

Estratégia Local Integrada Combate à Pobreza Lisboa

Roteiro

Esta proposta reflecte os resultados dos Encontros Imediatos de Muitos Degraus, 10 momentos de reflexão sobre uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza em Lisboa, e do Seminário 1º Patamar para o Compromisso, dinamizados pelo Observatório de luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa, no âmbito do protocolo estabelecido entre a Câmara Municipal de Lisboa e a EAPN Portugal/Rede Europeia Anti-Pobreza

Índice

Enquadramento.....	4
Combate à Pobreza, contextualização histórica - Europa, Portugal e Lisboa.....	5
Pobreza, o conhecimento.....	16
Porquê uma estratégia local integrada de combate à pobreza?.....	19
Metodologia, Encontros Imediatos de Muitos Degraus	21
Proposta de Roteiro	22
Princípios, a articulação e o envolvimento como princípios fundamentais	23
Governança, para criar impacto é preciso passar para um patamar diferente na governação.....	24
Comunicação, o bom conhecimento é aquele que tem utilidade	29
Avaliação, monitorização dos indicadores e das acções e respectiva avaliação	31
Próximos passos	32

Enquadramento

De acordo com o proposto no protocolo estabelecido entre a Câmara Municipal de Lisboa e a EAPN Portugal/Rede Europeia Anti-Pobreza, que prevê o desenvolvimento de instrumentos que permitam uma melhor actuação dos diversos agentes da cidade no que diz respeito ao combate à pobreza e exclusão social, o Observatório de luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa, em conjunto com o município, dinamizou uma reflexão participada por agentes da cidade (cidadãos, organizações e decisores políticos), com vista a criar condições para a construção de uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza em Lisboa (ELICPL). Aliás, a inscrição deste objectivo no plano de governo local, incluído no documento Grandes Opções do Plano Lisboa 2018-2021, no eixo “Uma cidade da cidadania para todos, que combate exclusões e defende direitos e promove o seu acesso universal”, encontra-se em sintonia com este propósito, revelando a preocupação do município em alcançar uma maior coesão social.

Com vista à sua concretização, no primeiro semestre de 2018, foram dados os primeiros passos na definição de um Roteiro, que ao ser considerado o mapa da viagem (*roadmap*), dá indicações sobre quais as etapas e passos necessários para alcançar o destino final que, neste caso, será a definição de uma ELICPL.

Este Roteiro poderá ser considerada o primeiro patamar para o compromisso com vista à existência de uma ELICPL, colocando Lisboa como município pioneiro na abordagem integrada das situações de pobreza, reforçando que tal realidade complexa exige uma abordagem multidisciplinar articulada, contrariando a actuação de políticas e acções soltas e desligadas entre si, podendo impulsionar e alavancar o surgimento de estratégias locais integradas noutros territórios e com outra escala, nomeadamente regional ou nacional.

C Combate à Pobreza, contextualização histórica – Europa, Portugal, Lisboa

De modo sintético, e remetendo para o decorrer do século XX até à actualidade, a preocupação com a pobreza e exclusão social, entre avanços e recuos, esteve regularmente presente, de forma mais ou menos clara, tanto na denominada Comunidade Económica Europeia, como na actual União Europeia, reflectindo-se ao longo das décadas num conjunto de iniciativas e intenções orientadoras de programas e acções a nível nacional, em cada um dos Estados-Membros, e local.

De seguida, apresenta-se de forma sucinta uma resenha histórica dos principais marcos europeus e nacionais que desenharam e desenharam a actuação no combate à pobreza.¹

■ Principais marcos europeus

A crise petrolífera vivida no período 1973-74 e o aumento exponencial do preço do petróleo gerou uma grave crise socioeconómica nos Estados Unidos da América e nos países Europeus, com impactos inevitáveis no crescimento de situações de pobreza. Na Europa, dá-se então início aos primeiros esforços, encetados por alguns países, no desenvolvimento de acções de combate à pobreza. Assim, em 1974, o Conselho Europeu, adopta o **1º Programa de Acção Social**, onde surge a definição oficial de pobreza, seguindo-se a implementação do **I Programa de Luta Contra a Pobreza (1975)**, com um conjunto de micro projectos, alargando o debate e assumindo-se que “são considerados pobres aquelas pessoas que dispõem de rendimentos inferiores à metade dos rendimentos médios per capita do país em que vivem”.

Uma década depois, o **II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (1985-1989)** deu ênfase ao facto de a pobreza ser uma realidade que afectava todos os 12 Estados Membros da União Europeia alargando o número de projectos e direccionando-os para grupos específicos.

O terceiro programa, conhecido por **Pobreza III**, mas oficialmente designado “**Programa Comunitário para a Integração Económica e Social dos Grupos Menos Favorecidos**” (1989-1994), focou a sua acção no território, segundo os princípios de multidimensionalidade, participação e parceria, mantendo também a intervenção junto de grupos-alvo através de acções piloto e iniciativas consideradas inovadoras. Neste âmbito surgiu o **Observatório**

¹ Para informação mais detalhada, consultar publicação “Erradicar a Pobreza – Compromisso para uma Estratégia Nacional” in https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/rediteia_48.pdf

Europeu sobre a Luta contra a Exclusão Social (1991-1994) que no seu primeiro relatório relacionou o conceito de exclusão social com o não acesso a direitos sociais.

O que viria a ser o quarto programa (Pobreza IV ou Inclusão I) acabou por não vingar devido à posição de alguns Estados-Membros, nomeadamente, Alemanha e Reino Unido, que proclamaram o princípio de subsidiariedade, atribuindo unicamente a cada país a responsabilidade da intervenção no combate à pobreza e exclusão social no seu território.

Contudo, o conceito de exclusão e o combate à pobreza, ainda que de forma subliminar, continuou a ser tido em conta e integrado em diversas iniciativas comunitárias, programas, recomendações e orientações, como o **Tratado de Maastricht**, o **Tratado de Amesterdão**, **Estratégia Europeia sobre o Emprego**, os programas **Horizon**, **Now**, **Integra**, **Equal**, entre outros, os quais promoviam o trabalho nesta matéria de acordo com os princípios de articulação e cooperação, numa lógica transnacional.

A própria Comissão Europeia, numa recomendação aos Estados-Membros, no seguimento da experiência e resultado do Programa III, sugeriu a implementação de **Programas Nacionais de Combate à Pobreza** que fossem ao encontro dos princípios adoptados por aquele, tendo sete dos doze países incorporado esta recomendação, entre os quais Portugal.

A preocupação com a coesão social manteve-se com a **Estratégia de Lisboa**, contudo, já numa vertente sobretudo económica. As linhas de orientação conhecidas por Triângulo de Lisboa tinham como princípio fundamental converter a economia da União Europeia na economia do crescimento acompanhado de mais e melhor emprego e uma maior coesão social, tendo os Estados-Membros que desenhar e implementar Planos Nacionais de Acção para a Inclusão que fossem ao encontro da concretização das políticas de coesão de cada um dos países.

