



observatório
luta contra a pobreza
na cidade de Lisboa

**ORGANIZAÇÕES QUE LUTAM
CONTRA A POBREZA**
*
**CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO
E DE INTERVENÇÃO**

**Contributos do Observatório
de Luta Contra a Pobreza
na Cidade de Lisboa**

Jordi Estivill

Ficha Técnica

Título:

Organizações que lutam contra a pobreza: critérios de identificação e de intervenção

Edição:

Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

Rua Soeiro Pereira Gomes, n.º 7 – Apartamento 311 – 1600-196 Lisboa

Tel: 21.798 64 48

Fax: 21.797 65 90

E-mail: observatoriopobreza@reapn.org

www.observatorio-lisboa.reapn.org

Autor:

Jordi Estivill – Economista. Perito internacional do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

Colaboraram neste trabalho:

Paulo Costa Santos – Técnico Principal do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

Sérgio Aires – Director do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

Data de Edição:

Dezembro 2008

Apoios:

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Banco Montepio Geral

Nota: *Esta publicação poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma, ou qualquer processo, electrónico, mecânico ou fotográfico, incluindo fotocópia, xerocópia, e-mail desde que seja citada a fonte e os respectivos autores.*

Introdução	4
1 Dificuldades e limites. As definições de pobreza	8
1.1 A natureza escorregadia da pobreza e a sua opacidade	8
1.2 O campo social não se confunde com o da luta contra a pobreza	8
1.3 As fronteiras difusas da pobreza	9
1.4 Organizações e organizações	11
2 A coerência com os princípios	14
2.1 A dinâmica participativa e de “empowerment”	14
2.2 A abordagem territorial	17
2.3 Os resultados do partenariado	17
2.4 A visão e a intervenção integradas	18
3 Quadro legal e estatutário	20
3.1 Os mandatos Constitucionais	20
3.2 Estatuto e funções das IPSS	22
4 O peso da história	25
4.1 Permanências estruturais e mudanças das organizações	25
4.2 A participação no quadro de políticas, projectos e programas	26
5 Características das organizações	30
5.1 Estratégias desejadas e reais: reprodução, palição, emancipação, prevenção 30	
5.2 Diagnóstico, programação, execução, avaliação	32
5.3 Objectivos explícitos e implícitos	32
5.4 As actividades que se levam a cabo	33
5.5 De onde vêm e a que se destinam os recursos	34
6 Utilizadores, beneficiários, consumidores, clientes, cidadãos, pessoas. E os pobres?	36
6.1 Uma questão de palavras	36
6.2 Como as pessoas são contactadas, seleccionadas e admitidas	36
6.3 Como intervêm as pessoas pobres	37
7 Resultados, impacto, valor acrescentado e transferibilidade	39
7.1 Os resultados como critério importante	39
7.2 O impacto em políticas e medidas de maior alcance	40
7.3 Valor acrescentado e inovação.	40
7.4 A transferibilidade como critério	41
8 Bases para a aplicação dos critérios	42
8.1 Algumas advertências prévias	42
8.2 Aplicação livre, partilhada, colectiva e mista	43
8.3 O exercício concreto de aplicação	43
8.3.1 Critérios de referência e perguntas orientadoras	44
8.3.2 Três simulacros em duas fases	477
9. Experimentação e generalização	63

Introdução

Este trabalho foi elaborado para o Observatório de Luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa. O seu objectivo é o de estabelecer critérios que sirvam para caracterizar organizações que lutam contra a pobreza em Portugal e, mais especificamente, em Lisboa. A metodologia aqui proposta foi pensada para poder ser transferível para outros contextos e, com as devidas adaptações, estes critérios também podem ser úteis para outras cidades e outros países. A sua formulação deverá permitir clarificar um cenário no qual muitas organizações se afirmam - o da luta contra a pobreza. De alguma forma, o objectivo principal deste documento é o de contribuir para a definição de algumas bases que permitam caracterizar uma dada organização e, em simultâneo, diferenciá-la de outras.

Não se trata de colocar um rótulo e ainda menos de criar um selo ou uma marca ou, pelo contrário, uma espécie de estigmatização para os que não se encaixem nos critérios definidos. Também está fora de questão um juízo moral que criaria categorias dos “bons”, por um lado, e dos “maus”, por outro. Na luta contra a pobreza há lugar para todos os actores e, acima de tudo, o que é necessário é contar com o máximo de actores sabendo, ao mesmo tempo, que nem todos se situam neste campo. Para além disso, os que estão comprometidos com esta luta não o fazem da mesma forma e é comum haver uma gradação, pela qual uns se aproximam mais, e outros menos, dos objectivos por si declarados.

Tão pouco se trata de criar barreiras que, como fronteiras, definiriam quem tem direito a atravessá-las e quem não o tem. Os territórios onde a pobreza se cristaliza são, muitas das vezes, invisíveis, oscilantes e mutáveis. Há que deixar para outros o trabalho de “guarda fronteiriço”. Assim, não se deve procurar neste texto uma intenção pré-conceituosa. Ou, melhor dito, de criação de mecanismos de selecção e validação de apoios ou financiamentos. São outras as instâncias que têm essas responsabilidades que exercem com maior ou menos equidade e justiça.

O sentido deste texto é, simultaneamente, pedagógico e estratégico. Quer dizer, que possui a vontade de colaborar, através de alguns elementos de clarificação, para um debate mais ou menos transparente que ocorre há já algum tempo, e contribuir, na medida do possível, para melhorar o compromisso das organizações na luta contra a pobreza.

Os critérios de caracterização não se referirão a acções individuais ou a actos informais. Umas e outros podem ser muito meritórios e importantes. Inclui-se neste conjunto de acções toda a história da filantropia e da caridade pessoal e uma grande parte da economia de reciprocidade e das relações primárias de solidariedade. Mas, estas não são objecto deste trabalho, o qual põe o enfoque nas organizações, no carácter colectivo e formalizado da sua intervenção. Assim, por exemplo, são excluídas desta análise os apoios que pessoas prestem a outras em situação de pobreza ou os esforços que estas fazem para sair dessa situação. Mas, se algumas destas ajudas ou destes esforços se convertem em iniciativas colectivas e se formalizam, então, entram no âmbito deste estudo.

Surge já aqui uma primeira categorização provisória. Por um lado, existem organizações criadas pelas próprias pessoas pobres, outras mistas, onde se juntam estas pessoas e outras que não o são, e ainda outras formadas por cidadãos, voluntários ou profissionais, cuja finalidade é combater a pobreza. Uma quarta categoria é a das redes, uniões, federações, plataformas, cujo objectivo é o de associar entidades, defendê-las, apoiá-las e representá-las. Embora nem todos estes critérios lhes sejam aplicáveis muitas das considerações que aqui se fazem, particularmente em termos de princípios, podem sê-lo.

Pretende-se que estas reflexões possam ser utilizadas tanto pelas entidades privadas como públicas. Como é evidente, não têm o mesmo estatuto, nem, em muitos casos, a

mesma lógica de intervenção, mas todas elas podem submeter-se à pergunta: *até que ponto estão ou não vinculadas à luta contra a pobreza?* Os critérios que a seguir se apresentam podem ajudá-las a responder a esta pergunta com maior exactidão.

No mundo actual, e isso tem o seu reflexo em Portugal, há uma grande diversidade de intervenções que se reclamam directa ou indirectamente da luta contra a pobreza, promovidas tanto pela administração pública como pelo sector privado. Uma Câmara Municipal, uma Junta de Freguesia, um serviço local do Estado ou um projecto da uma administração consubstanciam formas diversas de actuação neste sector. Igualmente uma associação, uma fundação, um grupo de auto-ajuda, uma associação de moradores, um serviço específico de uma grande entidade, uma mutualidade, uma cooperativa, dão forma à pluralidade daquilo a que os italianos chamam o “privado social”. As iniciativas com fins lucrativos também podem inserir-se na luta contra a pobreza. Aí se encontra o campo da responsabilidade social das empresas. Mas, abundam cada vez mais as formas híbridas em que se conjugam esforços públicos e privados. As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS’s) são disso um bom exemplo porquanto recebem uma parte substantiva do seu financiamento do erário público, organizam-se com critérios próprios do sector privado sem fins lucrativos e, muitas das vezes, cobram pelos seus serviços. As empresas de inserção também recebem ajudas públicas e procuram competir no mercado. As cooperativas têm algumas regalias que o Estado lhes confere, devem obter resultados económicos que assegurem a sua sobrevivência e guiam-se por princípios associativos. A maior parte das formas de parceria, as experiências de desenvolvimento local e as iniciativas emergentes da economia solidária são outros tantos exemplos de articulação entre actores de natureza diversa. Tudo isto nos leva a pensar que, independentemente da sua natureza (entidade pública, iniciativa da sociedade civil ou uma virada para o mercado) os critérios que modulam a sua vinculação à luta contra a pobreza deverão ser aplicáveis a todas. O importante, em definitivo, é esta vinculação.

O conceito fundamental que se vai utilizar é o de *pobreza*. Ainda que se trate de uma noção polissémica e sujeita a discussão, especialmente quando se quer medi-la, é muito mais fácil defini-la do que outras expressões mais recentes como *exclusão* e *vulnerabilidade*. Praticamente toda a gente sabe e admite que uma pessoa pobre é aquela que tem recursos escassos. Outra questão é porque e como pode sair dessa situação. No entanto, e apesar da sua popularidade ser cada vez maior, em relação ao conceito de *exclusão social*¹ (e ainda menos de *vulnerabilidade*) não existe um tão grande consenso. Muitas vezes, tais conceitos trazem um valor acrescentado ao conceito de pobreza. Daí que possa ser útil inclui-los, por vezes, neste trabalho. Por isso, e depois deste capítulo introdutório, dedicamos o segundo capítulo a revelar as dificuldades e limites das definições de pobreza, tentando conhecer o seu impacto ao querer caracterizar e distinguir as organizações que enfrentam, em primeiro lugar, a pobreza e, secundariamente, a exclusão e a vulnerabilidade.

O terceiro capítulo gira em torno dos princípios que modelaram e modelam as estratégias de luta contra a pobreza. O partenariado, a participação dos envolvidos e o seu empoderamento, a intervenção integrada das intervenções e a aproximação territorial, são princípios que, por vezes com nomes distintos, emanam dos milhares de projectos que em todo o Mundo se dedicam ao combate à pobreza e à exclusão. Na Europa, surgiram diferentes programas de luta contra a pobreza promovidos pela União Europeia nos anos setenta, formalizando-se estes princípios no terceiro deles (1989-1994), os quais são uma boa base para formular critérios de caracterização das organizações.

Logicamente, ao estabelecer estes critérios, há que ter particularmente em conta o quadro legal e estatutário das organizações, tanto o externo como o interno. É muito provável que determinadas leis e regras jurídicas definam mandatos explícitos e imponham condições, as quais podem ser reforçadas, matizadas ou neutralizadas pelas missões que adoptam as próprias organizações através dos seus Estatutos e Regulamentos. Esta é a questão abordada no quarto capítulo.

¹ Estivill, J. (2004) Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias. STEP-OIT. Genebra

Em quinto lugar, analisa-se o peso da história, uma dimensão que pode dizer-nos muito acerca do compromisso de uma organização na sua abordagem de luta contra a pobreza. O percurso que seguiu (reflectido nos seus relatórios) e as actividades a que se dedicou nos últimos anos, raramente engana em relação ao que está a fazer e, provavelmente, irá fazer num futuro próximo. Há sempre a possibilidade de camuflagens e de mudanças de rumo que as aproximem ou afastem do combate à pobreza mas, a história do que se fez costuma marcar o presente e determinar o futuro próximo. É importante que esta perspectiva considere em que medida a organização se envolve em políticas, programas, medidas de âmbito mais abrangente que explícita ou implicitamente abordem o combate à pobreza. Na generalidade, as organizações, sejam públicas ou privadas, dependem destas práticas, costumando seguir as suas intenções e recomendações, ainda que haja sempre excepções, possíveis autonomias e matizes. Escapam a esta regra aquelas que colocam a ênfase na negociação, modificação e propostas de alternativa a estas políticas, programas e medidas. No entanto, não é por isso que tais organizações deixam de lutar contra a pobreza e isso terá que ser tido em conta.

O sexto e sétimo capítulos convidam-nos a conhecer mais intimamente o mundo das organizações. Quais são os objectivos explícitos e implícitos, como se posicionam em relação a estratégias (reprodução, palição, emancipação, prevenção), quais são as actividades que desenvolvem, em quem concentram a sua atenção, em que tipo de território actuam, qual é o papel dos profissionais, especialistas, dirigentes, voluntários e de onde vêm e para onde vão os financiamentos, parecem ser perguntas que podem ajudar a construir critérios de caracterização sólidos e razoáveis. Será igualmente muito importante questionar as relações com beneficiários, utilizadores, clientes, cidadãos e pessoas pobres. Definitivamente, a participação e a sua dinâmica são pedras de toque da luta contra a pobreza.

No oitavo Capítulo abordam-se os resultados da actuação das organizações, do seu valor acrescentado, do seu impacto e sua potencial transferibilidade. Não raras vezes uma coisa são os objectivos e as intenções e, outra, as realizações concretas. Reflectir sobre estas questões deverá levar-nos aos critérios de caracterização organizativa. No último capítulo formulam-se as bases que permitem aplicar os critérios, os quais devem ser necessariamente abertos, cumulativos na sua aplicação possibilitando chegar a um índice integrado e sintético. De qualquer modo, há que chamar a atenção para o facto de que uma organização pode ser muito coerente e pertinente num critério e sê-lo menos noutro. É por esta razão que se optou pela definição de diagramas de barras que permitam visualizar e sintetizar a coerência e a pertinência de uma organização no conjunto da sua actuação no que respeita à luta contra a pobreza. Para melhor exemplificar esta metodologia apresentam-se no final três casos concretos, simulados, que se desenvolvem em duas fases, onde se aplica uma avaliação reflectida em diagrama de barras, que permite visualizar imediatamente o perfil das organizações.

Este trabalho é enriquecido com exemplos ilustrativos, que se referem, na sua maior parte, a experiências portuguesas e, na medida do possível, de Lisboa. Tenta-se, também, que estas se mantenham anónimas já que não é, com certeza, intenção deste documento criticar gratuitamente seja quem for nem aplaudir cegamente “boas práticas” cuja avaliação está por fazer.

A metodologia utilizada para este trabalho é simples. Em primeiro lugar, redigiu-se uma primeira versão que foi discutida, com base no caderno de encargos, com o director do Observatório. Em segundo lugar, foi redigido um relatório global. Este será apresentado às duas organizações promotoras do Observatório, a Rede Europeia Anti-Pobreza (Portugal) e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Depois, através dos diferentes meios de auscultação do Observatório, será discutido com diferentes actores que com ele colaboram. Posteriormente serão incorporadas as suas sugestões e comentários. Finalmente, um questionário será aplicado e tratado numa amostra de organizações. As aprendizagens que forem recolhidas desta experiência melhorarão uma versão final.

Em termos de públicos, este documento é, sobretudo, dirigido aos responsáveis políticos que com as suas decisões modelam as estratégias de luta contra a pobreza, aos dirigentes das organizações que vão optando por caminhos que marcam a direcção e a vida organizativa, aos profissionais que trabalham quotidianamente nelas, aos voluntários que oferecem o seu tempo e energia e a todos quantos se interessam por combater a pobreza. Utilizar os critérios deste Guia poderá ser uma maneira de avaliar, sem rigidez, a coerência e a pertinência da actuação das entidades. Estes podem igualmente melhorar a sua capacidade de auto-diagnóstico e corrigir os seus modos de actuação. Por isso acreditamos que a publicação deste trabalho poderá contribuir para um debate clarificador sobre a luta contra a pobreza em Portugal.

Resta-nos agradecer a todos aqueles que contribuíram para este trabalho. Muitos deles são anónimos, já que o fizeram ao participarem, junto com o autor, em centenas de projectos, encontros, conferências e investigações que foram enriquecendo o património que se tenta transmitir aqui. Mas, importa agradecer especificamente a Sérgio Aires, director do Observatório, a Paulo Santos, técnico do mesmo, que acompanharam e comentaram este estudo, bem como a Arnau Comes pela sua colaboração na sistematização da análise dos exemplos.

1 Dificuldades e limites. As definições de pobreza

Normalmente, esta questão coloca-se nas introduções e prólogos. Mas, neste caso, devido à sua importância, quisemos dedicar-lhe um capítulo específico. Com efeito, não é fácil especificar um conjunto de critérios que ajudem a caracterizar as organizações que lutam contra a pobreza. Quais são as principais dificuldades e limites? E como é que as diferentes definições incidem nas organizações?

1.1 A natureza escorregadia da pobreza e a sua opacidade

Se é certo que existe um amplo consenso teórico sobre o conceito de pobreza, já é, no entanto, muito mais difícil caracterizá-la, defini-la e torná-la visível. Quando parece que já a agarrámos, escapa-se; quando parece que conseguimos medi-la aparecem novos grupos atingidos por ela; quando parece que se encontrou uma estratégia ou uma medida adequada, descobre-se que muitos não são abrangidos por ela, ou que tem efeitos perversos...

A pobreza magoa, importuna, incomoda. A sua presença é uma recordação constante de que algo não funciona na sociedade. É um espelho em que ninguém, ou quase ninguém, se quer ver; os políticos, porque de algum modo a existência de pobreza deslegitima a sua actuação; os técnicos, porque para além de os obrigar a um exercício de contacto com a realidade nem sempre agradável ou fácil verificam amiúde que os resultados da sua intervenção nem sempre são positivos ou só são visíveis a longo prazo; os empresários, porque acham que compete aos outros tratarem dos pobres; os sindicatos, porque os vêem como uma potencial força de trabalho que pode fazer pressão para baixar salários; e os cidadãos cujo poder de compra é maior, por lhes trazer más recordações de épocas ou situações anteriores (em que eles próprios viveram situações de dificuldade). Por todas estas razões, constroem-se muros (umas vezes visíveis, outras invisíveis) entre “não pobres” e “pobres” remetendo estes para um espaço de ainda maior vulnerabilidade e exclusão.

Também há que ter em conta que sobre a pobreza se projectam muitas estigmatizações e estereótipos negativos e que algumas das pessoas que vivem em situação de pobreza se tornam invisíveis e não se querem dar a conhecer. Durante muito tempo se denominou este fenómeno como “pobreza digna” ou “pobreza envergonhada”. A ela, há que acrescentar aqueles que dificilmente podem fazer ouvir a sua voz, como as crianças, os idosos institucionalizados, as mulheres sem recursos, muitos doentes psiquiátricos, os que se encontram em instituições de reclusão, jovens em risco, os imigrantes recém-chegados, algumas minorias étnicas... Há todo um mundo escondido, não conhecido, subterrâneo, que dificilmente aparece nas estatísticas e cuja primeira condição para poder ser ajudado é ser (re)conhecido socialmente.

Estas características da pobreza são, portanto, uma primeira dificuldade quando se procura identificar as organizações que tentam combater este fenómeno porque também elas são alvo de alguma invisibilidade e, frequentemente, as que mais se dedicam a estas populações e com elas trabalham, não são necessariamente as mais visíveis e reconhecidas.

1.2 O campo social não se confunde com o da luta contra a pobreza

Um erro frequente é o de pensar que o campo social e o da luta contra a pobreza são uma e a mesma coisa. Assim, quando se diz, que tal pessoa ou tal organização trabalha “no social” parece que automaticamente luta contra a pobreza, e vice-versa.

Ora isto é pressupor demais. O campo social é o das relações colectivas que se produzem na sociedade. Estas relações têm muitas dimensões e na sociedade há ricos e pobres, e menos ricos e menos pobres. Ou seja, ocupar-se da pobreza não é o mesmo que intervir no campo social. Assim, por exemplo, um serviço dedicado ao acompanhamento das famílias dos funcionários de uma multinacional está a desenvolver uma função social mas não intervém no campo da luta contra a pobreza, a menos que alguns deles tenham trabalho muito precário ou a sua família tenha rendimentos muito baixos. Nem todos os serviços sociais actuam no campo da luta contra a pobreza, além de que, a desejada generalização dos direitos faz com que a sua actuação seja cada vez mais interclassista. 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. Outro exemplo é o dos serviços destinados aos pensionistas dos países com elevadas prestações. Ou de um grupo de empresários *seniores* que ajuda voluntariamente universitários a criarem a sua própria empresa.

Um estudo feito em 1995 junto de 800 dirigentes de organizações de Solidariedade Social em Portugal², mostrava que a promoção de projectos de luta contra a pobreza não era uma prioridade para a maioria das organizações, enquanto 26,7% preferiam actuar com medidas mais específicas.

Por outro lado, a multidimensionalidade da pobreza faz com que para ela concorram diferentes aspectos como a saúde, a formação, o emprego, a habitação, a cultura... O que significa que a intervenção contra a pobreza tem, normalmente, uma dimensão social mas, ao mesmo tempo, apela para outros tipos de intervenção. Se estas são dominantes (como por exemplo a urbanização de um bairro de classes médias), terão consequências sociais mas só se poderá dizer que afecta a pobreza porque no bairro existiam umas barracas ou porque se produziu um processo de empobrecimento posterior.

E tudo isto se complica mais porque, se há pobres é porque há ricos, ou, dito de outro modo, a pobreza e a riqueza não são independentes e se a pobreza é estrutural, então a sua diminuição ou o seu aumento dependem directamente da política social e indirectamente da política fiscal, financeira, económica, laboral, de saúde, educativa... O que quer dizer que, por exemplo, traduzido para o mundo financeiro, se for tomada a decisão de subir as taxas de juros dos empréstimos isso empobrecerá alguns cidadãos que se endividam mais ao não poder pagá-los ou a eles aceder.

Daí que seja importante fazer uma distinção entre as organizações que actuam directa e explicitamente no combate à pobreza e aquelas que o fazem de uma forma indirecta. Iguamente há que distinguir entre aquelas cuja intervenção produz resultados directos e específicos, daquelas cujo impacto é mais genérico e disseminado.

1.3 As fronteiras difusas da pobreza

Sendo certo que há cada vez mais amplos consensos sobre quem são as pessoas que vivem na pobreza extrema e isso possa permitir formular critérios de caracterização das organizações que com elas trabalham, é muito mais difícil definir os níveis da pobreza. Esta não só é relativa, quer dizer que se define por relação a outras situações, como é também um processo com gradações, às vezes sucessivas, às vezes cumulativas. Em certas circunstâncias, um só factor é a causa principal num dado

² Capucha, L., (Coord.) (1995) ONG's de Solidariedade Social; Práticas e disposições, Porto, Cadernos REAPN n.º 2 (pag. 172)

momento, estando logo a seguir mais adormecido para mais tarde voltar a ganhar de novo força. Mais frequentemente o que desencadeia o empobrecimento é uma soma ou uma multiplicação de factores. Diz-se que, quase sempre, chove sobre o molhado. E este é o caso da reprodução geracional da pobreza.

