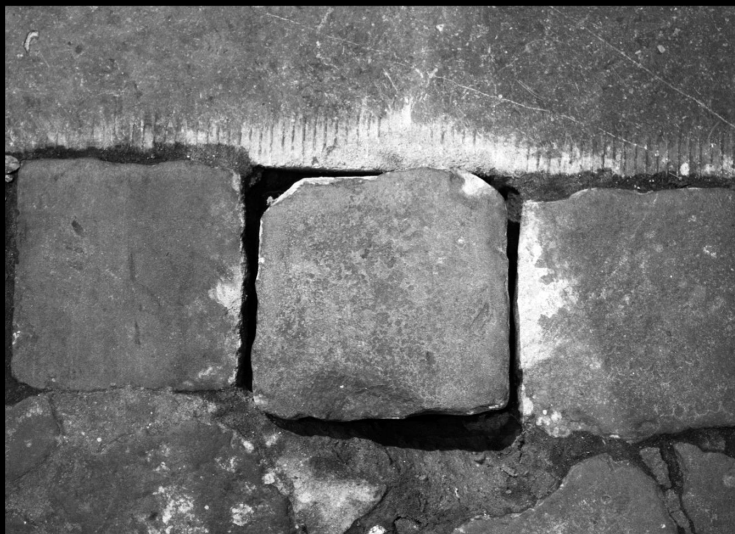


revista do observatório de luta contra a pobreza na cidade de Lisboa

# observar pobreza Lisboa



observar  
reflectir propor  
agir avaliar

1

observarpobrezaLisboa

um ano de observatório em Lisboa

## Título

Observar.Pobreza.Lisboa  
Revista do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa n.º 1

## Edição

REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal  
Rua de Costa Cabral, 2368 | P – 4200-218 Porto – Portugal  
Tel: +351.22.5420800 | Fax: +351.22.5403250 | E-mail: geral@reapn.org  
www.observatorio-lisboa.reapn.org

## Director

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

## Equipa Redactorial

Sérgio Aires  
Director do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa  
Paulo Costa Santos  
Sociólogo e Técnico Principal do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa  
Elizabeth Santos  
Socióloga e Técnica Auxiliar do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa  
Jordi Estivill  
Economista. Perito internacional do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

## Colaboraram nesta publicação

Maria José Vicente  
Socióloga – Gabinete de Investigação da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN)  
Paula Cruz  
Socióloga – Gabinete de Investigação da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN)

## Capa e arranjo gráfico

make\_up design – agosto pires

## Impressão

A Diferença, Lda.

## Tiragem

500 Exemplares

## Data de Edição

Dezembro 2009

## Apoios

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa  
Banco Montepio Geral  
Fundação Calouste Gulbenkian

## ISBN

???????????????

## Depósito Legal

?????????????????

## 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.

<b>Editorial</b> .....	<i>5</i>
<b>Apresentação do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa</b> .....	<i>9</i>
<b>Memórias</b> .....	<i>13</i>
Acta do I Seminário Internacional do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa .....	<i>15</i>
<b>Contributos para a Observação da pobreza na Cidade de Lisboa</b> ....	<i>101</i>
1.º Relatório do Observatório de Luta contra a pobreza na cidade de Lisboa: um balanço conclusivo .....	<i>103</i>
Observando os Observatórios Sociais .....	<i>118</i>
Pobreza e exclusão social: um traço feminino na Cidade de Lisboa.....	<i>134</i>
<b>Cooperação Internacional</b> .....	<i>169</i>
How to increase the Visibility and impact of the Observatories.....	<i>173</i>
The function of local monitoring institutes to reduce social exclusion....	<i>179</i>
Décentralisation et territorialisation: quels enjeux dans la lutte contre la pauvreté–precarité ? .....	<i>184</i>
Observation Sociale : la production de la connaissance et le travail dans le terrain .....	<i>192</i>
La utilització de l'aparell estadístic i els observatoris locals .....	<i>198</i>
A questão da autonomia versus dependência nos Observatórios da Luta Contra a pobreza: um princípio, um meio ou um fim?.....	<i>204</i>
<b>Bibliografia seleccionada</b> .....	<i>????</i>



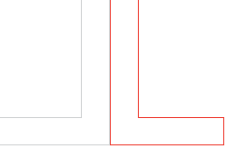
**Observar . Pobreza . Lisboa.** Este é o título da primeira publicação do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa. Trata-se de um título algo redundante e que, por isso, merece ser explicado.

Observar é o infinitivo de um verbo que nos remete para um dos cinco sentidos do ser humano. Fala-nos de olhar, contemplar, do nosso olhar, ao mesmo tempo que nos remete para a curiosidade, para a informação que obtemos sobre o que está à nossa volta e com a qual construímos uma representação daquilo que nos rodeia. Quando este olhar é periódico, sistemático e procura aprofundar a realidade, aproxima-se da Observação, entendida frequentemente como o primeiro passo para o conhecimento. Sem observar detalhadamente dificilmente poderemos conhecer.

Mas os olhos têm limites e, por isso, para além de utilizarmos outros sentidos dotámo-nos de instrumentos que nos permitam ir mais além: uma lupa, um microscópio aproximam-nos de objectos mais pequenos, um telescópio das estrelas do firmamento. Aliás, os primeiros Observatórios nascem precisamente no século XVI para acumularem dados científicos e astronómicos e para reformular o calendário. Porque não recuperar estas primeiras vocações e funções dos Observatórios, que são, ao mesmo tempo, produção de conhecimentos e de propostas de transformação e projectá-las como primeiro objectivo do Observatório de Lisboa e desta publicação?

Sendo coerentes com a posição anterior, o segundo objectivo desta publicação é o de nos comprometermos com a realidade da pobreza, já que não se trata de uma contemplação poética, nem de um narcisismo académico mas de colocar-se ao serviço dos avanços na luta contra a pobreza. E isto tem consequências consideráveis porque significa implicarmo-nos directamente nesta luta e dar corpo a uma forma especial de olhar.

Um olhar que não pode ser distante, que não pode tratar as pessoas como objectos passivos sobre os quais se projecta a nossa Observação mas como sujeitos activos que podem e devem participar neste processo. Outra consequência directa é que ao observar-se desta forma não podemos ignorar que estas pessoas vivem em circunstâncias que são o resultado de estruturas económicas, sociais, políticas e culturais e ao mesmo tempo de políticas, planos e medidas, o que significa analisá-las, avaliá-las e



posicionar-se face a elas. A terceira consequência diz respeito à forma e ao destino que se dá ao conhecimento que se produz. Assim, deveremos fazer um esforço de transparência, de utilização das palavras mais acessíveis e de tentar pôr ao alcance do maior número de pessoas os produtos que se constroem. Esta publicação pretende ser um reflexo destas intenções que são, de resto, aquelas que animam, desde a sua origem, o Observatório de Lisboa e os seus responsáveis.

Outro tipo de intenções relaciona-se com a pobreza, um fenómeno complexo, dinâmico, heterógeno e, frequentemente, opaco. Complexo porque para ele contribuem uma multitude de causas e expressa-se numa pluralidade de manifestações; dinâmico porque, contrariando certos estereótipos, evolui e modifica-se perante diferentes contextos históricos; heterógeno porque tem uma face pessoal e singular mas, ao mesmo tempo, é colectivo e territorial; e opaco porque emerge e submerge e frequentemente dele só se vêem as pessoas e grupos mais flagrantemente visíveis, esquecendo-se a profundidade dos processos mais escondidos. Esta publicação alimentar-se-à também destas intenções.

A terceira palavra que compõe o título desta publicação é Lisboa. Define-se assim um território e localiza-se o olhar numa grande cidade que, como todas com as suas características, produz riqueza e pobreza. Como capital de Portugal concentra os órgãos centrais do poder político, legislativo e judicial. Ao mesmo tempo, corresponde ao maior espaço de poder económico, financeiro e comercial. Cria emprego e contribui consideravelmente para o conjunto da riqueza do país. Mas, simultaneamente, sofre os limites e contradições de uma metrópole macrocéfala que vê deteriorarem-se alguns bairros históricos e criarem-se e ampliarem-se bairros periféricos. É para aí, para esses bairros, onde a cidade perde o seu nome, que vão os que são expulsos por empobrecimento e os recém-chegados. Lisboa foi o principal foco de atracção dos movimentos migratórios e continua a sê-lo para os que agora chegam de outros países. A pobreza mais crónica acrescentaram-se ao longo das últimas décadas novos círculos de pessoas em situação de pobreza.

Além disso Lisboa é uma estranha mas entranhável mistura de velho e novo. Numa mesma Freguesia, num mesmo bairro, podem conviver condomínios fechados de altíssima qualidade com habitações sociais nas quais sobrevivem famílias com escassos recursos. Na mesma rua podemos comer no restaurante mais sofisticado e que convive lado a lado com uma tasquinha popular. Numa área com menos de um quilómetro um visitante pode encontrar os hotéis mais caros e as pensões mais baratas, prédios de uma pequena burguesia empobrecida e casas humildes do período do Estado Novo. Tudo isto compõe um mosaico cujas harmonias e desarmonias

têm que ser analisadas sob o prisma da pobreza.

Por tudo isto, esta publicação começa por descrever o nascimento, desenvolvimento e os objectivos e características do Observatório. Era uma obrigação, tendo como objectivo dar visibilidade e transparência ao Observatório que se comesçasse por dizer o que fizemos e o que pensamos fazer. A estrutura da publicação, que de resto se pretende manter para os futuros números, organiza-se em três partes: uma dedicada às memórias do Observatório e onde se apresenta a acta do 1.º Seminário Internacional do Observatório; uma segunda parte onde se apresenta um conjunto de contributos para o Observatório; e, finalmente, uma terceira parte dedicada à cooperação internacional e onde se inserem seis artigos que serviram como orientação para a organização do 2.º Seminário Internacional que teve lugar em Barcelona durante o mês de Novembro de 2008<sup>1</sup>.

Importa ainda sublinhar que esta publicação não é, estritamente e no sentido mais académico do termo, uma Revista. Não se pretende que seja periódica, não será marcada por uma obrigação temporal mas pela emergência dos conteúdos que se vão disponibilizando, seja a partir do próprio Observatório, seja a partir dos contributos externos. Na medida em que avançam os produtos dos trabalhos das investigações internas ou externas estes irão sendo publicados de acordo com a política editorial, os critérios de rigor e de oportunidade.

Resta apenas justificar o porquê de uma edição em papel num mundo onde cada vez mais imperam as edições electrónicas. Ainda que uma boa parte dos conteúdos desta Revista possam ser disponibilizados on-line acreditamos que o Observatório necessita de suportes materiais que lhe dêem alguma visibilidade e possibilidades de estabelecimento de intercâmbios com outras publicações.

Finalmente, queremos expressar um enorme agradecimento a todos os que colaboraram com o Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa ao longo destes dois primeiros anos de vida, muito particularmente àqueles que directamente colaboraram com esta publicação.

Sérgio Aires

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

---

1. Seminário que serviu como rampa de lançamento para a criação de uma Rede Europeia de Observatórios Locais (objectivo anunciado durante o 1.º Seminário Internacional promovido pelo Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa).





## ■ A iniciativa do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

Na sequência da criação, em 1990, da *European Anti-Poverty Network* (EAPN), sediada em Bruxelas, a Rede Europeia Anti-Pobreza tem procurado, desde a sua fundação em Portugal (1991), enfrentar os problemas da pobreza e da exclusão Social através de uma estratégia de intervenção assente na consciência da pluridimensionalidade desses fenómenos bem como na necessidade de envolver todas as esferas da vida social, económica, política e cultural na sua resolução, tendo como prioridade a inclusão dos próprios excluídos nestes processos.

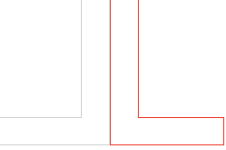
A Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN), actualmente presente em todo o território nacional continental (18 Núcleos), desenvolve a sua actuação no combate à pobreza e exclusão social, utilizando como instrumentos preferenciais e estratégicos a informação, a formação e a investigação.

Principais objectivos:

- Estabelecer / dinamizar uma interacção (rede) entre instituições, grupos e pessoas que trabalham no terreno da luta contra a pobreza e exclusão social;
- Colaborar na concepção de programas de acção e políticas sociais;
- Promover acções nos mais variados âmbitos que aumentem a eficácia das políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social
- Incentivar a promoção de acções inovadoras;
- Garantir a função de "grupo de pressão" para os menos favorecidos;
- Promover a integração social e o desenvolvimento cultural, económico, moral e físico das pessoas que vivem em situações de pobreza e exclusão social.

Desde a sua fundação a Rede Europeia Anti-Pobreza sempre defendeu a investigação, o estudo e a utilização de diferentes formas de diagnóstico como meios primordiais no combate à pobreza. Se actualmente isto se tornou uma evidência, e se vai consolidando como prática, não o era assim nos idos anos 90.

Nessa altura, em que tão pouco se sabia sobre a pobreza em Portugal e em que a exclusão era ainda um conceito de difícil definição, já a Rede



Europeia Anti-Pobreza se batia, em Portugal e em Bruxelas, pela promoção de mecanismos de observação e de diagnóstico credíveis como formas fundamentais de combater a pobreza. Adiada que foi a batalha pela criação de um Observatório Europeu, alguns Estados da União Europeia conseguiram – sobretudo no âmbito de iniciativas comunitárias e de projectos europeus – pôr em marcha diferentes observatórios.

Este movimento de observação social ganha hoje cada vez mais expressão. Os Observatórios parecem uma moda, surgem como cogumelos e, de repente, parece que não se pode viver sem eles. Ora isto não deixa, de facto, de ser verdade. A sociedade muda todos os dias, a uma velocidade cada vez mais estonteante e esta necessidade de observar e diagnosticar em permanência é cada vez mais forte. As necessidades são sempre relativas e o que é hoje cada vez mais importante, particularmente para quem tem de tomar decisões, é conhecer o que é verdadeiramente prioritário. A crescente complexidade dos problemas também está na base da necessidade que os actores, e em primeira instância os responsáveis políticos, têm de conhecerem cada vez melhor a realidade. Ora, no campo específico da pobreza e da exclusão social tudo isto é ainda mais verdadeiro.

No fundo, vivemos actualmente numa sociedade de risco, de incerteza. Existem muitos problemas para os quais é difícil encontrar soluções. É nesta perspectiva que surge a necessidade de ter nas mãos a melhor informação possível. De resto, as políticas sociais são hoje feitas disto mesmo. A política tem que ser um "fato à medida" e, por isso mesmo, baseada numa informação muito qualificada.

Simultaneamente, existe uma cada vez maior preocupação com a eficácia, com a boa gestão dos sempre poucos recursos. A gestão por objectivos, que começa a ser ensaiada, é outra das razões que justificam a existência de estruturas dedicadas à observação.

Não é fácil ter indicadores para medir tudo o que queremos ou necessitamos. Por outro lado, a complexidade dos conceitos também não ajuda: pobreza, exclusão, vulnerabilidade, inclusão...

Um Observatório é um instrumento para um observar atento, que utiliza métodos específicos e adaptados a cada uma das realidades que se pretende observar. E estas realidades não se dão a ver com facilidade. É necessário fazer um enorme e permanente esforço para vencer a subjectividade. Ora isto faz-se precisamente se tivermos sistemas organizados de informação com uma duração suficiente de tempo que nos permita comparações, medir tendências, apresentar cenários, avaliar...

Simultaneamente, um Observatório social pode ainda ter outras funções: pode optar por produzir um tipo de conhecimento mais qualitativo; por acoplar diferentes cartografias de indicadores sociais dando visibilidade

e expressão social aos fenómenos através de estudos de casos paradigmáticos; pode construir e manter painéis de actores sociais relevantes e inquiri-los periodicamente (como reagem às mudanças, como as incorporam – é o caso dos painéis de famílias) tentando por esta via perceber o real impacto de algumas políticas; pode ainda promover e sustentar painéis de técnicos / organizações procurando medir como os técnicos sociais e as organizações vão evoluindo na aplicação das políticas.

No entanto, e independentemente de todas as potencialidades destes instrumentos, é preciso estar consciente de que as capacidades de um qualquer Observatório são sempre limitadas. É sempre necessário seleccionar algo em detrimento de outras coisas. Algumas das formas de ultrapassar estas limitações podem passar pela possibilidade de aproveitar recursos locais e rentabilizá-los. Também aqui as parcerias jogam um importante papel na rentabilização de recursos em termos de conhecimento e investigação colocando os Observatórios sociais ao serviço das comunidades.

Foi precisamente conhecendo e reconhecendo todas estas necessidades que procurámos iniciar a implementação do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa.

Assim, e desde Outubro de 2006, a Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal (REAPN), em parceria com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, promove a implementação de um Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa<sup>2</sup>.

Durante os dois primeiros anos (2007–2008) foram estas as principais actividades concretizadas pelo Observatório<sup>3</sup>:

- Criou uma identidade própria e um sistema de comunicação;
- Definiu o contexto institucional, territorial e político do Observatório tendo por base as políticas e programas de intervenção e os principais actores no âmbito da luta contra a pobreza;
- Procurou conhecer e entrar em contacto com as estruturas produtoras de informação;
- Dinamizou contactos estratégicos com diferentes actores tendo em vista a futura criação de células de participação e monitorização do Observatório;
- Selecionou diferentes indicadores e formas de tratamento e relato dessa informação, elaborando um primeiro retrato dos principais indicadores (directos e indirectos) da pobreza na Cidade de Lisboa – 1.º Relatório do Observatório;
- Deu a conhecer o observatório (também ao nível internacional);

---

2\_A partir de 2008 esta parceria foi alargada contando com a participação e o apoio financeiro do Banco Montepio Geral.

3\_Todos os produtos deste primeiro ano de trabalho se encontram disponíveis na página de Internet do Observatório: [www.observatorio-lisboa.reapn.org](http://www.observatorio-lisboa.reapn.org)

- Elaborou um conjunto de bases de dados de recursos disponíveis *on-line*;
- Definiu um modelo para o Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa;
- Desenhou e propôs um Plano Estratégico para o Observatório (2008– 2010).

Cumpriram-se na totalidade e com sucesso os objectivos iniciais: montar uma estrutura mínima, conhecer e dialogar com alguns dos principais actores, recolher e analisar todos os dados disponíveis, "revelar" uma primeira fotografia da pobreza na cidade de Lisboa e dos recursos e políticas disponíveis, disponibilizar várias bases de dados instrumentalmente importantes para análise e monitorização futuras, propor um modelo para o Observatório.

Importa sublinhar que a tarefa não foi fácil. Encontraram-se muitos obstáculos que, de resto, já eram esperados: falta de dados e difícil acesso aos mesmos; uma qualidade e actualidade dos indicadores que nem sempre permitem obter informações comparáveis ou monitorizáveis; uma permanente dificuldade de obter dados relativos a uma maior proximidade territorial (freguesias) e a um mais detalhado mapeamento dos fenómenos.

Como sempre afirmámos, esta primeira fase do Observatório pretendia obter uma fotografia. Uma fotografia com todas as suas condicionantes: estática, datada no tempo e no espaço, com um ângulo único e, portanto, permeável a um certo grau de subjectividade. Não obstante estas condições, pensámos que conseguimos uma primeira imagem de alguns dos fenómenos e suas consequências e do seu impacto na distribuição territorial que nos permite definir um modelo de desenvolvimento coerente com as necessidades e capaz de concretizar a sua missão.

Encontrado que está o modelo, e revelada a primeira fotografia da pobreza na cidade de Lisboa, importa agora avançar para uma segunda etapa. Trata-se de uma etapa em que o Observatório, dotado de um Plano Estratégico para três anos (2008–2010) e de um Plano de Acção para dois anos (2008–2009) procurará, progressivamente, alargar o seu âmbito de observação territorial, qualificar a informação até agora encontrada, monitorizar a informação disponível e, acima de tudo, produzir informação e conhecimento adequados às necessidades entretanto diagnosticadas de uma forma participada e transformando o Observatório de luta contra a pobreza na cidade de Lisboa num verdadeiro instrumento de investigação–acção.



# MEMÓRIAS

observarpobreza|lisboa



■ Acta do Seminário Internacional  
“Construindo um Observatório de Luta  
contra a Pobreza em Lisboa”.  
Lisboa, 26 de Fevereiro de 2008

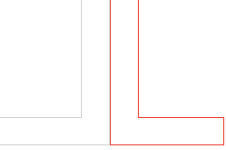
## APRESENTAÇÃO

No final deste primeiro ano de implementação, o Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa decidiu organizar um evento no qual fosse possível, para além de apresentar publicamente os seus resultados, confrontar a nossa experiência, visões e modelo proposto com outros Observatórios e peritos nacionais e internacionais, dando início a um processo de promoção de aprendizagem mútua entre diferentes contextos e práticas.

Na nossa opinião, este Seminário constituiu uma excelente oportunidade para reflectir sobre a possibilidade de criação de uma rede europeia de observatórios locais de luta contra a pobreza. Esta possibilidade faz ainda mais sentido quando a Comissão Europeia, na sua Comunicação de 17 de Outubro de 2007, intitulada "Modernizar a protecção social na perspectiva de maior justiça social e coesão económica: avançar com a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho", manifestou o seu interesse em apoiar uma "*rede de observatórios locais* em parceria com as redes de autoridades locais, prestadores de serviços e ONG, para acompanhar e promover as melhores práticas, em particular no que diz respeito ao acesso a serviços de qualidade".

É igualmente neste sentido que resolvemos compilar os resultados deste Seminário Internacional e publicá-los nesta Revista disponibilizando-os para um público mais vasto, permitindo que, de alguma maneira, as reflexões iniciadas durante este evento possam ficar registadas e continuar, durante os próximos anos, a assumir este evento como um porto de chegada, mas, também, abrindo as portas de um novo cais de embarque.





## SESSÃO DE ABERTURA

***Presidente da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal  
Pe. Jardim Moreira***

*Exmo. Senhor Provedor da Santa Casa da Misericórdia, Dr. Rui Cunha,*

*Exma. Senhora Directora do Centro Distrital de Lisboa do Instituto da  
Segurança Social, IP, Dr.ª Rosa Araújo*

*Exma. Senhor Chefe de Gabinete da Senhora Governadora Civil de Lisboa,  
Dr. António Sardinha,*

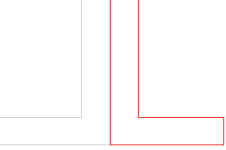
*Exma. Senhora Directora do ICASS da Catalunha, Dr.ª Carolina Homar, a  
quem dou as especiais boas-vindas a Lisboa*

Minhas senhoras e meus senhores,

Devo dizer que é mesmo com muito prazer que presido à abertura deste seminário. É sempre muito gratificante reconhecer que se cumpriu um objectivo, sobretudo quando esse objectivo significa contribuir activamente para a luta contra a pobreza.

Este Seminário é um ponto de chegada, mas, assim espero, abre também as portas de um novo cais de embarque. Hoje, e com a apresentação dos principais resultados alcançados pelo Observatório, cumpre-se uma importantíssima primeira etapa do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa.

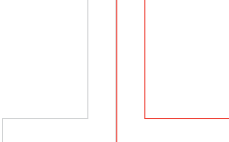
Na nossa opinião, e como terão oportunidade de constatar ao longo deste Seminário, cumpriram-se na totalidade e com sucesso os objectivos iniciais: montar uma estrutura mínima, conhecer e dialogar com alguns dos principais actores, recolher e analisar todos os dados disponíveis, "revelar" uma primeira fotografia da pobreza na cidade de Lisboa e dos recursos e políticas disponíveis, disponibilizar várias bases de dados instrumentalmente importantes para análise e monitorização futuras e, não menos importante, propor um modelo para o Observatório enquadrado por um Plano Estratégico (2008-2010).



No final deste primeiro ano de implementação gostaríamos de confrontar a nossa experiência, visões e modelo proposto com outros Observatórios e peritos nacionais e internacionais, dando início a um processo de promoção de aprendizagem mútua entre diferentes contextos e práticas.

Foi por esta razão que decidimos organizar este Seminário com um âmbito internacional. Na nossa opinião, este Seminário poderá constituir uma excelente oportunidade para reflectir sobre a possibilidade de criação de uma rede europeia de Observatórios locais. Esta possibilidade faz ainda mais sentido quando a Comissão Europeia, na sua Comunicação de 17 de Outubro de 2007 intitulada "Modernizar a protecção social na perspectiva de maior justiça social e coesão económica: avançar com a inclusão activa das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho", manifestou o seu interesse em apoiar uma "**rede de Observatórios locais** em parceria com as redes de autoridades locais, prestadores de serviços e ONG, para acompanhar e promover as melhores práticas, em particular no que diz respeito ao acesso a serviços de qualidade". Esperemos que a presença de tão ilustres peritos de outros países – peritos a quem agradeço imenso a sua disponibilidade e a quem desejo as boas-vindas – possa contribuir para mais este objectivo.

Enquanto presidente da entidade promotora do Observatório não posso deixar de aproveitar para agradecer a todos quantos contribuíram para a concretização desta primeira etapa. Uma primeira palavra de agradecimento e reconhecimento à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e ao seu Provedor, Dr. Rui Cunha, por, uma vez mais, ter acreditado na REAPN e ter disponibilizado todos os recursos necessários para o desenvolvimento desta iniciativa num verdadeiro espírito de parceria. Gostava também de agradecer a todos quantos ao longo deste primeiro ano se disponibilizaram para ser entrevistados, para fornecer dados ou para participar nos diferentes eventos promovidos pelo Observatório. Esta activa participação de tantos actores faz antever um profícuo futuro para o Observatório. Embora tratando-se de uma iniciativa da Rede Europeia Anti-Pobreza, importa salientar que o Observatório é uma actividade do Núcleo Distrital de Lisboa da REAPN pelo que desejo agradecer o empenhamento e o trabalho do seu coordenador, Dr. Paulo Teixeira, e da técnica, Dr.<sup>a</sup> Maria José Domingos. Finalmente, não poderia deixar de agradecer aos "motores" do Observatório, ou seja aqueles que de uma forma contínua e com o máximo profissionalismo tudo fizeram para levar a bom porto esta iniciativa. Um muito obrigado ao Dr. Sérgio Aires, à Dr.<sup>a</sup> Elizabeth Santos e ao Professor Doutor Jordi Estivill.



Resta-me afirmar o total empenhamento da Rede Europeia Anti-Pobreza/  
/ Portugal na continuidade deste desafio e convidar todos os actores da  
cidade de Lisboa a colaborarem nesta iniciativa, no sentido de criarmos  
as condições para uma reflexão colectiva que permita elaborar um conjunto  
de instrumentos e meios que facilitem um melhor conhecimento tendo  
como principal objectivo tomar as decisões mais adequadas para a  
erradicação da pobreza e da exclusão social.

Muito obrigado e votos de bom trabalho!



***Directora do Centro Distrital de Lisboa do Instituto de Segurança Social Rosa Araújo***

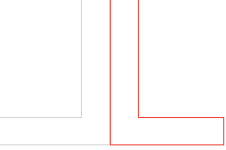
*Senhor Presidente de Rede Europeia Anti-pobreza / Portugal*  
*Senhor Provedor da Santa Casa da Misericórdia*  
*Senhor Chefe de Gabinete da Senhora Governadora Civil de Lisboa*  
*Senhora Directora do ICASS da Catalunha*

Meus queridos amigos,

Eu agradeço o convite para estar aqui presente no momento de construção do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa e, por isso mesmo, eu louvo esta iniciativa. Saliento precisamente, em primeiro lugar, a dinâmica do próprio título que utiliza o verbo "construindo". Esta palavra vem reforçar um carácter de aperfeiçoamento, de construção, de adequação que deve nortear toda a nossa inovação na intervenção social. E porque toda e qualquer intervenção pressupõe um conhecimento dinâmico e permanentemente actualizado da realidade social, necessitamos mesmo de condições caleidoscópicas para que o estudo e a observação aprofundada resultem numa intervenção informada e, acima de tudo, integrada.

O Observatório para a Cidade de Lisboa deve ser suficientemente amplo e, ao mesmo tempo, especializado, atendendo à diversidade do território que constitui a cidade de Lisboa. Ele deve ser intersectorial, abrangendo o domínio social em termos latos. Temos que englobar a protecção social, a saúde, a educação, mas também os domínios económico, cultural e ambiental numa lógica do desenvolvimento sustentável. Deve valorizar a perspectiva do território e a sua geo-referenciação, mas também temos que ter em atenção os ritmos e os fluxos próprios desta cidade, que é capital de um país e que possui milhares de pessoas que não residem nela, mas que nela passam muito tempo quer pelo trabalho, quer pelo lazer, quer pela saúde. E tem que se basear numa perspectiva panorâmica dos problemas sociais de uma forma multidimensional, mas também dos recursos.

Nós temos que articular cada vez mais os nossos recursos. E recursos são respostas, são serviços, são programas, são parcerias e são redes. O trabalho em rede, é hoje fundamental. Se na área da tecnologia e da sociedade do conhecimento não soubermos aproveitar potencialidades e sinergias, para o âmbito da intervenção social dificilmente conseguiremos



a eficácia e preconizaremos a luta que tão bem o Sr. Pe. Jardim aqui explicitou. E, para terminar, o Observatório tem que ser o espelho fiel da realidade, mas não pode e não deve cingir-se apenas ao seu estudo e à sua interpretação.

Creio que as suas mais-valias também já foram aqui sublinhadas. A principal é a sua utilidade estratégica da criação de processos de intervenção que cada vez tem que ser melhorados e mais pró-ativos.

Por fim, não é de mais lembrar, a luta contra a pobreza assume hoje muitas formas. Formas diversificadas. Tantas formas quanto as que estão implicadas na diversidade dos conceitos de pobreza ou ainda no conceito de exclusão. A violência e exclusão, a falta de acesso aos direitos ou mesmo à informação, às oportunidades de crescimento pessoal e social são alguns dos muitos exemplos que aqui poderíamos referir. Por tudo isso, os desafios são muitos. Uns são visíveis, mas muitos são ainda invisíveis.

Da parte do Centro Distrital do Instituto de Segurança Social queria pôr-me à disposição para contarem com tudo o que estiver ao nosso alcance, na medida em que fazemos parte de uma Rede Social da cidade e estamos empenhados na continuação também da construção desta rede.

Obrigada e um bom trabalho!

*Directora do ICASS da Catalunya  
Carolina Homar*

Bom Dia!

Agradecemos esta oportunidade para estarmos presentes e participarmos nesta iniciativa à qual temos todo o prazer em nos juntar para apresentar os objectivos do Governo Autónomo da Catalunya. Estamos a trabalhar para dispor, ao longo deste ano, de um Observatório, que neste caso é regional, da pobreza na Catalunya.

Como tal, temos muito interesse em apresentar, neste seminário, a vontade da Catalunya em juntar-se a esta Rede e colaborar estreitamente no fortalecimento deste projecto europeu de criação de centros de observação, que nos permitam dispor de instrumentos teóricos de conhecimento de situações de pobreza no conjunto dos Estados da União Europeia, e, sobretudo, de instrumentos práticos que nos possibilitem reflectir sobre as estratégias de acção para combater as causas da pobreza e melhorar a qualidade de vida das pessoas mais vulneráveis da nossa sociedade.

Portanto, muito brevemente, gostaria de agradecer o convite para participar e partilhar convosco a experiência de Lisboa, da qual iremos tirar boas notas para incorporar no nosso projecto de criação do Observatório da Catalunya. E gostaríamos de aproveitar este momento para convidar todos vós a promover uma próxima reunião na cidade de Barcelona. Será com todo gosto que iremos acolher os próximos trabalhos da Rede, sobretudo se isto significar um avanço na sua constituição. Uma possibilidade de trabalho de cooperação que, para além do mais, pode ajudar a fortalecer as estratégias dos países da Europa do Sul. Assim, como disse, estão todos convidados a, com a colaboração do Governo da Catalunya, participar no 2.º Seminário Internacional sobre Observatórios Sociais Locais.

Obrigada!



## ***Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa Rui Cunha***

Cumprimento o Senhor Presidente de Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal. Ele sim é a grande alma da luta contra a pobreza e da necessidade de conhecermos bem a realidade para, a partir desse conhecimento, sabermos quais as linhas de actuação mais correctas. Porque hoje em dia estas questões sociais e as questões da pobreza não se compadecem com intuições e com intervenções baseadas no conhecimento empírico. É necessário partirmos da realidade do terreno para sabermos quais as melhores formas de actuação e a melhor forma de actuação não é impormos àqueles que são objecto da nossa intervenção social, mas sim compreender aquilo que eles querem com a sua participação, com o seu querer, com o seu protagonismo. Porque eles devem ser os principais protagonistas da intervenção que lhes é dirigida.

Cumprimento todos os outros membros da mesa. Um cumprimento muito especial a Dra. Maria de Jesus Barroso Soares. Cumprimento todos os participantes neste seminário.

Reconhecemos com apreço a organização deste Seminário Internacional que, não obstante pretender dar conta do projecto de criação do Observatório de Luta Contra a Pobreza, é uma oportunidade de reflexão e de conhecimento sobre as diversas experiências de outros Observatórios existentes na Europa.

Segundo os últimos dados da EUROSTAT reportados a 2006, a Europa apresenta uma taxa de risco de pobreza, depois de transferências sociais, de 16%. Importa reconhecer que Portugal entre 2004 e 2006 conseguiu reduzir a sua taxa de risco de pobreza em 2%, para 18%. Mas é importante referir que, se não fossem as transferências sociais, papel que o Estado assume pela garantia dos direitos sociais dos seus cidadãos, essa taxa de risco de pobreza seria, também segundo a EUROSTAT, de 25%.

É pois urgente trabalhar a todos os níveis para sermos mais eficazes na produção de impactos decisivos na erradicação da pobreza. Para a promoção da inclusão social é, igualmente, essencial reforçar as estratégias locais, do mesmo modo que se procura fazê-lo a nível nacional e europeu.

Nesse sentido, o trabalho em parceria e em rede, a cooperação

interinstitucional, nacional e transnacional, bem como o envolvimento e uma maior responsabilização da sociedade civil com o Estado, têm constituído experiências frutuosas na aproximação a formas organizativas eficazes de exercício da cidadania por parte dos cidadãos mais pobres.

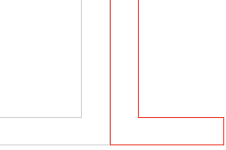
É urgente continuar a garantir uma maior acessibilidade dos cidadãos aos seus direitos sociais, promovendo a solidariedade e o encontro das pessoas com os recursos e os serviços que lhes são necessários para a reconstrução da sua dignidade, assegurando o acesso a um projecto de vida de qualidade onde as palavras *exclusão* e *pobreza* não existam. Para tal, há que existir uma acção coordenada, articulada e sustentada contra todas as formas de discriminação.

Temos de saber capitalizar a memória de séculos de luta pela manutenção e promoção de valores como a dignidade, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a cidadania e a justiça. Temos de saber produzir um novo tipo de conhecimento, partilhável, de todos e para todos, com conceitos e indicadores que facilitem a comunicação a uma só voz ao nível local, nacional e internacional. Desta forma saberemos fomentar uma Sociedade e Cultura de Inclusão, mobilizadora de todos os cidadãos e actores, públicos e privados, para uma acção colectiva e participada.

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa tem estado desde sempre na linha da frente neste combate pela inclusão e pela promoção dos direitos sociais dos cidadãos. Tem procurado consolidar e formar alianças de cooperação institucional, como são disso exemplo o Protocolo de Cooperação com o Estado Português, designadamente com o Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa, a Rede Social de Lisboa, o acesso ao Microcrédito através da Caixa Económica Montepio Geral, a realização de investigação-acção para melhoria da intervenção social com a participação do ISCTE e Universidade Católica, assim como através do apoio à REAPN para a criação do Observatório de Luta Contra a Pobreza de Lisboa.

Existem muitos outros exemplos de laços de parceria, formais e informais com a Misericórdia de Lisboa, que animam diariamente uma rede de intervenção em parceria e contribuem para a promoção dos direitos sociais dos cidadãos da cidade de Lisboa.

Estamos cientes que o Observatório de Luta Contra a Pobreza para a cidade de Lisboa, saberá dar o seu contributo para melhorar o conhecimento não só sobre a realidade da Pobreza na cidade de Lisboa, mas também sobre



os seus actores, o conhecimento e a experiência que todos têm produzido neste combate. Termino, felicitando a REAPN por mais esta concretização, a qual a cidade de Lisboa saberá apreciar e igualmente acolher, desejando a todos um bom dia de trabalho.

Muito Obrigado!

## INTRODUÇÃO E MODERAÇÃO

*Jordi Estivill*

Bom Dia a todos e a todas!

Este painel, que começamos agora, tem três objectivos: 1) apresentar os diferentes Observatórios que existem na Europa e as suas práticas; 2) discutir a possibilidade de iniciar uma cooperação europeia dos Observatórios locais; 3) promover um debate entre todos nós, onde terão oportunidade de colocar as vossas questões ou de se posicionarem sobre o que foi dito ao longo deste painel.

Têm nas vossas pastas resumos que cada um dos meus colegas fez sobre os seus Observatórios. Na base destes resumos encontra-se uma grelha de análise utilizada no 1º Panorama dos Observatórios que existem na Europa, desenvolvido no âmbito do Observatório de Lisboa.

Este é um momento favorável aos Observatórios uma vez que, tal como hoje já foi dito de manhã, a Comissão Europeia produziu uma Comunicação onde é dito claramente que a Comissão manifesta o seu interesse em apoiar uma Rede de Observatórios Locais. Desta forma, é importante reflectir em conjunto sobre esta questão e aproveitar esta ocasião neste sentido.

Assim, coloco aos meus colegas de mesa as seguintes questões: O que é o Observatório? Quais são os seus trabalhos? O que fazem? Quais são os resultados objectivos? E pediria igualmente que se posicionassem sobre esta ideia de rede de Observatórios.

## OASes – Research Unit on Poverty *Jan Vranken*

Eu irei apresentar o que chamarei de *Yearbook* sobre Pobreza e Exclusão Social que publicamos desde 1992. Já passaram 17 anos desde a primeira edição. Este *Yearbook* está baseado numa base de dados consistente, que desenvolvemos ao longo deste período, e que é um dos produtos desta Unidade de Investigação. Esta é uma unidade de investigação sobre desigualdade, exclusão social, pobreza e a cidade, que abrange um grande número de projectos europeus em desenvolvimento. Irei enunciar, de forma breve, ao longo desta apresentação, alguns destes projectos.

A ideia da publicação do *Yearbook* surgiu em 1983, ou seja, já passou um quarto de século desde que escrevi, para uma fundação, um livro com 125 propostas para o combate à pobreza e exclusão social. Depois de ter escrito esse livro eu pensei, "Mas o que vamos fazer com isso? Temos as propostas, mas como iremos prosseguir? Como essas propostas serão desenvolvidas pelos políticos?". Por isso considerei que a melhor coisa a fazer para monitorizar a introdução dessas ideias na política actual era ter um *Yearbook* onde se pudesse verificar, anualmente, como essas ideias foram implementadas.

Mas, obviamente, boas ideias levam muito tempo a concretizar. A oportunidade para desenvolver este *Yearbook* surgiu com aquilo que se chamou na altura de *Observatório Europeu sobre Políticas Nacionais de Combate à Exclusão Social*. Eu fiz parte deste Observatório e deram-nos algum dinheiro que utilizei para a produção do primeiro *Yearbook*. 17 anos depois temos o 17º *Yearbook*... É uma questão de não desistirmos demasiado cedo.

O *Yearbook* é publicado no início de Dezembro por razões de oportunidade, uma vez que em Dezembro as pessoas prestam mais atenção aos problemas da pobreza. A conferência de imprensa normalmente tem muito sucesso, com cerca de 15 ou 20 jornalistas e estações de TV. O congresso que organizamos pouco depois da conferência de imprensa, onde o *Yearbook* é apresentado formalmente, por vezes atinge uma assistência de 600 pessoas. Entre a assistência encontram-se desde pessoas que estão em situação de pobreza ao ministro responsável pelas políticas de pobreza na Flandres. O ministro explica a sua política de luta contra a pobreza para esse público tão diverso.

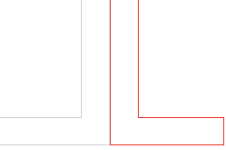
É claro que um *Yearbook*, tal como já disse, tem que ter uma base consistente e esta base é a base de dados que tem vindo a ser desenvolvida ao longo destes 15 anos. O contexto é proporcionado pela unidade de investigação onde está a ser desenvolvido um conjunto diversificado de investigações. Parte das investigações desta unidade são publicadas no *Yearbook*. Publicamos também outros artigos que são externos a esta unidade de investigação para não termos apenas a nossa própria visão e análise sobre a pobreza. Para isso convidamos outros autores da Flandres, tantos quanto possível, para nos darem os seus contributos e obtermos nesta publicação uma visão alargada sobre a pobreza.

Esta publicação é financiada pelo Governo da Flandres desde o 3º ou 4º *Yearbook*. Obviamente que há um certo perigo nisto, mas não temos problemas com isso. A administração pública que nos financia nunca tentou intervir no que publicamos. Por vezes somos muito críticos em relação às políticas de Flandres de luta contra a pobreza, mas eles aceitam e percebem que também é positivo para eles a existência de uma visão crítica independente.

O facto de ser financiado pelo governo da Flandres implica que nos focamos na situação de Flandres. Como a Bélgica é uma federação, precisamos também de muitas informações existentes ao nível federal. Assim, de facto, também é uma publicação sobre a política na Bélgica e, por vezes, também publicamos contributos sobre a situação na Valónia e em Bruxelas. E, claro, a nossa preocupação é europeia e como tal também temos artigos interessantes sobre a situação europeia. Todos os anos, há pelo menos uma contribuição sobre o desenvolvimento de políticas de pobreza ao nível europeu.

Os objectivos do *Yearbook* são os mesmos do início:

- ▶ Recolher todas as informações sobre pobreza e exclusão social que foram produzidas. Isto não foi muito fácil no início. Tivemos realmente que procurar esta informação porque não existia muita investigação ou estatísticas a este nível. Actualmente o problema é reduzir a informação, uma vez que agora, na Flandres assim como noutros países europeus, a pobreza se tornou um problema muito importante também para os políticos.
- ▶ Apresentar esta informação num formato e numa linguagem



acessível, sem perder a sua qualidade científica. Somos todos investigadores e, como tal, também queremos produzir artigos que sejam apreciados pela comunidade científica nacional e internacional, mas tentamos publicar estes artigos numa linguagem muito acessível.

► Manter este tema no centro das atenções políticas e públicas. Eu trabalho nesta área da pobreza há cerca de 40 anos. O meu primeiro livro sobre a pobreza foi publicado em 1971. E é possível perceber que há ciclos de atenção sobre a pobreza. Há períodos em que a pobreza não recebe muita atenção na agenda política e outros períodos em que se torna um foco importante da atenção política. Talvez o meu principal objectivo seja garantir que permaneça um foco de atenção, por isso, todos os anos, no fim do ano, os políticos e a imprensa são de certa forma confrontados com o facto de existir pobreza no nosso país, de forma a que não possam dizer que não sabiam.

Nós também temos a nossa definição de pobreza que, como é óbvio, é uma definição multidimensional e muito próxima da que é utilizada actualmente pela União Europeia. A parte mais original desta definição é a última frase: "São incapazes de ultrapassar essas dificuldades por si próprios". Os pobres estão separados do resto da sociedade também pela sua impotência e isso também é esquecido nas discussões sobre a pobreza.

Cada *Yearbook* tem uma estrutura:

► Na Introdução é feito um enquadramento teórico que procuramos desenvolver ao longo destes *Yearbooks*.

► Temos um *Overview* sobre a situação da pobreza e exclusão social na Flandres que abrange áreas como o mercado de trabalho, habitação, educação, saúde, etc. Não discutimos grupos específicos da população. Não estamos a escrever sobre os pobres, mas sobre a pobreza. Escrevemos sobre situações nas quais certos grupos populacionais se encontram. Evitamos uma abordagem da pobreza enquanto um problema pessoal, um problema que é típico de determinados grupos. A pobreza é um fenómeno estrutural que reside na organização da nossa sociedade, na organização do mercado de trabalho, na habitação. É por isso que estamos mais focalizados em situações e não em populações.

► Discutimos também os desenvolvimentos mais significativos ao nível das políticas de combate à pobreza. É uma forma de monitorizar as políticas de combate à pobreza ao nível federal e ao nível da Flandres.

► Temos uma parte temática. No ano passado esta publicação teve 5 ou 6 contribuições sobre a relação entre saúde e pobreza. No ano anterior foi sobre a situação europeia. Houve uma parte temática sobre a organização da assistência pública no nosso país. Tentamos encontrar um equilíbrio entre acompanhar o que está a ocorrer no nosso país e seguir tópicos específicos.

Temos a sorte de possuir um grande grupo de investigadores (de acordo com o padrão existente na Flandres). Actualmente são cerca de 15 pessoas. Anteriormente eram 25 mas diminuámos porque o grupo era demasiadamente grande, o que dificultava a sua gestão. De facto, temos apenas um investigador imputado financeiramente ao *Yearbook*, mas os colegas do Centro de Investigação contribuem para esta publicação. Claro que muito do meu tempo livre é ocupado com a produção do *Yearbook*, especialmente o mês de Setembro quando tenho que ler todas as contribuições para ter uma visão geral para coordenar a edição do *Yearbook*.

Somos financiados pelo governo da Flandres num valor aproximado de 75.000€ mas que já não é suficiente esse financiamento para a produção total do *Yearbook*.

Temos um público muito diverso, como já disse. Inclui desde os políticos (ao nível federal, regional e local), a administração pública, os técnicos da área social, pessoas das ONGs, investigadores, estudantes, jornalistas, membros de associações de pessoas pobres. Muitos estão presentes na apresentação, mas muitos também compram o *Yearbook*. Os membros de associações que representam as pessoas pobres recebem gratuitamente um ou dois exemplares do *Yearbook*.

Portanto, temos o *Yearbook*, a conferência de imprensa, o colóquio, as contribuições de investigadores, entrevistas, o website, consultoria... Fazemos muita consultoria especialmente para a administração pública, quer ao nível local, quer ao nível de Flandres. Um dos últimos projectos desta unidade de investigação foi um convite do governo da Flandres para desenvolver um conjunto de indicadores para seguir e monitorar a sua



política de combate à pobreza.

Nós esperamos ter algum impacto e sabemos que temos. Depois de 17 anos, tornámo-nos num ícone no âmbito da pobreza... Temos a impressão que os decisores políticos têm em conta o que escrevemos no *Yearbook*. Não há uma proposta política específica formulada, mas existem as nossas conclusões e reflexões. Uma das últimas propostas foi convidar as crianças para frequentarem a escola em idades inferiores às regulamentadas. Nós pensamos que é muito importante para as crianças de famílias pobres irem para a escola tão cedo quanto possível. Esta foi uma das medidas políticas mais recentes a que assistimos, e agora foi aceite no nosso país. Um dos exemplos mais ilustrativos do impacto do *Yearbook* é que a nossa definição de pobreza esta a ser utilizada pelo governo da Flandres como a sua definição oficial.

## **Club de l'Observation Sociale de Rhône Alpes**

*Elisabeth Maurel*

Bom Dia a todos

Em França, existe uma diversidade de Observatórios que se desenvolveram ao longo dos últimos 20 anos. Temos Observatórios de diferentes naturezas. Observatórios públicos ao nível nacional, regional e local. Há Observatórios associativos, mas é importante sublinhar que a maior parte dos Observatórios associativos funcionam com financiamento público. Há também, mais raramente, Observatórios incluídos nas Universidades, como por exemplo, em Grenoble onde existe um Observatório com particular interesse pelas pessoas em situação de pobreza que não utilizam os serviços e as prestações disponíveis.

