

EAPN Portugal

Observatório de luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa

PENSAR MARVILA - Exercício experimental de reflexão

Para uma Estratégia Local Integrada de combate à Pobreza

Observatório de luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

EAPN Portugal

2

Diogo Mazon

Sónia Costa

José Manuel Henriques (consultor)

Setembro 2021

Índice

Enquadramento	4
Notas metodológicas.....	6
1. Uma abordagem estatística à freguesia de Marvila	10
2. Pobreza, exclusão social e integração territorial de políticas: dos desafios às estratégias de superação – breve enquadramento conceptual	17
3. Pensar a freguesia por dentro.....	22
Principais considerações	31
Bibliografia	34

Enquadramento

Desde 2018 que o Observatório de luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa – uma iniciativa da EAPN Portugal, tem vindo a dinamizar atividades com vista a implementação de uma Estratégia Local Integrada de Combate à Pobreza em Lisboa, iniciativa realizada em parceria com a Câmara Municipal de Lisboa e envolvendo os restantes parceiros e organizações da cidade de Lisboa, incluindo os seus cidadãos, no quadro da recuperação da centralidade que os municípios recuperam, face ao processo de descentralização e transferência de competências que se tem vindo promover. Esta Propósito já deu lugar à elaboração de um documento que procura ser um guião para a sua definição - *Estratégia Local Integrada Combate à Pobreza Lisboa - Roteiro*¹. Esta linha de ação está em consonância com o vasto trabalho desenvolvido pela EAPN Portugal no combate à pobreza em Portugal, nomeadamente na defesa de uma estratégia nacional de combate à pobreza, sistematizada na publicação *Erradicar a Pobreza – Compromisso para uma Estratégia Nacional*². No mesmo sentido, têm surgido recentemente iniciativas governativas, nomeadamente o compromisso assumido pelo XXII Governo Constitucional de lançar uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, para a qual foi criada uma Comissão de Coordenação que será responsável pela preparação de uma proposta da referida Estratégia.

4

É sabido que os instrumentos que sustentam o amplo debate sobre a pobreza são quantitativos e procuram retratar a realidade no que respeita à pobreza e à desigualdade social de forma cada vez mais transversal. Ou seja, a preocupação em conhecer esta realidade tem levado à criação de ferramentas, cada vez mais elaboradas, quer técnica quer concetualmente, que permitem uma leitura comparada, nomeadamente ao nível dos países da União Europeia. Para além da sua dimensão quantitativa, os dados apurados assumem escalas de nível macro (nacional ou regional), permitindo a sua comparabilidade territorial. Contudo, é igualmente necessário recorrer-se a outros indicadores qualitativos e descritores que explorem e aprofundem a realidade dos territórios a um nível mais micro, predominantemente ao nível do município e a

¹ Documento disponível no site do OLCPL https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/Roteiro_Estrat%C3%A9gia-Local-Integrada-de-Combate-%C3%A0-Pobreza-em-Lisboa.pdf.

² Documento disponível em in https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/rediteia_48.pdf

freguesia, que permitam ir além das causalidades transversais atribuídas às situações de pobreza e exclusão substantivas.

É neste sentido que, tendo em conta a complexidade que o desafio de dinamizar o processo de definição e implementação de uma Estratégia Integrada de Combate à Pobreza comporta, se pretendeu promover um exercício experimental de reflexão que, reduzindo a escala territorial ao nível da freguesia, aprofundasse o conhecimento concreto da realidade social do território em análise, ao nível das dinâmicas, interações e causalidades da pobreza e vulnerabilidade social, tendo consciência da crescente complexidade das suas demonstrações concretas. Esta opção decorre da importância de se aprofundar o conhecimento sobre os problemas territoriais, tendo presente de que é esse conhecimento que permitirá identificar o tipo de mudança do qual depende a resolução dos problemas.

Por sua vez, o conhecimento obtido neste processo permite apontar pistas para um modelo de governança que estimule uma maior coerência, convergência e complementaridade da ação, através de: uma integração territorial e institucional, assente numa coordenação de políticas e a cooperação entre atores; e de uma integração operacional, no sentido de articulação multinível - nacional, regional e local, com vista à concretização de respostas úteis e eficientes. Ou seja, um modelo com respeito pela autonomia e subsidiariedade, adaptado às circunstâncias e exigências atuais e que envolva os atores considerados relevantes para este processo, como se definiu no Roteiro.

Em síntese, este exercício tem por objetivos:

1. Aprofundar o conhecimento sobre os elementos-chave e as relações de interação que permitam compreender as dinâmicas estruturais que beneficiam ou bloqueiam o desenvolvimento do território e a evolução das condições de pobreza dos indivíduos no território;
2. Apontar pistas para um modelo de governança e governação integrado que delinieie propostas de intervenção adequadas ao conhecimento alcançado.

Notas metodológicas

Para a escolha da freguesia onde se levaria a cabo este projeto, foi analisado um conjunto de indicadores cobrindo cinco dimensões. Estas dimensões e respetivos indicadores foram selecionados tendo em consideração duas ordens de fatores: as dimensões consideradas fulcrais na avaliação dos processos de combate à pobreza, exclusão e vulnerabilidade social, que constituem base essencial para a promoção de uma cidadania plena e que se encontram contempladas nos indicadores no domínio da pobreza utilizados na União Europeia e, entre estes, os que podem ser analisadas ao nível da freguesia, o que permite uma comparação dos mesmos indicadores no conjunto das freguesias, à nível concelhio e também nacional.

Selecionadas as dimensões e os indicadores que retratam a vulnerabilidade das condições socioeconómicas das freguesias, procedeu-se à apreciação do comportamento de cada freguesia perante cada indicador. Numa primeira fase foram identificadas as três freguesias que registavam os valores mais elevados em cada indicador e numa segunda fase foi identificada a freguesia que emergia mais vezes nos três primeiros lugares identificados na fase anterior. No conjunto de 24 indicadores distribuídos por 5 dimensões – Demografia, Habitação, Emprego/Desemprego, Prestações sociais e Apoios sociais de emergência – a freguesia de Marvila registou os números mais elevados em 13 indicadores, cuja listagem se apresenta de seguida.

6

Demografia

- Nº de pessoas residentes
- % de população entre os 0 e os 24 anos no total do concelho

Habitação

- Nº de fogos de habitação municipal geridos pela GEBALIS
- Estimativa da população residente em habitação municipal
- % de pop. Residente em habitação municipal face à pop residente

Emprego/desemprego

- % de desempregados inscritos nos CE (IEFP) face ao total do concelho

Prestações sociais

- % de beneficiários com processamento de RSI (ISS) face ao total do concelho
- % de beneficiários de prestações de desemprego (ISS) face ao total do concelho
- % de beneficiários de CSI (ISS) face ao total do concelho
- % de Titulares de abono de família (ISS) face à população entre os 0 e os 24 anos na freguesia

Apoio social de emergência

- Famílias e Pessoas Apoiadas pelo Banco Alimentar com Cabazes, no concelho de Lisboa (BAL)
- Nº de pedidos de apoio direto ao BAL (BAL)
- Taxa de variação do nº de pedidos de apoio direto ao BAL (2019-2020)

7

Escolhida a freguesia de Marvila, pretendeu-se provocar uma reflexão capaz de aprofundar o conhecimento concreto da realidade social ao nível das dinâmicas, interações e causalidades da pobreza e vulnerabilidade social na freguesia de Marvila e que assenta na seguinte questão de partida:

- Quais as condições de superação da situação de pobreza e vulnerabilidade de quem vive na Freguesia de Marvila?