Nem sempre o território ajuda a delimitar a pobreza. As zonas ricas atraem e expulsam pobreza e nas áreas pobres também vivem pessoas que não o são. À difusão espacial da pobreza é complicado colocar-lhe fronteiras. Ainda que, cada vez mais, as pessoas mais abastadas tendam a construir os seus próprios bairros e, inclusive, edifícios excludentes. Também as pessoas mais marginalizadas se vêm obrigadas a trabalhar e a viver em espaços intersticiais. Mas, até agora, nas cidades europeias, com uma ou outra excepção, não se encontram fenómenos sistemáticos e massivos de *apartheids* e *ghetos* territoriais. O que não quer dizer que não haja fenómenos de concentração de pobreza nos centros históricos e nos subúrbios das grandes cidades, ao mesmo tempo que processos de gentrificação das elites económicas e culturais se verificam. À priori, portanto, a localização de uma organização pode ser um sinal do seu nível de compromisso. Mas nem sempre, já que se pode trabalhar num bairro onde a maioria dos moradores é pobre, mas não trabalhar com eles ou fazê-lo noutra zona. Este critério de localização é mais fácil de detectar no mundo rural, já que, se a zona se encontra isolada, não há trabalho, se desertifica e tem poucos equipamentos, raramente as iniciativas colectivas evitam enfrentar esses problemas / territórios.

Quando se define a pobreza em termos de rendimento, de falta de receitas individuais ou familiares (como o fazem diferentes opções institucionais da União Europeia ou das Nações Unidas), então não é muito complicado definir limites / patamares que diferenciam os que estão acima ou abaixo deles. Os pobres são os que se situam abaixo desses níveis. Quando existem medidas assistenciais, ou programas (como o rendimento mínimo), alguns autores defendem que são estas quem define quem são as pessoas pobres.

Mas estas delimitações operativas não são de todo satisfatórias. A da União Europeia define melhor a desigualdade de rendimentos do que as situações reais, não tem em conta as transferências não monetárias, próprias do mundo rural, e a economia informal. Segunda esta definição, *à priori*, um país mais igualitário terá menos pobreza, mas pode ser muito pobre. Para além disto não tem em conta determinadas circunstâncias que geram o empobrecimento. Pense-se, por exemplo, na pobreza cultural de um adulto que tem algumas poupanças numa conta bancária mas não as utiliza e morre numa situação de indigência extrema. Ou o caso de um camponês que possui uma boa extensão de terra, a qual não pode vender, e morre de uma ataque de apendicite porque não chega a tempo ao distante hospital.

O interesse destas delimitações é o de permitirem que as comparações internacionais, possam ser formalmente rigorosas e se possam aplicar às organizações. Assim, aquelas cuja maioria de participantes e/ou beneficiários se situam abaixo dos níveis definidos seriam as mais pertinentes. Mas isto pode, até certo ponto, ser enganador já que exclui as iniciativas que actuam com os que se situam acima do limiar definido, os vulneráveis, impedindo que caiam na pobreza, o que, por um lado, exclui todas as políticas preventivas e os esforços colectivos que se fazem nesta perspectiva e, por outro, as que se situam na óptica da melhoria do contexto social, económico e cultural³.

Por tudo isto, começa a ser cada vez mais consensual que a medição da pobreza deve ter em consideração o acesso a um conjunto de bens e serviços de que as pessoas dispõem ou não. O que leva a fixar uma linha de privação calculada em forma de indicadores de posse (aquecimento, água corrente, telefone, rádio e televisão, sanitários...) ligados à habitação ou, noutros casos, de acesso a equipamentos

³ O que, remetendo para os exemplos anteriores, poderia ser o acompanhamento do adulto para que gastasse parte das suas poupanças no seu bem-estar e em assegurar um transporte rápido ou um sistema de saúde de proximidade.

públicos (esgotos, iluminação pública, centros de saúde, escolas, transportes, espaços de lazer...).

Mas não terminam aqui as dificuldades. Já que uma coisa é eventualmente possuir e outra é utilizar e desfrutar. De que serve ter aparelhos eléctricos se não se tem electricidade ou não há dinheiro para a pagar? De que serve ter água corrente se não é potável? De que serve ter um hospital por perto, se não se pode pagar a assistência médica? Ou, pior ainda, se não se confia na sua capacidade médica e o costume é consultar a pessoa mais velha da família ou amiga que sempre tratou, melhor ou pior, os doentes? A pobreza está relacionada com a capacidade e o uso real dos bens e serviços e com o capital social e as redes sociais de que as pessoas dispõem e utilizam. Deste modo, as organizações que promovem este tipo de respostas e a sua utilização, contribuindo para o desenvolvimento social, individual e colectivo, também estão a lutar contra a pobreza.

Por último, as fronteiras difusas da pobreza e da exclusão estão relacionadas com a capacidade de participação num conjunto de actividades sociais, políticas, económicas e culturais e com a afirmação de direitos de que se dota uma determinada sociedade. Frequentemente, as causas mais importantes do empobrecimento encontram-se em processos que estão fora do controlo das pessoas mais desfavorecidas. E, portanto, as organizações que promovem a sua tomada de consciência e a sua capacidade de intervenção procuram combater estas causas. Iguamente o fazem, mesmo que indirectamente, as que lutam para que os direitos se apliquem a todos os cidadãos, o que pode ter consequências na melhoria do acesso aos mesmos por parte das pessoas pobres.

1.4 *Organizações e organizações*

Se até agora se assinalaram os limites e dificuldades inerentes à delimitação da pobreza, importa agora abordar aqueles que são próprios das organizações, para sabermos até que ponto actuam no campo da pobreza.

Há muitos tipos de organizações sociais. Seguindo os clássicos na matéria⁴, uma primeira tipologia é a das que agrupam indivíduos com as mesmas características que se ajudam entre si perseguindo uma finalidade comum. Neste caso, se são constituídas por pessoas que vivem em situação de empobrecimento não há nenhuma dúvida. Os exemplos são múltiplos: associações de moradores de habitação pública, um grupo de jovens ex-toxicodependentes que vivem num bairro periférico, uma rede de vendedores ambulantes da economia informal, uma plataforma de desempregados, uma associação de reformados que reivindica melhores pensões, uma cooperativa de camponeses, um grupo de teatro itinerante que anima festas populares nos meios rurais, um círculo formalizado de ajuda mútua de mulheres maltratadas. O que mais dificulta a sua caracterização pode residir no sucesso da sua intervenção, deixando assim de ser uma organização de pessoas pobres.

Esta poderia ser a experiência de uma cooperativa social de tipo italiano, cujos sócios provêm de uma situação de exclusão, e que obteve resultados económicos sustentáveis e elevados que permitiram pagar bons salários aos seus membros, qualificá-los de tal maneira que uma boa parte deles se inserisse no mercado regular de trabalho e que a cooperativa se transformasse numa sociedade limitada ou anónima. Seria um êxito do ponto de vista da luta contra a pobreza mas já não pertenceria a este grupo.

Um segundo tipo, mais comum, é o das organizações heterogéneas nas quais se encontram pessoas em situação de pobreza, técnicos, voluntários, assalariados, ou só

⁴ Beveridge, (1948). Voluntary action. London. George Allen and Unwin e Casado, D. (Dir.) (1991) Organizaciones voluntarias en Europa. Madrid. Ed. Acebo. Reeditado em Barcelona. Ed. Hacer. (1997).

os três últimos grupos, sendo este o caso mais usual. Frequentemente, a sua tarefa principal é a de oferecer serviços de natureza pública, privada ou mista. Aqui os critérios de caracterização devem ser muito mais apertados, porque são os seus objectivos e funções, as actividades que realizam, os recursos que canalizam, os públicos a quem se dirigem e seus resultados o que pode determinar até que ponto os seus esforços se identificam com o combate à pobreza. Para além disso, pode acontecer que nas organizações maiores e mais complexas, uma parte delas se identifique com este campo e outra parte com outro, ou que um mesmo serviço abranja um público heterogéneo.

Por exemplo, o primeiro caso, em que uma parte se identifica com a luta contra a pobreza e outra não, seria o de uma Misericórdia que abrisse um lar para idosos pobres e outro para idosos com recursos. No segundo caso, em que o mesmo serviço abrange um grupo heterogéneo, encontraríamos uma associação de pais de pessoas portadoras de deficiência que cria um espaço de reabilitação ao qual podem aceder pessoas de origens sociais diversas (caso do movimento CERCI) ou uma IPSS cujo trabalho principal seja concretizado pela criação de uma creche que se situa num bairro não extremamente pobre mas no qual podem ser acolhidas crianças órfãs.

Não vale a pena, neste momento, dar mais exemplos de uma tipologia que é tão diversa e complexa, ainda que seja útil chamar a atenção para que uma grande parte dos capítulos seguintes se refere a ela.

Um terceiro tipo que se costuma distinguir é o das entidades cujo objectivo é o da defesa dos seus associados ou a reivindicação em defesa dos seus interesses ou de outros mais gerais. Caracterizam-se mais pela sua actividade externa de representação, negociação e coordenação do que pela sua actuação interna, ainda que possam prestar serviços (formação, consultoria, informação...) aos seus membros. Muitas vezes são entidades compostas por organizações de características diversas. Por isso se lhes chama organizações de enquadramento ou de segundo nível. Consórcios, federações, plataformas, uniões e, cada vez mais, redes compõem este conglomerado variado, o qual tende a desenvolver-se em todos os níveis territoriais, desde o local até ao europeu e, mais recentemente, à escala mundial. Na medida em que a pobreza se cristaliza no território e o seu entendimento multidimensional ganha adeptos, cada vez mais as estratégias que a abordam o fazem com base numa dimensão integrada e territorial. Isto convida as diferentes organizações a colaborarem entre elas e com outros actores com base em projectos de parceria e desenvolvimento local. Até certo ponto, estes sistemas de concertação podem esbater a identidade de cada organização e, portanto, tornar mais difícil a aplicação dos critérios de caracterização.

Este seria o exemplo de um grupo de mulheres desempregadas que começam a reunir-se para se ajudarem mutuamente aumentando a sua auto-estima, e logo se associam para assegurarem um pequeno apoio para promoverem um curso de formação. Pagam a uma formadora que assegura a acção de formação e que a seguir se junta a elas como voluntária. Organizam rotativamente um serviço modesto de guarda dos seus filhos. Acorrem outras crianças e passam a reivindicar, com outros actores, a criação de creches e infantários para o seu bairro.

Como é óbvio, podem adoptar-se outras classificações das organizações segundo a sua natureza jurídica, suas funções, suas relações com o Estado e com o mercado, segundo os seus modos de organização interna, etc. Todas elas são relativamente convencionais e, frequentemente, a realidade ultrapassa-as. De igual modo a classificação que aqui se utiliza pode não corresponder exactamente à realidade e, nalguns casos, podem verificar-se elementos dos três tipos numa única organização.

De facto, as organizações (mais as privadas do que as públicas), cujos mandatos são menos fixos e têm mais adaptabilidade, tendem a diversificar a sua intervenção. Antecipam-se e desenvolvem acções preventivas, pedagógicas, terapêuticas, de mediação e coordenação, de inserção, de reabilitação, de acolhimento e informação, de estímulo e de promoção de alternativas. Muitas delas promovem experimentação e algumas inovam. São sensíveis às necessidades emergentes e à procura não satisfeita⁵ ainda que, normalmente, se inclinam mais para a oferta de serviços.

De um inquérito respondido por 320 organizações sem fins lucrativos em Portugal se conclui que este tipo de orientação é predominante em cerca de 49% dos inquiridos. Por duas razões: o número cada vez maior de técnicos (psicólogos, sociólogos, assistentes sociais, etc.) a trabalhar nestas organizações; e a grande incidência de iniciativas de génese religiosa. Tanto num caso como noutro, existe sempre a tendência "natural" para se considerar que se sabe o que as pessoas precisam e quais os melhores métodos de acção, tentando melhorar sempre os serviços prestados.

Mas também podem não ser coerentes com a luta contra a pobreza, desviar-se dos seus objectivos, cair no paternalismo, no auto-centralismo personificado num dirigente, na beneficência mais tradicional, "mercantilizar-se" ou serem utilizadas para promover interesses individuais ou institucionais, sem esquecer a possível manipulação partidária. De qualquer modo, estas diferentes possibilidades de afastamento dos objectivos iniciais, através de camuflagens diversas, não são abundantes na luta contra a pobreza na qual, geralmente, o que falta são meios e recursos e onde a rentabilidade política é duvidosa. No entanto, temos que ter presente que, no caso de existirem estes desvios e disfarces, eles dificultam a aplicação dos critérios de caracterização.

⁵ Ver Carvalho, J. (2005). Organizações não lucrativas. Edições Silabo. Lisboa (pag, 51)

2 A coerência com os princípios

Tal como se disse na Introdução, há uma série de princípios que se foram desenhando e que têm vindo a ser postos à prova ao longo dos últimos anos no âmbito das diferentes experiências de luta contra a pobreza no mundo e, mais especialmente, na Europa. Alguns destes princípios não são específicos deste tipo de acção (luta contra a pobreza). Assim, a **participação**, ou a sua essência, é tão velha quanto a humanidade já que tem origem na necessidade que as pessoas têm de decidir colectivamente sobre aquilo que as preocupa. O **partenariado**, que, em parte, tem as suas origens nas relações empresariais, continua a ser uma forma de organizar as pessoas. A **abordagem territorial** é a base dos conhecimentos geográficos e, sobretudo, é o conceito central do desenvolvimento local. A ideia de **intervenção integrada** (ou do conceito de “integralidade”) encontra-se na Psicologia quanto encara as pessoas na sua totalidade, na Economia e na Sociologia quando querem explicar o conjunto da sociedade e as suas relações e propor estratégias para alterá-las.

Uma escola cooperativa localizada em Lisboa criou um Conselho Escolar no qual os professores, os pais, os alunos e os funcionários tomam decisões em conjunto. Inclusive, promovem metodologias activas e participativas com as crianças e se desenvolvem actividades em parceria com outras entidades do bairro. Mas esta qualidade participativa e de partenariado tem muito pouco a ver com a luta contra a pobreza, já que se trata de uma escola privada frequentada por filhos de famílias da classe média e média-alta de Lisboa.

Assim, como é fácil constatar, estes quatro princípios não são património exclusivo da luta contra a pobreza, mas, num certo sentido, modelaram-na e continuam a modelá-la. Daí a importância e a utilidade de ver como estes princípios podem servir para qualificar as organizações que querem combatê-la.

2.1 A dinâmica participativa e de “empowerment”

Desde há muito que a participação é objecto de amplas discussões sobre a sua definição, alcance, níveis, funções, aplicações e resultados. Não se trata aqui de listar este conjunto de debates mas apenas de ver como a participação pode ser um dos critérios de caracterização das organizações.

Há muitos tipos de participação e esta tem dimensões económicas, sociais, políticas e culturais, que se inter-relacionam. Dificilmente se pode promover a participação social se não se assegurarem as condições materiais e económicas e se existem hábitos e comportamentos que não a favorecem. Para além disso, a participação remete para o poder e o controle e estes não se abandonam gratuitamente. Também há uma correspondência entre a evolução da participação a nível macro e micro. Ou seja, o mais frequente é que, se existe uma dinâmica participativa do contexto institucional e político, é mais fácil que se amplie e aprofunde o espaço democrático no interior das organizações. E, ao contrário, experiências participativas concretas correm o risco de converter-se em ilhas defensivas num mar cheio de autoritarismo dificultando-lhes muito um progresso que ficará limitado às suas fronteiras.

Uma organização de vendedores ambulantes de etnia cigana devia tomar decisões participadas por todos os seus membros. Só o conseguiram quando respeitaram as hierarquias dos diferentes clãs e o papel das pessoas mais idosas da sua etnia.

Recuperando a tipologia das organizações formulada anteriormente, é inegável que aquelas iniciativas criadas e promovidas por pessoas em situação de pobreza são as que, à *priori*, podem permitir um maior grau de participação, no sentido pleno da palavra. Os seus interesses costumam ser partilhados, a sua situação objectiva é semelhante e, seguramente, também o são os seus objectivos e formas de se organizarem, o que assegura uma base sólida para a participação, sobretudo quando partilham uma característica forte que os torna coesos (os imigrantes de um determinado país, os ex-toxicodependentes, etc.). Mas nem sempre é assim porque os processos de empobrecimento são heterogéneos e, amiúde, prevalecem os interesses individuais, em detrimento dos interesses comuns. Por outro lado, nas situações de pobreza há atitudes e posições individuais que procuram uma saída pessoal e familiar para os problemas que os afligem. Além disso, há que ter em conta que organizar-se não é fácil e que implica um certo nível de consciencialização (perceber qual o interesse), ter tempo e um mínimo de meios. A participação pode não ser plena, mas somente parcial, o que significa que as decisões colectivas são tomadas apenas em relação a determinadas áreas ou para resolver problemas específicos e não de forma transversal.

Parecem constituir excepção, no conjunto das instituições de tipo associativo, as que têm origem em iniciativas locais promovidas por organizações de base ou com forte envolvimento comunitário. Nestes casos não existe, ou está esbatida, a tradicional diferenciação entre os que contribuem (com bens ou trabalho) e os que usufruem (supostamente os únicos beneficiários). Relativamente à participação dos associados na vida social, são referidos como frequentes outros momentos de debate mais abertos e informais, designadamente encontros ou reuniões para apreciação de problemas específicos, organização de actividades ou outras questões de interesse para a instituição⁶.

Muitas vezes se verifica o paradoxo de uma pressão que exercem técnicos e dirigentes em prol da participação das pessoas em situação de pobreza, quando são eles os primeiros a não participarem ou a não se envolverem em nada.

Num bairro de Lisboa um trabalhador social, convencido das virtudes do desenvolvimento comunitário, resolveu promover uma plataforma de mulheres desempregadas. As suas convocatórias, apelando a uma participação em horário laboral, só conseguiram mobilizar algumas mulheres. Interrogadas sobre o facto, as mulheres convocadas responderam que naqueles horários ou trabalhavam em casa (cuidando dos filhos, por exemplo) ou na economia informal.

Nas organizações que integram diferentes tipos de *Stakeholders* (como se denominam em inglês as diferentes partes interessadas numa organização) nas quais estão presentes voluntários, técnicos, administrativos e, por vezes, utilizadores e beneficiários (ou seus familiares), é muito mais complexo promover a participação. Também, quanto maior for a organização, mais difícil é organizar e dinamizar a participação que se torna mais complexa pela diversidade da sua composição e dos interesses dos actores envolvidos.

De qualquer maneira, o critério principal que põe à prova a qualidade participativa de qualquer organização é o de saber até que ponto os que se situam mais “*abaixo*” intervêm nas decisões estratégicas que se tomam mais “*acima*”. E, portanto, dar voz e, se necessário, o voto, às pessoas pobres e excluídas seria o patamar superior da

⁶ Espanha, P. (2000). Entre o estado e o mercado. Ed. Quarteto. Coimbra. (pag.265)

escada participativa⁷ das organizações que lutam contra a pobreza. Mas, para chegar a este ponto é preciso subir outros degraus desta escada. Um dos degraus “inferiores” é o da co-decisão, no qual a decisão final é o resultado da participação dos diversos actores da organização (coordenadores e directores, técnicos, operários e administrativos, beneficiários, voluntários, ...). Outro degrau, ainda mais baixo, é o da consulta pelo qual sobretudo antes, e às vezes depois, da decisão se pergunta a opinião dos “outros”. Também os mecanismos de consulta podem ser dirigidos para o exterior da organização. Mas, sem dúvida, o primeiro degrau de qualquer processo participativo é o informativo. Dificilmente se pode activar a participação se não existirem canais de informação, se por eles não circula fluidamente e a tempo a informação e se esta não chega a todos os actores.

Numa IPPS de Lisboa, a Direcção decidiu criar uma circular interna na qual se dava informação sobre a organização. Constitui-se uma pequena comissão redactorial em que participavam alguns voluntários, alguns técnicos, alguns utilizadores e um representante da Direcção. Em cada trimestre as pessoas recebiam o boletim. Outros trabalhadores entusiasmaram-se e começaram a escrever. Em pouco tempo melhorou o clima interno e decidiram aplicar um inquérito para consultar todas as pessoas sobre como continuar a melhorá-lo. Depois, devolveram os resultados por escrito em várias reuniões, a partir das quais se constituíram vários grupos de trabalho em diferentes áreas. As suas conclusões foram apresentadas à direcção. A maioria delas foi aceite e começaram a ser aplicadas. Os resultados, claramente positivos, não impediram que dois técnicos e um membro da direcção, que não estavam de acordo com o processo, saíssem da organização.

Com efeito, o processo participativo necessita de tempo para iniciar-se, amadurecer e desenvolver-se. Neste sentido, é importante fazer um diagnóstico inicial do processo participativo, fazer um acompanhamento do seu avanço ou retrocesso e não queimar etapas. Também necessita de espaço para exprimir-se. Nem sempre as assembleias com grandes multidões são as melhores amigas dos processos participativos. Mas isso não dispensa reuniões periódicas, com documentação e Ordem de Trabalho prévios, conclusões e actas. Muitas vezes é útil delegar em grupos mais pequenos, como comissões e grupos de trabalho, “task forces”, etc. É importante ter em conta que a participação tem muitas armadilhas e, entre elas, uma é a possibilidade de convocar muitas reuniões nas quais se tomam decisões pontuais e pouco relevantes, enquanto as estratégias e orçamento são decididas noutros espaço de reduzida participação.

Numa Rede Social criaram-se várias comissões de trabalho (inserção laboral, saúde, habitação, jovens e lazer), cada uma presidida por uma organização parceira. O seu trabalho durou um ano. Mas, quando se colocou a questão de aplicar as decisões que tinham tomado, o Presidente da Câmara disse que não havia orçamento para as pôr em prática.

Importa não esquecer que as dinâmicas participativas dependem das pessoas que as criam e promovem e que, a curto ou longo prazo, acabam definindo o papel de cada um na organização bem como as suas responsabilidades. Daí que a eleição, recrutamento, rotação, devem ser critérios de avaliação da qualidade da participação.

⁷ Esta ideia encontra-se desenvolvida em Estivill, J., Albergaria, A. C., Veiga, F., Vicente, M. J. (2006) Activar a participação: pequenas experiências, grandes esperanças. Porto, REAPN.

No mesmo estudo já citado realizado em 1995⁸, constata-se que cerca de 77% das Organizações de Solidariedade tiveram um único Presidente nos últimos dez anos, cerca de 36% tiveram dois e cerca de 16% três. Estabilidade e reduzida rotação dos presidentes têm sido, portanto, traços característicos desta última década, conclui o estudo.

No entanto, pode existir uma grande qualidade de participação e os seus efeitos na luta contra a pobreza serem poucos e só sentidos a longo prazo. Por isso, nos últimos tempos, se insiste na perspectiva do *Empowerment* que põe a tónica nas organizações que não somente melhoram a participação interna dos seus utilizadores e beneficiários mas que, para além disso, têm como objectivo o reforço e a capacitação da participação dos cidadãos e, entre eles, dos mais marginalizados.

Como é evidente, este conjunto de considerações pode converter-se em critérios de verificação do valor participativo das organizações que combatem a pobreza: quantos são, e em que medida participam, quando e como são consultados, quais são os canais e os espaços de participação, como circula a informação, qual é a frequência e qualidade das reuniões, até que ponto a voz dos pobres é escutada...