A revisão desta Estratégia, em 2005, voltou o foco para o Crescimento e o Emprego, retrocedendo no que diz respeito à Inclusão Social, prevendo a elaboração e implementação por cada país membro de um **Programa Nacional de Reformas**, conhecidos também por Planos Nacionais de Acção para o Crescimento e Emprego, tendo o Programa Progress sido o instrumento criado para apoiar financeiramente os objectivos da União Europeia nos domínios do emprego, assuntos sociais e igualdade de oportunidades.

Apesar de, entre 2007 e 2013, com a entrada em vigor do novo Quadro Comunitário de Apoio, terem terminado as Iniciativas Comunitárias com enfoque directo no combate à pobreza, assentando numa prática de experimentação, inovação e partilha muito enriquecedoras no combate à pobreza, foram dados sinais de tentativa de manter a perspectiva da inclusão social presente, seja através da criação da **Estratégia Europeia de Inclusão Activa**, que defendia que o emprego para ser inclusivo teria que ser articulado com

outras dimensões, seja pela vontade de criar uma rede de observatórios locais a fim de tornar visíveis as melhores práticas.

Em 2010, ao mesmo tempo que é instituído o **Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social**, que pretendia chamar a atenção para a responsabilidade colectiva, política e da sociedade civil, e da participação activa das próprias pessoas em situação de pobreza e exclusão social, é aprovada uma nova Estratégia Europeia, a **Estratégia 2020**, cujo enfoque continua na linha da anterior. Objectivamente, o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo proclamado, concretizou-se numa governação financeira e económica, estando o combate à pobreza associado à Guideline nº 10 respeitante exclusivamente ao emprego, transparecendo que o crescimento e a criação de emprego são suficientes para conseguir alcançar tal finalidade.

Também foi acordado que até ao fim do período em vigor desta Estratégia, 2020, deveria existir um compromisso de redução de 20 milhões de pobres nos países da União Europeia, meta que por não ter sido aceite por todos os Estados-Membros sofreu uma redução para 12 milhões. Neste âmbito, é criada a **Plataforma Europeia contra a Pobreza e Exclusão Social** que, entre outras medidas, inclui a proposta de 20% do Fundo Social Europeu ser direccionado para o combate à pobreza e exclusão social; a referência à instituição de uma parceria com a sociedade civil com vista à implementação mais eficaz das políticas sociais; e a coordenação das políticas dos países através do Método Aberto de Coordenação na área da protecção social e da inclusão social (MAC Social) e pelo Comité da Protecção Social. Tal como nas anteriores Estratégias, continua a faltar a definição de metas e instrumentos de avaliação, sendo que a expectativa de participação e diálogo social proclamados, efectivamente, acabou por não se concretizar.

Contudo, o impacto da crise económico-financeira vivida neste milénio provocou o agravamento dos números do desemprego e o conseqüente aumento das situações de pobreza que, aliados aos desafios do envelhecimento e redução da população em idade activa, fez que em Fevereiro de 2013 fosse criado o **Pacote de Investimento Social** com recomendações direccionadas para os sistemas de protecção social e sua sustentabilidade. Mais uma vez as orientações dadas em formato de recomendação tiveram pouca repercussão nas políticas nacionais dos Estados-Membros.

Outra das medidas tomadas foi a substituição do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC), existente desde 1987, pelo **Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC)**, alterando assim a governação para um modelo de gestão partilhada gerido pelos Estados Membros com base num Programa Operacional Nacional por um período de sete anos (2014-2020). O seu propósito vai ao encontro do anterior programa ao cingir a sua actuação a uma lógica meramente assistencialista de distribuição alimentar, de roupa e outros bens essenciais, podendo igualmente apoiar medidas de

acompanhamento e disseminação de boas práticas em matéria de assistência não-financeira às pessoas mais vulneráveis.

Contudo, não é possível apreciar os resultados destas iniciativas, porque a avaliação e a revisão de meio-termo da implementação da Estratégia 2020, prevista ocorrer até Outubro de 2014, são, até ao momento, desconhecidas.

Um dos mais recentes sinais de uma vontade conjunta de agir no sentido de construir uma Europa socialmente mais coesa, foi a proclamação, na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento, realizada em Novembro de 2017, do **Pilar Europeu dos Direitos Sociais**, que sob três grandes eixos, igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho; condições de trabalho justas; e protecção e inclusão social, pretende garantir uma União Europeia mais justa e inclusiva.

Esta, que pode ser considerada a primeira "Cimeira Social" ao nível de chefes de Estado e de Governos da União Europeia que teve lugar nos últimos 20 anos, obteve o apoio unânime aos 20 princípios e direitos consagrados no Pilar, onde se reconhece a necessidade fundamental de convergência crescente face ao risco significativo de pobreza, em particular a pobreza infantil.

Quadro nº1: Síntese cronológica dos principais marcos europeus de combate à pobreza e promoção da inclusão social

1975-1993 - Programas Europeus de Combate à Pobreza

1994 - Fim Programas Europeus de Combate à Pobreza

Tratado Amesterdão (artº 136/137)

1997 - Ano Europeu de Luta Racismo, a Xenofobia e o Anti-Semitismo

Estratégia Europeia para o Emprego

2000-2010 - Estratégia de Lisboa

2005 - Revisão da Estratégia de Lisboa

2008 - Estratégia Europeia de Inclusão Activa

Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão

2010 - Social

Estratégia Europa 2020

2011 - Criação da Plataforma Europeia de combate à Pobreza

2012 - 20% do Fundo Social Europeu ao combate à Pobreza (2014-2020)

2013 - Pacote de Investimento Social

2013 - Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

O Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC) 2014-2020

2014/15 - Revisão da Estratégia Europa 2020

2017 - Pilar Europeu dos Direitos Sociais

in, Erradicar a Pobreza. Compromisso para uma Estratégia Nacional (https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/rediteia_48.pdf)

❶ Principais marcos nacionais

A entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, actual União Europeia, permitiu que Portugal passasse a integrar os fundos europeus dos quadros comunitários vigentes, com o objectivo de aproximar os seus padrões de desenvolvimento à média dos países europeus, o que se reflectiu no modo de actuar do país no combate à pobreza e exclusão social. É, alias, já no início dos anos 80, devido às consequências do impacto da crise petrolífera de 1973 e das políticas recessivas adoptadas em pleno contexto de implementação da democracia, que surgem os primeiros estudos dedicados à realidade da pobreza em Portugal².

Neste sentido, em plena aplicação dos programas europeus Pobreza II e Pobreza III, são nomeados, em 1990, os denominados **Comissários da Luta Contra a Pobreza** com o intuito de coordenarem as entidades promotoras dos projectos nacionais. Em Portugal foram financiados 4 projetos de grande envergadura: Zona Histórica da Sé e São Nicolau; Trabalho de Rua com Crianças em Risco ou Situação de Marginalidade; Mundo Rural em Transformação; e Aldeias de Montanha. Nesse mesmo ano, foi criado o **Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza**, alinhado com o Programa Europeu e seguindo as orientações da Comissão Europeia e, dez anos depois, em 1996, na sequência da sua avaliação, é lançado o **Regulamento do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza**, onde se refere as condições de parceria exigidas: cooperação público-privado, acção intersectorial, perspectiva integrada, participação e capacitação.

