

**EAPN Portugal / Rede Europeia Anti Pobreza**  
**Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de**  
**Lisboa**

**Relatório Anual**

**Grupo de Missão**  
**Referencial Estratégico - Rede Social de**  
**Lisboa**

*Dezembro 2013*

## Índice

<b>I. Introdução</b> .....	1
<b>1. Enquadramento do Referencial Estratégico</b> .....	2
<b>1.1. Luta contra a pobreza e exclusão social: prevenção, reparação e assistência</b> .....	3
<b>2. Domínios estratégicos</b> .....	5
<b>3. Critérios de referência</b> .....	7
<b>3.1. Governança, como critério de referência</b> .....	7
<b>3.2. Efectividade – Equidade como critério de referência</b> .....	8
<b>4. Indicadores de referência</b> .....	10
<b>4.1. Características gerais</b> .....	10
<b>4.2. Características específicas</b> .....	11
<b>4.3. Bateria de Indicadores de referência</b> .....	13
<b>4.3.1. Nível Geográfico, Fonte e disponibilidade, Periodicidade</b> .....	13
<b>4.3.2. Indicadores de Referência</b> .....	15
<b>5. Articulação do Referencial Estratégico com o Plano de Desenvolvimento Social</b> .....	18
<b>6. Operacionalização do Referencial Estratégico, condições de realização e cronograma</b>	22

## Ilustrações

<b>Ilustração 1. Visão estratégica Lisboa</b> .....	2
<b>Ilustração 2. Indicadores - domínios de referência</b> .....	6
<b>Ilustração 3. Indicadores - domínios, âmbito geográfico e periodicidade</b> .....	13
<b>Ilustração 4. Indicadores - periodicidade por âmbito geográfico</b> .....	14
<b>Ilustração 5. Indicadores - fontes</b> .....	14
<b>Ilustração 6. Actividades desenvolvidas em 2013</b> .....	22
<b>Ilustração 7. Proposta Cronograma 2014</b> .....	23

## Tabelas

<b>Tabela 1. Bateria de Indicadores de Referência do Referencial Estratégico</b> .....	15
<b>Tabela 2. Grelha Cruzamento Referencial - PDS</b> .....	19
<b>Tabela 3. Grelha Carácter das actividades</b> .....	21

## I. Introdução

O presente relatório pretende sistematizar o trabalho realizado pelo Grupo de Missão encarregue da elaboração do Referencial Estratégico ao longo de 2013, dando conta das principais linhas de orientação e referências para a sua operacionalização tendo em conta o seu objectivo estratégico – a promoção da coesão social na cidade de Lisboa.

Para assegurar este objectivo, procede-se, primeiro, a um *breve enquadramento da missão* assumida por este grupo de trabalho (ver ponto 1, pág. 2) realçando alguns pontos considerados decisivos no processo de luta contra a pobreza e exclusão social (ver ponto 1.1, pág. 3).

Em segundo lugar, definem-se os *domínios estratégicos* que sustentam o Referencial, reportados à promoção da coesão social delimitando, desta forma, as áreas prioritárias a monitorizar (ver ponto 2., pág. 5).

Em terceiro lugar, destacam-se *critérios de referência* a privilegiar em todo o processo e na avaliação dos seus resultados, que se consideram decisivos para a qualidade da acção e para a sua capacidade de prosseguir os objectivos definidos (ver ponto 3, pág. 9).

Em terceiro lugar, define-se uma *bateria de indicadores de referência* coerente com os objectivos propostos e com os domínios a monitorizar, que se pretende exequível e útil para a avaliação dos impactos das políticas, medidas e acções (ver ponto 4, pág. 10).

Em quarto lugar, no sentido de assegurar que o Referencial se constitua como um instrumento de referência na decisão e execução do Plano de Desenvolvimento Social, esboça-se a *articulação das actividades e produtos do PDS com os domínios estratégicos sinalizados, tendo em conta os critérios de referência definidos* como condições de sucesso para a sua implementação, avaliação e definição futura (ver ponto 5, pág. 18).

Por último, aborda-se a *operacionalização do Referencial* Estratégico definindo um sistema de acompanhamento e avaliação, com as suas actividades principais, cronograma, equipa e procedimentos (ver ponto 6, pág. 22).

## 1. Enquadramento do Referencial Estratégico

A Rede Social de Lisboa no sentido de melhor prosseguir a sua missão elaborou em 2012 um Plano de Desenvolvimento Social (PDS) com o objectivo de enquadrar a acção social no concelho entre 2013 e 2015, tendo como finalidade a promoção da coesão social em Lisboa. Para a prossecução deste objectivo estratégico foram definidos cinco desafios orientadores da acção do PDS:

Ilustração 1. Visão Estratégica Lisboa



Para o cumprimento desta missão e dos seus cinco desafios a Rede Social de Lisboa definiu 28 acções, identificadas na sua Agenda Estratégica. Para 17 destas actividades foram criados Grupos de Missão, cada um dos quais coordenado por uma entidade responsável pela constituição do Grupo e seu funcionamento.

É na sequência desta decisão que surge o convite dirigido ao Observatório para coordenar os trabalhos relativos ao Grupo de Missão responsável pela actividade formalmente denominada "**Elaboração do referencial estratégico para monitorização do desenvolvimento social de Lisboa de suporte à visão do Plano de Desenvolvimento Social (PDS)**".

Se bem que integrada no *Desafio 5. Cidade das Redes de Inovação Social*, a elaboração desta actividade exige claramente uma abordagem transversal, abrangendo dimensões ligadas a todos os cinco Desafios atrás referidos. Mais ainda, deve estar fortemente focada na missão mais abrangente que se coloca à Rede Social, para a qual todos os desafios contribuem: a promoção da coesão social na cidade de Lisboa, tendo como pano de fundo a luta contra a pobreza e exclusão social.

## 1.1. Luta contra a pobreza e exclusão social: prevenção, reparação e assistência

Seria redundante abordar neste Referencial a luta contra a exclusão social como um dos seus eixos transversais, já que esta é indissociável da promoção da coesão social e encontra-se na génese da Rede Social e profundamente ligada ao Plano de Desenvolvimento Social.

O mesmo poder-se-ia dizer no que se refere à luta contra a pobreza. No entanto, duas questões merecem atenção: uma primeira, a necessidade de delimitar de forma mais clara as acções de combate à pobreza não as diluindo noutras, de natureza e alcance diversos, se bem que igualmente necessárias; uma segunda, a necessidade de dar maior visibilidade a acções preventivas, muitas das vezes promovidas fora do âmbito mais restrito do campo da acção social, mas que devem constituir uma malha articulada de acção capaz de prevenir e evitar as situações de pobreza e exclusão que as medidas reactivas procuram combater.

De facto, combater a “pobreza” não é o mesmo que intervir no campo social lutando contra a “exclusão social”, dois conceitos que muitas vezes se confundem, sendo distintos apesar de complementares. O melhor exemplo é o das pessoas portadoras de deficiências. De certo modo, todos eles se encontram excluídos (acessibilidades, preconceitos, discriminações múltiplas) mas nem todos são pobres<sup>1</sup>.

Ou seja, o combate à exclusão social centra-se muitas das vezes sobre os aspectos relacionais enquanto o conceito de pobreza releva aspectos distributivos que dizem respeito a recursos e a um conjunto de bens e serviços, ou melhor, à ausência de recursos e, por consequência, à privação em relação a determinados bens e serviços.

De facto, a posse de determinados bens não pode ser, só por si, critério de demarcação em relação à pobreza, nem a existência de rendimentos acima de um determinado limiar retiram, só por si, a pessoa de uma situação de pobreza.

Esta questão torna-se tanto mais pertinente quanto considerarmos que se encontram neste momento em situação de pobreza (ou em sério risco) pessoas e famílias cuja recente alteração de rendimentos as leva a *possuírem um conjunto de bens sem deles poderem efectivamente usufruir*, consequência de uma recente e abrupta mudança nas suas condições de vida. Há, assim, que ter em conta não apenas os rendimentos e despesas regulares, mas também a privação material das pessoas e famílias em consequência de incapacidade económica (por exemplo, uma família pode habitar uma casa com electricidade mas não ter capacidade de pagar a factura que lhe permite o usufruto desse bem; ou possuir um automóvel mas estar impossibilitada de o utilizar por incapacidade económica, etc.)<sup>2</sup>.