Tendo em conta os objetivos deste exercício, optou-se por uma abordagem metodológica de carácter qualitativo, que permita a recolha, partilha e reflexão de informação juntos dos diversos atores locais, considerados como informantes privilegiados, que contribuam para uma melhor compreensão da realidade social da freguesia.

Uma abordagem qualitativa que procure expor o “Como?” e o “Porquê?”, identificar e compreender as dinâmicas e causalidades que potenciam e reproduzem as condições de pobreza e vulnerabilidade. O foco é delimitar as condições do contexto, considerando que é essa informação que é fundamental para conhecer a realidade social estudada, explorando e

compreendendo as ligações causais, para além de correlações estatísticas. Neste sentido, não se procura com este exercício reflexivo extrapolar nem avançar com generalizações para a freguesia, mas antes avançar com explicações teóricas e identificar relações críticas. O propósito desta abordagem é exatamente avançar para uma generalização analítica e não uma generalização estatística (Yin, 2003).

Esta abordagem foi concretizada através da realização de um conjunto de entrevistas no primeiro semestre de 2021:

- Quatro entrevistas exploratórias com pessoas da comunidade com uma posição estratégica detentores de informação privilegiada, que conseguem acompanhar diariamente a realidade dos moradores:

- 1 membro de uma associação local e morador;

- 1 membro de uma associação externa a intervir junto da população do bairro;

- 1 técnico de Organização não governamental instalada no bairro e a trabalhar com a população da freguesia na área do emprego;

- 1 técnico de projeto de intervenção da GEBALIS e ex-moradora no bairro.

- Entrevista coletiva ao executivo da junta de freguesia; e

- Entrevista coletiva com a Comissão social de freguesia.

Estes encontros permitiram obter informação a dois níveis. Por um lado, possibilitaram a explorar as causalidades dos problemas, os motivos da sua persistência, o nível de adequação das respostas existentes e as soluções apontadas; e algumas pistas para o desenho de um modelo de governança de uma estratégia local integrada de combate à pobreza. Importa ter presente e reforçar o carácter estrutural dos problemas pelo que a ação proposta tem sempre de ter em conta os diferentes níveis de competências a convocar, e que a necessária resposta local não poderá ser responsabilidade exclusivamente local, prevendo uma articulação concertada das competências locais, regionais e nacionais, com vista a uma mudança estrutural dos contextos.

Finalmente, importa dar conta da organização deste documento: na primeira parte procura-se fazer uma abordagem estatística à freguesia de Marvila procurando cobrir um conjunto de indicadores que direta ou indiretamente permite fazer m breve retrato sociodemográfico da freguesia.

No segundo ponto procura-se recordar os conceitos de pobreza e exclusão social, e que norteiam este exercício reflexivo.

No terceiro ponto procura-se refletir e sistematizar a informação recolhida nas entrevistas realizadas, de acordo com os objetivos definidos.

1. Uma abordagem estatística à freguesia de Marvila

Procuramos neste primeiro momento apresentar alguns dados que, direta ou indiretamente estão relacionados com os fenómenos de vulnerabilidade social e pobreza e procuram ser uma aproximação à realidade social da freguesia. Esta análise pretende ser uma primeira abordagem a esta realidade e permite criar o lastro para a abordagem qualitativa e compreensiva da realidade que se pretendeu desenvolver. Esta leitura está longe de cobrir integralmente a heterogeneidade da realidade social das famílias e dos indivíduos que vivem na freguesia, primeiro pela dificuldade de traduzir quantitativamente a complexidade que caracteriza os fenómenos de pobreza e vulnerabilidade social e a sua interpretação face às especificidades e dinâmicas locais, mas também pela dificuldade de dispor de indicadores atualizados e à escala da freguesia, relevantes para a análise destes fenómenos.

10

Demografia

Marvila é uma freguesia com cerca de 35.463 habitantes de acordo com dados preliminares do Censo 2021, o que representa 6,5% do total da população de Lisboa (544.851 habitantes). Dessa maneira, Marvila é a segunda freguesia mais populosa do Concelho de Lisboa em termos absolutos. Em 2011 eram 37.793 habitantes em Marvila, o que representa uma queda de 6,2% ou 2.330 habitantes em 10 anos. Do total de habitantes de Marvila em 2021, 16.573 (46,7%) são homens e 18.890 (53,3%) são mulheres.

Além disso, cerca de 18,6% de sua população total tem 65 anos ou mais, valor abaixo da média do concelho, por outro lado é uma das freguesias com mais jovens, cerca de 25% da sua população tem no máximo 24 anos.

Quadro 1. População residente por escalão etário, Marvila e Lisboa, nº e %, 2011 e 2021

	Nº de pessoas residentes (2021)	Nº de pessoas residentes (2011)	Nº pessoas entre os 0 e os 24 anos (2021)	Nº pessoas com 65 e mais anos (2021)	% de pop entre os 0 e os 24 anos na freg. (2021)	% de pop com + 65 anos na freg. (2021)
Marvila	35.463	37 794	9.631	7.041	25,5%	18,6%
Lisboa	544.851	552 700	125.528	131.147	22,8%	23,7%

Fonte: Censos 2011 e 2021, INE, I.P.; cálculos OLCPL

Habitação

Marvila é a freguesia do Concelho de Lisboa com maior quantidade de bairros de habitação municipal. Atualmente existem 10 bairros municipais em Marvila administrados pela Gebalis, havendo também algum património gerido pelo IHRU, além de cooperativas de habitação. Dados da Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Local de 2010 apontam para um número em torno de 31.000 pessoas que residem nessas habitações municipais, o que representa que cerca de 85% do total dos habitantes da freguesia.

As informações mais recentes sobre habitações municipais da Gebalis, de 2016, indicam que o total de fogos geridos por esta instituição no referido ano no Concelho de Lisboa eram 19.883, e cerca de 25,8%, ou 5.120 fogos estavam localizadas na freguesia de Marvila. Do total da população residente de Marvila, estima-se que em 2016 cerca de 35,7% do total vivia em habitações geridas pela Gebalis, número mais de 3 vezes acima que o dado referente à Cidade de Lisboa (9,3%).

Quadro 2. Fogos de habitação municipal e proporção de população residente em habitação municipal, Marvila e Lisboa, nº e %, 2011

	Nº de fogos de hab. municipal geridos pela GEBALIS (Gebalis, 2016)	% da pop residente em hab municipal (estimativa) face à pop residente
Marvila	5.120	35,7%
Lisboa	19.883	9,3%

Fonte: INE, I.P. e GEBALIS; cálculos OLCPL

Mercado de Trabalho

Em dezembro de 2020 existiam 1.634 desempregados inscritos nos Centros de Emprego do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) residentes em Marvila, 4,6% da população total estimada para Marvila.