2.2 A abordagem territorial

Desde há muito que as organizações debatem sobre se é melhor estruturarem-se e actuarem em torno de determinados grupos ou terem como foco um território. Neste caso, este debate não tem muito sentido porquanto o empobrecimento polariza-se e concentra-se em determinados espaços, ao mesmo tempo que atinge mais as comunidades e grupos específicos mais vulneráveis. Em princípio, quanto mais pobre for a zona e a comunidade na qual e com a qual actua a organização, mais garantias se tem da sua coerência e identificação. Paradoxalmente, as maiores garantias dão-nas aquelas organizações que intervêm com aqueles que, precisamente, perderam a sua fixação residencial e não têm território: os sem-abrigo, os nómadas de todas as origens, as novas tribos urbanas...

Já se disse mas é bom repeti-lo. Uma questão é a localização da organização e outra é a sua área de actuação. Quando as duas se juntam num bairro degradado ou numa zona isolada e marginalizada, não há muitas dúvidas. Mas seria muito simplista pensar que há que reunir as duas condições para se ser coerente. Isso eliminaria todas as organizações cuja sede se encontra em bairros abastados e a uma grande parte da acção colectiva filantrópica e assistencial pública e privada.

Depois de um período em que o desenvolvimento local e a luta contra pobreza caminharam em estradas paralelas na Europa⁹, os seus pontos de encontro são agora cada vez mais frequentes, afirmando-se hoje, de forma bastante consensual, que o desenvolvimento territorial deve ter como prioridade a sua população e, entre ela, a mais desfavorecida e quase todos os processos sólidos e de envergadura de luta contra a pobreza têm em conta a sua localização territorial e os recursos que nele se encontram.

Daqui se deduz que, geralmente, a abordagem territorial se converte num valor acrescentado diferenciador para as organizações.

2.3 Os resultados do partenariado

Se aceitamos a definição de que o *partenariado*¹⁰ é o processo pelo qual uma organização se põe de acordo com outras de natureza distinta para fazerem juntas

⁸ Capucha, L. (Coord.), Op, Cit. (pag. 90)

⁹ Estivill, J. (2008). Estrategias locales para enfrentar la pobreza urbana. Panorama internacional. Lima. Programa PROPOLI

¹⁰ Estivill, J. (Coord.), (1998) O partenariado social na Europa. Cadernos REAPN n.º 3, Porto

mais do que fariam em separado, então, as questões a esclarecer são várias.

A primeira condição para o funcionamento do *partenariado* é a vontade de abertura das organizações. Não deixa de ser um paradoxo, em Portugal, o isolamento que se constata das organizações privadas de solidariedade com o seu elevado reconhecimento da necessidade do *partenariado*¹¹ o qual se dirige, por outro lado, às suas congéneres de âmbito local e pontualmente às autarquias e mais raramente a colaborações com o mundo empresarial e sindical.

A segunda é a natureza das organizações e sua relação com a luta contra a pobreza. Se estão muito afastadas dela, por muito que se ponham de acordo, raramente a sua acção terá consequências positivas. Se, entre os actores que pertencem à parceria há algum que esteja directamente envolvido no combate contra a pobreza, então, a mais-valia da parceria é conseguir fazer balançar os outros em favor deste combate.

Em vários projectos da iniciativa Comunitária Equal, a presença de organizações ligadas à luta contra a pobreza nas Parcerias de Desenvolvimento fez com que outras entidades se interessassem por esta perspectiva e conduziu a decisões concretas que tiveram consequências positivas. Pelo contrário, noutros projectos do mesmo programa esta presença diluiu-se e não teve consequências directas na luta contra a pobreza.

A terceira questão é saber se a dinâmica de parceria dificulta ou facilita a participação das organizações mais pequenas e as vozes das pessoas mais marginalizadas. No segundo caso (se facilita a participação), assume-se como um critério de identificação positivo.

Uma Associação de Desenvolvimento Local (ADL) de uma zona rural foi fundada por um conjunto de pequenas associações com poucos recursos, mas que foi capaz de criar uma empresa de inserção com mulheres da zona desempregadas e com pouca qualificação. Faziam compotas e doces que vendiam nos mercados locais. Quase se auto-financiavam. Depois aderiram à ADL algumas Autarquias, uma importante Misericórdia e uma Universidade. Formularam um ambicioso plano de desenvolvimento tecnológico local, financiado com fundos comunitários. Deixou de se falar da pobreza e todos se concentraram na futura criação de uma empresa com meios tecnicamente sofisticados.

A quarta questão, e seguramente a mais importante, está ligada aos resultados quantitativos e qualitativos do *partenariado* no que se refere à luta contra a pobreza. Quando estes são medidos e *avaliados*, o que não é muito frequente, podem dar uma ideia de até que ponto se convertem num critério que ajuda a diferenciar a intervenção das organizações que actuam em parceria.

2.4 A visão e a intervenção integradas

Se falamos de intervenção integrada, de transversalidade, de articulação horizontal e, inclusive, de perspectiva sistémica e de trabalho em rede é porque a pobreza e a exclusão são pluridimensionais. Quer dizer que as pessoas, as comunidades, os territórios são sujeitos que vivem globalmente estas situações. Insuficiência de recursos, baixas escolarização e qualificação, emprego precário, habitação degradada, desarticulação familiar, saúde debilitada, dificuldade no acesso aos serviços, exigem actuações que intervenham sobre todas estas frentes. Um território que sofre um processo de empobrecimento não se encontra apenas isolado, e, normalmente,

¹¹ Capucha, L. (Coord.), Op. Cit. (pag. 36)

também lhe faltam equipamentos colectivos, o seu mercado de trabalho é diminuto, as suas matérias-primas pouco exploradas, o seu potencial económico não é rentabilizado, e está enfraquecido social e culturalmente. Ainda que, por vezes, a gravidade de um determinado problema seja mais evidente e exija repostas mais urgentes.

É por isso que, cada vez mais, as organizações, se não querem ficar-se pela actuação assistencial sobre um determinado problema, se vêem obrigadas a adoptar esta visão e intervenção integradas. Isso não é fácil, porque aquilo que estrutura a intervenção social costuma ser a compartimentação por sectores (trabalho, habitação, saúde, educação, etc.), a competição entre profissionais (psicólogos, professores, economistas, médicos, trabalhadores sociais...) e a oferta de respostas pontuais a determinados efeitos da pobreza e da exclusão.

Uma beneficiária do RMG-RSI de Lisboa tinha todas as características para poder sair da medida. Cumpria fielmente com todas as propostas de inserção que lhe propunham. Mas, apesar disso, ia tornando-se dependente da prestação económica que recebia. Posteriormente, descobriu-se que, na realidade, era o seu companheiro quem se apropriava dessa prestação e a maltratava quando esta se opunha a esta situação.

Num bairro isolado na periferia de Lisboa, desenvolveu-se um grande e ambicioso programa de qualificação dirigido aos desempregados. Tendo em conta que a formação realizada e credenciada não tinha nada a ver com o mercado local de trabalho e, para além disso, este não tinha capacidade de recrutar mais mão-de-obra, os poucos que encontraram trabalho saíram do bairro, o que o empobreceu ainda mais.

Apesar de ter um magnífico discurso sobre a necessária interdisciplinariedade, num serviço público situado em Lisboa, cada um ia por si. Os economistas insistiam em ter em conta dimensões orçamentais e os meios materiais, os psicólogos os aspectos individuais e trabalhadores sociais, os aspectos assistenciais. Estas tensões entre os técnicos acabavam por reflectir-se no tratamento unidireccional que cada um deles dispensava aos utilizadores.

Assim, o facto de uma organização adoptar uma visão integrada pode ser um critério de diferenciação positivo, ainda que seja importante ver até que ponto aplica essa visão na sua acção e como o faz na luta contra a pobreza e a exclusão.

Neste capítulo é necessário começar por uma primeira reflexão. Sem pretender discutir o processo de legitimação política e o peso da Lei, talvez seja oportuno lembrar que todos os autores estão de acordo que em Portugal, como noutros países latinos, a distância entre a Lei e a realidade não deixa de ser grande. Existirá uma capacidade considerável na formulação dos quadros jurídicos e político-institucionais e ainda no desenho das orientações e planos sociais, e dificuldades e desvios consideráveis no momento das suas aplicações práticas. A separação entre estes dois níveis é uma advertência importante para aqueles que apenas têm em conta o quadro legal e estatutário quando avaliam as organizações.

Sem fazer uma análise detalhada da legislação portuguesa, talvez seja útil analisar alguns escritos jurídicos que definem indicações e mandatos dirigidos às organizações públicas e privadas. Indirectamente servem como quadros de referência para ver como o quadro legislativo do País, ao estabelecer os direitos e obrigações dos cidadãos e definir as características que as organizações devem assegurar, as classifica e distingue.

3.1 *Os mandatos Constitucionais*

A Constituição da República Portuguesa estabelece alguns princípios e determinados direitos e deveres que são importantes e devem ser tidos em conta. O seu primeiro e segundo artigos explicitamente defendem “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária” e “a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa” O ponto 1. do Artigo 26º reconhece o direito à protecção legal contra qualquer forma de discriminação e o ponto 3. a garantia efectiva da dignidade humana. A liberdade de aprender e ensinar, o ensino público não confessional, o direito de reunião, manifestação e associação surgem nos Artigos 26º, 43º, 45º e 46º.

O Capítulo III permite aprofundar os direitos e deveres económicos, sociais e culturais mais directamente relacionados com as situações de pobreza e exclusão. O Artigo 60º cita o direito dos consumidores à qualidade de bens e serviços consumidos, o 62º o direito à propriedade privada. Os Artigos 61º, 63º, 64º, 65º e 66º merecem especial atenção. O primeiro deles porque distingue entre a iniciativa económica, a das cooperativas em geral, as que podem ter uma participação pública e as autogeridas. O segundo, Artigo 63º, afirma o direito à segurança social a qual deve ser organizada, coordenada e subsidiada e, em simultâneo, unificada e descentralizada. Defende-se a participação dos Sindicatos, de outras organizações representativas dos trabalhadores e associações representativas dos demais beneficiários. O seu terceiro ponto estabelece que este sistema “protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”. O quinto ponto do mesmo Artigo determina que “O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social”.

Deste modo, se bem que a Constituição não cite textualmente a pobreza, utiliza uma definição que lhe está muito próxima (situações de falta ou diminuição de meios de subsistência) e define um claro mandato para a Segurança Social para que proteja os cidadãos que se encontram em tais situações. Para além disso, define explicitamente o apoio que o Estado deve dar às IPSS e outras organizações sem fins lucrativos, com fins de solidariedade social. Este conceito será talvez a palavra-chave e repetida com que a Constituição aborda a questão social na qual as IPSS são, ou deveriam ser, os instrumentos fundamentais desta solidariedade.

O Artigo 64º define o direito aos serviços de saúde universal e tendencialmente gratuitos, assegurado pelo Estado através do Serviço Nacional de Saúde que deverá ter em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos. Trata-se de criar as “condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho (...)”. Para isso o Estado garantirá “o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação” e uma racional e eficiente cobertura de todo o país e orientará a sua acção para socializar os custos dos cuidados médicos e medicamentosos, fiscalizará e disciplinará as formas empresariais e privadas da medicina articulando-as com o serviço nacional de saúde para assegurar nas instituições de saúde públicas e privadas, adequados padrões de eficiência e de qualidade. O penúltimo ponto deste Artigo afirma que se deverão definir políticas de prevenção e tratamento das toxicodependências.

O Artigo 65º estabelece o direito de todos os cidadãos e suas famílias a terem direito a uma habitação de dimensão adequada em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. Enquanto que o Artigo 66º afirma que todos os cidadãos “têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”. Para além disto, e para assegurar este direito, no quadro de um desenvolvimento sustentável incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos, as políticas preventivas e de controle da poluição, a ordenação do território, a criação de reservas e parques naturais, a qualidade ambiental, em colaboração com as Autarquias e assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do meio ambiente e qualidade de vida. Habitação, meio ambiente e saúde, como no anterior Artigo se explicita, devem ser assegurados pelo sector público para todos os cidadãos e, portanto, por maioria de razão, para os mais vulneráveis.

O Artigo 67º define como a sociedade e o Estado devem proteger a família. Ao Estado compete “promover a independência social e económica dos agregados familiares”, assim como “a criação e garantir o acesso a uma rede nacional de creches e de outros equipamentos sociais de apoio à família, bem como uma política de terceira idade”. Igualmente deve “regular os impostos e os benefícios sociais, de harmonia com os encargos familiares” e “promover, através da concertação das várias políticas sectoriais, a conciliação da actividade profissional com a vida familiar”. Em consonância com este Artigo, o 68º valoriza a maternidade e a paternidade.

Não deixa de ser interessante que nos artigos seguintes, a Constituição define a protecção que a Sociedade e o Estado devem assegurar a determinados grupos. Estas precisões, que não são muito frequentes noutros textos constitucionais, parecem sugerir a necessidade de focalizar algumas políticas, outorgando uma atenção especial e dando um mandato específico às organizações que se dedicam à infância, juventude, portadores de deficiências e terceira idade.

É deste modo que o Artigo 69º prevê a necessária protecção da sociedade e do Estado, com vista ao desenvolvimento integral da criança e contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão, tais como as crianças abandonadas e privadas de uma ambiente familiar “normal”. Proíbe-se o trabalho de menores em idade escolar. O Artigo 70º sublinha a necessidade de protecção especial dirigida aos jovens para que sejam efectivos os seus direitos económicos, sociais e culturais no ensino, na formação profissional, na cultura, no acesso ao primeiro emprego, no trabalho, na segurança social, no acesso à habitação, na educação física, no desporto e no aproveitamento dos tempos livres. Acrescenta-se que a política de juventude deve ter como objectivo o desenvolvimento da personalidade dos jovens e a criação de condições para a sua efectiva integração na vida activa. O Artigo 71º defende o direito das pessoas portadoras de deficiências físicas ou mentais e o apoio às suas organizações. Em relação à terceira idade, o Artigo 72º assegura que todos os cidadãos têm directo à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social, determinando que as medidas a eles destinadas

de carácter económico, social e cultural, tendam a proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação activa na vida da comunidade.

É importante assinalar o surgimento do conceito de marginalização social só aplicado à terceira idade e que nestes Artigos se sublinhe o apoio estatal às organizações que representam estes cidadãos.

Os Artigos seguintes referem o direito ao ensino básico, universal, obrigatório e gratuito que contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, para o desenvolvimento da personalidade, do espírito de tolerância, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva. O segundo ponto do Artigo 74º visa garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo, assim como assegurar aos filhos de emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa e aos filhos dos imigrantes o efectivo direito ao ensino.

A progressista Constituição Portuguesa estabelece claramente nos Artigos 80º, 82º e 85º um sistema misto de organização económica. Os seus princípios fundamentais, sistematizados no Artigo 80º, são, entre outros, a subordinação do poder económico ao poder político democrático, a coexistência de um sector público, de um sector privado e de um sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção, a propriedade pública dos recursos naturais e dos meios de produção de acordo com o interesse colectivo, a planificação democrática do desenvolvimento económico e social e a participação de organizações representativas. Estes princípios são reafirmados no Artigo 82º quando especifica a existência de três sectores de propriedade dos meios de produção: o sector público, o sector privado e o cooperativo e social. Este último compreende os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, os de produção comunitária, os de produção comunitária possuídos e geridos por comunidades locais, os que são objecto de exploração colectiva por trabalhadores e os meios de produção na posse e geridos por pessoas colectivas sem carácter lucrativo que tenham como principal objectivo a solidariedade social, em especial as entidades de natureza mutualista.

São, assim, estas últimas pessoas colectivas sem fins lucrativos a quem se dá um mandato mais explícito ligado à solidariedade, se bem que nada impeça que outras organizações possam desenvolver iniciativas nesse sentido. De certo modo, com o conjunto destas quatro categorias se perfila um bloco do que cada vez mais se denomina de economia social e solidária. Também aqui há que assinalar que nem todas as organizações que se inserem nesta perspectiva fazem parte automaticamente das que trabalham directamente com a erradicação da pobreza e da exclusão social. Quase todas o fazem de forma indirecta porque tanto se inscrevem no campo da inserção social e laboral, como do desenvolvimento local e comunitário, como na acção ambiental, tendo habitualmente as suas acções consequências positivas, na maior parte dos casos, sobre a população mais vulnerável. Mas nem sempre.

Uma cooperativa auto-gerida fundada por engenheiros dedicou-se a trabalhar no sector das energias amigáveis e renováveis. Teve muito êxito na criação de alguns sistemas de aproveitamento eólico que começou a introduzir em comunidades rurais isoladas e vilas de alta montanha. Mas o seu êxito foi tão grande que agora abandonaram a forma cooperativa e produzem os seus aerogeradores para o mercado internacional.

3.2 Estatuto e funções das IPSS

O peculiar sistema legislativo português, que influencia uma grande parte da intervenção privada sem fins lucrativos, e a grande importância que assumiram as IPSS no campo social, aconselham a dedicar alguma atenção ao seu quadro jurídico. Nem

todas estas entidades trabalham directamente com as pessoas pobres e excluídas, mas uma grande maioria o fazem. Por isso, é útil saber se é possível extrair do quadro jurídico que as formaliza alguns critérios de diferenciação.

Ainda quando o advento do Estado democrático supõe mudanças fundamentais nas políticas sociais, convém recordar que as IPSS descendem da antiga distinção que o anterior regime estabelecia entre as modalidades de previdência destinadas às populações com trabalho e as assistenciais (Instituições Particulares de Assistência), cujo objectivo era atender às situações mais carenciadas¹². Assim, as actuais IPSS representam, de certo modo, a continuidade de uma função assistencial das Instituições Particulares de Assistência.

O decreto-lei de 1979 que as regulamenta permite que adoptem este estatuto as associações de solidariedade social, as misericórdias, as associações de socorros mútuos e as fundações assim como as associações de voluntários sociais, as cooperativas de solidariedade social e as Uniões e Federações. O artigo primeiro do Decreto-Lei nº 119/83 de 25 de Fevereiro define as IPSS como “instituições particulares de solidariedade social as constituídas, sem fins lucrativos, por iniciativa de particulares, com o objectivo de dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e justiça e desde que não sejam administradas pelo Estado ou uma autarquia”. Este mesmo estatuto acrescenta às anteriores funções das IPSS o apoio a crianças e jovens, à família, à integração social e comunitária e protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e todas “as situações de falta ou diminuição dos meios de subsistência ou falta de trabalho”, a promoção da saúde, educação e formação profissional e a resolução de problemas de habitação. No preâmbulo deste Decreto-Lei especifica-se que, com excepção daquelas instituições que perseguem fins complementares aos da Segurança Social, aquelas que “actuam em áreas de acção social” há que preservar o princípio de que as organizações sem fins lucrativos são fundamentais para alcançar os objectivos do desenvolvimento social global de que o Estado é um garante superior. Ao mesmo tempo que “o governo deve criar as condições para a consolidação de uma das principais formas de afirmação organizada das energias associativas e da capacidade de altruísmo dos cidadãos através de organizações que persigam fins de solidariedade social”.

O Artigo 5º deste decreto-lei determina os direitos dos beneficiários os quais se sobrepõem “aos das próprias instituições, dos associados ou dos fundadores”. O artigo 6º estabelece que há que fazer coincidir a vontade dos fundadores e financiadores com as necessidades colectivas em geral e dos beneficiários em particular, e ainda com a evolução destas necessidades e dos meios ou formas de os satisfazer. Os restantes artigos têm menos interesse do ponto de vista da formulação de critérios, ainda que sejam fundamentais para conhecer a natureza e composição dos órgãos e a importância dos corpos gerentes e de fiscalização. Nesta perspectiva, só merece ser citado o Artigo 68º que precisa que a natureza das irmandades das Misericórdias ou santas casas da Misericórdia são “associações constituídas na ordem jurídica canónica com o objectivo de satisfazer carências sociais e de praticar actos de culto católico”.

O preâmbulo do despacho normativo de 75/92 de 20 de Maio que regula a cooperação entre os Centros Regionais da Segurança Social e as IPSS é muito interessante. Primeiro, porque liga explicitamente a segurança social com a acção social, elemento de acção das IPSS. Segundo, porque define os objectivos da acção social, quando afirma que pretende, por um lado, prevenir situações de carência, disfunções, marginalização social e integração comunitária e, por outro, resolver, numa perspectiva de desenvolvimento económico e social, problemas sociais que afectam pessoas e famílias, assegurando uma protecção especial seja aos grupos mais vulneráveis, seja às pessoas que se encontram em situação de maior carência económica e social. Terceiro, porque esclarece como isso deve ser feito ao explicitar a convicção de que através da inter-ajuda, a coordenação entre as entidades oficiais e as particulares se torna mais eficaz combater as desigualdades sociais ainda existentes, corrigir as assimetrias e, com os recursos humanos e financeiros disponíveis,

¹² Espanha, P. (2000). Entre o Estado e o mercado. Ed. Quarteto. Coimbra. (pags. 120 a 127)

responder a um maior número de carências sociais, privilegiando os grupos e pessoas mais desfavorecidas. Quarto, porque o Estado reconhece e valoriza o papel das IPSS como “expressão organizada da sociedade civil”. As normas reguladoras, da V à IX, têm o interesse de definir como se deve processar o apoio aos diferentes grupos e quais podem ser os estabelecimentos e recursos a utilizar (X e XI).

Será possível retirar desta regulamentação jurídica alguns critérios de distinção e de identificação das organizações públicas e privadas em termos de luta contra a pobreza?

Até certo ponto, sim. Visto que do conjunto deste normativo se deduz um quadro de referência que deveria modelar os esforços que o Estado e a sociedade portuguesa desenvolvem na procura da justiça, da dignidade humana, da integração comunitária, do desenvolvimento social e económico, do bem-estar e da solidariedade. Este último conceito é o que parece presidir a este conjunto de intenções programáticas. Mas convém recordar que “de boas intenções está o inferno cheio” e que “palavras leva-as o vento”. Igualmente cabe lembrar que é difícil não estar de acordo com estes objectivos e, por isso, a presença dos mesmos nas declarações programáticas das organizações é um critério diferenciador muito relativo. Mas, a sua ausência pode sê-lo, assim como a forma como se encontram redigidos e a importância e visibilidade que se lhes dê.

Por outro lado, nestes normativos encontram-se especificações mais concretas sobre as concepções da pobreza e dos grupos potencialmente afectados por ela. Assim, meios de subsistência, isolamento, marginalização social, situações de carência, grupos vulneráveis, desigualdades e pessoas mais desfavorecidas são conceitos que podem ajudar a definir as causas e as manifestações da pobreza e, portanto, podem ser critérios aplicáveis às organizações. Também estão aqui presentes as ideias de resolução e de prevenção destas situações. Assim se definem os grupos e pessoas que devem ser sujeito “privilegiado” da acção social: crianças, jovens, idosos, portadores de deficiências, toxicodependentes e alguns sectores como habitação, saúde, ensino, trabalho e meio ambiente. Inclusive, várias vezes se refere a ideia de desenvolvimento e integração comunitária e o desenvolvimento global económico e social. Por último, é importante assinalar a insistência no carácter não lucrativo que deveria presidir à intervenção do Estado e das IPSS e as quatro categorias de organizações que podem formar o bloco da economia social.