Dever-se-á também ter em conta a existência de casos em que alguém, apesar de possuir um rendimento que o coloca acima do limiar da pobreza, necessita de despender uma fatia tão elevada do seu rendimento para aceder a um bem essencial que acaba por viver em situação de efectivo risco de pobreza pelo facto de *o rendimento restante o colocar em situação de privação em relação outros bens e serviços considerados essenciais*. Caso, por exemplo, de uma família que gasta uma

---

<sup>1</sup> Jordi Estivil, p. 9. Critérios de Luta contra a Pobreza, pág. 9, OLCPL, 2008.

<sup>2</sup> Remetendo, por exemplo, para a **Taxa de Privação Material**, e sua intensidade, utilizada pelo INE (ICOR) com os seus nove itens: despesas inesperadas; férias; pagamento de despesas relacionadas com a habitação; alimentação; utilização de máquina de lavar; de TV; telefone; automóvel.

elevada percentagem do seu rendimento em despesas com habitação ficando assim impossibilitada de assegurar de forma satisfatória todas as outras despesas necessárias à sua sobrevivência<sup>3</sup>.

Combater a pobreza passa, assim, por assegurar às pessoas e famílias recursos próprios para viverem sem situações de privação. Ou seja, facultar bens e serviços essenciais (alimentação, vestuário e outros) não combate a pobreza, se bem que tal se revele, muitas das vezes, necessário e urgente.

Deste modo, há que ter em conta se o conjunto de medidas a serem implementadas contempla acções efectivas de combate à pobreza, geradoras de recursos próprios e de processos de autonomização, a par de outras de carácter paliativo e de emergência, igualmente necessárias mas de natureza distinta.

Mas há que ter também em atenção a promoção directa, ou a articulação, com medidas e acções preventivas que evitem o surgimento ou agravamento das condições de pobreza.

A preocupação com determinadas categorias sociais (desempregados, crianças, idosos, etc.) e com pessoas portadoras de características potenciadoras de tratamento desigual (estrangeiros, pessoas com deficiência, etc.), que serão referidas neste documento, ou com certas “problemáticas”, como a pobreza infantil, se bem que impliquem medidas direccionadas, não podem fazer perder a referência de que, para intervir de forma coerente e sustentada, nunca se deverá perder de vista a necessária transversalidade das políticas e medidas que deverão abranger as áreas-chave que sustentam a causa do problema sinalizado. Por exemplo, a pobreza infantil não se combate sem resolver o problema dos rendimentos das famílias, logo, em grande parte dos casos, do emprego e da sua qualidade.

Em consequência, e sem pôr em causa a necessidade das medidas de emergência e de carácter assistencialista, obviamente essenciais em determinadas circunstâncias e mesmo necessárias para que outras acções ganhem fôlego, as medidas directamente dirigidas às causas da pobreza (as mais imediatas e as mais profundas), de carácter preventivo e estruturante, deverão assumir um papel determinante na acção da Rede Social de Lisboa.

Em consequência, a luta contra a pobreza não deve e não pode confinar-se ao campo social devendo constituir uma estratégia integradora de áreas diversas cujos actores desempenham um papel essencial na prevenção da pobreza. Um dos exemplos mais referidos é o da economia, no que se refere à iniciativa privada com fins lucrativos, geradora de empregos e rendimentos, cujos actores são pouco mobilizados e comprometidos com estratégias de erradicação da pobreza, para além das decorrentes da responsabilidade social das empresas.

Por estas razões, será uma condição de sucesso da estratégia da Rede Social de Lisboa a capacidade de desenvolver tanto acções especificamente dirigidas à luta contra a pobreza, de carácter reparador e autonomizante, como acções preventivas que ultrapassam as fronteiras do campo social, a par de outras caracterizadas pela capacidade paliativa ou de emergência, necessárias mas de parco ou nulo contributo para a promoção da coesão social.

Assente na estratégia mais geral da luta contra a pobreza e a exclusão social e tendo em atenção especial os aspectos agora referidos, o Referencial deverá revelar a capacidade de monitorizar e avaliar os passos efectivos no sentido da promoção da Coesão Social.

---

<sup>3</sup> **Taxa de sobrecarga das despesas com habitação** - situações em que o “*rácio entre as despesas anuais com a habitação e o rendimento disponível (deduzidas as transferências sociais relativas à habitação) é superior a 40%.*” (INE; ICOR) Consideram-se despesas com habitação as *relacionadas com água, electricidade, gás ou outros combustíveis, condomínio, seguros, saneamento, pequenas reparações, bem como as rendas e os juros relativos ao crédito à habitação principal*. Esta taxa era de 6,1% em 2009 e atingia os 8,3% em 2011 (INE; ICOR).

## 2. Domínios estratégicos

Deste Referencial espera-se monitorizar as alterações de fundo, estruturais, que se verifiquem no que se refere à procura da coesão social na cidade, objectivo que deverá ser assegurado através da sinalização de uma bateria de indicadores de referência que permita facilitar e melhorar a auto-avaliação e fomentar a (re) definição de actividades, prioridades e medidas de política.

A monitorização desta bateria de indicadores permitirá avaliar os impactos das acções desenvolvidas no conjunto da Rede Social e, em simultâneo, aferir a forma como a cidade enfrenta o desafio da inclusão social em consequência das acções de nível local mas também das políticas e medidas de âmbito nacional que se reflectem, inevitavelmente, na cidade. Neste sentido, deverá ter como objectivo constituir-se uma referência para:

- monitorizar e avaliar a evolução das condições sociais e económicas no concelho de Lisboa por referência a esse desafio central;
- avaliar a forma como a cidade enfrenta o desafio da inclusão social em consequência de acções de nível local mas também das políticas e medidas de âmbito nacional e europeu, contribuindo para a avaliação e definição de políticas e medidas nos três níveis;
- em consequência, fomentar o reforço, redefinição ou introdução de actividades e prioridades no decurso da vigência do Plano de Desenvolvimento Social (PDS) 2013-2015 e na preparação do plano seguinte, e promover a sua articulação com outras intervenções estratégicas.

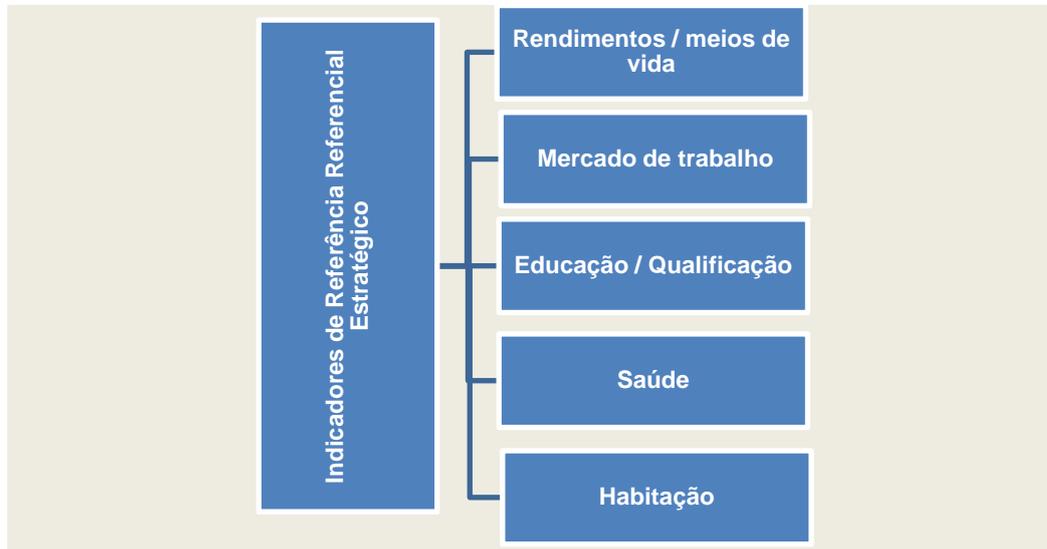
Tal só poderá ser conseguido através da monitorização de domínios-chave no domínio da coesão social.