Esta cartografia dos Observatórios em França é difícil de fazer e para complicar mais esta situação, é difícil discernir o campo da observação social e particularmente da observação da pobreza e da precariedade. Existem Observatórios generalistas, que se interessam por um conjunto de questões, mas existem também um conjunto de Observatórios temáticos sobre temas como a habitação, a imigração, a saúde, a situação nas prisões, o abandono de crianças, o emprego, etc. São todos Observatórios temáticos que obviamente concorrem para o conhecimento da situação da pobreza

e da precariedade.

Existe alguma falta de coordenação entre estes Observatórios, surgem iniciativas um pouco por todo o lado e há vários problemas metodológicos que se colocam. Esta é a razão pela qual se criaram iniciativas de nível regional como o Clube da Observação Social. É importante referir que este não é mais um Observatório, mas uma espécie de colectividade informal que resume e que contempla toda a observação social a diferentes níveis e que pretende partilhar questões metodológicas, as abordagens sobre a pobreza, as dificuldades de acesso às fontes estatísticas e as suas respectivas interpretações, etc.

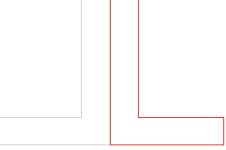
Nesta multiplicidade de Observatórios, proponho a apresentação de dois, uma vez que apresentam características diferentes. O primeiro é o **Observatório Nacional da Pobreza e da Exclusão Social**, um Observatório público. O segundo é a **Missão Regional de Informação sobre a Exclusão** que é um Observatório local / regional e com carácter associativo. Estes dois Observatórios diferem ao nível do âmbito territorial e do estatuto (um é público e o outro é uma associação).

### **Observatório Nacional da Pobreza e da Exclusão Social**

Este Observatório foi criado pela Lei de 29 de Julho em 1998, sendo considerada como a grande lei que enquadra a luta contra a pobreza. Esta lei é importante para as associações porque contempla um conjunto de princípios pertinentes. O primeiro destes princípios declara o direito à dignidade das pessoas e é o fundamento da luta contra a exclusão. No Artigo 1º desta Lei a pobreza é definida como uma privação dos direitos fundamentais. Eu penso que este primeiro Artigo demonstra bem o enquadramento em que ela se pretende situar.

O Observatório da Pobreza, criado por esta Lei, não tem estatuto autónomo. Com efeito, é uma instância de trabalho, uma instância de observação, que é gerida pelos Serviços de Estudos e Investigações do Ministério dos Assuntos Sociais. A sua logística e o seu funcionamento dependem do Ministério dos Assuntos Sociais, mas tem um estatuto um pouco à parte, ou seja, não é um serviço do Ministério.

O Observatório é composto por sete membros de direito que representam as instituições oficiais de estatística – o Instituto Nacional de Estatística e os diferentes serviços de estatística das diferentes administrações – e



14 membros nomeados pelo Ministério dos Assuntos Sociais – 7 membros que são investigadores e universitários e 7 que são pessoas qualificadas e seleccionadas pela sua experiência nas questões da luta contra a pobreza. Mas não há neste Observatório nacional organizações/redes associativas formais. Há pessoas e organizações. A lei de que falei há pouco previa outra questão – o Conselho Nacional de Luta Contra a Exclusão que é composto por grandes redes associativas e de representantes da Administração e que tem como objectivo principal discutir com os representantes do Ministério projectos de lei, projectos de decretos, objectivos e orientações de luta contra a pobreza. Assim, o Observatório é algo mais científico, com uma presença forte de investigadores e universitários com o objectivo de produzir conhecimento sobre a pobreza e o Conselho Nacional de Luta Contra a Exclusão que é mais destinado ao debate entre associações e o governo sobre orientações políticas. No entanto, é importante referir que há um representante do Conselho Nacional de Luta Contra a Exclusão no Observatório e vice-versa.

Qual é o papel do Observatório? Ele reúne-se uma vez por mês em plenário e tem, igualmente, comissões e sub-grupos de trabalho de acordo com as áreas definidas. Ele pode, igualmente, definir áreas de investigação e financiar projectos de investigação. Produz um relatório anual que faz uma abordagem à situação da pobreza e que contempla dados estatísticos e abordagens mais qualitativas. Publica, igualmente, um boletim electrónico, etc.

Relativamente às abordagens específicas e metodológicas, gostava de vos dizer que o Observatório defende uma abordagem global e multidimensional da pobreza. Por isso, interessa-se por todas as questões, todas as temáticas e todos os públicos. Actualmente, podemos falar em quatro áreas:

► **Os indicadores da pobreza** – o Observatório definiu uma lista de indicadores que são actualizados anualmente. No entanto, esta definição é sensível e muitas vezes não é pacífica. Neste momento, decorre uma discussão entre o governo e o Observatório da Pobreza. O governo fixou, pela primeira vez, um objectivo quantificável de redução da pobreza em que pretende reduzir a pobreza não em 30% mas em 50%. O desacordo entre o Observatório e os membros do governo prende-se com a selecção dos indicadores que vão permitir monitorizar esta redução quantificável da pobreza.

► **Trajectórias das pessoas** – uma vez que os indicadores monetários

fornecem apenas uma visão estatística, é importante obter, igualmente, uma visão dinâmica da pobreza e, sobretudo, demonstrar que a pobreza não é um fenómeno isolado, em si, na sociedade. Este é um fenómeno que está relacionado com o conjunto das evoluções das desigualdades. No fundo, é um fenómeno de desigualdades sociais e de precariedade social. Não é um mundo à parte que se encontra separado dos restantes fenómenos sociais. Por isso, é importante ter presente as trajectórias das pessoas para poder ver os baixos e os altos da situação de pobreza, como é que saem, como é que voltam a situação de pobreza, etc.

► **Reflexão sobre a temática - O direito em torno da pobreza** - começou-se a perceber que nas políticas de luta contra a pobreza existem transformações profundas, práticas, sobre o direito, com a associação a termos como, por exemplo: contrapartida, obrigação, inclusão activa, entre outros. Por isso, é importante reflectir sobre o modelo jurídico que estamos a tentar construir em torno da pobreza.

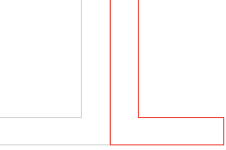
► **Desenvolver em cooperação com as associações uma metodologia de co-construção do conhecimento com os representantes de pessoas em situação de pobreza** e analisar com eles, os indicadores da pobreza.

### **Missão Regional de Informação sobre a Exclusão**

Esta Missão foi fundada em 1992 por um conjunto de associações e representantes regionais do Estado e, um pouco mais tarde, com o Conselho Regional que é a assembleia da região. A associação que mais trabalhou para esta questão e que esteve na sua origem foi a ADT Quart - Monde.

Este Observatório criou a sua forma associativa e é gerido por um Conselho de Administração. Neste conselho estão representadas a maioria das organizações da região e um certo número de administrações. Ao lado do Conselho de Administração existe um Comité de Orientação onde estão os parceiros financeiros: o Estado, o Conselho Regional e a participação dos Departamentos Regionais.

Esta Missão funciona de forma diferente da do Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza e Exclusão. O seu objectivo é produzir um relatório anual e recolher, analisar e interpretar dados relativamente à pobreza. Mas tem igualmente um princípio muito forte de partilha de conhecimento



com as associações que trabalham com pessoas em situação de pobreza. No fundo, todos os assuntos são abordados no relatório anual. Existem comissões que são criadas e que congregam instituições públicas, associações de pessoas em situação de pobreza, investigadores. É esta a grande característica desta Missão, ou seja, a questão da participação e este processo tão participativo que se concretiza no programa *Conhecer Com, para Agir Conjuntamente*. Este é um programa no qual existem grupos de trabalho e regularmente se organizam colóquios. Têm, de um lado, pessoas em situação de pobreza que trabalham um tema e que preparam as suas propostas e, do outro lado, um conjunto de instituições que trabalham sobre o mesmo tema e que reflectem sobre um conjunto de propostas. Depois, num grande colóquio, os dois grupos juntam-se, confrontam as diferentes propostas e, em conjunto, redigem as recomendações finais. Penso que é um trabalho original.

## **Observatório do Centro de Serviços e Programação para a Inclusão Social da Província de Potenza**

### ***Vito Telesca***

Bom dia a todos e, em primeiro lugar, obrigado pelo convite que muito me honra.

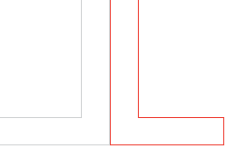
A experiência do Observatório de Potenza é especial porque a sua necessidade surgiu com a implementação da Estratégia Europeia de Luta contra a Pobreza e Exclusão Social. Foi a luz para nós. Partimos da constatação de que a Estratégia Europeia não desce ao nível local, ela apenas permanece ao nível nacional. E isso é importante para nós que trabalhamos ao nível local e temos que colocar em prática uma estratégia local e fazer um plano de luta contra a pobreza a esse nível. O problema é que não existiam dados e um conhecimento específico da realidade ao nível local. Foi por isso que se começou a discutir com as autoridades locais, os sindicatos e outras organizações não governamentais, no sentido de se fazer uma espécie de assistência à programação da política social e de conhecer melhor a situação da pobreza e exclusão social. Outro elemento que nos ajudou muito foi o Método Aberto de Coordenação que contempla um aspecto importante a este nível que é a mobilização de diferentes actores. É aí que começa o processo de construção do Observatório em Potenza que se chama Centro de Serviços e Programação para a Inclusão

Social.

Organizámos um grupo de trabalho que é composto pela Rede Italiana de Luta Contra a Pobreza, os sindicatos, organizações não governamentais, a Caritas e o Instituto Nacional de Estatística. A constituição deste grupo é importante porque há necessidade de um confronto dos resultados com os peritos científicos.

Começou-se pela identificação dos indicadores, mas colocou-se uma questão: existiam os indicadores de *Laeken*, mas estes não contemplavam um conhecimento ao nível local. Assim, trabalhou-se no sentido de identificar indicadores que pudessem ser analisados conjuntamente com os indicadores de *Laeken*. Os peritos, a nível europeu, identificaram, num primeiro momento, 18 indicadores. Neste momento, penso que são 25 indicadores. É interessante estudar estes indicadores porque a Estratégia Europeia mudou um pouco. Temos uma estratégia que cobre 3 aspectos: a luta contra a pobreza e a exclusão social, as pensões e a saúde. A luta conta a pobreza encontra-se no centro, no coração da Estratégia Europeia. Os indicadores de *Laeken* foram definidos por peritos da União Europeia e são indicadores transversais. Assim, tivemos presente os indicadores de *Laeken* para identificar os indicadores a nível local que nos pudessem ajudar a compreender a realidade. Paralelamente, fizemos um inquérito sobre os serviços e sobre o acesso das pessoas da província de Potenza, uma vez que cada região tem serviços mas nem todos têm os mesmos serviços e nem todas as pessoas acedem aos serviços da mesma forma. É muito interessante estudar a cartografia desses serviços. Consequentemente, apresentou-se um primeiro plano provincial de luta contra a pobreza e a exclusão social.

É apenas o início e é preciso continuar a trabalhar. Penso que este é um desafio de todos nós. Temos que fazer com que a Estratégia Europeia “desça” ao nível local e que ao nível local se faça a programação, que se defina uma estratégia local de luta contra a pobreza e a exclusão social e que esta coloque em prática políticas. A definição das políticas faz-se através da acção dos actores, isto é, das cooperativas sociais ou de outros actores privados, e não apenas sobre o conhecimento da realidade. Os Observatórios servem para ajudar as Administrações a fazerem a programação/definição de políticas tendo por base a realidade e a voz dos profissionais. Estes dois níveis, que devem cooperar, são absolutamente fundamentais.



A última coisa que eu gostaria de vos dizer é que a partir desta experiência colocámos em rede os Observatórios a nível europeu e é esta a razão principal pela qual estamos aqui hoje. Espero, assim, que este trabalho ajude a Comissão Europeia a dar importância à necessidade de colocar em rede os diferentes Observatórios que existem a nível local. Isto porque é importante que se fale a mesma “língua” e é complicado colocar em rede todas as informações dos Observatórios ou de comparar os resultados dos diferentes Observatórios. Por isso, fizemos um estudo metodológico para ajudar os diferentes Observatórios a terem uma mesma análise. No relatório que eu disponibilizei, existe um guia de utilização do Observatório a nível local. Foi um trabalho que durou dois anos e foi muito árduo, mas penso que foi um trabalho muito interessante.

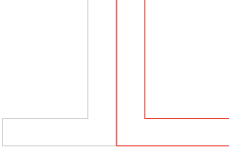
## **Observatório da Catalunha** *Arnau Comes*

Bom Dia e obrigado pelo convite.

Irei começar por explicar o que já fizemos e o que iremos fazer, uma vez que ainda não estabelecemos definitivamente o *design* final do novo Observatório da Catalunha.

A decisão de criar o Observatório sobre a Pobreza e Exclusão Social na Catalunha está relacionada com a Estratégia para a Inclusão Social, de médio e curto prazo, que o governo catalão desenvolveu. Este Observatório está incluído no Plano Provisório de Acção para Inclusão Social do governo. Este plano encontra-se ainda numa fase preliminar. Como ainda não foi aprovado pelo Conselho Governamental, ainda não teve propriamente o seu início e ainda não foi colocado em prática, apesar de já ter iniciado alguns trabalhos preparatórios para diversas actividades, tais como o Observatório sobre a Pobreza e a Inclusão Social, que é de um dos seus principais instrumentos. Este é o nome que temos vindo a utilizar na construção do Observatório uma vez que ainda não tem um nome oficial. Este Plano também inclui a estrutura dos Planos Locais de Acção para a Inclusão Social. Dois destes planos já se iniciaram.

Para além do plano provisório, também é importante perceber que o actual governo da Catalunha demonstra um interesse relativamente maior sobre



a dimensão da inclusão social do que o precedente. Pode-se perceber isto através do documento “Pacto do Governo da Catalunha”. Este documento define os objectivos para as políticas sociais e comunitárias, sublinhando que uma destas metas é “garantir a coesão social através da concentração de esforços na criação das melhores condições para a inclusão social”. Este documento também refere explicitamente a necessidade de trabalhar para melhorar a inclusão social e defende a transparência e o empenho da Catalunha em relação à dimensão europeia. Todas estas áreas são dimensões cruciais que definem a nossa ideia ou conceito de Observatório. Pode-se também verificar esta intenção em particular noutros documentos-chave tal como o Acordo Estratégico.

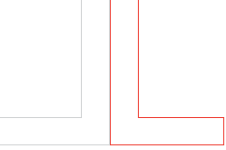
É neste contexto, e sobre a direcção e coordenação do Prof. Jordi Estivill, numa parceria com a APIP (Associació per la Inserció Professional), que o governo da Catalunha nos pediu que preparássemos as condições de partida necessárias para construir o novo Observatório da Catalunha. Iniciámos este processo o ano passado, desenvolvendo um primeiro documento que foi finalizado em Agosto.

Este primeiro documento resultou de um estudo sobre os diferentes Observatórios que existem actualmente na Europa. Procurámos analisar as suas características e as formas de funcionamento, suas histórias e suas fontes de financiamento e outros aspectos que pareceram significativos, tais como os seus instrumentos metodológicos, formas de gestão, produtos, etc.

Depois da conclusão deste documento, o Governo da Catalunha solicitou-nos que continuássemos o desenvolvimento de preparação do Observatório. O principal objectivo do trabalho que iremos fazer agora será criar a nossa própria base de trabalho, saber quais os recursos com os quais podemos contar e saber quais as condições sobre as quais teremos que construir o Observatório. A próxima fase envolverá o desenho do primeiro projecto operacional para colocar o Observatório em prática (torná-lo operacional) a curto prazo. Teremos que definir as suas características institucionais, suas estratégias de representação, a participação, a gestão, a organização interna, perfis profissionais necessários, etc.

Mas, deixem-me regressar ao que estamos a fazer... A nossa tarefa agora, tal como já foi referido, é trabalhar em quatro diferentes áreas, relacionadas com os objectivos actuais. O primeiro é conceptual: temos que descrever e definir claramente os limites dos conceitos que iremos usar no



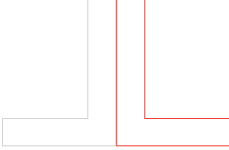


Observatório, de forma a poder encontrar o seu nome definitivo e ser capaz de estabelecer quais serão as suas tarefas diárias. Temos que saber ao que nos estamos a referir exactamente quando falamos de pobreza, inclusão social, exclusão social e outros termos, tais como “vulnerabilidade”. Não é que tenhamos que criar algo de novo. Estes conceitos já estão definidos por diferentes autores e sob diferentes pontos de vista, mas têm que encaixar nas nossas opiniões. Nós estamos a trabalhar no conceito de “vulnerabilidade” em particular. Um conceito que é relativamente novo e que parece comportar um ponto de vista muito interessante se adicionado aos outros conceitos utilizados.

A segunda área do nosso trabalho é saber quais as áreas e temas sobre a exclusão social e pobreza que foram estudados na Catalunha no últimos 10 anos e com que profundidade. Nós queremos saber o que já foi publicado e estamos a analisar toda a bibliografia para ter uma ideia geral do conhecimento actual existente na Catalunha. Este trabalho será extremamente útil para evitar uma duplicação de esforços e para saber o enquadramento teórico que já foi constituído, tal como as equipas técnicas e teóricas que têm vindo a trabalhar neste campo. Nós iremos também tentar identificar algumas falhas e possíveis áreas de desenvolvimento futuro para o nosso trabalho.

A terceira parte do nosso trabalho é examinar a produção estatística actual na Catalunha, focando-nos sobretudo sobre as fontes oficiais. Queremos saber que tipos de fontes de dados existem, que tipos de indicadores podem ser usados e que tipo de informação está disponível. Teremos igualmente de saber até que ponto pode ser útil um exame profundo dos processos de inclusão social e da análise social da pobreza através do ponto de vista quantitativo, e de que forma pode ser útil. Temos também em mente a análise dos indicadores de *Laeken*, a sua aplicação para a realidade da Catalunha, e o seu lugar no Plano de Acção para a Inclusão da Catalunha.

Por fim, estamos a identificar e classificar todas as políticas públicas, programas e projectos da Catalunha na área da inclusão social que foram desenvolvidos pelo governo. Não faremos uma avaliação exhaustiva, mas uma primeira descrição colocando o enfoque nas bases de dados que estes programas e departamentos criaram. Isto ajudar-nos-á também a ter uma ideia clara de tudo o que foi feito pelo governo, qual o espaço em que podemos situar o novo Observatório e como este se deve auto-posicionar.



aspectos relacionados e com o arranque do Observatório, tal como anteriormente referido. Seguidamente, os decisores políticos e suas agendas determinarão quando e quais os limites de actuação do Observatório da Catalunha.

## **Observatório de Budapeste**

*Robert Kovács*

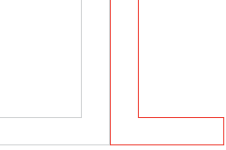
Em primeiro lugar, gostaria de pedir desculpas por não falar português e não poder apresentar esta comunicação na vossa língua. Em segundo lugar, gostaria de desejar boa sorte ao Observatório da Catalunha porque nós terminámos recentemente esse processo e acho que necessitam de muita sorte e força espiritual para o percurso que estão a iniciar neste momento. Também quero agradecer ao Jordi Estivill que me deu a primeira ideia sobre o Observatório há alguns anos atrás.

Nós somos uma organização muito nova. Foi oficialmente registada no dia 1 de Fevereiro. Mas o trabalho iniciou-se aproximadamente no princípio do ano passado. Foi um processo longo e árduo que terminámos apenas muito recentemente.

A nossa organização é um pouco especial comparada com as outras porque é uma empresa privada, mas sem fins lucrativos, o que expressa de alguma forma que é independente do governo. Estabelecemos uma direcção científica e estratégica que se encontra acima de nós e que permite garantir que o nosso trabalho vá ao encontro dos nossos objectivos.

O principal objectivo da nossa organização é desenvolver um conjunto de indicadores, tal como muitas outras organizações, mas nesta primeira fase temos que lidar com o mesmo problema já mencionado, ou seja, um único objectivo não exprime todo o processo que queremos desenvolver. Nesta primeira fase temos que separar dois tipos principais de indicadores: indicadores competitivos, que reflectem uma visão externa das actividades do governo local, e indicadores de confiança, que reflectem uma visão interna das actividades do governo local. Se desejarem, poderei mais tarde aprofundar esta questão.

O objectivo de longo prazo da nossa organização é tornar-se um centro



européu metodológico em cooperação com outras organizações tais como as que encontramos aqui hoje.

O principal objectivo da organização é trabalhar com a questão da democracia local e da inclusão social; com os serviços públicos locais; com a satisfação dos cidadãos sobre os serviços públicos locais; com o desenvolvimento do governo local e regional, que é uma importante questão na Hungria, com os fundos europeus e a sua utilização, uma vez que muitos destes fundos orientam-se para os governos locais e o desenvolvimento de projectos; e, por fim, com o trabalho de consultoria. Esta é uma organização privada que não possui qualquer financiamento público. Vivemos de projectos de investigação e trabalhos de consultoria. Como tal, isto é importante para financiar a construção dos indicadores e o desenvolvimento do poder local.

Assim, os nossos objectivos são:

- Aumentar a transparência do governo local;
- Desenvolver uma metodologia compreensiva sobre as actividades do poder local;
- Desenvolver actividades ao nível da cooperação internacional.

A nossa organização tem uma Direcção Estratégica Científica composta por profissionais de alto nível da administração pública, membros da Academia das Ciências da Hungria e outros profissionais.

Como vocação, a nossa organização encontra-se a cooperar com federações do governo local. Na Hungria existem cerca de 7 federações profissionais que não estão politicamente comprometidas. Nós colaboramos com todas estas federações e estamos à procura de projectos para desenvolver essa cooperação. Tal como disse, nós estamos comprometidos a trabalhar ao nível da consultoria e da investigação para conseguir financiar as nossas actividades e queremos ser activos na cooperação internacional com Observatórios locais. Estamos abertos a todos estes tipos de actividades e cooperações. A última área de actividade é a organização de conferências e publicações sobre o que estamos a fazer. Assim, esperamos poder contar com a vossa presença em Budapeste, na Conferência Internacional de Observatórios Locais que estamos a preparar e que poderá ter lugar na sequência do encontro proposto para Barcelona.

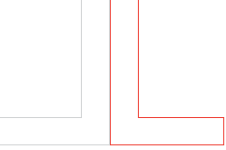
### ***Jordi Estivill***

Podemos agora sintetizar o panorama dos diferentes Observatórios. Há uma grande pluralidade de Observatórios: Observatórios de nível local, regional, nacional; Observatórios privados, públicos e mistos; Observatórios que trabalham muito na base do voluntariado e outros que são mais profissionalizados; Observatórios que trabalham com base em dados estatísticos, outros que trabalham mais com dados qualitativos; Observatórios que trabalham mais com a população em situação de pobreza, dando voz a esta população, e Observatórios mais voltados para a administração pública local. Este é o panorama de diversidade dos Observatórios que existem e que trabalham nestes países da Europa.

Penso que há duas questões que devem ser levantadas neste debate. Uma primeira é saber como pode concretizar-se a ideia de uma Rede Europeia de Observatórios. Houve um convite para irmos a Barcelona. É bom irmos a Barcelona, mas temos de saber: Porquê? O que iremos fazer lá? Como vamos trabalhar? Vamos trabalhar em conjunto? Quais são as parcerias? O que se pode fazer no futuro? Vito Telesca falou de uma pequena experiência de trabalhar com um conjunto de Observatórios. Poderia dizer quais são os resultados que derivam deste trabalho de colaboração?

### ***Vito Telesca***

Não é muito fácil responder a esta questão. Penso que a Elisabeth poderá ajudar-me a responder a esta questão uma vez que trabalhamos em conjunto. Estivemos a trabalhar durante dois anos com diferentes Observatórios com experiências muito diferentes. No Reino Unido identificamos um *Thinktank* – um instituto que, politicamente, é próximo da esquerda, e que cada ano faz um relatório sobre a pobreza – que é o *New Police Institute*. Na Finlândia, identificou-se uma organização que fez um Barómetro Social para o Estado Finlandês. Na Polónia, identificamos uma organização que trabalha na produção de relatórios sobre a pobreza.



Identificamos também um membro em Espanha – uma fundação bancária – que aceitou participar no nosso projecto. Assim, nós tínhamos diferentes parceiros (parceiros públicos, parceiros público–privados, parceiros privados), e tínhamos também uma rede de autoridades locais e a rede EAPN.

O trabalho não foi muito fácil uma vez que foi difícil obter um consenso entre todos os parceiros. Tínhamos parceiros, como por exemplo, os parceiros ingleses, que diziam que a observação era apenas a observação científica. Tínhamos experiências muito diversas. Mas apesar disso, penso que trabalhamos muito bem. Produzimos um relatório e produzimos um guia dirigido aos utilizadores dos Observatórios. E agora temos que desenvolver um trabalho de terreno se quisermos uma Rede de Observatórios Locais. E, como vocês sabem, o projecto europeu deve contribuir para a missão da Estratégia Europeia de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social. Esses foram alguns dos resultados deste projecto europeu.

Outra coisa que gostaria de referir é a forte motivação das pessoas que trabalham na observação social. Estas pessoas estavam muito mobilizadas. Estavam muito interessadas em colocar em funcionamento esta rede e em falar a mesma linguagem. Isto satisfaz-me imenso.

### ***Elisabeth Maurel***

Eu gostaria de reforçar alguns aspectos que me fizeram reflectir com esta experiência de uma rede de Observatórios. A primeira questão que se colocou a esta Rede de Observatórios Locais foi a difícil relação entre a independência científica e a contribuição para a decisão política. Nós tínhamos membros do grupo de trabalho com situações de origem muito diferentes: uns estavam ligados à administração pública, outros eram constituídos por *ONG* com total independência e outros com situações intermédias. Todas as pessoas dizem que o que distingue um Observatório social local de uma actividade de investigação (de uma universidade, por exemplo), é efectivamente a questão da contribuição para acção pública, a questão da avaliação da acção pública e o impacto do seu trabalho. Não se trata do conhecimento pelo conhecimento. Mas, ao mesmo tempo, há uma exigência absoluta de rigor científico, independência científica. Penso que este trabalho é difícil e ao nível da rede é uma questão importante a colocar.

Uma segunda questão muito trabalhada foi a questão da pluralidade de

parceiros nos Observatórios Sociais. Pessoalmente, penso que é mais fácil ao nível local do que ao nível nacional, mas a questão é a mesma. Há que distinguir a observação partilhada da observação participada. A observação partilhada é uma observação social que confronta o ponto de vista de diferentes actores da questão em estudo – os serviços públicos, as ONG, os sindicatos, as associações de pessoas em situação de pobreza, etc. Esta é uma exigência que nos parece absoluta. A observação participada é a que reagrupa todos os métodos que se conseguiu inventariar e que se pôs em prática para fazer participar as pessoas envolvidas directamente nas questões. Diz-se que é necessário que a observação seja participada e partilhada. Quando se fala da observação do partenariado é importante saber do que se fala. Uns falam de associação de diferentes actores institucionais, outros falam em pessoas. Por isso, foi necessário distinguir esta questão e pensou-se que as duas coisas não são indissociáveis da observação social, partilhada com diferentes actores, observação participada com as pessoas.

### *Jan Vranken*

Torna-se claro que este panorama de diferentes Observatórios é um campo muito complexo, no sentido em que não nos confrontamos apenas com diferentes níveis territoriais (nacional, regional e local), mas também diferentes temas. Não nos esqueçamos que existem Observatórios centrados na questão do emprego, outros na questão da família, habitação, etc. Todos estes Observatórios têm a dimensão da pobreza e da exclusão social. Alguns destes Observatórios são centros de investigação, outros procuram expressar as necessidades e expectativas das próprias pessoas em situação de pobreza, e outros estão preocupados em apoiar a administração pública. Temos Observatórios independentes e Observatórios que são parte da administração pública. Estes são obviamente mais limitados na sua capacidade de expressar a sua própria perspectiva sobre estas questões.

É importante que todos os Observatórios alcancem um espaço central no debate sobre a pobreza, quer no debate científico, quer no debate político. Existem três condições que devem ser respeitadas em qualquer país e em qualquer nível. Primeiro, têm que ser independentes. Segundo, devem ser reconhecidos como os peritos em pobreza e exclusão social. Terceiro, têm que desenvolver uma rede abrangente e diversificada com todos actores do campo da pobreza. Quando se consegue atingir estes três critérios,

então temos um Observatório cujas opiniões e análises serão tidas em conta. Isto é importante. Os Observatórios que apenas replicam as ideias do governo local, ou que apenas expressam as opiniões das pessoas em situação de pobreza acabam por não ser muito relevantes. É um campo complexo e temos que ter em conta esta complexidade para desenvolver um centro independente de peritos.

## Abertura do debate à audiência

### 1ª Questão

*Gostaria de dirigir uma questão a Elisabeth Maurel sobre o envolvimento ao nível local. As pessoas envolvidas são as associações ou também as pessoas que são objecto do estudo?*

### **Elisabeth Maurel**

O que perguntou é como se pode juntar os parceiros e as pessoas em situação de pobreza. Ora bem... Gostava de dizer duas coisas. Em primeiro lugar, há uma grande dimensão pragmática. Há uma situação local e formas de se constituírem parcerias locais com o objectivo de identificar os parceiros e as pessoas. Penso que é uma dimensão muito pragmática.

Em segundo lugar, sobretudo ao nível nacional, diria que há um conjunto de organizações que se impõem como representativas. Não há um reconhecimento jurídico da representatividade destas organizações, tal como existe ao nível dos sindicatos reconhecido pela lei representativa. Este mecanismo jurídico de reconhecimento não existe para as associações, mas na prática elas funcionam desta forma. Quando se lança uma observação, uma concertação, um debate existe um conjunto de redes de organizações que se impõem; como por exemplo ATD Quart - Monde, Caritas e de outras que são relevantes em França. São grandes redes federativas e, desta forma, elas são convidadas e têm um carácter representativo. Mas isto ao nível nacional. Ao nível local, há um conjunto de pequenas organizações locais, que não estão federadas em nenhuma

rede e onde impera o conhecimento mútuo e as relações entre as pessoas. Isto é para as associações.

Depois para as pessoas. A solução mais fácil é fazer representar as pessoas pelas associações que as conhecem, mas não há como ter as pessoas directamente. Mas escolher uma ou duas pessoas para uma concertação não me parece que seja uma boa solução. As associações que trabalham habitualmente com essas pessoas desenvolvem e organizam grupos de trabalho com essas pessoas no sentido de as convidar para um processo de consulta mais geral. É necessário trabalhar com estas pessoas no sentido de se ter uma reflexão própria, propostas próprias. Assim, foi pedido às instituições que reunissem um conjunto de pessoas. A ideia de fazer participar as pessoas isoladamente, escolher directamente as pessoas para participar numa consulta geral, penso que não é eficaz e não respeita as pessoas em situação de pobreza

## **2ª Questão**

*Gostaria de começar por agradecer as intervenções de todos os oradores. Penso que nos mostrou a diversidade e a riqueza dos diferentes tipos de Observatórios. Queria colocar uma questão relacionada com o desafio que o Jordi Estivill colocou de uma Rede Europeia de Observatórios Locais. Foi claro que, enquanto na Flandres e em França ouvimos falar de iniciativas que aparentemente não foram muito influenciadas pela Estratégia Europeia, nomeadamente pelo Método Aberto de Coordenação, noutros países, como a apresentação do Vito e da Catalunha, demonstra-se essa influência. Portanto, dá a sensação que há processos que se desenvolvem de formas diferentes relativamente à Estratégia Europeia para a Inclusão Social e ao próprio Método Aberto de Coordenação (MAC). Face a esta diversidade, gostaria de perceber qual a importância, numa Rede Europeia de Observatórios Locais, que será dada pelos diferentes países e pelos diferentes Observatórios à Estratégia Europeia e ao MAC.*



*Em que medida colocam essa questão como uma questão central para o estabelecimento de uma rede europeia? Parece-me que necessariamente vai ter que se confrontar com esta questão.*

### ***Vito Telesca***

Gostaria de responder à questão do MAC, mas também reflectir sobre algumas coisas ditas pelo Jan Vranken. Uma questão que temos trabalhado muito é a questão da independência dos Observatórios. O problema é que cada financiador condiciona o trabalho dos Observatórios. Mas há que sublinhar a importância do parceria e da participação para manter a independência dos Observatórios face aos financiadores. A observação deve ser exigente. Isto é importante.

O segundo aspecto é que penso que todos os Observatórios, actualmente, estão obrigados a se confrontarem com o MAC e a Estratégia Europeia. A Rede Europeia de Observatórios é obrigada a fazê-lo, porque é na base do MAC que os Observatórios devem agir ao nível local. Por isso, não o podemos esquecer e colocá-lo de lado. Outra questão que se nos coloca é que em certos países não conhecem, de todo, a Estratégia Europeia. Em França, os Observatórios a nível local não conhecem. E penso que é importante que todos os Observatórios tenham em conta o MAC. É importante para os resultados da observação o trabalho que foi apresentado pela Elisabeth Maurel com as pessoas.

### ***Elisabeth Maurel***

Sobre a questão do MAC e sobre a Estratégia Europeia, posso dizer honestamente que a preparação do Plano Nacional para a Inclusão, em França, é feita por um Gabinete Ministerial em contacto com grandes federações associativas, mas praticamente sem nenhum contacto local. É verdade que, ao nível local, a maior parte dos actores e dos Observatórios quando foram criados, há 10/15 anos, a Estratégia Europeia ainda estava pouco desenvolvida e não foi isto que esteve na origem da criação desses Observatórios. Uma questão muito própria da França é como descentralizar o processo do MAC e o processo de preparação dos planos. Os Observatórios

locais não estão muito interessados porque é um processo em que não participam. A primeira coisa é territorializar a Estratégia Europeia e a preparação dos planos.

### ***Jordi Estivill***

Eu queria apenas acrescentar que há uma tipologia aberta na Estratégia Europeia e as consequências que esta estratégia coloca em cada país. Há países, como a França, em que o Plano Nacional é feito por um grupo de peritos que escrevem o que querem e que enviam a Bruxelas. Esta é uma tipologia. Há outros países em que a Estratégia Europeia tem consequências no país, onde existe uma elaboração ao nível da administração pública central com alguns peritos e com a sociedade civil. Neste caso, o Observatório torna-se, como disse Vito, um espaço de confrontação e de negociação na qual os Observatórios podem desempenhar um papel muito positivo relativamente à Estratégia Europeia – um papel político, mas também um papel de visibilidade da Estratégia Europeia. E a Estratégia Europeia deve ter em conta o que fazem os Observatórios.

### ***Elisabeth Maurel***

Eu queria acrescentar que no quadro da Presidência Francesa da União Europeia, o Observatório Nacional da Pobreza propôs organizar uma mesa-redonda europeia sobre a observação social. E espero que se saia do "segredo ministerial" e que se fale de uma forma mais partilhada sobre a Estratégia Europeia.

### ***3ª Questão***

Gostaria de perguntar às pessoas que representam esta Rede de Observatórios, se nos poderiam apresentar alguma experiência particularmente interessante do ponto de vista da promoção da influência política. Penso que a ideia do Observatório, apesar de tudo, continua muito mais ligada a ideia da construção do conhecimento e do tratamento da informação do que sobre a promoção da influência política, que é alguma coisa que

também se aprende. Por isso, gostaria de perguntar se, no trajecto da experiência que fizeram, há algum percurso particularmente interessante do ponto de vista desta influência?

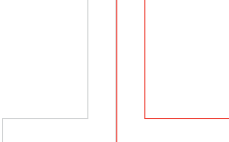
### ***Jan Vranken***

Eu já me referi à ambição de manter a pobreza no centro da atenção política. Este é o principal objectivo. É por isso que todos os anos produzimos o *Yearbook*. Claro que leva tempo a ser aceite, ao nível nacional, como um centro de peritos sobre a pobreza. Mas a partir do momento em que obtemos esse estatuto, o *Yearbook* é utilizado como fonte de informação pela administração pública. No ano passado, o Ministro pediu-nos para não acabarmos com o *Yearbook* porque, caso contrário, eles teriam que recolher todas aquelas informações. A recolha dos dados e a análise dessas informações guiam, de certa forma, as decisões tomadas pelos políticos ao nível nacional, regional e local. Posteriormente, depois de todos esses anos, começa-se a introduzir nas suas conclusões algumas sugestões para os decisores políticos que são muitas vezes tidas em consideração. Algumas discussões públicas iniciam-se com base nessas ideias.

Mas como investigadores, nós temos que manter nível de qualidade científica. Na Flandres, nós temos associações de pobres (associações através das quais os pobres podem falar) que são muito fortes e importantes. Por isso, é fácil, para nós, limitar o nosso papel ao de peritos. Há muitos outros actores sociais que proporcionam muita informação e cada um desempenha um papel específico. Nós recolhemos essas informações e publicamos o *Yearbook*.

### ***Vito Telesca***

Uma pequena observação apenas. A região de Potenza decidiu colocar em prática o rendimento mínimo. Em Itália não existe o rendimento mínimo, mas a região decidiu fazer uma experimentação sobre o rendimento dos cidadãos e, ao fim de sete anos, colocar em prática ao nível regional. O conhecimento da realidade fez com que a região definisse uma política. É uma experimentação e assim vamos ver o que se vai produzir. Penso



mesmo que na Bélgica, o Observatório de Bruxelas dá a sua contribuição para a elaboração do plano nacional.


### ***Jordi Estivill***

Eu só queria acrescentar uma coisa ao que o Vito disse. Eu penso que uma parte da revisão actual do sistema de rendimento mínimo foi consequência de um conjunto de trabalhos realizados pelos Observatórios. Penso que agora todos falam sobre a pobreza infantil na Europa e, de certa forma, essa questão vem do trabalho desenvolvido pelo Observatório inglês que realça a questão da pobreza infantil. Por isso, tornou-se um tema-chave de preocupação a nível europeu. Penso também que a existência dos Observatórios italianos permitiu colocar sobre a mesa toda a questão da pobreza extrema e aí os Observatórios locais/regionais desempenharam um papel importante.

### ***Robert Kovács***

Eu estive a reflectir sobre a questão dos Observatórios locais e a questão da independência dos Observatórios locais em termos políticos. Eu sublinhei na minha apresentação que a independência é muito importante para nós. Penso que a independência política é uma questão de credibilidade. Eu sou mais credível quando sou independente. Todas as pessoas têm a sua condição política, mas em termos de organização profissional eu sou independente. Isto é fundamental porque a influência sobre as políticas é muito importante. O trabalho que se faz, por exemplo, ao nível da contribuição das reformas, o funcionamento dos serviços sociais locais, finanças locais é importante. Não se pode estar dependente.





CONSTRUINDO UM  
OBSERVATÓRIO  
PARA LISBOA

observarpobreza|lisboa





**Director do Observatório de Luta contra a Pobreza de Lisboa**  
*Sérgio Aires*

Boa tarde a todos!

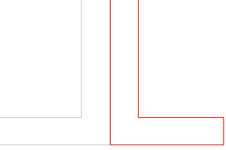
Tentarei dar conta do que fizemos ao longo deste ano. Desenganem-se desde já os que pensam que vou apresentar uma ideia muito clara do que é a pobreza em Lisboa, porque este não era o nosso mandato e não foi isso o que fizemos.

Vou fazer uma primeira apresentação do Observatório de Lisboa e do seu modelo e depois teremos um debate, com um misto de pessoas de Portugal e de outros países, sobre o modelo de Lisboa à luz das suas experiências, dos seus modelos de intervenção ou dos seus trabalhos nestas áreas.

Em termos de apresentação genérica do Observatório, e como já foi dito hoje de manhã, o Observatório é promovido pela REAPN, em parceria com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. A REAPN sempre teve uma dimensão de investigação e de análise dos fenómenos da pobreza em Portugal. Está no seu código genético essa dimensão de investigação que considerou, desde a sua fundação, como essencial para a luta contra a pobreza. Portanto, a ideia de um Observatório de luta contra a pobreza, tal como foi dito pelo presidente da REAPN hoje de manhã, sempre esteve no nosso horizonte. Sempre foi defendida por nós. Concretamente, o Observatório de Lisboa é o primeiro exemplo da concretização desta nossa ambição.

Para isto acontecer foi celebrado, no final de 2006, um protocolo com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa que deu corpo a um primeiro ano de trabalho. Este ano serviu essencialmente para lançar o Observatório, para criar as suas bases e para poder sair do porto. Evidentemente que tínhamos as mais altas ambições que foram, ao longo do tempo, torneadas. Percebemos que nem tudo se podia fazer no tempo de que dispúnhamos e que algumas coisas eram bem mais complicadas do que imaginávamos.





Portanto, algumas das acções que procurávamos desenvolver no primeiro ano sofreram, conseqüentemente, um abaixamento de expectativas.

Evidentemente que o seu principal objectivo é produzir conhecimento – neste caso sobre a realidade socio-económica de Lisboa – compreendendo aqui um conjunto muito vasto de indicadores e tentando que este Observatório se dote de uma capacidade de investigação-acção, o que talvez seja a sua principal inovação. Pretendemos que não seja "apenas" a produção de conhecimento. Há Observatórios que "apenas" são produtores de conhecimento e são muito importantes e indispensáveis. Mas, na nossa óptica, sobretudo partindo de uma realidade como a REAPN, era fundamental que este Observatório tivesse, e tenha, uma dimensão de investigação-acção, ou seja, que todo o conhecimento produzido seja baseado nesta possibilidade.

Uma segunda dimensão do Observatório é a dimensão participativa. Pretende-se que este Observatório seja participado e participante. Que não seja apenas um conjunto de pessoas e de recursos a dispor de um número de indicadores. Mesmo os indicadores que possamos recolher, e que na sua maior parte são quantitativos, possam ser qualificados pela voz dos diferentes actores, aos mais diferentes níveis da cidade de Lisboa.

O que fizemos concretamente? Pensámos que, antes de mais nada, era necessário criar uma identidade que se relacionava muito com o próprio mandato que o Observatório queria prosseguir. Tratava-se de definir uma estrada própria, uma estrada para o Observatório de Lisboa que não deveria ser a cópia de outra ou basear-se na transferência de modelo de outro local para aqui. Conjuntamente com isto, era importante que o Observatório tivesse uma estrutura mínima, um *front office*, um espaço de trabalho, um instrumento de comunicação que não fosse completamente passivo. Por isso, construímos uma página de Internet que não é apenas um cartão de visita do Observatório, mas uma parte fundamental do próprio Observatório. Depois, era necessário dar-se a conhecer e tentar aproveitar a possibilidade de "dar-nos a conhecer", para conhecer ainda mais.

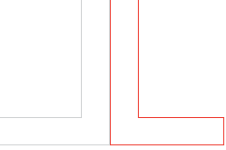
Uma segunda actividade foi a elaboração de um roteiro internacional de experiências – *Panorama dos Observatórios de Luta contra a Pobreza*. Pareceu-nos fundamental sistematizar a informação sobre diferentes Observatórios, na Europa e fora da Europa, para percebermos o que se anda a fazer ao nível dos Observatórios de Luta Contra a Pobreza ou de Inclusão Social. Este foi um dos primeiros produtos deste Observatório.

Conjuntamente com isto, disponibilizámos também um conjunto abrangente de *links* e contactos para muitos Observatórios. Alguns destes Observatórios estão connosco hoje, com outros também já estabelecemos alguns contactos.

Depois procurámos reunir o maior número de informação possível sobre a pobreza em geral em Portugal e na UE e sobre a pobreza em Lisboa, procurando conhecer o que há e os estudos que foram produzidos nos últimos 10 anos. Nada de muito animador a este nível uma vez que muito pouca coisa se produziu sobre a pobreza em Lisboa. Há muitos estudos que tocam as questões da pobreza e exclusão social, mas não há estudos directamente relacionados com a pobreza. Os que existem são em territórios específicos ou com públicos específicos. Portanto, não dão uma imagem global. Dito isto, há muita matéria cinzenta. Ao longo deste período nós estivemos em contacto com as Universidades e os Centros de Investigação e sabemos que há muita investigação científica que está nas gavetas e não tem visibilidade. Este é também um dos objectivos deste Observatório. Servir como plataforma de circulação da informação a este nível. Portanto, aquilo que fizemos, e que é ainda uma pequena semente, é uma espécie de Centro de Documentação online, ou seja, é uma parte na página do Observatório que se chama Documentos. No futuro será realmente um centro de documentação.

Outra actividade foi naturalmente a selecção das informações a recolher. Tentámos aferir quais os indicadores que existiam. A nossa grande preocupação a este nível foi tentar obter informação mais actualizada e mais desagregada quanto possível, ou seja, tentar ter informação tão próxima quanto possível do contexto real dos territórios de Lisboa, nomeadamente das freguesias. Aqui seleccionámos algumas fontes e inventariámos algumas parcerias com as quais queremos aprofundar o relacionamento. Não é muito fácil. Ou as informações estão muito concentradas em determinados organismos de produção de informação ou estão muito dispersas por outras áreas que não têm muita visibilidade. Portanto, só através de um contacto muito mais próximo com as Universidades e Centros de Investigação é que podemos lá chegar. De qualquer forma, temos identificadas algumas fontes de informação do Observatório. Temos com algumas destas fontes pré-acordos de trabalho futuro que irão transformar-se em coisas mais concretas no futuro.

Outra questão que considerámos fundamental era conhecer os actores da cidade de Lisboa. Quando falamos de actores da cidade de Lisboa refiro-me às organizações que trabalham no terreno e que vão respondendo



aos problemas de pobreza e exclusão social. Sabíamos que existiam bases de dados sobre isso, uma Carta Social e um conjunto de informação, mas pareceu-nos importante dar um primeiro passo para conhecer essas organizações, do ponto de vista de nome, morada, telefone e fax. Tentar ter essa informação actualizada e preparada para um segundo passo que será uma qualificação dessas informações. De qualquer maneira, esta base de dados está disponível na página do Observatório ainda com uma informação muito estática. Esta base de dados permitiu-nos também conhecer quantas instituições existem e onde estão.

Fizemos também o levantamento de todas as políticas, programas e medidas sob o ponto de vista tipológico e legislativo, ou seja, o seu nome, principais objectivos, principais medidas e o enquadramento legal que têm. Foi uma tarefa pesada. Não era uma tarefa inicialmente prevista, mas pareceu-nos fundamental e instrumentalmente indispensável. Isto deu origem a uma sistematização destas medidas. Penso que este trabalho ainda não tinha sido feito. Naturalmente que nos terão escapado algumas coisas e quando estávamos a finalizar esta base de dados surgiram novos programas e novas medidas. Mas demos um primeiro passo para sistematizar tudo aquilo que toca estas questões, directa ou indirectamente, de pobreza e da exclusão social. Esta base de dados existe também em suporte informático e foi trabalhada e analisada no relatório. Isto permite, sobretudo, continuar a alimentá-la e qualificá-la, uma vez que, para além de dizer quais as medidas, os seus objectivos e os actores que as concretizam, falta uma outra coluna que é a dos seus resultados. Esta é a coluna que queremos preencher paulatinamente.

Transversalmente, ainda com a estratégia de dar a conhecer o Observatório e de nos imiscuirmos com outras realidades, fomos realizando diferentes eventos. Fizemos um seminário de apresentação do Observatório, mas também, num plano operativo, organizámos *workshops* com diferentes actores para podermos qualificar a informação que já tínhamos ou a informação que não tínhamos mas queríamos ter, para podermos ouvir as pessoas que estão mais próximas dos problemas e para que nos pudessem dizer exactamente qual o caminho que deveríamos seguir em relação a determinadas coisas. Também esse trabalho deu corpo à ideia de que o Observatório tem que ser um Observatório participado. Portanto, a observação vai surgir por esta via, ou seja, pela criação de estruturas ou células de reuniões de diferentes pessoas e de diferentes áreas, das pessoas em situação de pobreza, e também dos peritos e outros Observatórios que trabalham áreas paralelas ou concomitantes com o que estamos a fazer.