Esses 1.634 desempregados inscritos representam 8,4% do total de 19.612 desempregados inscritos nos Centros de Emprego de toda a Cidade de Lisboa. Dessa maneira, percebe-se que proporcionalmente o desemprego em Marvila é maior que a média de Lisboa, já que os 19.612 desempregados em toda a cidade representam 3,6% do total da população de 544.851 residentes. Em termos relativos e absolutos a Freguesia de Marvila no final de 2020 era o território que mais possuía desempregados inscritos nos Centros de Emprego.³

³ Não dispondo de dados mais atuais e mais cirúrgicos, nomeadamente a população ativa na freguesia, o cálculo que se apresenta pretende ser uma aproximação e alertar para as proporções de pessoas desempregadas na freguesia.

Quadro 3. Pessoa desempregadas inscritas nos Centros de Emprego, Marvila e Lisboa, nº e %, 2011

	Nº de desempregados inscritos nos Centros de Emprego dez - 2020	% face ao total no concelho
Marvila	1.634	8,4%
Lisboa	19.612	

Fonte: IEFP, I.P.; cálculos OLCPL

Educação

Informações relativa ao Censo de 2011 apontam que o nível de escolaridade dos moradores de Marvila, de uma maneira geral, é mais baixo do que a média da cidade de Lisboa: 20,4% dos residentes de Marvila não chega a ter concluído o 1º ciclo do ensino básico, face aos 15% do concelho de Lisboa. Apenas 11,4% das pessoas tinham o secundário completo, proporção que sobe no concelho para os 14,8%. Por outro lado, enquanto os moradores da cidade de Lisboa com o Ensino Superior completo representavam 27,1% do total, em Marvila somente 7,6% dos residentes tinham habilitações ao nível do Ensino Superior.

13

Quadro 4. Proporção de população por habilitações literárias, Marvila e Lisboa, nº e %, 2011

	% da população total estimada sem o 1º ciclo básico completo	% da população total estimada com o ensino secundário completo	% da população total estimada com o ensino superior completo
Marvila	20,4%	11,4%	7,6%
Lisboa	15,0%	14,8%	27,1%

Fonte: INE, I.P.; Cálculos IEFP

Prestações Sociais

No final de 2020, 2.673 pessoas recebiam o Rendimento Social de Inserção (RSI) na freguesia de Marvila. Esse dado significa que dos 19.315 beneficiários de RSI em Lisboa no período mencionado, 13,8% eram residentes em Marvila, a segunda maior proporção de toda a cidade. Já os beneficiários de prestações de desemprego em 2020 em Marvila eram 1.519, ou seja, 7,6% do total de 19.944 beneficiários de prestações de desemprego em todo o Concelho de Lisboa.

No que respeita aos titulares de abono de família para crianças e jovens, Marvila regista também uma proporção elevada, do total da cidade 11,8% reside nesta freguesia, 4 960, num total de 42 127 titulares no concelho. Se compararmos aquele número com o total de crianças e jovens entre os 0 e os 24 anos, verifica-se que metade destes eram titulares de abono, 51,5%.

Finalmente, 10,8% dos beneficiários de Complemento social para idosos a residir no concelho são de Marvila.

14

Quadro 5. Beneficiários de RSI, prestações de desemprego, abono de família e CSI, Marvila e Lisboa, nº e %, 2011

	Nº total de beneficiários com processamento de RSI 4º tri 2020	% de beneficiários com processamento de RSI no total do concelho 4º tri 2020	Nº total de beneficiários com processamento de prestação de desemprego 4º tri 2020	% de beneficiários com processamento de prestação de desemprego no total do concelho	Nº de Titulares de abono de família para crianças e jovens	% de Titulares de abono de família para crianças e jovens na freguesia face ao total do concelho	Nº de beneficiários de CSI 4º tri 2020	% de beneficiários de CSI 4º tri 2020
Marvila	2.673	13,8%	1.519	7,6%	4960	11,8%	602	10,8%
Lisboa	19.315		19.944		42.127		5554	

Fonte: Instituto de Segurança Social, I.P.; Cálculos OLCPL

Apoios Sociais de Emergência

Como resposta às necessidades sociais decorrentes da pandemia Covid-19 foram disponibilizados pela Câmara Municipal de Lisboa uma série de novos apoios sociais, para tentar amenizar a situação de quebra de rendimentos provocados pelo encerramento e paralisação de empresas e perda de emprego e de rendimentos que afetou milhares de pessoas. Para tal, foramacionados programas como o Fundo Emergência Social (FES).

No final de 2020 a CML tinha distribuído cerca de dois milhões e quinhentos mil Euros no âmbito do Programa FES - Agregados Familiares por todas as freguesias de Lisboa, sendo que especificamente para a freguesia de Marvila, até dezembro de 2020, foram distribuídos 115 mil euros em 1.880 diferentes pedidos solicitados e concedidos. Esses pedidos de apoio concedidos tiveram diferentes finalidades como auxílio ao pagamento de rendas, despesas com saúde, pagamento de água, eletricidade, gás e telecomunicações, entre outros.

Além disso, a CML intensificou o Programa de Apoio Alimentar em parceria com outras instituições. Para tal, ainda no âmbito do Lisboa Protege, até o final de 2020 foram distribuídos para a freguesia de Marvila EUR 320.149,00 para o reforço de refeições solidárias em restaurantes locais.

Outro dado que mostra o grave impacto da pandemia de Covid-19 no dia-a-dia dos residentes de Marvila está relacionado com o número de cabazes alimentares distribuídos pelo Banco Alimentar de Lisboa (BAL). Na freguesia, em 2019 eram 411 famílias e 1.139 pessoas apoiadas pelo BAL com cabazes alimentares. Já em 2020 esse número passou para 490 famílias e 1.321 pessoas, o que representou um aumento de 19,2% e 16,0%, respetivamente, em um ano. Contudo, o dado que mais chama a atenção é o aumento de pedidos de apoios diretos junto ao BAL. Em 2020 foram 336 pedidos contra 5 em 2019, uma variação de 6.620% em um ano. Já em todo o Concelho de Lisboa a taxa de variação foi de 2.792%, com 2.632 pedidos em 2020 ante a 91 em 2019.

Quadro 6. Pedidos de apoio ao banco Alimentar, Marvila e Lisboa, nº e %, 2011

	Nº de pedidos de apoio directo ao BAL 2019	Nº de pedidos de apoio directo ao BAL 2020	Taxa de variação (%)
Marvila	5	336	6.620%
Lisboa	91	2.632	2.792%

Fonte: Banco Alimentar; cálculos OLCPL

Os dados analisados permitem afirmar que estamos perante um território com uma significativa vulnerabilidade à pobreza e exclusão social das populações desta freguesia que o contexto de pandemia veio evidenciar. Importa referir que no âmbito de um estudo realizado para a SCML em 2010, produziu-se um Mapa das Vulnerabilidades Sociais de Lisboa (castro *et al*: 2010) com uma recolha de dados ao nível da freguesia e estruturada em torno de nove dimensões de indicadores: demografia, estruturas familiares, condições de habitação, emprego, educação, participação política, rendimentos, imigração e deficiência, a freguesia de Marvila surgiu no topo das freguesias com maior vulnerabilidade.