4.1 *Permanências estruturais e mudanças das organizações*

Costuma-se dizer das pessoas “diz-me o que foste e dir-te-ei quem és e, muito provavelmente, o que serás”. Isto também se pode aplicar às organizações. A sua história diz muito sobre o que são e serão. Sobretudo quando esta história submerge na noite dos tempos. Este é o caso das mais que centenárias Misericórdias que persistiram ao longo de vários séculos e que continuam presentes no panorama social português. Não sempre, e não todas, combateram a pobreza, mas é inegável que desde os seus mandatos iniciais foram um factor-chave para conhecer o itinerário secular deste combate em Portugal. Actualmente muitas delas estão em processo de modernização (financiamento, organização interna, modos de intervenção...). Neste processo, ainda que quisessem deixar o campo da pobreza, ser-lhes-ia muito difícil já que os seus mandatos, os seus próprios mecanismos de reprodução e a representação social externa as levam a isso. A sua história pesa. Outra questão é a quem dedicam os seus esforços e como o fazem. E, portanto, se os critérios de identificação podem ser-lhes aplicados. A história das Misericórdias e de outras instituições similares é uma certa garantia, uma condição necessária para a sua identificação, que deve ser complementada com diagnósticos actuais.

A razão principal para os necessários *aggiornamenti* é simples: as organizações não são imutáveis. Ao mesmo tempo que têm permanências estruturais, (mais do que as que se supõe no campo social), mudam ao longo do tempo. Por muito tímidas que sejam as mudanças, por muito cristalizadas ou auto-satisfeitas que estejam, as organizações não podem permanecer imunes à evolução económica, social, política e cultural que se produz à sua volta. A mera evocação das mudanças dos dispositivos públicos de beneficência desde o Século XIX até aos nossos dias pode ser suficiente para mostrar como o tempo não passa em vão.

Estas mudanças podem afastar ou aproximar as organizações dos seus propósitos iniciais de combate à pobreza. Isto é o que interessa analisar tendo em conta que este afastamento ou aproximação não depende somente delas mas também da forma como a pobreza é tratada pela sociedade e pelo conjunto dos seus actores. Assim, se a pobreza é desvalorizada, não está nas agendas, torna-se invisível, as organizações tenderão a afastar-se dela; se se reduz a determinados grupos, as organizações tendem a abandonar a sua acção territorial e a concentrar os seus esforços nestas populações-alvo. Assim como se se culpabiliza e individualiza (em termos de causas de pobreza), as organizações potenciarão os mecanismos assistencialistas e de controlo social.

Isto significa que os critérios de identificação da evolução das organizações devem ter em conta a representação social dominante sobre a pobreza e os imperativos mais frequentes a que se vê submetida e que, muito provavelmente, explica as origens e as causas das mudanças que se tenham produzido nas organizações às quais custa nadar contra a corrente. Só algumas podem e sabem fazê-lo. No entanto, não são agentes passivos mas sim actores e, portanto, também podem influenciar activa ou passivamente as orientações gerais e específicas das estratégias de luta contra a pobreza.

Deste modo, para aplicar os critérios de identificação, e para além de analisar os objectivos e propostas iniciais, é importante ter em conta as mudanças internas, os pontos de inflexão que se produziram e relacioná-los com o meio envolvente. Pode ser importante analisar cortes por períodos ligados a estas inflexões. Ou se isso não for claro, pode-se especificar períodos convencionais (os últimos três, cinco, dez anos). Às vezes as mudanças de sentido podem ser imperceptíveis mas, se são reais, acabam por vir à superfície e reflectir-se na actividade das organizações. Normalmente, estas

têm relatórios anuais, relatórios sobre determinadas actividades, actas das reuniões mais importantes, orçamentos funcionais ou analíticos, por vezes planos periódicos e até avaliações internas ou externas. Todos estes documentos podem ser analisados do ponto de vista da sua relação com a pobreza. Pode-se, excepcionalmente, recorrer a testemunhos externos que ajudam a qualificar a identificação.

A grande vantagem de utilizar a trajectória histórica das organizações é que costuma clarificar o seu papel e demonstra de forma palpável qual foi a sua orientação, já que num estudo que se centre só na actualidade é mais fácil introduzir dissimulações, desvios e camuflagens, mas é muito mais difícil fazê-lo quando se relevam as grandes tendências. Para além disso, a identificação das principais características da evolução de uma organização facilita uma reflexão colectiva que, ao fazer-se, pode permitir tomar decisões estratégicas mais coerentes, corrigir erros presentes e enfrentar melhor o futuro¹³.

4.2 A participação no quadro de políticas, projectos e programas

Uma pergunta que se deve fazer é a de saber se a adesão de uma organização a um **projecto** ou programa é sinal da sua identificação e pode converter-se num critério para avaliar a sua implicação na luta contra a pobreza.

A História ensina que cada vez é menos frequente encontrar organizações que não estejam envolvidas em políticas, planos ou programas de âmbito superior ao seu. É quase impensável no caso das organizações públicas, na medida em que devem responder as decisões institucionais e políticas. Desde os serviços centrais ao mais pequeno serviço público, todas as entidades da administração pública estão sujeitas a regras similares que definem as suas formas de financiamento, o estatuto do seu pessoal, a sua organização interna...

Neste sentido, não é arriscado afirmar que a política social pública portuguesa se estrutura através de canais verticais cujo centro se encontra no governo central. É este que formula as grandes orientações que se vertem para um sem fim de planos e programas que devem de imediato descer até ao mais insignificante serviço público e ao lugar mais distante. Isto significa que os serviços públicos locais não podem contrariar as decisões centrais, mas que, em determinados aspectos, podem modelar determinadas decisões e adaptá-las, até certo ponto, às realidades locais. Como em qualquer país, o cinismo, a “mediação” política para responder a interesses locais e fazer “ouvidos de mercador” ao que a administração central decide, costumam ser muito comuns. Para além disso, nos últimos tempos, verifica-se um processo de descentralização no qual as autarquias têm maiores competências (Conselhos Locais de Acção Social, papel desempenhado nos Contratos Locais de Desenvolvimento Social...) ainda que a sua actuação sócio-laboral seja menor do que em muitos países da União Europeia¹⁴.

Tudo isto tem várias consequências. A primeira é que, contrariamente ao que seria de supor, a homogeneidade territorial na aplicação das medidas administrativas não é muito grande, apesar de poderem ser muito precisas e pormenorizadas. A segunda é o facto de ser possível encontrar autonomias relativas e desvios potenciais à escala local. A terceira é que não é pelo facto de um serviço público estar encarregado de aplicar um programa nacional que o irá fazer do mesmo modo que outro. Esta variabilidade ficou bem patente no período experimental do Rendimento Mínimo Garantido¹⁵. Para além disso, há alguns programas nacionais, como o da Rede Social¹⁶, que prevêm e

¹³ Não se deve confundir este tipo de exercício com uma avaliação histórica. Esta, a existir, pode ajudar, mas do que aqui se trata é de caracterizar e identificar os principais traços de uma organização e o seu compromisso na luta contra a pobreza.

¹⁴ Caleiras, J, Estivill, J. (2008), A articulação das estratégias de Emprego e de Inclusão Social, Cadernos REAPN n.º 14, Porto

¹⁵ Capucha, L. (Coord.) (1998). Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase Experimental. Porto REAPN.

¹⁶ ISCTE – Centro de Estudos Territoriais (2004). Relatório Final de Avaliação. Lisboa.

promovem adaptações territoriais e que inclusive advogam a criação de estruturas horizontais (Comissões Locais). Em várias fases do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza financiaram-se e desenvolveram-se projectos de natureza muito distinta ainda que os princípios (participação, parceria...) e os requisitos administrativos fossem os mesmos para todos.¹⁷

Em termos de identificação das organizações, estas questões sugerem que não é pelo facto de um serviço público participar ou depender de um programa nacional que explicitamente se situa no campo da luta contra a pobreza. No Programa Integrar¹⁸ participaram muitos serviços públicos com projectos que utilizaram os fundos do programa para financiar equipamentos e obras muito indirectamente relacionados com as comunidades pobres. Mas também o contrário pode ser verdadeiro, ou seja, uma entidade pública que não dependa de um projecto ou programa focalizado na luta contra a pobreza pode influenciar directa e, mais amiúde, indirectamente essa luta. Portanto, a ligação de uma entidade pública a um projecto ou a um programa de luta contra a pobreza é um critério de identificação significativo mas não suficiente.

Se isto é assim no sector público ainda mais complexo será no sector privado sem fins lucrativos. Se se tiver em conta a classificação anterior, é possível, embora pouco frequente, que haja organizações do primeiro tipo, especialmente as mais pequenas, que não se inscrevam em nenhum projecto ou programa nacional. Isso não as exclui, pela natureza dos seus membros e outros critérios, do combate à pobreza. Excepcionalmente, podem aceder a programas europeus experimentais; ou serem membros de redes internacionais (algumas lojas de comércio justo, por exemplo), o que terá nelas uma certa influência sendo que o mais provável é que não seja determinante. No geral, ainda que limitadas pelos seus recursos, têm, pois, certa margem de manobra interna.

Mas, todos os autores estão de acordo em reconhecer que em Portugal é forte o grau de dependência do sector privado social em relação à administração pública. Isto traduz-se no facto de dificilmente se encontrarem organizações, especialmente do segundo tipo, que não se enquadrem em projectos e programas nacionais e através deles obtenham financiamento nacional ou originário de fundos europeus. Se os objectivos e requisitos destes projectos e programas radicam no combate à pobreza, tem-se à priori um critério de identificação. Mas as coisas não são assim tão simples.

Uma pequena organização de mulheres de um bairro social de Lisboa viu aprovado um projecto no âmbito do programa europeu NOW. Tratava-se de prepará-las melhor para entrevistas de emprego. O seu método teve excelentes resultados. Tão bons que foram incorporados noutras organizações de formação e inserção laboral que não se destinavam apenas a cidadãos desfavorecidos.

Dependência não significa obediência cega. “Quem paga, manda”, mas não sempre... O designado Terceiro Sector na sua vertente de serviços possui diferentes graus de autonomia possíveis. As suas fontes de financiamento podem ser múltiplas (património próprio, venda de bens e serviços, mecenato e doações ou outras ajudas privadas, cotizações dos seus membros, outras actividades de financiamento...). Quanto mais se diversifique mais autónomo pode ser.

No extremo oposto, pode colocar-se a hipótese de que, por diversos motivos, uma organização sem fins lucrativos possa ter sido criada para desfrutar de financiamentos públicos e estar de acordo com as orientações dadas no campo da luta contra a pobreza. A sua inserção em projectos e programas passa a ser um claro critério de identificação.

¹⁷ Roque Amaro, R. (2003). A luta contra a pobreza e a exclusão em Portugal. Experiências do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza. Genebra. STEP-OIT

¹⁸ Programa Integrar (1997). Encontro de Promotores - Fátima 9 a 11 de Dezembro. MTSS. Lisboa

Criou-se uma associação em Lisboa que obteve um financiamento do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza. Quando acabou esse programa desapareceu a associação.

Mas, o mais frequente, não são os casos extremos mas a enorme quantidade de situações intermédias nas quais os mandatos dados pelos projectos e programas públicos são mais ou menos seguidos pelas organizações sem fins lucrativos. Às vezes, porque são impossíveis aplicar, outras porque estão longe da realidade, outras ainda porque são, voluntária ou involuntariamente, etéreos e pouco definidos permitindo fazer o que se queira com elas, e ainda porque as exigências de cumprimento são meramente administrativas e financeiras e, portanto, condicionam pouco a intervenção directa. Igualmente, as organizações sem fins lucrativos têm a sua própria lógica interna e os seus mecanismos de legitimação. E, portanto, o seu comportamento pode ir desde uma submissão aos imperativos da administração pública até uma tática de aproveitamento, passando por todas as fórmulas possíveis de aproximação, distanciamento, experimentação e inovação para, inclusive, chegar a mecanismos de negociação mais ou menos paritária.

As grandes organizações (as Federações e Uniões, as Redes), não são, nem em Portugal nem na maioria dos países europeus, sujeitos passivos e obedientes ao sector público. Levam a cabo processos mais ou menos informais de negociação e concertação com ele, pelos quais se estabelecem as regras do jogo, uma parte da distribuição dos financiamentos e algumas prioridades do campo social. Contribuem directa ou indirectamente para o desenho e planificação da intervenção social, de que resultam os projectos e programas específicos de combate à pobreza. Inclusive podem, em certas ocasiões, posicionar-se criticamente face ao sector público.

Um exemplo concreto é o da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN) que, entre outras posições, sempre se posicionou publicamente sobre os Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social em Portugal tendo liderado a constituição de um Fórum Nacional para esse efeito (Fórum Não Governamental para a Inclusão Social).

Não é difícil concluir que para as organizações sem fins lucrativos a inserção em projectos e programas nacionais de luta contra a pobreza é, também, um critério de identificação significativo, mas não suficiente.

Por último, cabe analisar sumariamente o papel que desempenham os fundos e iniciativas comunitárias. Como é sabido, os Fundos Estruturais não têm como objectivo a luta contra a pobreza, ainda que possam ter consequências indirectas, positivas e negativas, sobre ela. O que mais se aproxima desta luta é o Fundo Social Europeu que interveio historicamente no mercado de trabalho e especialmente no campo da formação e qualificação profissional. Só a partir dos anos 90 incorporou medidas explicitamente destinadas a diminuir a exclusão do mercado de trabalho¹⁹ e financiou alguns programas que combateram mais directamente a pobreza como o chamado Artigo 6º e a promoção do capital social. Também incidiu sobre a pobreza a sua iniciativa mais recente chamada Equal (2000-2007).

Salvo raras excepções, os Fundos Estruturais foram geridos e aproveitados pelos Estados Membros que abriram poucas portas à iniciativa social. Pelo contrário, programas e iniciativas comunitárias com uma menor capacidade financeira, propiciaram a participação de vários actores e dirigiram os seus esforços de experimentação para a erradicação da pobreza. Assim o fizeram os três Programas Comunitários (1975-1979; 1984-1989; 1989-1994) de Luta contra a Pobreza e algumas iniciativas mais orientadas para grupos específicos como o Horizon, Now, Integra e, mais recentemente, dos programas comunitários (Progress), que oferecem algumas possibilidades de actuar nesse sentido. Portanto, e ainda que as organizações

¹⁹ Aires, S., Estivill, J.(2007). De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: Regresso ao futuro. Ed. REAPN, Porto

que participaram nessas iniciativas tenham tido possibilidades de adaptações nacionais e locais, na maioria dos casos esta participação converteu-se num sinal distintivo das mesmas e, amiúde, num valor acrescentado. O que não significa que todas tenham obtido resultados positivos na abordagem da luta contra a pobreza.

Este é necessariamente um capítulo importante neste trabalho, porque nele se irá reflectir sobre as características das organizações e suas relações com os critérios que permitem a sua identificação com a luta contra a pobreza. Suas estratégias, as fases da sua intervenção, os objectivos explícitos e implícitos, a tipologia das suas actividades, a aplicação dos seus recursos e as fontes de financiamento são os pontos que se vão abordar neste capítulo. Existe uma tendência muito acentuada, devido ao protagonismo que têm vindo a assumir os estudos de gestão empresarial e das empresas consultoras, para avaliar as organizações pelas suas características internas. Este tipo de estudos tende a fixar-se na eficiência e na eficácia quantitativas e, mais recentemente, na qualidade da produção de bens e serviços. O que não deixa de ser interessante, ainda que seja parcial. Esta parcialidade ainda se evidencia mais quando se trata de promover uma abordagem integrada da luta contra a pobreza, como aquela que aqui se procura fazer.

5.1 *Estratégias desejadas e reais: reprodução, palição, emancipação, prevenção*

Quando se trata de caracterizar uma organização e compreender até que ponto luta efectivamente contra a pobreza, é aconselhável perguntar-se qual é a estratégia que persegue. Isso implica ultrapassar as análises e os diagnósticos momentâneos e que costumam transmitir uma visão parcial e pontual. Uma fotografia pode ser ilustrativa de um dado momento, mas o que interessa é o argumento do filme e da história da organização.

Podem existir muitas formas de classificar as estratégias de luta contra a pobreza. Há as que põem o acento nas dimensões económicas, outras nos factores pedagógicos e formativos, outras ainda nos sociais e ainda nos factores políticos e institucionais e há mesmo quem defenda os aspectos culturais. Mas estas distinções, por muito razoáveis que sejam, não ajudam muito a perceber o papel de fundo que desempenham as organizações.

Aqui, propõe-se outra tipologia. A que conduz a classificar o papel das organizações em termos de reprodução, palição, emancipação e prevenção da pobreza.

Um autor satírico irlandês do Século XVIII, Jonathan Swift, escrevia que dar uma esmola a um pobre é fazê-lo duas vezes pobre. Não se trata de criticar aqui todo o tipo de ajudas individualizadas, nem as práticas de beneficência monetária e em espécie que podem aliviar circunstâncias momentâneas e extremas, mas é inegável que a sua maioria contribui para, pelo menos, reproduzir a pobreza e manter as pessoas nessa situação dependente da boa vontade do benemérito.

Outro autor, catalão, eclesiástico do Século XIV, Francesc Eiximenis, afirmava que se existiam pobres é porque Deus o queria, porque assim os ricos podiam redimir os seus pecados dando esmolas e porque os cidadãos vendo o mal pelo qual passavam os pobres se esforçavam e trabalhavam mais. O que, transposto para a época actual, pode significar que a existência, permanência e reprodução da pobreza pode obedecer a diversos interesses. E que, portanto, e sem que isso seja necessariamente explícito e consciente, podem existir organizações que se mantenham numa posição **reprodutora**. Não é difícil verificá-lo interrogando-se sobre a manutenção continuada dos “clientes/beneficiários”, sobre a discricionariedade das ajudas, sobre a dependência que estas criam, sobre as relações entre doadores e beneficiários.

Paliar ou aliviar a pobreza é outra opção estratégica que põe o acento em tentar combater os seus efeitos e manifestações mais urgentes e visíveis. Uma parte das organizações de assistência quando actuam em prol das populações vítimas de

desastres naturais (terramotos, inundações, tsunamis, secas...), ou causados pelos seres humanos (guerras, deslocações massivas, refugiados, ...), ou, inclusive quando promovem pequenos projectos de cooperação com os países do Sul, situam-se nesta óptica. Mais uma vez, não se trata de criticá-las, mas simplesmente realçar que se se partilha a posição de que a pobreza é estrutural, então, este tipo de estratégia é limitada, ao não atacar as causas²⁰.

A terceira estratégia possível coloca a tónica na emancipação. Consiste em fazer com que as pessoas pobres se libertem desta situação, seja porque vão tomando consciência dela, se agregam e encontram os seus próprios caminhos que lhes trazem autonomia pessoal, familiar e colectiva e vão resolvendo os seus problemas, nem que seja “apenas” porque são capazes de criar ou encontrar trabalho e rendimentos suficientes. A resposta a perguntas simples como, por exemplo, quantas pessoas pobres se autonomizaram da situação anterior ou da organização, e que esforços e processos seguiu a organização para que isso acontecesse, é um bom indicador para perceber se esta organização se situa ou não nesta estratégia.

Uma organização de recuperação de toxicod dependentes que dirige uma comunidade terapêutica próxima de Lisboa apercebeu-se, ao avaliar os seus resultados, de que estes eram altamente positivos na desintoxicação mas, pelo contrário, era muito difícil que os ex-toxicod dependentes deixassem a instituição e se inserissem no mercado de trabalho.

A quarta estratégia tenta antecipar-se aos processos de empobrecimento atacando algumas das suas causas, A crescente vulnerabilidade de muitos grupos de cidadãos realça a importância desta estratégia que frequentemente insiste na prevenção através de aspectos sanitários e educativos.

Pode ser útil acrescentar que estas estratégias podem ser desenhadas pelas organizações e, posteriormente, devido a múltiplos factores, não se aplicarem. Geralmente, se se implementam acabam por modelar tanto o estilo da organização como a relação entre os seus membros (directores, técnicos, outros trabalhadores) e a que estes estabelecem com os destinatários, os cidadãos e as autoridades. A experiência também ensina que muitas vezes as organizações são marcadas por estas diferentes estratégias e que podem passar de uma para a outra quando se apercebem dos limites, vantagens e inconvenientes de cada uma delas. O progresso e o retrocesso não dependem unicamente de si, mas em grande parte do contexto em geral e das políticas que se implementam.

Uma organização dependente da acção social de uma paróquia de Lisboa encarrega-se desde há muitos anos de dar alimentos a pobres da freguesia. Pouco a pouco foram-se dando conta de que eram sempre os mesmos que vinham, até que uma crise económica aumentou o seu número. Com o trabalho voluntário e apenas os seus meios não podiam fazer face ao aumento da procura. Decidiram fazer um pequeno diagnóstico. Dele se percebia a heterogeneidade da pobreza e que havia que modificar o tipo de intervenção. Assim o fizeram diversificando a sua acção. Continuavam a apoiar as populações, dando comida aos mais desprotegidos, mas, ao mesmo tempo, um técnico que começou a trabalhar nessa organização iniciou uma campanha de procura de emprego e melhoria das condições de habitação. Depois, criaram um projecto no qual participavam outros actores do mesmo bairro e que contemplava a criação de uma cooperativa de habitação e algumas acções reivindicativas. Também conceberam um programa de formação em saúde reprodutiva e uma acção em conjunto com uma escola para diminuir o abandono escolar. O grupo de mulheres avançou muito, mas a resistência dos professores a uma “interferência externa” fez fracassar esta acção.

²⁰ Uma das críticas mais relevantes que se costumava fazer às organizações que gerem projectos de pouca envergadura em programas nacionais de luta contra a pobreza é a sua parcialidade, a sua excessiva limitação territorial por grupos-alvo, a sua falta de impacto político e institucional e que não criam bases de sustentabilidade para o futuro

5.2 *Diagnóstico, programação, execução, avaliação*

Quando uma organização procura desenvolver uma abordagem integrada de luta contra a pobreza, o primeiro problema que enfrenta é o de a incorporar na sua agenda. Ou seja, que tal abordagem esteja presente como fio condutor do conjunto das suas actividades. O que significa que ao realizar o diagnóstico da situação sobre a qual se pretende agir, não nos podemos contentar com uma qualquer fotografia da realidade social, mas sim com aquela que põe em relevo causas e consequências do empobrecimento. Igualmente, ao delinear a sua programação, deve ter em conta que os seus objectivos gerais e específicos, o seu modo de conceber as suas prioridades e actividades e de pôr a organização ao seu serviço, têm a sua coluna vertebral assente no combate à pobreza. O território em que pretende actuar e o tempo e recursos que quer dedicar a cada actividade são significativos. Deste modo, deve estar muito atenta para que quando executa o que foi programado haja o mínimo de desvios possíveis (o que costuma ser frequente na luta contra a pobreza onde a urgência e o acaso jogam um papel importante).

Uma organização que intervinha num bairro social de Lisboa e que, depois de um bom diagnóstico sobre a pobreza, decidiu promover o desenvolvimento comunitário, viu-se obrigada a alterar todos os seus planos quando se descobriu, depois de chuvas torrenciais, que um dos prédios do bairro ameaçava ruir. Tiveram que arrancar com um programa urgente de realojamento da população em risco.