Em 1992, a criação da **Direcção-Geral de Acção Social**, consubstancia estes princípios nas suas directrizes, adicionando o desenvolvimento comunitário também na sua linha de acção.

A aplicação deste modo de intervir no propósito da inclusão social e no território passa a ser notória, ao longo dos anos das diversas décadas, num conjunto de programas nacionais implementados, como é o caso do **Programa Especial de Realojamento** (1993), o **Programa Rede Social** (1999), **Programa para a Inclusão e Desenvolvimento - PROGRIDE** (2004), o **Programa Escolhas** (2001), **Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social** (2007), reflectindo-se igualmente na implementação de políticas sociais direccionadas especificamente para pessoas com baixos rendimentos, como é o caso do **Rendimento Mínimo Garantido** (1996), denominado desde 2003 de **Rendimento Social de Inserção**, e o **Complemento Solidário para Idosos** (2005).

Seguindo as orientações resultantes da Estratégia de Lisboa, Portugal produziu **Planos Nacionais para a Inclusão** (PNAI) para o período 2001-2003 e 2003-2005, numa lógica de

² Estudo "A Pobreza em Portugal" (Bruto da Costa, A., Silva, M., Pereirinha, J. Matos, M, 1985)

definir estratégias globais de inclusão social, identificando os principais eixos estratégicos de intervenção e as medidas políticas em curso e a implementar.

A revisão da Estratégia de Lisboa com o foco centrado no Crescimento e Emprego, no Conselho da Primavera de 2005, fez com que Portugal elaborasse o seu **Plano Nacional de Reformas** para o horizonte 2005/2008, designando-se Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego.

Tendo-se desviado a centralidade da inclusão social e apesar da sua não obrigatoriedade, Portugal manteve a definição de Planos Nacionais para 2006-2008 e 2008-2010.

No âmbito da **Estratégia Europeia de Emprego**, importa destacar o papel das Iniciativas Comunitárias no impacto no combate às desigualdades e exclusão, como foi o caso do **Programa EQUAL** (2000-2006) e do **Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social**, financiados pelo Fundo Social Europeu, reflectindo-se em inúmeros projectos em Portugal, que envolveram organizações do estado, sociedade civil e empresas.

O ano de início da **Estratégia Europa 2020** (2010) é designado pela União Europeia como o **Ano Europeu do Combate à Pobreza e Exclusão Social** cuja finalidade era sensibilizar para as questões relacionadas com a pobreza, mantendo este assunto na agenda política dos diversos países da União Europeia. Em Portugal, foram inúmeras as iniciativas que de Norte a Sul do país foram desenvolvidas, envolvendo diversos agentes sociais públicos e privados adoptando uma vez mais a lógica de cooperação e trabalho em rede.

Ainda no âmbito dos compromissos assumidos por esta Estratégia e nas metas estabelecidas no combate à pobreza, Portugal define como propósito reduzir 200.000 pessoas em situação de pobreza, desconhecendo-se, todavia, as prioridades, estratégias de acção e recursos para alcançar este objectivo.

O assumir deste compromisso é colocado em causa pela assinatura do **Memorando de Entendimento com a Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu** (vulgarmente conhecido como Troika) para o período 2011-2014. Nestes anos, Portugal acaba por estar ausente da Estratégia Europa 2020 e dos compromissos associados, nomeadamente, dos directamente relacionados com o combate à pobreza.

A influência da gestão tecnocrata levada a cabo pela mencionada Troika, reflectiu-se na mudança de um conjunto de políticas directamente relacionadas com o mercado de trabalho, nomeadamente alterações ao Código do Trabalho que potenciaram a flexibilização dos despedimentos e o aumento da precariedade laboral, mas também alterações nas políticas de protecção social que se traduziram por exemplo, em cortes nas prestações sociais, inclusive nas prestações de desemprego, no rendimento social de inserção e nas pensões, entre outras. Ainda no âmbito deste contexto social de crise, em

2011, é lançado o Programa de Emergência Social que se destaca pela adopção de uma lógica de carácter assistencialista onde se inclui a criação de diversas cantinas sociais que pretendiam responder às carências alimentares mais urgentes.

O fim do período da intervenção deste Memorando de Entendimento coincide com a entrada em vigor de um novo quadro de financiamento europeu designado **Portugal 2020** (2014-2020) que reúne cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP, e que prossegue os princípios da anterior Estratégia europeia: Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, visível nos Programas Operacionais em curso em Portugal.

No conjunto dos programas definidos e directamente orientado para a procura de respostas a problemas de pobreza e exclusão social, destacamos o designado **Desenvolvimento Local de Base Comunitária** (DLBC), que pretende, em contextos rurais, urbanos e costeiros, economicamente fragilizados ou de baixa densidade populacional, através dos seus três eixos de intervenção – Emprego, Educação e Inclusão Social - promover uma resposta aos elevados níveis de desemprego e índices de pobreza; e o **Programa Operacional Inclusão Social e Emprego**, cujos objectivos temáticos pretendem promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego, combater o desemprego jovem e promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação.

Quadro nº2: Síntese cronológica dos principais marcos nacionais de combate à pobreza e promoção da inclusão social

- 1985 - Estudo "A Pobreza em Portugal" (Bruto da Costa, A., Silva, M., Pereirinha, J. Matos, M, 1985)
- 1989 – 1993 – 3.º Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza (Pobreza III)
Projecto da Zona Histórica da Sé e São Nicolau (Porto)
Projecto «Mundo Rural em Transformação» (Almeida)
Projecto «Aldeias de Montanha Apostam no Desenvolvimento» (Covilhã)
Projecto «Trabalho com Crianças da Rua» (Lisboa)
- 1990 – Programa Nacional Luta Contra a Pobreza
- 1990 – Comissários da Luta contra a Pobreza (Norte e Sul)
- 1992 - Direção Geral de Acção Social
- 1993 - Programa Especial de Realojamento
- 1996 - Rendimento Mínimo Garantido
- 1998 - Subprograma INTEGRAR
- 1999 - Programa Rede Social
- 1997 - Programa para o Mercado Social de Emprego Rede Social (posto em marcha em 1999.)
- 2001 -em curso - Programa Escolhas
- 2001-2009 - Iniciativa Comunitária Equal
- 2000 e 2006 - Quadro Comunitário de Apoio III
Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
Planos Nacionais para a Inclusão
Plano Nacional para a Igualdade.
- 2001-2003
2003-2005
2005-2006 Plano Nacional para a Inclusão
2006-2008
2008-2010
- 2003 -Rendimento Social de Inserção
- 2005 - Complemento Solidário para Idosos
- 2004-2010 - Programa para a Inclusão e Desenvolvimento
- 2007-em curso - Programa Contratos Locais de Desenvolvimento Social
- 2007-2013 - Quadro de Referência Estratégico Nacional
Agenda Operacional para o Potencial Humano; Agenda Operacional para os Fatores de Competitividade;
Agenda Operacional para a Valorização do Território
- 2010 -2020 - Estratégia Europa 2020
- 2011-2014 - Memorando de Entendimento com a Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu
- 2011-2014 - Programa de Emergência Social
- 2014-2020 - Novo Quadro Comunitário (2014-2020)
Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
Programa Desenvolvimento Local de Base Comunitária

🔴 Principais marcos na cidade de Lisboa

Reportando-nos ao período posterior à entrada de Portugal na União Europeia, Lisboa, tal como os restantes municípios nacionais, viu muitas das políticas europeias e nacionais, serem concretizados no seu território em diversas dimensões, através da implementação dos diversos programas e projectos, quer no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio, quer de iniciativas nacionais estatais ou privadas, influenciando fortemente o seu modo de actuar no que diz respeito ao combate à pobreza e exclusão social.