É hoje consensual a definição de dimensões consideradas fulcrais na avaliação dos processos de inclusão social e que constituem base essencial para a promoção de uma cidadania plena, e que se encontram contempladas nos Indicadores no domínio da pobreza e exclusão social utilizados na União Europeia (indicadores de Laeken, por exemplo) e que deverão constituir os **domínios estratégicos** contemplados no Referencial. Sucintamente:

- acesso a um **rendimento** (que pode ter origem no trabalho, na propriedade ou no sistema de segurança social) que assegure a aquisição de bens e serviços considerados aceitáveis numa dada comunidade;
- participação no **mercado de trabalho**, com os direitos consignados, assegurando não apenas uma fonte de rendimento mas também uma base de sustentação da auto-estima e do sentimento de utilidade;
- acesso à **educação / qualificação**, a um percurso educativo apropriado e à aprendizagem ao longo da vida, promovendo o acesso à sociedade do conhecimento e da informação;
- acesso à **saúde**, na medida em que uma saúde deficiente – por vezes resultante de más condições de vida, menor informação, menores recursos, menor capacidade de acesso - é um contributo determinante para a produção, manutenção ou agravamento de situações de pobreza e exclusão.
- usufruto de uma **habitação** digna, o que implica acesso à habitação e capacidade de a manter, num território digno, propiciador de relações que enriqueçam o capital social, o que ultrapassa as

políticas sociais de oferta de habitação e implica acções integradas de desenvolvimento dos territórios.<sup>4</sup>

Ilustração 2. Indicadores - Domínios de Referência



A evolução dos indicadores em cada um destes domínios dependerá, evidentemente, de um conjunto de factores que garantam um contributo relevante para a promoção da coesão social. No entanto, existem dois que deverão assumir realce particular pelo facto de constituírem condições de sucesso há muito diagnosticadas mas cuja implementação tem revelado dificuldades recorrentes: (1) **a capacidade de agir em governança** e (2) **a efectividade dos resultados e sua equidade**.

4 Os **indicadores de Laeken** não contemplam o domínio da Habitação por reconhecimento por parte do Comité da Protecção Social, responsável pela sua elaboração, da dificuldade em encontrar indicadores comuns que possibilitem a comparabilidade entre os Estados-Membros. Mas houve acordo sobre a necessidade de os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social contemplarem informação quantitativa nesta matéria no que se refere a (1) condições de habitação dignas, (2) custos de habitação e (3) pessoas sem-abrigo e noutras condições de habitação precária.

### 3. Critérios de referência

Os critérios de referência pretendem destacar algumas condições que, a serem asseguradas, deverão melhorar a qualidade dos resultados da intervenção por referência ao seu objectivo geral. O primeiro critério, o da **governança**, que marca todo o processo, desde o diagnóstico à avaliação final, passando pela execução e seu acompanhamento, de qualquer medida, plano ou acção, e que garante maiores condições de sucesso face aos objectivos propostos. O segundo critério, da **efectividade e equidade**, deverá marcar a avaliação de resultados constituindo-se como um critério decisivo que assegure a qualidade da intervenção e a sua capacidade real de promoção de mudança.

#### 3.1. Governança, como critério de referência

Este deverá ser um pilar central da estratégia da cidade de Lisboa no sentido da promoção de um processo activo de comunicação, negociação e consenso, bem como da necessária articulação (entre si e com os restantes parceiros) tanto de diversos serviços do Estado como de numerosas organizações da sociedade civil que constituem a vasta malha institucional que compõe a Rede Social de Lisboa, e desta com as redes informais, as comunidades e os cidadãos.

A promoção da participação regular dos cidadãos, individualmente considerados ou em torno de formas associativas diversas, deverá ser um objectivo central para o que é imprescindível adequar procedimentos e metodologias que impliquem, efectivamente, as pessoas e comunidades de modo permanente em patamares elevados de participação.

A aposta em mais e melhor exercício da participação implica, necessariamente, a consensualização, a partilha de recursos e a parceria na definição e execução de intervenções complementares, potenciando as suas condições de sucesso, integrando políticas, medidas e iniciativas tantas vezes avulsas e desligadas entre si, que dão origem a um sistema segmentado de respostas que, para além de outras limitações, contraria a realidade vivida pelas pessoas e famílias, dificultando, ou mesmo impedindo, uma actuação integrada propiciadora de mudanças estruturais e duradouras. Uma prática que pressupõe também o reconhecimento da impossibilidade de cada um dos agentes que intervém na cidade possuir, só por si, a informação necessária e suficiente e todas as competências que se impõe mobilizar.

O princípio da governação partilhada, democrática e participada deverá estar presente não apenas nas estruturas de coordenação central, mas também nos diversos níveis, nomeadamente na coordenação e implementação das actividades e acções constantes do Plano, o que alimentará com maiores condições de êxito a criação de estratégias integradas mais eficazes e a consolidação de uma rede ancorada na realidade do território, que encare pessoas e famílias de modo holístico, marcada pela qualidade dos resultados, sua efectividade e durabilidade e pela capacidade geradora de modelos de referência em torno de um projecto comum, reafirmando motivações que deram origem à Rede Social.

Tal só é possível alcançar, obviamente, ao longo de um processo permanentemente monitorizado e avaliado, com metodologias sólidas de auto-avaliação e prestação de contas de modo a prosseguir os passos que neste sentido foram trilhados pela Rede Social desde o seu início, consolidando os seus êxitos e contribuindo para alterar os aspectos menos conseguidos.

Deste modo, o sistema de acompanhamento e avaliação dos diversos grupos de Missão e do Plano de Desenvolvimento Social no seu conjunto, no que se refere a indicadores de estrutura, de

execução e de resultados, deverá monitorizar e avaliar a capacidade de promover processos de governação activamente participada e partilhada em torno de um projecto comum.

### **3.2. Efectividade – Equidade como critério de referência**

Impõe-se como condição de sucesso numa sociedade inclusiva o desenvolvimento de sistemas que garantam a coesão social num conjunto de áreas diversas (saúde, educação, habitação entre outras).

De facto, há que assegurar que todas as pessoas possam efectivamente beneficiar das ofertas geradas por esses sistemas, tanto numa perspectiva preventiva como reparadora, o que implica, necessariamente, a existência de respostas adequadas; o conhecimento da sua existência, a capacidade de a elas aceder e a proximidade entre serviços e cidadãos, proximidade física mas também simbólica no sentido de destruir barreiras que se erguem entre as pessoas e instituições.

No entanto, estas condições sendo obviamente necessárias, não são suficientes para atingir os objectivos dos processos de intervenção social que visam, em última análise, provocar mudanças estruturais na sociedade. A estas condições há que acrescentar, por isso, a capacidade de assegurar que o resultado das intervenções provoca mudanças efectivas e duradouras na vida das pessoas, famílias e comunidades, em particular junto das mais vulneráveis promovendo a sua autonomia.

De facto, os sistemas de acompanhamento e avaliação na área social possuem um grande enfoque, na maior parte dos casos com base em indicadores quantitativos, sobre a eficiência (relação entre meios disponibilizados e resultados) e a eficácia (capacidade de realização face ao planeado) das intervenções revelando, no entanto, menor capacidade na análise dos impactos efectivos na vida das pessoas a quem essa intervenção se dirige. Os recursos humanos e financeiros mobilizados, os processos implementados e as acções desenvolvidas são minuciosamente analisados, o esforço desenvolvido e a capacidade de execução do planeado criteriosamente escrutinados, mas as efectivas mudanças promovidas de forma sustentada e duradoura, o objectivo último dos processos promovidos, são em muitos casos debilmente avaliados e valorizados.