Um bom sistema de acompanhamento, com a sua respectiva bateria de registos e indicadores que reflectem o desempenho da organização, pode ajudar a minimizar estes desvios ou, pelo menos, a tornar evidentes as razões que a eles conduziram. A avaliação não é mais do que uma reflexão continuada e de acompanhamento do que foi feito. O balanço avaliativo é uma boa ocasião para se perguntar até que ponto a organização se compromete na luta contra a pobreza e como pode melhorar os seus esforços para aprofundar e reforçar esse compromisso. Ter uma visão de como este compromisso se reflecte nestas quatro fases (diagnóstico, programação, execução, avaliação) é simples: trata-se apenas de examinar, em cada uma delas, se estão estruturadas à volta desta luta.

5.3 *Objectivos explícitos e implícitos*

A grande maioria das organizações define os seus objectivos gerais. Muitas acrescentam a sua missão. Tanto os objectivos como a missão constituem o que poderia designar-se como pacto fundador pelo qual os seus membros iniciais se põem de acordo para prosseguir uma ou várias finalidades. Normalmente, estes ficam vertidos por escrito em documentos de natureza legal e administrativa. Estes documentos, nomeadamente os Estatutos, costumam seguir as normas estabelecidas pelo quadro legal existente no país. Para além disto, normalmente, também se redigem regulamentos que ordenam a vida interna da organização. Às vezes aproveitam-se estes documentos para detalhar os objectivos gerais, especificando-os na forma de objectivos específicos e/ou secundários. Noutras ocasiões, tanto os primeiros como os últimos se incorporam e se adaptam nos planos anuais e, inclusive, se quantificam. Este processo é menos evidente nas entidades públicas que estão enquadradas em instâncias de maior abrangência ou são dependentes delas e por isso supõe-se que concretizem as funções por estas definidas. Pelo contrário, costuma ser explícito e importante nas organizações do terceiro tipo (ainda mais se são associações com actores de natureza diversa - uma associação de desenvolvimento local, por exemplo) para as quais, a definição dos objectivos costuma ser o resultado de um processo interno complexo de negociação prévia.

Assim, a análise dos objectivos converte-se numa peça importante na identificação de uma organização. Se uma delas afirma nos seus Estatutos e Regulamentos explicitamente que prossegue a erradicação da pobreza, a priori este vai ser um dos seus sinais de identidade e deveria enformar a sua vida colectiva. Um possível inconveniente, que é frequente nos países latinos, é que se costumam definir alguns objectivos gerais e ambiciosos que são difíceis de cumprir e que podem encobrir actividades muito diferentes, igualmente legítimas, mas que nada têm a ver com o combate à pobreza.

Um conjunto de associações de uma Freguesia, com o apoio de um serviço público local, põe-se de acordo para criar uma plataforma cujos dois objectivos fundamentais são lutar pelo desenvolvimento económico e social e combater a pobreza promovendo a participação dos moradores. No início, esta participação é elevada, num clima de entusiasmo militante e voluntarista. Nasce um bom número de projectos. Uns de índole desportiva, outros mais festivos, outros criadores de trabalho e de serviços. Alguns deles profissionalizaram-se, outros encontraram muitas dificuldades, especialmente os últimos. O entusiasmo inicial foi-se perdendo e há cada vez menos moradores a intervirem. Numa terceira fase, os referidos objectivos gerais acabam por diluir-se e a plataforma transforma-se numa organizadora de partidas de futebol, com jantar e baile incluídos.

O anterior exemplo mostra igualmente os limites e ambição de alguns objectivos que, ainda que sejam explícitos, cedo deixam de se aplicar. Por muito bem definidos que sejam, se não se aplicam e se não se tem em conta o seu nível de concretização, de pouco terão servido. As enormes dificuldades com que, na maioria das ocasiões, as organizações que lutam contra a pobreza se vêm confrontadas são um obstáculo para concretizar os objectivos ou uma ocasião para deles se desviar. Daí que seja recomendável que ao idealizá-los se proceda a um estudo sobre a sua viabilidade. Portanto, quando se caracteriza uma organização ou um projecto pode ser interessante interrogar-se sobre a exequibilidade das suas ambições e ter em conta que é melhor ter alguns objectivos modestos, bem definidos e cumulativos do que objectivos quiméricos ou irrealizáveis.

Num bairro de Lisboa, em consequência de uma remodelação urbanística concebeu-se paralelamente um projecto de desenvolvimento e integração comunitária cheio das melhores intenções e objectivos ambiciosos. À medida que o projecto se desenvolvia tornava-se mais forte o domínio do planeamento arquitectónico, e os objectivos sociais do projecto iam-se reduzindo até se converterem num acompanhamento às famílias que eram despejadas das suas casas. No fim, o conteúdo social consistiu em evitar o protesto dos moradores...

Nem todos os objectivos das organizações são explícitos. Há os que não chegam ao nível do que se diz ou se escreve e podem ser tão importantes como os outros. O problema é como detectá-los. Nestes casos entrevistas com os dirigentes e uma análise mais qualitativa são insubstituíveis.

5.4 As actividades que se levam a cabo

“Diz-me com quem andas, dir-te-ei quem és”, costuma dizer-se. Com efeito, uma das formas de identificar e diferenciar as organizações é saber o que fazem, conhecer as suas actividades. Dentro delas cabe distinguir as internas, que constituem o suporte da sua organização, e as externas. Nas organizações constituídas por pessoas em situação de pobreza as actividades internas tornam-se uma prioridade já que constituem parte do processo de capacitação e participação. Mas, nestas muitas

problemas derivam dos imperativos legais, administrativos, financeiros que exigem uma qualificação que não é frequente encontrar. Amiúde isso se converte no seu principal calcanhar de Aquiles.

Enquanto isso nas organizações mistas estas tarefas são asseguradas por técnicos e demais trabalhadores. Nas entidades públicas e nas grandes organizações este facto dá origem a uma burocracia que costuma constituir um peso considerável e que, por vezes, roça o incompreensível. Quantas pessoas e quantas horas se dedicam a este tipo de trabalhos (e mais ainda se se tiver em conta aqueles que se dedicam às tarefas externas), pode ser um indicador significativo do valor real que se outorga à luta contra a pobreza.

Constituiu-se uma sociedade semi-pública para a construção de habitações sociais. Arquitectos, urbanistas, economistas, sociólogos, começaram a fazer os seus estudos. Rapidamente “necessitaram” de secretárias, técnicos informáticos, desenhadores, motoristas, porteiros, vigilantes por um lado e, simultaneamente, directores, chefes de secção, de departamento e de área, coordenadores, contabilistas e até auditores. Ao fim de três anos a proporção destes era duas vezes superior ao dos primeiros, descobrindo-se que “engoliam” mais de metade do orçamento destinado à construção de habitações sociais.

Também pode ser útil distinguir, dentro das actividades dirigidas ao exterior, aquelas que directamente intervêm no combate à pobreza daquelas que têm efeitos mais indirectos. Trabalhar na primeira trincheira com a população carenciada é importante, muito importante, mas não é necessariamente mais efectivo que algumas acções indirectas e de mais longo prazo. Assim, por exemplo, um bom diagnóstico pode poupar muito dinheiro e uma avaliação rigorosa permitir mudanças estratégicas adequadas. Ambas as actividades costumam ser complementares. Mas, o número de técnicos dedicados à intervenção directa costuma ser um bom indicador.

Numa empresa de inserção em Lisboa teve lugar a seguinte discussão na altura de decidir a tabela salarial. Quem se encarregava do contacto com as empresas externas argumentava que o seu trabalho era o mais importante, já que sem ele não se conseguia empregar as pessoas em situação de exclusão nem se conseguiam receitas. Quem era encarregado da formação argumentava o mesmo porque era ele que no dia-a-dia formava as pessoas, as conhecia e assegurava que soubessem trabalhar. O director dizia que sem ele a empresa não existiria.

5.5 De onde vêm e a que se destinam os recursos

A resposta a esta dupla pergunta é crucial para identificar uma organização. No caso das entidades públicas não costuma haver segredo: provêm dos impostos pagos pelos cidadãos. No caso das organizações privadas sem fins lucrativos, as origens podem ser: financiamento público, receitas por venda de bens ou serviços, por rendas patrimoniais (fundações), por quotas dos sócios e por actividades destinadas a obter fundos (rifas, exposições, alienação de património, colónias de férias...). O equilíbrio entre estas diferentes fontes de financiamento costuma ser sinal de independência e, ao contrário, mais de 60% de uma só fonte de financiamento, como acontece em média nas IPSS, é um indicador de falta de uma certa autonomia²¹.

A independência de uma organização nem sempre é sinónimo de maior dedicação à luta contra a pobreza, já que pode acontecer que uma procura de maiores receitas ligadas à venda de bens e serviços com a razão legítima de melhorar os salários pode

²¹ Para além disso só cerca de 34% dos 800 dirigentes das organizações de solidariedade social afirmam que devem procurar novas fontes de financiamento. Capucha, L. (Coord.) Op. Cit.

conduzir a uma “mercantilização” que a afaste dessa luta. Há que recordar que as necessidades da população pobre não constituem uma procura solvente²².

Apesar disso, e na medida em que a implicação no combate à pobreza não costuma ser a prioridade dos responsáveis políticos e económicos, a autonomia das organizações é frequentemente uma condição da sua maior implicação. Ora bem, quando se juntam mandato explícito do financiador e vontade de aplicação da organização no campo da pobreza é quando se verificam as condições mais favoráveis.

Responder à segunda parte da pergunta não é muito difícil. “Diz-me em que gastas o dinheiro e dir-te-ei quais são as tuas prioridades”. Portanto, uma análise simples, através de orçamentos e balanços, que permita conhecer onde são aplicados os recursos monetários pode mostrar se a organização dá prioridade aos directores, aos técnicos, aos restantes trabalhadores, ao seu capital patrimonial e às suas tarefas internas ou aos seus utilizadores e beneficiários. Pelo que parece, e na medida em que o financiamento do sector público em Portugal está muito condicionado pelas valências determinadas pelos protocolos estabelecidos com a Segurança Social, as organizações privadas fazem poucos esforços para procurarem financiamentos alternativos e actuam mais em conformidade com estas valências e menos com as necessidades das comunidades e dos territórios onde se encontram²³.

Uma IPSS de Lisboa queria ir além das valências definidas e procurar outros financiamentos, mas permaneceu muito fechada sobre si própria. Quando começou a ser mais sensível ao meio envolvente, descobriu outras necessidades, outros actores e outras formas de funcionamento mas, sobretudo, um grupo de voluntários que lhe abriu novas perspectivas de intervenção.

Nem todos os recursos são monetários. O tempo, os conhecimentos, as energias, são também recursos, por vezes menos tangíveis, mas não menos importantes. O voluntariado social pode ser um recurso muito importante, com a condição de estar bem enquadrado e organizado²⁴.

Para além disso, as organizações também podem ter e cultivar um *capital social* que lhes proporcione relações, confiança e legitimidade. Quantos voluntários, com responsabilidades de coordenação ou sem ela, existem numa organização é um indicador significativo. Com quem se colabora no exterior também o é e, igualmente, como tudo isto se rentabiliza para melhor combater a pobreza²⁵.

²² Um estudo feito a cerca de 400 organizações sem fins lucrativos em Portugal mostra que a orientação para o mercado não é muito importante e que ser sensível às necessidades, desejos e percepções dos financiadores e dos utilizadores não é a sua principal preocupação.

²³ Reis, J. A. (2009) Gestão social e cidadania. Porto. (tese de Doutoramento em fase de finalização)

²⁴ Das 923 respostas obtidas, mais de 80% das instituições referiam que tinham voluntários nos órgãos sociais e que desempenhavam tarefas de gestão e direcção e apenas 16% indicavam ter voluntários que vendiam produtos ou faziam outras actividades. O apoio directo a beneficiários surgia em cerca de 40% das instituições. A percentagem de voluntários com mais de 65 anos ronda os 12%, aumentando esta idade nos Centros Sociais Paroquiais (36,2%), nas Misericórdias (30,9%) e nas Caritas (28,8%). Nas associações de bombeiros e nas CERCIS é onde se verifica o maior número de horas de voluntariado.

²⁵ O conceito de *capital social* utiliza-se cada vez mais. Vários trabalhos recentes mostram como se podem aplicar os métodos de auditoria social e integrá-los em medições do capital social em organizações e territórios concretos²⁵.

6 Utilizadores, beneficiários, consumidores, clientes, cidadãos, pessoas. E os pobres?

Uma pergunta fundamental quando se quer delimitar as organizações que combatem a pobreza diz respeito ao tratamento que se dá e o papel que têm as pessoas que se encontram nesta situação. Este capítulo dedica-se a elucidar-nos sobre estas questões.

6.1 *Uma questão de palavras*

As palavras não são neutras e utilizam-se para identificar aquilo que nos rodeia e podermos comunicar com os outros. Daí que seja muito significativo a forma como cada organização qualifica aqueles a quem destina os seus bens e serviços. Se usa a terminologia de clientes, raro é que a sua orientação não seja mercantil. Também a palavra consumidor provém do mercado. No mundo anglo-saxónico, onde estas expressões são mais correntes, insiste-se na pressão que podem exercer os que têm capacidade de compra e assim melhorar a qualidade dos produtos. No mundo latino, a histórica noção de beneficiário, que recordava os mecanismos de beneficência e uma relação paternalista e discricionária de outorgar benefícios, foi sendo substituída pela de utilizador de serviços e equipamentos sociais. Aquele que os utiliza costuma ser tratado como sujeito com obrigações e não tanto com direitos e deveres como é o caso da figura do cidadão. Este último tratamento, e o que significa, deveria ser a forma mais frequente das entidades públicas e, porque não, das privadas sem fins lucrativos²⁶. Por último, aparece a palavra pessoa que também remete para uma cultura de respeito para com quem se mantém uma relação²⁷.

Às vezes estas denominações são utilizadas eufemisticamente para não se falar de pobreza e de pessoas pobres, ou porque se crê que assim não se os estigmatiza. Noutras ocasiões, usam-se palavras que identificam os grupos: idosos, jovens, portadores de deficiência, ciganos, ex-reclusos, imigrantes, famílias monoparentais e acrescenta-se-lhes um adjectivo que os qualifica: idosos dependentes, jovens em risco, mães solteiras... Muitas vezes estes adjectivos ajudam a distinguir os grupos pobres e excluídos dos que não o são. A crescente especialização das organizações leva a definir populações-alvo que com frequência correspondem a estas adjectivações. Portanto, verificar o tratamento terminológico, ver quais são as palavras que as organizações utilizam, pode ser um critério de diferenciação interessante²⁸.

6.2 *Como as pessoas são contactadas, seleccionadas e admitidas*

Quando as organizações são criadas pelas próprias pessoas que vivem na pobreza, são elas quem define os seus mecanismos de sinalização, selecção e admissão, mas se não é esse o caso, então a questão complica-se. Amiúde, criam-se sistemas de mútua

²⁶ Aires, S. (Coord.) (2005). Fenómenos, actores e práticas nos domínios da pobreza e da exclusão social extrema. Cadernos REAPN n.º 9, Porto (pags. 121 e 122).

²⁷ Num estudo dirigido a 27 associações em Portugal constata-se que o tipo de associações nas quais se verificam percentagens de maior envolvimento activo são as associações desportivas, culturais e recreativas, seguidas das associações de solidariedade social e religiosa. Enquanto que no caso das associações de consumidores e de defesa dos directos de cidadania o desfasamento com as percentagens dos países europeus é mais acentuada. Viegas, Leite, J. M. (2004), Implicações democráticas das associações voluntárias, Revista Sociologia, Problemas e Práticas n.º 46, Lisboa (pags. 42 e 45)

²⁸ A relação distante que se estabelece, muitas vezes, entre os dirigentes das instituições e os utentes decorre em grande medida do deficit de cultura de cidadania que se verifica em praticamente todos os sectores da sociedade portuguesa e do conseqüente *superavit* de cultura clientelar, responsável por uma representação social do assistido como sendo um cliente a quem é concedido um favor em troca da sua atitude de deferência ou lealdade. Espanha, P.(1999). Em torno do papel providencial da sociedade civil Portuguesa. Em Cadernos de Política Social nº 1. Lisboa. APS (pag.35,36)

alimentação pelos quais a oferta cria a procura e produzem-se circuitos fechados de reprodução. Isto “facilita” a tarefa dos técnicos e dos utilizadores que criam a sua própria cultura de acomodação aos critérios de selecção das organizações.

Numa avaliação feita a uma IPSS de Lisboa descobriu-se que desde há cinco anos tinham praticamente sempre os mesmos utilizadores, apesar de o bairro onde actuavam se ir degradando lentamente e, portanto, aumentar a procura potencial de outros grupos e destinatários. No entanto isto não se reflectia no número e qualidade dos seus utilizadores.

Quais são os canais de informação para o exterior (e como se renovam periodicamente) e como esta chega à população potencialmente utilizadora, são perguntas fundamentais para conhecer o nível de implantação e de cobertura territorial de uma organização. Também é fundamental saber-se qual a aplicação dos critérios de selecção. Estes demonstram a quem se quer chegar. Às vezes podem ser muito restritivos e detalhados, às vezes mais abertos e genéricos. O risco da primeira opção é o da exclusão, o da segunda é que se “colem” a determinadas pessoas que não teriam esses direitos, se os serviços ou os apoios fossem selectivos. Este é um risco que sempre existe em qualquer serviço público. Normalmente, a percentagem destes casos é muito menor do que uma certa opinião pública faz crer e verifica-se em maior grau naqueles que são capazes da prática de fraude fiscal (como é o caso das empresas). Para além disso, se uma pessoa pobre é capaz de enganar uma organização para obter uma determinada prestação haveria que dar-lhe um prémio pela inteligência de pôr a descoberto os buracos do sistema. Também é importante ter em conta a objectividade dos critérios de selecção ou se estão sujeitos à subjectividade do próprio técnico que os aplica.

Em duas freguesias de dimensão e condições sócio-económicas semelhantes, verificam-se um número de beneficiários do RMG muito diferentes. Uma análise das regras de concessão desta prestação evidenciou que se utilizavam os mesmos critérios mas, num caso com atitudes restritivas e no outro permissivas

No que diz respeito à admissão, uma coisa é que os cidadãos cheguem à porta da organização e outra é que entrem e que tenham acesso ao serviço ou à prestação, já que para isso é necessário que sejam aceites. Aqui podem verificar-se afunilamentos e desvios que há que ter em conta²⁹.

Uma vez que uma pessoa seja admitida, começa um itinerário administrativo e institucional que pode ser um caminho rápido e sem obstáculos ou um calvário até obter a prestação ou ser atendido pelo serviço.

6.3 Como intervêm as pessoas pobres

Já se falou da participação. Mas vale a pena voltar a esta questão focando-a de acordo com o ponto de vista deste capítulo.

Todos os processos de contacto, selecção e admissão podem ser vistos do ponto de vista da participação da população pobre, tanto no que se refere à sua concepção como à sua aplicação. É muito provável que se este tipo de participação se leva a cabo legítima e até melhora esses processos. Meios informativos simples, o “boca-a-boca” e

²⁹ As cunhas, as listas e tempos de espera, as admissões arbitrarias, as pressões políticas ou das redes familiares e de amizade, são o “pão nosso de cada dia” nos serviços e equipamentos dos países do Sul da Europa.

a colocação de pequenos anúncios em locais onde as pessoas se reúnem, bem como promover algumas actividades desportivas e culturais, podem aumentar o conhecimento que a população tem sobre a organização.

Por encomenda de uma agência pública, uma Fundação envolvida na construção de habitação mista promoveu uma campanha de promoção em parceria com uma empresa de publicidade. Anúncios na televisão, outdoors publicitários, uma maquete e dispendiosas apresentações em papel couchè foram os meios utilizados. Só se sinalizaram alguns profissionais como potenciais proprietários. Consultados alguns líderes populares descobriu-se que a rádio era o meio mais utilizado pela maioria da população e que a informação boca-a-boca o mais eficaz meio de divulgação naquelas comunidades.

A consulta³⁰ e o debate envolvendo os interessados sobre os critérios de selecção, costuma dar origem a resultados positivos sobre a sua coerência, oportunidade e eficácia. Passa-se o mesmo em termos de transparência e de racionalidade quando se procede da mesma forma em relação aos mecanismos de selecção.

Numa associação lisboeta que trabalha com os sem-abrigo, estes com os técnicos discutiram o tratamento e a informação que lhes é dada. Puseram-se de acordo em melhorar ambos os aspectos e em elaborar um pequeno texto que recordava os direitos e as obrigações de ambas as partes. A qualidade do acolhimento melhorou consideravelmente e o tempo de espera diminuiu.

Como é evidente, a **participação** pode aplicar-se ao conjunto dos processos organizativos, desde o diagnóstico ao desenho da planificação, até à avaliação, passando pelas actividades mais executivas. É bom lembrar que a aplicação deste princípio exige tempo, energias e uma vontade de mudança amplamente partilhada pela cultura organizacional. Tão pouco se pode esquecer que a sua aplicação se transforma numa pedra de toque das organizações que lutam contra a pobreza.

Num bairro de Lisboa um grupo de mulheres iniciou uma reflexão sobre a gestão do seu tempo. Pouco a pouco, foram-se apercebendo da possibilidade de terem mais tempo trocando algumas tarefas comuns (cuidar dos filhos, ir buscá-los à escola, ir às compras...). Depois, foi-se descobrindo que uma sabia fazer massagens, outra cozinhava muito bem alguns pratos típicos da sua região, uma outra era capaz de arranjar os electrodomésticos e outra ainda fazia colares e pulseiras. O grupo foi alargando as suas capacidades e funções. Decidiram em conjunto criar uma moeda social que fixasse um preço fora do mercado capitalista para as suas trocas, constituindo uma espécie de mercado solidário no qual eram em simultâneo produtoras e consumidoras. O balanço que fizeram, mostra que entendem agora melhor o funcionamento da moeda e dos preços, diminuíram as suas despesas, reconheceram e accionaram capacidades potenciais, colectivizando-as, reforçaram os mecanismos de cooperação e de decisões participadas em detrimento da competição e de facto têm mais tempo para elas e suas famílias³¹.

³⁰ Capucha, L. (Coord.) OP.Cit. "É rara a consulta aos destinatários" (Pag. 35).

³¹ Este exemplo é uma ficção elaborada a partir da experiência em curso em Sao Brás explicado em Cunha, T., Santos, C. (Org.) 2008. Das raízes da participação. Santa Maria da Feira. Rainho & Neves (pags. 82 a 85).

Neste capítulo não se pretende citar a grande quantidade de literatura publicada sobre avaliação, já que não é esta a intenção deste trabalho. O que não quer dizer que não haja que rentabilizar as avaliações realizadas nas organizações. Uma vez mais, o que aqui interessa é testar em que medida as organizações se comprometem com a luta contra a pobreza e através de que critérios isto se pode comprovar.

7.1 Os resultados como critério importante

Afirma-se com frequência que “as palavras leva-as o vento” e que no fim o que conta são os resultados. Este legítimo requisito tem ainda mais valor na luta contra a pobreza na qual se está a trabalhar com pessoas concretas que podem continuar na mesma situação ou libertar-se dela.