Tínhamos também o compromisso de elaborar um Plano Estratégico para o Observatório. Pareceu-nos fundamental que, uma vez que falamos sempre em estratégias e da falta delas, o Observatório tivesse precisamente uma visão estratégica e que também se traduzisse na constituição de um modelo para o Observatório de Lisboa.

Finalmente, aquilo que mais visibilidade teve foi o 1º Relatório do Observatório que está disponível na página do Observatório, na Internet, e ao qual qualquer pessoa pode aceder na sua totalidade. Este relatório, só para vos dar uma pincelada, está organizado da seguinte maneira... Para além, naturalmente, de uma introdução e de uma explicação da razão do relatório, o documento inclui quatro capítulos principais. Um primeiro capítulo, no qual achámos que deveríamos dar uma visão global sobre a cidade de Lisboa, portanto, *Cidade de Lisboa: números e factos*. É nesse capítulo que fazemos uma breve caracterização demográfica da Cidade e que depois abordamos também, sob o ponto de vista mais macro, as questões da educação, da situação económico-financeira, da saúde, da justiça e dos equipamentos sociais. Isto de uma forma relativamente global. Eu digo global porque ao nível destes indicadores falta a desagregação mais territorial. Inclusivamente, para alguns destes indicadores nós só temos dados para o Distrito de Lisboa e alguns só para a Área Metropolitana de Lisboa.

Só quando passamos ao segundo capítulo do relatório – *Principais Indicadores Sociais: um "retrato falado"* – é que nós conseguimos chegar a alguns indicadores mais micro que têm como base territorial as freguesias. Em primeiro lugar, pensámos que era importante fazer um enquadramento geral da pobreza quer em Portugal, quer na UE, e incluir alguns dados que são conhecidos mas que andam dispersos. Pensámos que valia a pena incluir os dados mais actualizados que existiam a este nível em termos nacionais e europeus. Depois, mais concretamente em relação a Lisboa, abordamos a questão dos grupos etários, o tipo de agregado familiar, a situação face ao emprego, a educação, a habitação, a deficiência, a população estrangeira, principal meio de vida, equipamentos e respostas sociais e a protecção social de uma forma mais generalizada. Elegemos o Rendimento Social de Inserção como uma das medidas que foi tratada especificamente e sobre a qual foi possível obter dados ao nível da freguesia. Fizemos uma síntese – um quadro com os principais indicadores disponíveis por freguesia – e tentamos mapificar estes indicadores ao nível do Concelho de Lisboa. Portanto, aquilo que encontram no Relatório é uma página para cada freguesia com os indicadores. São mais do que nós pensávamos,

mas, naturalmente, são muito menos do que nós queremos. Estes indicadores têm ainda um outro problema, uma vez que são muito desfasados no tempo e são produzidos por fontes muito distintas. Portanto, não têm grande grau de comparabilidade ou de tratamento estatístico de outra natureza. Dito isto, pensamos que é importante este trabalho, particularmente a mapificação. Para cada um destes indicadores que tínhamos desagregado por freguesia fizemos um mapa do concelho de Lisboa e a sua distribuição. Portanto, com alguma facilidade e rapidez se consegue olhar e ver onde estão mais concentradas as famílias monoparentais, por exemplo. Isto era fácil de ver através dos números, mas pensámos que era importante visualizar através da sua dispersão no mapa.

O relatório termina com duas coisas fundamentais. Um Primeiro Balanço Conclusivo não muito atrevido, como já afirmei no início, e orientações para o futuro do Observatório. Estas orientações são a tal capacidade dos Observatórios influenciarem a definição das políticas e contribuir para a sua definição. Finalmente temos um capítulo dedicado a tudo o que é a modelística do Observatório, do seu plano estratégico e do seu plano de acção – *Construindo um Modelo para o Observatório*.

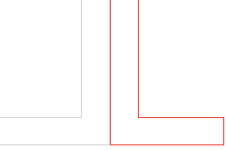
Em relação ao Primeiro Balanço Conclusivo tivemos alguns cuidados. Primeiro porque nós sabíamos que só poderíamos obter uma primeira imagem – uma fotografia –, ou seja, só tem uma dimensão, é estática, é marcada no tempo e no espaço e foi tirada com uma câmara muito específica. Não foram utilizadas várias máquinas fotográficas, mas apenas uma, e, portanto, é apenas um olhar. No nosso caso, penso que falar em fotografia é capaz de ser abusivo. O que nós fizemos foram provas de contacto. Provas de contacto eram aquelas fotografias pequenas para depois escolher as que estavam boas. Isto fazia-se antigamente quando não havia máquinas digitais. Portanto, aqui é também um pouco esta imagem. O que produzimos foram provas de contacto. Ainda há muito trabalho para fazer e seleccionar o que fizemos. Como disse, a qualidade e actualidade dos dados e indicadores não nos permite abusar deles. Porque corremos o risco de sermos imprudentes. Estamos a falar de uma parte substancial dos dados que se referem aos Censos de 2001. Não quisemos utilizar aquilo que o INE propõe como actualizações ou projecções sobre esses dados, porque as perspectivas que o INE propõe são para o Distrito. Não fazem perspectivas para as Freguesias e, portanto, torna-se mais complicado utilizar estes dados.

Depois, a territorialização da informação vale o que vale. Quando damos como exemplo duas freguesias, a Freguesia de Marvila e do Castelo, os meios de comunicação social pegaram nesta questão e ficaram presos à ideia de que a pobreza está em Marvila e no Castelo. Quem dera que assim fosse, porque, nomeadamente ao nível da freguesia do Castelo onde, segundo os Censos, residem cerca de 600 pessoas... Estávamos bem se a pobreza se restringisse a estas freguesias. Portanto, há sempre alguma dificuldade em territorializar a análise porque cada freguesia, como é óbvio, é muito heterogénea. É natural que em cada uma das freguesias convivam as mais diversas situações. É absolutamente abusivo dizer que a pobreza ou a pobreza mais extrema ou os principais problemas de pobreza está na freguesia X ou Y ou num determinado conjunto de freguesias, porque seguramente estamos a cometer alguns erros.

As conclusões, as fotografias ou as provas de contacto também precisam de maior contraste. Algumas delas estão demasiado claras, outras estão demasiado escuras, e portanto, precisam ser trabalhadas. É por isto tudo que nós não tínhamos intenção ou o atrevimento de fazer leituras precipitadas ou bastante arriscadas. Sobretudo leituras que sejam penalizadoras para os territórios dos quais estamos a falar. Marcar Marvila da maneira como se calhar está a acontecer hoje, ao nível dos meios de comunicação social, não é nada positivo para a luta contra a pobreza. Ainda por cima, Marvila já é estigmatizada o suficiente. E, no entanto, as pessoas em situação de pobreza têm muitos recursos. Elas também têm um grande património que deve ser rentabilizado e activado. Não devemos pensar que há territórios onde parece que quase só é possível uma política de terra queimada.

O que nós fizemos? Tentamos aproximarmo-nos de quatro traços principais deste retrato: uma primeira abordagem sobre o que é o território de Lisboa; uma primeira abordagem do que serão os fenómenos de pobreza e de exclusão em Lisboa; uma primeira abordagem sobre o que são e o que significam as políticas que têm impacto e que intervêm na cidade de Lisboa; e uma primeira abordagem sobre as respostas de intervenção e de combate à pobreza na cidade de Lisboa.

Em relação ao território, em termos muito gerais, parece existir uma espécie de três círculos no interior dos quais existem traços comuns: um primeiro círculo corresponde claramente aos bairros históricos da cidade; um segundo inclui o centro da cidade; e um terceiro corresponde aos territórios que abarcam a margem e a periferia da cidade. Esta periferia



não é apenas Marvila, existem muito mais margens. Estes três círculos marcam, quando olhamos para a mapificação dos fenómenos, qualquer coisa que merece a nossa atenção. Dito isto, é apenas uma impressão, uma leitura de uma fotografia. Mas se olharem para os mapas, podem ver que este tipo de análise pode ser fácil de concluir. Há outra coisa muito curiosa e que está muito relacionada com o contexto específico de Lisboa e que, mesmo existindo em outros locais do país, em Lisboa adquire uma grande visibilidade. Refiro-me à convivência entre diferentes paisagens e de fortes clivagens entre uma Lisboa tradicional e uma Lisboa moderna. Todos sabem o que é estar no Rossio e virar duas ou três ruas e encontrar uma horta. Lisboa demonstra ser extraordinariamente tradicional em muitas coisas e em convívio muito próximo com uma situação de grande urbanidade. É vulgar encontrar em várias destas freguesias, tanto nas mais históricas como nas mais modernas, esta situação de se ter um grande prédio e ao lado uma casa com dois séculos. Em ambos vivem pessoas e, naturalmente, não vivem nas mesmas circunstâncias... ou vivem. E Lisboa é muito marcada por este convívio de realidades territoriais (é disto que estamos a falar) e urbanísticas muito distintas e de grandes surpresas.

Como disse, também é importante ter cuidado com estas demarcações territoriais. É óbvio que estas zonas mais problemáticas conservam no seu interior situações completamente distintas. Haverá, em todas as freguesias de Lisboa, pessoas em situação extrema de pobreza e pessoas que vivem numa situação de bastante conforto. Esta também é a outra marca da cidade de Lisboa.

Em relação aos fenómenos, tentámos fazer uma abordagem muito pela rama, embora tenhamos consciência de que o que estamos a dizer corresponde de forma muito próxima à realidade. Aqui temos um grau de comparação com outras cidades de Portugal e de outros países que correspondem mais ou menos à mesma dimensão de Lisboa e que têm a mesma função instrumental de ser a capital, de conservar esta função mais centralizada no âmbito do país. Aqui ocorrem e convivem quatro tipos de fenómenos na cidade. Em primeiro lugar, há uma pobreza difusa, não concentrada, que permanece escondida e, por vezes, não expressa as suas necessidades e carências. Isto é uma das coisas que nos foi dita com mais frequência, sobretudo quando falamos com os actores que estão mais próximos do terreno. É a famosa ideia da "pobreza envergonhada". É claramente a questão dos idosos e da deficiência... a deficiência que não sai de casa e que se julga condenada a não sair de casa. É a situação dos desempregados, sobretudo os desempregados de longa duração com mais

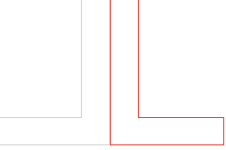
idade e que perderam emprego após uma carreira de 30 anos. Estes muitas vezes têm grande dificuldade em assumir a situação em que vivem e em recorrer aos serviços disponíveis. E obviamente é a situação dos baixos salários e que escondem naturalmente a pobreza. Portugal é um dos países com maior número de trabalhadores em situação de pobreza.

Em segundo lugar, existem os fenómenos mais emergentes que se traduzem em novas formas de empobrecimento e de exclusão, dos quais, talvez abusivamente, envolvemos diferentes grupos que merecem naturalmente um tratamento individualizado. Mas é o caso do endividamento. É o caso da toxicodependência. É o caso do desaparecimento das estruturas familiares tradicionais. É também o caso da imigração. São coisas relativamente recentes, que nos colocam desafios e que ainda não têm tanta visibilidade quanto se pensa. Alguns destes fenómenos, como é o caso do endividamento e da imigração, têm ganho bastante mais visibilidade, até porque lhes foram dedicadas algumas medidas políticas. Mas continuam a ser sempre fenómenos emergentes, cujos contornos são ainda, em alguns casos, pouco conhecidos.

Em terceiro lugar, temos aquela que é a pobreza, ou melhor, aquela que é identificada como a pobreza, ou seja, a pobreza extrema, a pobreza que tem visibilidade externa, que está patente nas nossas ruas, que todos temos a oportunidade de ver e de sentir. É uma pobreza com uma tendência para ser cada vez mais crónica. Crónica no sentido que se mantém e que se mantém junto das mesmas pessoas. Não é invulgar que aqui se concentrem diferentes problemas, como por exemplo, pessoas que não possuem emprego, nem qualificações suficientes para aceder a uma qualquer forma de remuneração formal, pessoas que por várias razões podem encontrar-se em situações de sem abrigo, de sofrerem diferentes dependências associadas ou não a esta situação, se encontrarem envolvidas em formas subterrâneas de economia informal, de se terem de prostituír e outras tantas coisas. Este é o terceiro tipo de pobreza que conseguimos isolar. Tudo isto são abstracções que convém aprofundar.

Em quarto lugar existe uma população que se encontra em risco de pobreza. Eu diria que esta poderia envolver praticamente todos nós e nos últimos anos tem ganho alguns contornos mais preocupantes. É a população que entra em situação de pobreza por uma situação que não controla (sendo que todas as situações que levam uma pessoa a situação de pobreza muitas vezes, ou a maior parte das vezes, não são controladas pelos próprios), tal como situações de doenças prolongadas, do nascimento de





um filho deficiente ou um acidente que provoca uma deficiência profunda. É evidente que poderíamos colocar aqui outras problemáticas, como é o caso da toxicodependência que produz o mesmo efeito, mas preferimos deixar no grupo anterior. Há vários grupos que podem passar de um tipo de pobreza para outro. A perda do emprego repentina é obviamente uma coisa que pode acontecer. Uma das coisas que nos diziam as instituições é a questão da viuvez. Esta situação é dramática para uma boa parte da população que vive de pensões relativamente baixas e quando uma das pessoas morre, independentemente da outra parte ficar com a pensão ou uma parte da pensão do cônjuge, normalmente acontece uma coisa curiosa já que, por vezes, a mulher não tinha pensão, tornando assim a situação dela ainda mais débil.

Estes são quatro cenários que nos parece que vale a pena isolar para posteriormente analisar com alguma calma. Naturalmente, dentro de cada um destes grupos de fenómenos convivem muitas coisas. Sobretudo convivem muitas coisas quando nós transpomos isto para o território. O que isto significa em cada um dos territórios da cidade? Eu diria que cada um destes grupos convive nos diferentes territórios e nas diferentes freguesias da cidade. Mas convive de formas muito diferentes.

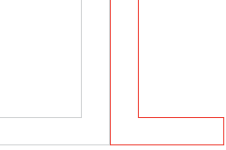
Em relação as políticas... Lisboa é a capital e este facto tem consequências muito benéficas, mas também prejudiciais para os seus habitantes e, em particular, para os que vivem em situação de pobreza. Tal condição traduz-se numa dispersão muito maior do que em outros sítios ao nível das instâncias, dos responsáveis, dos organismos, das instituições e das respostas. Isto poderia não ser um problema se fosse estrategicamente planeado e fosse posto em marcha em parceria e em rede. Não parece ser este o caso e este parece ser um dos problemas que se soma em Lisboa. A multiplicação de instâncias e de organismos juntamente com a incapacidade ou inabilidade em fazer com que eles se articulem, cria uma situação um pouco mais catastrófica do que noutros territórios.

Em relação à lista de planos e programas, naturalmente que são muito poucos os planos ou medidas que têm uma base de incidência local. A maior parte dos nossos planos tem um âmbito nacional e mesmo as nossas medidas têm um âmbito nacional. Ao contrário do que nos dizia o nosso amigo italiano de manhã que tem divisões administrativas completamente diferentes das nossas, as nossas medidas não sofrem qualquer tipo de adaptação ao território. Portanto, são desenhadas do ponto de vista nacional e são implementadas ao nível local exactamente com os mesmos desenhos,

as mesmas características e os mesmos recursos que são implementadas noutra sítio qualquer.

Esta análise também é subjectiva e vale o que vale. Mas, ao analisarmos todos os planos que encontramos, nós descobrimos que apenas em 11% destas medidas o objectivo directo é a luta contra a pobreza. E são tudo planos da área social, sendo de diferentes sectores. Dir-me-ão, “pois mas existem muitas outras medidas que você diz que são indirectas, mas que têm um impacto muito directo”. É verdade. Mas isto é o que eles dizem. Naturalmente, quando disse que nós tínhamos que ter um quarto campo nesta base de dados para analisarmos a eficácia de cada uma destas medidas e dos programas, é aí que vamos ver se nos equivocamos muito, ou quem desenhou o plano se equivocou quando disse que directamente iria atacar a pobreza. De qualquer maneira, pareceu-nos relativamente surpreendente que apenas 11% expusessem este tipo de intenções na definição dos planos (do ponto de vista da menção e da expressão). Com este contexto não será arriscado pressupor que há sobreposições, que há desencontros e, naturalmente, que há falta de coordenação das políticas e dos programas ao nível do território. Isto poderia não ser tão grave se não tivesse efeitos directos nos nossos trabalhos e nas pessoas que são destinatárias das medidas e as que estão a implementá-las. Tudo isto determina a acção social e a luta contra a pobreza.

Finalmente, em relação às respostas sociais e à intervenção de combate à pobreza... A leitura dos indicadores, bem como a qualificação dos mesmos que tentámos fazer em conversas e reuniões com diferentes instituições, põem em relevo a falta de planeamento estratégico na cidade. Aqui não estamos a falar apenas da luta contra a pobreza. Estamos a falar também do ordenamento do território e da própria governação administrativa da cidade. Parece-nos absolutamente irreal a divisão administrativa da cidade de Lisboa. A maior parte das pessoas não sabem que há 53 freguesias nesta cidade. E que algumas têm 300 ou 400 habitantes. Não são muitas, mas há. Parece-me urgente esta revisão administrativa e das suas fronteiras. Pode não querer ser maior do que é enquanto concelho, mas tem que perceber que o concelho de Lisboa não termina onde o concelho de Lisboa termina. Pelo menos os cidadãos de Lisboa não terminam nestas margens. Portanto, há falta de planeamento estratégico na cidade e isto determina quase tudo o resto. Parece que Lisboa cresceu à sua vontade, de uma forma livre, o que poderá ter algum encanto (e seguramente tem encanto e tem aspectos muito positivos), mas também tem o seu lado negativo e que se expressa muito concretamente na forma e na possibilidade de



responder à pobreza. Se isto é verdade e se continuar a acontecer, temos então que reconhecer que a morfologia da pobreza e as respostas que se procuram dar a estes fenómenos estão absolutamente dependentes disto. É difícil ir contra a divisão administrativa do território e, portanto, a ausência de planificação obriga a um maior esforço de intervenção de emergência. Ou seja, o facto de não termos sido capazes de planificar estrategicamente uma intervenção na cidade faz com que surja muito mais a emergência do que propriamente uma intervenção de prevenção e uma intervenção que possa evitar o surgimento de vários dos problemas com os quais nos confrontamos.

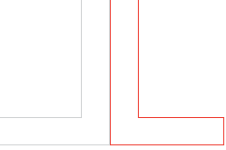
A natureza e a distribuição dos equipamentos também demonstram esta incoerência. Não é preciso muito trabalho para verificar que há sobreposição de equipamentos onde eles poderão ser menos necessários e ausência de equipamentos em vários dos sítios onde claramente eles eram necessários. Não vou identificar aqui os problemas e os tipos de respostas, mas no relatório damos exemplos concretos de algumas destas incoerências ou onde nos parece existir incoerências. Se temos um local, uma freguesia, um território onde existe, por exemplo, muita população deficiente de diversos tipos e não há nenhum equipamento para estas áreas, em princípio, qualquer coisa estará mal. Por outro lado, temos exactamente o oposto. Temos territórios onde há uma concentração enorme de infra-estruturas, de respostas, de equipamentos e de instituições sem, aparentemente, existir uma tão grande necessidade desses equipamentos, pelo menos na sua totalidade. Juntamos a isto o facto de que onde há uma proliferação de equipamentos há pouca cooperação entre eles, com respostas muito auto-centradas e correspondente duplicação.

Quando se contrasta o tipo de problemas e o tipo de respostas evidencia-se uma tendência bastante conservadora em termos de respostas. Ainda há um relativo desfasamento entre aquilo que são os problemas, hoje, e as respostas existentes. As instituições e as respostas quer públicas, quer privadas, ainda conservam um espírito bastante conservador na sua intervenção, na sua modelística de acções, na sua capacidade de saltar da possibilidade de socorrer a emergência, para uma intervenção muito mais estratégica do ponto de vista de evitar que os fenómenos aconteçam. Resumindo, trabalhar mais nas causas da pobreza do que nas consequências. Parece-nos, à semelhança do que acontece de uma forma generalizada em quase todo o país, que Lisboa, numa dimensão bastante preocupante, também sofre deste problema de desfasamento entre necessidades e respostas, e sobretudo da dificuldade em dar saltos qualitativos para novas

respostas. Isto pode ter origem em bloqueios de muitas naturezas. Em relação a alguns deles nós desconfiamos quais são e vamos tentar percebê-los melhor. Um dos bloqueios que pode existir é a forma de contratualização que o Estado tem com a Sociedade Civil. A formatação das políticas em valências muito estanques impede claramente que as instituições possam navegar para campos menos tradicionais e mais inovadores. Mas poderá haver outras. Poderá ser a própria Sociedade Civil que está a ter dificuldades em acompanhar a mudança, portanto, não consegue de facto responder e mantém-se no sítio em que está. Nós vamos ter que perceber melhor tudo isto.

No relatório temos um conjunto de recomendações que nós próprios fizemos ao Observatório. São auto-recomendações, leituras que fizemos do trabalho que desenvolvemos e que resultam muito do que acabei de dizer. Uma das recomendações é que o Observatório deverá aprofundar o conhecimento sobre as causas. Neste relatório, nós temos essencialmente as consequências. Sobre as causas, particularmente em relação a alguns fenómenos, ainda está tudo muito por apurar. Sobretudo porque estes fenómenos mudam todos os dias e também mudam as causas. Daí que também pode haver um desfasamento entre a necessidade de desenhar uma política que identificou uma causa e, portanto, tenta responder-lhe, mas esquecendo-se que esta causa está num território e num tempo. Não é possível modelar uma resposta para uma causa de pobreza e transplantá-la para qualquer território e para qualquer nível de intervenção.

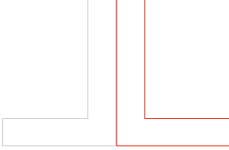
Portanto, o Observatório tem que se concentrar claramente neste aprofundamento das causas da pobreza. Isto pode ser feito de muitas maneiras. A nossa proposta é a de caracterizar alguns fenómenos em específico. Há fome de estudos específicos e sobre assuntos específicos. Muitas coisas se fazem e algumas organizações tomam iniciativas de desenvolver estes tipos de estudos. Muita coisa também se faz nas universidades. Mas a verdade é que ainda há muita coisa a fazer no que se refere à caracterização de fenómenos específicos. Isto pode fazer-se de muitas maneiras e a que nós propomos fazer é uma espécie de barómetro. Digo uma espécie porque ainda vamos ver exactamente o que é isso do barómetro, se tem interesse que seja efectivamente um barómetro e que formato irá tomar. Mas basicamente o que iremos fazer é acompanhar um painel de famílias e pessoas que estão expostas ou que são vítimas de algum destes fenómenos e acompanhá-las, observando a sua situação inicial, a sua situação de meio-termo e a sua situação num determinado espaço temporal. Tudo isto partindo do princípio que estão a ser alvo de



medidas, de programas e de respostas. É uma tentativa de qualificar também a intervenção social que é feita junto desses grupos. Este barómetro deve medir a "temperatura" dessas medidas ao longo do tempo. Mas, queríamos fazer isto não só com as pessoas em situação de pobreza. Seria muito bom termos também um barómetro das próprias instituições e um barómetro dos próprios técnicos de intervenção social para perceber como se processa a sua evolução, as suas necessidades e o que é preciso disponibilizar para que eles possam responder com mais eficácia às necessidades existentes.

Um segundo ponto de atenção é em relação àqueles quatro fenómenos. Perceber se aquilo que estamos a dizer faz algum sentido ou se tem o sentido que nós lhe demos, e procurar uma incidência muito mais profunda em fenómenos que têm pouca visibilidade, nomeadamente o primeiro grupo da pobreza envergonhada e escondida. É quem está no terreno quem nos diz que este fenómeno é o grande problema, que é uma emergência e que é prioritário. Para lá da pobreza extrema, que todos já conhecemos, é preciso actuar na pobreza envergonhada, mas também é preciso ter algum cuidado com isto. Por detrás da concepção ou da representação da pobreza envergonhada e da pobreza extrema estão muitas vezes identificações dos "bons pobres" e dos "maus pobres". Identificar a pobreza extrema e crónica (e a palavra crónica em si mesma não é uma boa palavra) pode querer dizer que aqueles são os maus da fita com os quais já não é possível fazer nada. Os outros são aqueles que até tinham trabalho, mas por um acidente ou por uma desgraça... Portanto, esta divisão entre "bons pobres" e "maus pobres" não faz bem a ninguém. De qualquer maneira, também não podemos escamotear o facto de que muita gente nos fala sobre isto e do facto que para este fenómeno da pobreza envergonhada não há uma atenção, uma resposta, um tipo de intervenção a não ser respostas muito pontuais. Portanto, em relação a estes fenómenos menos visíveis, menos diagnosticados, menos reconhecidos socialmente, precisamos ir mais longe até porque, também aqui, seguramente poderemos contribuir para a identificação, por um lado, do *deficit* de respostas, mas também a necessidade de respostas alternativas.

Uma terceira recomendação na qual temos que investir é o conhecimento aprofundado sobre as relações que se produzem entre pobreza e exclusão e desigualdade, prestando uma particular atenção aos processos de segregação e fragmentação territorial. Ou seja, tudo isto não pode estar desgarrado dos territórios em que estamos. O Observatório vai ter que promover conhecimento territorial. Se não houver indicadores para o



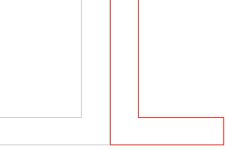
território, então vamos ter que construir, vamos ter que avançar neste sentido, vamos tentar forçar que quem tem obrigações de produzir conhecimentos nesta área, nomeadamente o Instituto Nacional de Estatística, o faça. Até porque, em alguns casos, tecnicamente já não há nenhuma desculpa para não o fazer. O mesmo ocorre do ponto de vista do timing da produção destes dados. Nem sequer conseguimos entender porque ainda estamos a fazer censos de dez em dez anos. Não faz sentido nenhum. É completamente irreal hoje em dia trabalhar dados populacionais com uma distância de dez anos.

O Observatório deverá continuar a reflectir sobre as relações entre necessidades existentes e emergentes e a tipologia de respostas e recursos disponíveis. Achamos que o Observatório pode aprofundar muito esta capacidade e carácter de distância que lhe permite uma visão diferente de quem está mais próximo das coisas. Também aqui, com mais facilidade, podemos ter esse papel através de estudos, do barómetro, da conjugação de diferentes instrumentos, porque há uma descoincidência entre respostas e necessidades e onde elas são mais emergentes.

Uma outra recomendação é que o Observatório deverá continuar a aprofundar o conhecimento sobre as políticas. Portanto, este primeiro trabalho que fizemos sobre a base de dados das políticas e programas é para continuar e é para preencher a tal quarta ou quinta coluna.

Poderá e deverá, no nosso caso, ser relevante fazermos abordagens monográficas. Quando falávamos da necessidade de ter em conta medidas ou programas para os avaliar de uma forma mais aprofundada, parecemos que o Observatório deve ter também esse mandato e essa missão. Nós definimos o Rendimento Social de Inserção por ser uma medida emblemática, por ser a medida mais visível e porque parece ser **a medida** de luta contra a pobreza. Por tudo isto parece-nos que o RSI é um dos primeiros instrumentos que merecem uma análise deste tipo. Para isso teremos que rentabilizar todas as parcerias e sinergias possíveis uma vez que é algo de grande fôlego.

Este tipo de avaliação do RSI vem na senda de outra preocupação... a Agenda Europeia hoje, é a agenda da inclusão activa, e a inclusão activa, por outras palavras, basicamente quer dizer em Portugal Rendimento Social de Inserção. Na minha opinião, o RSI vai ganhar uma dimensão muito mais forte do que a que já tem precisamente porque, do ponto de vista europeu, as orientações que temos do que quer dizer actualmente luta contra a



pobreza é o estabelecimento de mecanismos de inclusão activa. Estes mecanismos basicamente traduzem-se num novo triângulo assente entre uma prestação pecuniária, associada ao acesso a um conjunto de serviços e recursos, e uma outra ponta que passa pela educação / formação e inserção no mercado de trabalho. Isto já é, em teoria, o RSI. É isto o que ele, em princípio, significa. A Agenda Europeia vai seguramente pressionar Portugal e todos os Estados Membros a caminhar nesse sentido. Esta é mais uma razão para o Observatório, nos próximos dois anos, fazer este tipo de abordagem a esta medida.

Uma outra questão que queremos trabalhar – e que é um desejo da REAPN, do Prof. Jordi Estivill, meu e de muitas outras pessoas que estão nesta sala – é fazer uma espécie de bateria de critérios de luta contra a pobreza. É uma coisa muito complicada e por isso ainda ninguém se atreveu a fazê-lo. Mas já é chegado o momento de pelo menos tentar. De uma forma muito imediatista, o que queremos é tentar ter um conjunto de indicadores que nos digam se uma determinada acção tem ou não potencialidades de combater a pobreza e eliminar as suas causas. Ora, como sabemos as coisas não são preto ou branco, mas há seguramente um conjunto de critérios, pelo menos de definição das próprias políticas e das suas respostas, que podem passar por aqui. Um exemplo é a questão da participação. Este é um dos critérios que importa ter em consideração na definição das políticas, na sua implementação e na sua avaliação, sobretudo se depois associarmos a este critério de participação mais um conjunto de outros critérios que estariam sempre presentes quando se faz o desenho de uma política que pretende incluir num determinado sector ou junto de um determinado público. Será que é isso que se passa hoje quando se define uma política, seja a nível nacional, a nível regional ou a nível local?

Em relação ao Modelo do Observatório, o seu enquadramento geral nasce da missão e da vontade da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal de dar visibilidade ao fenómeno da pobreza e desta parte do código genético da organização de contribuir para o conhecimento e a investigação nesta área do combate à pobreza. É aqui que se situa e se enquadra o Observatório de Lisboa. A sua formação foi em 2007. Em relação à periodicidade, a nossa proposta é que seja um Observatório *on going*, ou seja, não tem mandatos rígidos e fechados temporalmente. Nós podíamos ter um mandato completamente definido e, ao fim dos dois anos, o Observatório fechava e cumpria a sua missão ou entrava numa fase completamente diferente. Achamos que sobretudo nesta primeira fase, nestes primeiros três anos, deve ser *on going*. Ao ouvir o que foi dito hoje de manhã em relação aos

outros Observatórios, parece-me que Observatórios com estas características vieram para ficar.

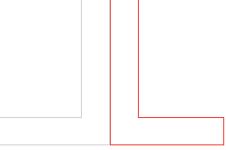
Em termos de apresentação dos resultados, este tipo de relatório, cujo primeiro exemplar foi o documento que apresentamos hoje, pensamos que deve ter uma periodicidade bienal, ou seja, um relatório em cada dois anos. Com a qualidade dos dados que temos aqui em Portugal, ter relatórios desta natureza de dois em dois anos já será uma grande aventura. Não sei se o próximo relatório não terá que ser rigorosamente, pelo menos em alguns indicadores, igual ao que temos agora. Espero que não, porque pelo menos uma coisa acontecerá. Os indicadores que temos, ainda que continuem a ser de 2001 em 2009, estarão qualificados, ou seja, nós procuraremos dar-lhes uma qualificação através da participação dos diferentes actores.

O estatuto do Observatório é privado, no sentido que não é um Observatório público, ou seja, do Estado. Ele é promovido pela REAPN, e é apoiado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. No fundo, até agora este Observatório foi uma parceria entre estas duas organizações. Nasceu desta condição e tem intenção de manter o estatuto privado.

Em relação aos objectivos, eles estão mencionados de uma forma muito geral. 1) Recolher, analisar e sistematizar informação, mantendo-a disponível, actualizada e apresentada sob diferentes formatos e produtos que deverão poder constituir-se como recursos para os diferentes públicos-alvo do Observatório. 2) Produzir e difundir conhecimentos aprofundados sobre determinados fenómenos específicos e particularmente relevantes para a caracterização dos principais problemas de pobreza e exclusão social. 3) Mobilizar e fazer participar todos os actores relevantes fazendo do Observatório uma verdadeira realidade de investigação-acção. 4) Elaborar propostas concretas para a melhoria das políticas, programas e acções de combate à pobreza. No fundo estas são as cinco palavras que sempre definiram o Observatório: observar, reflectir, propor, agir, avaliar. Não segue necessariamente esta ordem. Por vezes vamos ter que inverter a ordem, mas é aqui que nos situamos.

Em termos de temática, obviamente que ao se tratar da pobreza temos que dizer que é geral, porque a pobreza tem muitas dimensões, mas também vai ser específica. Aqui há um misto de dois tipos de abordagem do Observatório. É geral porque é da pobreza que vai tratar, mas é específica porque vamos, por exemplo, dedicarmo-nos também as questões da





exclusão, tendo uma abordagem mais micro de alguns grupos e de alguns fenómenos.

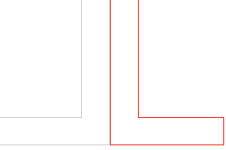
Em termos de financiamento, até hoje, o financiamento tem sido exclusivamente da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, sendo que, obviamente, o esforço da REAPN em termos de recursos humanos que afecta ao Observatório acaba por ser também um esforço financeiro. O futuro nos dirá se continuará a existir apenas o financiamento da Santa Casa, sendo que tudo foi feito durante este ano para que não seja assim. Por um lado, porque a Santa Casa da Misericórdia não tem obrigação de estar a financiar em exclusividade uma acção desta natureza. Por outro lado, porque nos interessa que haja outros parceiros e outros actores a financiar e a participar no Observatório. Não só pela via da responsabilidade social das empresas, mas também pelo compromisso em colaborar activamente em algumas das actividades do Observatório. Portanto, quando falamos em financiamento, falamos não só em recursos financeiros, mas também outros recursos, como recursos humanos, recursos em conhecimento, disponibilização de informação que poderia custar dinheiro. Refiro-me às parcerias institucionais com centros de investigação, universidades e as instituições que estão no terreno.

Em termos de modelo de gestão, este Observatório procurou, desde o início, ser o mais ligeiro possível. Há uma tendência natural destes Observatórios para engordarem e necessitarem de mais recursos. Os Observatórios vão caminhando e têm tendência a aumentar a sua estrutura quer em termos de recursos humanos, quer em termos físicos, e se transformarem em pequenos monstros que depois são muito difíceis de gerir em todos os aspectos, não só ao nível financeiro. Depois ganham uma dimensão complexa de gestão e gastam 70% dos recursos humanos na gestão da própria estrutura. É tudo isso que nós não queremos. Como evitamos isto? Tendo uma estrutura muito ligeira quer em termos de recursos humanos, quer físicos, associando ao Observatório outros recursos. Portanto, mais uma vez é necessário o esforço de parceria e de trabalho em conjunto com outras organizações, particularmente com as universidades e organizações que produzem informações e conhecimento neste território.

Em relação aos públicos, é uma área em que queremos ir a todos os públicos, mas vamos ter que definir com mais clareza como chegamos a cada um deles. É uma área ainda de alguma incerteza. Para já, neste primeiro ano o público é toda a gente. Todas as pessoas da cidade de Lisboa deveriam ter interesse naquilo que fazemos, mas seguramente que

algumas acções terão que ser mais direccionadas, particularmente no seu momento de disseminação para públicos específicos e, portanto, vamos ter um esforço mais estratégico de chegar a estes públicos. Enfim, em primeira instância são as organizações sociais, as que trabalham no terreno. O Observatório quer contribuir para que estas organizações funcionem melhor e possam responder melhor aos problemas. São obviamente também os responsáveis políticos, porque pretendemos influenciar a definição das políticas. Outro público são os peritos, porque julgamos contribuir com um grão de areia para aquilo que estão a fazer, e simultaneamente aquilo que eles estão a fazer contribui para aquilo que nós queremos fazer no Observatório. Enquanto peritos, incluo todos aqueles que trabalham na área da pobreza e da exclusão no território de Lisboa. Por fim, a opinião pública, que é o público mais complexo de atingir com uma estrutura desta natureza. Temos algumas ideias e algumas auto-provocações. Já nos passou pela cabeça termos uma espécie de grupo de jornalistas dentro do Observatório. Já nos passou muita coisa pela cabeça. Provavelmente vamos aprender bastante com o Jan Vranken no que diz respeito à disseminação deste tipo de relatórios e produtos junto da opinião pública, ou seja, através da comunicação social para a opinião pública. É onde nós temos muito a aprender.

Em termos de metodologias, eu já praticamente as enunciei. Vamos sistematizar e analisar a informação quantitativa e qualitativa disponível, sobretudo tentando qualificar a informação quantitativa que existe. Vamos tentar manter e qualificar ainda mais estas células de participação e monitorização, ou seja, vamos tentar manter grupos de trabalho permanentes com um conjunto de organizações. Serão uma espécie de amostras de monitorização do Observatório, como, por exemplo, ter em permanência um grupo de instituições muito heterogéneas que correspondam à realidade da Cidade de Lisboa e que acompanha aquilo que o Observatório está a fazer, sejam os estudos específicos, o barómetro ou a análise das conclusões a que vamos chegando. Ao mesmo nível, este grupo deverá também incluir pessoas em situação de pobreza. Não sei se teremos um grupo autónomo de pessoas em situação de pobreza, com as mais variadas características, a acompanhar o Observatório ou se este grupo integrará o grupo das instituições. Provavelmente teremos momentos conjuntos e momentos separados. Iremos ainda ver como fazer isto da melhor forma. Será também necessário ter um Comité de Peritos que trabalham nestas áreas. É uma forma de também cativar a atenção dos peritos e de pessoas que estão a desenvolver investigações e que se sentem bastante desacompanhadas naquilo que vão fazer com essa investigação. A pessoa faz um mestrado



e um doutoramento, mas no caminho e pelo caminho, às vezes, tem necessidade de encontrar respostas como o Observatório, que os ajudem e que, ao ajudá-los, estariam também a ser ajudados. Portanto, passa-nos pela cabeça a possibilidade deste grupo de acompanhamento integrar pessoas que estão a fazer investigação na área da pobreza. Já falei do barómetro e este será um dos métodos que iremos tentar implementar.

Em termos de produtos, vamos manter o *website* da Internet, procurando ainda que ele seja mais interactivo. Ele já é bastante interactivo mas pode não ser muito claro. Há informação no site que está escondida, ou seja, muitas vezes as pessoas não fazem ideia que por detrás dos links não estão apenas um conjunto de coisas que já estão em outros sites. Estão lá, por exemplo, os Observatórios europeus e os Observatórios nacionais. Por detrás da documentação estão, por exemplo, a maior parte dos Planos Nacionais que existem no país, pelo menos os que existem em formato electrónico. Digamos que é um bom centro de documentação.

Por outro lado, vamos manter esta estratégia de organização de encontros, de seminários mais alargados e seminários temáticos e de reflexão de menor dimensão. Serão no fundo a forma de agregar os tais grupos e as tais células de monitorização. Temos o relatório bienal, tal como já tinha dito. Temos o objectivo de produzir uma revista. A ideia é procurar rentabilizar conhecimentos que existem e que estão dispersos. Sabemos que há muita gente que fez investigação, escreveu artigos, mas os publicou em sítios onde há pouca visibilidade ou não têm a visibilidade necessária que poderá ter através de uma revista desta natureza. Portanto, será uma revista mais ou menos de carácter científico, que venha integrar artigos de opinião e de investigação da área de Lisboa, mas também de outras áreas nacionais ou internacionais. Parece-nos, por exemplo, que o primeiro número da revista poderia ser o resultado deste seminário, ou seja, cada um destes senhores e senhoras poderia escrever um artigo sobre os seus Observatórios. Depois, naturalmente, teria que ter uma parte mais dedicada a Lisboa e aquilo que se está a passar em Lisboa. Podendo incluir uma secção dedicada ao que estamos a fazer no Observatório e que tem uma menor visibilidade, tal como as bases de dados.

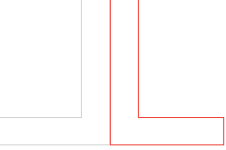
Por fim, vamos produzir recomendações. Eu diria que já começámos, apesar de lentamente e sem muitos atrevimentos. Mas é obvio que este relatório, com toda a modéstia e cuidado necessários, já procurou produzir algumas recomendações. Se calhar escondendo-as como auto-recomendações. Por detrás destas auto-recomendações existem

outras que poderiam ser transformadas em medidas de política social ou pelo menos em melhorias em algumas das medidas de política social.

Já falei praticamente de todas as actividades que iremos fazer, com excepção da criação de uma possível Rede Europeia de Observatórios Locais. Esta ideia foi sendo maturada entre o Observatório de Lisboa, o Observatório da Catalunha e outros. Estava a nascer também num projecto europeu protagonizado pela organização do Vito Telesca, sem que nós soubéssemos. Em cima disto, e como o Vito já explicou, a União Europeia achou que na tal estratégia de inclusão activa é fundamental, para o seu sucesso e a sua implementação, a constituição desta Rede de Observatórios Locais. É evidente que esta rede vai ser modelada por uma atenção específica nas questões da inclusão activa e, particularmente, no acesso aos recursos e aos bens. É aí que esta rede deve morar. Lutar contra a pobreza é basicamente lutar por direitos e pelo acesso a recursos e bens. Portanto, temos um cenário bastante interessante nesta parceria, que é ainda muito informal, e temos que avançar para um contexto que permita a concretização de uma rede europeia desta natureza. Para o Observatório de Lisboa e para a REAPN isto seria muito bom e seria uma nova batalha. Vamos ver se podemos avançar com passos mais seguros na ideia da observação social se transformar num instrumento reconhecido, ao nível europeu e nacional.

Deixo-vos com esta imagem do *website* do Observatório. É uma página muito simples e fácil de aceder. Tem uma parte estática que descreve o Observatório. Tem uma parte de notícias que pode ser interessante para todos nós que trabalhamos nesta área, porque é relativamente actualizada e mantém o arquivo. Em relação aos documentos, temos o tal centro de documentação em construção, mas já o considero um pequeno centro de documentação. Em relação aos eventos estão os seminários e *workshops*, enfim, tudo o que organizamos. Temos também as bases de dados sobre as quais já falei.

Terminada a apresentação do Observatório de Lisboa, passamos agora para a nossa Mesa Redonda. Três das pessoas desta Mesa Redonda já conhecem e já foram apresentadas de manhã: Vito Telesca, do Observatório de Potenza, Itália; Elisabeth Maurel, do Observatório de França; e Jan Vranken, da Bélgica. Temos mais três parceiros e que têm colaborado com o Observatório de Lisboa, ainda que pontualmente, na medida das suas possibilidades. São três peritos relativamente conhecidos (e alguns são muito conhecidos) da luta contra a pobreza e altamente empenhados não



só do ponto de vista científico, mas também do ponto de vista de cidadão. Falo da Prof. Manuela Silva, falo da dr.<sup>a</sup> Elsa Pegado e do Prof. Casimiro Marques Balsa. Estes três peritos nacionais, e de Lisboa, acompanharam o Observatório e participaram em alguns dos seus momentos, ou seja, nos tais momentos de qualificação da informação e sobretudo na identificação do modelo ideal para o Observatório de Lisboa. Portanto, não estão distantes do que acabei de dizer.

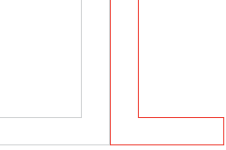
Exactamente por isso, desafiaria primeiro os nossos peritos nacionais a fazerem a análise do modelo de Lisboa e pediria também para tentarem abordar a questão da Rede Europeia de Observação Local. Não tiveram de manhã a oportunidade de intervir, mas seria importante ouvir a vossa opinião sobre esta questão.

## *Manuela Silva*

Muito boa tarde. Agradeço à REAPN e ao Observatório o convite que me fizeram para estar aqui.

Falar sobre este modelo do Observatório supõe um ponto prévio, que é falar sobre a importância deste Observatório na cidade de Lisboa. Eu gostaria de sublinhar esta importância. Não é que não exista informação dispersa relativamente à situação de pobreza e exclusão social em Lisboa, mas o que de facto nós não temos e que seria de facto muito importante e interessante que conseguíssemos ter é um órgão que cuide desta informação, no quadro de um modelo teórico que lhe dê suporte, que lhe dê credibilidade, que lhe dê visibilidade e que a torne útil aos vários actores sociais, sejam eles os políticos, sejam a administração pública e os respectivos técnicos, sejam as organizações e instituições que trabalham no terreno. Por todas estas razões, eu gostaria de saudar esta iniciativa, mostrar a minha admiração pela criação deste Observatório e desejar que aquele carácter um pouco fluido com que nos é apresentado como um projecto de dois anos seja apenas uma figura de estilo e que não vá condicionar em nada o seu trabalho. Evidentemente, é completamente diferente estar num projecto e trabalhar num projecto que é para ficar ou estar a trabalhar num projecto que tem uma duração limitada no tempo. Penso que projectos com durações limitadas e fixadas muitas vezes por razões financeiras ou de oportunidade de um calendário qualquer, não são certamente as soluções mais eficazes, eficientes e duradouras. Esta é a primeira observação que eu queria fazer. Eu penso que de alguma maneira, é uma observação inútil, porque desnecessária. Quando nós olhamos para o programa que nos foi aqui apresentado, certamente que temos a noção que quem concebeu aquele programa não estava certamente a pensar num horizonte de vida de dois anos. A esperança de vida para aquele programa é com certeza de grande longevidade.

Esta manhã tivemos a oportunidade de ouvir diferentes experiências de Observatórios. Devo confessar que aprendi muito com essas apresentações e parece-me que o novo Observatório também poderá aprender. Aprender com experiência não significa mimetismo, não significa repetição idêntica. Significa exactamente reconhecer o valor da diversidade e ao mesmo tempo reconhecer a necessidade de uma grande adesão ao real. Portanto, se alguma recomendação faria a título inicial é que o novo Observatório para a cidade de Lisboa pratique um olhar realista sobre a situação da cidade.



Também queria dizer que não é a primeira vez que se fala de um Observatório sobre a pobreza e a exclusão social. Não sei mesmo se esse Observatório já não existe, se não está para aí em alguma fase de “dormição latente”. Provavelmente existe. Outra recomendação que faria era, como um passo importante, ressuscitar esse trabalho, essa experiência para a avaliar, integrar e relacionar. Por outro lado, tanto quanto eu sei, há outros territórios do país que têm experiências excipientes, talvez até nascentes, mas que vão na mesma linha. Estou a pensar em Braga, onde houve uma tentativa ligada as instituições sócio-caritativas da arquidiocese de Braga. Não sei o que isso deu, sei que me pediram a colaboração como perito numa fase inicial, mas perdi o contacto. E sei também que na diocese da Guarda, em ligação com a Caritas da Guarda e de Salamanca, também há um projecto que vai na mesma linha. Parecia-me que seria muito interessante que este Observatório procurasse saber o que é essa realidade, o que existe e se há sinergias que se poderiam aproveitar.

Mais especificamente sobre o modelo do Observatório. Já dissemos que há vários modelos. Globalmente este parece-me muito interessante. Muito interessante desde logo porque parece que tem por detrás um quadro teórico, uma matriz teórica com alguma ou muita sustentabilidade. Estas coisas naturalmente que só se podem verificar à *posteriori*, mas do ponto de vista dos pressupostos parece que há aqui um cuidado grande em definir uma matriz teórica que eu só desejaria que se traduzisse em aprofundamento de conceitos, aprofundamento de metodologias, aprofundamento de validação de dados. Porque tudo isso é um capital importante para a credibilidade do próprio trabalho do Observatório.