A título de exemplo, vejam-se os critérios de avaliação de acções de formação profissional dirigidas a desempregados de longa duração, cujo resultado esperado é o de aumentar as suas condições de empregabilidade com o objectivo último de promover a sua integração no mercado de trabalho. Ora, são inúmeros os indicadores utilizados para aferir o esforço despendido e a capacidade de execução (acções de divulgação realizadas, recursos técnicos mobilizados, número de inscrições, número e tipo de acções, horas de formação/formando, custo hora/formando, número de formandos, percentagem de sucesso na acção de formação medida pelo número de certificados, entre outros.). Em muitos casos o enfoque nestes aspectos dos processos de avaliação é promovido pelos próprios financiadores pois são diversos destes indicadores que permitem avaliar a execução financeira do projecto.

No entanto, o que em último caso realmente interessa é saber que mudanças efectivas esse processo produziu na vida das pessoas a quem se destina, em particular junto daqueles mais vulneráveis, daquelas que mais necessitam dos apoios mobilizados e junto das comunidades em que estão inseridas, ou seja, quais os efeitos duradouros produzidos: quantos entre os desempregados que frequentaram as acções de formação conseguiram *efectivamente* arranjar trabalho após essas acções? Por quanto tempo e em que condições? Que mecanismos foram criados para o efeito e com que resultados? Que iniciativas económicas (cooperativas, empresas, trabalho por conta própria) resultaram dessas acções e com que grau de sustentabilidade?

Assim, o Referencial Estratégico deverá assegurar uma atenção particular a **efectividade dos resultados**, especialmente junto daqueles que maiores dificuldades enfrentam em aceder às oportunidades promovidas pelos processos de intervenção social e em usufruir plenamente dos seus direitos de cidadania.

E este aspecto é tanto mais importante quanto tivermos em conta que são as *personas pertencentes a categorias sociais mais fragilizadas*, às quais muitas das políticas reparadoras são dirigidas, que enfrentam maiores dificuldades no acesso ao exercício dos seus direitos, nomeadamente, as pessoas sem-abrigo bem como os mais pobres entre os idosos, crianças, pessoas com deficiência, desempregados, famílias monoparentais, imigrantes e minorias étnicas.

Tal como um largo conjunto daqueles que possuem características potenciadoras de processos discriminatórios que dificultam o usufruto dos seus direitos e liberdades: “*sexo, orientação sexual, deficiência, idade, raça, origem étnica, cor, nacionalidade ou origem nacional, religião, crença ou convicções, opiniões políticas ou outras, origem social, nascimento e riqueza*”<sup>5</sup>.

Também o território pode ser factor diferenciador no acesso à informação, às oportunidades e ao usufruto das respostas existentes e condicionador da sua eficácia<sup>6</sup>. Neste sentido, deverá ser dada atenção particular às comunidades concentradas em territórios mais fragilizados, tais como as zonas diagnosticadas como bairros ou zonas de intervenção prioritária (BIP/ZIP)<sup>7</sup>.

Desta forma, o processo de monitorização e avaliação promovido pela operacionalização do Referencial Estratégico, nomeadamente na sua articulação com o Plano de Desenvolvimento Social, deverá dar especial relevo à capacidade de realizar as mudanças desejadas junto das pessoas, categorias sociais e territórios mais fragilizados, distinguindo de forma clara o que são, por um lado, os meios mobilizados e esforço despendido e, por outro, os impactos duradouros efectivamente alcançados.

De facto, uma determinada intervenção social deve ser avaliada, em última análise, pela sua capacidade de alterar efectivamente as condições de vida das pessoas, nomeadamente das mais fragilizadas, pelo que o enfoque sobre a efectividade e a equidade dos seus resultados ergue-se como critério central na avaliação qualidade da intervenção, já que apenas estas garantem a autonomização dos indivíduos e famílias e asseguram o contributo esperado para a desejada promoção da coesão social na cidade.

A base de monitorização por excelência da efectividade da intervenção promovida pela Rede Social será, pela sua natureza, a bateria de indicadores do Referencial Estratégico, nos seus **cinco domínios (Rendimento, Mercado de trabalho, Educação / Qualificação, Saúde e Habitação)**. A ventilação desses indicadores por variáveis como sexo, idade, género, pertença a categorias sociais, condição perante o trabalho, entre outros., deverá constituir a base de avaliação da promoção da equidade em todo este processo permitindo, em simultâneo, um enfoque sobre categorias sociais específicas (grupos-alvo).

Os procedimentos de avaliação a desenvolver no âmbito do Plano, por sua vez, deverão assegurar este mesmo enfoque na análise dos resultados das suas actividades.

<sup>5</sup> A União Europeia designa estas características como “*características protegidas*”, entendendo-as como características inerentes a uma pessoa que não devem ser consideradas relevantes para justificar um tratamento diferenciado nem o reconhecimento de uma vantagem determinada.

<sup>6</sup> A *existência de áreas de concentração de carências e vulnerabilidades* é um dos desafios sinalizados pela Estratégia Lx-Europa 2020 que sublinha que “*a distribuição territorial dos problemas e oportunidades também não é equitativa, existindo áreas urbanas de grande concentração de vulnerabilidade*” (pág. 13).

<sup>7</sup> Programa criado pela Câmara Municipal de Lisboa, no quadro do Programa Local de Habitação (PLH), aprovado em Novembro de 2010, que visa dinamizar parcerias e intervenções locais de melhoria dos “habitats”, através do apoio a projectos levados a cabo por juntas de freguesia, associações locais, colectividades e organizações não governamentais. Abrange 67 bairros e zonas da cidade onde se incluem os bairros municipais, os bairros históricos e as áreas urbanas de génese ilegal (AUGI).

## 4. Indicadores de referência

Os indicadores de referência deverão possuir algumas qualidades que caracterizam os indicadores de uma forma geral e, simultaneamente, responder a necessidades específicas decorrentes da própria natureza do Referencial Estratégico.

### 4.1. Características gerais

Genericamente os indicadores deverão ser caracterizados pela sua **credibilidade, utilidade e comunicabilidade**, pelo que deverão ser **fiáveis** (apoiados em dados credíveis, disponibilizados por fontes seguras), **transparentes e comunicáveis** (claros na leitura e de fácil compreensão) e deverão constituir uma bateria marcada pela **facilidade na recolha, armazenamento e tratamento de informação**.

Com estas características base, os indicadores deverão ser marcados pela sua **pertinência** face aos objectivos prosseguidos; por consequência, pela sua **abrangência** face aos domínios estratégicos considerados e **relevância** para esses domínios (o critério da relevância implica *selectividade* de modo a não perder a noção de qual é a informação essencial a recolher); pela **resistência** face a mudanças meramente conjunturais e pela **comparabilidade** que devem assegurar com a informação recolhida noutros períodos e territórios.

Tratando-se de indicadores que deverão sustentar informação e gerar conhecimento sobre domínios estratégicos no âmbito da coesão social, devem reportar-se de modo inequívoco aos efeitos de impacto no que se refere à coesão social, ou seja, sobre os efeitos de médio e longo prazo na estrutura social considerada (neste caso, a cidade de Lisboa). De facto, indicadores que remetam para as condições de realização (indicadores de estrutura ou organização), para os processos (indicadores de execução) e para os resultados deverão ser sinalizados, monitorizados e avaliados pelos responsáveis pela avaliação das actividades, nomeadamente das constantes do Plano de Desenvolvimento Social. E será a sua avaliação que revelará a maior ou menor influência do seu impacto nos domínios estratégicos considerados.

## 4.2. Características específicas

A necessidade de a bateria de indicadores dever remeter para a realidade da cidade de Lisboa tem tanto de óbvio como de desafiador.