Não é fácil analisar e medir os resultados da intervenção das organizações no combate à pobreza. Há que recordar o que se disse no primeiro capítulo. Sobretudo porque, primeiro, a pobreza é escorregadia e muitas vezes opaca. Segundo, porque os resultados muitas vezes dependem de factores externos (ciclos económicos, dinâmica do mercado de trabalho) e alheios à intervenção. Terceiro, porque a pobreza, ao ter causas múltiplas e ser estrutural exige análises e intervenções complexas que tenham em conta estas características. Quarto, porque não há que cair na armadilha da utilização de métodos baseados unicamente na contabilização individual. De qualquer modo, e apesar destas dificuldades que não podem constituir desculpa, houve um aumento assinalável de estudos e investigações que permitem aprofundar o conhecimento dos resultados no campo das políticas, programas, projectos e acções no âmbito da luta contra a pobreza³².

Estes resultados podem ser directos ou indirectos, positivos, negativos, inócuos e perversos. **Directos**, já que dependem da acção da organização e/ou do que fazem as populações em causa. **Indirectos**, porque os efeitos se fazem sentir lateralmente em relação aos objectivos ou porque afectam outras dimensões da pobreza que não as procuradas ou porque são consequência dos efeitos directos³³.

A consideração acerca dos resultados positivos ou negativos depende muito da definição de pobreza que se adopte e do tipo de intervenção. Logicamente, se ela é determinada em função dos níveis de rendimento, os resultados **positivos** são aqueles que permitem às pessoas sair dos patamares definidos e **negativos** os que as empurram ainda mais para baixo. Mas, se se tem uma intervenção mais integrada, então há diferentes métodos de avaliação: os painéis que permitem conhecer os itinerários de empobrecimento e de inserção, as histórias de vida familiar, os grupos de discussão e os *focus groups*, as monografias territorializadas, as entrevistas abertas, os diferentes tipos de questionários. Há todo um arsenal metodológico que conjuga aspectos qualitativos e quantitativos e que permite examinar em profundidade as causas da pobreza, os efeitos e suas correlações com as acções. Por fim, destes efeitos há que saber avaliar aqueles que se denominam de **perversos** porque não estão previstos mas podem chegar a ser tão importantes que invalidem as melhores intenções.

Contudo, um dos critérios mais transparentes para avaliar os resultados é o da maior autonomia das pessoas que se encontram em situação de pobreza, Autonomia na gestão de recursos, autonomia na sua relação com a organização, autonomia para aumentar o seu capital social, autonomia para decidir como trabalhador, consumidor e cidadão.

³² Estivill, J. (Comp.) 2004. Pobreza y exclusión en Europa. Nuevos instrumentos de investigación. Barcelona. Ed. Hacer.

³³ “Na perspectiva dos cidadãos entrevistados, ressalta a conclusão de que, em geral, as instituições não respondem às situações de maior carência ou vulnerabilidade social existentes na área onde actuam ou, quando o fazem, as respostas oferecidas são de grande precariedade e manifestamente insuficientes face à natureza das necessidades a atender”. Espanha, P. (1999). Em torno do papel providencial da sociedade civil Portuguesa. Em Cadernos de Política Social n.º 1, Lisboa. APS (pag.36)

7.2 *O impacto em políticas e medidas de maior alcance*

Na medida em que a pobreza é estrutural, cada vez adquire maior importância nesta luta **saber** em que medida as organizações são capazes de influenciar as políticas e medidas de maior alcance. Esta consideração diz respeito tanto às entidades públicas como às privadas. Para as primeiras, que sentido tem ser um simples reproduzidor das decisões tomadas “lá em cima”? Por muito pequeno e localizado que seja um serviço público, não será sua responsabilidade ligada ao interesse geral a de poder identificar o que funciona bem ou não? Se este for o caso, a proximidade com a procura e as necessidades fá-lo ser mais sensível ao que acontece. Se é um serviço maior e mais central, maior é a sua responsabilidade. Portanto, isto significa que, como responsável pelas medidas públicas, uma entidade pública tem o dever de aplicá-las, avaliá-las e assinalar os limites, dificuldades e potencialidades e, também a de apontar outros caminhos possíveis, alternativos ou complementares.

Uma das melhores formas de limitar o crescente corporativismo das entidades privadas que as faz olhar apenas para interesses de curto prazo e de enredar-se nas suas funções de reprodução, é precisamente revelar como a partir dos resultados das suas experiências podem influenciar outras entidades programas e políticas mais amplas. Nesta perspectiva, as entidades do terceiro tipo (uniões, consórcios, redes, federações...) têm ainda uma maior responsabilidade e, normalmente, uma maior capacidade de influência.

Para trabalhar este critério basta responder a perguntas como: a organização assumiu esta questão? Quais e quantos são os esforços realizados para tentar influenciar? Que iniciativas concretas se realizaram e como se ultrapassaram os obstáculos? Que resultados produziram e com que impacto na luta contra a pobreza?

7.3 *Valor acrescentado e inovação.*

Na luta contra a pobreza as organizações que não são reprodutoras e se renovam³⁴, estão em experimentação constante ainda quando, muitas vezes, não estejam conscientes disso. As dificuldades provêm desta inconsciência que não lhes permite reconhecer o valor acrescentado que nasce do seu trabalho quotidiano. Quase sempre é possível introduzir melhorias, quantitativas e qualitativas, naquilo que se faz. O importante é ter um ponto de partida que permita fazer um balanço da situação e em seguida ir verificando os avanços que se vão produzindo, procedendo à sua avaliação periódica verificando o valor acrescentado.

Não há que confundir o valor acrescentado com a inovação experimental. Esta tem que ver com o tempo, no sentido de fazer algo que antes não se fazia, com o espaço, no sentido de experimentar algo num território no qual não se fazia, e com as metodologias organizativas e de intervenção³⁵.

Estes dois conceitos têm sentido em todas as organizações e talvez seja mais difícil aplicá-los às que lutam contra a pobreza, já que para avaliar o valor acrescentado e a inovação é necessário tempo, energias e certas metodologias que podem parecer sofisticadas. Para isso recomenda-se simplesmente fazer a pergunta: Que progressos foram feitos e até que ponto estes são inovadores ou não.

³⁴ Quintão, C. (2008). Terceiro sector e a sua renovação em Portugal. Uma abordagem preliminar. Comunicação apresentada na Conferência de Barcelona de Julho 2008. “Third sector and sustainable social change. New frontiers for research.

³⁵ No estudo já diversas vezes citado constata-se que apenas 57% dos dirigentes das ONG de Solidariedade Social que responderam ao inquérito considerava ser necessário introduzir mudanças no plano das iniciativas a desenvolver pelas políticas de segurança e protecção social....Transparece porém nalguns casos a abertura a ideias inovadoras ou a promoção de políticas activas de emprego e educação (estas e a formas de prevenção mais evoluídas).” Capucha, L. (Coord.) Op. Cit (pag.172).

7.4 *A transferibilidade como critério*

Através dos processos de avaliação e de sistematização³⁶, as organizações podem retirar da sua intervenção diversos ensinamentos. Estes podem alimentar decisões internas e cumprir-se, assim, um processo legítimo de retroalimentação que procura melhorar a qualidade das intervenções ou, por vezes, suscitar a transferência destes conhecimentos para outras organizações. Não é fácil transferir conhecimentos estratégicos ultrapassando explicações mais pontuais e pormenorizadas. Há que construir este conhecimento, há que saber transmiti-lo e o ouvinte dever saber escutá-lo e traduzi-lo para as suas orientações.

Esta questão está relacionada com o trabalho em rede, tão na moda nos últimos tempos. Se existir uma relação fluida, um trabalho conjunto e um intercâmbio periódico de informação entre as organizações, então esta transferibilidade faz-se lógica e naturalmente (ainda que haja que cultivá-la se se quiser ir mais além do que a mera relação informal e se o quiserem fazer à escala europeia e internacional).

Responder a perguntas tais como: Até que ponto se sistematiza e se tratam os ensinamentos da intervenção? Quais são as iniciativas que se tomam para transmiti-los? Como se aprende e se ensina aos outros? Até que ponto se criou uma rede e para que serve? Quando e quais são os conhecimentos externos que foram incorporados? São perguntas que podem ajudar a definir este critério o qual pode, a curto prazo, parecer de menor importância que outros, mas que adquire todo o seu valor a longo prazo para engrandecer o património estratégico do país e melhorar o conjunto das competências das organizações que lutam contra a pobreza.

³⁶ Estivill, J. (2007) Sistematizando las enseñanzas. Lima. Programa PROPOLI

8 Bases para a aplicação dos critérios

Este não é um capítulo de conclusões, mas sim de introdução à aplicação dos critérios. O questionário³⁷, complementar a este documento, especificará como estes critérios podem ser trabalhados nas e com as organizações. Pretende-se aqui explicar as bases que podem permitir esse trabalho.

8.1 *Algumas advertências prévias*

A **primeira** advertência a fazer é a de que dificilmente se podem aplicar estes critérios se a organização não está disposta a pôr-se à prova. Até certo ponto, a aplicação dos critérios significa um aumento da consciência identitária. Uma delimitação das características internas e dos contornos exteriores, na qual ao mesmo tempo que se tornam visíveis as suas potencialidades e os seus pontos fortes, também emergem as suas debilidades e incoerências. Por isso, a aplicação será muito difícil se for só o resultado de uma decisão que vem de cima, enquanto que pode melhorar claramente quando é o resultado de uma negociação e de uma informação o mais amplamente partilhadas.

A **segunda**, é que não vale a pena iniciar este processo se não se estiver disposto a mudar. A cultura das organizações costuma ser muito resistente à mudança. Mas não há nada mais desesperante do que no final de um exercício deste tipo que, necessariamente, põe a descoberto debilidades, incoerências e constrangimentos, não se queiram corrigi-los assim como não se consolidem os pontos fortes e as potencialidades. Qualquer mudança implica um certo risco, mas se isso se fizer através das reflexões que a aplicação deste exercício permite, então, converte-se num risco razoável e que pode melhorar o envolvimento da organização na luta contra a pobreza.

O que conduz à **terceira** advertência. A aplicação dos critérios é só um instrumento, que seguramente pode ser melhorado, que em nenhum caso pode transformar-se em fim em si. Como tal, este instrumento, deve permitir verificar o grau e as formas com que as organizações enfrentam esta luta.

A **quarta** advertência consiste em afirmar a necessária adaptabilidade deste instrumento. Se esta é uma fase experimental do mesmo e, portanto, se justifica uma grande margem de manobra na sua adaptação, ainda é mais legítimo afirmá-lo abertamente nesta fase. O que significa que cada organização pode introduzir modificações no instrumento e nas modalidades da sua aplicação.

A **quinta** advertência é que este exercício, tal como se disse, é um processo que deve ter uma duração limitada que necessita de tempo definido num calendário, paciência, energias e capacidades negociadoras e pedagógicas, um clima organizativo aprazível, uma certa distância em relação às tarefas mais urgentes e quotidianas e uma vontade decidida de levar o processo até ao fim.

A **sexta** advertência é a de sugerir que se bem que estes critérios estejam pensados para as organizações públicas e privadas, é possível que uma maioria deles pudesse ser aplicado a políticas, programas e medidas. Igualmente cabe colocar a interrogação de saber-se até que ponto estas facilitam ou obstaculizam a sua aplicação. Não deixa de ser estimulante pensar que de uma forma directa ou indirecta todas elas, e mais especialmente as selectivas, fixam critérios económicos, administrativos, institucionais, territoriais que, por um lado, determinam se actuam no campo da pobreza ou não e que, por outro, seleccionam mais ou menos objectivamente as organizações que vão executá-las.

³⁷ Questionário que será redigido numa segunda fase de elaboração destes Critérios - fase de experimentação que o Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa pretende levar a cabo durante o ano de 2009 e 2010.

8.2 *Aplicação livre, partilhada, colectiva e mista*

Das advertências anteriores decorre que não tem sentido realizar o exercício de aplicação se este aparecer como uma obrigação imposta. Isto não invalida que, na sua origem, a motivação sobre a sua utilidade possa surgir dos órgãos dirigentes. Neste caso, há que prever uma fase de negociação prévia na qual participem os diferentes elementos da organização. De alguma forma, há que obter um amplo consenso e legitimidade à volta do exercício.

Outra questão que há que colocar é a de quem faz este exercício. Pode ser feito à escala individual, inclusive para conhecer melhor o papel que cada um desempenha na organização, ou melhor dito, qual a avaliação que faz da mesma. Mas é evidente que o exercício ganha todo o seu sentido se for resultado de um esforço colectivo.

Neste sentido há três formas de conceber a aplicação dos critérios. A primeira é que sejam unicamente os membros da organização a realizarem-no. Em determinadas condições isso é não apenas executável como estimulante e eficaz. Mas tem inconvenientes, maiores quanto maior e mais complexa for a organização. Para além disso, há que superar as fáceis inclinações para o narcisismo e a auto-adulação, assim como as justificações e interesses corporativos e profissionais. Também é fácil que a opinião hierarquicamente estabelecida acabe por determinar os resultados.

Noutro extremo, existe a possibilidade de externalizar totalmente a aplicação do exercício, ou seja, solicitar a uma entidade externa que leve a cabo o exercício. Isto tem a vantagem do distanciamento e maior objectivação. Mas não evita o problema da possível cumplicidade com quem faz o trabalho e tem a desvantagem de poder impedir uma reflexão colectiva e partilhada. Para além disso, os resultados costumam ser menos assumidos e incorporados.

Entre estas duas opções existe uma “mista” na qual se produz uma “encomenda” ao exterior, mas o processo realiza-se no interior, ou seja, a entidade externa faz de animador, de suporte, de mediador, mas quem leva a cabo o exercício são os membros da organização, ainda que contem com o suporte externo. Logicamente esta é a melhor opção, sobretudo se é a primeira vez que se aplica este exercício.

8.3 *O exercício concreto de aplicação*

Este documento é um instrumento que tem como principal objectivo que as organizações que lutam contra a pobreza apliquem os critérios aqui formulados e possam conhecer-se melhor. Para avançar neste processo pode começar-se por apresentar uma lista dos critérios de referência como uma lista orientativa de perguntas e, posteriormente, formular três exercícios concretos e ilustrá-los com os seus resultados reflectidos em diagramas de barras.

8.3.1 Critérios de referência e perguntas orientadoras

PRINCÍPIOS

Participação

- a) Informação
 - Existem ou não canais de informação interna
 - Quanta e com que periodicidade circula a informação
 - Quem emite informação e quem a recebe
 - Existe informação privilegiada e / ou restrita
- b) Consulta
 - Existem ou não canais de consulta
 - Quantas vezes se utilizam anualmente e a quem se consulta
 - Tem-se em conta a opinião dos consultados
- c) Co-decisão
 - Participam todos ou apenas alguns dos *Stakeholders* nas decisões
 - Existência de Grupos de Trabalho, Comissões, Task forces
- d) Autogestão
 - Quem toma as decisões estratégicas (financeiras, políticas...)
 - Até que ponto os pobres estão presentes e intervêm nas decisões importantes
 - Qual é a rotação dos quadros
 - Existência de mecanismos de controlo das decisões
 - Se há mecanismos de controlo, como funcionam

Abordagem territorial

- Localização da entidade
 - Em que tipo de bairro, zona, área tem a sua sede
- Território de intervenção
 - Em que tipo de bairro, zona, área intervém
 - Como toma em consideração o território e os seus recursos

Partenariado

- Que tipo de parcerias existem
- Qual a natureza das entidades parceiras e sua relação com a pobreza
- A dinâmica de parceria obstaculiza ou facilita a expressão das entidades mais pequenas, das pessoas mais pobres
- Para que lado balançam os resultados do partenariado (positivo / negativo)

Intervenção integrada

- Até que ponto há uma visão global
- Qual o nível de multidisciplinaridade
- Actua tendo como foco territórios, grupos ou ambos
- Como tem em conta que a pobreza é pluridimensional e estrutural

COERÊNCIA LEGAL

- Coerência com os mandatos fundacionais
 - Até que ponto se aplicam os mandatos fundacionais ou de Missão (solidariedade, justiça, ...)
 - Até que ponto se respeitam os direitos dos cidadãos

- Até que ponto se facilita o acesso a esses direitos
- Como se aplicam nos objectivos e prioridades, conceitos como meios de subsistência, situações de carência, vulnerabilidade, marginalização, desigualdade
- Tipo de Estatuto
 - Quais são os limites e condições estatutários (para combater a pobreza)
 - Como se define a organização face ao Terceiro Sector e à Economia Social
 - Como é que a luta contra a pobreza se reflecte nos seus Estatutos e Regulamentos

HISTÓRIA

- Evolução da organização
 - Nos últimos dez anos, a organização afastou-se ou aproximou-se da luta contra a pobreza
 - Quais foram as mudanças internas mais importantes e como influenciaram a luta contra a pobreza
- Evolução do contexto e sua influência
 - Evolução do contexto e sua influência
 - Quais foram os factores gerais e que marcaram os pontos de inflexão da organização
- Envolvimento em políticas, programas e medidas mais amplos
 - A entidade está ou não envolvida em políticas, programas de luta contra a pobreza (nacionais, europeus, ...)
 - Em que medida aplica as suas orientações anti-pobreza
 - Em que medida procura influenciar as políticas, programas e medidas para que balancem a favor da luta contra a pobreza

ESTRATÉGIAS

- Reprodutoras
 - Cria ou não dependência
 - Tem critérios arbitrários e discriminatórios nos seus serviços e respostas
 - Intervém sempre com as mesmas pessoas
- Paliativas
 - Combate apenas os efeitos e manifestações da pobreza
- Emancipadoras
 - Ataca as causas
 - Cria autonomia de pessoas, grupos territórios
- Preventivas
 - Antecipa-se aos processos de empobrecimento e como o faz

CARACTERÍSTICAS INTERNAS

Fases de intervenção:

- a) Diagnóstico

- Em que medida, quando analisa a realidade, tem em conta a pobreza
- b) Programação
 - Em que medida considera a pobreza nas suas prioridades e eixos de estruturação e previsão dos resultados
- c) Execução
 - Em que medida o combate à pobreza orienta as suas acções
- d) Acompanhamento e avaliação
 - Quais são os indicadores ligados à pobreza que se utilizam
 - Em que medida a luta contra a pobreza está presente nos mecanismos de acompanhamento e avaliação

Objectivos

- Até que ponto incorpora nos seus objectivos a luta contra a pobreza

Actividades

- Quais e quantas actividades se dedicam à luta contra a pobreza
- Quantas pessoas e quantas horas se dedicam directamente a esta actividade
- Quantas pessoas e quantas horas implicam o apoio indirecto

Recursos

- Fontes de financiamento
 - A partir de que tipo de financiamento garante as suas actividades e respectiva percentagem
 - Até que ponto os financiadores condicionam a intervenção
- Destino dos recursos
 - Onde são aplicados os recursos financeiros
 - Como se reflecte em orçamentos e balanços a dedicação à pobreza
- Outros recursos
 - Como se utiliza o capital social local
 - Há ou não voluntários dedicados à organização

TRATAMENTO DAS PESSOAS

- A terminologia utilizada
 - Quais as palavras que se utilizam (utilizadores, beneficiários, consumidores, clientes, cidadãos, pessoas)
 - Se há “clientelismo”
- Informação externa, selecção e recrutamento
 - A quem e como se envia a informação
 - Quem se tem em conta e como (as necessidades, a procura potencial, a procura explícita...)
 - Que dificuldades existem para cobrir as exigências constitucionais e administrativas (formulários, entrevistas,...)
 - Qual é o circuito administrativo interno e seus constrangimentos
- Intervenção de pessoas em situação de pobreza
 - Tem-se em conta a visibilidade da organização junto das pessoas pobres
 - Discutem-se com eles os critérios de selecção e admissão

- Promove a sua capacidade (*empowerment*) e participação

RESULTADOS

- Ao medir e avaliar os resultados da organização tem-se em conta a luta contra a pobreza
- Quais têm sido estes resultados quantitativos e qualitativos e qual o contributo da organização neste sentido
- Quais foram as acções inovadoras no último ano
- Até que ponto e como as aprendizagens que derivam das suas actuações são incorporadas

8.3.2 Três simulacros em duas fases

Iremos aqui analisar três casos hipotéticos em dois momentos distintos e consecutivos, para em seguida se aplicarem os critérios e poder elaborar dois diagramas de barras (um para cada fase). Naturalmente, e porque se trata de um simulacro, nem toda a informação necessária está presente na descrição dos casos.

Primeiro Caso: Uma Associação de vizinhos num bairro social

FASE UM

Suponhamos que num prédio de um bairro social, se reúne um grupo de moradores para ver os jogos de futebol. Falam de todos os problemas que lhes são comuns. Estão preocupados com a degradação das suas casas, com o meio envolvente e com a falta de segurança. Decidem visitar todos os outros vizinhos e convocá-los para uma reunião, enviando-lhes uma carta que começava com “estimados vizinhos” e que detalha as preocupações comuns. Aparece muita gente mas a reunião não permite alcançar acordos, ainda que se criem grupos de trabalho. Num desses grupos decide-se criar uma associação. Redigem-se os Estatutos onde se define que o seu objectivo é a melhoria das condições de vida no bairro. Tanto a ideia como os Estatutos são aprovados na reunião geral, ainda que alguns tenham demonstrado o seu desacordo. Uma comissão executiva provisória vai contactar o serviço local da Segurança Social, a Junta de Freguesia e os serviços da Câmara Municipal, para além da agência semi-pública que gere o bairro. Conseguem alguns apoios financeiros e que a associação seja legalmente constituída, ainda que com algumas modificações na redacção dos Estatutos. Elegem os órgãos sociais e recrutam dois técnicos cuja primeira tarefa é fazer o diagnóstico social do bairro. Neste diagnóstico uma das conclusões é que muitos jovens não têm trabalho e muitas mulheres vão trabalhar para muito longe e outras não podem fazê-lo porque têm que cuidar dos filhos. Também se sinaliza um grupo de famílias ciganas que vivem em más condições em barracas ao lado do bairro.