2. Pobreza, exclusão social e integração territorial de políticas: dos desafios às estratégias de superação – breve enquadramento conceptual

A pobreza, alvo de um amplo debate nas diferentes esferas da vida social, é vista como uma ausência de recursos, e tida, durante muito anos, como uma situação ultrapassável pelo desenvolvimento económico, ideia disseminada pelas sociedades industriais do século XX. Todavia, esta consequência não se confirmou e são vários os organismos públicos internacionais, como a União Europeia, Banco Mundial, OCDE, OIT, UNICEF, OMS entre outros, que reportam em diversos relatórios a sua preocupação com o agravamento das situações de pobreza e exclusão social em pleno século XXI, onde para além das formas tradicionais de pobreza, surgem novas manifestações a par do alargamento das desigualdades entre países e intra países. Este é um dos temas que mais tem preocupado os responsáveis dos organismos públicos, nomeadamente da União Europeia, com sucessivas medidas de política para minimizar essa situação⁴. Contudo, os resultados encetados ficaram aquém das intenções, das declarações e dos objetivos. O problema da pobreza e da exclusão social persiste, sendo considerado uma forte ameaça à paz mundial. Apesar de muito se falar do combate à pobreza, importa ter em consideração a sua relação com a noção de exclusão social.

17

Compreende-se porque os conceitos de pobreza e exclusão social têm suscitado muito debate político e académico, vastas vezes confundidos. O conceito de pobreza, mais antigo, surge associado à insuficiência de rendimentos face às despesas não evitáveis, mas o debate tem vindo a alargar a sua definição a novas dimensões, acrescentando à ausência de recursos económicos, a falta de recursos de natureza social, cultural, político e ambiental. Por sua vez, o conceito de exclusão social aponta para a *“desintegração social a diferentes níveis: económico, social, cultural, ambiental e político. Reflete-se na fragilização dos laços familiares e sociais e na não participação na vida comunitária.”* (BIT, 2003: 18). Tem, portanto, um carácter relacional, associado ao poder económico, de decisão, de influência e de participação cívica, como o

⁴ Para melhor compreender as políticas europeias sobre este tema aconselha-se a leitura do documento já mencionado, *Estratégia integrada de combate à Pobreza na cidade de Lisboa - Roteiro*, nomeadamente os pontos “Combate à Pobreza, contextualização histórica – Europa, Portugal, Lisboa”.

exercício de dever e direitos de cidadania. Em Portugal a condição de exclusão social surge associada a 5 dimensões: social, económica, institucional, territorial e simbólica (Costa, 1998).

Como se depreende, os termos pobreza e exclusão social não são equivalentes. Pode-se ser pobre e não ser excluído, e ser excluído e não ser pobre, ainda que os estudos apontem para uma esfera significativa onde coincidem pessoas em situação de pobreza e exclusão social. Não são, portanto, termos sinónimos, mas complementares, que importa abordar de forma conjunta.

Deste modo, é claro o carácter multidimensional, complexo e sistémico da pobreza e exclusão social e a diversidade das suas manifestações e fatores. É, portanto, a interação e a junção de diversas desvantagens económicas e sociais que potenciam um cenário promotor da sua propagação, para a qual concorrem fatores macro (globais), fatores meso (locais e sectoriais) e fatores micro (individuais e familiares) (BIT, 2003). Ou seja, concorrem para uma condição de pobreza e exclusão social fatores ligados à sociedade, às oportunidades a que cada indivíduo tem acesso/está exposto e os fatores associados ao contexto individual e familiar de cada pessoa.

Por sua vez, a acumulação de desvantagens (como desemprego; trabalho precário; baixos rendimentos; baixa escolaridade; entre outros) condiciona a vulnerabilidade dos indivíduos e famílias à condição de pobreza e exclusão social. Esta vulnerabilidade pode traduzir-se pela cumulatividade de precariedade laboral com a fragilidade relacional, assumindo a conceção de Robert Castel (1991) para quem as situações de pobreza resultam da combinação da pertença às ordens do trabalho e sócio relacional.

Nesta medida, a noção de vulnerabilidade, surge como uma zona de grande fragilidade pela múltiplas perdas e ruturas.

Cientes da amplitude da noção de pobreza, assumida como *“condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais”* pela Comissão sobre Direitos Sociais, Económicos e Culturais, das Nações Unidas (2001), muitas vezes - como forma de operacionalizar o conceito - limita-se

o conceito de pobreza a uma dimensão meramente monetária/financeira e transpõe-se para o conceito de exclusão social outras dimensões tais como o acesso aos direitos e aos serviços.

Na União Europeia, definiu-se uma fórmula de cálculo para identificar quem estaria ou não em situação de risco de pobreza. Nesta condição está *“a população cujo rendimento equivalente se encontra abaixo da linha de pobreza definida como 60% do rendimento mediano por adulto equivalente.”*⁵ Em Portugal, segundo os resultados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2019, por referência aos rendimentos de 2018, estariam em situação de risco de pobreza um adulto que tivesse um rendimento inferior a 501€ por mês em Portugal. Esta definição de pobreza permite contabilizar a proporção de pessoas em risco de pobreza monetária, comparar países e a evolução ao longo do tempo. Contudo, tem evidentes fragilidades, na medida em que apresenta um indicador binário – pessoas em risco de pobreza e pessoas que não estão em risco de pobreza, sendo que a diferença que separa estas duas condições poderá ser 1€. Por outro lado, não tem em conta outros fatores como a diferença do custo de vida entre diferentes cidades do país ou as diferentes despesas, por exemplo a possibilidade, ou não, de aceder a alojamento de forma apoiada por via da habitação social. A título de exemplo atente-se nas seguintes possíveis situações: Uma pessoa que recebe 500€ e reside gratuitamente num espaço cedido ou herdado de um familiar está em situação de pobreza; uma pessoa que recebe 505€ e paga 220€ de alojamento não é considerada nas estatísticas da pobreza.

19

Aquela inquirição permite obter outras informações relativas aos rendimentos e condições de vida das pessoas e que contribuem para uma compreensão transversal e monitorização do fenómeno de pobreza, nomeadamente a Privação material e as Pessoas a viver em agregados familiares com intensidade laboral per capita muito reduzida.