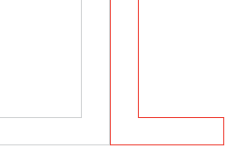
Uma questão que já foi aqui falada e que era uma das coisas que tinha sublinhado é a questão do financiamento. Eu sei que é muito difícil contratualizar financiamentos a médio e longo prazo. De qualquer maneira, talvez se possa contornar essa dificuldade sublinhando a necessidade de, por um lado, diversificar as fontes de financiamento e, por outro lado, neste período de graça destes dois anos, aproveitar para encontrar formas de auto-sustentação, seja através das publicações, que desde já digo que é muito difícil, seja através de projectos com Fundações ou com as próprias estruturas comunitárias. Parece-me que uma das condições para a independência real, autêntica e objectiva do Observatório seria ter uma percentagem não inferior a 50% de auto-financiamento. Sei que estou a pedir uma coisa difícil, mas o nosso director não é um homem que fuja as dificuldades e, portanto, ponha mais essa na sua agenda.

Competência científica. Do que ouvimos nas apresentações da manhã, para mim ficou muito claro que esta é uma dimensão muito importante para este Observatório. É uma dimensão que ganhará muito em ser certificada, ou seja, não basta dizer que temos técnicos muito competentes à frente deste Observatório. Eles serão dois, três, quatro, cinco... não chega para certificar cientificamente um projecto desta natureza. Portanto, eu também recomendaria que na própria estrutura do Observatório, na sua configuração inicial, se encontrasse alguma modalidade de Conselho Científico ou parecida. Mas que fosse explícita. Claro que quando o Observatório toma a iniciativa de fazer estes workshops e chama gente do mundo académico, está preocupado com esta dimensão e está a procurar salvaguardá-la, mas eu penso que se deveria ir mais longe, dando visibilidade a isto. Estão aqui algumas pessoas do meio académico, mas ao terminar esta função, voltam às suas respectivas actividades. O Observatório ganharia em ficar com alguns nomes de referência ligados a própria figura do Observatório.

Analogamente, relativamente às instituições que estão no terreno. Eu ouvi o Dr. Sérgio Aires referir na sua apresentação que a estrutura do Observatório deve ser uma estrutura tão leve, tão ágil quanto possível. Também lhe digo que é preciso fazer um grande esforço para manter essa perspectiva de agilidade, porque a tendência é sempre para engrossar. Portanto, estou consciente disso e queria valorizar essa dimensão que parece fundamental. Mas, por outro lado, também há aqui um elemento de institucionalização que me parece ser fundamental para agilizar a própria participação das entidades ou das instituições. Portanto, não pensando num órgão muito alargado ou muito pesado, mas julgo que haveria interesse que o Observatório pudesse responder não só face à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que é o principal parceiro e principal fonte de financiamento, mas também relativamente a um conjunto de actores devidamente identificados, a quem se prestasse contas e ao mesmo tempo se aproveitasse para integrar e incorporar a informação.

Outro tópico que gostaria de sublinhar e que também vem a propósito de uma das intervenções da manhã, nomeadamente a intervenção sobre o Observatório na Bélgica e a intervenção da Prof. Fernanda Rodrigues, refere-se à estratégia de intervenção. Este Observatório vê-se fundamentalmente como um produtor de conhecimento e de investigação, mas também com uma tarefa de tornar esse conhecimento e essa investigação relevantes do ponto de vista não só das práticas sociais das instituições, mas também do ponto de vista das estratégias políticas. Não





só estratégias políticas para a cidade de Lisboa, mas estratégias para a erradicação da pobreza. Ora, isso não se faz apenas com produção de informação e de conhecimento, mesmo que se dê a esse conhecimento uma ampla divulgação e que se utilize essas técnicas mais sofisticadas de passar essa informação. Isto faz-se com trabalho de influência, lobbying estrategicamente pensado. Daí que me pareça que esta dimensão também seria uma dimensão importante. Uma dimensão que passa pela credibilidade em termos científicos e técnicos e passa pela credibilidade baseada na isenção partidária. Num país como o nosso, tão zangado pelas lutas partidárias, é fundamental que se garanta isenção partidária, o que não quer dizer isenção política. Um órgão desta natureza tem que trabalhar com essa isenção se quer realmente influenciar as estruturas políticas.

Uma outra condição é a própria linguagem. Falou-se de manhã numa linguagem clara e acessível. Eu diria que tem que ser clara, acessível e amigável. O que quero dizer com isso? Uma linguagem que sendo clara, sendo incisiva, chamando atenção para os problemas, é uma linguagem de alguma entidade que se sente a partir de dentro. Não se coloca de fora. Não vai dar lições a ninguém, não vai chamar nomes a ninguém, não vai considerar que tudo o que está feito está mal, não vai... etc... Uma linguagem amigável na transmissão da informação. Estes pontos parecem-me importantes quanto à preocupação com uma acção concreta.

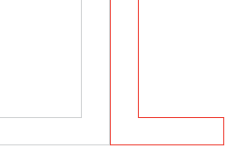
Ainda duas notas. Uma refere-se à actualização dos dados. Eu aqui vou permitir-me ser um pouco exigente. É que eu acho que um conhecimento que se pretende operativo relativamente à realidade tem que aparecer com actualidade. Perdoe-me que lhe diga, mas eu não concordo que o relatório seja bianual. O relatório deve ser anual e com actualizações na vossa página, no vosso site, sempre que haja informação relevante. Com pequenas notas. Isto é a maneira de se tornarem visíveis. Porque, se daqui a dois anos vierem fazer outro relatório... qual é o interesse? E se esse relatório ainda for com dados que ainda serão do Censos 2001... é interessante para quem os faz, mas em termos de persuasão da opinião pública, não vai ter grande impacto. Portanto, eu gostaria de deixar aqui esta sugestão, que é um pedido, que considerassem a hipótese de relatórios anuais e actualizados.

Agora dir-me-ão: “Mas isso não depende de nós. Nós estamos dependentes de fontes que não estão disponíveis com essa periodicidade”. Aqui tocamos um ponto importante, nomeadamente os indicadores de substituição. Não há indicadores de validade estatística, mas podem criar-se indicadores de

substituição e o Observatório está numa posição privilegiadíssima relativamente à cidade de Lisboa, porque a Santa Casa da Misericórdia tem realmente muitos dados recolhidos. Não sei como as coisas estão agora, mas em tempos tinham dados, nomeadamente fichas de utentes complicadíssimas, sendo que depois ninguém tratava aquelas fichas. Portanto, era preciso trabalhar em conjunto. Era importante dar alguma periodicidade ao tratamento dos dados, à sua homogeneização, à introdução de conceitos rigorosos que permitam uma avaliação seguida, e depois o tratamento informático dessa informação. Hoje, de facto nós dispomos de instrumentos que agilizam a informação. Se tiver uma boa base de dados nos atendimentos da Misericórdia e nas suas próprias instituições, se calhar todas as semanas podem pôr cá fora um relatório. O problema é padronizar a informação, o problema é conseguir que os conceitos sejam rigorosos e que a recolha da informação se faça com objectividade e com algum controlo. Sabemos que as pessoas que estão no terreno tendem a pôr tudo mais ou menos na média. Depois, há que fazer também algum *lobbying* junto de quem é responsável pelas estatísticas nacionais: o Instituto Nacional de Estatística, mas também junto do governo, junto dos meios de comunicação social. Trabalhar também com vista a tornar os dados mais disponíveis.

Ainda gostava de dizer algo sobre o relatório de actividades e proposta do que vão fazer no próximo ano. Não é ambição. Mas não será excessiva? Eu acho que tudo o que ali está é imensamente interessante. É mesmo desafiante. Para os técnicos que vão trabalhar no Observatório deve ser mesmo excitante fazer todo aquele trabalho. Mas eu acho que era melhor (deixando tudo aquilo no papel, porque isso convém) tentar fazer três ou quatro projectos prioritários e ser muito rigoroso nesses projectos. Porque numa fase de arranque importa cuidar muito bem das fontes, da fundamentação teórica e das etapas da própria investigação. Portanto, seleccionar algumas daquelas vertentes. Não é pôr as outras de lado, mas é ter muita clareza relativamente ao que se vai fazer, e ter a preocupação de ir às questões que são reconhecidas por todos como sendo de grande urgência, de grande visibilidade e de grande impacto. Eu sou sensível ao argumento de que se deve estudar a pobreza envergonhada, mas temos os mendigos, os sem abrigo. São cerca de 2000. Será que não se pode pôr como objectivo acabar com estes sem abrigo nos próximos dois anos? Talvez valesse dar prioridade a uma tal questão.

Agora vou ser provocatória para mim própria porque vou entrar em contradição com o que disse ao considerar que o programa era



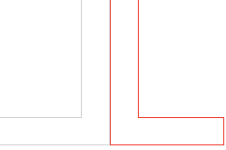
demasiadamente ambicioso. Mas eu ando a ficar preocupada com outra questão. Dirigimos sempre a nossa energia e atenção para os pobres, os empobrecidos, mas cada vez estou mais sensível com o facto de que a pobreza é com todos. Existe pobreza porque existe riqueza mal distribuída e porque existe um muro entre os que são pobres e os que não são pobres. Os que não são pobres precisam ser estudados na sua relação com a pobreza, nos preconceitos que têm, nas atitudes que revelam. E quem são os não pobres? São os nossos políticos, os nossos empresários, os nossos dirigentes sindicais, os nossos professores, são os técnicos da acção social. Aqui há realmente que rever os preconceitos, as atitudes e motivações que nos guiam nossos comportamentos, nas nossas atitudes, nas nossas escolhas do quotidiano, porque são elas que estão a motivar e gerar a pobreza. É o consumo, é a utilização do tempo, etc. Por isso, gostava de deixar também esta minha preocupação.

## *Elsa Pegado*

Bom dia a todos. Queria dar os meus parabéns ao trabalho que o Observatório tem realizado e dizer que apesar de ter acompanhado esse trabalho em algumas etapas, não deixei de ficar surpreendida com os resultados que já foram alcançados e com os produtos que já foi possível desenvolver. Julgo que se pode dizer que os alicerces estão lançados. Há uma estrutura montada, há uma sistematização da informação, há bases de dados construídas e disponibilizadas. É possível agora trabalhar sobre esse alicerce e esta estrutura.

Na sequência do que a Prof. Manuela Silva referiu, penso que também é fundamental que o Observatório encontre aqui um equilíbrio entre dois tipos de produtos. Penso que tem que haver produtos regulares e anuais. Tem que haver produtos anuais. Não sei se será a figura do relatório ou, por exemplo, o barómetro, que me pareceu uma questão muito interessante. Depois tinha que se pensar bem nos moldes desse barómetro, qual o painel dos agregados familiares, a questão da representatividade, etc. Mas parece que tem que haver claramente produtos regulares que constituam uma imagem de marca do Observatório no sentido de se saber que todos os anos o Observatório deita cá para fora determinados produtos com informação actualizada. Em paralelo com estes produtos, parece interessante ter também estudos específicos que tenham que ver com o aprofundamento de determinadas temáticas, algumas delas também já referidas.

Em termos de desafios, e correndo algum risco de repetir alguns dos aspectos que a Prof. Manuela Silva já apontou, procuraria sistematizar algumas questões que me parecem desafios centrais quer em termos de modelo que foi desenhado para o Observatório, quer em termos das actividades que se prevê desenvolver. O primeiro está relacionado com a pressão para a produção de indicadores com o nível de desagregação territorial que se pretende, ou seja, pelo menos ao nível do concelho, mas também ao nível da freguesia. Em tempos já houve algumas tentativas neste sentido, inclusive com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, antigo Departamento de Estudo do Ministério do Trabalho e ainda com o Prof. Jordi Estivill, em 97/98, tentámos construir um questionário que fosse aplicado a uma amostra representativa da população residente em Portugal, mas com incidência particular nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Na altura, esse projecto não foi para frente, o questionário



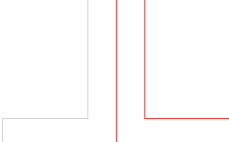
acabou por ser aplicado em Observatórios Locais em Lisboa e no Porto, mas não com uma abrangência de todo o Concelho. Mas, valia a pena tentar retomar projectos desta natureza e fazer essa pressão. O Observatório deve ter um papel importante nesse *lobbying*, como a Prof. Manuela referia.

Neste sentido também penso que é muito útil o objectivo de haver parcerias e protocolos com universidades e centros de investigação para o desenvolvimento de projectos de investigação e também para o enquadramento de teses de doutoramento. Refiro-me sobretudo às teses de doutoramento uma vez que neste momento as teses de mestrado são menos ambiciosas. Enquanto representante de um centro de investigação, de uma unidade de investigação credenciada pela FCT, acho que esta é uma questão importante não só pela credenciação do próprio Observatório em termos científicos, mas também cada vez é mais importante que os doutoramentos possam ser enquadrados em instituições que depois dêem visibilidade aos resultados e que haja contributos mútuos quer para o Observatório, quer para quem está a fazer o doutoramento.

Esta questão remete-me também para outra que é a avaliação de políticas. Acho que aqui é talvez a maior ambição, talvez excessiva, que se coloca ao Observatório, nomeadamente o ter a quarta coluna com os resultados das políticas. Parece-me complexo e ambicioso. Julgo que isto só pode ser feito no âmbito destas parcerias ou tomando o tal barómetro como sendo capaz de medir os impactos das políticas. Isto obviamente que coloca exigências a este barómetro em termos de representatividade, em termos dos beneficiários de que políticas. Penso que talvez seja a questão mais complexa.

Há aqui também um outro desafio que é bastante importante que é a articulação do trabalho do Observatório com a Rede Social de Lisboa. É uma questão que ainda não foi referida aqui, mas que é fundamental. Quando estava a ver a apresentação dos resultados deste primeiro relatório estava a pensar que muitos destes resultados seriam também resultados no âmbito de um diagnóstico social do Concelho de Lisboa. Portanto, penso que há aqui um desafio importante que deve ser tido em conta.

Só mais dois aspectos. O primeiro tem a ver com este papel de contribuição para a definição de políticas onde se colocam maiores dúvidas, também já referidas pelos participantes. E por fim, a importância de diversificar as fontes de financiamento e nomeadamente procurar captar também alguns financiamentos. Não sei como e se será possível. Nós sabemos que o



tecido empresarial está um pouco afastado destas questões, mas é importante tentar alguns patrocínios por estas vias. Já vamos vendo algumas experiências de entidades bancárias e financeiras.

Há outras questões que me interessavam particularmente discutir sobre o barómetro das pessoas que experienciam determinados tipos de fenómeno, nomeadamente a pobreza. Que dimensões é que poderia ter este painel? Que critérios de selecção? Que periodicidade? Se são escolhidas por estarem inseridas em determinado território ou por serem beneficiárias de determinado tipo de políticas? Como podemos fazer uma análise cruzada do impacto das várias políticas? Mas isso já são questões muito específicas de cariz metodológico que iremos discutir, se calhar, em outras instâncias.

## *Casimiro Balsa*

Eu queria agradecer este convite e queria apontar menos para resultados e mais para o modelo. A este nível penso que vocês definiram uma grande ambição. As linhas que traçaram são linhas muito ambiciosas e acho que é muito bom. É muito bom porque quando temos uma ambição muito grande e quando se define uma meta um pouco distante pode chegar-se lá, pode-se tentar chegar mais longe. Mesmo se nós não conseguirmos fazer tudo, pelo menos temos um horizonte que nos orienta e isso é muito bom. Por outro lado, com essa ambição vem a complexidade. Eu penso que vocês não recusaram nenhuma fonte de complexidade. Com a complexidade vêm as dificuldades e é preciso não escamoteá-las. Portanto, a minha intervenção seria mais no sentido de apontar para possíveis dificuldades que o vosso modelo poderia ter para se concretizar. Para isso, gostaria de identificar primeiro os factores de complexidade que vocês puseram a funcionar e depois tentar indicar aquilo que seria a vossa principal tarefa e a dificuldade maior que se apresenta ao vosso projecto.

Primeiro, as fontes de complexidade. Seguindo a apresentação que o Sérgio fez e depois a informação que temos no site e em alguns documentos, vocês identificaram pelo menos três níveis de acção que querem considerar e atacar. O nível político, querem fazer inventários de medidas, orientações, influenciar medidas e fazer avaliação, ou seja, vão entrar directamente no campo político. Vocês querem recolha, tratamento e divulgação de dados, ou seja, vão confrontar-se com o campo científico. E vocês querem fazer falar os dados, servir outros utilizadores potenciais e inventariar necessidades dos técnicos. Vocês entram plenamente no campo técnico. Portanto, vocês têm três níveis de acção que enfrentam de forma frontal: o científico, o político e o técnico.

Depois têm objectivos. Os objectivos situam-se em níveis também claros, mas muito ambiciosos. Vocês apontam para causas. Diagnosticar e considerar as causas leva-nos para a compreensão das situações e, portanto, para uma análise de médio e longo prazo. Não estou a dizer que não seja interessante. Eu faria a mesma coisa. Vocês também querem atacar as manifestações das situações, porque querem resultados. Querem que a pobreza diminua, querem que haja acção, intervenção. Vocês falam de dois níveis que são níveis bastante afastados um do outro – a análise e a intervenção. Depois falou explicitamente da prevenção, que poderia ser o terceiro campo intermédio. Não falou, mas vai lá ter. Para que serve

o barómetro? Para que servem as avaliações e todas as análises intermédias? É para sinalizar um certo número de coisas que não vão bem, para permitir que haja uma regulação dos processos. Portanto, têm três níveis de objectivos que são os mais ambiciosos e que cobrem todos os campos possíveis de intervenção.

Têm metodologias muito diferenciadas. Têm metodologias sistemáticas, análise de indicadores sociais e talvez produção de indicadores especificados por vocês mesmos. Têm análise de actores através de monografias, têm também análise de situações, mas também avaliações. São perspectivas e pontos de vista bastante diferentes. As avaliações, por exemplo, vão supor critérios, referenciais, etc. Portanto, em termos metodológicos vocês também abrem bastante o terreno.

Em termos do próprio modelo e configuração do modelo, podemos considerar três níveis. Por um lado, vocês têm uma dimensão mais passiva que é a tal base de dados. A dimensão do Observatório quase num sentido estrito do termo. Base de dados, acumulação de informação e, portanto, registo. Por outro lado, querem que a análise sirva a intervenção. Portanto, estão entre as duas polaridades – o passivo e o activo. Quem produz? Por um lado, são vocês, porque é uma célula de trabalho que não querem que engorde muito. Mas, entretanto, vão ter que abrir para outros centros de produção. Portanto, estão entre a pequena e a grande célula.

Têm também a dimensão do diagnóstico estático e diagnóstico dinâmico. Estes são outros critérios e fontes de complexidade que certamente vão ter que gerir.

Portanto, vocês não recusam nenhuma dificuldade nem ao nível da acção, nem ao nível dos objectivos, nem ao nível das metodologias, nem ao nível da própria configuração da máquina. Eu diria que estas polaridades – científico, político, técnico, passivo, activo, grupo fechado, centralizado, diagnóstico estático, dinâmico, etc – tudo isto não são polaridades alternativas. Estas polaridades são elementos do vosso esquema e devem figurar no vosso esquema. Mas são polaridades muitas vezes opostas, conflituais. Portanto, sabendo que tem de ter isto tudo, deve-se saber como vão regular a máquina. A minha contribuição, o que gostaria de apontar positivamente nesta intervenção, seria de vos sensibilizar para a dimensão de regulação e gestão da máquina. Tem que haver uma reflexão, uma capacidade reflexiva, sobre o próprio processo. Esta regulação faz-se com uma definição clara de programas e de prioridades e uma capacidade estratégica clara.



## *Elisabeth Maurel*

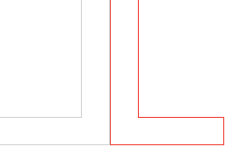
Uma das questões que ainda não fora bem tratada pelos Observatórios que eu conheço e que penso que é interessante é a necessidade de mostrar os fenómenos de pobreza invisível, escondida. Os trabalhos que temos feito ao longo dos anos são focalizados na população que é objecto de atenção, de observação, mas que camufla outro tipo de fenómenos de pobreza. Falo concretamente da França. Há estudos sobre os jovens, porque actualmente a pobreza afecta maioritariamente os jovens, sobre os beneficiários do RSI e sobre as pessoas desempregadas de longa duração. Há muitos estudos sobre as pessoas sem-abrigo. Há assim figuras de pobreza como por exemplo os jovens, os sem-abrigo, os beneficiários do RSI. É verdade que se deixa passar outro tipo de figuras de pobreza escondida, invisíveis, que vão emergindo e que se caracterizam por problemáticas que estão na base da razão pela qual são invisíveis, ou seja, a questão do “não recurso” – são pessoas que não utilizam os serviços e que não solicitam as prestações, etc. Esta questão do não recurso é uma questão muito difícil. Quando há prestações que são fixadas tendo por base um recurso, há um conjunto de pessoas que estão no limite e que não fazem parte das estatísticas, estando assim em risco de pobreza e de precariedade. Desta forma, esta questão da pobreza escondida parece-me muito importante.

Se eu compreendi bem, a vossa ideia é construir um conjunto de indicadores que permita avaliar todas as políticas públicas tendo presente os seus efeitos na pobreza. Isto é muito interessante porque avaliamos todos os dias as políticas de luta contra a pobreza, mas esquecemo-nos que há todo um conjunto de políticas públicas que têm efeitos sobre a pobreza e que não estão centradas nesta questão. Um exemplo é a política fiscal através da qual se podem criar prestações para os pobres, mas ao mesmo tempo é a política fiscal que cria a pobreza. Por isso, ter um conjunto de critérios que permita analisar todas as políticas públicas para ver o impacto sobre a pobreza é uma ideia que me pareceu muito interessante.

Outra ideia que me pareceu interessante é a investigação e a observação social, particularmente com os doutoramentos com um conjunto de teses em preparação. Fizemos um pequeno colóquio onde reunimos jovens doutorados e profissionais da acção social sobre temáticas diversas. Por isso, acho que é uma pista que me parece interessante.

Gostaria ainda de falar sobre duas questões que me parecem difíceis e que já foram ditas. De um lado, a análise territorial e, sobretudo, análise sobre pequenos territórios. A este nível existe uma grande dificuldade na construção de dados estatísticos e construção de uma estratégia para análise dos fenómenos. Esta dificuldade está relacionada com duas questões: a primeira, os inquéritos realizados a nível nacional não permitem extrapolar dados a um nível tão fino e específico. Se vocês quiserem fazer os inquéritos isso será muito caro. Como contornar esta dificuldade? A segunda questão é que ao nível dos pequenos territórios há dados tão sensíveis que levam, como vocês disseram, a estigmatizar determinados bairros, freguesias e, por isso, há resistências por parte das autoridades políticas de comunicar essas informações ou de as produzirem para não estigmatizar o bairro/freguesia. Penso que há dois dados muito sensíveis em França: dados da taxa de desemprego e o nível de escolaridade. Ao nível do grau de escolaridade, as administrações escolares possuem dados para o calcular estabelecimento por estabelecimento, colégio por colégio, liceu por liceu. Desta forma, seria possível ver os bairros/freguesias em dificuldades ao nível deste indicador. Mas a administração não quer dar estes dados porque são muitos estigmatizantes para os bairros/freguesias. O mesmo se passa com a taxa de desemprego. Em relação à taxa de desemprego e de emprego, deve existir um acordo para disponibilizar estes dados por bairros/freguesias e eles, normalmente, recusam-se a fazê-lo para não estigmatizar esses territórios. Eu penso que aqui há problemas. Um indicador não é uma coisa ou outra politicamente, não é uma coisa ou outra socialmente.

Outra questão que eu gostaria de sublinhar, e que já referi da parte da manhã, é a dificuldade na relação entre o conhecimento científico e a estratégia de acção, de intervenção em torno da decisão. Temos entendimentos diferentes sobre a independência e a dimensão estratégica. Eu penso que entre o conhecimento e a decisão há um grande espaço e nesse espaço acontece uma ou duas coisas. Primeiro, é preciso que a questão colocada tenha uma legitimidade em termos de opinião pública. Se não existir essa legitimidade, as proposições apresentadas jamais se aplicarão. Aquilo que foi dito sobre a estratégia de comunicação e de visibilidade na opinião pública, a forma de sensibilizar a opinião pública é uma coisa fundamental. Posso falar em dois exemplos em França: há estudos realizados para conhecer o número de estrangeiros ilegais entre a população sem-abrigo numa cidade como Paris. Os estudos existem, são rigorosos em termos científicos, mas é uma questão que não passa porque a opinião pública não aceita a presença de estrangeiros no território. Como fazer com que a opinião pública se aproprie positivamente uma vez



que há soluções propostas? Assim, não podemos pensar que o conhecimento vai ser a solução. Eu penso que há questões de legitimidade e de colocação na agenda política.

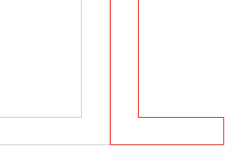
Outra coisa que acontece nesse grande espaço entre o conhecimento e a decisão é que face a um problema constatado, analisado, cientificamente provado, geralmente há soluções, há alternativas. Por exemplo, trabalhamos muito sobre os trabalhadores pobres e há mil soluções, mil propostas possíveis que não são todas da mesma natureza. Isso é definido ao nível do debate político e público. Não podemos dizer que a proposta vai sair do Observatório. O Observatório analisa a questão, mas entre todas as soluções possíveis, as que são as mais realistas, as mais eficazes, saem e resultam do debate político. Por isso, eu penso que o papel do Observatório também é apresentar propostas, mas menos fazer propostas concretas e imediatas. É dar visibilidade aos problemas, fazer com que a opinião pública se aproprie desses problemas, dar atenção a esses problemas e, uma coisa que eu considero muito importante, encontrar meios para que os trabalhos produzidos e as questões colocadas sejam apropriados por todos, a todos os níveis e não apenas pelos decisores políticos. Porque é este o risco da instrumentalização, da importância da comunicação na esfera da decisão política. A responsabilidade do Observatório é fazer com que esta informação chegue a todos, a todos os níveis, utilizando diferentes formas de comunicação de forma a garantir que, qualquer que seja a decisão política, o problema seja colocado em debate junto de todos. É assim que vejo a relação entre o conhecimento e a acção.

## *Jan Vranken*

Já tudo foi dito, por isso, gostaria apenas de sublinhar três ou quatro aspectos.

Em primeiro lugar, vocês devem acreditar no vosso projecto e se começarem a lançar o projecto para dois anos, ninguém acreditará que levam a sério o vosso próprio projecto. Vocês devem seguir em frente e, entretanto, vão procurando financiamento e meios para avançar, tanto quanto possível. Penso que isto é muito importante para levar as pessoas a acreditarem no vosso projecto.

Em segundo lugar, devem criar fortes instrumentos. Devem focar em uma ou duas das suas várias propostas, porque se dispersarem a vossa energia em todas as iniciativas, eu posso prever que irão falhar. Um instrumento forte, para mim, é a publicação anual do *Yearbook*. Não optem por publicações bianuais porque é importante estar sobre o foco da atenção política logo que possível. E vocês estarão em condições de publicarem anualmente se esquecerem dos indicadores anuais que querem desenvolver. Esta é a parte mais difícil. Lembrem-se que anualmente existirão informações disponíveis sobre a pobreza em Lisboa que serão mais do que suficientes para ter uma publicação muito interessante de 180 ou 250 páginas. Pequenas investigações tal como teses que foram escritas ou a descrição e análise das políticas que foram produzidas... enfim, haverá informação suficiente para desenvolverem publicações anuais. Talvez, em três ou quatro anos terão alguns indicadores desenvolvidos e que serão muito interessantes para publicar, mas não deve ser o foco principal da vossa publicação. Vocês não precisam de indicadores anuais para produzirem um *Yearbook*. Para além disso, quando esta publicação existir e se tornar num instrumento importante não só para as políticas de pobreza, mas também para políticas sobre a desigualdade em geral, a administração pública irá começar a produzir informação e estatística. Eles vão querer ser reconhecidos de forma séria e estarem presentes no *Yearbook*. Por isso, não comecem pelas coisas mais difíceis. Comecem apenas pelas informações interessantes que já estão disponíveis e, entretanto, vão construindo os indicadores anuais que poderão ser publicados assim que estejam concluídos.



Não comecem por uma avaliação das políticas. A avaliação das políticas que for feita apenas terá credibilidade quando vocês tiverem credibilidade, quando conseguirem estabilizar o Observatório e as suas iniciativas como incontornáveis. Nesse momento as vossas análises de políticas serão tomadas em consideração. Mas tal não acontecerá antes disso. Não se centrem apenas nas medidas directas de combate à pobreza, mas também nas medidas indirectas de combate à pobreza, ou seja, todas as medidas que tenham um impacto importante na pobreza e que muitas vezes são esquecidas na análise das políticas de combate à pobreza, tal como políticas de emprego, de educação, de habitação, etc. Elas têm um impacto muito mais sério ao nível do combate a pobreza que políticas específicas como sistemas de Rendimento Mínimo Garantido.

## *Vito Telesca*

Tal como já foi dito hoje, o Observatório e o processo de construção dos Observatórios é muito difícil, mas é, por outro lado, verdadeiramente fascinante. Eu penso que apesar de todas as dificuldades, temos que falar sobre os objectivos. Para além disso, eu penso que se deve de fazer um esforço a nível nacional de colocar em prática uma rede de Observatórios. Ouvimos falar anteriormente que já existem experiências a nível nacional. Era interessante colocar em rede as experiências que já existem. Esta é uma dificuldade em todos os países. É necessário fazer um esforço para que todos os Observatórios falem a mesma “língua”.

Quais são então os objectivos? O Observatório, a nível local, deve poder antecipar os fenómenos. Este é um trabalho verdadeiramente importante. É um trabalho delicado, mas fundamental. Claro que é necessário o conhecimento da realidade social e a sua análise. É verdade que é importante avaliar as políticas. É necessário progredir no trabalho para depois se poder fazer uma avaliação das políticas sociais. Mas penso que é importante colocar a questão dos serviços e do acesso aos serviços. É uma coisa muito importante, sobretudo para os Observatórios ao nível local. Todas as outras coisas que já foram ditas, como a sensibilização e a mobilização dos actores, são fundamentais mesmo para o trabalho que fazemos, mesmo para o trabalho que se pretende fazer nos Observatórios.

Outra questão, as exigências da observação local, ou seja, a independência sobre o plano científico, a pluralidade dos parceiros e dos actores sociais que devem ser implicados no trabalho de observação social e a confrontação entre os vários pontos de vista. Eu penso que esta questão poderá ser uma das mudanças que a rede europeia poderá dar. Eu penso que isto é um primeiro elemento sobre o qual é necessário trabalhar.

### 1ª Intervenção

*Como foram aqui muito referidas as questões da autonomia e da independência, eu gostaria de dizer que a Misericórdia não contratualizou com a REAPN. Por isso, a Misericórdia é um parceiro. Tendo em conta o desafio que foi feito pela REAPN, em 2006, nós considerámos que era importante um Observatório para a cidade. Nós trabalhamos na cidade e para a cidade, mas de facto os dados estão dispersos e havia essa necessidade. Era um desafio e a forma de concretizar este Observatório era através do financiamento. Por isso, não é o Observatório da Misericórdia. Não há qualquer dependência. É uma parceria. É necessário para todos e é de todos os que intervêm na cidade.*

### 2ª Intervenção

*Olá. Estou aqui numa tripla condição. Estou na condição de mestrande de Bolonha. Estou fazendo uma dissertação sobre a construção de identidade das crianças ucranianas na cidade de Lisboa, e queria desde já agradecer ao Observatório porque o vosso relatório permitiu uma poupança de alguns meses de tentar agrupar uma panóplia de dados que não estavam até hoje agrupados. Uma outra valência pela qual aqui estou é na condição de representante do Bloco de Esquerda. A outra condição é de representante do vereador Sá Fernandes. É nesta condição que tenho de partilhar a minha estupefacção porque fico desagradavelmente surpreendida por compreender que em todo este processo - no passado, presente e futuro - as autarquias lisboetas, e aqui englobo a Câmara Municipal, a Assembleia Municipal, Conselhos Municipais e Juntas de Freguesias, estão aparentemente completamente alienadas deste processo. Acredito, e digo com alguma franqueza, que não é uma questão do Observatório. É uma postura de total alienação por parte da responsabilidade social que deveriam ter nestas temáticas. Gostaria apenas de lembrar que no já distante ano de 2005 foram extintas as equipas da Câmara Municipal de Lisboa que promoviam o apoio aos toxicodependentes e aos sem-abrigo. Estas equipas foram extintas e, tanto quanto sei, não está previsto serem ressuscitadas. A minha dúvida é se de facto há uma procura de uma parceria, sendo que a questão da parceria é sensível devido à questão da independência, mas*

*é natural que as autarquias e os diversos órgãos tenham um papel na ajuda da obtenção dos dados. A minha pergunta é se isto está previsto e como?*

### **3ª Intervenção**

*Pareceu-me existir alguma lacuna uma vez que não se falou muito sobre a questão da erradicação da pobreza pela raiz. Quando digo pela raiz é que ela vem muitas vezes da questão dos salários baixos, desemprego, recibos verdes, problema de falta de apoio às famílias, etc. Quando não há salários justos, é aí que começa a pobreza e é aqui que começa a erradicação da pobreza. Por outro lado, há também a falta de distribuição da riqueza e a corrupção. Temos também o apoio à natalidade. As políticas desenvolvidas não são de apoio à família, nem à natalidade. É importante que não se lute só para acabar com a pobreza, mas que também não se promovam novos núcleos de pobreza Criam-se núcleos de pobreza com os salários baixos, etc. Penso que é um problema gravíssimo da sociedade portuguesa. Todas estas questões são importantes, mas também é importante que não se fique apenas no papel. Muitas vezes produzem-se discursos e documentos bons e muito activos, mas depois não têm consequências práticas. Se não tiverem consequências práticas, então é inútil este trabalho.*

### **4ª Intervenção**

*Tenho 12 anos de serviço. Relativamente a esta questão do Rendimento Social de Inserção, o IAC tem vindo a constatar que os técnicos de serviço social estão cada vez mais desmotivados e muito desagradados por uma série de questões políticas e de avaliação pouco realista que é feita pelos órgãos políticos. Tenho uma grande expectativa em relação ao Observatório relativamente a uma avaliação realista do que acontece. Conheço famílias antes de serem beneficiárias do RSI e as mesmas famílias depois do RSI. Questiono-me se o RSI é de facto uma medida para erradicar a pobreza. Concretamente em relação as crianças e jovens, que conheço melhor, continuamos a ter famílias e pais beneficiários desta medida que de manhã vão tomar o seu pequeno-almoço ao café e as suas crianças vão para escola sem comer nada. E continuamos com as nossas crianças e jovens a viver num regime de completa apatia. Também é bom dizer que não há estruturas do Estado para apoiar estas famílias. Portanto, dá-se mais uma vez dinheiro ou abono para a natalidade, mas não se constroem jardins-de-infância para essas crianças, para, por sua vez, os pais poderem ir trabalhar e não estarem a mercê do RSI. Vou transmitir o que se passou aqui hoje aos técnicos de norte a sul do país, com os quais tenho vindo a*



*trabalhar, esta questão do Observatório e disponibilizo-me para poder trabalhar com dados para o Observatório para que se consiga fazer alguma coisa sobre a pobreza.*

### **5ª Intervenção**

*Apesar de ainda não estar delimitada a relação que vão ter com a Rede Social, o que vamos fazer? Qual será o nosso percurso conjunto?*

### **6ª Intervenção**

*Represento a NAUNI. Esta associação trabalha para os sem abrigo e idosos da Cidade de Lisboa. A NAUNI é uma palavra crioula que significa todos unidos, e nosso trabalho é com os imigrantes. É um trabalho de rua, de estar na rua, no meio do povo, vendo esta situação, distribuindo roupa, comida e dando apoio psicológico e jurídico. Temos em Lisboa cerca de 2 000 sem abrigos. Quero passar para o Observatório que a nossa associação está disposta a apoiar, ajudar e mandar relatórios para vocês. Temos também dados sobre os idosos que vivem aqui em Lisboa, que necessitam e não têm apoio psicológico.*

### **7ª Intervenção**

*O Vitto Telesca mencionou a pluralidade das parcerias na observação. Este é caminho que temos compreendido que é necessário percorrer, em parceria e em cooperação. Penso que o Observatório está orientado para este caminho. A cooperação, de facto, é o que interessa fazer na cidade de Lisboa.*

*Uma segunda nota que gostaria de deixar é para reforçar a ideia da Rede Social. A Rede Social está criada há relativamente pouco tempo e é de facto uma meta atingida e que veio posicionar a Cidade de Lisboa noutra patamar de cooperação. Temos finalmente cerca de mais de 200 entidades que aderiram a Rede, sejam públicas e privadas. A autarquia, o Centro Distrital de Segurança Social e a Misericórdia assinaram o protocolo e deram o primeiro passo. Muitas outras organizações aderiram e estão actualmente a trabalhar em torno de estudos já apresentados para a área dos sem abrigo, do envelhecimento, etc. Estes grupos de trabalho estão a desenvolver actividade ao nível do diagnóstico e ao nível do desenho de planos de intervenção. Estamos no bom caminho.*

*Hoje vemos que o Observatório será claramente uma mais-valia para esta Rede, desenvolvendo todo este conjunto de actividades de forma articulada e potenciando sinergias entre todos.*

## *Sérgio Aires*

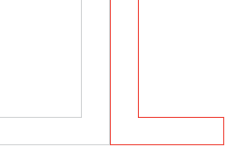
Já que o dr. Samuel Esteves foi o último a falar, aproveito para lhe agradecer pessoalmente e publicamente o facto de ter sido o nosso interlocutor, do ponto de vista técnico, da Santa Casa da Misericórdia e ter sido um parceiro de todas as horas, minutos, segundos...

Só duas ou três notas uma vez que me fizeram perguntas directas. Em relação ao papel do poder local e o seu alheamento destas questões, se é verdade aquilo que o Dr. Samuel acabou de nos dizer, também é verdade que o alheamento em relação às questões da pobreza não é apenas do poder local. É também um alheamento dos partidos, dos sindicatos que são invariavelmente convidados para seminários desta natureza e não estão aqui. É louvável que esteja hoje um representante de um partido político, mas invariavelmente não são actores que participem nestes encontros. Participam muitas vezes nas decisões sobre estas questões, mas recusam-se a participar nos debates que se fazem para aprofundar o conhecimento.

O mesmo acontece em relação aos dados que são divulgados. Aqui vou ao encontro dos relatórios que se fazem. Os números que foram divulgados ontem sobre a pobreza infantil são conhecidos há muito tempo e já foram divulgados várias vezes. Mas todas as vezes nos espantamos com a pobreza infantil ou com a taxa de pobreza em Portugal, de tal maneira que já tivemos um ex-Ministro da Economia a dizer que não fazia a mais pequena ideia que tínhamos uma taxa de pobreza daquela natureza. Portanto, é disto que estamos a falar e é este o tipo de sensibilidade que tem uma boa parte dos nossos actores, para não dizer a maior parte dos actores da sociedade portuguesa. Portanto, isto leva-me a dizer que ainda mais difícil se torna ter uma visão em que a luta contra a pobreza passa para uma mudança estrutural e muito pelo lado económico da questão.

Em relação ao percurso das ONG e de parceria com o Observatório, penso que já defini mais ou menos como pretendemos encaminhá-lo. A ideia é ter uma amostra voluntária, com uma adesão voluntária a esta célula de participação e de monitorização, participando activamente neste processo que iremos conceber e definir com as próprias organizações.

Em relação à questão que nos colocavam sobre as situações das equipas de rua, o problema está em que uma série de metodologias, as menos conservadoras, continuam a ser marginalizadas. Assim como os fenómenos



mais invisíveis e mais extremos de pobreza são mais marginalizados, também o são os que com eles trabalham. O que acontece é que estamos a experimentar metodologias inovadoras, como as equipas de rua que são coisas com 20 ou 30 anos e que não há forma de se transformarem em respostas mais estandardizadas, ainda que adaptadas, ou que se transformem em políticas. Continuamos a fazer de conta que são experiências, projectos, coisas pontuais. Isto é não aprender com os erros.

Gostaria de agradecer a todas as pessoas que participaram, muito particularmente às pessoas que participaram nesta parte da tarde, no esforço de nos ajudar. Queria agradecer pessoalmente, em nome do Observatório, todos os contributos e afirmar a garantia de que o Observatório tudo fará para cumprir o seu papel e não defraudar as expectativas agora criadas e acarinhadas por todos os presentes. Muito Obrigado. E passava de imediato a palavra ao Senhor Pe. Jardim para que o encerramento deste Seminário.

***Presidente da Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal  
Pe. Jardim Moreira***

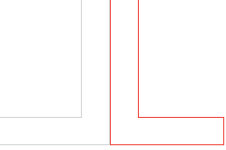
Tudo isto começou numa conversa e num desafio de Jordi Estivill e de Sérgio Aires, num pequeno restaurante na Ribeira do Porto. Estes desafios começam ser por ser loucuras pelas quais eu me deixo seduzir... e ainda bem que me deixo seduzir! Pois esta loucura concretizou-se.


Penso que a participação e a qualidade dos participantes e dos nossos amigos, estrangeiros e portugueses, vieram não só dar reconhecimento da nossa ousadia e da qualidade do trabalho feito, assim como responsabilizar-nos - a todos - para o facto de que devemos participar empenhadamente no futuro tal como esta população e este país espera de todos nós. Penso, portanto, que estão de parabéns os que trabalharam.

Quero deixar uma palavra muito especial para Sérgio Aires, porque foi ele quem deu, de facto, o grande corpo a tudo isto, dia e noite, com o apoio do Jordi Estivill do Dr. Samuel Esteves, que também não poupou o seu esforço e a sua dedicação, e a todos aqueles que colaboraram. Penso que é um caminho que se abre dentro das políticas de acção social de Lisboa, mas também de Lisboa para o país e para a Europa.

Queria agradecer a presença de todos e desejar que o apoio, o interesse, a colaboração e as ofertas que fizeram para dar os vossos dados e as vossas contribuições para o Observatório venha enriquecer e dinamizar esta estrutura e para que não desanimemos e avancemos todos.

Muito obrigado e para todos um bom futuro!





CONTRIBUTOS PARA A  
OBSERVAÇÃO SOBRE A POBREZA  
NA CIDADE DE LISBOA

observarpobreza|lisboa



# ■ 1.º Relatório do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa: um balanço conclusivo e algumas orientações para o futuro

Sérgio Aires<sup>4</sup>  
Elizabeth Santos<sup>5</sup>  
e Jordi Estivill<sup>6</sup>

## Balanço conclusivo

Os dados estatísticos disponíveis a **nível nacional** sobre a caracterização da população que se encontra abaixo do limiar de pobreza, apontam para uma **maior vulnerabilidade da população idosa e da população de crianças e jovens**. Quanto aos **agregados familiares destacam-se os constituídos por dois adultos e três ou mais crianças, as famílias unipessoais, as famílias monoparentais, os agregados compostos por dois adultos com 65 anos ou mais e as famílias constituídas por dois adultos e duas crianças**. No que se refere à situação face ao emprego destacam-se os **desempregados e os reformados**, sendo que em Portugal existe uma elevada percentagem **de trabalhadores que se encontram em risco de pobreza**. Por fim, os arrendatários encontram-se também mais vulneráveis a situações de pobreza do que os proprietários.

Se estes dados apenas existem para a população nacional, deve-se sublinhar que a taxa de risco de pobreza não é o único indicador que nos permite ter um conhecimento sobre a situação da população no que diz respeito à pobreza e à exclusão social. A privação material, as condições de habitabilidade, a saúde, a educação, o desemprego, entre outros, permitem-nos aprofundar o conhecimento proveniente de indicadores monetários e, na ausência destes indicadores, ter uma imagem das situações de vulnerabilidade existentes.

Assim, é importante reforçar em primeiro lugar o **envelhecimento da população de Lisboa**. Este Concelho possuía, em 2001, uma idade média de 44 anos e cerca de 24% da sua população com 65 anos ou mais. Por outro lado, 12% da sua população tinha menos de 15 anos. Quanto aos agregados familiares, **cerca de 30% das famílias clássicas deste Concelho eram, em 2001, famílias unipessoais e 14% eram famílias unipessoais compostas por pessoas com 65 anos ou mais**. As famílias monoparentais representavam 18% das famílias clássicas de Lisboa

<sup>4</sup> Director do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa,

<sup>5</sup> Técnica principal do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

<sup>6</sup> Consultor Internacional do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa



e 6% eram famílias constituídas por 5 ou mais pessoas.

Em 2001, a **taxa de desemprego em Lisboa, segundo dados do INE, era de 7,5%**, ou seja, 19.984 pessoas. Os dados do IEFP, para Novembro de 2007, apresentavam a existência de 17 012 desempregados. Apesar de aparentemente existir uma diminuição do número de desempregados, deve-se sublinhar que estas duas fontes possuem métodos de cálculo diferentes não sendo possível uma comparação entre estes dados. **Em relação aos reformados, por outro lado, existiam em Lisboa, em 2005, 160 266 reformados, sendo que 15% eram reformados por invalidez.**

Apesar da população empregada não ser, por si só, um grupo com elevadas percentagens de risco de pobreza, existem, no entanto, **14% de trabalhadores pobres em Portugal (2005)**. Assim, refira-se que o ganho mensal médio dos Trabalhadores por Conta de Outrem (TCO), em Lisboa, era de 849,55€, em 2003. Este valor diminui quando temos em conta as pequenas empresas até 9 trabalhadores (vencimento mensal médio de 788,96€) e, sobretudo, o nível de habilitações dos trabalhadores (602,36€ para os TCO sem o 1º ciclo do ensino básico completo e 742,16€ para os TCO com o 1º ciclo do ensino básico). A este nível **é importante sublinhar que, em 2003, 16% dos TCO tinham apenas o 1º ciclo do ensino básico e 48% possuíam no máximo o ensino básico completo.**

**Em Lisboa verificam-se níveis de escolaridade superiores à média nacional e regional.** Em 2001, **mais de 60% da sua população possuía no máximo o ensino básico completo, quase 20% não possuía qualquer grau de instrução, existia uma taxa de analfabetismos de 6% e uma taxa de abandono escolar de 2,2%.** O ensino superior abrangia apenas 18% da população de Lisboa.

Quanto à habitação, em 2001, cerca de 49% dos alojamentos familiares clássicos encontravam-se arrendados e subarrendados e possuíam um valor médio de renda de 118€. Ainda segundo dados de 2001, cerca de 7% dos alojamentos familiares clássicos ocupados pertenciam à autarquia local. Em 2007, a Gebalis registava a **existência de 67 bairros sociais, com cerca de 25 mil fogos e 87 mil pessoas.** Registe-se ainda que, apesar da diminuição dos alojamentos não clássicos entre 1991 e 2001, existia ainda nessa altura 1,23% deste tipo de alojamento e cerca de 1,8% da população a residir em alojamentos não clássicos (10 164). Este número terá sido alterado ao longo destes últimos anos com a construção de novas áreas de realojamento social. Ainda no que diz respeito às condições de habitabilidade, refira-se a existência de **15% dos alojamentos familiares**

**clássicos em situação de sobrelotação e 5% dos alojamentos familiares (clássicos ou não) sem pelo menos uma infra-estrutura básica.**

O principal meio de vida dos habitantes de Lisboa era, em 2001, o trabalho (44%). **A pensão/ reforma e a família (estar a cargo da família) são igualmente importantes fontes de rendimento para 26% e 25% dos lisboetas respectivamente.** Os restantes meios de vida abrangem proporções iguais ou inferiores a 2% (subsídio de desemprego: 2%; Rendimento Mínimo Garantido: 1%; subsídio doenças, acidente, outros subsídios e apoio social: 1%)

Outros indicadores importantes para obter uma imagem da vulnerabilidade e das respostas que lhe procuram fazer face levou-nos a procurar **conhecer e caracterizar as repostas sociais existentes em Lisboa.** Assim, e de acordo com a Carta Social, em 2006 **existiam 821 equipamentos e serviços sociais que ofereciam 39 repostas sociais em Lisboa.** Estas repostas sociais encontram-se divididas em três grandes áreas de intervenção (Infância e Juventude, Pessoa Adulta e Família e Comunidade) e um grupo de Respostas Pontuais.