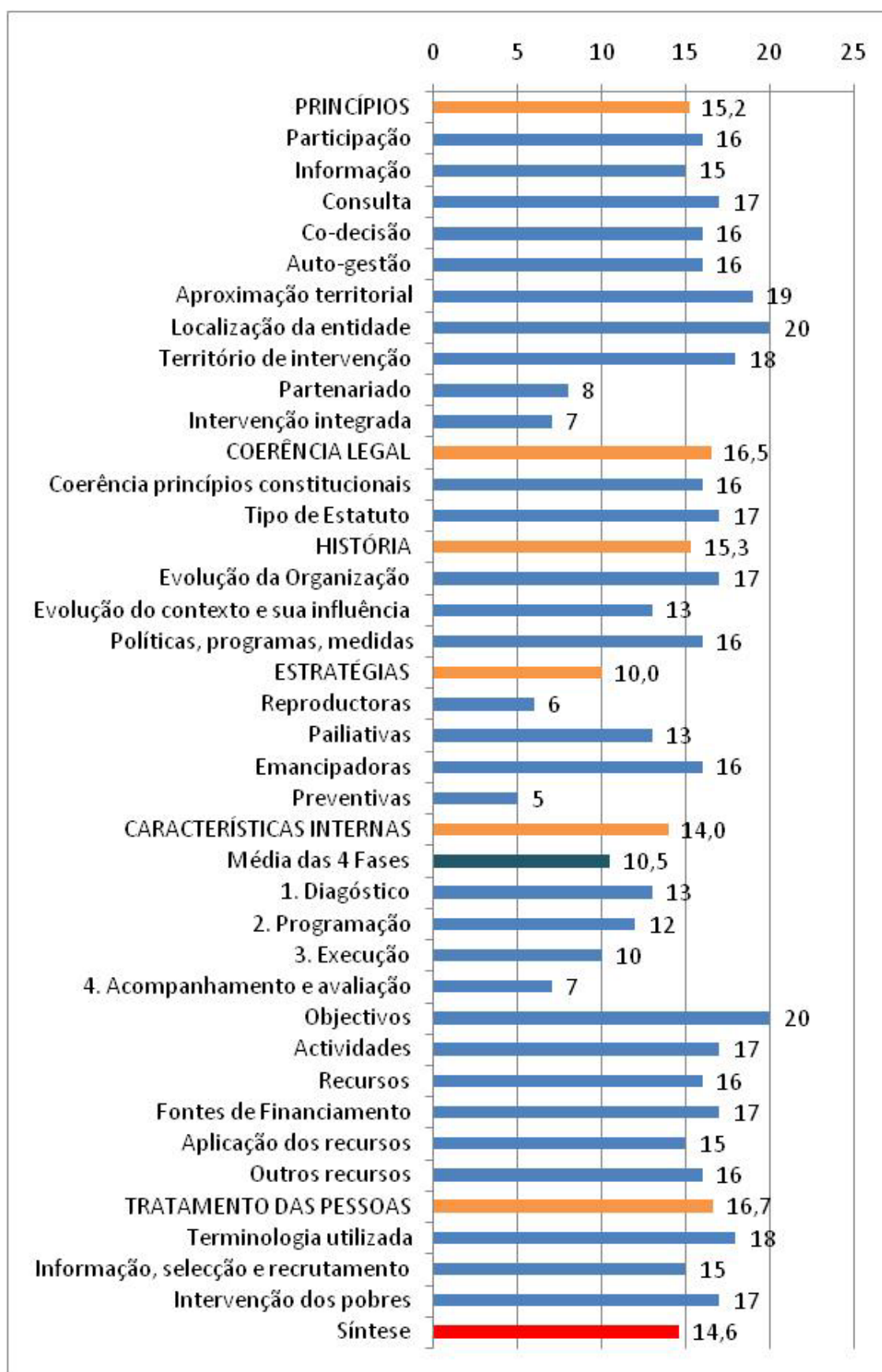
Em diferentes reuniões, às quais já não vem tanta gente, ainda que continuem a pagar as quotas, chega-se à conclusão que há que fazer um plano de acção que ataque o problema do trabalho e da habitação, mas que a prioridade é a criação de uma creche. Ocorre a um grupo de mulheres que algumas delas poderiam trabalhar nela, ocupando um espaço público cedido pela Junta de Freguesia. Depois de muitas negociações, conseguem-no. Por outro lado, não avança a ideia de criarem um refeitório popular, ainda que consigam algum dinheiro com a venda de produtos caseiros e de uma festa que organizam.

Os dois técnicos redigem três projectos. Um de formação para jovens desempregados, que é aprovado. Outro de desenvolvimento comunitário que só obtém metade do financiamento pedido e um terceiro que não é aprovado por um financiamento comunitário. Para executar estes projectos recrutam-se mais três profissionais. Cada

um trabalha para o seu lado e a coordenação revela problemas. Não é fácil o entendimento entre eles e os moradores mais velhos que estão na direcção da Associação entre os quais, aliás, não existe consenso. As mudanças políticas ocorridas nas eleições para a Junta de Freguesia também não são favoráveis. Impõe-se fazer um balanço dado que já passou um ano.

Na Assembleia-geral convocada para fazer o balanço, uns opinam que as habitações não foram recuperadas, que os jovens formados não encontram trabalho e que os resultados do desenvolvimento comunitário são duvidosos e pouco tangíveis. Outros afirmam que os técnicos trabalham pouco e que só a creche funciona bem. Ninguém se recorda das famílias ciganas a quem se acusa, à boca pequena, de serem os responsáveis por alguns roubos. Como consequência das críticas, alguns membros da direcção demitem-se. Os que ficam decidem planificar melhor, insistir na negociação com o sector público para recuperar as casas, publicar um pequeno boletim e entrarem em contacto com outras associações de moradores para aprenderem com elas.

Diagrama de barras. Primeiro Caso - Fase um



Diagnóstico sintético

O diagrama de barras mostra claramente que, neste caso, os critérios de identificação mais próximos da ponderação máxima são a aproximação territorial e os objectivos. Também apresentam valores claramente positivos a aplicação do princípio participativo, a coerência legal, a diversificação de fundos e o seu destino. Ao invés, estão abaixo dos valores médios a intervenção integrada, dado que actuam numa única direcção e esquecem a comunidade cigana, as diferentes fases (programação, acompanhamento, ...) e a prevenção. Ainda que a experiência tenha claras potencialidades de auto-organização e de práticas emancipadoras. Para além disso, surgem vários perigos em consequência da possível desmobilização dos moradores e suas cisões e que não atacam a necessidade principal e prioritariamente identificada.

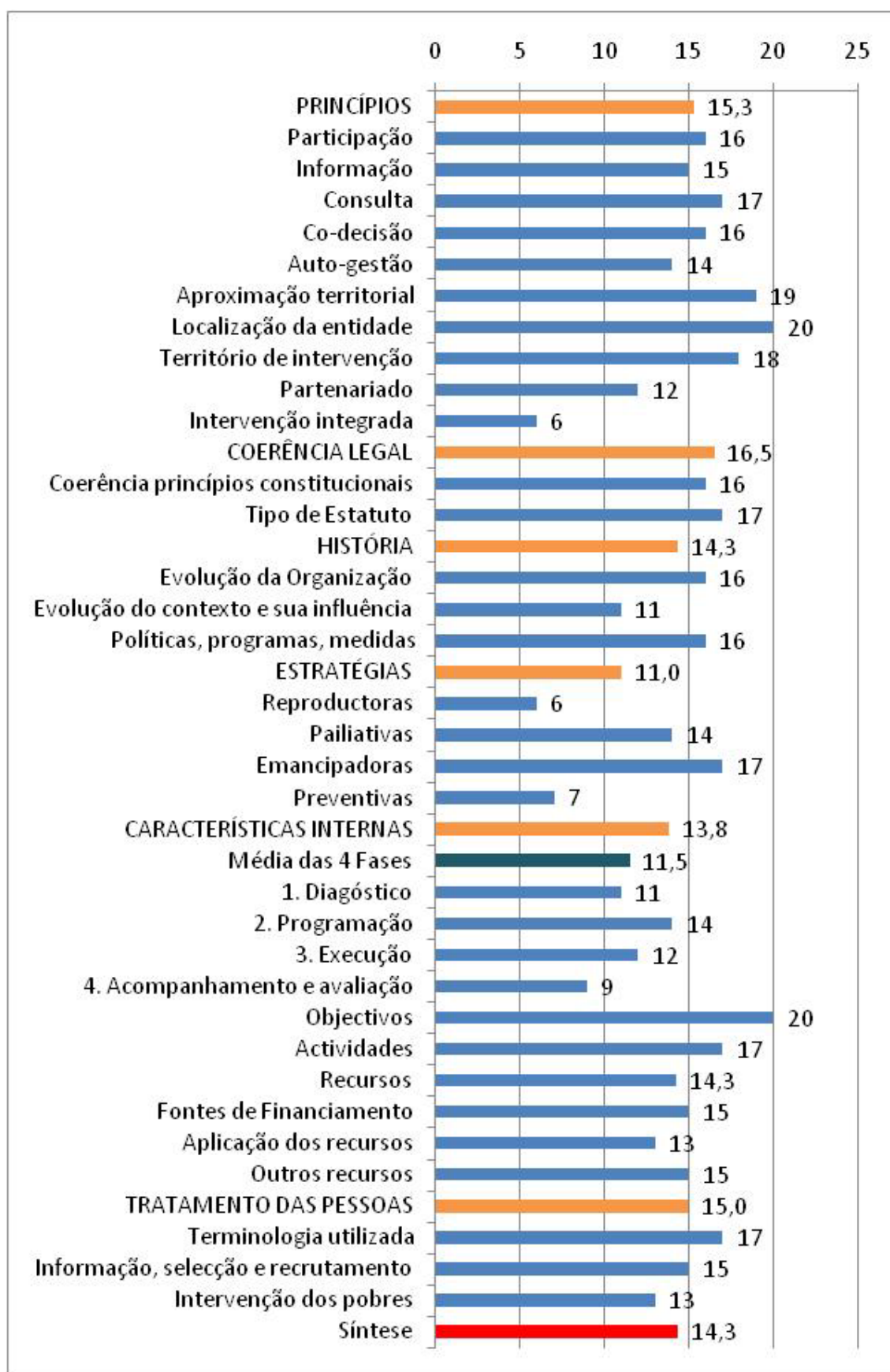
Fase dois

Um ano mais tarde, volta a reunir-se a direcção da Associação e voltam a fazer um balanço. Constatam que nela já trabalham seis técnicos e três auxiliares. Só um destes é do bairro. Os técnicos elaboraram uma programação sistemática e tratam de executar todas as tarefas. Tomaram conta da creche. Algumas mães queixam-se porque o horário imposto não é o mais conveniente. Por outro lado, através do protocolo estabelecido com a Segurança Social foram capazes de criar um Centro de Dia para os idosos do bairro. Mas nem todos o utilizam já que muitos preferem apanhar sol numa praceta com árvores. Ainda por cima ali podem fumar, o que está proibido no Centro de Dia.

Só foram publicados três números do Boletim e cada vez têm mais dificuldades para que os moradores contribuam para ele. No início do ano convocaram várias reuniões, mas aparecia cada vez menos gente e, por isso, não se convocaram mais. Por outro lado, alguns ex-membros da Direcção, em conjunto com algumas mulheres, mantiveram a ideia da cantina e estão a promover uma pequena mercearia à qual querem dar um estatuto de cooperativa de consumo. Alguns jovens formados encontraram trabalho fora do bairro e foram viver para próximo dos seus locais de trabalho. A sensação de insegurança no bairro aumentou e à noite muito pouca gente se atreve a sair das suas casas. Comenta-se que o consumo de droga aumentou.

As negociações para recuperar as casas eternizam-se. Nalgumas delas foram os próprios moradores que, fazendo biscates, resolveram alguns dos problemas (fugas de água, instalações eléctricas, ...), mas as rachas das paredes de algumas casas são cada vez maiores. Decide-se convocar uma reunião com todos os moradores e ver quais as acções a empreenderem. Também se convocam os membros da Junta de Freguesia. Vários deles pedem desculpa por não poderem comparecer. A reunião converte-se na expressão de um sem fim de exigências e queixas. Pede-se a um gabinete de arquitectura que diga o que se poderá fazer.

Diagrama de barras. Primeiro Caso - Fase dois



Diagnostico sintético

Na segunda fase a experiência está a aproximar-se da profissionalização. Perde-se valor participativo e ganha-se capacidade de planificação e de execução. Cada vez se está mais dependente de critérios externos e institucionais. A intervenção integrada e as estratégias preventivas continuam a ser as duas maiores debilidades nesta experiência. Os dois problemas centrais, habitação e segurança, não se resolvem. Em parte porque a sua resolução não depende só dos moradores, mas também porque não se criaram mecanismos de parceria, negociação e visibilidade face ao exterior.

Outro risco é o de criar serviços e equipamentos que não vão de encontro às necessidades reais e aos desejos dos moradores. O indicador sintético desta fase indica-nos que há uma menor (umas décimas) dedicação genérica no combate à pobreza do que na fase anterior.

Segundo Caso: Um projecto experimental de luta contra a pobreza que se aproxima de uma estratégia de desenvolvimento local

Fase um

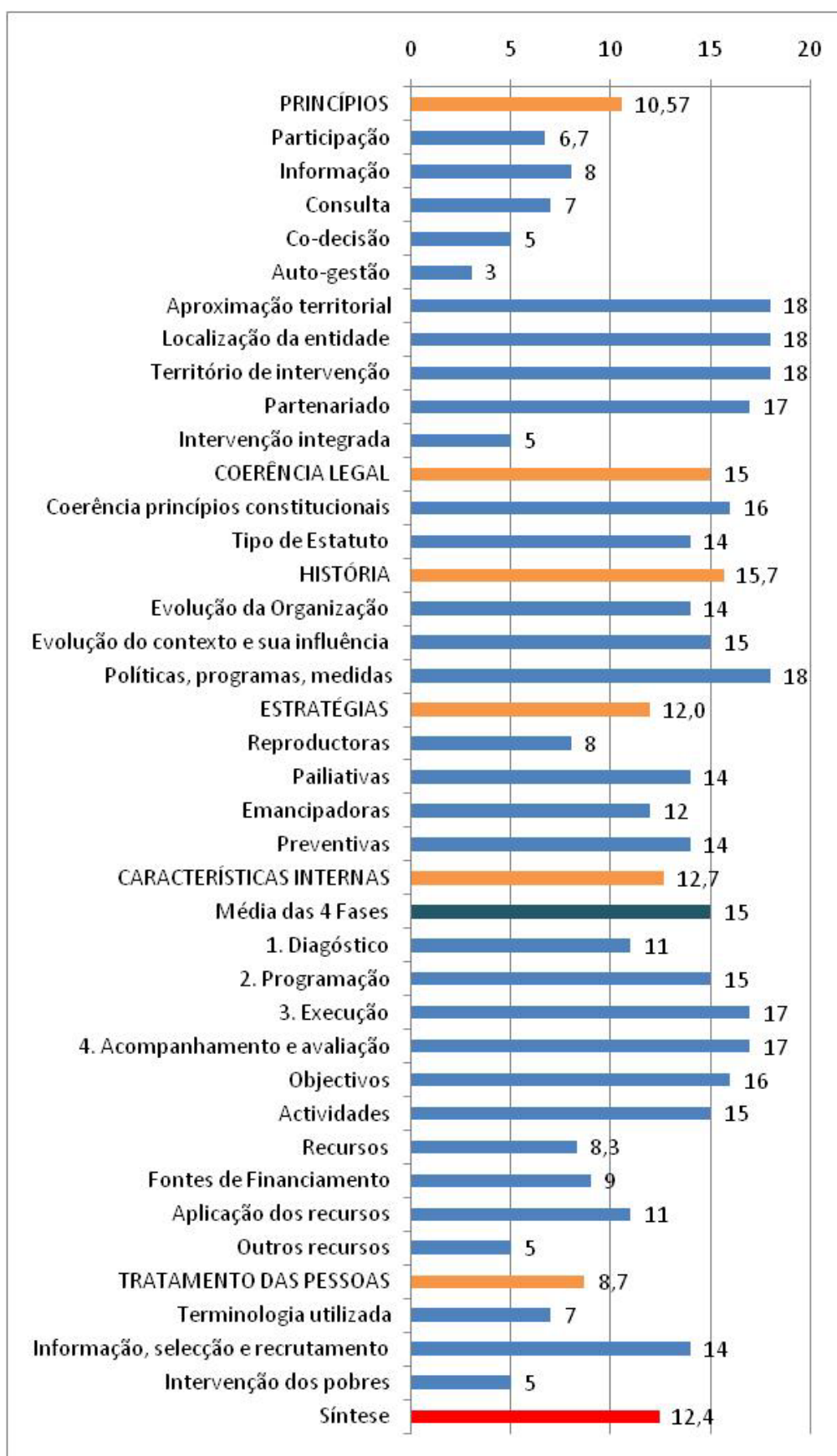
Um autarca de uma localidade de média dimensão preocupa-se com o aumento da pobreza. Sabe, através do partido, que existe um programa nacional que financia projectos concretos. Decide apresentar um, com um pequeno diagnóstico intuitivo no qual se evidencia que a localidade está a perder população. Os jovens fogem para as cidades e os habitantes são cada vez mais velhos. Deixaram-se de explorar alguns campos e os bosques não se limpam como antes. Os riscos de incêndio são maiores. Duas mercearias estão em risco de fechar e a escola tem cada vez menos crianças.

O projecto é aprovado já que consegue ser apresentado nos prazos e com os formulários adequados. Também obtém a colaboração da Misericórdia e de uma IPSS criada por familiares de pessoas portadoras de deficiência da zona. Estes convertem-se num grupo prioritário do projecto, para o qual são recrutados três técnicos. Propõe-se criar um atelier para os primeiros e tenta-se assegurar a integração escolar dos mais jovens.

Durante o primeiro ano, o projecto estabiliza-se e executa um bom número das actividades programadas. O Conselho Directivo, formado pela parceria, reúne-se periodicamente. O financiamento nacional demora a chegar, mas chega. Participa-se em vários encontros nacionais e conhecem-se algumas experiências parecidas em Portugal e no estrangeiro.

Ao cabo de dois anos, a avaliação mostra que diminuiu a exclusão de um grupo preciso, mas que a povoação continua a empobrecer (mais desempregados, mais beneficiários do RSI, listas com maior número de pessoas que pedem apoios...).

Diagrama de barras. Segundo caso - Fase um



Diagnostico sintético

Na sua primeira fase, este é, até certo ponto, um projecto experimental característico, inscrito num programa nacional de luta contra a pobreza. O diagrama demonstra que sobressaem os critérios de aproximação territorial e os mais técnicos de programação e acompanhamento. Fraqueja, por outro lado, na dinâmica participativa, na intervenção integrada e na utilização de outros recursos. Para além disso, um parceria demasiado parcial fá-los intervir apenas, ou pelo menos preferencialmente, com um grupo-alvo único. As causas estruturais não são atacadas.

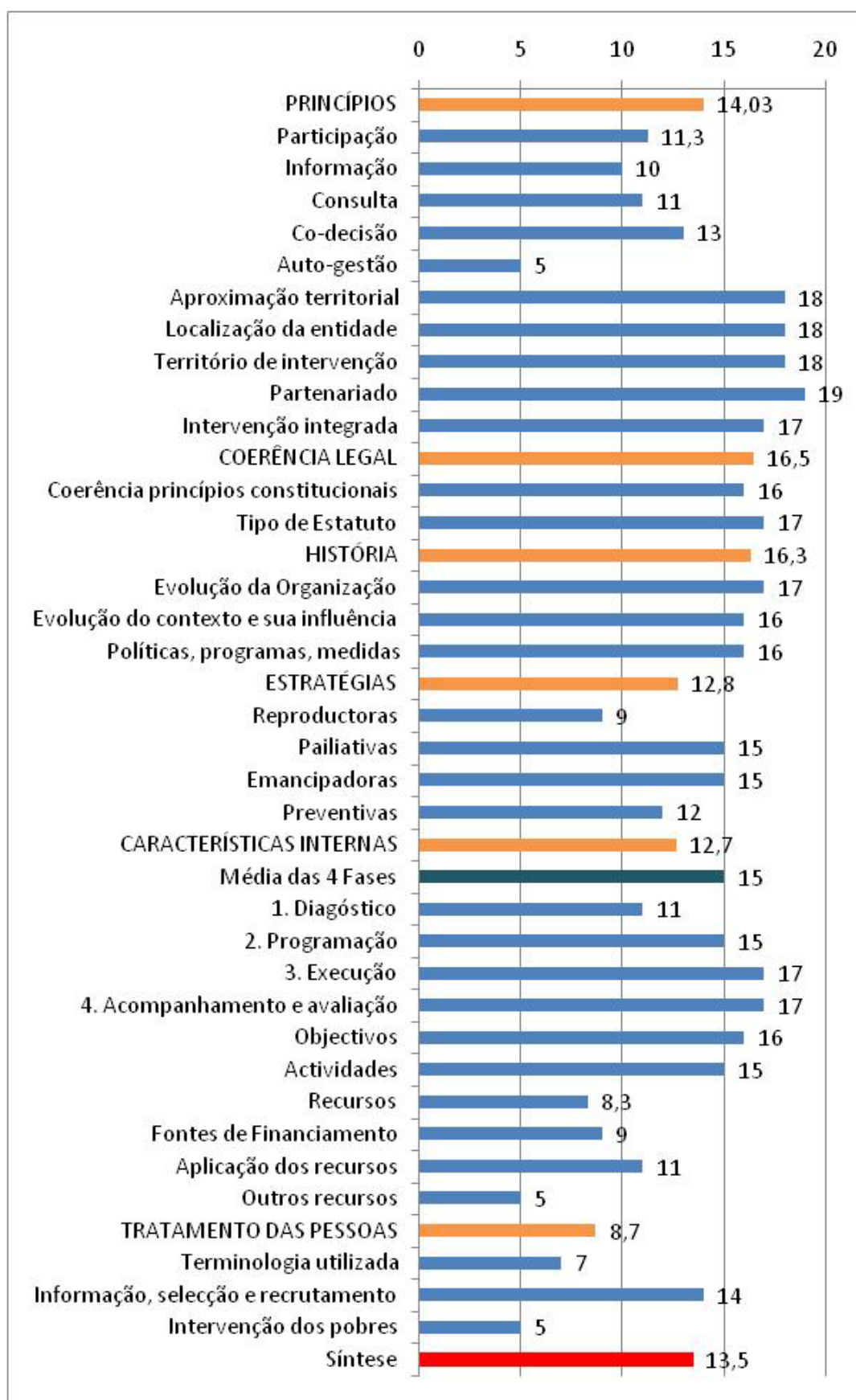
Fase dois

A partir da avaliação realizada, compreende-se que há que reformular o projecto até porque o programa nacional reduz os seus apoios e isso põe em questão a sustentabilidade do mesmo. Mas a autarquia tem poucos recursos e os familiares das pessoas portadoras de deficiência pedem que continuem os esforços a eles destinados.

Em várias reuniões do Conselho Directivo começam a surgir ideias sobre como actuar de modo mais integrado e de forma mais ligada ao desenvolvimento económico. Descobre-se que existem recursos locais que se podem capitalizar e promover. Mas não é fácil. O Presidente de Junta diz que esta não tem competências nem recursos. Os financiamentos nacionais são mais difíceis de obter e são sectoriais. Decide-se criar uma Associação de Desenvolvimento Local (ADL).

Depois de árduas negociações consegue-se que a maioria dos actores locais, públicos e privados, se tornem seus associados, salvo alguns empresários. Tão pouco os sindicatos vêm com clareza o seu papel neste projecto. A análise posterior da realidade, que inclui um questionário dirigido a uma amostra de habitantes, é mais sistemático e rigoroso. Nele se realça que as causas da pobreza e do isolamento económico, são profundas. Na reunião do Conselho Directivo da ADL verificou-se que não deixa de ser complexo responder ao mesmo tempo às necessidades mais urgentes e às prioridades estruturais. Decide-se criar uma empresa de inserção para dar trabalho às pessoas portadoras de deficiência física e psíquica mais qualificadas, organizar colectivamente a venda dos queijos que se produzem, limpar os bosques e vender a lenha, aproveitar as festas populares para organizar uma feira onde se divulguem produtos autóctones e artesanais. A programação cresce, têm que contratar mais trabalhadores e o financiamento deve vir de outras fontes.