Deste modo, e de forma meramente exemplificativa, mencionamos de seguida algumas das mais emblemáticas iniciativas europeias e/ou nacionais com repercussão local, como foi o caso do **Programa Especial de Realojamento (PER)**, que concedeu apoio financeiro para a erradicação das barracas existentes e respectivo realojamento das famílias em habitações de custos controlados; a criação da **Rede Social de Lisboa** em 2006, com o propósito de ter uma actuação concertada com vista à prevenção e solução de problemas sociais e à definição de prioridades comuns; a **Iniciativa Comunitária Equal**, que nas suas três fases de implementação permitiu, para além das áreas temáticas abordadas, implementar um modo de trabalhar em rede e multidisciplinar que ficou enraizado; o **QREN Mouraria**, que teve em vista a revitalização social de um território com vista à melhoria da qualidade de vida e à diminuição dos fenómenos de pobreza e exclusão social; o programa comunitário **DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária**, cujas Estratégias de Desenvolvimento Local pretendem, através de uma abordagem territorial com os parceiros locais, ir ao encontro dos objectivos da Estratégia Europa 2020; o **Programa Escolhas**, com a finalidade de promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos mais vulneráveis; o **Programa CLDS**, com vista a desenvolver de forma multisectorial e integrada acções em parceria para combater a pobreza persistente e a exclusão social; o **Programa K’Cidade, Programa de Desenvolvimento Comunitário Urbano**, que assumindo um compromisso de longo prazo e com uma abordagem integrada, tem em vista procurar responder aos desafios enfrentados pelas comunidades urbanas mais pobres e socialmente excluídas; o **Programa Bip/Zip - Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária**, criado em 2011 pelo município com vista a dinamizar pequenas intervenções em parceria nos diversos bairros da cidade; o **Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA)**, decorrente da Estratégia Nacional para a Integração da Pessoa Sem-Abrigo.

Inserido neste contexto surge, em 2006, o **Observatório de luta Contra a pobreza na cidade de Lisboa**, uma iniciativa da EAPN Portugal/Rede Europeia Anti-Pobreza, em parceria com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Fundação Montepio e, desde 2017, Câmara Municipal de Lisboa, com o objectivo de contribuir para um maior e melhor conhecimento sobre a realidade social da cidade de Lisboa através da criação de instrumentos quantitativos e qualitativos que permitam uma reflexão e actuação mais informada no combate à pobreza em Lisboa.

Estas são apenas algumas das iniciativas num conjunto vasto de programas, projectos, iniciativas e intervenções que foram e são implementados, ao nível macro e/ou micro, por organizações públicas e/ou privadas, muitas da sociedade civil, que através de um modelo de trabalho em parceria trabalham no combate à pobreza e exclusão social.

Quadro nº3: Síntese cronológica de principais marcos locais de combate à pobreza e promoção da inclusão social

1993-2000 - Programa Especial de Realojamento (PER)

2001-em curso - Programa Escolhas

2001-2009 - Iniciativa Comunitária Equal

2004-em curso - Programa K'cidade, Programa de Desenvolvimento Comunitário Urbano

2006-em curso - Rede Social de Lisboa

2006-em curso - Observatório de luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa/EAPN Portugal – Rede Europeia Anti-Pobreza

2007-em curso - Programa CLDS

2011-2013 - QREN Mouraria

2012-em curso - Programa Bip/Zip - Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária

2015-em curso - DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária

2015-em curso - Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo Lisboa

Pobreza, definição e instrumentos

Actualmente, a informação principal que existe sobre pobreza é baseada no instrumento europeu EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) que, em 2004, veio substituir o *European Community Household Panel* (ECHP) existente para o período 1994-2003. Lançado com base num acordo informal entre o Eurostat, seis Estados-Membros da União Europeia (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Grécia, Irlanda e Luxemburgo) e a Noruega, esta ferramenta quantitativa foi criada com vista a fornecer indicadores de pobreza que permitissem conhecer a realidade social em cada um dos Estados-Membros, bem como, Islândia e Noruega.

Ao transmitir informação anual estatística comparativa sobre os rendimentos e condições de vida nos países da UE, torna-se a fonte de referência no que se refere a indicadores de pobreza e desigualdade económica permitindo obter a Taxa de Risco de Pobreza de cada um dos países da União Europeia.

Contudo, sendo reconhecido que medir a pobreza e exclusão social exige uma abordagem multidimensional, em 2010, foi proposto pela Comissão Europeia e aprovado pelo Conselho Europeu, um indicador, AROPE (*At Risk of Poverty and Social Exclusion*), agregador de três subindicadores, com vista a monitorizar os objetivos da Estratégia Europa 2020, e que permitisse obter e transmitir informação sobre pobreza monetária, mas também, sobre a privação material e a intensidade de trabalho, alargando assim a análise no que respeita aos indicadores de pobreza.

Quadro nº4: Definições de indicadores de pobreza

■ **Taxa de Risco de Pobreza e Limiar de Pobreza** é a percentagem da população cujo rendimento disponível equivalente se encontra abaixo do limiar de pobreza, correspondente a 60% da mediana nacional do rendimento disponível equivalente. Após transferências sociais: inclui rendimentos do trabalho e outros rendimentos privados, pensões de velhice e sobrevivência e outras transferências sociais (apoios à família, educação, habitação, doença/invalidez, desemprego, combate à exclusão social).

■ **Taxa de intensidade de pobreza** é a diferença entre o rendimento mediano equivalente disponível de indivíduos abaixo do limiar de risco de pobreza e o limiar de risco de pobreza, expressa em percentagem deste limiar

■ **Privação Material** baseia-se num conjunto de nove itens representativos das necessidades económicas e de bens duráveis das famílias:

- 1) Sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo);
- 2) Sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e viagem para todos os membros do agregado;
- 3) Atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal;
- 4) Sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias;
- 5) Sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida;
- 6) Sem disponibilidade de máquina de lavar roupa por dificuldades económicas;
- 7) Sem disponibilidade de televisão a cores por dificuldades económicas;
- 8) Sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel, por dificuldades económicas;
- 9) Sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto) por dificuldades económicas.

A **Taxa de Privação Material Severa** é a percentagem da população com uma forte carência de pelo menos quatro dos nove itens de privação material.

■ **Intensidade laboral *per capita* muito reduzida** é a proporção de indivíduos com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, viviam em agregados familiares cujos adultos entre os 18 e os 59 anos (excluindo estudantes) trabalharam em média menos de 20% do tempo de trabalho potencial.