**A maior parte dos equipamentos sociais identificados na Carta Social são direccionados às Pessoas Adultas (47%) ou à Infância e Juventude (40%).** Dentro da área das Pessoas Adultas, verifica-se uma maior aposta em equipamentos vocacionados para as pessoas idosas (77% dos equipamentos desta área de intervenção), nomeadamente os Lares para Idosos e o Serviço de Apoio Domiciliário. Na área da Infância e Juventude, sobressaem numericamente os equipamentos orientados para as crianças e jovens em geral (67% destes equipamentos), em particular, as Creches (48% dos equipamentos desta área de intervenção e 19% dos equipamentos de Lisboa). Por fim, **a área da Família e Comunidade, a área mais flexível e onde se encontram repostas menos tradicionais, corresponde apenas a 12% dos equipamentos e serviços de Lisboa.** Dentro desta área destaca-se a Família e Comunidade em Geral (65%), onde se evidenciam equipamentos e serviços tais como Atendimentos-Acompanhamento Social (35% dos equipamentos da Família e Comunidade em Geral).

**Tendo em conta grupos específicos, mas onde as situações de exclusão social são muitas vezes mais intensas, tais como pessoas com deficiência, crianças e jovens em risco, pessoas com problemas de saúde mental, pessoas com HIV/SIDA ou pessoas toxicodependentes, verifica-se que o número de equipamentos é, em geral, muito limitado.** Dentro destes grupos, é no grupo das crianças e jovens em perigo e das

peças com deficiência que se verifica maior quantidade de equipamentos e serviços sociais – cerca de 11% dos equipamentos de Lisboa estão orientados para as crianças e jovens em perigo (sendo que cerca de metade destes equipamentos são Lares para crianças e jovens) e 10% estão vocacionados para apoiar pessoas com deficiência (adultos, crianças e jovens). Para os restantes grupos, os equipamentos e os serviços existentes não ultrapassam 2% dos equipamentos de Lisboa.

Por outro lado, a protecção social através das prestações sociais do regime contributivo e do regime não contributivo, é um mecanismo essencial para impedir que alguns grupos sociais entrem em situação de pobreza e/ou fomentar a saída de cidadãos que se encontrem nestas situações. Assim, por exemplo, as pensões de velhice e invalidez, assim como o subsídio de desemprego, apoiam pessoas que, por questões de saúde, de idade ou desemprego, mudam a sua situação face ao emprego de forma permanente ou temporária. Esta mudança, sem um sistema de protecção social, poderia colocar em situação de pobreza franjas importantes da população. Tal é visível quando se verifica que a taxa de risco de pobreza a nível nacional, junto da população com 65 anos ou mais, desce de 82% para 32% após as transferências relativas a pensões. Assim, **é importante sublinhar a existência, em 2005, de cerca de 136 305 beneficiários da pensão de velhice em Lisboa, recebendo em média cerca de 486,25€ mensais. Quanto à pensão por invalidez foram contabilizados nesse ano 23 961 beneficiários que auferiam em média 315,15€ mensais.**

O desemprego tem um impacto importante no risco de pobreza quer dos indivíduos que se encontram nesta situação, quer dos seus agregados familiares. Os subsídios de desemprego, sendo apoios temporários podem, no entanto, evitar a entrada destas pessoas em situações de pobreza. Dos diferentes tipos de subsídio de desemprego existentes<sup>7</sup>, destaca-se o subsídio de desemprego quer pelo número de pessoas que abrange como pelo montante que lhe está associado. **Dos 21 030 beneficiários dos diferentes tipos de subsídio de desemprego existentes em Lisboa, em 2006, 16 302 eram beneficiários do subsídio de desemprego.** Para este Concelho o valor médio do subsídio de desemprego era de 4 753€, um valor superior a média regional e nacional.

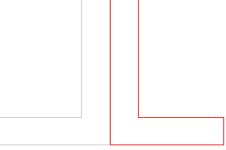
**O Rendimento Social de Inserção (RSI)**, que veio substituir o Rendimento Mínimo Garantido, é um instrumento de política chave para a promoção da inclusão social. Esta medida conjuga uma dimensão monetária, que

<sup>7</sup>Os tipos de subsídio de desemprego existentes são: Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsídio Social de Desemprego Subsequente e Prolongamento do Subsídio Social de Desemprego

procura garantir um rendimento mínimo capaz de assegurar condições dignas de vida, com um programa de inserção social, através do qual se procuram criar condições que permitam fomentar uma progressiva inserção social e laboral e uma gradual autonomização face a este tipo de apoio. **Em Lisboa, em 2006, existiam 4 332 titulares do RSI e 11 240 beneficiários desta medida** (todas as pessoas que constituem o agregado familiar destes titulares). Entre estes beneficiários **destacam-se as mulheres (53%), as crianças e jovens (39%) e os adultos entre os 25 e os 64 anos (45%)**. Quanto às características do agregado familiar, destacam-se as famílias compostas (71%). **Cerca de 11% dos beneficiários pertencem a famílias monoparentais e cerca de 5% encontram-se em famílias unipessoais.**

Este primeiro retrato representa apenas um esforço de caracterização genérica do Concelho de Lisboa. Procurando obter uma imagem mais nítida da cidade, **através da análise das suas 53 freguesias, verifica-se uma forte heterogeneidade de situações**. Assim, por exemplo, enquanto em Alvalade, São João de Brito e São João de Deus se verifica existir 33% ou mais das suas populações com 65 anos ou mais, nas freguesias de Charneca, Lumiar, Ameixoeira e Carnide estas percentagens baixam para 13% e, simultaneamente, encontram-se, nestas últimas freguesias, percentagens mais elevadas de crianças e jovens (entre 20% a 15% das suas populações). A mesma heterogeneidade ocorre no sector da educação. Enquanto freguesias como Charneca, São Miguel e Marvila possuem taxas de analfabetismo de 13% a 10%, em São Francisco Xavier, São Domingos de Benfica e São João de Deus estas taxas são de 2% a 3%. Se existem 12 freguesias onde pelo menos 20% da sua população possui ensino superior, existem outras 24 freguesias onde pelo menos 20% da sua população não possui qualquer grau de ensino.

Assim, destaque-se aqui, e apenas a título de exemplo, duas freguesias onde se conjugam vários factores que indiciam a existência de situações de vulnerabilidade à pobreza e que, simultaneamente, apresentam características distintas: Marvila e Castelo. Para além da localização geográfica destas freguesias e das suas dimensões em termos de km<sup>2</sup>, uma outra grande diferença entre estas duas freguesias é a dimensão das suas populações. Enquanto Marvila possuía, em 2001, uma população de 38 767 habitantes, sendo a terceira freguesia com maior número de habitantes, Castelo era, pelo contrário, a terceira freguesia com menor número de habitantes (587 pessoas). Marvila era a quarta freguesia com maior número de população com 65 anos ou mais. Contudo, quando



comparamos este grupo etário com a população residente na freguesia, esta percentagem era de apenas 14% (5 312), um valor muito abaixo da média do Concelho (24%). Efectivamente, Marvila era, em 2001, uma das freguesias com a população menos envelhecida e uma das que possuía maior percentagem de crianças e jovens até aos 24 anos. A freguesia do Castelo, por outro lado, possuía 31% da sua população residente com 65 anos ou mais. No entanto, esta percentagem representava apenas 180 pessoas, ou seja, 3% da população com 65 anos ou mais existente em Marvila. Assim, se por um lado é importante conhecer o peso dos diferentes aspectos face à dimensão da população residente na freguesia, por outro lado, a expressão numérica por si só é importante, nomeadamente quando nos referimos a freguesias com elevado número de habitantes e quando, por detrás dos diferentes indicadores, podem estar pessoas em situação de vulnerabilidade social.

No caso de Marvila, apesar de não se encontrar entre as freguesias com maior proporção de famílias unipessoais ou de famílias monoparentais, Marvila possuía, em 2001, 1 891 famílias unipessoais e 2 254 famílias monoparentais. Quanto aos agregados familiares com 5 ou mais pessoas, Marvila era a segunda freguesia do Concelho com maior proporção deste tipo de agregado familiar (1 805 famílias, que correspondem a 15% das famílias clássicas desta freguesia). No que se refere ao grau de habilitações da população, tal como referido, Marvila possuía uma das maiores taxas de analfabetismo de Lisboa – 10%. Efectivamente, prevalecia aqui uma população pouco escolarizada, com 85% da sua população possuindo no máximo o ensino básico completo e com 56% possuindo no máximo o primeiro ciclo do ensino básico (21 610 pessoas). Relembre-se que é junto dos trabalhadores que possuem no máximo este grau de ensino que se verifica um vencimento médio mais baixo para os trabalhadores por conta de outrem. Por fim, apesar de ser visível o baixo nível de escolarização existente nesta freguesia, é importante sublinhar que a existência de uma percentagem elevada de população com idade compreendida entre os 0 e os 14 anos (15%) exerce uma influência importante sobre estes números.

Marvila era igualmente a freguesia com maior número de alojamentos familiares pertencentes à autarquia, nomeadamente a freguesia com mais áreas de realojamento social e com maior população a residir nessas áreas. Consequentemente, era uma das freguesias onde se verificava um valor médio das rendas mais baixo. Esta é a segunda freguesia com mais alojamentos familiares superlotados e, em 2001, era a segunda freguesia com mais barracas.

Outro aspecto a sublinhar prende-se com o nível de desemprego existente, um factor que aumenta a vulnerabilidade a situações de pobreza. Marvila possuía, em 2001, a segunda maior taxa de desemprego de Lisboa (10%), existindo 3% da sua população (1 209) que possuía como principal meio de vida o subsídio de desemprego. Segundo dados de 2006, Marvila era, nessa altura, a freguesia com maior número de beneficiários dos subsídios de desemprego (2 075). Ainda quanto ao principal meio de vida, deve-se sublinhar que, em 2001, Marvila possuía a maior proporção de população que sobrevivia com base no RMG (0,9%; 339 pessoas) e a segunda maior proporção de população cuja sobrevivência dependia sobretudo do apoio social (0,8%; 309 pessoas). Segundo dados de 2006, era em Marvila que se encontravam o maior número de beneficiários do RSI (1 628, equivalendo a 15% dos beneficiários de Lisboa) e o maior número de titulares / famílias do RSI (556 titulares / famílias).

Era em Marvila que residia o maior número de pessoas com esta característica e é a terceira freguesia com maior número de pessoas deficientes com grau de incapacidade atribuído de 60% ou mais.

Havendo esta conjugação de factores em Marvila, é também aqui que se encontra o maior número de equipamentos e serviços sociais de Lisboa (cerca de 8% dos equipamentos da Carta Social). Tendo em conta as diferentes áreas de intervenção, Marvila é a freguesia com mais equipamentos na área da Pessoa Adulta e a segunda freguesia com mais equipamentos nas áreas da Infância e Juventude e da Família e Comunidade. Quanto aos equipamentos destacam-se as Creches (sendo a terceira freguesia com maior número de Creches), os Centros de Actividades Ocupacionais (CAO), e o Serviço de Apoio Domiciliário e os Centros de Dia, sendo a freguesia com maior número de respostas destes tipos.

A freguesia do Castelo, por outro lado, sobressai por possuir, em 2001, a maior proporção de famílias unipessoais compostas por pessoas com 65 anos ou mais e uma elevada proporção de famílias monoparentais. Também quanto à qualificação da população, predomina o baixo nível de escolaridade, com 83% da sua população possuindo, em 2001, no máximo o ensino básico completo e 58% tendo no máximo o 1º ciclo do ensino básico. O abandono escolar atingia 12,5% da sua população em idade escolar. É também no que se refere à habitabilidade que se realçam alguns aspectos problemáticos, nomeadamente no que se refere à sobrelotação dos alojamentos e a falta de infra-estruturas básicas. A freguesia do Castelo tinha a terceira maior percentagem de alojamentos sobrelotados (25% dos seus alojamentos) e de alojamentos sem água (1,9%), e a maior

proporção de alojamentos sem banho (19,3%). Cerca de 87% dos seus alojamentos eram arrendados ou subarrendados (a maior proporção de Lisboa) e, em 2001, possuía os valores médios de renda mais baixos de Lisboa. Por fim, esta é a freguesia com maior proporção de pessoas que possuíam como principal meio de vida a pensão/reforma (37% da sua população).

Apesar da conjugação destes factores, apenas existe nesta freguesia um equipamento social identificado na Carta Social – um Centro de Acolhimento Temporário/Casa de Acolhimento Temporário para crianças e jovens em perigo. Sublinhe-se, no entanto que, tal como referido, o baixo número de habitantes existentes nesta freguesia, leva a que os números absolutos que se escondem por detrás destas percentagem sejam muitas vezes baixos. Por outro lado, a pequena dimensão da freguesia poderá permitir à sua população encontrar as respostas sociais necessárias em freguesias limítrofes ou próximas. São apenas identificados 9 beneficiários do RSI e 4 titulares/famílias.

Esta heterogeneidade de situações verifica-se não só dentro do Concelho, entre as diferentes freguesias, mas também dentro de cada freguesia. Assim, por exemplo, Marvila, apesar de possuir, em geral, um baixo nível de escolarização da sua população e apenas 4% ter como grau de habilitação o ensino superior, possuía, na realidade, 1 395 pessoas com este grau de habilitação. Se existia uma proporção elevada, comparativamente às outras freguesias, de população cujo principal meio de vida resultava do RSI, do subsídio de desemprego e do apoio social, no entanto, para a maior parte da sua população (43%) o principal meio de vida era o trabalho. A sua população empregada era, em 2001, de 17 252 pessoas, sendo que 477 eram quadros superiores da administração pública, dirigentes e quadros superiores de empresas e 765 eram especialistas das profissões intelectuais e científicas.

Lisboa, enquanto capital do país, é efectivamente um pólo importante de atracção de investimento e de pessoas e, conseqüentemente, tem uma enorme capacidade de gerar riqueza. Lisboa distancia-se dos restantes Concelhos nacionais no que diz respeito ao poder de compra da sua população, com um Indicador *per Capita* de 216 (seguido por Oeiras com 173,3). 10,62% do poder de compra nacional encontra-se nesta Cidade. O retrato de Lisboa traçado através deste relatório teve como preocupação central a identificação de alguns indicadores que indiciam, partindo de diferentes dimensões, situações de potencial vulnerabilidade à pobreza. A existência destas duas imagens distintas da cidade de Lisboa vem chamar

atenção para a heterogeneidade deste território onde se expressa de forma muito explícita uma imagem que também é nacional: um enorme desequilíbrio e desigualdade social, coabitando no mesmo espaço territorial, ainda que com margens aparentemente bem delimitadas, situações de forte riqueza e situações de extrema pobreza.

### **Algumas orientações para o futuro**

Estas orientações para o futuro, e que emanam do anterior retrato da Pobreza em Lisboa, só podem ser aproximativas e provisórias. A partir da acumulação dos dados disponíveis, e dos limites que os mesmos apresentam, seria muito arriscado e imprudente ir mais além do que uma apresentação de sugestões provisórias. Assim, trata-se mais de produzir um conjunto de hipóteses abertas que devem ser ainda verificadas do que orientações fechadas e definitivas. Estas orientações adoptam propositadamente um tom sintético sobre determinadas questões que, seguramente, posteriores debates e reflexões ajudarão a aprofundar.

1. Lisboa como toda a “grande aglomeração urbana é uma máquina de fazer a vida cara”<sup>8</sup> e que, por essa razão, produz, paralelamente, pobreza e riqueza. Nesta dinâmica, são os que ficam na margem, os excluídos dos processos de transformação urbana, da incorporação nos novos mercados de trabalho, do mundo do consumo e do ócio, os que mais empobrecem. Como os indicadores estatísticos evidenciam isto tende a polarizar-se nas populações mais envelhecidas, nas famílias desestruturadas, nos que possuem menores qualificações e capacidades de relação, nas populações mais vulneráveis (crianças, jovens dos bairros mais periféricos e mulheres isoladas com enormes responsabilidades familiares), nos que se endividam, nos que vêm as suas ocupações e qualificações tornar-se obsoletas e que se vêm obrigados a fechar os seus negócios vendo degradar-se, muitas vezes em idades já avançadas, as suas condições económicas, de habitação e saúde. Importa ainda ter em consideração que tais condições se concentram muitas vezes nas mesmas pessoas ou agregados familiares.

*Tendo presente tais constatações e cenários, o Observatório deverá aprofundar o conhecimento sobre as causas da pobreza e da exclusão social relacionando tal análise com o facto de estas terem origem numa cidade com as características de Lisboa. Este trabalho poderá ser concretizado através da promoção de*

<sup>8</sup> Martins Barata, P., “Pensar Lisboa” (1989)



*estudos de caracterização de fenómenos específicos e pelo acompanhamento de painéis de pessoas os experienciam.*

2. Estas situações tendem a concentrar-se nos bairros mais antigos das grandes cidades. Situam-se nos centros históricos que não são renovados e que, frequentemente, são “invadidos” por uma indústria e um comércio ligados ao turismo. Isto é observável numa parte da baixa lisboeta, em Alfama, no Bairro Alto e um pouco em todas as freguesias com estas características (baixa e centro histórico). São bairros que envelhecem e que só renovam as suas populações com pessoas vindas de fora de Lisboa. É nestes espaços que, maioritariamente, se desenvolvem as diferentes actividades de produção e comércio da chamada economia informal.

*Será importante estudar as relações entre economia informal, imigração e as modificações e impactos que tais fenómenos produzem nos diferentes espaços urbanos.*

3. Nas últimas décadas, existe uma tendência generalizada para que todas as grandes capitais europeias percam população. Não obstante este facto, não é menos verdade que estes espaços continuam a atrair e expulsar a pobreza. Lisboa não é uma excepção. Cresceu em grande parte devido aos processos migratórios internos de outras décadas e se agora não perde muita população (em comparação com outras grandes cidades portuguesas) tal deve-se à compensação do seu saldo negativo com atracção de 46% dos estrangeiros que entram em Portugal. Provenientes do Brasil, de Cabo Verde e de outras ex-colónias, mas cada vez mais de países da Europa de Leste (com uma forte preponderância para a Ucrânia e Roménia) situam Lisboa nos caminhos das grandes correntes migratórias dos países do Sul que tentam chegar ao Norte para encontrar trabalho e outro nível de qualidade de vida. Neste sentido, Lisboa é um Sul para o Norte e um Norte para o Sul.

*Atracção e expulsão da pobreza são corolários do crescimento das grandes cidades. Como isto se concretiza em Lisboa poderá ser uma importante tarefa para o Observatório.*

4. Estes recém-chegados instalam-se onde podem e procuram rendimentos onde encontram uma qualquer oferta de emprego. Ocupam novos espaços, aproveitam os interstícios dos bairros históricos ou instalam-se nos bairros mais periféricos (inclusivamente fora da área do Concelho de Lisboa). Contribuem assim para a condensação urbana, para o aumento

dos fenómenos dos subalugueres de habitação e sua conseqüente sobre-ocupação. No seu trânsito urbano, e à medida que vão assegurando uma posição menos frágil passam a ocupar os bairros circundantes da Cidade de Lisboa e de outros Concelhos das suas fronteiras. Lisboa é um exemplo típico das cidades que expulsam uma boa parte da sua população para as margens da sua área metropolitana.

*A constatação destes fenómenos deverá ter duas conseqüências para o Observatório: uma é que necessitará de, paulatinamente, ir abordando o território que vai para além das fronteiras do Concelho de Lisboa; outra é que terá que prestar uma atenção especial aos processos de integração social, laboral e cidadã dos que vão chegando a este território e que são hoje, seguramente, uma percentagem importante dos que se encontram em situação ou risco de pobreza.*

5. Nas grandes cidades – e Lisboa não é excepção – costumam ocorrer e conviver quatro tipos de fenómenos: em primeiro lugar a existência de uma pobreza difusa, não concentrada, que permanece escondida e que, por vezes não expressa as suas necessidades e carências (idosos, pobreza “envergonhada”, deficiência...); em segundo lugar existem necessidades emergentes que se traduzem em novas formas de empobrecimento e exclusão (endividamento, toxicodependência, destruição das estruturas familiares tradicionais...); em terceiro lugar, existe uma pobreza extrema com tendência a ser cada vez mais crónica e muito visível e que é aquela que com mais evidência “formata” as representações sociais sobre a pobreza na cidade. Não é invulgar que as mesmas pessoas concentrem em si diferentes problemas (não possuem emprego nem grandes qualificações, estarem sem-abrigo, sofrerem de diferentes dependências e encontrarem-se envolvidas nas formas mais subterrâneas de economia informal); em quarto lugar existe uma população que se encontra em risco de pobreza e que devido a circunstâncias que as ultrapassam e que não podem minimamente controlar (doença prolongada, perda de emprego, viuvez, catástrofes naturais, etc.) as podem fazer cair em situações de grave carência e, no limite, numa situação de pobreza extrema.

*O Observatório deve estar atento a estes quatro tipos de fenómenos, procurando incidir um particular enfoque naqueles que são menos visíveis e menos diagnosticados e reconhecidos oficialmente e onde, precisamente por essas razões, existe um maior deficit de políticas, respostas e equipamentos.*

6. Procurando reflectir sobre os indicadores por freguesia e as mapificações produzidas, parecem existir três círculos no interior dos quais existem traços relativamente comuns. Um primeiro círculo corresponde aos bairros históricos, um outro que inclui o centro da cidade e um terceiro que abarca a sua periferia. Muito provavelmente existirão excepções a esta “demarcação” de zonas mais problemáticas já que, com toda a certeza, as freguesias no seu interior não são homogéneas. A desigualdade social é grande em Portugal e também o é em Lisboa, pelo que, seguramente, tal fenómeno produzirá segregações territoriais importantes e que importa conhecer.

*O Observatório terá que investir num conhecimento aprofundado sobre as relações que se produzem entre pobreza, exclusão e desigualdade, prestando uma particular atenção aos processos de segregação e fragmentação social e territorial.*

7. Todos os processos anteriormente descritos põem em relevo uma certa falta de planeamento estratégico da Cidade. Parece que Lisboa cresceu “à sua vontade”, livremente e sem qualquer tipo de intervenção ou orientação estratégica. Podemos argumentar que isto também é parte do seu encanto. No entanto, e se isto é verdade e irá continuar a ser, temos também que reconhecer que tal forma de desenvolvimento e crescimento produz impacto na morfologia da pobreza da cidade e nas respostas que se procuram dar a este fenómeno. A ausência de planificação obriga a um maior esforço de intervenção de emergência e, conseqüentemente, de acções paliativas. A natureza, distribuição e localização dos equipamentos demonstram algumas incoerências entre as respostas e as necessidades das populações (em 29 das freguesias não existe nenhum recurso específico para populações portadoras de deficiências, por exemplo) que só se podem explicar pela falta de visão e de decisão global e integrada. Quando se contrastam o tipo de problemas e de respostas existentes parece evidenciar-se uma tendência bastante conservadora em termos de respostas face a um conjunto de problemas relativamente novos e que pedem outro tipo de soluções. Particularmente em relação aos fenómenos mais recentes parece existir uma crescente capacidade de reacção mas uma ausência de prevenção e / ou antecipação.

*O Observatório não poderá desvalorizar estas circunstâncias e este contexto de dificuldades de planificação urbana e social que têm na sua base o peso da história da cidade e das formas de intervenção social em Portugal, particularmente no que diz respeito*

*ao combate à pobreza diz respeito. Poderá ser conveniente que o Observatório continue a reflectir sobre as relações entre necessidades (existentes e emergentes) e as tipologias de respostas e recursos disponíveis e a disponibilizar. Ao mesmo tempo será importante que o Observatório aprofunde uma capacidade de proposição capaz de fornecer pistas e indicações que ajudem a conceber e implementar maior coerência entre a distribuição dos recursos e equipamentos e a sua capacidade de dar respostas às actuais necessidades.*

8. Lisboa é a capital de Portugal. Este facto tem naturalmente consequências benéficas mas também prejudiciais para os seus habitantes já que tal condição se traduz numa dispersão de instâncias que decidem sobre o seu presente e o seu futuro. A lista de planos, programas e medidas que actuam neste território é enorme. No entanto, e de acordo com os cálculos efectuados através da análise das políticas, programas e medidas, só 10,9% afirmam objectivos directos no que diz respeito ao combate à pobreza. Não será muito arriscado pressupor que as sobreposições, os desencontros e a falta de coordenação de políticas, programas e medidas estarão na ordem do dia. E isto projecta-se e reflecte-se sobre os profissionais, as organizações e, ainda mais, sobre as populações potencialmente beneficiárias das mesmas.

*Poderá ser muito útil que o Observatório continue a aprofundar o conhecimento sobre estas políticas, programas e medidas e a analisar qual o seu impacto sobre a pobreza. Poderá ser relevante começar por seleccionar alguma medida em específico (Rendimento Social de Inserção, por exemplo) e produzir um trabalho monográfico sobre a mesma. Ao mesmo tempo seria interessante definir critérios que melhor permitam qualificar a análise destas medidas, no sentido de avançar com propostas concretas para a (re)formulação das mesmas. Em todas estas abordagens importa ter presente a necessidade de envolver activamente todos os actores e, em particular, as pessoas que directamente vivem os fenómenos de pobreza e exclusão, aprofundando a componente de investigação-acção pela qual o Observatório deseja pautar as suas actividades.*

### Uma pequena excursão terminológica e conceptual

Literalmente, observar tem duas acepções. A primeira, é a de seguir aquilo que está prescrito, uma norma moral ou legal, que surge de uma decisão colectiva e que pode converter-se numa imposição. Por exemplo, a observação das regras de uma ordem monástica. A segunda, é a de olhar para algo demoradamente, com uma atenção contínua. O contrário de observar seria olhar inadvertidamente, sem querer, ou seja, que aquilo que acontece não seja apercebido totalmente ou não tenha qualquer consequência.

Um Observatório é um sítio apropriado para observar, passe a redundância, e normalmente é assim que se designam os lugares de onde se realizam as observações astronómicas e meteorológicas. Nos dois casos, a sua intenção é a de conhecer esses fenómenos. No primeiro caso, o espaço. No segundo, o tempo. Duas coordenadas que podem servir para interpretar o passado, analisar o presente e prever o futuro.

A delimitação do verbo observar afasta-o de um dos seus sinónimos: contemplar. Este termo estaria mas ligado com o prazer que proporciona uma paisagem que se avista. Poetas, místicos e inclusive filósofos extasiaram-se diante do objecto/sujeito contemplado. Ainda que não haja necessidade de ser poeta para contemplar e deleitar-se com a beleza de um pôr-do-sol, de uma tempestade de neve, da olhadela ingénua de uma criatura, de um quadro, de um azulejo...O “voyeurismo” seria o extremo desviante e passivo desta capacidade e curiosidade do ser humano, que também o leva até ao querer conhecer.

De modo que a atenção continuada, sistemática, periódica que inclui a definição da palavra *observar* diferencia-a de outras, mais ou menos

---

<sup>9</sup> Este artigo, redigido expressamente para a Revista do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa teve uma primeira expressão na comunicação “Panorama dos Observatórios de Luta contra a pobreza e a exclusão social” escrita para o Seminário de apresentação do Observatório realizado a 23 de Fevereiro de 2007 na Sala de Extracções da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa. Também se inspira nos trabalhos preparatórios do “Observatori sobre la Pobresa, la vulnerabilitat i la Inclusió de Catalunya” e nos debates que tiveram lugar na reunião da Rede de Observatórios de Barcelona (13 Novembro 2008).

<sup>10</sup> Consultor Internacional do Observatório de Luta Contra a Pobreza da Cidade de Lisboa

sinónimas, que oferecem os dicionários, como contemplar, olhar, prestar atenção, fixar, considerar, “pôr debaixo de olho”, vigiar, espiar...

Estes sinónimos são úteis porque dão pistas para ir delimitando o conceito. Assim, um bom observador é aquele que é capaz de perceber todos os aspectos de uma realidade, procurando que não lhe escape nenhum detalhe e que procura seguir o caminho do rigor, da sistematização, do posicionamento activo na busca do conhecimento do “outro”, dos “outros”.

Esta pequena excursão terminológica pode servir de indicação para ter em conta que um observatório deve seguir determinadas preceitos (o que se vê, como, quando, onde,...) e deve esforçar-se para aproximar-se da realidade com os instrumentos mais adequados. Deve observá-la o mais integral e repetidamente possível, fazer um acompanhamento da mesma e, assim, poder aceder a elementos que possam explicá-la e interpretá-la.

Importa à partida chamar a atenção que estas intenções comportam vários riscos. O primeiro é que o instrumento não seja o apropriado para observar, ou seja, um microscópio não serve para estudar os planetas e um telescópio não é útil para examinar os microrganismos. O segundo risco, bastante frequente, é o de se deixar apaixonar pelo instrumento e sua sofisticação, o que pode impedir de ver as estrelas. O terceiro é o de não assegurar a continuidade, a periodicidade, a sistematização, a acumulação e a globalidade. O quarto é que a visão seja tão superficial ou tergiversada que seja muito difícil reconhecê-la. O quinto é que se manipule o instrumento e a informação divulgada e o sexto é que os resultados da observação acabem arquivados nas gavetas de um gabinete.

Igualmente é necessário advertir que a noção de observatório se aplica mais nuns países que noutros. Nos países de raiz latina esta palavra não oferece problemas especiais e passou a ser de uso frequente nas ciências sociais. Já nos países anglófonos a ideia de um acompanhamento analítico e periódico costuma traduzir-se por “*Monitoring system*” e inclusive utiliza-se “*social reporting*”, o que remete para a elaboração de relatórios anuais sobre a situação social de um determinado país, região, local.

### **Uma moda, uma novidade, uma inovação**

Desde há cerca de vinte anos, criar observatórios está na moda. Uma

simples navegação pela internet dá-nos uma ideia de seu elevado número. Nascem em todos os lugares com as funções mais díspares. Para além dos mais clássicos ligados à Astronomia, à Meteorologia e à Sismologia, aparecem outros, por exemplo, como apresentações informativas de cidades e regiões. Outros são, de facto, um lugar onde se encontram a oferta e a procura de emprego, uma espécie de mercado de trabalho virtual. Uns terceiros acompanham os resultados eleitorais, ou analisam a imprensa e sua audiência, os meios audiovisuais, outros ainda a distribuição de alimentos no mundo e sua qualidade ou a evolução da dívida internacional. Existe inclusive um no Brasil que oferece traduções que apresenta o bonito nome de “Observatório da Letra Plural”. Em 2006, em França, uma só compilação dos observatórios locais de política urbana sinalizava 37 Observatórios<sup>11</sup>.

É vulgar distinguirem-se três categorias de Observatórios. Os que abarcam o meio físico, como os sísmicos, os hidrológicos, os meteorológicos; os que fazem o acompanhamento do meio natural, das populações animais ou das produções agrícolas e da situação da floresta, e os socioeconómicos. Alguns juntam as três dimensões como os dedicados à pesca nos quais se estuda a situação do mar, da vida piscícola e os efeitos das actividades humanas extractivas.

Nas Ciências Sociais a paulatina implantação dos observatórios sociais apresenta um certo carácter inovador. Tanto a nível europeu como internacional, estas iniciativas deram um novo impulso, até certo ponto inovador, na análise e compreensão da pobreza e da exclusão social e das medidas de inclusão social que tentam combatê-las. Não é arriscado afirmar que actualmente nos antigos países da União Europeia há mais de três centenas ligados ao campo laboral e social. Num anterior trabalho<sup>12</sup> realizado em 2001, a lista dos observatórios que tinham uma periodicidade anual e que se referiam à pobreza, à exclusão e ao bem-estar social era, para alguns países, a seguinte: Alemanha (10), Áustria (3), Bélgica (6), Dinamarca (4), Espanha (3), Finlândia (2), França (4), Grã-bretanha (3), Grécia (1), Holanda (2) Irlanda (2), Itália (3), Luxemburgo (1), Portugal (1).

Naqueles anos constatava-se que, com nomes diferentes, com distintas dimensões, objectivos, abrangência, formas de gestão e financiamento, estatuto, metodologias utilizadas e resultados, os observatórios, sob a

<sup>11</sup> Délégation Inter-Ministérielle à la Ville (2006) “ Répertoire de l’observatoire locale de la politique de la ville”. Fédération Nationale de Agencés d’Urbanisme. Paris.

<sup>12</sup> Breuer, W., Estivill, J., Vranken, J. (2001) “Towards a policy-relevant European data baséon forms of social exclusion. European yearbooks”. UFSIA-OASES. Antwerpen.

forma maioritária de relatórios anuais, iam ganhando espaço. Muitos deles tinham um âmbito nacional e salvo algumas excepções tinham sido criados na década anterior. Eram, portanto, relativamente recentes. Quais foram as motivações de fundo que contribuíram para a crescente natalidade dos Observatórios?

- ▶ A necessidade de dar visibilidade e conhecer melhor os processos de empobrecimento e, sobretudo, de exclusão social.
- ▶ O interesse de encontrar novos métodos de análise e de monitorização.
- ▶ A importância crescente do planeamento social, dos sistemas de indicadores, da capacidade de diagnóstico e de avaliação.
- ▶ A adopção em alguns países de leis, planos e programas de luta contra a pobreza e a exclusão.
- ▶ O debate estimulado pelos movimentos associativos, por parte de alguns actores do sector público e por especialistas sobre as dimensões e causas do empobrecimento e a necessidade de distribuir e disseminar ("*Social Reporting*").
- ▶ A crescente pressão para introduzir a fixação de metas intermédias ("*Benchmarking*")<sup>13</sup>, a integração das medidas em políticas mais amplas ("*Mainstreaming*") e que a pobreza e a exclusão passassem a fazer parte das agendas políticas.
- ▶ As expectativas que começavam a germinarem sobre as novas orientações europeias que logo se reflectiram nas cimeiras de Lisboa e Nice no ano 2000.

Como é evidente, nem todas estas motivações eram totalmente novas, nem todas desembocaram na criação de observatórios, nem todos os que se criaram foram inovadores. Mas, no panorama europeu, este tipo de instrumentos, depois de um período de forte natalidade, começou a amadurecer.

## Duas gerações de Observatórios

Talvez seja útil distinguir duas gerações de observatórios. A primeira, que se inicia nos anos oitenta do século passado, e que tem origem nos debates internacionais e europeus sobre os conceitos e estratégias de luta contra a pobreza e a exclusão e que se estende até ao fim da década de noventa.

---

<sup>13</sup> Bogan, C., English, M. (1994) *Benchmarking for best practices*. Mc. Graw-hill. New York.



A segunda, que se cria a partir da Cimeira de Lisboa no ano 2000 e a partir das novas orientações que se irão desenvolver.

Com efeito, na década de oitenta, em todo o mundo volta a surgir a preocupação com a crescente presença e visibilidade da pobreza. As graves consequências da crise económica gerada pela subida dos preços do petróleo fazem-se sentir e obrigam a encarar uma pobreza que não pode ser considerada marginal como havia sido nos “30 gloriosos anos”. Igualmente, as formas tradicionais de lidar com a pobreza, sejam as da beneficência pública como as privadas, vão-se tornando cada vez mais obsoletas. Se em muitos países europeus o reconhecimento do que então se chamaria a nova pobreza é lento, pelo contrário, nos países em vias de desenvolvimento os efeitos da precarização e marginalização provocados pela crise são tão massivos e evidentes que se impõem novas estratégias. As instâncias internacionais não podem ficar à margem desta situação. Uma lança-se pelo caminho de recomendações que põem o acento no fortalecimento do papel do Estado e da protecção social. Outras defendem a hegemonia do mercado e propõem, dentro de uma óptica neoliberal, políticas de equilíbrio que diminuam o investimento público e aumentem as privatizações. Mas todas elas necessitam de novos métodos de análise e observação dos resultados destas orientações de uma realidade que muda cada vez mais rapidamente e que é bem mais complexa.

Tudo isto leva à criação de observatórios. Faz sentido fazer uma alusão aos precedentes deste período<sup>14</sup>. Uma das primeiras tentativas foi promovida pelo Banco Mundial que no ano de 1980 lança um sistema LSMS “Living Standard Measurement Survey” de recolha periódica de informação sobre o nível e as condições de vida de casais de cerca de trinta países abrangendo a problemática da pobreza. Não é estranho que tenha sido esta instituição financeira pioneira no uso destes instrumentos porque se trata de uma instituição “distante” mas, simultaneamente, com grande influência sendo uma das principais responsáveis pela degradação das condições de vida dos habitantes dos países submetidos aos seus apoios financeiros e recomendações. Tratar de conhecer os seus impactos foi, portanto, uma das razões para criar este tipo de instrumentos. Assim, entre 1987 e 1992, esta instituição, no âmbito do seu programa “Dimensões sociais do Ajust,” aplica a um conjunto de países africanos uma vaga de três inquéritos inspirados no modelo LSMS que já incorporam variáveis qualitativas.

---

<sup>14</sup> Como por exemplo o precedente do Programa “National House hold Survey Capability” que iniciado pelas Nações Unidas em 1975 permitiu fazer o acompanhamento por inquérito da evolução das famílias em numerosos países de África.

Nos anos 90 estes esforços progridem no continente africano. Em Benin (1990), e nos Camarões (1991), em Madagáscar (1994)<sup>15</sup>, no Mali (1997) criaram-se observatórios sobre a pobreza e o desenvolvimento humano. O último deles tem um efeito de uma mancha de óleo e, posteriormente, iniciam-se outras iniciativas semelhantes na Mauritânia, Burkina Fasso, na Guiné, em Marrocos,...

A história internacional dos observatórios<sup>17</sup>, que se estende até à América Latina<sup>18</sup>, seria demasiado longa para ser contada aqui. Mas vale a pena reter destas experiências o papel positivo que podem assumir em termos participativos e de acompanhamento do desenvolvimento socioeconómico<sup>19</sup>, de melhoria das metodologias quantitativas e qualitativas de análise da evolução social e o seu carácter maleável o que as faz serem aplicadas em diversos contextos.

À escala europeia, também é na década de oitenta que se renovam as baterias de análise, investigação e conceptualização sobre a pobreza. As definições adoptadas pelo Conselho Europeu de 1975 e de 1984 convidam a medi-la em termos quantitativos e monetários. A ideia de fixar patamares que delimitam que é pobre aquele que se encontra abaixo de determinados rendimentos é cada vez mais aceite. Isto implica cálculos estatísticos mais ou menos sofisticados que, com base em questionários, determinam esses níveis. Desde 1964 que nos Estados Unidos já se faziam este tipo de estudos de painel que definem quantas pessoas entram anualmente em situação de pobreza, quantas saem dela e quantas nela se mantêm. A Comissão Europeia e o Centro Europeu de Estatísticas do Luxemburgo lançam várias investigações sobre a insegurança da existência, a privação, a pobreza subjectiva, absoluta e relativa que começam a incorporar o papel da segurança social nesses cálculos (pobreza antes e depois das transferências e das prestações sociais).

Pouco a pouco abre-se caminho para uma aproximação estrutural, pluridimensional e cumulativa da pobreza. Até finais dos anos oitenta e no âmbito do 3º Programa Europeu de Luta contra a Pobreza (1989-1994) irrompe com força a noção de exclusão social<sup>20</sup>. Menos fácil de medir que

<sup>15</sup> Droy, J. Ratouvoarinoy, R. Rousaud, F. (2000) L'observatoire ruraux á madagascar: une methodologie originale pour le suivi de campagnes. IRD. Bordeaux.

<sup>16</sup> Segundo os últimos dados, o último a ser criado foi o do Senegal.

<sup>17</sup> Dubois, J. L. L'observatoire: quelques étapes historiques. Note pour le réseau Impact. Paris

<sup>18</sup> Vejam-se os observatórios de Quito, Lima e São Paulo.

<sup>19</sup> Clignet, R. (Ed.) (1998) Observatoire du développement, observatoire pour le développement. ORSTOM. Paris.

<sup>20</sup> Estivill, J. (2004). Panorama de la lucha contra la exclusão social. Conceptos e estrategias. OIT-STEP. Ginebra.

a de pobreza, tem o mérito de aprofundar a ideia de um processo de afastamento sucessivo de pessoas, grupos e territórios do centro do sistema produtivo e distributivo, de rupturas dos laços sociais e de falta de acesso a serviços, bens e direitos por parte dos cidadãos.

Estas mudanças conceptuais e de paradigmas obrigam a modificar os métodos mais clássicos e a utilizar novos e variados instrumentos de estudo periódico e sistemático da pobreza e da exclusão social. Aos inquéritos sobre o consumo e os rendimentos juntam-se os indicadores quantitativos e qualitativos, os painéis cronológicos, os *focus groups*, os percursos e histórias de vida, as entrevistas biográficas, a relação entre os diagnósticos contextuais e as situações individuais e colectivas.

No âmbito do Terceiro Programa Europeu de Luta contra a Pobreza, a Comissão promove o Observatório Europeu das Políticas Nacionais de Luta contra a Exclusão. Este é o primeiro observatório criado<sup>21</sup> pelas instâncias europeias com estes temas e cuja duração vai de 1990 a 1994. O seu fim coincide com o brusco termo do Terceiro Programa e com a não renovação do mesmo. Tinha um Coordenador<sup>22</sup> e uma pequena equipa central, externalizados em Inglaterra, e funcionava com co-responsáveis nacionais<sup>23</sup> que elaboravam relatórios sobre cada país segundo as orientações e esquemas discutidos conjuntamente.

As actividades deste observatório desembocaram em quatro relatórios, dois dos quais foram publicados como relatórios consolidados (1992 e 1994). Estes relatórios anuais eram acompanhados por outros de carácter temático: Serviços Sociais e Exclusão Social (1992) Agências, Instituições e Programas (1993), Dimensão Territorializada da Exclusão Social (1994). De facto, avançou-se na definição e na divulgação do conceito de exclusão social, ainda que se constatasse que a sua implementação era desigual nos vários países da União. Mais, integrou-se pouco no conjunto dos trabalhos do Programa, permanecendo como um mecanismo paralelo ao mesmo<sup>24</sup>.

O debate político<sup>25</sup> e dos especialistas naqueles anos vai pôr sobre a mesa

---

<sup>20</sup> Estivill, J. (2004). Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos e estrategias. OIT-STEP. Ginebra.

<sup>21</sup> Depois são criados outros para os sem-abrigo cuja gestão é assegurada pela FEANTSA. Neste caso o primeiro co-responsável português foi o Professor Casimiro Marques Balsa da Universidade Nova de Lisboa.

<sup>22</sup> O primeiro coordenador foi Graham Room e a segunda Diana Robbins.

<sup>23</sup> O Professor José Pereirinha foi o especialista Português que realizou os relatórios portugueses.

<sup>24</sup> O conjunto dos trabalhos deste Observatório são difíceis de encontrar. Em grande parte pertencem ao património histórico da luta contra a pobreza à escala europeia que há que recuperar. Daqueles esforços o único observatório que continuou até aos nossos dias foi o da Flandres, dirigido por Jan Vranken, professor da Universidade de Ambers e que anualmente apresenta um relatório (Year book) sobre a situação da pobreza e da exclusão social no seu país.

a necessidade de fazer revisões periódicas sobre os efeitos e resultados das políticas e medidas que se adoptavam. Igualmente, a crescente pressão do mundo associativo e das redes que se iam constituindo iam no sentido de comprovar a eficácia e a eficiência das experiências que se realizavam. Governantes e responsáveis políticos não podiam ignorar estas pressões que por vezes se expressavam através da opinião pública. Para além disso, a própria Comissão Europeia necessitava saber o que se passava para além dos relatórios oficiais que recebia dos governos.

Todas estas razões contribuem para a criação da primeira geração de observatórios na Europa que se acelera até ao final dos anos noventa. Uma das possíveis explicações para esta aceleração e pelo seu carácter inovador é que os observatórios não são dependentes de uma só metodologia e que no seu seio podem incorporar diferentes enfoques e técnicas de análise da realidade social.

## **Mudanças sociais – segunda geração de observatórios na Europa**

Os observatórios não nascem, como os cogumelos, por geração quase espontânea, mas são fruto de mudanças sociais, políticas e culturais. Quais são algumas destas mudanças e a sua relação com a segunda geração de observatórios?

A Cimeira de Lisboa significou um ponto de inflexão<sup>26</sup> na luta contra a pobreza à escala europeia. Primeiro, porque depois de um período pouco fértil (1994–2000) se inicia uma nova fase. Segundo, porque estabelece um triângulo no qual existe uma conexão directa entre crescimento económico, criação de emprego e inclusão social. Terceiro, porque ao aplicar à inclusão o Método Aberto de Coordenação, que se vinha desenvolvendo na estratégia europeia de emprego desde 1997, clarifica a clássica polémica sobre a subsidiariedade e a distribuição de competências entre algumas instâncias europeias e as autoridades nacionais. Quarto, porque compromete as autoridades nacionais com a elaboração dos seus respectivos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão Social. Quinto, porque promove o estabelecimento de um sistema conjunto de indicadores<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Por exemplo, podem analisar-se os debates que tiveram lugar no Parlamento Europeu. Por vezes este debate era um tanto surrealista como quando se perguntava quantas pessoas haviam deixado de serem pobres graças à existência de um programa europeu que, em qualquer caso, era experimental e com um orçamento bastante limitado.

<sup>26</sup> Aires, S., Estivill, J. (2008) De Lisboa a Lisboa: Regresso ao futuro. REAPN. Porto

que permite fazer um acompanhamento comparativo da evolução da realidade e do impacto das medidas à escala europeia.

Independentemente da avaliação que possa merecer esta estratégia, quais são as consequências que teve no cenário social europeu e no dos observatórios?

► A pobreza e a exclusão continuam presentes e até ampliando-se e aprofundando-se no continente que acumula maiores índices de bem-estar material. As causas estruturais continuam a ser as mesmas, mesmo quando algumas das suas manifestações se tenham modificado devido à crescente importância da globalização económica e dos processos tecnológicos e da descentralização produtiva. A actual crise económica e financeira ameaça acelerar a exclusão dos grupos mais vulneráveis, e sacrificar ainda mais os desfavorecidos. Desde a queda do Muro de Berlim, e ainda mais nos últimos quatro anos, os indicadores do mercado de trabalho e dos mecanismos de protecção social degradam-se. O crescente envelhecimento da população e a recente “descoberta” da pobreza infantil e dos trabalhadores pobres atraem uma maior atenção para estes grupos. Mas isso não pode fazer esquecer os portadores de deficiências, os jovens e as suas dificuldades, inclusive dos mais qualificados, para encontrarem trabalho e habitação, as mulheres que têm de suportar fortes discriminações, as minorias étnicas que continuam a viver precariamente, especialmente oriundos dos países de Leste, os imigrantes que continuam a chegar e que são sujeitos a formas de exploração económicas, sociais e culturais e, por fim, os mais excluídos porque se encontram em situação de reclusão ou porque andam à deriva pelas cidades europeias.