De facto, muitas das estatísticas produzidas anualmente em Portugal têm uma dimensão nacional ou regional impedindo identificar situações atípicas ou específicas de um determinado concelho. Alguns dos instrumentos utilizados pelo INE mais úteis para caracterizar os domínios atrás referidos, permitindo a comparabilidade entre territórios, não disponibilizam dados a nível concelhio já que se trata de inquéritos por amostragem representativa das NUT I ou NUT II, que alimentam o Eurostat, não permitindo retirar deles informação sobre o concelho de Lisboa. Bom exemplo das dificuldades que neste domínio este Referencial enfrenta é o facto de, no conjunto de indicadores utilizado pela União Europeia para aferir o estado da coesão social (com origem nos indicadores de Laeken), nove deles (entre vinte e um) se referirem ao rendimento, enquanto o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), produzido anualmente pelo INE, apenas fornecer dados a nível nacional (NUT I), o que impede a avaliação da situação do concelho com base nos indicadores constantes desse Inquérito.

Simultaneamente, alguns dos dados mais relevantes para a caracterização da população portuguesa, desagregáveis a unidades territoriais de pequena dimensão (freguesias) estão disponíveis em prazos demasiado alargados para a monitorização de planos de médio prazo como são os dados disponibilizados pelos CENSOS, promovidos pelo INE a cada dez anos.

A solução neste caso, e sempre que possível, passará por substituir esses indicadores por outros que permitam fazer uma aproximação à informação pretendida que sejam de certo modo equivalentes no que respeita à informação que transportam e que permitam a caracterização actualizada do concelho de Lisboa no que se refere a cada um dos domínios considerados. Por exemplo, a *taxa de desemprego*, apurada pelo INE através do Inquérito ao Emprego, apenas apura resultados para as NUT II. Neste caso, esse indicador poderá ser substituído por dados de recolha administrativa, como o número de desempregados (1º emprego, DLD, casais desempregados, etc.), ou estudar-se a produção de uma estimativa a nível concelhio, assegurando, de uma ou de outra forma, a caracterização do concelho e a sua comparabilidade com outros territórios<sup>8</sup>.

Outro desafio que se coloca é o facto de os dados estatísticos oficiais, disponibilizados pelos produtores de estatística ou presentes nos registos administrativos de diversos serviços e entidades, não captarem aspectos fundamentais da realidade tais como as percepções subjectivas dos diversos actores envolvidos, fundamentais tanto para a caracterização da situação vivida como para o planeamento de acções futuras.

Neste caso, há que complementar estes dados com outros, de carácter qualitativo, que permitam aferir a percepção subjectiva dos diferentes agentes em relação aos diversos domínios considerados, em particular daqueles que vivem situações de exclusão social. Este objectivo é, na maioria das situações, alcançado através da aplicação de inquéritos por questionário ou entrevistas, com amostra representativa ou não, mais ou menos dispendiosos e exigentes do ponto de vista técnico e logístico.

---

<sup>8</sup> Foi já ensaiada a tentativa de estimar a Taxa de Desemprego a nível concelhio com base em indicadores como a *população activa no concelho* (população com 15 ou mais anos – Anuário INE), *Taxa de Actividade* da região de Lisboa (Anuário INE), população desempregada a nível nacional (Inquérito ao Emprego – INE) e desempregados *inscritos nos Centros de Emprego* (IEFP). Mas trata-se de um exercício que carece ainda de avaliação.

Neste caso, a solução deverá passar pela articulação com estudos e acções desenvolvidos noutros âmbitos por entidades envolvidas na Rede Social ou disponíveis para com ela colaborar. A título de exemplo, o estudo *Barómetro do Observatório de Luta contra a Pobreza*, poderá fornecer informação relevante sobre a percepção de vivência da situação de pobreza por parte de pessoas em situação vulnerável, sua auto-imagem e avaliação das respostas existentes<sup>9</sup>. Outra solução poderá passar pela articulação com entidades que promovem inquéritos com alguma regularidade no sentido de neles incluir pedidos de informação relevante, sem descartar a possibilidade de vir a definir no futuro mecanismos de recolha directa de informação pertinente, desde que adequada aos recursos disponíveis.

Estes desafios exigem capacidade de criar uma bateria de indicadores simultaneamente eficaz e exequível. Para garantir a sua eficácia há que reunir indicadores centrais na análise da inclusão social no território de Lisboa. No entanto, para ser exequível não poderá contar com um “cenário ideal” de informação, mas sim com aquela que se encontra efectivamente acessível com os meios disponíveis. De facto, não se espera a criação de uma bateria de indicadores “ideal”, por referência ao conceito de coesão social, mas inútil, face à inexistência de informação que a alimente.

Uma outra questão que se levanta é o facto de estes indicadores poderem não ser suficientemente sensíveis para captar alterações rápidas das condições de vida das pessoas e famílias, sobretudo tendo em conta que vivemos momentos de rápidas transformações, por vezes de difícil previsibilidade no que se refere à sua extensão e intensidade. Por isso, a informação disponibilizada pelos indicadores a serem acompanhados deverá ser enriquecida através da sua articulação com outros que permitam detectar rapidamente sinais sobre a evolução das condições de vida das pessoas e famílias, alertando para alterações que indiciem mudanças de conjuntura que possam vir a influenciar a evolução de indicadores de referência. Por exemplo, um aumento progressivo e regular dos incumprimentos dos créditos bancários à habitação e o aumento do número de *rendas em atraso*, pode indiciar num futuro mais ou menos próximo que o direito a uma habitação digna poderá estar em causa para as famílias nesta situação de incumprimento. Daí a articulação que deve existir entre esta bateria e um conjunto de indicadores de alerta que o OLCPL tem recolhido e analisado de modo a sinalizar prematuramente alterações na vida quotidiana das pessoas e famílias.

Os constrangimentos agora referenciados deverão ser ultrapassados gradualmente, ao longo do tempo, ensaiando soluções que enriqueçam a bateria de indicadores que serve de base ao Referencial.

Aliás, esta bateria de indicadores não constitui um sistema fechado, devendo caracterizar-se pela suficiente versatilidade para incorporar novos indicadores ou abandonar outros que não cumpram os seus objectivos. Deverá ainda, num período relativamente próximo, articular-se com iniciativas como o Quadro Estratégico Comum (2014-2020)<sup>10</sup>, a *Carta Estratégica Lisboa 2010/24*<sup>11</sup> ou o

<sup>9</sup> CASTRO, Alexandra, 2012, **A Cidade Incerta, Barómetro do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa**, Cadernos EAPN, nº 17, Porto

<sup>10</sup> O “*Quadro Estratégico Comum*” servirá de referência à definição de prioridades de investimento para o próximo período de financiamento (2014-2020) por parte dos Estados-Membros e das suas regiões e ao consequente desenho dos “Contratos de Parceria” que os Estados-Membros irão estabelecer com a Comissão, nos quais explicitam as suas estratégias de desenvolvimento com vista à prossecução das metas da Europa 2020.

<sup>11</sup> “*Carta Estratégica de Lisboa 2010/24 – um compromisso para o futuro da cidade*”, Julho 2009: a Carta Estratégica é um instrumento de orientação que pretende dar resposta a um conjunto de questões com as quais a cidade de Lisboa se debate e que constituem os atuais desafios estratégicos no planeamento da Cidade.

documento *Lx-Europa 2020 – Lisboa no próximo período de programação comunitário*<sup>12</sup>, documentos estratégicos com os quais o Referencial não poderá deixar de se articular.

### 4.3. Bateria de Indicadores de referência

#### 4.3.1. Nível Geográfico, Fonte e disponibilidade, Periodicidade

Ao longo de 2013, para além da sinalização dos domínios estratégicos atrás referidos, procedeu-se ao levantamento de indicadores de referência para cada um desses domínios, avaliando em simultâneo a sua pertinência para a caracterização da situação na cidade, em que dimensão territorial se enquadram (país, região, município, freguesia) e a periodicidade com que estão disponíveis.

Foram seleccionados 76 indicadores distribuídos pelas cinco dimensões, classificados quanto ao âmbito geográfico e à sua periodicidade, sendo que cerca de 59,2% (45 indicadores) se referem ao concelho de Lisboa (município e freguesias) e 90,8% (69 indicadores) têm uma periodicidade anual ou trimestral.