■ **Coefficiente de *Gini*** mede numa escala entre 0 e 100 a desigualdade na distribuição do rendimento da população.

Baseado neste instrumento, de periodicidade anual, mas cuja última informação diz respeito ao ano 2016, a taxa de pobreza em Portugal, após transferências sociais, é de 18,3%, a que corresponde uma linha de pobreza relativa de 5.442 euros, equivalente a 454 euros por mês, sendo o 10º país da EU/28 com o valor mais elevado.

Quadro nº5: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento 2017 (dados relativos a 2016)

■ **Taxa de risco de pobreza após transferências sociais: 18,3%**

(2008: 17,9%; 2009: 17,9%; 2010: 18,0%; 2011: 17,9%; 2012: 18,7%; 2013: 19,5%; 2014: 19,5%; 2015: 19,0%)

Taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social: 45,2%

Taxa de risco de pobreza após transferências relativas a pensões: 23,6%

Taxa de risco de pobreza população empregada: 10,8%

Taxa de risco de pobreza população desempregada: 44,8%

■ **Taxa de intensidade da pobreza**: 27,0%

■ **Taxa de privação material** é de 18,0%

(2014: 9,5%; 2015: 19,0%)

■ **Taxa de privação material severa**: 6,9%

■ **Intensidade da privação material**: 3,6%

■ **Intensidade laboral per capita muito reduzida**: 8,0%

■ **Coefficiente de Gini**: 32,6%

Apesar deste indicador ser de extrema relevância, permitindo a comparabilidade da evolução da taxa de pobreza entre países da União Europeia, apresenta algumas limitações, entre quais, o âmbito geográfico macro, chegando dentro de cada território apenas a um nível nacional, bem como, o seu desfasamento temporal de cerca dois anos.

Face a este cenário, torna-se premente que os outros níveis geográficos se socorram de instrumentos complementares de periodicidade mais em consonância com a realidade temporal, com vista a conhecer o seu território e, desta forma, desenvolver políticas e acções concertadas e alinhadas com as necessidades actuais.

No que diz respeito ao conhecimento do retrato social de Lisboa, estes constrangimentos exigiram e exigem a criação de instrumentos de nível local que permitam o conhecimento e monitorização da realidade social do território com vista a cumprir o artigo que consta na declaração “Lisboa, cidade com direitos” e que refere: “*Lisboa será uma cidade com direitos no dia em que for uma cidade informada, que promova a democratização do acesso à informação e ao conhecimento qualificado a todos os cidadãos e cidadãs, de modo a permitir a participação e o exercício da cidadania plena*”.

Porquê uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza?

As situações de pobreza não se encontram isoladas do contexto socioeconómico internacional, europeu e nacional e dos respectivos modelos e decisões a nível político e económico que daí advêm, o que se reflectiu, nas décadas de 80/90, nas várias iniciativas encetadas a nível europeu. Deste modo, os três programas específicos de luta contra a pobreza, materializado em Portugal num programa nacional e respectivos planos de inclusão, davam sinais de que uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza seria possível.

Contudo, e apesar da vontade manifestada por alguns, a não consonância relativamente a uma Estratégia Europeia conjunta de combate à pobreza, provocou alterações na concepção e na lógica de organização e desenvolvimento destes programas e no modo como se perspectivou este assunto, regressando à ideia de que a Pobreza é um problema nacional e, por isso, cabe a cada Estado-Membro desencadear esforços para a sua resolução.

Face a este cenário, em Portugal, e atendendo à situação de urgência que o país vivia no final da primeira década do milénio, tendo-se materializado no resgate financeiro iniciado em 2011 com a Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu (Troika), um conjunto de organizações da sociedade civil, encabeçadas pela EAPN Portugal, e reconhecidos investigadores, em 2016, apresentaram um manifesto com vista ao estabelecimento de um compromisso para uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza que actue nas suas causas e nas diversas dimensões, de forma integrada e articulada. Esta posição, ao considerar que “a produção da Pobreza não resulta apenas da ação de um Estado-Membro em particular, e sim da dinâmica económica a que ele está sujeito pela sua participação na União Europeia(...)” defende a urgência de uma Estratégia Europeia para a Erradicação da Pobreza, reforçando também “(...) que é possível e indispensável que Portugal adote uma Estratégia Nacional para a Erradicação da Pobreza.”³

Deste modo, tal como a existência de uma estratégia nacional para a erradicação da pobreza não invalida uma estratégia europeia nesta matéria, uma estratégia local também não se irá substituir a estas duas.

Neste sentido, indo ao encontro desta vontade e enquanto nenhuma destas iniciativas, quer a nível europeu quer nacional, tomam corpo e se materializam, porque a realidade local assim o exige e as especificidades locais assim o permitem, e em resposta à vontade política inscrita no documento Grandes Opções do Plano Lisboa 2018-2021, considera-se

3 in Erradicar a Pobreza. Compromisso para uma Estratégia Nacional, pag. 63

que o município de Lisboa, pelas várias atribuições que possui, pode dar o passo para ser pioneira a nível local na definição de uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza.

Sendo uma Estratégia Integrada de Combate à Pobreza de qualquer âmbito geográfico, europeu, nacional ou local, um documento agregador dos vários planos e programas já existentes, impulsionando a construção de novos em áreas ainda não contempladas e a sua respectiva articulação, o que as distingue é a abrangência do território, podendo e devendo todas elas ser complementares umas das outras.

Para além da pertinência do “local” ser justificado pelas especificidades do território, a questão do integrado é considerado o busílis da questão. Sendo as causas da pobreza pertencentes a múltiplas dimensões, como a educação, saúde, habitação, cultura, emprego, entre outras e, por isso, fundamentais serem tidas em conta na actuação do combate à pobreza, é crucial que elas actuem de forma integrada e articulada entre si.

Imagem 1: Estratégia local integrada de combate à pobreza



Por este motivo é tão importante na definição e concretização de qualquer estratégia, e nesta em particular por tocar num assunto tão sensível e relevante, a tomada de passos prévios de clarificação da sua implementação, muitas vezes chamado de *roadmap*, esclarecendo e dando indicação a todos os actores envolvidos, as diferentes etapas e fases a ter em conta, bem como os passos a dar em cada uma delas.

Metodologia, Encontros Imediatos de Muitos Degraus

A reflexão sobre a construção de uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza em Lisboa, prioridade inscrita no eixo “Uma cidade da cidadania para todos, que combate exclusões e defende direitos e promove o seu acesso universal” das Grandes Opções do Plano Lisboa (2018-2021), foi concretizada através de um ciclo de encontros denominados Encontros Imediatos de Muitos Degraus, os quais foram organizados em três temas definidos previamente - Conhecimento, Governança e Desenho de um Roteiro - dirigido a profissionais, decisores políticos e cidadãos, com a finalidade de dar os primeiros passos na discussão sobre os valores, princípios, linhas orientadoras e etapas que deverão constar no documento guia/orientador do desenho da ELICPL.

A discussão de cada tema, correspondente a um degrau, foi feita individualmente com cada um dos grupos, resultando em nove encontros, tendo sido realizado, após a conclusão da discussão individual, uma reflexão conjunta, totalizando, ao fim de seis meses de discussão, dez encontros realizados.