Assim, não desapareceu nem vai desaparecer a curto prazo aquilo que justifica a existência dos observatórios sociais. Com ainda maiores motivos, as rápidas transformações e a crescente complexidade da pobreza e da exclusão obrigam a afinar mais os instrumentos, a aprofundar mais os processos, causas e grupos em situação de pobreza, a ser mais sensível às dinâmicas e às inter-relações dos fenómenos. Reafirma-se, **sem dúvida**, a função reveladora dos observatórios sociais sobre estas questões.

---

<sup>26</sup> Sobre os indicadores de Laecken veja-se Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B. (2002) Social indicators. The EU and social inclusion. Oxford University Press. Oxford. E da mesma equipa (2007) The EU and social inclusion. The Policy Press. Bristol.

► Ao mesmo tempo, degrada-se o mercado de trabalho na grande maioria dos países com o consequente desemprego persistente, especialmente importante para os desempregados de longa duração e com trabalho precário, intermitente e sazonal. Também a economia subterrânea se expande. A obtenção de “mais e melhores empregos” tal como é defendido na Estratégia de Lisboa renovada (2006) é um objectivo cada vez mais distante. O triângulo de Lisboa inclinou-se para o lado mais frágil e as políticas laborais foram priorizadas em detrimento das de inclusão. Os Planos Nacionais de Reforma acabam por submetê-las a critérios macroeconómicos de equilíbrio e limitação do gasto público. Com base em objectivos como tornar o trabalho atractivo (“*make work pay*”), a flexisegurança, o aumento do tempo da vida laboral e o incentivo, a qualquer preço, à procura de trabalho, procura-se passar das antigas políticas de “*social welfare*” para às de “*workfare*”, esperando que não cheguemos as de “*warfare*...”

Tudo isto tem repercussões nos Observatórios. Uma delas é a abundância dos que se destinam aos temas laborais. Também aqui o risco é que esta primazia actue em detrimento dos que se dedicam a estudar a pobreza e a inclusão ou que estes se fixem só na inserção laboral deixando de lado as dimensões sociais. A transversalidade e o carácter integrado da abordagem da pobreza e da exclusão que responda à sua pluridimensionalidade são, em simultâneo, uma dificuldade e uma potencialidade dos observatórios que a elas se dedicam.

► Os conceitos de pobreza e exclusão são menos utilizados, especialmente nos textos oficiais da União Europeia. Ultimamente, estes preferem as noções de inclusão e coesão social. Inclusive, e apesar dos dois últimos serem parte do Triângulo de Lisboa, ganha mais terreno o de inclusão activa. Termo equívoco que para alguns se refere aos esforços que devem realizar os que não têm trabalho para encontrá-lo e às medidas que os pressionam nesse sentido, premiando com incentivos e serviços ou castigando-os com limitações das suas prestações. Outra concepção (aquela que preside à Recomendação da Comissão Europeia ) insiste em que a inclusão activa supõe uma inserção no mercado laboral, a existência

---

<sup>28</sup> Commission Recommendation on the Active Inclusion of people excluded from the labour market, Brussels, 30.09.2008

de serviços sociais de qualidade e um rendimento mínimo.

As palavras e os conceitos não são neutros e a sua utilização ainda menos. A sua renovação é importante mas comporta o enorme risco de deixar de lado outras noções igualmente válidas. Daí que os Observatórios se vejam impelidos a entrarem no debate conceptual, para precisar conceitos e vocábulos, utilizá-los rigorosamente e posicionar-se perante eles.

► O modelo dominante na Europa continua a afirmar que o crescimento económico é a chave para acabar com a pobreza ignorando que é uma condição necessária mas não suficiente e que cada vez mais se põe em questão este modelo centrado num consumo esbanjador, na utilização indiscriminada dos recursos naturais, na competição e na voracidade sem limites, As limitações das respostas que os Estados dão são cada vez mais evidentes num mundo progressivamente inter-relacionado e globalizado e no qual a pobreza também se internacionaliza.

Por isso, não deixa de ser significativo que os observatórios, ao mesmo tempo que se focalizam e localizam<sup>29</sup> seus trabalhos incorporem uma perspectiva internacional. Muitos abrem janelas por onde possam entrar notícias, estudos e relatórios que vão além das suas fronteiras e interessam-se pelas análises comparativas transnacionais, pelo intercâmbio informativo, pelo conhecimento de outras experiências como as chamadas “boas práticas”. Começam a emergir as iniciativas de redes transnacionais de observatórios<sup>30</sup>.

► Não há dúvidas sobre a estreita relação entre os níveis de pobreza e os de protecção social. Seja através da sua dimensão contributiva, seja da assistencial (rendimento mínimo, serviços sociais, ajudas locais...), os mecanismos de protecção social podem contribuir para que milhões de pessoas saiam da pobreza. Outras medidas e programas públicos tentam ir no mesmo sentido. Mas quais são os seus impactos reais?

---

<sup>29</sup> Este processo de focalização e localização dos Observatórios também se verificou nos países do Sul. Veja-se Charmes, J. *Dialectique du methode d'observation statistique dans les pays á changements rapides* Clinget, R. (1998). Op.Cit. (Pag. 206 a 224)

<sup>30</sup> O Observatório de Lisboa promoveu uma primeira reunião de observatórios de França, Itália, Hungria, Flandres, Catalunha, em Fevereiro de 2008. Em Novembro de 2008 celebrou-se uma nova reunião em Barcelona que deu início à formalização de uma possível Rede Europeia.

Avaliar, fazer o acompanhamento dessas políticas públicas assim como o crescente peso das iniciativas do movimento associativo, converte-se num repto cada vez mais premente para os observatórios, os quais vão incorporando cada vez mais estas funções avaliativas. Não sem problemas, já que estas “novas” funções supõem afirmar mais a sua independência e autonomia e, para esse efeito, encontrar as metodologias mais adequadas, entrando, de certo modo, no debate político, que não partidário. Qual pode ser o contributo dos observatórios sociais para o interesse geral e cidadão. É uma das perguntas que actualmente se colocam.

► Crescem em toda a Europa estigmatizações contra as pessoas em situação de pobreza e exclusão. As representações sociais mais frequentes tendem a culpabilizá-las e a dar explicações individuais. A intolerância, o racismo<sup>31</sup> e suas expressões políticas são cada vez mais influentes e encontram maior eco nos meios de comunicação social. Os cidadãos recolhem-se no seu espaço doméstico e o espaço público deixa de ser uma *Ágora* de liberdade colectiva para se converter num lugar onde se expressam o medo e a desconfiança. Neste contexto, os discursos e as medidas paliativas e repressivas no que diz respeito à pobreza encontram um ambiente favorável.

Devido a isso, os observatórios passam a assumir um papel importante no processo de emergência e visibilidade da pobreza, na modelação da sua representação social. Neste processo podem ao mesmo tempo mostrar o seu carácter estrutural e pluridimensional e dar voz aos pobres pondo em evidência a falsidade das estigmatizações (“Se são pobres é porque querem, porque não querem trabalhar e preferem viver de esquemas e actos de delinquência ou porque é mais cómodo viver de subsídios”). Esta óptica conduz a que os observatórios, seja porque acreditam nisso, seja por pragmatismo, adoptem a perspectiva da participação. Podem fazê-lo por diversos caminhos: criando grupos de trabalho com os próprios desfavorecidos, discutindo com eles o desenho e os resultados dos seus trabalhos, reforçando nos seus organigramas a presença de organizações que trabalham com eles<sup>32</sup>.

► A implicação de todos os actores da luta contra a pobreza

---

<sup>31</sup> Veja-se a este propósito o Observatório RAXEN sobre o racismo, a xenofobia e o antisemitismo, promovido pela Comissão Europeia.



e exclusão e as dinâmicas de parceria são uma exigência crescente. As fórmulas mistas afirmam-se na medida em que se constata os efeitos negativos dos sistemas nos quais se exerce a hegemonia do mercado ou do sector público. Os diferentes âmbitos territoriais da administração pública, as organizações empresariais e sindicais, as instituições financeiras, o mundo associativo, a economia social e solidária não podem, nem em muitos casos querem, permanecer alheias à marginalização e empobrecimento dos trabalhadores e cidadãos.

Esta situação tem o seu reflexo nos observatórios. Estes são também um local para levar a cabo esta concertação. Daí que em muitos deles as fórmulas mistas sejam mais comuns e, salvo excepções, encontram-se nas suas direcções nos seus mecanismos de direcção, de planificação estratégica e, inclusive, de execução.

► Recentemente, a descentralização, iniciada muito antes, de decisões e recursos avançou muito. Contribuíram para isso a aplicação do princípio da subsidiariedade e os resultados positivos da territorialização da intervenção como os pactos territoriais de emprego, os esforços na área do desenvolvimento local, as estratégias urbanas de crescimento socioeconómico e os programas que se aplicam a nível regional. Aí estão como amostra os “*Piani di Zona*” de Itália desde 2000, os “*local partnerships*” e o seu programa de desenvolvimento de inclusão social local na Irlanda, os “*Contrat de Ville*” e os “*projets sociaux de territoire*” em França, o programa português “Redes Sociais”, as “*Missions Locales*” e os Fundos Valon e Flamengo de “*Développement et integration sociale*” na Bélgica, para não falar dos Planos de Inclusão Social das Comunidades Autónomas e a promoção dos Planos Locais no Estado Espanhol.

Tal como já afirmado, nos observatórios mais recentes constata-se uma dupla tensão. Por um lado, uma abertura às dimensões internacionais e, por outro, uma maior importância dada às questões locais. Esta maior sensibilidade à proximidade, por um âmbito territorial mais reduzido, tem o risco de convertê-los em “porta-voz do campanário local”. Mas, ao mesmo tempo torna-os mais capazes

---

<sup>32</sup> Os observatórios de Lisboa e de Lyon “Mission Régionale d’Information sur l’Exclusion Sociale” (França) são especialmente significativos a este respeito.

de analisar os modos de vida mais concretos, de ter mais em conta necessidades do território, de oferecer respostas menos distantes da realidade e de abrir um maior espaço de debate colectivo e cidadão. Nesta perspectiva, alguns observatórios de âmbito superior tendem a constituir antenas locais<sup>33</sup>.

► Por fim, cabe colocar a questão de qual a origem e qual o processo de recepção de informação e produção de conhecimento (de onde e como são recebidas as informações) sobre a pobreza e a exclusão social. Certamente que as estatísticas europeias e nacionais são úteis. Igualmente o são os inquéritos gerais e os específicos à escala nacional. Para além disso, existe um sistema partilhado de indicadores<sup>34</sup> surgidos em Laeken (2001), e entretanto melhorados e aprofundados, o qual permite estudos comparativos. Mas tanto umas como outras, amiúde, são pouco representativas e torna-se quase impossível aplicá-las à escala local. Além disso, os dados administrativos que surgem dos registos das prestações e dos serviços são muito condicionados por estes e dificultam o estabelecimento de relações entre eles e as variáveis a nível micro. Seguramente, a combinação de diversas fontes e métodos é a estratégia que melhor permite ultrapassar algumas destas dificuldades.

Os observatórios têm a vantagem de poder trabalhar com esta combinação acrescentando à visão quantitativa uma mais qualitativa que permita aprofundar com painéis sincrónicos que fornecem uma visão temporal, com monografias territoriais e estudos de percursos<sup>35</sup> individuais e colectivos, sem esquecer todo o leque que oferece a observação participante e a relação com os agentes sociais.

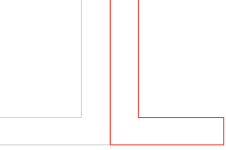
## **Alguns desafios no presente e no futuro**

Para terminar, talvez seja útil colocar alguns desafios que questionam o presente e o futuro dos observatórios.

---

<sup>33</sup> Isto é o que costumam fazer os múltiplos observatórios regionais em Itália e mais recentemente o "Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale" em França.

<sup>34</sup> O "Monitoring poverty and social exclusion" da Joseph Rowntree Foundation da Grã-Bretanha que actualiza um sistema de 50 indicadores.



O primeiro deles é o papel que querem assumir nas estratégias de luta contra a pobreza e a exclusão. Ao lado de quem querem estar. Porque podem mascarar a realidade e justificar aquelas políticas e medidas que contribuem para reproduzir a pobreza e a exclusão. Ou podem contribuir para efeitos paliativos pondo sobretudo em relevo os efeitos e as manifestações dos mesmos. Ou podem tentar assumir uma perspectiva mais preventiva evidenciando as suas causas. Ou podem situar-se numa óptica mais propositiva e emancipadora interpretando os processos, avaliando aquilo que funciona ou não, formulando propostas alternativas. Ao mesmo tempo, há que estar consciente de que um observatório não é um partido político e ainda menos um sindicato, nem uma associação de boas vontades, nem um círculo de debate académico. Mas, modestamente, é um instrumento para conhecer e interpretar a realidade social e transmiti-la. Transformá-la ou não, é tarefa dos seus actores.

O segundo desafio é o de encontrar os caminhos da sua autonomia e independência. Sabendo que sempre serão relativas e que não é possível imaginar um observatório que não responda ao contexto geral e em grande parte aos interesses e valores dos seus patrocinadores, fundadores, financiadores, dos que nele trabalham e do seu público. Multiplicar as fontes de financiamento, a diversidade das suas fontes de suporte, e ter em conta o interesse geral, são passos que podem salvaguardar essa autonomia relativa. O rigor científico, a capacidade de argumentação crítica e não partidária convertem-se em garantias da sua legitimidade e independência. Simultaneamente, não se trata de criar “torres de marfim” afastadas da realidade, mas que os observatórios sejam capazes de dar respostas aos problemas e necessidades concretas (de informação, conhecimento, verificação) que provêm do conjunto dos actores, públicos e privados, que lutam contra a pobreza e a exclusão social, e das vítimas desses fenómenos, os pobres e excluídos.

O terceiro deriva desta articulação entre o conjunto dos actores. Estes podem ser vistos, por um lado, como interlocutores que podem intervir nas decisões dos observatórios, como fornecedores de informação e como beneficiários e utilizadores. Tentar combinar estas três funções não é sensato. Nem todos podem fazer tudo. Há que saber encontrar um sistema participativo (com os especialistas, com as pessoas em situação de pobreza, com o mundo associativo, com a administração local e central...) e canais bem oleados de intercâmbio de informação e conhecimento. Muito especialmente num mundo a transbordar de grande quantidade de

---

<sup>35</sup> Este foi o principal contributo do Observatório Permanente de Desenvolvimento Social de Aveiro, coordenado por Pedro Hespanha, professor da Universidade de Coimbra, desde o ano 2000, mas que já não funciona desde 2006.

informação, há que saber conceber uma visibilidade e produtos que suponham um valor acrescentado e diferenciador e fazê-lo numa linguagem que não exclua ninguém.

Saber articular o local com o global, o concreto com o genérico, é outro desafio actual e vindouro dos observatórios. Apesar de que as consequências da mundialização económica, social e cultural sobre as condições de vida e de trabalho sejam mais perceptíveis, não é fácil incorporá-las na análise concreta da realidade quotidiana. Mas isto não obsta a que estas consequências se vão infiltrando nas situações de pobreza e exclusão. E, portanto, que os observatórios incorporem como tarefa fazê-las aparecer, torná-las visíveis. As instâncias europeias assumem, frequentemente, o papel de “ignição”<sup>36</sup> desta globalização. Multiplicam, neutralizam, provocam mudanças na direcção das decisões globais e a sua influência é mais directa. Daí também o interesse em assegurar o seu acompanhamento<sup>37</sup>. Por outro lado, partir da localização da pobreza para observar os níveis superiores, tão pouco é fácil<sup>38</sup>.

Por fim, o quinto desafio é o de saber renovar o arsenal metodológico e de investigação. Até que ponto servem as definições oficiais, os sistemas actuais de informação estatística, a utilização de indicadores monetários e quantitativos e os registos administrativos, para analisar e interpretar processos de empobrecimento e exclusão que são ao mesmo tempo mais visíveis mas também mais submersos e, portanto, mais opacos aos olhares convencionais? Estas são algumas das perguntas que os observatórios sociais poderiam tentar responder face à crescente opacidade da pobreza e da exclusão. Trabalho não falta!

---

<sup>36</sup> “Relais”, no original.

<sup>37</sup> Esta é uma das funcionalidades do “Observatoire Social Européen” de Bruxelas criado em 1984.

<sup>38</sup> Ainda que seja possível, com estudos comparativos, análises translocais à escala europeia e internacional e o trabalho conjunto de redes de observatórios produzir algumas abordagens aproximativas interessantes.

## Pobreza e Exclusão Social: ■ Um traço feninino na Cidade de Lisboa?<sup>39</sup>

Ana Prata, Daniel Gil, Luísa Pádua, Paula Susano, Sónia Galiau

### Resumo

*O presente artigo<sup>40</sup> foca a pobreza e a exclusão social, procurando estudar essas realidades sob uma perspectiva feminina. O interesse pela temática em apreço justifica-se pela crescente atenção que os fenómenos da pobreza e da exclusão social têm merecido por parte da sociedade, quer no âmbito da agenda política nacional quer internacional.*

*Embora muito se tenha já escrito sobre estas matérias, muito se encontra também ainda por fazer, sendo necessários estudos que privilegiem abordagens mais exaustivas e focalizadas. Assim, partiu-se para a análise da pobreza e da exclusão sob uma perspectiva de diferenciação de género, tendo como hipótese de partida a existência de um vincado traço feninino em ambos os fenómenos. O propósito deste artigo é pois evidenciar os factores que, de modo mais incidente, podem influir nesta diferenciação. Num primeiro momento, é feito um enquadramento conceptual quanto à realidade em estudo, bem como um necessário enquadramento nacional e internacional da pobreza e exclusão femininas. Neste ponto, referimos as principais medidas e orientações definidas pela classe política nacional e internacional, fazendo uma breve descrição dos programas gizados e das políticas de intervenção accionadas para um activo combate à discriminação no género e uma efectiva promoção de uma maior inclusão social.*

*Num segundo momento, reportamo-nos, de modo mais incisivo, à realidade da cidade de Lisboa. Partindo de uma breve análise dos casos de violência doméstica registados, onde de uma forma mais evidente se percebe a grande percentagem feminina de vítimas, dedicamo-nos, depois, à elaboração de um 'Índice de Desigualdade de Género' para o concelho de Lisboa, recorrendo a vários indicadores. Este índice permitiu-nos identificar diferentes níveis de incidência do fenómeno da pobreza e exclusão social, segundo uma perspectiva feminina, na cidade de Lisboa, e espacializar o fenómeno para uma mais eficaz identificação das situações mais gravosas.*

**Palavras-Chave:** *pobreza, exclusão social, mulher, desigualdade de género, discriminação, feminização, inclusão, estratégia, violência, Lisboa.*

<sup>39</sup> Artigo produzido pelo Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional (e-GEO), Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Lisboa

<sup>40</sup> Na realização deste artigo contámos com a atenta orientação e entusiasmo do Professor Doutor José Lúcio, a quem deixamos expresso o nosso agradecimento.

## 1. Enquadramento e conceptualização da feminização da pobreza

*“Women are the last hired, the first fired, and the least likely to qualify for benefits by their employers or provided by their governments.”*  
(Moghadam, 2005:22)

A pobreza é um fenómeno que atinge homens e mulheres, adultos e crianças. Todavia, afecta de diferentes formas, e desigual intensidade, cada um destes segmentos. As mulheres, para além da discriminação biológica e dos papéis desempenhados na sociedade, *“enfrentam condições desvantajosas que acumulam e intensificam os já numerosos efeitos da pobreza”* (Social Watch, 2005:27). De acordo com a *Plataforma para a Acção da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*, realizada em Beijing, em 1995, mais de 1 bilião de pessoas vivia em condições inaceitáveis de pobreza, sendo a maior parte delas mulheres, sobretudo nos países em vias de desenvolvimento. (Moghadam, 2005).

Em Portugal, 21% da população, em 2004, vivia abaixo do limiar da pobreza, sendo as mulheres as mais afectadas, 22% destas encontravam-se em situação de pobreza (MTSS, 2006). Por seu lado, o *Plano Nacional de Acção para a Inclusão* apontava claramente a relação existente entre o processo de desenvolvimento económico português e o crescendo de casos de desigualdade no género, situação que se apresentava, à altura, como a mais grave em toda a União Europeia, manifestando-se numa gritante diferença na distribuição de rendimentos.

## 2. Da origem do termo feminização da pobreza à consciencialização sobre esta realidade

O termo *feminização da pobreza* tem sido amplamente utilizado. O significado desta expressão carece, porém, de alguma clarificação, já que, em sentido restrito, *feminização* parece apontar apenas para que o facto da proporção de mulheres entre o número total de pobres estar a crescer. Esta hipótese, porém, não é consensualmente aceite. Pois, se por um lado, a transformação dos modelos de família e a precarização das relações laborais parecem tornar as mulheres sujeitos mais vulneráveis ao fenómeno da ‘nova pobreza’, por outro, é certo que as mulheres sempre estiveram sobrerrepresentadas na população pobre, em função da precariedade dos

seus recursos pessoais, quer do ponto de vista material, quer em termos de privação cultural.

Efectivamente, o conceito de *feminização da pobreza* foi introduzido no Brasil, e foi Diane Pearce que, em 1978, pela primeira vez, o utilizou para se referir a um fenómeno crescente que observara: a mulher com filhos que deixava de viver no mesmo domicílio que o seu marido ou companheiro, e assumia a responsabilidade pelo sustento da família. Situação que frequentemente se designada pela expressão ‘mulheres chefe de família’.

Só nos últimos anos, e sobretudo a partir do desenvolvimento de estudos específicos sobre esta temática, de ganhos no campo da legislação dos direitos humanos e de várias lutas organizadas por movimentos pelos direitos das mulheres, é que a pobreza feminina ganhou evidência e espaço para o debate. Tal significou uma maior visibilidade da pobreza feminina e uma maior tomada de consciência da mesma, em especial, por parte das próprias mulheres. A *feminização da pobreza* é, antes de tudo, a feminização da consciência da pobreza.

De facto, as inúmeras carências sentidas pelas mulheres eram frequentemente suportadas e encobertas no seio da família tradicional, pelo que a situação de pobreza das mulheres tendia a diluir-se, pelo menos em termos institucionais, na pobreza familiar, perdendo assim visibilidade a nível da opinião pública, das estatísticas, das próprias políticas e serviços sociais. Reside aqui o motivo da tardia visibilidade e consciencialização para o fenómeno. Lembremos, a título ilustrativo, a vivência da mulher portuguesa no período Estado Novista. A mulher salazarista era considerada um ser débil e de natureza frágil, estava afastada do ‘espaço público’, o seu palco de acção era a ‘esfera privada’, o lar, onde devia desempenhar o seu papel de esposa, mãe e educadora.

Hilda Scott (1984), afirma existir uma clara e progressiva feminização da população pobre<sup>41</sup>. Considera a autora que *“o sistema económico, que conhecemos, provoca, embora indiscutivelmente a diferentes velocidades, o empobrecimento contínuo do conjunto das mulheres, tanto nos países desenvolvidos como nos não desenvolvidos. (...) A distinção entre trabalhos remunerados, a redistribuição do trabalho induzida pela evolução técnica, e a transferência progressiva para as mulheres do encargo das crianças,*

---

<sup>41</sup> Atente-se, porém que “a melhoria não é para todos. O aumento dos recursos beneficiou sobretudo os jovens velhos, bem cobertos pelo seu sistema de reforma. As pessoas muito idosas, as mulheres que só beneficiam de baixas pensões, os deficientes, encontram-se pelo contrário numa penúria cruel” (KAUFMANN, 1990).

*conduz a uma pobreza específica das mulheres*” (Chronique Féministe, in REM, 1990).

Embora o conceito de *feminização da pobreza* tenha gerado amplo debate e suscitado viva controvérsia, não sendo, portanto, a sua aplicação ainda consensual, o conteúdo dos debates tem-se vindo a deslocar gradualmente. Já não parece tão importante discutir se há ou não feminização da pobreza, até porque as diferentes perspectivas em confronto contêm importantes elementos de análise, devendo, por isso, ser encaradas de uma forma complementar entre si, mas antes revelar as causas da pobreza das mulheres, os mecanismos particulares que geram o seu empobrecimento e, sobretudo, demonstrar a necessidade de respostas políticas e sociais específicas capazes de prevenir e/ou minorar essa mesma pobreza.

Neste sentido, há que ter em consideração que a pobreza, em geral, resulta da incidência de um factor que ocorre pontualmente – doença, divórcio, maternidade, viuvez – sobre uma discriminação estrutural, motivada por questões raciais, etárias, sexuais, económicas, sociais. Sem um qualquer tipo de discriminação estrutural, a doença, o divórcio, a maternidade, ou mesmo o desemprego, não seriam suficientes para submergir as mulheres na pobreza. A luta contra a pobreza é, portanto, inseparável da luta contra a discriminação.

### **3. Da complexidade das situações de feminização da pobreza à análise das suas causas e consequências**

As Nações Unidas, alargaram um pouco o conceito de *feminização da pobreza* a outras situações em que a mulher, apesar de poder não ser o único elemento adulto no domicílio, é, ainda assim, a chefe de família. No seu estudo “*Improving concepts and methods for statistics and indicators on the situation of women*”, publicado em 1994, as Nações Unidas (NU) apresentaram 3 tipologias de mulheres chefes de família:

- ▶ Agregados familiares compostos por uma única pessoa;
- ▶ Agregados familiares onde há mulheres e crianças, mas não homens adultos;
- ▶ Agregados familiares onde há homens adultos, mas que devido a invalidez, desemprego, alcoolismo ou outros factores, é a mulher a responsável pelo sustento familiar.



As primeiras duas situações dizem respeito às mulheres chefes de família ‘de jure’, ao passo que a terceira situação respeita a situações de mulheres chefes de família ‘de facto’ (Moghadam, 2005).

Tal exposição revela que as mulheres apenas lideram economicamente um agregado familiar em situações de ausência ou incapacidade do homem adulto. (Novellino, 2004). Alertava-se então para a situação de fragilidade e vulnerabilidade da mulher em situação de chefe de família e do respectivo agregado familiar que, em termos comparativos, se tornam mais pobres do que os liderados por homens. De notar aliás que, se é difícil à mulher liderar economicamente o seu agregado familiar, escassas são aquelas que conseguem mesmo trabalhar por conta própria, como é revelado no capítulo referente à realidade internacional da mulher.

Todavia, a definição de mulher chefe de família pode apresentar-se segundo outros critérios que não exclusivamente o relativo à presença/ausência de homem, como o acima referido. Segundo Fuwa (2000, citado por Novellino, 2004) as famílias chefiadas por mulheres podem ser classificadas segundo diferentes perspectivas:

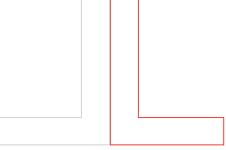
- ▶ **Chefia auto-declarada** – aquela em que se define chefia feminina quando não há na casa um homem adulto;
- ▶ **Definição puramente demográfica** – distingue-se entre domicílios onde as mulheres são declaradas chefes de família porque o homem se encontra ausente, embora este envie remessas para o sustento familiar, e domicílios em que a mulher é chefe de família por não ter parceiro. Estão nesta última situação as mulheres solteiras, viúvas ou separadas;
- ▶ **Definição económica** – a chefia da família é definida com base no rendimento do agregado familiar, sendo o chefe de família o que tiver maior rendimento individual ou que mais contribui, proporcionalmente, com o seu rendimento para o agregado familiar, ou ainda, o que mais contribui em termos de horas dispensadas no mercado de trabalho e no domicílio.

De acordo com Novellino e Barroso (2004), a pobreza entre as mulheres tem várias características intrínsecas, muito associadas ao mercado de trabalho. Entre elas destacam-se o facto de muitas mulheres trabalharem em *part-time* ou em regime de trabalho temporário e serem, geralmente, economicamente menos activas que os homens, serem alvo de discriminação salarial, obtendo salários inferiores aos dos homens, desempenharem

funções com menores exigências qualificativas e, também, por participarem nos mais baixos níveis da economia informal. A pobreza feminina está ainda associada à gravidez precoce de jovens raparigas solteiras, sendo que estas são geralmente provenientes de agregados familiares já pobres. Por outro lado, verifica-se, especialmente nos países ditos em desenvolvimento, o difícil acesso à propriedade, ao crédito, ao capital, ao trabalho bem remunerado, associado ao facto de serem mães com crianças dependentes, o que faz das mulheres seres mais vulneráveis.

A feminização da pobreza tem ainda outra causa, segundo Moghadam (2005), a qual diz respeito à própria desigualdade fomentada e cultivada no seio do núcleo familiar. As desigualdades no seio familiar traduzem-se no acesso preferencial dos homens do agregado familiar aos recursos, bens e cuidados de saúde, assim como à maior preferência das famílias relativamente aos filhos homens já que se entende que estes contribuem mais significativamente para a economia da família e podem assegurar a velhice dos progenitores, ideias coadjuvadas ainda pelo facto do casamento dos rapazes não implicar tão elevados, quando comparado com o de uma rapariga. Os rapazes beneficiam também de maiores oportunidades de educação e formação do que as raparigas, as quais são desde logo preparadas para casar. Esta situação de discriminação é mais evidente em países em desenvolvimento como a Índia, Bangladesh, Paquistão e Afeganistão. A própria realidade portuguesa, antes e pós-25 de Abril de 1974, como veremos mais à frente, é bastante ilustrativa desta “masculinização” da sociedade e da economia, e da pressão a que se encontra submetida a mulher, enquanto força de trabalho e agente dinâmico da sociedade.

A discriminação evidente contra as mulheres na ocupação de cargos superiores, o menor acesso a espaços de decisão e as situações de violência, são outros aspectos que estão na base da pobreza entre as mulheres, e que se agudizam quando associados à discriminação racial, étnica, social ou de orientação social (Social Watch, 2005; Castro, 1999). Tal realidade, não só acentua a situação de pobreza da mulher e do seu núcleo familiar, como também concorre para a transmissão da pobreza entre gerações sucessivas, outro fenómeno específico de pobreza que decorre daquele primeiro (feminização da pobreza). Observa-se ainda uma divisão dos trabalhos por sexo, assim como a uma maior limitação do acesso a bens materiais, sociais (apoios sociais) e culturais (educação e cultura) por parte das mulheres.



Actualmente, ainda que se percebam algumas barreiras e entraves a um maior protagonismo por parte das mulheres, há que assumir, claramente, que se assistiu a uma crescente emancipação feminina, na segunda metade do século XX, o que permitiu alcançar liberdades, espaços e funções que até então estavam vedadas à mulher. A maior empregabilidade da mulher, um mais elevado nível de educação, e o acesso à cultura, são exemplos de conquistas femininas verificadas neste período. Contudo, tal evolução não impediu que fosse este grupo de população, um dos segmentos mais vulneráveis a situações de exclusão social e de pobreza (Pereira, 2004, Castro, 1999). Alguns autores que consideram que várias dos casos de pobreza e exclusão se devem à adopção de medidas e políticas neoliberais que visavam a liberalização dos preços, a redução da despesa dos governos, a redução das políticas e financiamento do Governo em programas de apoio social, o aumento do custo dos serviços públicos, ou redução dos serviços, a privatização de empresas, a flexibilização do trabalho, a modernização das tecnologias de gestão e a introdução de taxas de valor acrescentado. Tais medidas, a seu tempo, revelaram ter efeitos perversos, nomeadamente contra o princípio da equidade entre os sexos, a uniforme distribuição de recursos, a igualdade de oportunidades e o acesso ao poder e cargos de chefia.

Estudos revelaram que, de facto, as consequências da adopção das políticas neo-liberais afectaram mais negativamente as mulheres do que os homens, e mais as famílias lideradas por mulheres do que as chefiadas por homens (Banco Mundial, 1990, citado por Moghadam, 2005).

Apesar da grande vulnerabilidade das famílias chefiadas por mulheres, observa-se que este tipo de agregado familiar está em expansão, situação que se deve ao aumento da esperança média de vida das mulheres, à crescente aceitação por parte da sociedade das mulheres mães solteiras, ao seu maior envolvimento feminino na economia, e ao facto de cada vez maior número de mulheres conseguir garantir, por si só, uma habitação para o seu agregado familiar.

#### **4. A realidade internacional**

*“Em nenhum país do mundo as mulheres têm as mesmas oportunidades que os homens.”* (Social Watch, 2005).

As desigualdades e disparidades entre género, que vimos referindo, são

conhecidas no geral, no entanto, o retrato internacional espelha diferenças culturais, políticas e económicas, que induzem e produzem realidades distintas e problemas específicos. A conjuntura do mercado de trabalho e a estrutura de base reflectida na divisão de tarefas, à qual está associado o trabalho doméstico, limitam, de facto, as oportunidades de acesso a recursos materiais e sociais e a participação nas decisões políticas, económicas e sociais, factores que, por sua vez, dificultam a obtenção de um sistema de assistência ou protecção social e colocam as mulheres numa situação de maior risco de pobreza. (Observatório da Cidadania, 2005:27).

Considerando diferentes indicadores de instituições internacionais, nomeadamente os das Nações Unidas e de algumas Organizações Não Governamentais (ONG's) constatam-se, mais facilmente, as diferenças a que as mulheres estão sujeitas. Contudo, a medição da pobreza das mulheres nem sempre é reflectida nas estatísticas, porque em muitos casos se utiliza como unidade de análise, a família, e a sua renda familiar. Situação que limita, desde logo, a análise das dimensões intrafamiliares de pobreza, sendo difícil retratar o modo como homens e mulheres experimentam este fenómeno no seio de uma mesma família. (Observatório da Cidadania, 2005:29).

As diferenças de género, sublinhadas em diversos estudos, indicam que as dimensões com maior discrepância são a educação, entenda-se, o acesso ao ensino, o acesso digno ao mercado de trabalho, e o acesso à política e à defesa dos interesses inerentes às mulheres.

No que se refere à educação, saltam à vista os valores de alguns países que, por razões culturais ou por opção política, optam por não estimular a obrigatoriedade escolar das raparigas, assim, não é de estranhar que sejam as mulheres a apresentar taxas de abandono escolar mais elevadas. São, de facto, as mulheres *“as primeiras a ter de deixar a escola para ajudar no trabalho doméstico e prestar cuidados aos irmãos (...) Um investimento na educação das mulheres não só promove uma maior igualdade, como tende a traduzir-se, directamente, numa melhor situação da família, em melhores cuidados de saúde, no controle de natalidade e, potencialmente, numa maior autonomia económica (...).”* (Carvalho, 2005:167)

O acesso ao mercado de trabalho é, também, desigual entre géneros. Os indicadores que permitem identificar este fenómeno são a diferença salarial e o empreendedorismo.

As mulheres que, em todo o mundo, trabalham por conta própria são um número bastante reduzido. Em 79% dos países os homens superam no que se prende com a formação de empresas, facto a que não é indiferente a estrutura do emprego. *“A actividade económica feminina continua sendo caracterizada pela segregação ocupacional, em sectores de baixo status, com remuneração menor que a dos homens, mesmo quando elas exercem a mesma carga horária e têm níveis equivalentes de escolaridade. Além disso, nas áreas que estão abrindo novas oportunidades para as mulheres, as actividades, em grande parte, são em empregos em part-time, ou em postos mais precários e menos qualificados, além de uma presença forte no mercado informal.”* (Posthuma, Lombardi: 124)

Estudos sobre o uso do tempo confirmam que as mulheres gastam mais tempo do que os homens em actividades não remuneradas. Isto indica que têm jornadas mais longas em detrimento da sua saúde e níveis nutricionais. Na Itália, *“o aumento da participação feminina não foi acompanhado por uma distribuição mais justa das actividades familiares. As tarefas não-remuneradas de cuidar das crianças e das actividades de reprodução social recaem quase inteiramente sobre as mulheres, cujo número total de horas trabalhadas, remuneradas e não-remuneradas é, em média, 28% superior ao dos homens, de entre os quais, cerca de 35,2% não dedica qualquer tempo à actividade de cuidados na família.”* (Observatório da Cidadania, 2005:27). Há, de facto, uma forte relação entre o trabalho não-remunerado e o empobrecimento das mulheres.

No que se prende à esfera política, apenas 10,3% dos países têm mais de 30% de mulheres no poder político, valor considerado mínimo, de acordo com estudos internacionais, para que as mulheres possam exercer uma influência real sobre os processos políticos. Entre os países com melhor desempenho destacamos o Ruanda, o único país africano representado.

Na Europa encontramos valores muito aquém deste referencial mínimo, de 30%. Na Turquia, por exemplo, a participação política das mulheres nos órgãos políticos é desconcertantemente baixa, constituindo estas apenas 4,4% (União Europeia, 2005).

O Índice de Equidade Género (IEG), desenvolvido pelo *Social Watch*, mede a equidade de género avaliando as dimensões educacionais, (diferenças de matrícula nos anos escolares e taxa de alfabetização) a participação económica (diferenças de participação da mulher no mercado de trabalho,

e as diferenças salariais) e a participação política (baseada na proporção de mulheres que desempenham funções profissionais a nível técnico, legisladoras, e com cargos políticos). E vários autores afirmam que se trata de um instrumento deveras útil, que servirá como um primeiro passo para a combinação de diferentes dimensões num mesmo índice. A perspectiva de género deve ser incorporada em todas as análises do desenvolvimento social, porque, a equidade de género é, de facto, uma das condições essenciais para se alcançarem mais altos níveis de desenvolvimento (Social Watch, 2005).

Os valores calculados com este índice, para o ano de 2007, indicam, sem surpresa, que os lugares cimeiros pertencem aos países nórdicos, os quais adoptaram medidas decisivas para o equilíbrio e termo das desigualdades de género. De entre os países com melhor desempenho destaca-se, novamente, o Ruanda, curiosamente um dos países menos desenvolvidos do mundo, mas que se encontra em terceiro lugar no IEG, logo abaixo da Suécia e da Finlândia. Este facto, revela que a riqueza de um país não é pré-condição de equidade. No Ruanda, 48% dos cargos políticos pertencem a mulheres, existem fundos locais à disposição de micro-crédito para projectos produtivos de mulheres, a Constituição Rwandesa formalizou estruturas de promoção à equidade, e foi criada a Oficina de Monitorização da Mulher, com o propósito de facilitar a participação pública da mulher. *“Esto demuestra que no es necesario alcanzar altos niveles de crecimiento económico o industrialización para implementar políticas efectivas para a promoción de una mayor equidad de género”*. (Karina, Social Watch, 2007).

A completa equidade do género não existe em nenhum país. A figura 1 apresenta a realidade da equidade do género, em termos generalistas, em todo o mundo. Os valores obtidos por intermédio do IEG indiciam uma evolução a duas velocidades: enquanto existem países onde as disparidades são reduzidas e com tendência a diminuir, existem outros onde se regista ainda grande disparidade de valores, nomeadamente nas regiões africanas e no médio oriente.

O IEG de 2007 permite também verificar que as regiões da América do Norte e da Europa, com índices 74 e 72, respectivamente, logo seguidas pela América Latina e pelo Caribe, com índice 65, essencialmente devido à posição do Brasil, são as que se destacam com valores de índice de equidade de género mais elevados. Em quarto lugar, encontramos a região da Ásia Oriental e Pacífico, com 62, seguida da Ásia Central, com índice 60.

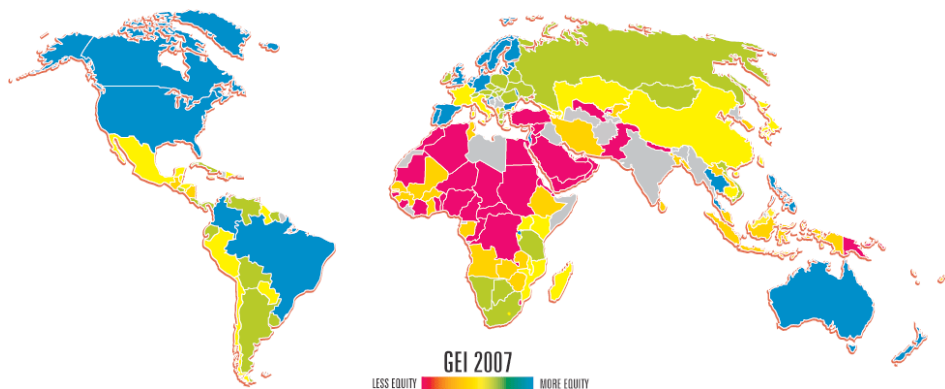


Figura nº 1: O IEG no mundo em 2007  
 Fonte: Social Watch, 2007

Os últimos lugares pertencem à região da África Subsaariana (54), Ásia Meridional (52), Médio Oriente e Norte de África (48).

## 5. A pobreza e exclusão social das mulheres na agenda internacional

Grande parte dos esforços para que o problema dos direitos da mulher fizesse parte da agenda internacional, dando-lhe assim uma grande visibilidade e fazendo com que fosse efectivamente considerado um problema de escala global, foram desenvolvidos no seio das Nações Unidas, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Embora a ONU funcione mais como um fórum global, tendo dificuldades em ver implementadas as suas medidas, visto que, em grande parte das áreas onde se debruça, onde se inclui a igualdade de género, a implementação das recomendações depende muito da vontade do próprio país, o seu papel foi fundamental para dar visibilidade às desigualdades entre homens e mulheres. Em termos de discurso, as várias conferências realizadas pelas Nações Unidas, ao longo do século XX, geraram importantes mais-valias, lançado processos de discussão verdadeiramente globais e massivamente participados.

Embora, inicialmente, a ONU não tenha adoptado uma linguagem que abordasse especificamente a questão das mulheres, os primeiros

documentos oficiais marcam a ideia que resume um pouco toda a luta pela igualdade de género até aos nossos dias: os direitos da mulher são uma parte indivisível dos direitos do Homem, tal como expressa o 1º artigo da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948): “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos...*”.

A questão dos direitos da mulher ganha um novo fôlego no ano de 1975, quando a *Comissão do Estatuto das Mulheres* (criada em 1946) impulsiona a designação deste ano como o *Ano Internacional da Mulher*, relembrando a comunidade internacional que a discriminação contra as mulheres continuava a ser uma realidade em grande parte do mundo. O ponto alto desta iniciativa passou pela realização da *I Conferência Mundial Sobre a Mulher*, na Cidade do México, onde se definiram os três objectivos que constituiriam a base de trabalho das Nações Unidas na busca pela igualdade entre sexos. São eles:

- ▶ Igualdade total entre sexos e eliminação da discriminação contra as mulheres;
- ▶ Integração e participação da mulher no processo de desenvolvimento;
- ▶ O importante contributo da mulher no fortalecimento da paz mundial.

Outro resultado directo desta conferência foi o ‘prolongamento’ do *Ano Internacional da Mulher* para a *Década da Mulher* (entre 1976 e 1985). Até ao fim desta década, os 127 países membros já tinham um enquadramento legal e institucional de apoio e promoção de políticas e programas direccionados para a igualdade entre sexos e a participação da mulher no processo de desenvolvimento. Mas, talvez o maior avanço conseguido na *Década da Mulher*, tenha sido a aprovação e adopção da *Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres* em 1979, constituindo um marco incontornável na luta pelos direitos pela mulher, inserindo definitivamente este tema na agenda internacional e dando-lhe uma base legal aplicável em todo o mundo. No geral, esta Convenção constitui o mais completo guia de acção para o combate das várias forças que criam e mantêm a discriminação com base no sexo, abordando áreas como os direitos cívicos e estatuto legal da mulher, os direitos de reprodução e ainda questões relacionadas com factores culturais e igualdade entre sexos, nomeadamente o papel da mulher na sociedade.

A terminar a *Década da Mulher* foram ainda realizadas mais duas



*Conferências Mundiais Sobre a Mulher*: uma em Copenhaga (1980), e outra em Nairobi (1985). Ambas as conferências reforçam as ideias já anteriormente defendidas mas abordam, com maior ênfase, as questões do combate à violência contra as mulheres, lançando um debate global sobre a questão, em grande parte graças ao papel e actuação de ONG's. Todo este caminho percorrido culminou com a adopção da *Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres* na conferência das Nações Unidas sobre os direitos humanos, que se realizou, em 1993, na cidade de Viena.

A quarta, e até agora última, *Conferência Mundial Sobre a Mulher* decorreu na cidade de Pequim, em 1995, dando mais tarde lugar a dois processos de revisão: “Beijing +5” (2000) e “Beijing +10” (2005). Desta conferência são de destacar dois resultados: a *Declaração de Pequim* e a criação da *Plataforma de Acção de Pequim*.

A *Declaração de Pequim* reforça os ideais defendidos anteriormente, no entanto, pela primeira vez, é expresso o desejo, algo ambicioso, de combater os factores estruturais da pobreza das mulheres, mudando as próprias estruturas económicas. Também está explícito no documento que a promoção do igual acesso a recursos (por parte das mulheres) se estende a novas áreas como o crédito, ciência, tecnologia, informação e comunicações, portanto, um reflexo da evolução mais recente da sociedade.

A *Plataforma de Acção de Pequim* estabelece um extenso programa para o desenvolvimento do estatuto da mulher e reforça a protecção dos seus direitos humanos, definindo 12 áreas críticas de actuação com vista ao *empowerment* das mulheres em todo o mundo. Em Pequim são introduzidos novos conceitos que ainda hoje são muito discutidos. Talvez o exemplo mais relevante seja o conceito de *gender-mainstreaming*, ou seja, o de incluir a perspectiva da mulher em todas as actividades e políticas a desenvolver, tendo sempre em conta os diferentes impactos que as medidas podem ter para a igualdade de género. Este conceito foi adoptado e posto em prática pela União Europeia (UE).

De facto, a UE é uma instituição que procura activamente uma maior igualdade entre géneros, possuindo uma extensa legislação sobre estas matérias e um enquadramento institucional que engloba todas as suas instituições mais importantes. Os objectivos da UE em matéria de igualdade entre as mulheres e os homens consistem em assegurar a igualdade de oportunidades e tratamento entre os dois sexos, por um lado, e em lutar

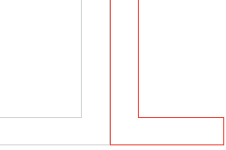
contra toda a discriminação fundada no sexo, por outro. Seguindo a ideia do *gender-mainstreaming* a UE procura activamente incluir a igualdade de género em todas as suas actividades e analisar os impactos diferenciados que as diferentes políticas têm sobre os homens e as mulheres.

Para alcançar a igualdade de género no espaço comunitário, a UE procura desenvolver uma estratégia global que integre e vincule todas as suas instituições mais importantes. É por esta razão que a igualdade de género é uma preocupação de todas as instituições europeias (Conselho de Ministros, Comissão, Parlamento e Conselho Europeu). Como reflexo directo deste facto, é natural que a própria legislação europeia respeite o conceito de *gender-mainstreaming*. A legislação Europeia sobre a igualdade de género é bastante extensa e aborda vários dos temas que foram desenvolvidos durante as conferências da ONU no século passado. Uma das principais políticas europeias, sendo também uma das primeiras a ser elaboradas, consiste no princípio do salário igual para um trabalho igual, implicando que homens e mulheres ganhem o mesmo ao trabalhar na mesma profissão. As medidas preconizadas pela UE para se alcançar a igualdade de género abordam então as mais variadas áreas: desde o emprego, passando pela segurança social, violência contra as mulheres, tráfico e exploração sexual e até questões relacionadas com o espírito empresarial. Destacamos ainda os seguintes programas e instituições, com vista à igualdade de género, a decorrer no espaço europeu: Instituto Europeu para a Igualdade de Género, Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres (2006–2010) e o Programa PROGRESS (2007–2013).

Muito tem sido feito desde o período do pós-Segunda Guerra Mundial no campo dos direitos da mulher. Os progressos, principalmente nos países desenvolvidos, são notáveis: comparando a situação de há 30–40 anos atrás com a actualidade, as diferenças são abissais. Apesar disto, a verdade é que muito continua por fazer. Atrás dos progressos assinaláveis vêm novos obstáculos, novas formas de discriminação mais ‘camufladas’. Existe ainda um longo caminho a percorrer para se alcançar a igualdade de género, no entanto, existem também actores e agentes – governos, organizações internacionais, ONG’s – dispostos a levar a luta em frente.