**Ilustração 3. Indicadores - domínios, âmbito geográfico e periodicidade**

Domínios	Nº de indicadores
A. Rendimento	27
B. Mercado de trabalho	13
C. Habitação	17
D. Saúde	3
E. Educação	16
<b>Âmbito geográfico</b>	
NUT I	22
NUT II	8
Distrito	1
Município	16
Freguesia	29
<b>Periodicidade</b>	
Decenal	5
Bienal	2
Anual	41
Trimestral	28

A maior parte dos indicadores referentes às freguesias (24 em 29) ou ao município (14 em 16) possuem uma periodicidade anual ou mensal, sendo que os de periodicidade mensal deverão ser tratados com uma regularidade trimestral. Este facto assegura a actualidade e a ancoragem na cidade de Lisboa da quase totalidade da informação recolhida.

<sup>12</sup> “*Lx-Europa 2020 – Lisboa no quadro do próximo período de programação comunitário*”, Novembro 2012: documento que visa preparar a cidade para o próximo Quadro Estratégico Comum 2014-2020, resultado da parceria estabelecida com os actores da cidade, nomeadamente, com os representados na Comissão de Acompanhamento da Missão Lisboa Europa 2020.

**Ilustração 4. Indicadores - periodicidade por âmbito geográfico**

Periodicidade	Freguesia	Município	Total concelho	Distrito	NUT I	NUT II	Total
Decenal	5	-	5				5
Bienal	-	2	2				2
Anual	8	9	17	1	21	2	41
Trimestral	16	5	21		1	6	29
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>76</b>

Este conjunto de indicadores é disponibilizado por um total de oito fontes, com algumas das quais o Observatório já possui colaboração regular. Em relação às restantes esta colaboração deverá ser assegurada o mais brevemente possível.

**Ilustração 5. Indicadores - fontes**

Fontes	Nº de indicadores
Câmara Municipal de Lisboa	12
Conselho Nacional de Educação	11
CPCJ	1
IEFP	4
Inst. Seg. Social, IP	10
INE	36
MTSS	2
<b>Total</b>	<b>76</b>

Obviamente, que o funcionamento desta bateria tal como é apresentada dependerá da disponibilidade das fontes sem as quais alguns dos dados pretendidos não serão possíveis ou, então, sê-lo-ão com periodicidade ou desagregação insuficientes face ao pretendido.

### 4.3.2. Indicadores de Referência

A totalidade dos indicadores seleccionados consta da tabela seguinte.

**Tabela 1. Bateria de Indicadores de Referência do Referencial Estratégico**

Indicador	Nível geográfico	Fonte	Disponível em	Periodicidade
<b>A. Rendimento / meios de vida</b>				
Ganho médio per capita dos trabalhadores por conta de outrem com contrato	Freguesia	MTSS	Quadros de pessoal	Anual
Beneficiários do RSI	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Prestação média dos beneficiários do RSI	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Prestação média das famílias beneficiárias do RSI	Freguesia	ISS, IP	Protocolo	Trimestral
Proporção de beneficiários do RSI no conjunto da população	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Beneficiários do Subsídio de Desemprego	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Beneficiários do Subsídio Social de Desemprego	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Beneficiários do Subsídio Social de Desemprego Subsequente	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Beneficiários do CSI	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Pensionistas, por tipo de pensão social (velhice, invalidez, sobrevivência)	Freguesia	ISS, IP	Definir em Protocolo	Trimestral
Poder de compra per capita	Município	INE	Estudos	Bienal
Proporção de poder de compra	Município	INE	Estudos	Bienal
Titulares de abono de família por escalão	Município	II, IP	Protocolo	Trimestral
Rendimento monetário disponível por adulto equivalente (RAE)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Distribuição do rendimento disponível por adulto equivalente (RAE) por decis e quintis (**)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Rendimento monetário disponível por adulto equivalente (RAE) por principal fonte de	NUT I	INE	ICOR	Anual
Distribuição dos rendimentos - Coeficiente de Gini (**)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Indicadores de desigualdade S80/S20 e S90/S10	NUT I	INE	ICOR	Anual
Pessoas com rendimento abaixo do limiar da pobreza (**)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Taxa de risco de pobreza depois de transferências sociais (*)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais (**)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Taxa de intensidade da pobreza	NUT I	INE	ICOR	Anual

Indicador	Nível geográfico	Fonte	Disponível em	Periodicidade
Taxa de privação material	NUT I	INE	ICOR	Anual
Taxa de privação material severa (*)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Intensidade da privação material	NUT I	INE	ICOR	Anual
Pessoas a viver em agregados familiares com baixa intensidade de trabalho (*)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Pessoas em situação de pobreza consistente	NUT I	INE	ICOR	Anual
<b>B. Mercado de trabalho</b>				
Empresas existentes	Freguesia	MTSS	Quadros de pessoal	
Casais desempregados	Freguesia	IEFP	Protocolo	Trimestral
Desempregados de longa duração	Freguesia	IEFP	Protocolo	Trimestral
Desempregados de muito longa duração	Freguesia	IEFP	Protocolo	Trimestral
Desempregados sem acesso a subsídio de desemprego	Freguesia	IEFP	Protocolo	Trimestral
Agregados com muito baixa intensidade de trabalho (*) (**)	NUT I	INE	ICOR	Anual
Taxa de emprego (*)	NUT II	INE	Estatísticas do emprego	Trimestral
Taxa de emprego para a população (20-64 anos)	NUT I	INE	Estatísticas do emprego	Trimestral
Taxa de actividade (15 e mais anos)	NUT II	INE	Estatísticas do emprego	Trimestral
Taxa de desemprego	NUT II	INE	Estatísticas do emprego	Trimestral
Taxa de desemprego de longa duração (**)	NUT II	INE	Estatísticas do emprego	Trimestral
Taxa de desemprego de jovens (15 a 24 anos)	NUT II	INE	Estatísticas do emprego	Trimestral
Taxa de inactividade (15 e mais anos)	NUT II	INE	Estatísticas do emprego	Trimestral
<b>C. Habitação</b>				
Pedidos de atribuição de habitação pública, por zona de residência	Freguesia	CML		Trimestral
Pedidos de atribuição de habitação pública, por tipo de alojamento e regime de propriedade (pública ou privada)	Freguesia	CML		Anual
Pessoas envolvidas nos pedidos de atribuição de habitação pública	Freguesia	CML		Trimestral
Fogos para habitação pública	Freguesia	CML		Anual
Pessoas residentes em habitação pública	Freguesia	CML		Anual
Agregados familiares residentes em habitação pública	Freguesia	CML		Anual
Alojamentos sobrelotados	Freguesia	INE	Recenseamento Geral	Decenal
Alojamentos sublotados	Freguesia	INE	Recenseamento Geral	Decenal
Edifício recuperados no âmbito do "Reabilita primeiro, paga depois"	Freguesia	CML		Trimestral
Fogos devolutos	Freguesia	CML		Anual
Fogos com famílias abrangidas pelo programa "Rendas convencionadas"	Município	CML		Trimestral