Os resultados destes momentos de reflexão foram apresentados num encontro aberto à cidade, denominado 1º PATAMAR PARA O COMPROMISSO – Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza em Lisboa, com vista a alargar o debate, permitindo reunir o máximo de contributos na consolidação da proposta de um roteiro, o mais participado e consensual quanto possível, que permita criar condições para a definição de uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza para a cidade de Lisboa.

Retomando a analogia da viagem, o Roteiro aqui apresentado, enquanto síntese consensualizada de todos os contributos recolhidos, pretende ser a planificação desta “viagem”, o *roadmap*, instrumento que chama a atenção para as condições essenciais à sua concretização, sem as quais não é possível avançar, ao mesmo tempo que define os passos e acções necessárias adoptar.

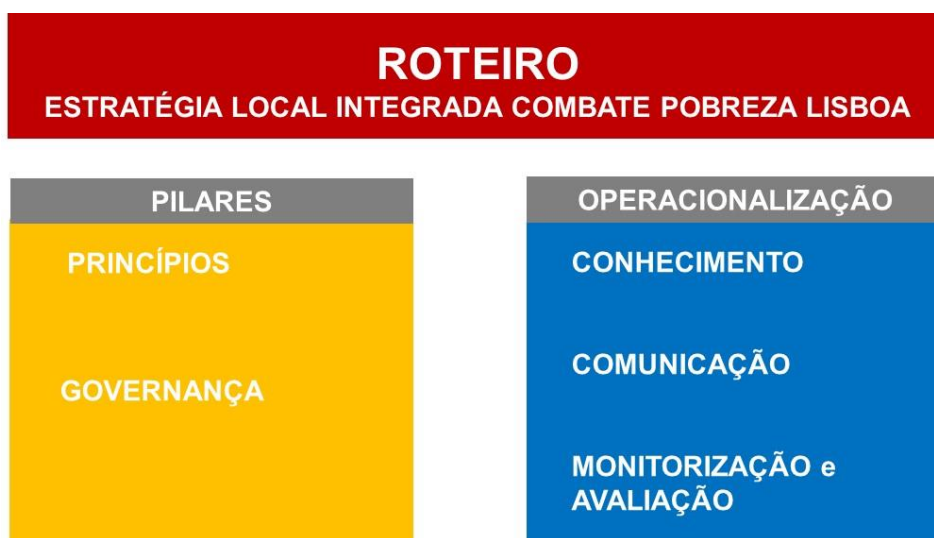
A consensualização e concretização desta etapa é fulcral para poder avançar de forma mais segura e sólida de modo a poder “seguir viagem” o que, neste caso em concreto, significa permitir dar os passos seguintes com vista a definição de uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza.

Este Roteiro, ao definir e esclarecer as diferentes etapas e os passos necessários alcançar até chegar ao destino – Estratégia Local Integrada Combate Pobreza Lisboa – pretende ser o primeiro patamar para o compromisso.

Proposta de Roteiro

A reflexão efectuada nos diversos momentos de discussão permitiu consensualizar que a definição de uma ELICP deverá ter por base cinco eixos, nos quais dois se integram numa dimensão mais estrutural e, por isso, considerados como pilares desta iniciativa, sendo eles os Princípios e a Governança, e os outros três enquadram-se num nível considerado mais de operacionalização, como são o Conhecimento, Comunicação e a Avaliação.

Imagem 2: Roteiro para uma Estratégia local integrada de combate à pobreza em Lisboa - Eixos



Princípios, a articulação e o envolvimento são fundamentais

Colaboração, Confiança, Envolvimento, três princípios destacados como sendo centrais e fulcrais na definição de uma ELICP e que permitirão sustentar outros considerados igualmente como fundamentais, como são, a Liderança criativa, a Participação, a Horizontalidade da gestão, a Negociação, a Resiliência, a Territorialização, a Transversalidade, a Transparência, a Articulação e o Tempo de actuação.

Deste modo, a aplicação destes princípios exigirá o envolvimento de diferentes actores com massa crítica que conduzam uma liderança denominada como criativa, tendo como princípio base a implementação de um modelo de governação horizontal que surja da base para o topo (*bottom-up*).

Este modelo de intervenção, e com vista a cumprir os princípios da articulação, transversalidade e territorialidade, deve ter em conta a integração das diversas políticas e convergência dos diferentes programas e planos locais existentes, bem como, as especificidades do território, partindo do geral para o particular.

A integração de tão diversas áreas e a conseqüente consensualização de objectivos e metas exige, necessariamente, uma abertura e uma capacidade de negociação e diálogo permanente, impondo uma capacidade de resiliência forte.

Tal princípio demonstra-se como sendo ainda mais relevante quando se concorda que as causas das situações de pobreza estão associadas a aspectos estruturais, devendo, por isso, a actuação ser feita de forma estrutural e a longo prazo, correspondendo a diversos ciclos políticos.

Tendo em vista esta concretização e o alcance de uma maior transparência, torna-se necessário existir uma monitorização contínua e avaliação das diferentes políticas e programas/projectos associados, de modo a permitir efectuar os reajustes necessários e, desta forma, actuar de forma efectiva no combate às situações de pobreza.

Governança, para criar impacto é preciso passar para um patamar diferente de governança

As exigências e dinâmica actuais exigem uma mudança de paradigma na forma como se perspectiva a governança no combate à pobreza.

De um modelo *top-down*, de governança tradicional, onde as orientações seguem do topo para a base, é necessário passar para um modelo inverso, *bottom-up*, horizontal, participado, baseado em relações de confiança, diálogo e envolvimento dos diferentes actores com vista a assumir que o compromisso de combate à pobreza é uma assumpção séria.

Esta proposta de modelo de governança rege-se pelo envolvimento de diferentes actores cuja massa crítica é fundamental para uma estruturação e intervenção que tenha em conta a integração das diversas políticas e a convergência dos diferentes programas e planos existentes, bem como, as especificidades do território, partindo do geral para o particular. A integração de tão diversas áreas e a consequente consensualização de objectivos e metas exige, necessariamente, uma abertura e uma capacidade de negociação e diálogo permanente, impondo uma capacidade de resiliência forte.

Constatou-se, que urge inovar no modo como se olha a governança no combate à pobreza, aceitando adoptar conceitos e moldes já existentes de co-lideranças com massa crítica capaz de criar um plano macro que defina um conjunto de directrizes que orientem a implementação nos territórios. Uma estratégia integrada da cidade que sirva de fio condutor ao combate à pobreza deverá ser alimentada dos diversos programas e planos existentes podendo, futuramente, resultar em projectos estruturantes multissetoriais com foco no território, chegando a ser integrados em políticas públicas.

Neste processo de mudança há que questionar de que forma cada um dos envolvidos pode participar e contribuir, chegando a um ponto de consensualização e gestão de recursos. No fundo, estabelecer compromissos substanciados num acordo político a longo prazo, onde todas as áreas da sociedade deverão estar envolvidas, garantindo a sua implicação no processo.