A Privação Material corresponde à *“Condição do agregado doméstico privado no qual se verifica a carência forçada de pelo menos três dos seguintes nove itens, devido a dificuldades económicas: a) capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada e próxima do valor mensal da linha de pobreza (sem recorrer a empréstimo); b) capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, suportando a despesa de alojamento e*

⁵ <https://smi.ine.pt/Pesquisa>

viagem para todos os membros do agregado; c) capacidade para pagar atempadamente rendas, prestações de crédito ou despesas correntes da residência principal, ou outras despesas não relacionadas com a residência principal; d) capacidade para ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias; e) capacidade para manter a casa adequadamente aquecida; f) capacidade para ter máquina de lavar roupa; g) capacidade para ter televisão a cores; h) capacidade para ter telefone fixo ou telemóvel; i) capacidade para ter automóvel (ligeiro de passageiros ou misto).”⁶

A Intensidade laboral per capita muito reduzida corresponde à *“Proporção de indivíduos com menos de 60 anos que, no período de referência do rendimento, vivem em agregados familiares cujos adultos entre os 18 e os 59 anos (excluindo estudantes) trabalharam em média menos de 20% do tempo de trabalho potencial.”*⁷

Uma melhor compreensão deste fenómeno tem sido uma das principais preocupações de diferentes estruturas sociais e políticas. A análise dos seus fatores e manifestações tem feito emergir a necessidade de criar respostas concretas para situações e necessidades diversificadas, o que explica as estratégias e práticas inovadoras que se tem procurando implementar no domínio das políticas europeias e das quais Portugal tem beneficiado. É disso exemplo os programas de luta contra a pobreza financiados pela União Europeia no final do século XX, que promoveram a articulação e a integração de áreas e setores de intervenção em resposta à multidimensionalidade da realidade social através da definição de estratégias para promover as capacidades dos indivíduos e aumentar as oportunidades disponíveis na sociedade. Paralelamente, surge em Portugal, também no final do século XX, a obrigação de cada município elaborar um Plano Diretor Municipal (PDM) e a aprovação da primeira Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1998). Dá-se assim início a um conjunto de políticas de ordenamento do território com uma visão integrada de diferentes tipos de territórios (urbanas/peri-urbano/rurais) mas também dos vários níveis administrativos de planeamento (nacional, regional e local) (Ferrão: 2019).

Ao longo dos anos, várias estâncias políticas e estudos tem refletido sobre as opções metodológicas capazes de o concretizar. A territorialização das intervenções, a perspetiva integrada do processo de mudança, a participação efetiva dos indivíduos e das famílias, a

⁶ Para mais informação consultar a metainformação disponível em www.ine.pt

⁷ Para mais informação consultar a metainformação disponível em www.ine.pt

promoção de competências por via da formação, educação e informação, o estabelecimento de parceiras, a mobilização de recursos provenientes de diferentes sectores, a produção constante de conhecimento e a sua aplicação (investigação-ação) e o envolvimento do setor económico na geração de emprego e rendimento constituem os princípios de ação apontados como sendo a metodologia capaz de reverter a vulnerabilidade das pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

Acrescem a estes princípios de ação com vista ao desenvolvimento local, a necessidade de articulação deste nível local com as restantes escalas territoriais, nomeadamente global, nacional e regional. É sabida a complexidade inerente a esta coordenação, mas é fundamental que esta articulação entre diferentes níveis de administração aconteça, na medida que é ao nível local que as ações e medidas efetivamente se implementam.

Nas palavras de João Ferrão, geógrafo e ex-Secretário de Estado do Ordenamento do território, importa ter uma *“visão mais estratégica, prospetiva e participada das políticas de ordenamento do território: a articulação de políticas setoriais e a coordenação de entidades relevantes para o desenvolvimento sustentável e democrático de um dado território, seja ele uma área metropolitana ou um troço da orla costeira, uma região ou uma área protegida. Esta nova visão coloca a tónica na criação de oportunidades a par das preocupações de proteção e salvaguarda, atribui uma importância redobrada à construção coletiva de futuros sustentáveis, e assenta em novos conceitos, como governança territorial, coesão territorial e desenvolvimento de base territorial, elevando a missão da política de ordenamento do território a um patamar ambicioso de coordenação racionalizadora tanto de políticas setoriais com incidência num mesmo espaço como entre os vários níveis administrativos.”* (Ferrão, 2019: 38).

Em consonância com este entendimento, surge a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza em 2021 (a passar por consulta pública) que busca padronizar e criar condições como um elemento central do objetivo de erradicação de pobreza com base em uma abordagem global, multidimensional e transversal de articulação de políticas públicas e atores, definindo eixos prioritários de intervenção em estreita articulação com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Dessa maneira, espera-se que a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza contribua com um maior impacto positivo das ações no terreno.

3. Pensar a freguesia por dentro

A incursão à realidade social da freguesia de Marvila para melhor compreender as condições de superação da situação de vulnerabilidade à pobreza e exclusão social de quem vive na Freguesia de Marvila permitiu identificar e sistematizar um conjunto de fatores bloqueadores e relações críticas sinalizadas pelos informantes privilegiados auscultados e que permitem explicar algumas das manifestações de pobreza e vulnerabilidade social na freguesia.

Neste sentido, procura-se neste ponto apresentar um conjunto de reflexões, que podemos designar como um sistema de alerta, que deverá ser tido em consideração na definição da ação pública, de modo que esta possa concorrer para efetivas mudanças na vida de pessoas em situação de vulnerabilidade naquela freguesia.

Como referido no ponto relativo à explicitação metodológica, não é intenção deste exercício generalizar sobre a realidade social da freguesia, mas antes apresentar e refletir sobre as relações críticas que foram identificadas. Não se pretende, como já referido, fazer uma leitura representativa da freguesia, mas antes tecer uma análise crítica capaz de compreender condições e condicionantes de forma correlacionada, que permitam explorar caminhos para um plano de requalificação urbano através da articulação de intervenções de conhecimento-ação na totalidade das unidades territoriais, que permitam compreender quais os fatores sobre os quais é necessário agir de modo a produzir mudança.

A informação recolhida permite que a sua análise se organize sob dois eixos: primeiramente sistematizam-se os fatores bloqueadores da superação das situações de pobreza na freguesia de Marvila que emergiram dos relatos recolhidos, procurando destacar as correlações e causalidades atribuídas, por outro lado foi possível identificar um conjunto de reflexões sobre as dinâmicas da ação social na freguesia sobre as quais importa igualmente atentar.

A compreensão dos fatores bloqueadores da superação das situações de pobreza

I. Educação – acesso e sucesso

Transversal ao discurso dos entrevistados surge a importância da educação e o reconhecimento de alguns constrangimentos nesta área enquanto elemento promotor de combate à pobreza e desigualdade social.

A fragilidade dos percursos escolares, refletido nos níveis de insucesso e abandono escolar da freguesia, surge como uma das principais preocupações manifestadas.