Indicador	Nível geográfico	Fonte	Disponível em	Periodicidade
Candidatos a programa "rendas convencionadas" / total de fogos	Município	CML		Trimestral
Pessoas sem abrigo sinalizadas	Município	CML		Trimestral
Taxa de sobrelotação da habitação	NUT I	INE	ICOR	Anual
Taxa de privação severa das condições de habitação	NUT I	INE	ICOR	Anual
Taxa de sobrecarga das despesas de habitação	NUT I	INE	ICOR	Anual
População em risco de pobreza com sobrecarga das despesas de habitação	NUT I	INE	ICOR	Anual
<b>D. Saúde</b>				
Pessoas com problemas de saúde prolongados e dificuldades na realização de actividades básicas	Freguesia	INE	Recenseamento Geral	Decenal
Pessoas com dificuldade ou que não conseguem realizar pelo menos uma das 6 actividades do dia-a-dia	Freguesia	INE	Recenseamento Geral	Decenal
Taxa de mortalidade infantil	Município	INE		Anual
<b>E. Educação</b>				
Capacidade instalada de creche	Distrito	CNE		Anual
Taxa de abandono escolar precoce (*)	Freguesia	CNE		Anual
Taxa de analfabetismo	Freguesia	INE		Decenal
Alunos beneficiários dos escalões A e B da ASE	Município	CML		Anual
Taxa de insucesso escolar	Município	CNE		Anual
Taxa de escolarização	Município	CNE		Anual
Taxa de escolarização (bruta e real)	Município	CNE		Anual
Taxa de pré-escolarização (bruta e real)	Município	CNE		Anual
Taxa de retenção	Município	CNE		Anual
Taxa de desistência	Município	CNE		Anual
Crianças acompanhadas pela CPCJ	Município	CPCJ		Trimestral
Taxa de abandono escolar precoce sem entrada no mercado de trabalho ou formação (*) (**)	NUT I	INE	ICOR	Anual
População com o Ensino Superior ou equiparado entre os 30 e os 34 anos de idade (*)	NUT I	INE		Anual
Média de anos de escolarização da população (15-64 anos)	Município	CNE		Anual
Taxa de pré-escolarização	NUT II	CNE		Anual
Alunos inscritos em unidades orgânicas TEIP	NUT II	CNE		Anual

(\*) Indicadores Estratégia Europa 2020 / (\*\*) Indicadores de Laeken

Todos estes indicadores deverão, sempre que a informação disponível o permita, ser desagregados por variáveis que possibilitem apurar informação sobre categorias sociais particulares (sexo, idade, situação face ao emprego, nacionalidade ou outras consideradas pertinentes).

## **5. Articulação do Referencial Estratégico com o Plano de Desenvolvimento Social**

A avaliação a ser desenvolvida pelos Grupos de Missão em relação às diversas acções previstas em Plano deverá permitir complementar a informação constante da bateria de indicadores de referência tendo em conta os resultados alcançados em cada uma das actividades.

Sendo certo que os indicadores de impacto, por se referirem a efeitos verificados num contexto mais geral, não permitem isolar os efeitos directos da intervenção (por ex., não é possível medir o contributo líquido de uma dada intervenção na variação da taxa de pobreza) é, no entanto possível avaliar em que medida os resultados de uma determinado acção estão a contribuir para o seu objectivo último através da avaliação dos seus resultados, tal como deverá suceder com a avaliação dos resultados do processo de disseminação dos diversos produtos previstos.

Deste modo, a equipa responsável pela operacionalização do Referencial deverá acompanhar com proximidade a avaliação dos resultados das diversas acções desenvolvidas e da implementação dos produtos previstos em Plano os quais não constituem um fim em si, mas o início de um novo processo de qualidade diferente cujos resultados devem ser acompanhados e avaliados.

A tabela seguinte permite estimar a intensidade da relação que as acções e os respectivos produtos poderão ter com os domínios estratégicos e critérios de referência. No que respeita à governança, destacando os produtos e acções que mais estão marcados na sua própria concepção por este princípio. No caso da efectividade e equidade, realçando os produtos e acções cuja concepção mais poderão contribuir directamente para resultados marcados por estes critérios.

De sublinhar que o preenchimento desta tabela constitui um exercício provisório com o objectivo de traçar um primeiro esboço do que poderão ser as linhas de cruzamento entre o Plano e o Referencial devendo ser entendido como uma base para um trabalho futuro a desenvolver com os restantes Grupos de Missão no decurso da fase de operacionalização do Referencial.

Tabela 2. Grelha Cruzamento Referencial - PDS

Plano de Desenvolvimento Social			Domínios					Critérios	
1	2	3	Rendimento	Trabalho	Habitação	Saúde	Educação	Governança	Efectividade
Intensidade de relação 1. Fraca 2. Média 3. Forte									
Produtos e Acções									
<b>Carta de Princípios para a Intervenção Social de Lisboa</b>					1	1	1	3	2
Construção de um Modelo de intervenção integrada para a área da violência								3	
Construção de um Modelo de articulação do voluntariado na cidade					1	1	1	3	1
Construção de um Modelo de intervenção integrada para a Pessoa sem Abrigo			1	1	1	1		3	1
Elaboração da Carta Estratégica para as Crianças					1	1	1	3	
Definição de modelos simplex para idosos					1	1		3	3
<b>Política Territorial integrada de equipamentos e respostas sociais</b>								3	1
Carta Social para Lisboa, georeferenciada e actualizada, enquanto instrumento de gestão política e de concertação								3	
Reorganização progressiva dos serviços, de acordo com novo mapa administrativo da cidade								3	
Dossier técnico com propostas e recomendações sobre tipologias <i>standard</i>								3	
Acções de formação (bolsa de formadores ACIDI, IP) sobre diálogo intercultural			1	1	1	1	1	1	1
Carta de Acessibilidade Universal aos equipamentos sociais da cidade									3
Proposta de reorganização de respostas para Pessoas Sem Abrigo					1	1		3	
Avaliação e disseminação do projecto "Transporte Solidário" - transporte gratuito para idosos						1			3
Avaliação e disseminação do projecto "Acolhimento/Apoio a alunos estrangeiros"							1		3
<b>Plano de acesso à Saúde em Lisboa</b>								3	3
Modelo de atendimento, acompanhamento e encaminhamento da saúde mental						3		2	3
Modelo descentralizado «da Rede de infraestruturas de equipamentos					1	1	1	3	1
Avaliação da componente de saúde nos projectos de intervenção comunitária						3			3
Implementação da Rede de Cuidados Continuados						3		2	3
<b>Política territorial integrada de intervenção comportamentos aditivos</b>								3	1
Promover e divulgar medidas de prevenção de hábitos alimentares de risco, incentivando estilos de vida saudáveis						3			1
Plano de acção articulado para os comportamentos aditivos						3		3	1
<b>Constituição de um cluster de empreendedorismo social</b>			2	3				1	2
Articular respostas sociais com rede de apoios institucionais e financeiros (programas específicos) micro crédito			2	3				2	1
"Incubadora Social de Lisboa"			3	3	1	1	1		2
Fomentar o "marketing social"			1	1	1	1	1	1	1
<b>Plataforma integradora investigação em áreas de inovação social</b>								1	1
Redes institucionais de investigação e intervenção área das Pessoas Sem Abrigo					1	1		3	2
Planos de formação sobre: PSA, Envelhecimento e Crianças					1	1	1		
Avaliação e disseminação do projecto "Dê para Troca" - livros escolares							3		
Avaliação e disseminação do projecto "Desafios Inclusivos" - iniciativas intergeracionais numa cidadania activa					1	1	1		1

Esta grelha, se bem que construída de modo provisório, permite **realçar a ténue relação existente entre os produtos e acções presentes em Plano e os domínios estratégicos “Rendimento”, “Mercado de trabalho” e “Habitação”, facto que deverá merecer análise futura em momento adequado.**

Simultaneamente, sublinha a **existência de uma relação forte com o domínio “Governança e participação”**, sobretudo graças às acções de cooperação e coordenação interinstitucional e de intervenção integrada presentes com forte intensidade em 13 das acções, marcando claramente a maioria dos seus produtos.

Daí que o processo de monitorização e avaliação das acções do Plano deva dar particular ênfase à avaliação dos resultados neste domínio tendo em conta, entre outros aspectos:

- a democracia nas tomadas de decisão, planeamento, operacionalização e avaliação nos seus diversos níveis, incluindo o decisório;
- a diversidade e complementaridade das parcerias;
- o dinamismo de cada parceiro e da parceria no seu todo;
- a capacidade operativa da parceria constituída em torno de cada acção e produto
- o envolvimento efectivo e consequente das pessoas e comunidades.