A sua concretização exige identificar entre os agentes existentes aqueles que farão parte deste novo modelo de governança sendo fundamental, seja qual for a opção partilhada adoptada, que tenha o envolvimento da Câmara Municipal de Lisboa, das Juntas de Freguesia, da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, da Rede Social de Lisboa, das Organizações da Sociedade Civil, e dos Cidadãos.

É ainda fundamental a existência de um plano de governança da Estratégia que preveja a existência de um mediador capaz de efectuar a gestão da intervenção, tendo em atenção permanente a articulação com o existente.

Para o sucesso da ELICP é fundamental a satisfação de algumas condicionantes sob pena do seu fracasso, sendo elas, a existência de um pacote financeiro, a definição de metas concretas, a monitorização e avaliação e a tomada de consciência que o combate à pobreza exige tempo e não se coaduna com um ciclo eleitoral.

Quadro nº6: Pilares - Necessidades e Acções

Necessidades

Mudança de paradigma para um modelo bottom-up

Plano macro que defina um conjunto de directrizes, que desencadeiam uma directiva que exija e oriente a sua implementação em todos os territórios, de modo garantir a universalidade

Mediador, centrando-se na intervenção (articulação com o existente), monitorização, avaliação

Liderança colaborativa, que provoque mudança, com massa crítica, de modo a exercer uma liderança comunitária criativa, forte, inovadora.

Co-liderança entre Câmara Municipal de Lisboa, Juntas de Freguesia, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Organizações Sociedade Civil, Rede Social de Lisboa, Cidadãos

Acções

Desenhar nova estrutura de governança, estratégia integrada da cidade/programa fio condutor

Formar lideranças, liderança comunitária, criativa, forte, inovadora

Acordo político a longo prazo, com vista a estabelecer um compromisso sério e conseguir uma implicação de todos no modelo que vier a ser implementado

Desenho do Plano de Governança da estratégia centrando-se na intervenção, na articulação com o existente, na monitorização, na avaliação, na comunicação

Identificar os agentes chave, identificar uma pessoa (ponto focal) de cada dimensão para constituição de grupo que define os passos da estratégia

Estabelecer compromissos, existência de um protocolo que comprometa e envolva todos os actores

Pacote financeiro que permita a concretização, reflectindo a seriedade da vontade

Conhecimento, a importância de produzir conhecimento para sustentar a criação de políticas públicas

Na sociedade de informação em que vivemos, com múltiplos instrumentos de recolha e disseminação, o desconhecimento, ou o mau conhecimento da realidade, impede uma adequada actuação.

Como tal, um dos eixos prioritários de intervenção, nomeadamente no combate à pobreza, e, portanto, um dos primeiros passos a tomar para seguir viagem na definição de uma ELICP diz respeito exactamente à produção de conhecimento. Conhecer mais e melhor é fundamental para poder actuar mais e melhor, tornando-se essencial para garantir uma maior vinculação, envolvimento e participação.

Este princípio vai ao encontro do artigo que consta na declaração “Lisboa, cidade com direitos”, já referido anteriormente, e que refere “Lisboa será uma cidade com direitos no dia em que for uma cidade informada, que promova a democratização do acesso à informação e ao conhecimento qualificado a todos os cidadãos e cidadãs, de modo a permitir a participação e o exercício da cidadania plena” in Declaração “Lisboa, cidade com direitos”.

Neste sentido, será prioritário ter presente a definição oficial do conceito de pobreza, referindo as suas limitações e definindo quais os factores potenciadores de situações de pobreza, percebendo que dar uma resposta eficaz a esta problemática é, por um lado, responder às carências numa multiplicidade de dimensões, como a habitação, emprego, rendimento, educação, saúde, transportes, entre outras, e, por outro, numa lógica de prevenção, efectuar um diagnóstico dos factores de risco.

A diversidade social existente em Lisboa exige quer através de abordagens quantitativas mas também qualitativas que se aprofunde o conhecimento, colocando a descoberto a realidade visível mas também aquela que se encontra opaca e invisível, permitindo identificar o perfil das pessoas que se encontram em situação de pobreza, revelando a sua diversidade.

A análise transversal e crítica deste conhecimento é a forma de conhecer melhor o território, intra e inter concelho, por isso, a uniformização nos critérios de recolha de indicadores e a sua regularidade tornam-se indispensáveis para poder efectuar um retrato de forma multidimensional e longitudinal fidedigno.

Por tudo isto, é crucial a constituição de uma equipa que proceda não só à identificação dos diferentes actores chave e indicadores relevantes, mas que dinamize novas formas de envolvimento em torno de um objectivo comum, estabelecendo relações de confiança com o ponto focal, envolvendo-o no processo de modo a criar uma boa rede de parceiros. Só desta forma se poderá afinar os instrumentos de recolha de indicadores e respectiva análise, criando assim melhores ferramentas para todos podermos actuar: poder político, organizações, cidadãos. Uma das propostas apresentadas vai no seguimento de envolver o poder político através da Assembleia Municipal que, por sua vez, recomendaria à Câmara Municipal de Lisboa a recolha de dados e a elaboração de estudos regulares, bem como, a presença nas assembleias municipais e de freguesia e nas respectivas comissões, estimulando assim contextos de participação e mobilização da comunidade.

Quadro nº7: Conhecimento - Necessidades e Acções

Necessidades

Clarificação do conceito de pobreza

Diagnóstico dos factores de risco

Mais e melhor informação, para conhecer a realidade visível e invisível e para permitir maior vinculação, envolvimento e participação

Uniformização nos critérios de recolha de indicadores:

- co-relacionar indicadores
- indicadores de alerta (prevenção)
- nível micro
- dados a nível de quarteirão (subsecção estatística)
- actualização de informação (reforma administrativa)
- abordagem multidimensional (saúde, educação, emprego, habitação, entre outros)
- análise transversal e longitudinal

Boa rede de parceiros

- criar melhores ferramentas
- afinar melhor os instrumentos de recolha de indicadores e análise

Importância da dimensão qualitativa da informação

Integração de investigações e diagnósticos

Seleccionar e priorizar indicadores de alerta, ter em conta a especificidade dos territórios (freguesia)

Participação das pessoas no conhecimento

Alargar e estabilizar bateria de indicadores

Acções

Efectuar o retrato

- conhecer os vários planos (passados e actuais)
- analisar o que funcionou e o que não funcionou (sistematização de boas práticas)
- conhecer o custo das respostas de combate à pobreza e analisar quanto se ganha em combater a pobreza

Identificar os diferentes actores de informação

- formas de envolvimento (poder administrativo, organizações, cidadãos, académicos)
- ex. ir ao território, envolver os cidadãos, as organizações, dinamizar momentos de partilha de informação

Equipa para identificação de indicadores:

- quem
- que indicadores e que “partículas” priorizar
- regularidade
- como recolher e sistematizar a informação

Permanente acompanhamento entre quem fornece e quem recolhe os dados

Dinamização de grupos consultivos de trabalho locais (decisores políticos, técnicos, comunidade)

Assembleia Municipal recomendar à Câmara Municipal de Lisboa a recolha de dados e elaboração de estudos regulares

Mediador intermediário com o poder político

- solicitar uma audição nas comissões municipais, nas assembleias de freguesia e na assembleia municipal
- criar contextos de participação e mobilização das comunidades favoráveis de modo a envolver os decisores políticos

Criação de um índice de coesão social

Flexibilização dos sistemas/processos

Estabilização de bateria de indicadores
Cooperação no âmbito da Rede Social de Lisboa

Referencial estratégico territorial (micro a nível de freguesias)

Comunicação, o bom conhecimento é aquele que tem utilidade

Saber comunicar o que se pretende, tornar visível e, com isso, criar mudança.