Para os entrevistados, esta fragilidade resulta das combinações de vários fatores:

- a desvalorização e as baixas expectativas de um percurso académico como garante de um melhor percurso profissional e melhor remuneração, por parte de pais e crianças, ou seja não há reconhecimento da escola por parte das famílias como meio capaz de alterar as condições de vida. Esta desvalorização é apontada como condição de acomodação. A este respeito é referido o impacto negativo do “efeito de grupo”, da homogeneidade social da população dos bairros municipais, aliado ao um “efeito de ilha”, considerando que há um fechamento das pessoas no território, que dificulta a criação de expectativas para além da reprodução das condições de vida atuais. Por oposição, consideram que o conhecimento de diferentes realidades, uma maior heterogeneidade e a diversidade de realidades pode incentivar um melhor desempenho escolar para que no futuro essas diferentes realidades possam ser alcançadas. Como exemplo de projetos que procuram colmatar esta realidade é mencionado o projeto “Para ti se não faltares” dinamizado pela Fundação Benfica que procura estimular o sucesso escolar das crianças e jovens com prémios;
- a dificuldade dos pais acompanharem o percurso escolar dos filhos, em parte pelas suas próprias frágeis competências escolares;
- um menor investimento nos equipamentos escolares, como exemplo é referido a fraca oferta das atividades extra curriculares de uma das escolas de 1º ciclo da freguesia, comparada com outras escolas da cidade, sendo este justificado pelo menor nível de exigência dos encarregados de educação;

- rotatividade dos docentes com impacto negativo no seu empenho e conseqüentemente no sucesso escolar dos alunos;
- falta de recursos humanos para as respostas em curso, a título de exemplo é referido que o Agrupamento de Escolas de D. Dinis, considerado Territórios Educativos de Intervenção Prioritária apenas conta com uma psicóloga, apontado como manifestamente insuficiente;
- foco e sobrevalorização dos conteúdos programáticos por parte da escola e menos na capacitação e formação dos alunos para outras áreas do saber e do ser adequados à realidade social e profissional do século XXI;
- fechamento da escola à comunidade e ao tecido institucional local. A este propósito é referido que há disponibilidade por parte da escola para participar e colaborar em atividades concretas e específicas, mas uma menor disponibilidade para um trabalho prolongado no tempo e articulado, tendo sido mencionada a importância da escola integrar a Comissão Social de Freguesia, o que à data da recolha de informação não acontecia;
- fracas competências profissionais das pessoas, mesmo quando os níveis de habilitações correspondem aos exigidos pelo mercado de trabalho, nomeadamente o ensino secundário completo, fruto de um percurso académico cujas competências não correspondem ao nível atingido, mas também da sua desadequação face às necessidades do mercado de trabalho;
- O abandono escolar para a integração precoce no mercado de trabalho como alternativa a percursos desviantes, mas cujas colocações, muitas vezes em vagas precárias e informais com remuneração inferior, os mantém em situação de pobreza;
- as fragilidades apontadas assumem maiores proporções com a Pandemia, sendo referido o atraso na disponibilização de computadores, para que as crianças e jovens pudessem assistir às aulas online em período de confinamento e, mesmo após a distribuição de computadores e outros equipamentos, a falta de suporte técnico para alunos e pais na instalação destes, além de falta de estrutura física como espaços apropriados para que os alunos pudessem assistir às aulas sem conflitos com as rotinas domésticas (em grande medida resultado da sobrelotação das habitações) e tecnológica, como falta de rede de internet e/ou telemóveis para o bom acesso ao ensino remoto, bem como o desconhecimento da realidade no que respeita às

capacidades das famílias para apoiarem e incentivarem os alunos para o acompanhamento escolar à distancia, intensificando aquilo que consideram ser um desigual acesso à educação.

É perante estas condições, manifestações e motivações, que a escola e a educação são apontadas como bloqueadoras de um processo de rutura com a pobreza para o qual a escola deveria ser um dos principais facilitadores.

II. A relação com o mercado de trabalho e os rendimentos

A fragilidade da relação com o mercado de trabalho surge como um dos fatores bloqueadores da superação das condições de vulnerabilidade à pobreza vivida na freguesia de Marvila.

Esta preocupação tem três focos:

- Os jovens com baixas escolaridade e/ou fracas competências para a integração no mercado de trabalho, sendo que alguns nem estudam nem trabalham, ou com relações precárias e instáveis com o mercado de trabalho, cujo ciclo se inicia nos frágeis percursos escolares e formativos, perpetuando deste modo, situações de pobreza;

- As relações laborais precárias com o mercado de trabalho de muito elementos da população, como empregadas domésticas sem vínculo; motoristas de Uber e outras plataformas similares;

- Os adultos desempregados com competências desadequadas/insuficientes para atuais ofertas existente no mercado de trabalho, alguns deles com longos percursos de operários fabris que não encontram lugar no atual mercado de trabalho, por disporem de competências “desatualizadas”.

Ora, esta frágil relação com o mercado de trabalho traduz-se em baixos e instáveis rendimentos do trabalho.

Este contexto de vulnerabilidade foi agudizado no período de pandemia. Muitas pessoas, pela diminuição ou inexistência de biscates durante o confinamento e a perda de alguns trabalhos ocasionais e precários, viram os seus rendimentos diminuírem não sendo possível recorrer aos apoios extraordinários porque não preenchiam as condições de recurso à substituição de

rendimentos perdidos. Importa lembrar que precisamente a informalidade desta realidade faz com que ela esteja ausente das recolhas estatísticas. Além disso, o fechamento das escolas prejudicou a distribuição alimentar e impactou no rendimento de agregados familiares com crianças e jovens que contavam com as refeições diárias para estes.

III. Saúde – acesso e literacia

O acesso aos serviços de saúde, nomeadamente em situação de doença e com necessidade de cuidados médicos é apontado como um dos problemas da população de Marvila, pela deficiente capacidade de resposta perante as necessidades. Além disso, é referido que boa parte da população não tem médicos de família designado, o que prejudica o acompanhamento dos cuidados de saúde preventiva.

Por outro lado, é apontada a falta de informação sobre os direitos relativos ao acesso aos serviços de saúde e aos cuidados de saúde a ter, o que faz com que os habitantes muitas vezes não realizem os tratamentos e consultas necessárias para determinadas condições de saúde - a designada iliteracia na saúde. Desta maneira, uma vez mais a falta de informação catalisou maior desigualdade no acesso aos direitos entre os cidadãos. A este respeito são dados dois exemplos, as questões relacionadas com a terapia da fala em crianças e as questões relacionadas com o apoio psicológico e outros problemas relacionados com a saúde mental. A falta de informação e o estigma associado à doença mental é acrescido da falta de consultas de despiste, deixando as situações de necessidade sem resposta e sem apoio aos próprios e as famílias. Situação agudiza pelo contexto pandémico.

É ainda mencionado que neste período surgiram inúmeros casos de problemas de saúde mental com aumento de casos de problemas psicológicos que, por conta do confinamento, suspensão de serviços de saúde não urgentes aliados às condições patológicas já existentes, criou pressão no sistema da saúde para essas situações e, apesar da existência de parcerias dos serviços de saúde com entidades, as respostas não foram suficientes. A solidão dos mais idosos, os aumentos de consumos de estupefacientes e álcool, são as situações sinalizadas.