De realçar também a existência de um conjunto de actividades e produtos que, pela sua concepção e previsíveis consequências, deverão assumir um papel determinante na garantia da efectividade dos resultados, nalguns casos junto de categorias sociais particularmente fragilizadas (sem abrigo, estrangeiros, idosos) e territórios em risco, assegurando a desejada **equidade** no acesso às oportunidades e a capacidade de delas usufruir. Há que potenciar este facto acompanhando com especial cuidado os resultados de cada acção e a concepção dos produtos. Em relação a actividades que possam não estar tão directamente vocacionadas para este efeito, será necessário assegurar que os produtos previstos assegurem na sua concepção a centralidade deste critério de referência.

Por último, tendo em conta o referido no ponto 1.1 Luta contra a pobreza e exclusão social: prevenção, reparação e assistência (ver pág. 3), propõe-se que os Grupos de Missão e os restantes envolvidos nas diversas actividades e concepção de produtos realizem um exercício de reflexão sobre o contributo que os resultados das suas acções deverão trazer do ponto de vista das medidas preventivas/precoces e das reparadoras dirigidas a situações de pobreza e às pessoas que as sofrem, sinalizando ainda as medidas de carácter assistencial que, não contribuindo directamente para a promoção da coesão social, são essenciais, revestindo-se em muitos casos de carácter de urgência, pelo que não devem ser menosprezadas.

Entendem-se as **medidas preventivas** como aquelas que antecipam as causas e intervêm sobre as estruturas geradoras da pobreza e exclusão nos diversos domínios estratégicos aqui considerados, abrangendo a população em geral e, em particular, aqueles que poderão revelar maior risco; as **medidas reparadoras**, por sua vez, como as que intervêm sobre situações de pobreza e exclusão já manifesta, procurando corrigi-las no sentido da integração das pessoas e comunidades; as **medidas de carácter assistencial**, que se revestem muitas das vezes de carácter de urgência, como aquelas que se destinam a acudir a casos de necessidade extrema, desejavelmente pontuais, em torno de necessidades básicas não asseguradas.

Tabela 3. Grelha Carácter das actividades PDS

Acção	Descrição de actividade	Carácter da actividade	Domínios estratégicos	Resultado esperado	A envolver	
					Pessoas	Entidades
Designação da acção como consta do PDS	Breve descrição da actividade concreta (cada acção terá mais de uma actividade)	Preventiva Reparadora Assistencial	Rendimento Mercado de trabalho Educação/Qualificação Saúde Habitação	Breve descrição do resultado esperado com esta actividade concreta <i>(não se trata do resultado da acção no seu conjunto)</i>	Grupo, "categoria social", das pessoas a envolver em relação às quais se esperam resultados efectivos	Entidades a envolver para assegurar o êxito da acção e / ou que beneficiarão com a acção

Acção	Descrição de actividade	Carácter da medida	Domínios estratégicos	Resultado esperado	A envolver	
					Pessoas	Entidades
Incubadora de iniciativas empresariais	Acolhimento e apoio a empresa na área da tecnologia	Preventiva	Mercado de Trabalho Emprego	Criação de uma empresa Criação de 4 postos de trabalho directos	Jovens recém licenciados	Instituto Superior Técnico
	Acolhimento e apoio a empresa na área da sensibilização ambiental	Reparadora	Mercado de Trabalho Rendimento	Criação de uma empresa Criação de 3 postos de trabalho directos	Ex-reclusos	IRS
	Acolhimento e apoio de cooperativa de apoio à família (saúde e arrumação e pequenas limpezas)	Preventiva Reparadora Assistencial	Mercado de Trabalho Rendimento Saúde	Criação de uma cooperativa Criação de 6 postos de trabalho directos	Jovens recém licenciados (enfermagem e psicologia). Mulheres desempregadas há mais de 24 meses com baixas qualificações formais. Idosos em situação de pobreza	ISPA IEFP SCML

Exemplo fictício

## 6. Operacionalização do Referencial Estratégico, condições de realização e cronograma

A operacionalização do Referencial foi precedida de um processo que se iniciou em 2013 e que consistiu nos seguintes passos:

### Ilustração 6. Actividades desenvolvidas em 2013

2013
Definição dos domínios estratégicos
Sinalização de indicadores, fontes com identificação de âmbito geográfico e periodicidade
Proposta de bateria de indicadores de referência
Elaboração do 1º Relatório do Grupo de Missão
Reuniões com Grupos de Missão
Participação em sessões de trabalho com o Grupo de Trabalho Área Envelhecimento
Elaboração do 2º Relatório do Grupo de Missão
Concepção da articulação entre Referencial Estratégico e Plano
Concepção da operacionalização do Referencial e das suas condições de realização
Elaboração do Relatório 2013

Para 2014 as actividades esperadas são as seguintes:

Ilustração 7. Actividades e condições de sucesso 2014

2014	Condições de Sucesso	Cronograma
Início da fase de operacionalização	Aprovação por parte da Rede Social	-
Estabilização das fontes – estabelecimento de protocolos	Disponibilidade das fontes em assumirem compromisso de colaboração	1º, 2º e 3º meses
Substituição de indicadores em função do seu âmbito geográfico	Sinalização de outros indicadores. Capacidade de elaboração de indicadores calculados com base em estimativas para o concelho	1º, 2º e 3º meses
Sinalização e incorporação de dados qualitativos que complementem os indicadores de referência (estudos, inquéritos, etc.)	Adequação de estudos aos objectivos do Referencial. Disponibilidade das entidades sinalizadas.	1º, 2º e 3º meses
Trabalho conjunto com os restantes Grupos de Missão para reflexão sobre articulação com Referencial Estratégico (Tabelas 2 e 3 deste Relatório)		1º, 2, 3 e 4º meses
Articulação regular com os restantes Grupos de Missão		Todo o período
Estabilização da bateria de indicadores tendo em conta as fontes comprometidas e indicadores de substituição	Depende do resultado das duas actividades anteriores	4º mês
Recolha dos dados de partida (2011) para cada indicador e primeira alimentação da base de dados – retrato de partida		4º mês
Definição dos valores de referência para cada indicador (2020)	Possibilidade de articulação com outras iniciativas estratégicas europeias, nacionais e locais	5º e 6º meses
Início da monitorização		7º mês
Apresentação de Relatório anual (ano civil)		Final ano

Ilustração 8. Cronograma 2014

2014 Actividades	Meses							Final ano civil
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	
Início da fase de operacionalização – Aprovação Rede Social	■							
Estabilização das fontes – estabelecimento de protocolos	■	■	■					
Substituição de indicadores âmbito geográfico	■	■	■					
Sinalização e incorporação de dados qualitativos	■	■	■					
Trabalho com Grupos de Missão tabelas 1 e 2	■	■	■	■				
Articulação com os restantes Grupos de Missão	■	■	■	■	■	■	■	
Estabilização da bateria de indicadores	■			■				
Recolha dos dados de partida (2011) – retrato de partida	■			■				
Definição dos valores de referência (2020)	■				■	■		
Início da monitorização	■						■	
Apresentação de Relatório anual (ano civil)	■							■

Nota: Seis meses após a elaboração do Relatório anual será elaborado um relatório intercalar

## **Equipa**

A equipa que assegurará este processo deverá ser constituída pelo Grupo de Missão (equipa actual a ser alargada a outras entidades), ficando a parte operacional a cargo do OLCPL. Tendo em conta a abrangência do campo de acção que esta actividade implica, e no sentido de evitar a constituição de um grupo cuja dimensão o torne inoperante, deverão ser sinalizados parceiros estratégicos que se considerem relevantes para a qualidade do processo.

## **Processo**

O Grupo de Missão reunirá trimestralmente com a Comissão Executiva e sempre que necessário com outros Grupos de Missão, individualmente ou em grupo, por temas ou entidades coordenadoras. Nalguns casos, reuniões de carácter territorial ou com equipas de projecto deverão ser promovidas.

Os principais produtos esperados serão os relatórios de periodicidade anual (ano civil), havendo lugar a um ponto de situação intercalar (seis meses depois do anual).

No relatório de 2014, a par do ponto de situação, o Grupo de Missão deverá apresentar recomendações concretas com vista à preparação do PDS seguinte a entrar em vigor em 2015.