Diagrama de barras. Segundo caso - Fase dois



Diagnostico sintético

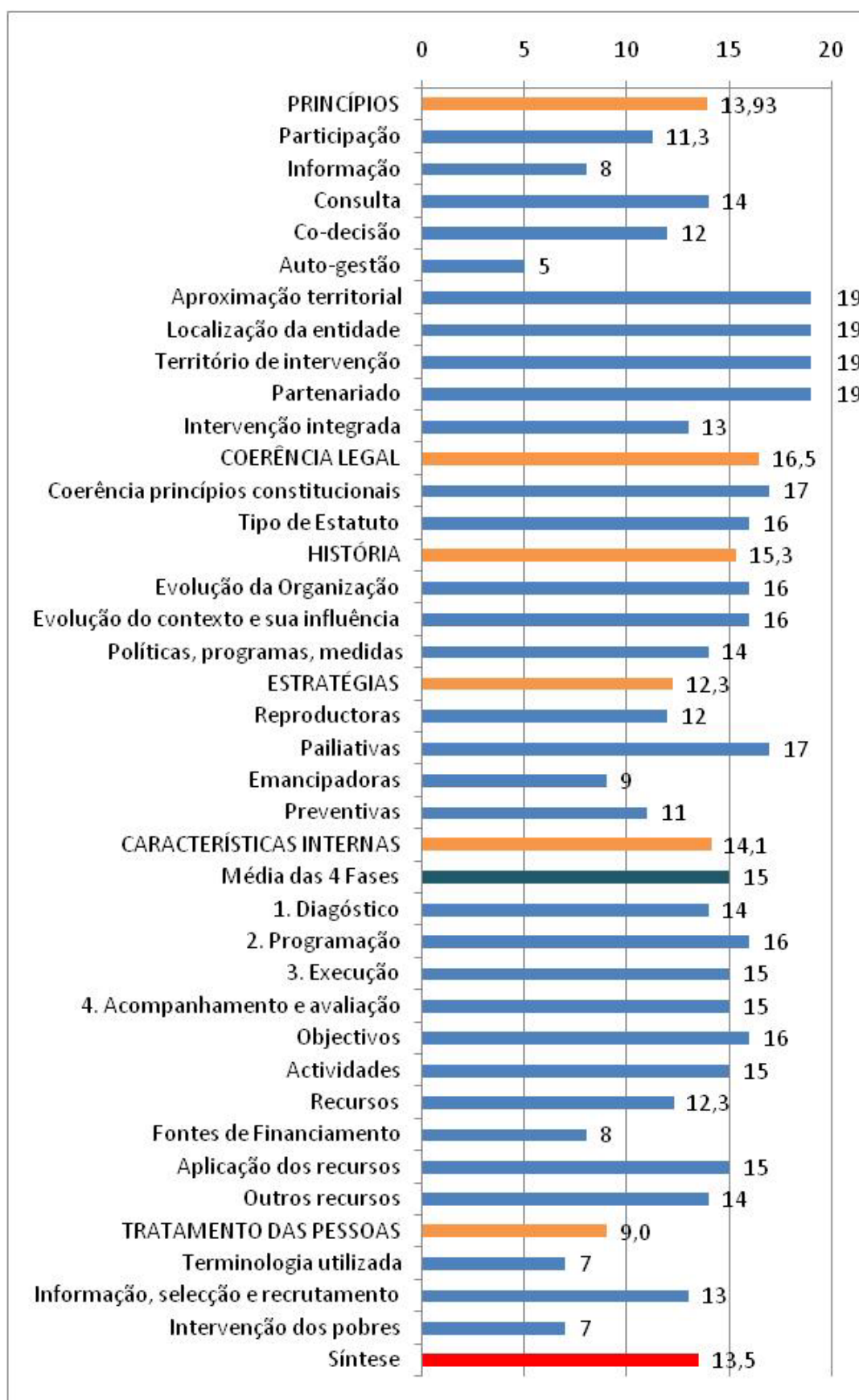
Melhora claramente a capacidade de diagnóstico e de trabalho em parceria. Isto, associado às dúvidas sobre a sustentabilidade financeira, leva a um reposicionamento no qual aparecem sinais evidentes de uma aproximação ao conceito de desenvolvimento local. Passa-se de um projecto experimental para uma perspectiva estrutural. Melhora a maioria dos critérios, o que se reflecte no claro aumento do indicador sintético. Mas aparece o problema dos trabalhadores e da defesa legítima e corporativa do grupo que se apoiava anteriormente. Desenvolvimento local não é sinónimo de luta contra a pobreza, ainda que em determinadas condições podem ser complementares.

Terceiro caso: uma IPSS inovadora de origem paroquial

Um Padre de uma paróquia de um bairro histórico verifica que a sua acção social está a ser ultrapassada pelo aumento da procura. Com os recursos que tem não pode fazer-lhe frente. Consulta alguns amigos e chega à conclusão de que deve criar uma IPSS. Vários deles estão de acordo em fazer parte voluntariamente da comissão provisória para assegurar a redacção dos Estatutos. Neles se afirma explicitamente que o objectivo principal é o da promoção social das pessoas pobres. Jovens em risco e idosos são os grupos-alvo escolhidos. Para os fundadores é muito claro que, por um lado, há muitos jovens que não têm trabalho, estão na rua todo o dia, fumando charros. Há alguns que se dedicam a pequenos furtos e cresce o consumo de drogas duras. Por outro lado, as pensões são muito baixas e as casas dos idosos da paróquia estão cada vez mais degradadas (rachas, correntes de ar, soalho degradado, condutas de água rebentadas). Não há equipamentos para eles, salvo um par de cafés em que os mais autónomos jogam às cartas e ao dominó. Também surgem crescentes problemas de saúde.

Conseguem constituir legalmente a IPSS e assinar um protocolo com a Segurança Social para actuar junto da juventude, idosos e habitação. O Padre é o Presidente e os seus conhecidos e amigos constituem os órgãos sociais da IPSS. Começam a trabalhar com vários técnicos. Um deles é arquitecto. Querem reparar as casas dos idosos mas o custo é muito elevado e a empresa municipal de habitação concede apoios ínfimos. No entanto, através dos seus contactos privilegiados, conseguem que lhes ofereçam materiais de construção. Igualmente conseguem que lhes ministrem cursos de formação neste sector. Seleccionam jovens desempregados do bairro, os quais, uma vez formados através de um curso financiado, trabalham na reparação das habitações. No entanto, o projecto de criar um serviço de assistência ao domicílio acaba por não funcionar. Decidem fazer um estudo sobre as necessidades da população que encomendam a um Centro de Investigação.

Diagrama de barras. Terceiro Caso - Fase um



Diagnostico sintético

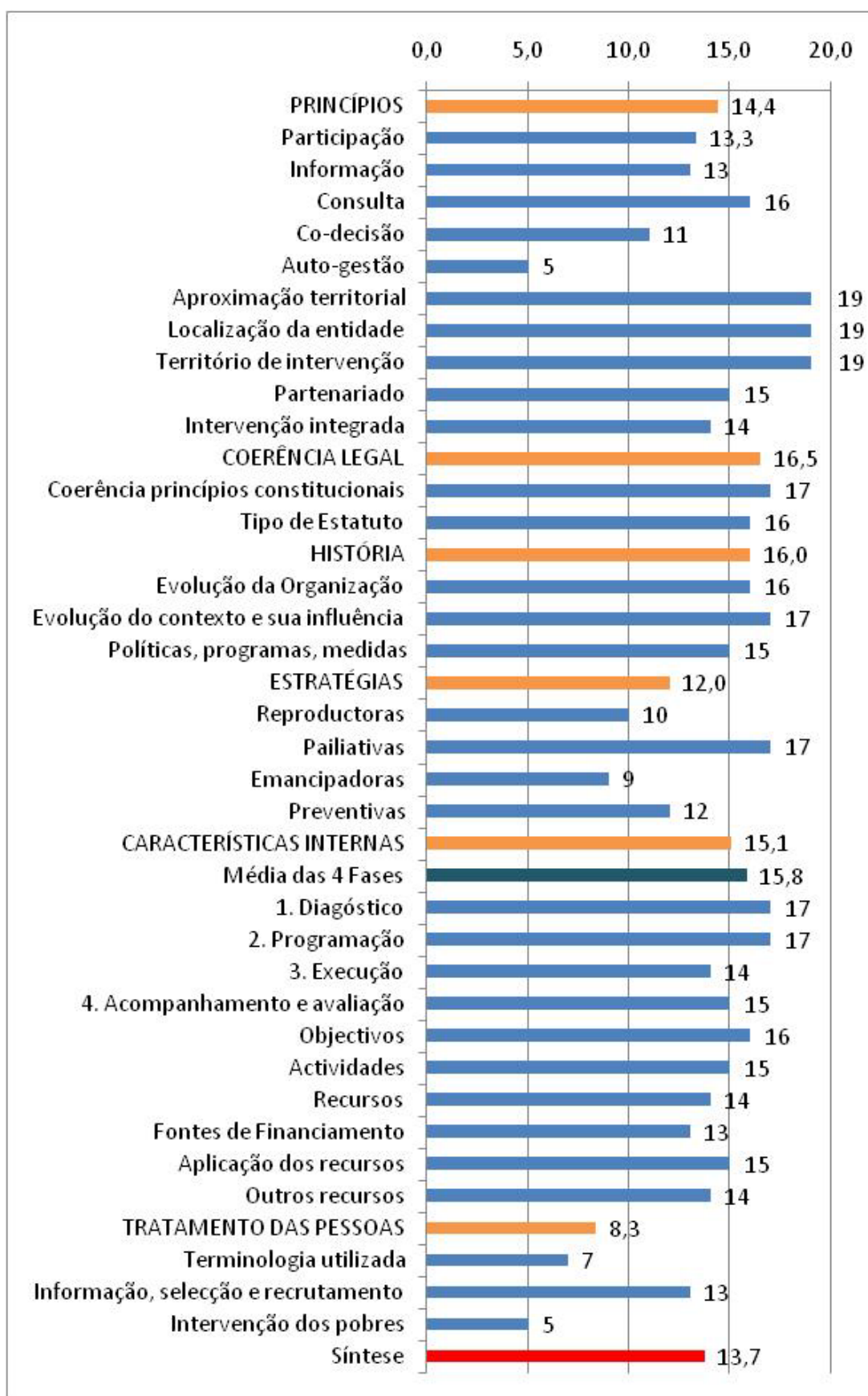
Uma direcção forte e um bom diagnóstico, permitem algumas actividades muito inovadoras nas quais os técnicos desempenham um papel importante. Território e parceria informal alcançam valores máximos. As pessoas pobres são os “clientes”, sujeitos passivos, de uma intervenção sobretudo paliativa e que é mais preventiva (já que evita uma maior degradação) do que emancipadora.

Fase dois

Dois anos mais tarde, tinham recuperado mais de quarenta casas. Publica-se um relatório que o regista. Proprietários e inquilinos estão contentes e agradecidos, ainda que alguns dos primeiros tenham aproveitado as melhorias realizadas para tentar subir a renda. Também há uma tentativa de *mobbing* (“assédio imobiliário”) e a administração pública local mostra-se interessada em generalizar a experiência. Mas, os custos de recuperação elevam-se cada vez mais. Os dois encarregados, mestres pedreiros, mostram-se cansados. Dizem que sabem reparar casas mas não são trabalhadores sociais. Além disso, os jovens que aí trabalhavam saem, já que encontram melhores salários no mercado de trabalho regular da construção civil. A maioria dos jovens continua na mesma. Dois deles morreram com SIDA. Os mais determinados estão a organizar uma equipa de futebol de bairro, mas ali não há campo onde jogar. O projecto obteve um prémio de inovação no trabalho intergeracional.

Na direcção da IPSS dá-se uma divergência já que o arquitecto e outros técnicos querem avançar com a reparação das casas. Apesar disso, a vontade da direcção dirige-se para a assistência ao domicílio, já que os resultados da investigação realizada mostra que esta necessidade aumenta e ao Padre chegam cada vez mais pedidos dos idosos da paróquia. Além disso, sabem que o Centro Distrital da Segurança Social se mostra muito favorável para apoiar a criação deste serviço que diminui custos em comparação com o internamento. Decidem recrutar alguns trabalhadores de apoio domiciliário, e iniciá-lo. Ao fim de um ano, a avaliação realizada mostra que, apesar de algumas dificuldades iniciais, os idosos estão muito agradecidos e as listas de esperam aumentam. Também os seus familiares se sentem contentes. Os que trabalham no apoio domiciliário queixam-se porque pretendem melhorar a sua formação e porque não têm tempo suficiente para tratar bem os seus clientes. Alguns destes estão cada vez mais dependentes com doenças que se vão tornando crónicas, mas os lares públicos estão cheios e os privados são demasiado caros. A maioria dos utilizadores paga pontualmente.

Diagrama de Barras. Terceiro Caso - Fase 2



Diagnostico sintético

Apesar de se terem produzido várias alterações a experiência obtém o mesmo resultado no indicador sintético que na primeira fase. Estas mudanças sublinharam alguns limites da primeira fase sem conseguirem totalmente ultrapassá-los. Na segunda fase aproximam-se da prestação de serviços mais convencional (idosos) mas não conseguindo suprir as necessidades reais. Insinua-se uma certa orientação para critérios mercantis.

9. Experimentação e generalização

Como inicialmente afirmámos, esta metodologia deverá ser útil para as organizações que lutam contra a pobreza. Assim, depois de analisarmos os anteriores exemplos de uma aplicação imaginária, chegou agora o momento de precisar como pode este modelo ser efectivamente aplicado.

Mas, antes de promover uma aplicação extensiva e generalizada, mostra-se prudente implementar uma fase de experimentação na qual se verifique se os critérios atrás referidos funcionam ou não e melhorá-los a partir dessa verificação.

Para promover essa fase de experimentação há que assegurar acções de dois tipos, uma de carácter metodológico e outra de aplicação prática.

A primeira delas consiste em retomar a lista de perguntas orientadoras que se encontram no ponto 8.3.1 e ajustá-las ao conjunto de critérios seleccionados. Seguramente poder-se-ão incorporar algumas perguntas que ajudem a precisar esses critérios e outras poderão ser melhor formuladas. Para além disso, e para cada uma delas, deve acrescentar-se uma escala de respostas possíveis (de menor a maior presença do critério em causa) permitindo matizar e ponderar a avaliação acerca desses critérios, a qual deverá ser transposta com valores precisos para o diagrama de barras de modo a que o diagrama final permita visualizar rapidamente o perfil da organização.

Para elaborar o questionário a ser aplicado, se bem que complexifique a sua posterior análise, não é conveniente usar respostas dicotómicas (o *SIM* ou o *NÃO*) como únicas respostas, já que não retratariam a realidade, para além de não possuírem capacidade explicativa. Pelo contrário, é mais aconselhável contemplar uma escala de respostas em número par, a qual é mais fiável do que as constituídas por um número ímpar de hipóteses já que estas têm o defeito de provocar a tendência para que os inquiridos se concentrem no meio da escala. Um exemplo pode ilustrar esta questão:

A entidade promove a participação dos pobres:

1. Totalmente
2. Muito
3. Suficiente
4. Pouco
5. Nada

Neste caso, a tendência dos inquiridos será a de concentrar-se na resposta *SUFICIENTE* o que, dada a ambiguidade e a relatividade desta palavra diz-nos muito pouco sobre o significado da resposta dada.

Para conhecer melhor a realidade há ainda que considerar a possibilidade de introduzir uma segunda pergunta acerca de *COMO*, em relação às distintas modalidades, se promove a mobilização dos pobres e das suas capacidades. Por exemplo, saber se há reuniões com os beneficiários, com que regularidade, convocadas por quem, se existem sugestões adiantadas pela população incorporadas pela organização (fornecendo exemplos), etc. Ou seja, deverá ser feito um esforço para ir mais além da opinião emitida, da imagem que os entrevistados têm sobre a sua organização, de modo a ser possível captar evidências verificáveis que suportem ou não as opiniões emitidas.

Simultaneamente, há que prever sempre uma pergunta-refúgio (*não sabe/não responde*) e em algumas perguntas deixar espaço em aberto para respostas mais qualitativas e explicativas

Analisar uma escala de respostas é relativamente simples com os diversos programas informáticos disponíveis e só há que estar atento a não dar grande importância às respostas com pouca frequência e dar maior atenção às respostas polarizadas nos extremos, tentando encontrar explicações para esta polarização.

Assim, há que construir um questionário composto por uma lista de perguntas bem formuladas e coerentes para cada um dos critérios, devendo ser validado em termos da sua compreensão (se todos compreendem o mesmo) e do seu significado (em termos de interpretação das respostas).

A segunda acção é a da experimentação concreta. Na Introdução afirma-se que esta metodologia deve ser aplicada a dois grupos das organizações promotoras do Observatório: a Rede Europeia Anti-Pobreza de Portugal (uma das suas organizações associadas) e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (um dos seus departamentos, serviços ou equipas). Mas, antes há que reunir com as direcções de ambas as organizações, debater com elas a utilidade deste trabalho, seleccionar os colectivos com quem se vai trabalhar, mobilizá-los e definir com eles um calendário de trabalho.

Tratando-se de uma fase experimental, poderá ser útil estabelecer uma tipologia de acordo com a sua natureza, dimensão, estatuto (no caso das organizações), funções, população abrangida, âmbito territorial, etc. Será fundamental explicar às estruturas envolvidas o interesse da sua participação na fase experimental, o que deve ser feito com as direcções mas também com o conjunto dos seus colaboradores, o que significa que há que prever algumas sessões de apresentação da metodologia, sua explicação e envolvimento de todos os participantes (fase de mobilização).

O questionário poderá ser aplicado individual ou colectivamente. Nesta fase experimental seria interessante verificarem-se as duas situações sendo que, tanto num como noutro caso, é importante conhecer a posição que cada pessoa ou grupo ocupa na organização. Nos inquéritos individuais devem ser incluídas informações sobre quem responde (antiguidade na organização, género, idade, formação, local de residência e de trabalho...), devendo ser respeitado em absoluto o anonimato das respostas individuais. No caso dos inquéritos colectivos será necessário constituir grupos relativamente pequenos e homogéneos que devem discutir a resposta a cada uma das perguntas.

Uma das condições da fase experimental é a da devolução dos resultados que deverá ser feita pela equipa que aplica o questionário, a qual deverá ser constituída por aqueles que conceberam esta metodologia, ou por um deles e por outros previamente formados para o efeito. A devolução de resultados é um momento importante de reflexão colectiva e deve servir para que se produza uma imagem colectiva da posição da organização na luta contra a pobreza, para verificar a eficiência dos critérios e do processo de aplicação (questionário, perguntas, diagrama...) e para iniciar o processo de elaboração de orientações que permitam melhorar a estratégia da organização.

Há que recordar que se trata de uma fase experimental e que, portanto, para além do valor e interesse que possam ter os resultados, o seu objectivo é o de verificar até que ponto os critérios são compreensíveis e pertinentes, o questionário é útil, o diagrama é explícito e se o conjunto do processo serve para identificar e avaliar as organizações que lutam contra a pobreza e retirar desse processo recomendações organizativas e estratégicas. Com esta verificação experimental deverão emergir recomendações que uma vez incorporadas darão origem a uma versão mais elaborada e de maior alcance a esta metodologia.

Como é evidente, esta metodologia não é só destinada a ser verificada apenas num pequeno número de organizações tendo a pretensão da generalização ao maior número possível de organizações públicas e privadas em Portugal.

Na fase actual é apenas possível sugerir algumas orientações metodológicas sobre as condições que possam favorecer a generalização desta metodologia após a aplicação da fase experimental e após a incorporação dos seus resultados no modelo proposto.

Assim, metodologicamente, é muito importante compreender como se pode levar a cabo esta generalização e qual pode ser a relação entre as organizações que aplicaram a metodologia e a equipa que a concebeu.

Neste sentido, podem ser distinguidas três hipóteses de trabalho: a primeira, a de externalização da aplicação do modelo; a segunda, a da auto-aplicação e a terceira constituída por um sistema misto.

A primeira hipótese, a da externalização, significa que a organização encarrega uma equipa externa da aplicação da metodologia. Esta equipa deve apresentar a metodologia e a forma de aplicar o questionário numa sessão, na qual poderá ser interessante fomentar uma primeira discussão qualitativa sobre a imagem que têm os membros sobre a sua própria organização e do seu papel na luta contra a pobreza. Depois, serão preenchidos os questionários e, uma vez recolhidos, é à equipa externa que cabe proceder à sua análise. Os resultados do mesmo, em conjunto com recomendações serão apresentados e debatidos com os participantes. Nesta hipótese o maior risco é o de que o diagnóstico seja “mecânico”, distanciado e não entre a fundo nos aspectos mais críticos e que, portanto, ao ser pouco assumido pelos membros da organização, tenha pouca utilidade em termos de consciência colectiva e de orientações para o futuro. Este risco é ainda maior se o recurso a uma entidade externa tiver sido assumido apenas pela Direcção, sem envolvimento dos seus colaboradores.

No caso da segunda hipótese, a da auto-aplicação, deverão ser responsabilizados um ou vários membros da organização, os quais deverão promover e assegurar a sua implementação. Pode não ser fácil encontrar esta pessoa ou pessoas. Seja como for, há que assegurar que tenham um alto grau de legitimação e independência e que compreendam e estejam motivados para o processo. Isto implica que sejam preparados para levar a cabo esta tarefa. Nesta hipótese, o maior risco é o de os resultados serem marcados por enviesamentos originários dos diferentes interesses presentes na organização já que a possibilidade de existir manipulação das opiniões não é de desprezar. Também, logicamente, a carga subjectiva será maior e as interpretações menos objectivas. Na auto-aplicação, quanto menor for o controlo exercido pelo topo da organização, maior as possibilidades de obtermos respostas mais “sinceras”, o que tem muitas vantagens em termos de diagnóstico e de recomendações mas, muitas vezes, pode camuflar conflitos neutralizando os processos se estes não forem canalizados positivamente.

A terceira hipótese é a de um processo misto, no qual se implementa uma auto-aplicação acompanhada por uma entidade externa. Esta pode estar presente nos momentos iniciais, formar os responsáveis internos pelo processo e contribuir para a análise dos resultados, sobretudo, nas sessões de apresentação e de discussão dos mesmos, introduzindo um olhar mais objectivo e relativamente distanciado. Nesta hipótese é importante que as funções de cada um (entidade externa, responsáveis internos, direcção) sejam claras e definidas antecipadamente para que não se produzam interferências nefastas no processo e para que

este não se arraste. Normalmente, esta forma de proceder limita os riscos das duas primeiras hipóteses, sobretudo quando se estabelece um clima de confiança e de intercâmbio fluido de informação.

Por último, na perspectiva da generalização deste modelo, deve-se sublinhar o interesse da sua aplicação periódica. Um ano de intervalo pode ser o período adequado, já que se forem feitas aplicações sucessivas é mais fácil ver até que ponto a aplicação anterior foi útil, se foram implementadas as orientações definidas no período anterior, e em que medida a organização-serviço melhora e é mais coerente na luta contra a pobreza.

*
* *
*

Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa
REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal
Rua Soeiro Pereira Gomes, n.º 7 – Apartamento 311 – 1600-196 Lisboa
Tel: 21.798 64 48
Fax: 21.797 65 90
E-mail: lisboa@reapn.org
www.observatorio-lisboa.reapn.org