## **6. A intervenção das Organizações Não Governamentais (ONG’S)**

Tradicionalmente as ONG’s estão na vanguarda no que toca à promoção de novas ideias e encorajamento dos governos na sua implementação. A



todas as escalas (internacional, nacional, regional e local), estas organizações acabam por funcionar como a voz das comunidades, devido a uma maior aproximação aos seus problemas e especificidades. O input das ONG's é, por esta razão, extremamente valioso, porque representa a visão da sociedade civil, e a sua acção pode ser um catalisador extremamente importante da mudança.

No que toca à igualdade de género, podemos verificar que a acção das ONG's se tem vindo a intensificar desde as primeiras conferências da ONU sobre a mulher até aos dias de hoje. De facto, as ONG's têm mesmo sido as principais defensoras da implementação das orientações que emanam das várias conferências da ONU, desde a *1 Conferência Mundial Sobre a Mulher*, em 1975, realizada na Cidade do México. A sua variedade é imensa: desde ONG's mais dedicadas à participação em fóruns mundiais, passando pela violência doméstica e abordando também sectores mais específicos da sociedade, como os jovens. Esta grande variedade possibilita ganhar-se uma perspectiva holística sobre os problemas em questão, articulando-se as várias ONG's em plataformas de diferentes âmbitos espaciais.

Um aspecto interessante a referir é que estas ONG's, e a luta pela igualdade de género no geral, têm vindo a evoluir na sua filosofia de trabalho, ou seja, tem-se evoluído de uma perspectiva mais centrada apenas na mulher para uma 'perspectiva de género', onde se analisam as relações e diferenças entre homens e mulheres, e como estas são influenciadas por factores sociais, económicos, políticos e culturais no contexto das diferentes sociedades. Este facto parte do reconhecimento de que a desigualdade entre mulheres e homens está bem enraizada nos valores tradicionais das sociedades, sendo assim necessário transformar a própria estrutura e ordem dessas mesmas. E no que toca a esta luta, as ONG's estão de facto nas linhas da frente.

## **7. A realidade nacional**

A realidade territorial nacional de combate à pobreza e exclusão social, enquadra-se nas diversas políticas europeias de inclusão e igualdade de oportunidades, e nas diferentes plataformas apostadas na consolidação de projectos de erradicação da pobreza nacional entre as mulheres, a que anteriormente nos referimos. E, de facto, tamanhos esforços conduziram já a um avanço, ainda que ténue, no posicionamento nacional relativamente ao Índice de Equidade de Género (IEG). Segundo o IEG, entre 2004 e 2007,

dos 154 países considerados, Portugal registou uma evolução positiva de 2.9 alcançando, numa escala de 0–100, o valor 73, o que posiciona o País em vigésimo oitavo lugar. Ainda seguindo o indicador da *Social Watch*, nas três dimensões consideradas para o cálculo do índice de equidade – educação, economia e ocupação de cargos políticos – Portugal apresenta, respectivamente, 97.8, 69 e 49.7 valores.

Em contexto europeu, e segundo o relatório da REAPN (Rede Europeia Anti-Pobreza), em 2004, 16% da EU encontrava-se em risco de pobreza, indicador que, neste caso, é medido através da % da população com rendimentos inferiores ao limiar de 60% do rendimento mediano equivalente. Portugal apresenta aqui um valor superior à média, uma vez que se situa nos 20% de população em risco de pobreza.

No que se refere à taxa de desemprego, o País, quer na taxa de desemprego dos homens quer das mulheres, apresenta sempre valores superiores à média europeia, com uma diferença de género de cerca de 4 valores percentuais.

Outro indicador importante é a desigualdade na distribuição de rendimentos. Segundo fonte Eurostat, em 2004, 20% da população da EU com maior rendimento recebeu quase 5 vezes mais do que os 20% da população com os rendimentos mais baixos. Portugal apresenta aqui o valor mais elevado (7.2%) em oposição aos países Nórdicos, a República Checa e Eslovénia (entre 3.1% e 3.5%).

Para 2006, o Instituto Nacional de Estatística, no que se refere à taxa de risco de pobreza, considerou que se encontravam no limiar da pobreza os habitantes com rendimentos anuais, por adulto, equivalentes a 4386 Euros, correspondente a 366 Euros por mês. De acordo com estas especificidades, 18% dos residentes, em 2006, estavam em risco de pobreza, e considerando apenas as mulheres os valores rondariam os 19%.

## **8. Orientações e políticas nacionais para a Inclusão e Igualdade de Género**

Apresentam-se de seguida, em linhas gerais, as principais medidas e planos nacionais para a inclusão e igualdade no género: o **III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007–2010)**, actualmente em vigor, sustentará as políticas do Governo até ao horizonte de 2010; o **Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2006–2008)**, deu já grande

foco à situação vivida pelas mulheres; o **Programa Operacional Temático Potencial Humano (2007–2013)**, programa de fundos estruturais, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), promove a maior equidade no género e a promoção de oportunidades para as mulheres; e o **Sistema de Incentivos à Inovação**, que apoia o empreendedorismo feminino, como forma de estimular a criação de empresas lideradas por mulheres em Portugal.

O **III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género** refere desde logo que a igualdade entre mulheres e homens é um princípio da Constituição da República Portuguesa e uma das tarefas fundamentais do Estado Português, que deve, não só garantir o direito à igualdade, mas, também, assumir a sua promoção. Trata-se de garantir às mulheres portuguesas a vivência plena da cidadania e da democracia. O Plano intervém em 5 áreas estratégicas, designadamente: (1) Perspectiva de Género em todos os Domínios de Política enquanto requisito de Boa Governação; (2) Perspectiva de Género em Domínios Prioritários de Política de Saúde, Educação e Formação; (3) Cidadania e Género; (4) Violência de género; (5) Perspectiva de Género na União Europeia, no Plano Internacional e na Cooperação para o Desenvolvimento.

O **Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2006–2008)** não actua, concretamente, sobre a inclusão da mulher, mas inclui a mulher e atende à situação de pobreza e exclusão de que esta é vítima nas suas 3 prioridades estratégicas: (1) Combater a pobreza das crianças e dos idosos, através de medidas que assegurem os seus direitos básicos de cidadania; (2) Corrigir as desvantagens na educação e formação/qualificação; (3) Ultrapassar as discriminações, reforçando a integração das pessoas com deficiência e dos imigrantes.

Os objectivos da política de inclusão social fazem uma clara referência à promoção da igualdade entre homens e mulheres:

- ▶ Garantir o acesso de todos aos recursos, direitos e serviços sociais básicos, necessários à participação na sociedade, ao mesmo tempo que se encontram respostas para formas extremas de exclusão e se combatem todas as discriminações conducentes à exclusão;
- ▶ Garantir a inclusão social activa de todos, através da promoção da participação no mercado de trabalho e do combate à pobreza, e à exclusão das pessoas e dos grupos mais marginalizados;
- ▶ Garantir que as políticas de inclusão social são bem coordenadas

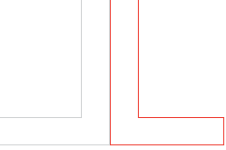
e contam com o envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes (incluindo as pessoas que vivem na pobreza), que são eficientes e integradas em todas as políticas públicas relevantes, designadamente as políticas económicas e orçamentais, de educação e formação e os programas dos fundos estruturais (nomeadamente o FSE), e que têm em conta a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres.

**O Programa Operacional Temático do Potencial Humano (POPH)**, enquanto Programa de Apoio financeiro no âmbito do QREN, irá financiar projectos de valorização humana, leia-se, qualificação e formação. Apresenta-se oportuna a sua análise porquanto a igualdade no género é um dos objectivos preconizados neste Programa de financiamento. Importa, contudo, referir que o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e o POPH mais não fazem do que reflectir as orientações europeias e nacionais para a promoção da igualdade entre homens e mulheres, sendo instrumentos financeiros que, baseados naquelas linhas orientadoras estratégicas, irão promover a implementação de acções concretas para o alcance dos objectivos traçados.

O objectivo central deste Programa Operacional é então: *“Potencial humano com prioridade para intervenções no âmbito do emprego privado e público, da educação e formação e da formação avançada, promovendo a mobilidade, a coesão social e a igualdade de género, num quadro de valorização e aprofundamento de uma envolvente estrutural propícia ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.”* (MAOTDR, 2006:6). Um dos domínios de intervenção do POPH respeita, precisamente, ao apoio ao empreendedorismo feminino, visando especificamente o reforço da intervenção das mulheres em todos os sectores da vida social, nomeadamente na tomada de decisão; na entrada no mercado de trabalho; no aumento da competitividade; na eliminação das desigualdades salariais.

Finalmente, o **Sistema de Incentivos à Inovação** é um dos mecanismos de apoio financeiro surgido no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e que tem por objectivo estimular a inovação no tecido empresarial português através da produção de novos bens e serviços e da utilização de novos processos tecnológicos, organizacionais e de marketing; estimular o empreendedorismo jovem e feminino; e apoiar a criação de empresas ou empresas recentes.

A taxa de incentivo é objecto de majoração em função da dimensão da



empresa (pequena - 20%; média - 10%), do tipo de estratégia (individual; colectiva - 10%), tendo também em conta o facto de se tratar de um projecto de empreendedorismo jovem ou feminino (10%).

Os projectos são classificados como projectos de empreendedorismo feminino se preencherem dois requisitos:

- ▶ A empreendedora detém, directa ou indirectamente, uma participação igual ou superior a 50% no capital social, durante dois anos;
- ▶ A empreendedora desempenha funções executivas na empresa e mantém-nas, pelo menos, dois anos após a conclusão do projecto.

Para determinar se se trata de um projecto de empreendedorismo feminino, o órgão receptor da candidatura a este sistema de incentivos, pede sempre parecer à Comissão da Cidadania e da Igualdade de Género. Resta saber, contudo, se as “empreendedoras” surgem por iniciativa própria ou apenas como sócias de “conforto”, numa estratégia visando garantir mais 10% de incentivo sobre o montante de investimento elegível.

## **9. A Violência Doméstica**

Pensar sobre a violência doméstica, perceber a sua incidência e espacialização permite conhecer, talvez, o lado mais visível da exclusão social e/ou pobreza feminina. A violência sobre

as mulheres é, de facto, uma das expressões mais graves da desigualdade entre géneros, e apesar de todos os esforços empreendidos, quer a nível mundial por intermédio da acção da ONU, quer a nível nacional, através das acções dos diferentes governos, quer à escala local, por intermédio da acção de várias ONG's e de outros gabinetes locais, as diferentes formas de violência sobre as mulheres continuam a ser uma realidade existente em todo o mundo, constituindo-se mesmo como um dos maiores atropelos aos direitos humanos.

Em Portugal este fenómeno também marca presença. A violência sobre as mulheres, mais especificamente a violência doméstica, continua a ser um fenómeno com uma dimensão nacional deveras preocupante. Sendo, talvez, a expressão mais dramática de um conjunto de valores ainda por demais enraizados na cultura portuguesa: uma sociedade masculinizada, em que a mulher devia obedecer ao pai e ao esposo, e onde as suas principais funções eram o governo do lar e da família.

### Mulheres Assassinadas em Portugal entre 2004 e 2008

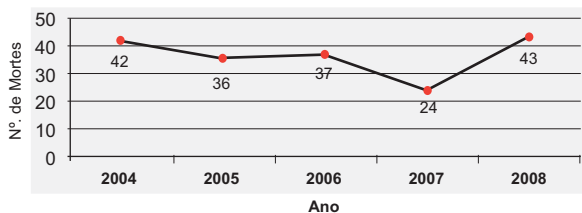


Gráfico nº.1 - Mulheres Assassinadas em Portugal entre 2004 e 2008  
Fonte: UMAR - Observatório de Mulheres Assassinadas

Segundo dados do *Observatório de Mulheres Assassinadas* (parte integrante da UMAR – União de Mulheres Alternativa e Resposta), entre 2004 e 18 de Novembro de 2008, foram assassinadas 182 mulheres, *vítimas da violência de género nas relações de intimidade*. Embora estes valores se devam, em parte, à mudança de critérios quanto ao que se considera um crime de violência doméstica<sup>42</sup>, o cenário traçado não deixa de ser alarmante.

A violência doméstica é um fenómeno difícil de combater eficazmente, situação que se deve, em grande parte, ao facto de ocorrer maioritariamente na privacidade do lar, e de não existir, em muitos casos, qualquer queixa apresentada pelas vítimas, mesmo quando estas vivem uma situação de violência continuada, ao longo de vários meses ou mesmo de vários anos. Neste contexto, a acção das várias instituições de apoio às vítimas de violência, abusos e maus tratos foi crucial para a exposição deste problema, inserindo-o definitivamente na agenda política e social portuguesa.

Pelo exposto, a necessidade de conhecer e caracterizar o fenómeno é um imperativo, sendo, contudo, a falta de dados uma grave dificuldade frequentemente apontada. Apesar das limitações e constrangimentos, é de destacar o trabalho de estatística realizado pela APAV (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima), que embora apresente dados lacunares, uma vez que nem todas as vítimas apresentam queixa à APAV, e, quando o fazem, omitem alguma informação, possibilita-nos traçar um perfil das vítimas e dos seus agressores, permitindo assim um melhor conhecimento do fenómeno e das suas manifestações.

<sup>41</sup>“Actualmente, a APAV define por violência doméstica qualquer conduta ou omissão de natureza criminal, reiterada e/ou intensa ou não, que inflija sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou económicos, de modo directo ou indirecto, a qualquer pessoa que resida habitualmente no mesmo espaço doméstico ou que, não residindo, seja cônjuge ou ex-cônjuge, companheiro ou ex-companheiro, namorado ou ex-namorado, ou progenitor de descendente comum, ou esteja, ou tivesse estado, em situação análoga; ou que seja ascendente ou descendente, por consanguinidade, adopção ou afinidade. Esta definição implica a referência a vários crimes, sejam de natureza pública, semi-pública ou particular, nomeadamente: o de maus-tratos físicos e/ou psíquicos; o de ameaça; o de coacção; o de difamação; o de injúria; o de subtracção de menor; o de violação de obrigação de alimentos; o de violação; o de abuso sexual; o de homicídio; e outros”. (*Estatísticas – Totais Nacionais 2006*, p.14).,



Evolução dos Crimes de Violência Doméstica em Portugal (1992-2007)

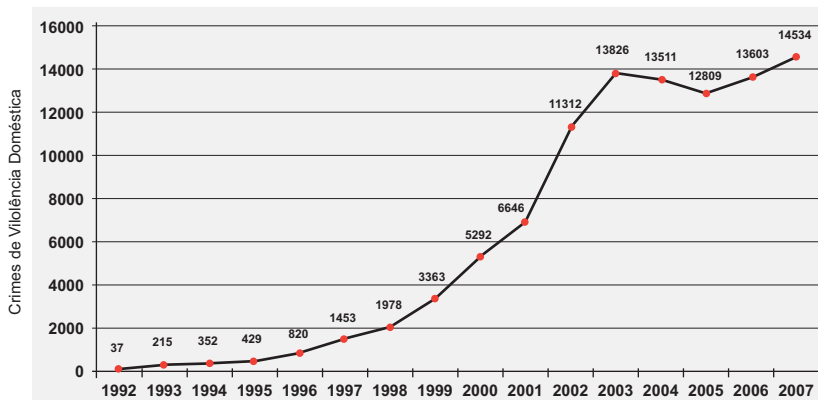


Gráfico n.º 2 - Evolução dos Crimes de Violência Doméstica em Portugal (1992-2007)  
Fonte: APAV

O quadro seguinte foi construído com base no relatório elaborado pela APAV para o ano de 2007, o qual foi dedicado à violência doméstica. Em cada um dos campos são apresentados os valores com maior expressividade, embora seja de referir que na maioria dos campos predomina a categoria “Não sabe/Não responde”.

Vítimas	Autores do Crime
Mulheres (89,5%) dos 26 aos 55 anos (47,9%)	Homens (90,6%) dos 26 aos 55 anos (41,5%)
Nacionalidade Portuguesa (74,6%)	Nacionalidade Portuguesa (67,6%)
Casada (51,5%)	Casado (56,7%)
Nível de ensino pouco relevante (distribuição semelhante por todos os níveis)	Nível de ensino pouco relevante (distribuição semelhante por todos os níveis)
Desempregada (18,7%), Reformada (10,6%), Trabalhadoras não qualificadas dos serviços e do comércio (11,6%)	Desempregado (14%), Reformado (7,7%), Operários, artífices e trabalhadores similares da indústria extractiva e construção civil (6,9%)

Quadro n.º 1 - Perfil das Vítimas e Autores do Crime de Violência Doméstica (Portugal)  
Fonte: APAV, 2007

Importa ainda referir que a maior parte dos crimes de violência doméstica ocorrem na residência comum da vítima e do agressor (77,2%). Este facto demonstra, não só a dificuldade de actuar sobre a violência doméstica, mas também a gravidade acrescida da situação, visto afectar todo o ambiente familiar, e envolver, muitas vezes, crianças.

No que toca à relação entre o autor do crime e a vítima, obtêm-se os seguintes dados: em 65,7% dos casos, é o cônjuge/companheiro; em 9,4%, o ex-cônjuge/ex-companheiro; em 8,9%, o Pai/Mãe e em 6,6%, o Filho/Filha.

### Crimes de Violência Doméstica por tipo (2007)

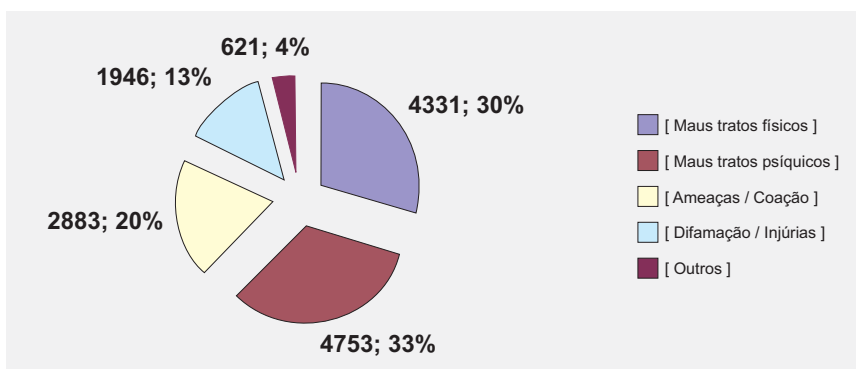
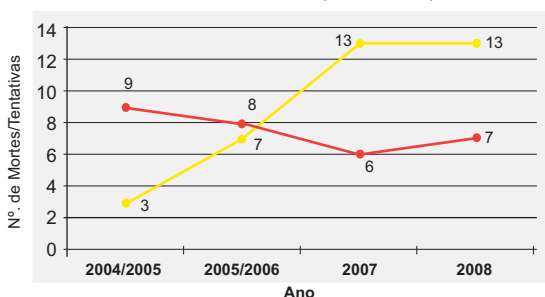


Gráfico nº.3 - Crimes de Violência Doméstica por tipo  
Fonte: APAV, 2007

Quanto ao tipo de crime, predominam largamente os maus-tratos, quer físicos quer psíquicos, como principal expressão deste flagelo social. Dentro da categoria “*outros*” incluem-se crimes graves como violações, abuso sexual e homicídio. De referir ainda que, segundo os dados da APAV, se regista um maior número de crimes de violência doméstica nos distritos de Lisboa (32,7%), Porto (11,7%) e Faro (10,2%).

Sendo o distrito com maior número de população, é de certa forma espectável que seja em Lisboa que se registem os valores mais elevados do País no que toca à violência doméstica, situação que se traduz também num maior número de homicídios e tentativas de homicídio.

Mulheres Assassinadas/Vítimas de Tentativa de Homicídio no distrito de Lisboa (2004-2008)



**Gráfico nº.4** - Mulheres Assassinadas/Vítimas de Tentativas de Homicídio no distrito de Lisboa (2004-2008)  
**Fonte:** UMAR - Observatório de Mulheres Assassinadas

De facto, de 2005/2006 para 2007, o número de tentativas de homicídio quase duplicou. Apesar do grande número de campanhas contra a violência doméstica e da importância que este assunto tem vindo a ganhar, nos últimos anos, na sociedade portuguesa, a capital do País acaba por surgir como o principal foco de violência doméstica, não se verificando avanços na redução do número de crimes e ocorrências.

Analisando o relatório do Gabinete de Apoio à Vítima (GAV) de Lisboa, referente ao ano de 2007, facilmente se conclui que o perfil das vítimas e dos autores dos crimes apresentado para os casos registados em Lisboa, é deveras semelhante ao perfil apresentado pelo relatório nacional da APAV. De referir é também o facto de a violência doméstica representar, no ano de 2007, 82% de todos os crimes ocorridos, valor que por si só explica a importância e o interesse de se estudar o fenómeno e perceber a sua incidência não só na capital, mas em todo o País.

Vítimas	Autores do Crime
Mulheres (88%) dos 26 aos 55 anos (34,9%), de destacar as vítimas com 65 ou mais anos (7,3%)	Homens (86,8%) dos 26 aos 55 anos (22,1%)
Nacionalidade Portuguesa (67,4%)	Nacionalidade Portuguesa (48,7%)
Casada (41,6%), predomínio da família nuclear com filhos (27,6%)	Casado (44,2%)
Nível de ensino pouco relevante (distribuição semelhante por todos os níveis)	Nível de ensino pouco relevante (distribuição semelhante por todos os níveis)
Empregada (40,3%), sector com valor mais elevado é o das trabalhadoras não qualificadas dos serviços e do comércio (9,7%) Desempregada (15%), Reformada (12,2%)	Empregado (39,6%), sector com valor mais elevado é o dos trabalhadores não qualificados dos serviços e do comércio (4,3%) Desempregado (10,6%), Reformado (6,8%)

**Quadro nº.1** - Perfil das Vítimas e Autores do Crime de Violência Doméstica (Distrito de Lisboa)  
**Fonte:** APAV, 2007

Seguindo a tendência nacional, os tipos de violência doméstica com maior percentagem de ocorrências são: os maus-tratos físicos (27,7%) e os psíquicos (26%), seguidos de ameaça/coacção (15,2%). O cunho íntimo da violência doméstica está também muito vincado, seguindo a tendência nacional: 61,5% dos crimes tiveram lugar na residência comum da vítima e agressor, e no que toca à relação ambos 53% das ocorrências definem-nos como cônjuges, 12% como ex-cônjuges, 6,8% como Filhos/Filhas e 6% como Pais/Mães. Sem dúvida mais alarmante é o facto de 70% das agressões serem continuadas, registando-se valores por demais significativos para períodos de agressão prolongada na ordem dos 2 a 3 anos (5,9%) e dos 6 a 10 anos (4,2%). As estatísticas reflectem também a dificuldade em combater estes crimes, uma vez que em 51% dos casos as vítimas não apresentam queixa nas entidades competentes, sendo o medo induzido nas vítimas pelo agressor um dos principais obstáculos a vencer.

Vários autores e diferentes estudos referem que a violência doméstica pode ser tida como uma das várias manifestações de situações de exclusão social e pobreza, sendo, também uma das manifestações mais visíveis, ainda que dificilmente quantificável na sua totalidade.

Os dados que vimos apresentando, embora lacunares e parcelares, e as considerações que vimos tecendo permitiram identificar e perceber, desde logo, que a cidade de Lisboa tem à sua frente um enorme desafio. Apresentando o pior cenário, em contexto nacional, a atenção a dar a este fenómeno deve ser urgente e concertada.

## **10. Pobreza e Exclusão Social: um traço feminino na Cidade de Lisboa?**

A situação da cidade de Lisboa apresenta-se mais gravosa se considerarmos que existem outras condições/fenómenos, talvez não tão visíveis ou quantificáveis quanto a violência doméstica, mas que complicam, igualmente, o quotidiano e a vivência da população feminina na cidade de Lisboa. A análise e estudo levados a cabo, procuraram identificar a existência ou ausência de um *rosto feminino* da pobreza e exclusão social na capital do País.

Têm sido levados a cabo, como aliás referimos em momento anterior, vários estudos com o intuito de perceber como ocorre o fenómeno da feminização da pobreza e da exclusão social, ao mesmo tempo que se têm procurado também encontrar soluções e formas de inverter estas realidades.

Ambicionando estudar a incidência e espacialização destes fenómenos na cidade de Lisboa, deparámo-nos, desde logo, com um determinante desafio: quais os indicadores a utilizar nas análises que melhor permitissem identificar um fenómeno tão complexo, como a desigualdade entre géneros, numa cidade tão heterogénea como Lisboa? Há, de facto, uma grande ausência no que toca a variáveis e indicadores capazes de caracterizar estes fenómenos. Contudo, o Instituto Nacional de Estatística (INE) tem procurado colmatar esta lacuna publicando novos indicadores, embora, acrescente-se, não se tenha ainda conseguido atingir uma desagregação geográfica interessante em termos da espacialização dos dois fenómenos.

Partindo de um conjunto seleccionado de indicadores e de uma análise da freguesia, o nosso propósito foi, num primeiro momento, tentar identificar a distribuição da desigualdade de género na cidade de Lisboa, recorrendo, para tal à elaboração de um índice, o qual designámos de “Índice de Desigualdade de Género”, e num segundo momento, cartografar essa mesma distribuição com base nos resultados obtidos com recurso ao referido índice.

Assim, para a construção do “Índice de Desigualdade de Género” recorreremos a dez indicadores retirados do Censos 2001 (INE):

- 1) Taxa de actividade feminina
- 2) Taxa de desemprego feminino
- 3) Percentagem de mulheres que auferem o rendimento mínimo garantido em relação aos homens em igual situação
- 4) Percentagem de mulheres que ocupa na sua situação profissional lugares de hierarquia superiores em relação aos homens em igual situação (Das categorias apresentadas nos Censos 2001, seleccionaram-se as seguintes: Directores e quadros dirigentes do estado e empresas; Dirigentes de pequenas empresas e organizações; Empresários com profissões intelectuais, científicas e técnicas; Pequenos patrões com profissão intelectual e científica; Quadros intelectuais e científicos
- 5) Percentagem de mulheres a cargo da família em relação aos homens em igual situação
- 6) Mulheres com 65 ou mais anos em relação à população total da freguesia
- 7) Percentagem de núcleos monoparentais femininos (mãe com filhos ou avó com netos) em relação ao número total de núcleos familiares da freguesia

- 8) Percentagem de mulheres que concluiu o ensino superior em relação aos homens em igual situação
- 9) Percentagem de mulheres que concluiu o 3º ciclo em relação aos homens em igual situação
- 10) Percentagem de mulheres sem qualquer nível de ensino concluído em relação aos homens em igual situação

Importa referir que a escolha das variáveis foi condicionada, desde logo, pelo nível de desagregação da informação; muitos dos indicadores não apresentam valores ao nível da freguesia, situação que constituiu, *a priori*, uma limitação.

As variáveis educacionais e económicas permitiram, de modo mais directo, identificar, as diferenças de género, enquanto variáveis como a percentagem de núcleos monoparentais, e o número de mulheres com mais de 65 anos, são variáveis que, segundo alguns autores, apontam para cenários de maior ou menor fragilidade, podendo dar origem situações de pobreza e exclusão social da população feminina lisboeta. Estas são, julgamos, as variáveis que melhor viabilizam a análise do fenómeno por nós estudado.

A primeira etapa do tratamento estatístico passou pela normalização dos dados através da seguinte fórmula:

$$\text{Normalização} = \frac{\text{Frequência absoluta} - \text{média aritmética}}{\text{Desvio padrão}}$$

O resultado da aplicação desta fórmula não transmite nenhuma medida de grandeza, mas sim a posição do valor da variável, em cada uma das freguesias, em relação à média, permitindo assim uma comparação do comportamento das diferentes freguesias em relação a cada uma das variáveis em estudo. A fórmula anteriormente enunciada foi assim aplicada a todas as variáveis. A única alteração a que tivemos de proceder prendeu-se com a inversão do sinal positivo/negativo dos valores obtidos, em casos onde quanto mais alto foi o valor registado pela variável, pior é a situação da freguesia, ou vice-versa. As variáveis que considerámos estarem nesta situação foram as número 2, 3, 5, 6, 7 e 10.

Ranking	Freguesias	Índice de desigualdade
1	Lumiar	0,806
2	S. Domingos de Benfica	0,713
3	Coração de Jesus	0,589
4	S. Francisco Xavier	0,544
5	S. José	0,491
6	Ameixoeira	0,480
7	Carnide	0,411
8	Benfica	0,358
9	Campolide	0,325
10	Santa Engrácia	0,293
11	Sé	0,243
12	Mercês	0,187
13	Pena	0,178
14	Alto do Pina	0,155
15	S. Sebastião da Pedreira	0,149
16	São Cristóvão e São Lourenço	0,137
17	Marvila	0,126
18	S. Jorge de Arroios	0,120
19	Charneca	0,118
20	S. João de Deus	0,083
21	Beato	0,071
22	S. Paulo	0,063
23	Ajuda	0,058
24	Nossa Senhora de Fátima	0,051
25	Madalena	0,032
26	Alcântara	0,025
27	Penha de França	0,002
28	S. João	-0,014
29	Santa Isabel	-0,017
30	S. Vicente de Fora	-0,051
31	Sacramento	-0,054
32	Santo Condestável	-0,058
33	Santa Catarina	-0,076
34	Santiago	-0,078
35	Anjos	-0,078
36	Campo Grande	-0,101
37	Santa Maria de Belém	-0,124
38	Lapa	-0,139
39	Prazeres	-0,147
40	Graça	-0,148
41	Santo Estevão	-0,164
42	S. Mamede	-0,164
43	Santos-o-Velho	-0,174
44	Santa Maria dos Olivais	-0,289
45	S. João de Brito	-0,307
46	Santa Justa	-0,342
47	Encarnação	-0,362
48	S. Miguel	-0,465
49	Alvalade	-0,471
50	Mártires	-0,542
51	Socorro	-0,564
52	S. Nicolau	-0,837
53	Castelo	-1,154

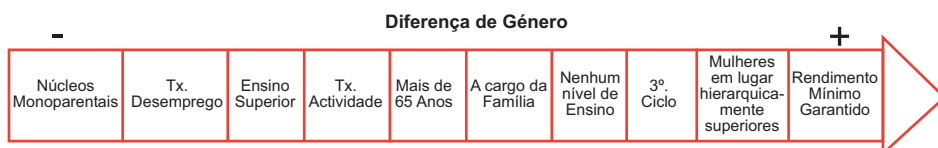
**Quadro nº.3** - Ranking de Freguesias segundo o “Índice de Desigualdade de Género”  
**Fonte:** Elaboração Própria

O passo seguinte passou pela construção de um índice que incluísse todas as variáveis. Para tal, recorreu-se ao cálculo da média aritmética dos valores normalizados das 10 variáveis.

De acordo com os resultados obtidos, o “Índice de Desigualdade de Género” criado para a realidade da cidade de Lisboa permitiu-nos estabelecer um *ranking* de freguesias, onde facilmente se percebem quais as melhores e quais as piores posicionadas (ver Quadro nº 3).

Numa primeira análise dos indicadores seleccionados, verifica-se a existência de uma maior diferença de género quanto aos lugares hierarquicamente superiores e ao rendimento mínimo garantido, situação que repercute a realidade feminina vivida actualmente nos países ocidentais, onde a mulher está integrada no mercado de trabalho e possui escolaridade ao nível do ensino superior, continuando, no entanto, a não conseguir uma integração plena no que concerne aos rendimentos e aos cargos de influência superior, sejam estes na esfera política ou empresarial. De facto, apesar da cada vez maior entrada de

mulheres no mercado de trabalho, persiste um certo afastamento do sexo feminino em relação a postos de chefia, sendo também as mulheres quem auferem menores salários.



**Figura nº.2** - Indicadores segundo o grau de diferença de género  
**Fonte:** Elaboração Própria

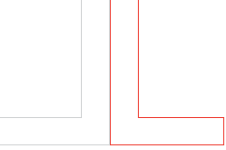
Actualmente, a situação das mulheres insere-se num quadro jurídico-constitucional que tem como base a igualdade de género, conquistada com o 25 de Abril. Entre 1974 e 1979, a mulher portuguesa deixou de ter como obrigação o serviço doméstico, e a figura do chefe de família deixou de ser exclusivamente desempenhada pelo homem. Esta nova realidade, e também a maior facilidade de acesso ao ensino, possibilitaram à mulher portuguesa uma crescente afirmação no mercado de trabalho. Porém, quer no sector privado, quer no público, são ainda muito poucas as mulheres que ocupam lugares de direcção.

O indicador percentagem de mulheres que ocupa, na sua situação profissional, lugares de hierarquia superiores, em relação aos homens em igual situação – apresenta valores mais elevados nas freguesias de São José, São Paulo, Santo Estêvão. Ao contrário das freguesias do Lumiar e Socorro.

No que toca à taxa de desemprego feminina, os valores mais gravosos registam-se nas freguesias de Mártires e São Francisco Xavier. Na maioria das vezes, esta taxa justifica-se pela existência de baixos níveis de formação e qualificação; uma formação pouco prática e pouco orientada para o mercado; discriminação, especialmente em relação às mães trabalhadoras, e por uma dificuldade em conciliar a profissão/trabalho com a vida familiar e os afazeres domésticos. Assim, as freguesias onde se registam valores mais elevados de taxa de desemprego são as que, apresentam maior vulnerabilidade a situações de pobreza e exclusão social feminina.

Relativamente ao indicador da percentagem de mulheres que auferem o rendimento mínimo garantido em relação aos homens em igual situação, as freguesias de Alvalade, São Nicolau, Lumiar ocupam os lugares mais baixos da tabela, apresentando valores negativos, situação que se contrapõe





às freguesias de Sacramento, Sé e São Domingos de Benfica, cujos valores são positivos. Convém referir que, relativamente a este indicador, os próprios dados do INE são omissos em valores para as freguesias do Castelo, Madalena, Mártires e São Francisco Xavier.

Por seu lado, a percentagem de mulheres a cargo da família, em relação aos homens em igual situação, é maior nas freguesias de Socorro, São Nicolau e Castelo; registando Alvalade e Mártires as percentagens mais baixas.

No que se refere às mulheres com 65 ou mais anos, em relação à população total da freguesia, verifica-se uma forte heterogeneidade de situações. Assim, por exemplo, enquanto Alvalade, São João de Brito e São João de Deus apresentam 33% ou mais das suas populações com 65 anos ou mais, nas freguesias da Charneca, Lumiar, Ameixoeira e Carnide as percentagens baixam para 13%.

A percentagem de núcleos monoparentais femininos (Mãe com filhos ou Avó com netos) em relação ao número total de núcleos familiares da freguesia regista valores mais elevados em São Cristóvão e São Lourenço e Mártires e os valores mais baixos incidem sobre Alvalade e Campo Grande.

Relativamente à percentagem de mulheres com o ensino superior concluído, os valores mais baixos registam-se nas freguesias da Madalena e Castelo, enquanto São Vicente de Fora e Santa Justa apresentam, neste indicador, com os valores mais elevados.

Já no que diz respeito à percentagem de mulheres com o 3º ciclo de escolaridade completo, conclui-se que 1) os valores mais elevados registados são os das freguesias de Mercês e Lumiar com mais 1,8% e S. Francisco Xavier com mais 2,2% de mulheres em relação à população masculina; 2) e que, nas freguesias de Santo Estêvão, Santiago e S. Nicolau os valores são bastante reduzidos, registando-se menos 2% de mulheres, em relação aos homens com o 3º ciclo de escolaridade concluído.

Finalmente, a percentagem de mulheres sem qualquer nível de ensino concluído, em relação aos homens em igual situação, apresenta-se elevada em freguesias como Alvalade, Lumiar, São Domingos de Benfica e São Francisco Xavier, registando as freguesias de São Nicolau e Mártires os valores mais baixos.

## 11. Cartografando o “Índice de Desigualdade de Género” nas Freguesias de Lisboa

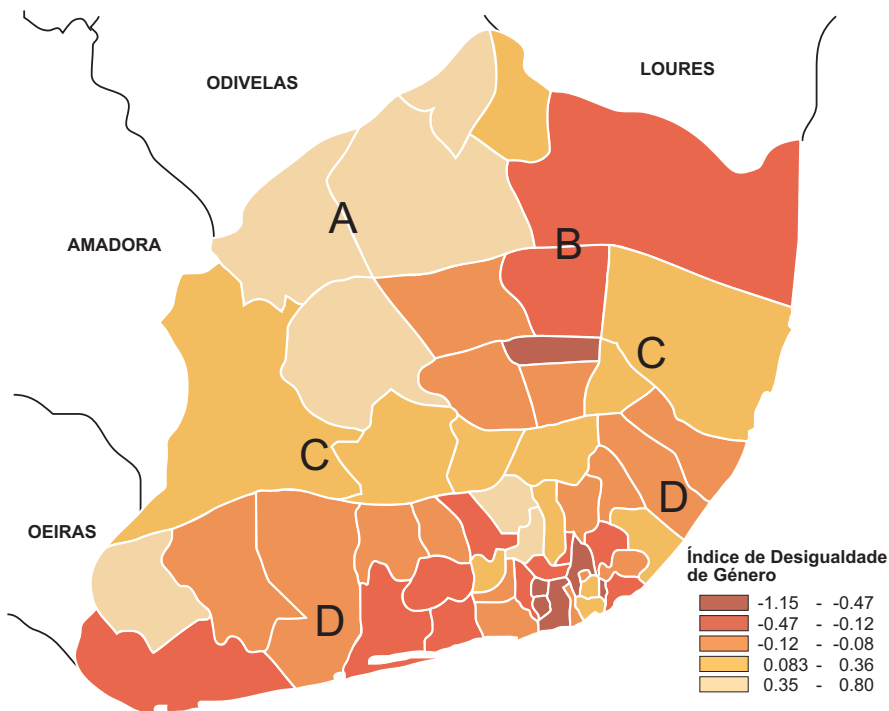
Ao cartografar o “Índice de Desigualdade de Género”, fomos capazes de distinguir, quatro grandes zonas (ver figura nº 3, zonas A, B, C e D)<sup>42</sup>, englobando diferentes freguesias, no que toca à intensidade dos fenómenos de desigualdade de género.

Uma primeira zona, que designámos por zona A, corresponde à região noroeste de Lisboa, e engloba as freguesias de São Domingos de Benfica, Carnide, Lumiar e Ameixoeira. Estas quatro freguesias têm em comum valores consideravelmente acima da média no que toca à taxa de actividade feminina e valores abaixo da média no que toca à taxa de desemprego feminino. Por seu lado, todas as freguesias desta zona apresentam valores acima da média no que toca à percentagem de mulheres que auferem o rendimento mínimo e valores abaixo da média no que toca à % de mulheres que ocupa lugares hierarquicamente superiores, o que, de alguma forma, demonstra que embora a mulher tenha entrado em força no mercado de trabalho, continua a ocupar postos de emprego mal remunerados, relativamente aos homens, e em situações muitas vezes de cariz precário. Sendo o mercado de trabalho uma das dimensões mais importantes de inserção da mulher na sociedade esta situação é, no mínimo, preocupante.

De referir, é ainda o facto de todas as freguesias desta zona registarem, também, valores significativamente abaixo da média no que toca ao peso das mulheres com mais de 65 anos em relação à população total. A mulher idosa está muito mais exposta e é potencialmente mais afectada por fenómenos de exclusão social e de pobreza, o que agrava um pouco o cenário.

---

<sup>43</sup>Os números apresentados na Figura nº 3 (Índice de Desigualdade de Género) designam as diferentes freguesias, para efectuar a correspondência 'nº-freguesia' consultar o quadro nº 3 (Ranking de freguesias segundo o Índice de Desigualdade de Género).



**Figura nº 3:** Índice de Desigualdade de Género nas Freguesias do concelho de Lisboa  
**Fonte:** Elaboração Própria

Como segunda zona, zona B, considerámos o nordeste de Lisboa, o qual engloba as freguesias de São João de Deus, Campo Grande, Nossa Senhora de Fátima, Santa Maria dos Olivais, São João de Brito e Alvalade. Esta zona, bastante homogénea, regista valores bastante elevados de desigualdade de género em quase todos os indicadores: taxas de actividade e de desemprego abaixo da média; grande percentagem de mulheres a auferir o rendimento mínimo garantido e pequena percentagem de mulheres a ocupar cargos hierarquicamente superiores. Simultaneamente, as freguesias desta zona, apresentam uma população feminina mais envelhecida que a média concelhia, destacando-se neste campo as freguesias de Alvalade e São João de Deus. De referir, é ainda o facto de, em termos de ensino, todas as freguesias registarem valores abaixo da média no indicador percentagem de mulheres que não concluíram qualquer nível de ensino.

No que diz respeito à zona C, esta engloba as freguesias de Benfica, Campolide, Pena, Alto do Pina, S. Sebastião da Pedreira, Marvila e S. Jorge de Arroios, e apresenta valores que podemos considerar como intermédios. De um modo geral, as freguesias têm comportamentos bastante diferentes

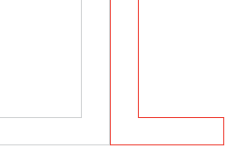
em cada um dos indicadores. Apenas na Taxa de Actividade, percentagem de mulheres a Cargo da Família e mulheres sem escolaridade, em que as freguesias têm um padrão semelhante, e estão acima da média, excepção para a freguesia da Pena nos dois primeiros indicadores e para a freguesia de S. Jorge de Arroios para o último indicador referido. Os indicadores com comportamento abaixo da média para a maioria das freguesias em análise são a Taxa de Desemprego, percentagem de Mulheres em lugares hierarquicamente superiores, percentagem de Mulheres com Rendimento Mínimo Garantido e percentagem de Mulheres no Ensino Superior.

Finalmente, a zona D que corresponde, *grosso modo*, à parte sul da cidade de Lisboa engloba um conjunto de freguesias onde se registam os valores mais negativos. Podem, contudo, distinguir-se três grandes grupos:

1 ► As freguesias de Mártires, S. Nicolau, Socorro e Castelo são as que manifestam uma situação mais gravosa, apresentando valores bastante negativos na percentagem de mulheres com o 3º ciclo e ensino superior concluídos; e valores igualmente negativos e muito baixos no que toca à percentagem de mulheres em lugares hierarquicamente superiores e à taxa de actividade feminina. De destacar, contudo, é o facto de, relativamente à percentagem de núcleos monoparentais femininos apenas a freguesia de Mártires apresentar valor abaixo da média.

2 ► Já as freguesias de Santa Maria de Belém, Prazeres, Lapa, Santos-o-Velho, S. Mamede, Encarnação, Santa Justa, Graça e Santo Estêvão têm em comum valores abaixo da média e bastante baixos no que se refere à % de núcleos monoparentais femininos, à percentagem de mulheres com ensino superior concluído, à percentagem de mulheres em lugares hierarquicamente superiores, à taxa de actividade e à taxa de desemprego. Esta situação, por si só, ilustra o quão fragilizada se encontra a população feminina nestas freguesias do concelho de Lisboa.

3 ► É ainda possível identificar um terceiro grupo, mais amplo, composto por catorze freguesias (Ajuda, Alcântara, Santo Condestável, Beato, São João, Santa Isabel, São Paulo, Santa Catarina, Sacramento, Madalena, Santiago, São Vicente de Fora, Campo Grande e Penha de França) onde os resultados obtidos se apresentam bastante heterogéneos. Convém, no entanto, destacar que os valores mais negativos identificados se reportam à percentagem de mulheres com ensino superior concluído, na freguesia da Madalena; à percentagem de mulheres a cargo da família, na mesma freguesia; e à percentagem de mulheres que auferem o rendimento mínimo,



na freguesia do Sacramento. Por outro lado, como mais positivos destacam-se os valores referentes à percentagem de mulheres em lugares hierarquicamente superiores, na freguesia de São Vicente de Fora; a taxa de actividade feminina, na freguesia da Madalena e a taxa de desemprego, na freguesia do Sacramento.

As excepções ao panorama que vimos ilustrando para a zona D, são as freguesias de Coração de Jesus, São Francisco Xavier e São José, onde, de facto, se registam valores acima da média para a generalidade dos indicadores, evidenciando este cenário uma situação menos preocupante em termos de desigualdade de género, e logo também em termos de situações de pobreza e exclusão social feminina.

## 12. Considerações finais

Os fenómenos de pobreza e exclusão social atingem mais intensamente as grandes cidades, onde as inter-relações se tornam mais complexas. A cidade de Lisboa reflecte bem esta realidade, ao registar, por exemplo, o maior número de casos de violência doméstica do País.

Ao estudar e analisar esta temática pretendemos ir-se mais além da mera elaboração de um ranking identificativo do posicionamento das freguesias em relação às desigualdades entre géneros segundo os diferentes indicadores considerados. Procurámos também cartografar o fenómeno na cidade de Lisboa.

Os resultados alcançados correspondem, no fundo, a uma imagem empírica que se tem da cidade de Lisboa. O facto das freguesias com maiores desigualdades entre género se encontrarem na zona do centro histórico fortalece a ideia de que, sendo as mulheres as mais atingidas pelos fenómenos de pobreza e exclusão social, devido a vários factores explicitados já ao longo do artigo, não espanta que seja precisamente nas freguesias mais pobres da cidade que se regista a maior desigualdade entre géneros. A análise efectuada evidencia, de facto, um *traço feminino* na exclusão social e pobreza na cidade de Lisboa.

As políticas e discussões geradas, bem como a inserção destes temas na agenda política nacional são sem dúvida alavancas imprescindíveis para uma actuação no território, visando colmatar estas carências. A informação disponível relativa a estes temas é, contudo, ainda escassa e pouco desagregada, o que de novo evidencia que muito se encontra ainda por fazer. Sendo, porém, as comunidades locais quem melhor consegue actuar

no seu próprio espaço, são talvez estas quem mais precisa aprofundar o conhecimento e estudo destas temáticas, bem como apostar na identificação das áreas de maior incidência do fenómeno. O Índice de Desigualdade do Género para a cidade de Lisboa, ao evidenciar debilidades, constitui-se como uma excelente ferramenta e guia de intervenção.

Qualquer acção com o objectivo de reduzir a pobreza na cidade de Lisboa terá determinadamente de ter em conta o factor género, tendo como princípio fundamental subjacente o envolvimento e a participação das mulheres em todas as fases do processo, intervindo directa e activamente na resolução dos seus próprios problemas, quer em termos da execução de tarefas quer, sobretudo, ao nível dos processos de decisão sobre os objectivos a alcançar, as prioridades a definir, os meios a accionar. As mulheres poderão, pois, representar um importante potencial enquanto agentes de mudança em meios empobrecido ou socialmente exclusivos, promovendo uma sociedade mais inclusiva e justa onde todos, independentemente do género, tenham acesso às mesmas oportunidades e usufruam dos mesmos direitos.

### **Principais referências bibliográficas**

Carvalho, Tereza Monnica Xavier Bacelar de (2005) *“Feminização da Pobreza”*, Brasil.

Chronique Féministe (1990), *“Um falso debate: la feminizacion de la pobreza”*, in Red Europea de Mujeres (REM), Tribunal sobre mujeres y pobreza”, in Red Europea de Mujeres (REM), Tribunal sobre mujeres y pobreza en la CEE, Madrid.

Costa, Alfredo Bruto da, Silva, Manuela, Pereirinha, José, Matos, Madalena

(1985), *“Pobreza em Portugal”*, Colecção Cáritas; 6; Lisboa.  
GledinningL, Caroline e Millar, Jane (1987), *“Women and Poverty in Britain”*, Brighton, Wheatsheaf Books, cit. in REM (1990).

INE, *“Pobreza e exclusão social”*.