IV. Mobilidade, acessibilidade e serviços públicos na freguesia

Marvila tem o maior parque de habitação municipal do concelho, em grande parte resultado do processo de realojamento existente nos finais do século XX. Ao longo do tempo estes territórios têm sido equipados com algumas infraestruturas e espaços de lazer, como a biblioteca municipal, parques infantis ou equipamentos desportivos. Reconhecido este incremento, subsistem algumas críticas que emergem ao longo dos discursos e que se podem sistematizar-se em dois fatores que se encontram relacionados: a mobilidade e acessibilidade e a falta de comércio e serviços na freguesia.

A difícil mobilidade da população do bairro surge como um constrangimento ao quotidiano de quem vive na freguesia. A deficiência da rede de transportes públicos inter e intrafreguesia é apontada como uma situação que dificulta o dia-a-dia das pessoas. Poderá ser também isso que perpetua uma sensação de distância e dificuldade de integração com a restante cidade. Apesar da freguesia ter diversas linhas de autocarro, duas estações de comboios e duas estações de metro, parece não ser ainda suficiente para as necessidades de mobilidade da população. A extensão territorial e a topografia da freguesia dificultam a mobilidade da sua população dentro da própria freguesia via transporte público, principalmente entre locais da chamada Marvila Velha localizada à margem do Tejo e a parte alta da freguesia.

Esta dificuldade parece ter sido agravada durante a pandemia com o suprimento de algumas rotas e a redução de horários.

Outro ponto que mostra a necessidade de maiores investimentos na rede de transportes e ligações de Marvila com a cidade de Lisboa é a rede de bicicletas GIRA - Bicicletas de Lisboa, gerida pela EMEL (Empresa de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa), já que não há nenhuma estação em toda a extensa freguesia de Marvila, contrariamente às freguesias vizinhas como Parque das Nações, Olivais, Alvalade e Areeiro com um elevado número de estações.

Por outro lado, foi sinalizada a falta de serviços e comércio na freguesia, particularmente manifestada no contexto de pandemia. A escassez de comércio diversificado para a compra de bens de primeira necessidade nas imediações das habitações é apontada como um constrangimento. A insuficiência de transportes públicos e de meios próprios para se deslocarem aumentou as dificuldades de gerir o quotidiano no período de confinamento para muitas das pessoas a viver em Marvila, nomeadamente idosos.

V. *Identidade e vivência*

No decurso das entrevistas questões relacionadas com a identidade e a vivência no bairro foram emergindo com alguma preocupação.

Por um lado, é referido a diversidade populacional como fator que cria fortes cisões, nomeadamente entre bairros e mesmo intrabairros. A este propósito é referido a grande distinção que existe entre o grupo populacional de famílias que foram realojadas nos anos 90, provenientes do bairro chinês, cuja construção e crescimento se deveu o êxodo rural, vivido em meados do século passado e as pessoas posteriormente realojadas. O convívio entre as primeiras é apontado como positivo e solidário, nomeadamente dando conta da entreatajuda das pessoas. É disso exemplo a partilha de produtos hortícolas que muitos cultivam nas hortas que existem na freguesia com pessoas que conhecem e que consideram que necessitam desses bens. É alias referido que esta partilha se intensificou durante a pandemia.

28

A este respeito é referido como preocupação o aumento de pequenos furtos nos bairros, apontados como protagonizados por pessoas locais por necessidade, o que agrava a convivência entre a população.

Por outro lado, é referido que a população se considera distante da restante cidade, como se não residissem numa freguesia da cidade. A concentração de um grupo populacional cuja grande parte provém dos processos de realojamento dos anos 90, no mesmo território fez manter a distância simbólica sempre sentida. A falta de recursos para pagar viagens de transportes públicos e a falta de transporte próprio agudiza esse isolamento.

Contudo, também é referido que os espaços artísticos e de lazer que começaram a surgir na freguesia têm contribuído para desvanecer o estigma associado à residência em Marvila e em bairros municipais. A título de exemplo é mencionado que os jovens refere ter orgulho no seu local de residência, exemplificando com o facto de ser na sua freguesia que se realiza o maior festival de música da Europa, o Rock in Rio.

VI. *A articulação e intervenção institucional*

A importância da articulação e intervenção institucional surge como a pedra de toque da mitigação das condições de vulnerabilidade à pobreza da população da freguesia.

A este respeito são apontadas três fragilidades distintas, que se prendem com: a importância do conhecimento aprofundado, a avaliação da intervenção desenvolvida e a articulação institucional local.

Primeiramente, é referido que a intervenção das organizações deve ser sustentada num conhecimento mais compreensivo e aprofundado da realidade social da população residente na freguesia, sob pena de não conseguirem identificar, por um lado, as necessidades e os públicos e, por outro, criar medidas, programas ou projetos adequados e eficazes quando colocados em prática. A título de exemplo foi referido que recentemente foram doados pela Junta freguesia aquecedores aos idosos, mas que estes não os puderam utilizar como necessitariam porque isso significaria um consumo energético que as suas baixas reformas não poderiam suportar.

Assim, surge destacada a necessidade de aprofundar o conhecimento da realidade, explorando as diferentes perspetivas - das instituições que trabalham o terreno, das populações e das estruturas de poder (JF e CML) - com vista a um conhecimento integrado da realidade capaz de compreender e dar sentido a realidade para uma intervenção mais adequada.

Na senda da importância do conhecimento, é destacada a importância de avaliar as iniciativas, projetos e programas implementados, de modo a verificar a sua real importância e impacto face às necessidades da população, objetivos e resultados esperados. Importa valorizar as experiências desenvolvidas com recurso a meta-avaliação e síntese realista.

Paralelamente, são referidos alguns constrangimentos e fragilidades no que se refere à comunicação interinstitucional na freguesia, passando pelas diferentes instituições que operam no terreno que acompanham diariamente a necessidade dos indivíduos, bem como estruturas de poder como a Câmara Municipal de Lisboa e a Junta de Freguesia de Marvila e outras organizações como a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa. Quer ao nível da sinalização quer da resolução das situações identificadas, é apontada a necessidade de maior concertação de modo a evitar a duplicação de respostas, os vazios de intervenção e uma intervenção casuística.

O não envolvimento da escola na Comissão Social de Freguesia é apontado como exemplo desta frágil concertação social na freguesia. Ainda que seja reconhecida a disponibilidade da escola

para articular ou desenvolver atividades em parceria com outras organizações, ou reportando situações que careçam de intervenção, esta articulação é considerada cirúrgica, casuística e circunstancial.

À semelhança da Escola, são mencionados outros organismos públicos que estão ausentes na Comissão Social de Freguesia e cujo envolvimento e partilha de ação é considerado fundamental. Exemplo disso é a falta de elementos representantes da área da saúde. A este propósito é referido que este setor, desde o início da pandemia, se tem envolvido crescentemente.

Essa falta de comunicação e coordenação de ações tende a criar aspetos confusos entre as pessoas sobre os seus direitos e deveres e criando insatisfações face às respostas sociais, uma desadequação de respostas e impossibilidade de integração de políticas e uma quebra de confiança nas entidades governamentais, enquanto responsáveis por garantir uma resposta adequada às necessidades das populações.