Um dos desafios da constituição de uma ELICP é exactamente a comunicação. Comunicação esta que pode ser vista sob diferentes perspectivas (níveis/fases/momentos): na fase prévia da preparação da ELICP, na fase do processo de elaboração/definição da ELICP e na fase de implementação da ELICP.

Este processo que se revela de necessidade contínua terá que ser aplicado quer a nível interno, quer externo, isto é, ter-se-á que dar relevância de igual modo à comunicação interna, para dentro das diferentes estruturas que vierem a ser criadas, bem como, à comunicação externa, para os diferentes actores da sociedade, nomeadamente ao cidadão comum

Deste modo, um dos primeiros passos neste eixo da comunicação será a constituição de um plano de comunicação, interno e externo, que defina o quê, quem, como, quando, onde e com quem se comunica.

Este plano de comunicação deverá, ao nível interno, contribuir para uma constante partilha de informação sobre a implementação da estratégia, ao nível externo, a sua acção deve reger-se por dois objectivos: primeiro, a sensibilização para o facto de que o combate à pobreza e a sua erradicação é uma responsabilidade de todos sendo o seu envolvimento crucial, e, segundo, que a existência de um instrumento como uma ELICP é essencial para tornar Lisboa uma cidade que enfrenta melhor os constrangimentos sociais.

Deverá ser desenhado e posto em prática por uma equipa de profissionais com conhecimento nesta matéria (agências de comunicação e departamento de comunicação e marketing das instituições), sendo que os produtos de divulgação e sensibilização, como as diversas campanhas desenvolvidas, deverão chegar a diferentes público-alvo e estar presentes em múltiplos espaços, com a devida adaptação de discurso/linguagem e impelir para a acção.

Quadro nº8: Comunicação - Necessidades e Acções

Necessidades	Acções
<p>Definir o que comunicar, a quem, como, onde e com quem</p> <p>Comunicar a mensagem de acordo com os receptores</p> <p>Sensibilizar e envolver diferentes actores de modo a contribuir para a mudança cultural</p> <ul style="list-style-type: none">◦ a escola deve dar atenção a este tema no seu projecto educativo◦ introduzir este tema nas redes já existentes. ex Comissões sociais de freguesia <p>Comunicar a parte do conhecimento (infografia) a todos: chegar a diferentes níveis</p>	<p>Desenhar e implementar Plano de comunicação (interno e externo): marca/logo, site...</p> <p>Acções de sensibilização, comunicar de forma simples e com impacto</p> <ul style="list-style-type: none">◦ adaptação de discurso e instrumentos (diferentes “linguagens”)◦ clarificação de conceitos (pobreza, exclusão social, qualidade vida)◦ divulgação Informação (território e indicadores)◦ desconstruir o que é o social <p>Em:</p> <ul style="list-style-type: none">◦ Escolas: disciplina educação para a cidadania,◦ Iniciativas locais (ex. iniciativas de rua, de bairro, em comissões, associações, entre outros formatos), Sessões de esclarecimento, promoção de debates/reflexão, infografias) <p>Envolver quem tem <i>know-how</i>, departamento de comunicação da CML, SCML em conjunto com agencias de comunicação para elaborar uma campanha</p> <p>Campanha personalizada em diferentes espaços (meios de comunicação social, boletim da junta, facebook, sessões aos cidadãos, assembleia municipal)</p> <p>Campanha massiva para chamar a atenção que isto esta a acontecer</p> <p>Teaser provocador</p> <p>Comunicar os impactos que o combate a pobreza tem na economia, ambiente...</p> <p>A CML divulgar nos seus meios de comunicação as sessões de trabalho dos EIMD</p>

Avaliação, a importância de monitorizar e avaliar os indicadores e as acções

O processo de avaliação existente, muito focados na mera execução, revela-se como sendo um dos “calcanhares de Aquiles” da intervenção social.

Neste sentido, e para que este novo modo de olhar a realidade social, através do desenho de uma ELICPL, possa ir ao encontro das reais necessidades da população e conhecer os respectivos impactos, torna-se essencial, desde logo, a definição de objectivos micro e macro, respectivas metas e indicadores, quantitativas e qualitativas, incorporando desde a fase inicial processos de monitorização e avaliação.

Uma avaliação *ongoing* que para além de conhecer os resultados permita efectuar um acompanhamento regular e próximo ao longo do processo, de modo a ir monitorizando a acção, os processos e os resultados intermédios.

A existência e integração da dimensão da avaliação, desde a fase inicial, através de uma estrutura multidisciplinar com elementos internos e externos que se articule com as demais equipas, permitirá sistematizar informação de forma integrada e criar momentos de avaliação intercalar que possibilitarão dar *feed-back* à cidade ao longo do processo.

Esta regularidade permitirá igualmente atribuir uma maior transparência ao processo e garantir oportunidades de envolvimento dos cidadãos e comunidade.

Quadro nº9: Avaliação - Necessidades e Acções

Necessidades

Avaliação de impacto (quantitativa e qualitativa)

Definição de objectivos micro e macro, respectivas metas e indicadores, qualitativos e quantitativos

Definição de cenários possíveis

Avaliação *ongoing*

Definir e sustentar as prioridades para monitorizar e avaliar

Existência de uma estrutura de implementação da avaliação

Dar *feed-back* à cidade

Acções

Definição e contratualização das responsabilidades da gestão, monitorização e avaliação

Definição de equipa multidisciplinar (interna e externa)

Próximos passos

Dado o primeiro passo com a apresentação de uma proposta de roteiro para a definição de uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza em Lisboa, a próxima etapa, a executar no período 2018/19, será encetar esforços para a implementação das indicações que foram referidas como prioritárias para cada um dos eixos identificados como essenciais: Governança, Conhecimento, Comunicação e Avaliação.

Neste sentido, algumas das acções a desenvolver passam por:

- continuar a sensibilização dos diversos actores para a recolha e partilha de informação/indicadores de modo a existir mais e melhor conhecimento sobre a realidade social de Lisboa;
- dar a conhecer esta iniciativa a diversos actores ainda não envolvidos (Assembleia Municipal, Comissões Municipais, Juntas de Freguesia, Comissões Sociais de Freguesia, CLAS Rede Social de Lisboa), apresentando os propósitos da iniciativa, os resultados alcançados e próximas etapas;
- dar início a uma discussão com os actores identificados neste roteiro sobre o modelo de governação que se considera pertinente adoptar: colaborativo, horizontal, seguindo uma estrutura *bottoom-up*.

Estas iniciativas permitirão continuar a avançar para um segundo patamar de compromisso, tendo como fim último a definição e implementação de Estratégia integrada de combate à Pobreza na cidade de Lisboa.