A forma como decorreu a implementação das medidas autárquicas de apoio alimentar extraordinárias são apontadas como tendo sido um exemplo dos constrangimentos que se colocam à concertação institucional na freguesia e que a Pandemia veio evidenciar. A distribuição de cabazes foi feita em parceria entre a Junta de Freguesia e as associações locais sendo apontadas situações de discricionariedade na atribuição e desigualdade no acesso, nomeadamente pela escassa divulgação de informação.

Segundo referido, a distribuição foi articulada com as associações locais, mas isso não foi suficiente para satisfazer as necessidades emergentes nesse período, apesar do aumento de recursos financeiros disponibilizados para este apoio, ficando algumas pessoas sem acesso a apoio alimentar, evidenciando aqui a os limites de ação das associações locais. São apontados dois fatores para que a resposta não tenha chegado a todos as pessoas que necessitava: a falta de informação e padronização das condições de acesso e disponibilização; e o constrangimento sentido por algumas pessoas que, nunca tendo necessitado se sentiram constrangidas a recorrer.

A importância de um reforço técnico das instituições e associações locais que se encontram no terreno é uma das questões levantadas, sendo apontada a falta de recursos humanos e de investimento na formação dos técnicos. A realidade de deficiência em competências e

habilidades tem um impacto direto em todas as fases de intervenção, a começar pela candidatura, a passar pela execução dos programas e projetos, na sua avaliação, mas também na sustentabilidade das organizações, sendo o recurso a financiamento de projetos uma das formas de garantir a sustentabilidade e a autonomia de funcionamento das organizações e da continuidade da sua ação. Segundo referem, poucas vezes se avalia o impacto da ação sobre as situações iniciais, sobre a expectativa dos beneficiários e a resolução das suas problemáticas, questionando-se a pertinência e a eficácia dos projetos que estão no terreno devida às deficiências na avaliação.

Principais considerações

O combate à pobreza e à exclusão social é uma preocupação de diferentes instituições de nível europeu, nacional e local e da sociedade civil em geral, desenvolvendo diversas estratégias, iniciativas, programas e ações há quase cerca de um século.

Contudo, a crise económica e social provocada pela pandemia da Covid-19 evidenciou bem como o combate à pobreza e exclusão social se mantém pertinente e central numa sociedade que se pretende coesa e promotora do respeito pelos direitos sociais e humanos.

Na senda deste entendimento, urge compreender os aspetos críticos que perpetuam as condições de vulnerabilidade em que tantas pessoas continuam a viver, nomeadamente na freguesia de Marvila, e que permitam contribuir para uma reflexão informada de combate à pobreza naquele território.

Este exercício espera ser o ponto de partida desta reflexão, tendo como fim último a definição de uma Estratégia local integrada de combate à pobreza, sistematizando aqui os pontos críticos e as interrogações destacados, mas também sinalizando algumas sugestões decorrentes da reflexão promovida junto de pessoas e estruturas que conhecem particularmente bem a realidade desta freguesia.

32

A adequação, a eficácia e a eficiência dos recursos e das respostas

A informação recolhida levanta muitas interrogações sobre os recursos disponibilizados no combate à pobreza e à exclusão social, não apenas na sua suficiência, mas na sua adequação, eficácia e eficiência. De facto, emerge dos discursos a necessidade de conhecer a realidade para adequar os recursos, mas também conhecer e avaliar os recursos existentes de modo a promover a sua otimização.

É neste sentido que foram destacados dois tipos de sugestões/recomendações:

- Investimento no conhecimento e avaliação das necessidades e dos projetos e iniciativas em curso;
- Investimento na capacitação das organizações e dos recursos humanos das entidades que se encontram no terreno, promovendo a sua capacitação para a ação, governação e avaliação das iniciativas.

Cooperação Interinstitucional - Participação, empenho e responsabilização

Ainda que o trabalho em parceria cada vez mais ganhe importância e é visto cada vez mais no terreno, existe, ainda, uma desigualdade significativa ao nível da participação, mas também de poderes entre os parceiros no contexto da sociedade local. Entidades com maior conhecimento de terreno e histórico de implantação de programas possuem níveis de protagonismo e prestígio que podem dificultar o diálogo e a articulação e integração da ação.

Acresce a estas dificuldades, por um lado a diversidade de interesses, objetivos institucionais, mas também culturas institucionais que dificultam o trabalho em parceria e o desenvolvimento de ação conjunta; por outro, a falta de legitimidade social das entidades, concentrada no poder político, nos diversos níveis e estruturas, baseados maioritariamente na legitimidade política e na detenção dos recursos. Possíveis conflitos de interesse e de objetivos podem, dessa maneira, provocar uma redução do potencial de impacto positivos de intervenções.

Participação dos cidadãos

Por fim, destaca-se a franca participação dos cidadãos, que mais do que co-produtores da ação e das políticas, como seria desejável, tendem a ser pouco mais do que beneficiários das iniciativas.

Neste sentido, a informação recolhida aponta para a necessidade de um maior investimento em mecanismos de avaliação e governação para as entidades do terreno com o objetivo de aumentar a eficácia na utilização de recursos, bem como a promoção de uma maior articulação de todos os que estão envolvidos no processo, com o foco no aumento de autonomia de cada uma das entidades e, paralela e conjuntamente, uma constante troca de resultados e experiências e de integração das intervenções, com vista à concretização dos objetivos e real impacto positiva a vida dos indivíduos.

Aumenta a complexidade deste propósito quando se reconhece a necessidade desta articulação e integração ser não só multisectorial ao nível local, mas multinível, sendo capaz de promover uma articulação institucional, no âmbito organizacional e técnico de políticas nas diferentes escalas territoriais.

Bibliografia

Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a exclusão social e a pobreza, 2003, *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza.* acessível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/panorama.pdf>

CASTEL, Robert et al. (1991) “De l’indigence à l’exclusion: la désaffiliation” in DONZELOT, J. (ed.) *Face à l’exclusion. Le modèle français*, Paris: Esprit.

CASTRO, Alexandra *et al* (2010) Mapa das Vulnerabilidades na Cidade de Lisboa, CET-ISCTE, Relatório de Pesquisa

COSTA, A.B, (1998), “Exclusões sociais”, in *Cadernos Democráticos*, nº 2, Lisboa: Gradiva.

Ferrão, João (2019), “Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação”, in Mamede, R. Paes e Adão e Silva, Pedro (coord.), *O Estado da Nação e As Políticas Públicas - Menos Reformas, Melhores Políticas*, Lisboa: ISCTE-IUL

HENRIQUES, José Manuel (2003) “Avaliação em programas experimentais: perspectivas da «avaliação realista»”, *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 4 | 2003, Online since 25 July 2014, connection on 10 January 2022. URL: <http://journals.openedition.org/cea/1569>; DOI: <https://doi.org/10.4000/cea.1569>

YIN, Robert K. (2003), *Case study research – Design and Methods*, London: Sage Publications