Kamerman, Sheila B. (1984) *“Women, Children, and Poverty: Public Policies and Female-headed Families in Industrialized Countries”* in Signs, Vol.10 nº2.

Moghadam, Valentine M. (2005), *“The Feminization of Poverty and Women’s Human Rights”*; Gender Equality and Development Section (UNESCO).

Observatório da Cidadania (2005), *“Género e pobreza: desigualdades entrelaçadas”*.

Oikos, (2005), *“Portugal: políticas públicas internas e externas pobres”*, Lisboa.

Pereirinha, José António, *“As mulheres e a pobreza”*, ISEG – UTL.

REAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza / Portugal, Gabinete de Investigação de projectos (2007), *“Indicadores sobre a Pobreza: Portugal e União Europeia”*, Porto.

Silva, Manuela (1999), *“A Igualdade de Género - Caminhos e Atalhos para uma Sociedade Inclusiva”*, CIDM, Lisboa.

Sawhill, Isabel (1976), *“Discrimination and Poverty among Women Who Head Families”* in Signs, Vol.1 nº3.

Scott, Hilda (1984), *“Working your way to the bottom. The feminization of poverty”*, Londres, Pandora Press, cit, in REM (1990).

Thibos, Megan; Lavin-Louks, Danielle; Martin, Marcus (2007), *“The Feminization of Poverty”*; J. Macdonald Williams Institute.

### **Principais websites consultados**

[www.reapn.org](http://www.reapn.org)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://www.ine.pt>

<http://www.socialwatch.org>

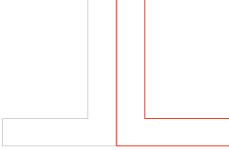


# COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

observarpobreza|lisboa







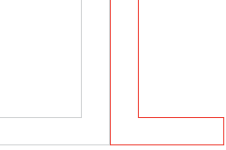
Este capítulo da Revista tem como principal objectivo ser um espaço especificamente dedicado a dar visibilidade a diferentes contributos que, directa ou indirectamente, poderão enriquecer o conhecimento global sobre a Observação Social relacionado com a temática específica da pobreza e da exclusão social. É um espaço em que se pretende dar visibilidade a outros Observatórios, a estudos internacionais sobre a Observação Social da pobreza, a notícias sobre Redes ou formas de parceria entre diferentes Observatórios e estruturas congéneres, a políticas nacionais ou internacionais que, directamente, apoiem ou colaborem com a missão dos Observatórios.

O Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, desde a sua fundação, sempre se pautou pela promoção de amplos contactos e parcerias com outros Observatórios, quer em Portugal, quer no estrangeiro. Acreditamos que, numa área como a Observação Social, em que tudo está permanentemente em construção, a possibilidade de aprendizagens mútuas e intercâmbios entre pares constitui uma das melhores formas para, paulitamente, aprofundarmos métodos, instrumentos e caminhos para sermos mais eficazes.

Foi precisamente com este espírito que, durante o 1.º Seminário Internacional do Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa (Fevereiro 2008 – sendo este seminário já um sinal concreto da nossa forma de estar) surgiu a ideia de, ainda que informalmente, se avançar para a criação de uma Rede Internacional de Observatórios Locais de Luta Contra a Pobreza.

Esta ideia foi ganhando força e adeptos e uma primeira reunião desta Rede informal viria a ter lugar durante o 2.º Seminário Internacional (Barcelona – Novembro 2008), desta feita promovido pelo Observatório Catalão da Pobreza, Inclusão e Vulnerabilidade, juntando seis Observatórios de outros tantos países / Cidades (Bélgica, Catalunha, França, Hungria, Itália e Portugal).

Para a organização desta primeira reunião e Seminário foi pedido aos



diferentes participantes que preparassem um conjunto de intervenções temáticas que pudessem servir para ir consolidando a Rede e, ao mesmo tempo, contribuir para debates mais alargados sobre a Observação Social e a Luta Contra a Pobreza.

Pela riqueza dessas intervenções e pela forma como elas poderão contribuir para a reflexão alargada sobre a Observação Social na luta contra a pobreza, nomeadamente apoiando outras organizações que se queiram lançar nestas aventuras e, inclusivamente, aderirem a esta Rede, decidimos que devíamos inaugurar este espaço de “Cooperação Internacional” da Revista do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, publicando na íntegra as seis intervenções que estiveram na origem dos principais debates que têm lugar no seio desta Rede.

Para garantir a maior fidelidade possível face aos textos originais optou-se por publicar os mesmos na língua em que foram escritos e apresentados durante o Seminário.

## ■ Visibility and impact of the Observatories: How to increase and perpetuate the visibility and impact of the Observatories?

*Jan Vracken*<sup>44</sup>

### **Structure:**

- 1 ► The background for this paper: elements from our own experience
- 2 ► The function of a regular publication: yearbook
- 3 ► Good practices: the CPA in Ireland?
- 4 ► The European dimension.

### **1. The background for this paper: elements from our own experience**

Since any advice on how to increase and perpetuate the visibility and impact of an initiative largely depends on one's own experience, we will start our presentation with what we have learned from our 'Yearbook on Poverty and Social Exclusion'.

Our own experience starts in 1991 with the preparation of the 1<sup>st</sup> edition the 'Yearbook on Poverty and Social Exclusion', which was published in the spring of 1992 and which covered the preceding year. It is perhaps relevant and certainly interesting to mention that the first two editions would not have been possible without our participation as the representative for Belgium at the 'European Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion'; as such we were obliged to annually write a report on the situation in Belgium and we could use its money to pay for a collaborator. Moreover, the introduction of 'social exclusion' in its title is a direct consequence of this link.

The Yearbook has been published ever since; this year for the 17<sup>th</sup> time. In the Yearbook we intend to observe the realities of poverty and social exclusion, to analyse them and to publish the results of both our observation and analyses. More specifically, we formulated our goals as follows:

- to collect all information on poverty and social exclusion produced during the preceding year;
- to present this information in an accessible form and language, without losing scientific quality;
- to keep the subject at the centre of political and public attention.

---

<sup>44</sup>Director do OASeS, Centre on Inequality, Poverty, Social Exclusion and the City University of Antwerpen, Bélgica

Each Yearbook consists of:

- ▶ *An introduction:* a theoretical framework and some significant societal developments, which may influence (the perception of) poverty and social exclusion.
- ▶ *An overview of the situation of poverty and social exclusion.* Standard fields: the bottom end of the income and spending scale, the labour market, housing, education, housing and health.
- ▶ *An overview of the most significant developments in poverty policies and actions.*
- ▶ *A theme that is discussed by a number of invited authors.* Illustrations: poverty and health, the situation in Europe, social assistance; the choice sometimes is inspired by an important event that will take place the next year. Thus, the 2009 edition will focus on the European dimension, given that 2010 will be the 'European Year on Poverty' and that Belgium will be one of that year's presidents.
- ▶ *An annotated collection of the most relevant statistics on the various areas of social exclusion.*

Main methods:

- ▶ Description and analyses of secondary sources
- ▶ Policy analyses
- ▶ Analyses of existing databases
- ▶ Other original products, from qualitative and quantitative research

The Yearbook constitutes the backbone of our centre, but it always has combined several functions. Primarily a research centre, it also runs the most important database on poverty and social exclusion in Belgium. Gradually, with the increase in the number and variety of projects, this task has been enlarged. It writes policy reports and has developed very close partnerships with the main actors in 'the poverty field', such as poverty associations, public administrations (at all levels), community development, NGO's in general, and the research world. With respect to policy-making, we prepared the first Flemish poverty report and the first Flemish Decree on poverty policies and, at present, the writing of a report on how to construct an effective policy to *combat* poverty (a 'policy to *combat* poverty' in stead of a 'poverty policy'). Existing training initiatives are currently being integrated into a coherent programme. Through this combination of different dimensions, it has developed into a full-fledged 'Observatory'.

The Yearbook thus is part of a set of initiatives that all have the same purpose: to keep poverty and other forms of social exclusion at the centre of public and political attention and efforts, through increasing our knowledge. These initiatives are:

- ▶ It is launched at a very well attended press conference (including TV stations);
- ▶ Several days after this press conference a ‘colloquy’ is organized, which has developed into a major event attracting over 600 people from all layers of society (from members of the poor people’s associations to ministers);
- ▶ A website provides permanent updates of the statistical information;
- ▶ After the publication of the Yearbook, a respectable number of interviews, conferences and articles are published;
- ▶ The Yearbook is published early December – people pay much more attention to problems of poverty when Christmas is approaching;
- ▶ We have remained independent even though financed (exclusively) by public authorities.

## **2. Some conditions to guarantee, to increase, and to perpetuate the visibility and impact of (a network of) Observatories?**

It is important to develop a strategic plan, which should contain following elements:

- ▶ Mission statement, including clear objectives and an agreement on central definitions (focused)
- ▶ Clear and well-organised management structure
- ▶ Reliable databases (not only on statistical data, but also on research results, ‘good and bad practices’ in policy making and action, associations, etc.)
- ▶ A close network of persons and initiatives that have more than just an ‘objective’ interest in the project to support the initiatives;
- ▶ A wide and certainly diverse network of partners.

### **Focus**

- ▶ A clear focus is needed, which nevertheless allows for taking into account new developments
- ▶ Our focus is on poverty, but poverty has been defined since the start of the Yearbook (1992) as ‘ *a complex set of situations of social exclusion that stretches out over several areas of people’s*

*individual and collective existence. It results in the poor being separated from the generally accepted living patterns in society. They are unable to bridge this gap on their own.'*

This definition contains a number of elements linking our topic to multiple fields & actors (including action and policy). It also structures the information contained in the Yearbook.

## **Management**

- ▶ The Network is managed by a small group that regularly meets and is administratively supported by one strong partner, which not only has the experience and the expertise that is needed but also has gathered enough respect to have an independent position.
- ▶ An editorial board prepares an annual publication; it meets regularly. It selects the theme for the next edition, selects external authors, contributes itself to the Yearbook, referees the incoming contributions and rewrites them if necessary, prepares the final edition.
- ▶ Staff should have some paid personnel (researcher and logistic support, especially for the statistical part), but will have to rely on voluntary contributions from participants.

## **Public and products**

- ▶ Products should be developed for a very diverse public: including politicians, (federal, regional and local) public administrations, social workers, NGO's, researchers and other scholars, students, journalists, members of the poor people's associations, etc.
- ▶ The production of a yearbook, a press conference, seminars and conferences at regional/national/eu-level, contributions in scholarly, professional and general journals, interviews, website, consultancy (often in the form of specific and short-term projects)

Since an Observatory in whatever form will always depend on external financing, it is important to organise its independency. In order to remain independent, a number of (other) contextual conditions have to be fulfilled: high degree of expertise, support from the main stakeholders. But also: long tradition (having developed into a trusted and trustworthy source of information, 'part of the furniture', 'a book that is saving us a lot of work'), strong and diverse network, ...

### **3. Possible functions of a European network of observatories**

#### **Conditions for (a network of) Observatories**

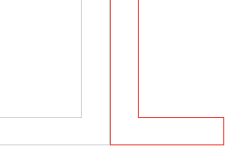
- ▶ The existence of poverty or social exclusion is not only accepted, but fairly high up the political agenda
- ▶ A theoretical definition is broadly accepted and agreed upon
- ▶ A willingness to do something about poverty
- ▶ A proof of the utility of (a network of) observatories
- ▶ Access to information of high quality
- ▶ Co-operation between researchers
- ▶ A good working relation between policy-makers and experts, accepting each other's specific role and form of expertise
- ▶ Idem concerning the relation with the organisations of people experiencing poverty

#### **The usefulness of a European initiative**

- ▶ An instrument of co-ordination
- ▶ A means to influence European, national, regional, and local policies
- ▶ An instrument to improve our knowledge of the situation and of its developments
- ▶ A means for transnational exchange and the mutual learning between member states, actors, ...
- ▶ A critical support for the work of EU institutions
- ▶ An instrument to inform about the plans, policies, measures and best practices so as to facilitate their transferability and to stimulate new ideas and instruments
- ▶ A means to inform about the impact of structural policies and of programmes and initiatives of the EU on the situation and the development of social exclusion.
- ▶ An instrument to check strengths and weaknesses of strategies of combating social exclusion, through benchmarking and evaluation of the progress made.
- ▶ A way to feed the social and civil dialogue at the European level.

Last not least, a network thus conceived should show that European added value is more than the sum and juxtaposition of national or regional initiatives. Its core strengths should be its capacity of a comparative integration, and the development of common denominators from the analysis of European trends in policies and realities. Its legitimacy should be deduced from the constitution of a network of independent experts





contributing different forms of expertise.

This requires that this network is capable to combine

- ▷ a common working experience at the European level;
- ▷ independence with respect to national and European political authorities;
- ▷ a capacity to engage and to influence the strategies of combating exclusion;
- ▷ technical capacity and expertise in the analysis of situations and policy-making, in particular regarding the elaboration of a report and regarding periodic research on poverty and social exclusion;
- ▷ the capacity to enter into a dialogue with European networks and other actors that collaborate in the combating of social exclusion.

## ■ The function of local monitoring institutes to reduce social exclusion

*Robert Kovacs<sup>45</sup>*

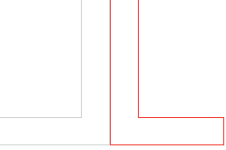
Social inclusion phenomenons are increasing almost in all Central East European countries and probably all over Europe. These last years in Hungary meant a period of budget constraints and increasing social tensions which were effects of internal political instability and the worldwide financial crisis which will become worth next years. However from 1990 to now days we experience longer period of restriction, the willingness to take more effective the social service delivery and shorter period of abundance. We saw Roma going to Canada from Hungary or Czech Republic in first years of the Century or from Romania to Italy these last years.

In effect after the years of transition and adaptation to the European market economy Hungary (the 1990s) in a new type of competition appeared between political parties: simultaneously with the apparitions of a closely two-party system both right and left parties began to fight for gaining more and more votes but not in the base of an elaborated social and inclusion policy but by learning easy and popular wishes from survey and announcing them without any policy design. It is each time easier to confuse politics with television series where those heroes having only 10 minutes of celebrity highlight. However budget abundance is always for a few years the general role is that of financial sustainability. By 2008 we gain a new social word where vanished all previous consensus to defend minorities where to cause minorities for social tensions can be a popular discourse. I see this phenomenon appearing in smaller or bigger dimension in many other countries all over Europe.

Budget restrictions and increasing social tensions made the situation even worth. By now we can experience open violent confrontation not only between Roma and non-Roma but also with other minorities like homosexuals. Extremists with explicit or implicit support of big parties convert the streets in there in scene of their brutal comedies. However the most problematic cases are when in the target appear social groups touched by several different disadvantages the same time like Roma.

---

<sup>44</sup>Director of the Local and Regional Monitoring Institute (LRMI), Hungria



In social services the role of local authorities is primarily. But for local authorities it was always a problem how to fight against social exclusion of minority groups in a small community where the re-election the mayor and local delegates depends from local majority. In small communities these questions are taken more directly than at national level. We could see cases when the major lead majority protests against minorities. In these circumstances the role of local monitoring institutions is key, to help to solve problems.

Local monitoring institutes collect and publish data, methods and help to extend knowledge base. How can they change the dominant public opinion? We as intellectuals and responsible experts we have to raise awareness of local politicians and citizens on immediate, medium and long term consequences of exclusion policies; we show examples of exclusive communities in continues war and inclusive communities in social peace; and we show effective inclusion method in theory and practice.

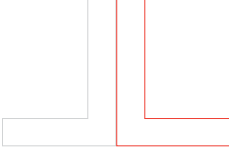
The role of local monitoring institutes is primarily the fight against social exclusion and poverty while we work in strong partnership with local authorities what implies deeper credibility and broader possibilities to act. We also have possibilities to invite regional and national politicians to place local problems in a wider context. Our national and international networks assure the flow of information on good experiences, effective methods. We are able to present cases by people who were present when these were first applied and who can tell with their own words based in personal experience what happened, how it happened was really solved, etc.

That means our task consist not only in collecting and presenting information but also in that local monitoring institutes should become methodological centres in strong partnership one with others. We should be able not only to tell what happened and what would be preferable but also how to do it, and which of the alternative ways is desirable and which does not work.

Hungarian Local and Regional Monitoring Institute during its one year of working experience followed this way. We developed strong relationship with most national wide local governments associations and we aimed to become their first professional partner.

During 2007–08 we had together common research project, conferences and publications. The special Hungarian experience shows a success from point of view of outputs and outcomes but problems in the financial side.

These projects were related to the changing financial conditions of



municipalities as well as to service delivery method and context. One of the biggest events was a financial conference where banks, government officials and leaders of local government associations could present their point of view and discuss. Our research projects in 2008 tried to define special problems of big cities service delivery system and financial condition of small villages.

The first it is very important because increasing outflow from big cities increase segregation in both places in the cities themselves and in the surroundings. The negative effect in decentralized social service delivery system is that while financial capacities of big cities make them able to solve these problems which are not the case of small villages. So means that suburbanization process export and engrave big cities social problems. Local social care loses persons moving out of cities. The only solution is the cooperation and the creation of agglomeration wide networks.

The research on small villages' financial conditions and attitudes highlighted at what point these small entities are subordinated to the willingness and incentives of central government assuring most of their funding. Even more dangerous is a new phenomenon when they begin to say that between their tasks social service delivery could be that where they can economise resources. This way of thinking reflects very much the original idea presented in the introduction of the present paper where public opinion, local majority cause poor people for their personal conditions.

Local monitoring institutes have to diagnose these phenomenons, raise awareness and look for solutions. The concrete example it is good because shows how complex local conflicts can be. First of all we see the implicit willingness of centralization of central power centres which should be denounced. In second place we see from side of local authorities the willingness of transfer their financial problem the easiest way possible to a scapegoat, to poor people, in typical conditions to Roma. We can experience that they have strong argument and reinforced by public opinion. In this sense the situation is really dangerous.

These were the major reasons to begin to plan a new, international conference on local tasks in social inclusion policy: "Integrated Local Society - What should local governments do?". We think that good and bad example should meet and confront in the same scene. Expert should comment them and responsible local delegates should take consequences. We imagine this occasion as a market place of ideas and experiences from Europe in its largest sense. The program will be complex to help to realize

our central goal: to raise awareness in the most effective way. We will have presentations, round tables and study visits. This event will take place in Budapest June 19 and 20.

The general picture and our concrete experiences demonstrate the need for a complex approach from the side of local monitoring institutes and the use of a multiplicity of tools in a differentiated way looking always for what really effective in given conditions.

Basically local monitoring institutes:

- 1\_collect
  - a\_ information and
  - b\_ good practices
- 2\_adapt and develop methods
- 3\_raise awareness on problems related to poverty and exclusion and
- 4\_tools to local authorities and civic organizations

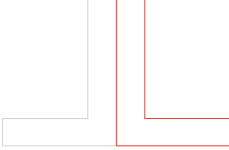
Important advantages of local observatories could be:

- 1\_their good and deep partnership with local authorities
- 2\_their ability to address to regional and central governments
- 3\_the Europe-wide network of local monitoring institutes to exchange experiences

In this context:

- 1\_we publish
  - a\_ data and structured information
  - b\_ studies
  - c\_ brochures
- 2\_we organize forums, seminars and conferences
  - a\_ for experts
  - b\_ for politicians and/or
  - c\_ for civic organizations

The success of the concept of local monitoring institutes' could be demonstrated with the velocity how their number is increasing. However we can see behind the general similarities important differences in the



person or organization who founded them and in the way how they are financed. We can find monitoring institutes founded by public entities as the expression of public responsibility and some others founded by private persons as expression of professional dedication. In the same way they can be partly or entirely financed from public funds as well as it could be that they have to finance their public goals from projects.

The central element is always the dedication from the side those running local monitoring institutes for integrated local societies.

## Décentralisation et territorialisation: ■ Quels enjeux dans la lutte contre la pauvreté-précarité? Quelles orientations stratégiques pour l'observation sociales?

*Jean-Pierre Aldeguer<sup>46</sup>*

### Introduction

La France a connu depuis les années 80 un important mouvement de décentralisation qui s'est traduit par le développement du rôle des régions administratives, des nouvelles compétences assumées par les Départements, les communes et leurs regroupements.

Cette évolution s'est réalisée en même temps que s'opéraient des mutations importantes du contexte économique et politique de l'insertion, en particulier:

- ▶ une transformation du modèle d'Etat-Providence français avec ses conséquences sur les modalités de redistribution et de lutte contre les inégalités, mais aussi dans l'approche idéologique de l'exclusion (en particulier plus grande responsabilisation de l'individu),
- ▶ un développement des formes de précarité résultant des transformations économiques et de la mondialisation (délocalisations des emplois industriels, flexibilité du travail, développement de l'emploi temporaire...), et ses conséquences en particulier sur les modes d'intervention des institutions publiques.

Parallèlement se sont développées les approches affectant au «territoire local» – entendu comme «espace de proximité et de projet» – une fonction de levier dans la lutte contre l'exclusion, avec, en conséquence, la mise en place de «politiques de développement local» et de dispositifs de territorialisation des politiques publiques.

En complément à cette situation la France et, particulièrement Rhône-Alpes, se caractérise par une présence forte et un rôle important des structures non gouvernementales intervenant dans les politiques publiques d'action sociale et de lutte contre les exclusions et ce, à différents niveaux: que ce soit comme force d'interpellation, comme sources d'initiatives et d'expérimentations ou comme opérateur de dispositifs.

<sup>46</sup> Directeur de la Mision Régionale Rhone-Alpes d'Information sur l'Exclusion

C'est à partir de cette situation et de l'exemple de Rhône Alpes que nous avons formulé ces réflexions préalables à un échange et un débat.

## **1 Centralisation et décentralisation en France : l'exemple de Rhône-Alpes**

### **1.1 Les différents niveaux de collectivité et leurs compétences dans le domaine de la lutte contre la pauvreté<sup>47</sup> :**

La décentralisation en France se caractérise par le fait,

- ▶ d'une part, que le pouvoir normatif, c'est-à-dire : le pouvoir d'édicter des lois et des normes à propos des compétences, demeure attaché à l'Etat,
- ▶ d'autre part, que si l'Etat a transféré aux collectivités territoriales une partie de ses compétences, aucune n'exerce de tutelle sur les autres. Elles doivent, sur de nombreux domaines ou leurs compétences se complètent (voire se superposent), œuvrer en commun ou pour le moins collaborer.

Par ailleurs, la France se caractérise par un grand nombre de collectivités locales (Région, Départements, communes...) parfois héritées de régimes anciens et enfin, d'une grande inégalité des situations économiques et sociales des différentes entités concernées.

De cette situation résultent à la fois la prégnance de dispositifs nationaux plus ou moins adaptés aux situations locales et un enchevêtrement des différentes compétences en particulier dans le domaine de l'insertion des personnes précaires et de la lutte contre les exclusions.

L'exemple le plus significatif est la politique de l'insertion par l'emploi ou nous retrouvons les différents échelons :

#### **L'Etat :**

L'Etat intervient prioritairement à travers ses « directions régionales et départementales », services déconcentrés de l'emploi du travail et de la formation pour faciliter **l'accès ou le retour à l'emploi des publics** qui rencontrent des difficultés particulières sur le

---

<sup>47</sup> Cf. annexe 1



marché du travail (jeunes sortis du système éducatif sans qualification, travailleurs handicapés, bénéficiaires de minima sociaux, chômeurs de longue durée...). C'est le cas avec l'ensemble des **contrats aidés** et autres dispositifs d'accompagnement et d'insertion par l'emploi.

#### **La Région :**

Dans le cadre de ses missions et de ses politiques « emploi/formation » et « Développement économique », elle intervient dans **le champ de la formation** (depuis la mise en place d'actions et programmes de formation, jusqu'au soutien aux réseaux d'accueil et d'orientation) ainsi que dans celui **de l'accompagnement et de développement de l'emploi** (en particulier aides à l'emploi des jeunes de moins de 25 ans, « emplois tremplin pour les associations...).

#### **Les Départements :**

S'ils n'ont pas de légitimité directe en matière économique, l'importance de leurs compétences sociales, et en particulier l'insertion des personnes bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion, les engage fortement dans les missions d'accompagnement vers l'emploi.

#### **Les communes et regroupements de communes (communautés de communes et communautés d'agglomérations) :**

Elles peuvent intervenir en soutien financier à différentes actions menées sur leurs territoires ou dans le cas de contrats communs engagés avec l'Etat, la Région ou les Départements.

### **1.2 Ces niveaux de compétences s'opèrent dans un espace régional fortement différencié.**

Pauvreté et précarité se caractérisent différemment sur les territoires de Rhône Alpes et se traduisent en particulier (cf. annexe 2) par :

- ▶ une pauvreté particulièrement intense en périphérie de l'agglomération lyonnaise, dans les cantons ruraux isolés et les cantons anciennement industriels et ouvriers,
- ▶ deux profils géographiques de la pauvreté : une pauvreté urbaine, une pauvreté rurale,
- ▶ de fortes inégalités de revenus en zone frontalière et les cantons touristiques alpins ainsi que ponctuellement sur certains cantons

urbains ou ruraux.

### 1.3 Pour coordonner les différents échelons, des démarches contractuelles territorialisées

Pour favoriser la concertation et la complémentarité des actions menées par les différentes instances, différentes procédures contractuelles territoriales ont été mises en place à travers des « Programmes régionaux ou locaux » ou des « Contrats territoriaux » afin d'organiser les interventions des différentes collectivités ou de leur regroupement, voire à les élargir en impliquant d'autres partenaires sociaux (patronat, syndicats, Agence Nationale Pour l'Emploi....)

Ainsi, en restant dans le domaine de l'insertion par l'emploi, on notera, particulièrement sur Rhône alpes:

- ▶ la création de « **Contrats Territoriaux d'emploi formation** » (CTEF), contrats initiés par la Région Rhône-Alpes, qui ont pour objectif sur un territoire déterminés (27 CTEF couvrent l'ensemble du territoire régional) de rassembler et coordonner tous les acteurs locaux concernés et d'apporter un financement complémentaires aux programmes d'actions en faveur de l'insertion et de l'emploi durable mis en œuvre ;
- ▶ les **Plans Locaux d'Insertion par l'Emploi** (PLIE) : dispositifs associant sur certains territoires l'Etat, la Région, la (ou) les communes dans le financement et la réalisation d'actions d'accompagnement à l'emploi de personnes de faible qualification et en difficulté d'insertion;
- ▶ les **Contrats Urbains de Cohésion Sociale** (CUCS), mis en place par l'Etat, (politique de la ville) : sur un territoire particulier («zone sensible» cumulant problèmes économiques et sociaux), cette démarche coordonne et organise les implications techniques et financières de l'Etat, la Région, le Département, la Commune concernée.

### 1.4 La mise en œuvre des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion

Ainsi que nous l'avons signalé, en France, et particulièrement en Rhône-Alpes, un grand nombre d'associations et d'organisations non gouvernementales interviennent dans la mise en œuvre des politiques locales d'insertion, que ce soit dans le domaine de l'accès à l'emploi (structures

d'accompagnement, Missions Locales pour l'insertion des jeunes, entreprises et chantiers d'insertion, organismes de formation...), de l'habitat (associations d'insertion par le logement, centres d'hébergement, foyers de travailleurs immigrés ou de jeunes travailleurs), de la santé, de l'aide d'urgence, de l'alimentation...

Ces structures peuvent être regroupées en 4 grandes «familles» correspondant à leur origine : «caritative», «éducation populaire», «communautaire», «privée».

Le dynamisme local et les politiques menées dans chacun des territoires influent considérablement sur l'existence ou pas de telles structures et, en conséquence, sur les capacités d'agir localement.

### 1.5 D'un système pyramidal à un système polycentrique

Pour résumer la situation résultant de la décentralisation française on pourrait conclure sur le passage d'un « système hiérarchique et pyramidal, à un système polycentrique » caractérisé à la fois par « la perte d'une partie des prérogatives et moyens de régulation de l'Etat » et « l'affirmation d'acteurs nouveaux, dans les processus de construction et de mise en œuvre de la décision publique »<sup>48</sup>.

Dans ce contexte le «territoire», le «local», la «proximité» sont *«supposés constituer une dimension transversale, à même de faire solution à la fragmentation de la société et du traitement de ses maux »*.<sup>49</sup>

## 2 De la décentralisation à la territorialisation

### 2.1 L'approche des territoires en France

Si le concept de territoire a pris ces 20 dernières années une place importante dans les politiques publiques en France, en particulier dans la lutte contre l'exclusion, il importe de noter que son contenu n'a jamais fait l'unanimité parmi ses penseurs, ses experts, ses pratiquants ou ses praticiens.

Tantôt le territoire est lié aux processus sociaux qui s'inscrivent dans

<sup>48</sup> Dossier « territoire et emploi » MRE 2007, extrait de la contribution de Ph Cuntigh.

<sup>49</sup> Idem

l'espace : le territoire est alors un espace dans lequel les personnes qui habitent ou qui y travaillent entretiennent des liens d'interdépendance voire de solidarité liés à leur histoire personnelle ou sociale commune. Tantôt le territoire est le produit de processus engagés par les systèmes d'acteurs, en particulier les collectivités locales, permettant à la fois de faire exister un territoire et de rendre opératoires leurs politiques (ainsi la démarche précédemment citée des Contrats Territoriaux Emploi Formation en Rhône Alpes)

Tantôt il est perçu comme un creuset permettant de rassembler les différents partenaires et de mobiliser les réseaux locaux pour organiser des expérimentations et des réponses à la montée du chômage, tantôt il est perçu comme une « ligne de fuite », le moyen d'éviter de poser les questions relatives à l'évolution du modèle économique, une forme de réduction de l'enjeu social à un enjeu local.

## 2.2 Vers une nouvelle gouvernance locale ?

Au-delà de ces approches, on ne peut que constater, dans la suite de ce qui a été évoqué dans la première partie, que sous l'effet de la décentralisation, de la réduction du rôle de l'Etat-Providence et du développement des formes de précarité, les acteurs locaux, qu'ils soient collectivités publiques, organisations non gouvernementales ou partenaires sociaux, groupes d'habitants, utilisent l'espace local pour innover et organiser des réponses aux situations d'exclusion. Ainsi le territoire permet de **faire de près ce qu'il n'est pas possible de faire de loin** »<sup>50</sup>.

Mais cette nouvelle gouvernance doit s'appuyer à la fois sur des bases de « diagnostic locaux partagés » et sur des modes contractuels nouveaux qu'il convient de construire.

## 3 Quelques uns des enjeux liés à l'observation sociale

Face à ces ambitions de connaissance et de travail commun, les différentes expériences mises en œuvre ces dernières années illustrent un certain nombre de difficultés :

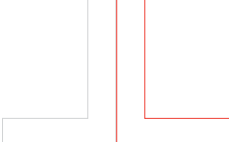
---

<sup>50</sup> Idem

► **dans la constitution d'outils d'observation et de connaissance:** à ce titre, en Rhône Alpes a été créé un « Club de l'Observation Sociale en Rhône-Alpes », avec pour objectif de favoriser le développement et la professionnalisation des pratiques d'observation sociale dans la région. Grâce au soutien de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires Sociales (Etat), le Club, fonctionne aujourd'hui comme un lieu-ressource où les services de l'Etat, les collectivités locales, les organismes de sécurité sociale et les observatoires locaux peuvent échanger leurs pratiques, leurs expériences, leurs résultats et leurs méthodologies dans le domaine de l'observation sociale.

► **dans la prise en compte des formes «d'invisibilité sociale»:** les formes de pauvreté et de précarité « cachées », « laissées pour compte » explicitent combien les dispositifs publics d'observation et de connaissance délaissent des franges de population ou de situations que l'on ne veut pas ou que l'on ne sait pas voir. Souvent en effet les données sont fournies par les gestionnaires de dispositif (hébergement, demande de logement, demande de formation, demande de santé...) et écartent de fait, ceux qui n'entrent pas dans les « protocoles d'enregistrement » ou qui en sont tenus à l'écart. Les travaux de la MRIE ont montré combien cela traduit soit des contextes locaux (ainsi la pauvreté en milieu rural) ou des catégories de situation (les travailleurs immigrés par exemple) ou des fonctionnements institutionnels (non recours au droit au logement par exemple).

► **dans l'évaluation des politiques publiques :** si la décentralisation des politiques publiques et les dispositifs territoriaux ont eu pour effet de stimuler une forte demande de données chiffrées de la part des institutions et acteurs territoriaux et la création de nouveaux dispositifs d'observation statistique aux différents échelons territoriaux, ces démarches demeurent la plupart du temps commanditées et dirigées par les instances politiques locales qui souvent orientent et contrôlent leur production limitant ainsi les véritables missions d'évaluation.. Le statut associatif de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion demeure une exception, et les « regards croisés » comme les « groupes de veille » qui offre des espaces d'échanges et d'informations réciproques, démontrent l'enjeu d'une séparation entre instances d'actions et instances d'évaluation.



►  **dans l'implication des personnes concernées par les situations de pauvreté à la production d'une connaissance et à la co-construction de solutions** : dans cette démarche, la MRIE est engagée depuis sa création à travers sa pratique « Connaître avec pour agir ensemble ». Mais remettre en cause un certain nombre de représentations sur lesquels nos dispositifs et raisonnements fonctionnent n'est pas chose aisée. Elle exige du temps et des moyens pour construire des dynamiques collectives ou participatives permettant que « l'utilisateur bénéficiaire » de l'action publique soit reconnu avant tout comme citoyen.

## Observation Sociale: ■ la production de la connaissance et le travail dans le terrain

*Vito Telesca*<sup>51</sup>

La note que je Vous présente est le résultat de notre travail de terrain intégré par les résultats des échanges du projet OASI.

A la base du travail de production de la connaissance sera indispensable mieux connaître le rôle et les fonctions d'un observatoire sociale locale. En effet l'étape incontournable pour entreprendre un cheminement commun est de trouver un langage commun.

L'observation sociale, en effet, a cinq objectifs principaux:

- ▶ La connaissance des réalités sociales et leur analyse;
- ▶ l'anticipation des phénomènes émergents;
- ▶ l'évaluation des politiques sociales menées par des acteurs publics ou privés ainsi que l'évaluation des services sociaux;
- ▶ l'aide à la décision publique;
- ▶ l'implication dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par l'information et la sensibilisation, la mobilisation des acteurs, en alimentant le débat public et en étant une force de proposition.

A coté de la compréhension du rôle de l'observation sociale, sera nécessaire approfondir la signification de certains concepts, comme la caractéristique de multi dimensionnalité de la pauvreté:

- \_ Qui sont les pauvres?
- \_ Quelles sont les différentes formes de pauvreté?
- \_ Comment la pauvreté évolue-t-elle dans le temps?
- \_ Comment est-elle considérée et analysée?
- \_ Quels sont les outils dont nous disposons pour améliorer la connaissance du phénomène?

La connaissance des différentes formes et causes de la pauvreté mène à mieux comprendre ses évolutions, à développer une approche globale, à mettre en évidence et en perspective les risques encourus par les personnes qui dans le passé étaient peu ou pas du tout touchées par ce phénomène.

---

<sup>51</sup> Directeur du Projet OASI - Osservazione, Analisi, Sostegno all'Inclusione

Dans ce sens, une bonne définition, une mise en action et une évaluation des politiques doit être soutenues par une connaissance approfondie et détaillée de la pauvreté.

Il apparaît que les observatoires de pauvreté existants au niveau local fournissent une réponse appropriée à la connaissance de la pauvreté. Ils ont toutefois des faiblesses qu'il faut approfondir et combler, en particulier en ce qui concerne les indicateurs.

Un avantage incontestable est celui d'un territoire circonscrit et dès lors d'une réelle proximité avec les personnes qui vivent dans la pauvreté. Il est en effet essentiel que les travailleurs des observatoires n'observent pas la réalité sociale à distance, mais qu'ils puissent se rendre dans les lieux de vie des personnes pauvres pour les y rencontrer. Les observatoires n'ont pas pour fonction de préparer les décisions politiques, ni de faire des recherches qui ne seraient pas en lien avec la politique comme le font les services de recherche universitaire et les unités de recherche, mais ils doivent avoir un rôle d'aide à la décision publique, de débat public, en ouvrant la discussion à un grand nombre d'acteurs de manière plus démocratique, et en impliquant aussi les personnes en situation de pauvreté. Cette ouverture permet d'introduire dans le débat public tous les éléments généralement absents et par conséquent, elle élargit sensiblement la discussion.

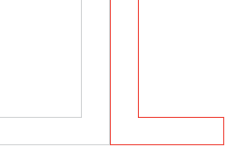
En d'autres termes, la définition commune de l'observatoire social à laquelle les partenaires du projet OASI sont arrivés est la suivante: «L'observatoire est une structure de connaissance des réalités sociales et institutionnelles qui fait observation (fournit des données) et qui a pour fonction d'influencer les politiques locales sur l'exclusion sociale.

Comme la pauvreté évolue dans le temps, les structures d'observation peuvent avoir une fonction d'analyse et de prévision et ce travail peut servir à anticiper les décisions politiques qui répondent efficacement aux besoins futurs.

Les observatoires élaborent donc des outils de compréhension de la réalité sociale locale et ont un rôle de support aux stratégies politiques:

- ▶ recueil d'informations qualitatives, quantitatives et/ou spatiales
- ▶ compréhension et analyse,
- ▶ anticipation
- ▶ évaluation des politiques publiques et de leur mise en oeuvre
- ▶ mise en débat.





Une spécificité de l'observation sociale est de faire abstraction de la décision et de l'action – qui doit être effectuées par d'autres acteurs – et se focalise sur les trois composantes cruciales que sont l'observation, l'analyse et l'évaluation.

En résumé, les cinq principales fonctions de l'observation sociale sont:

- ▶ la connaissance des réalités sociales et leur analyse;
- ▶ l'anticipation des phénomènes émergents;
- ▶ l'évaluation des politiques sociales menées par des acteurs publics ou privés ainsi que l'évaluation des services sociaux;
- ▶ l'aide à la décision publique;
- ▶ l'implication dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par l'information et la sensibilisation, la mobilisation des acteurs, en alimentant le débat public et en étant une force de proposition.

Les services proposés par les structures d'observation semblent principalement centrés sur les secteurs de recherche, l'analyse des données, le support technique à la décision politique, l'information et la communication et les principaux bénéficiaires sont les autorités publiques.

La pratique de l'observation en vue d'une meilleure action résulte d'un concept commun: "Mieux connaître pour mieux agir", un concept qui résume pleinement les objectifs des structures d'observation.

L'observation, l'analyse et le soutien aux institutions sont les points communs qui rassemblent une grande partie des structures d'observation.

Toutes les structures d'observation recueillent des données et effectuent des analyses sur les conditions socioéconomiques de leur territoire. La typologie de ces données doit être homogène: banques de données propres, enquêtes propres, recherches spécifiques, élaboration de banques de données et/ou d'enquêtes au niveau local, élaboration d'enquêtes nationales, analyses des synthèses et élaboration des informations.

En dépit d'une homogénéisation des données utilisées, on relève en général un manque de satisfaction concernant les informations existantes. Les causes sont à attribuer à divers facteurs: l'accessibilité des données, l'insuffisance des données, l'ajournement des données (notamment territoriales), l'hétérogénéité des sources et des modalités de recueil. Les lacunes à combler sont nombreuses: le manque de comparabilité des données, de fiabilité de certaines données, le manque de territorialisation et l'impossibilité de les explorer de manière approfondie, les données

inadéquates par rapport aux besoins, le manque d'indicateurs suffisants pour révéler les différences territoriales.

En analysant les questionnaires, on relève également la nécessité de:

- ▶ mettre les données en réseau
- ▶ sensibiliser les décideurs politiques à l'utilisation de l'observation sociale
- ▶ élaborer des liens de coopération entre les différentes organisations partenaires au niveau local, national et européen (approche horizontale et verticale)
- ▶ conscientiser sur l'importance de la prise en compte de l'observation sociale locale dans l'élaboration des PANincl à tous les niveaux.

Les structures d'observation ont suggéré des **propositions de solutions**:

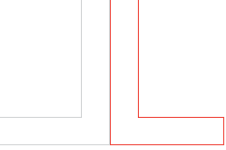
- ▶ **le développement d'enquêtes territoriales**
- ▶ **l'accès direct aux données des administrations (par les observatoires)**
- ▶ **la mise en réseau des données existantes**
- ▶ **la meilleure concertation avec les fournisseurs de données et les autres partenaires**
- ▶ **la sensibilisation des décideurs politiques à l'utilisation de l'observation sociale**
- ▶ **la définition plus précise des concepts d'exclusion, d'inclusion, etc. grâce à l'emploi d'indicateurs communs**
- ▶ **la définition d'indicateurs territoriaux**
- ▶ **la possibilité d'entrecroiser des données provenant de sources différentes**
- ▶ **l'amélioration de la coopération entre les organismes.**

Un autre point intéressant concerne la connaissance des processus européens et la participation à ceux-ci.

**Il y a une certaine confusion en ce qui concerne les thèmes liés à la politique européenne, à la connaissance de la MOC, à l'application des objectifs européens qui ne sont pas connus comme tels mais qui sont néanmoins appliqués aux politiques locales.**

**De manière générale la participation est un axe de travail important, l'implication sur le terrain demeure une lacune à combler.**

**Normalement les observatoires ne sont pas engagés dans l'élaboration des politiques, des actions et des indicateurs du PAN Inclusion. Aux niveaux territoriaux, plus le territoire se réduit, plus la connaissance des processus européens est moins précise.**



Aux niveaux régional et local, dans certains cas, il existe des plans de lutte contre l'exclusion sociale. L'implication se vérifie par la participation à des groupes de travail, des rencontres et des consultations. Même si les différents acteurs des niveaux territoriaux plus petits participent plus à la vie sociale, il est nécessaire de renforcer la collaboration et le lien avec les niveaux territoriaux plus grands.

Les structures d'observation ont formulé des suggestions pour améliorer l'implication des différents niveaux territoriaux:

- ▶ **la mise en place d'une stratégie de communication au sujet des politiques européennes;**
- ▶ **la promotion de l'implication des structures locales au niveau européen;**
- ▶ **le renforcement de leur rôle de lieu privilégié de l'observation.**

De telles innovations concourent à la construction et à la consolidation du réseau des observatoires.

Sur le plan local, les observatoires doivent mettre en réseau les données existantes et sensibiliser les responsables politiques à l'utilisation de l'observation sociale. Ignorer les observatoires locaux, c'est ignorer un lien important avec le niveau local et leur connaissance approfondie de la réalité sociale. Il est donc essentiel que l'on comprenne qu'une plus grande coopération est nécessaire entre les différents niveaux qu'ils soient locaux, nationaux et européens – dans une relation à la fois horizontale et verticale. En effet, comme les observatoires soutiennent les politiques locales d'inclusion sociale, ils peuvent former un bon lien entre la stratégie européenne, l'élaboration des plans au niveau national et l'application de la stratégie et des politiques au niveau local. De plus, ils peuvent mettre en place des plans d'action locaux sur le même schéma commun que les plans nationaux.

Les observatoires sont le lieu privilégié d'un partenariat fort où les partenaires intéressées – administrations, experts, ONG, syndicats et personnes en situation de pauvreté – peuvent trouver un lieu d'échange. En tant que lieu d'échange, de partenariat et de sensibilisation, l'observatoire devient un moteur de mobilisation des acteurs impliqués afin de faire ressortir au niveau national et européen les préoccupations et les revendications des collectivités locales et des personnes intéressées, y compris les personnes en situation de pauvreté, en vue de faire avancer la lutte contre la pauvreté.

**« Dialoguer ne consiste pas seulement à bâtir ensemble une connaissance, mais aussi à s'entendre sur le sens. L'entente intersubjective est une entreprise longue, complexe et paradoxale et conduit à la transformation mutuelle des partenaires » (O.S.S. Brux)**

L'observation partagée est une construction qui suppose que l'ensemble des acteurs impliqués partage des valeurs communes.

Cette construction suppose au moins trois opérations:

- ▶ La mise au point de règles partagées portant sur l'échange d'informations, leur fiabilité, l'éthique des discussions (transparence des débats, qualification des partenaires)
- ▶ L'écriture d'un cahier des charges portant sur le programme de travail, les objectifs, les méthodes de recueil d'information, la discussion et l'utilisation des résultats, l'évaluation du travail
- ▶ La détermination de la durée de l'observation, du type et de la nature des indicateurs et notamment leur périodicité.

<b>Cadre synoptique des opportunités et des limites:</b>	
<i>Potentialités</i>	<i>Limites</i>
Fournit une information analysée dans un délai court avec une périodicité annuelle; permet de suivre les évolutions d'un certain nombre d'indicateurs sur un panel spécifique (ex. ménages)	La représentativité est limitée à l'observatoire lui-même ; l'extrapolation n'est pas possible au niveau régional ou national, mais est possible la comparaison des résultats.
La méthode privilégie l'analyse approfondie sur des problématiques prioritaires ; le rapport avec la stratégie européenne et les PAN par rapport aux priorités est indispensable.	L'outil permet de travailler sur le moyen ou le long terme mais n'est pas adapté aux situations de crises (à la différence des systèmes d'alerte précoce)
La comparaison entre les observatoires est possible (méthodologie commune)	La combinaison des approches quantitatives et qualitatives est difficile à concrétiser
Les différents acteurs sont impliqués, le dialogue et l'interactivité permet une certaine évolution de l'outil	Un risque de complexification du système par un trop grand élargissement de la demande
La méthodologie mise en place permet une fiabilité plus élevée que des enquêtes classiques étendus à l'ensemble du territoire	La capacité d'analyse est en retrait par rapport à la production d'information
Utilisation des données à un niveau local, en particulier dans le cadre de la décentralisation et de l'élaboration des plans locaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.	

Arnau Comas i Miñarro<sup>51</sup>

Per observar la pobresa i l'exclusió social (i qualsevol altre fenomen social) necessitem instruments i un dels nostres telescopis fonamentals són les dades quantificades, quantitatives, que ens proporcionen les enquestes, els censos, els registres públics i privats, entre molts d'altres. No són les úniques dades que necessitem, però en són unes de molt importants. No ens serveixen per analitzar processos (per això haurem d'afilar un altre tipus d'eines com ara les qualitatives, molt més indicades per establir causalitats, analitzar complexitats i entendre les evolucions dels fenòmens) però sí que són molt útils per analitzar situacions determinades, moments concrets, volums agregats.

Des de fa pocs anys a escala europea existeixen algunes **eines concretes**, especialment des de la posada en marxa de l'Enquesta de Condicions de Vida (EU-SILC). Aquest instrument estadístic, que va substituir el Panell Europeu de Llars (ECHP, en anglès) ha estat un estímul important a la comparació de les realitats de la pobresa i l'exclusió entre els diferents estats<sup>52</sup> i al progrés de les investigacions. Tot i això, aquesta enquesta ofereix una informació bastant limitada, tant en termes de quantitat de variables estudiades per cada temàtica com, sobretot, en la profunditat territorial i local<sup>53</sup>. Pel què fa al primer aspecte cal tenir en compte que l'Enquesta de Condicions de Vida està concebuda, essencialment, per al coneixement de la relació entre els ingressos i les diferents dimensions de l'exclusió social i econòmica, però que conté relativament poca informació (tenint en compte tota la que podria ser potencialment interessant) de la resta de dimensions (salut, vivenda, educació, etc). Un dels problemes més importants però és la poca capacitat de penetració territorial. Molts estats només disposen d'una mostra significativa a nivell estatal o d'una mostra que només arriba al nivell "regional" per a segons quines dades i variables. En el cas català, per exemple, ha hagut de ser el mateix Institut d'Estadística de Catalunya<sup>54</sup> el que, a iniciativa seva i mitjançant un conveni amb l'INE

<sup>51</sup> Técnico principal do Observatori català de la pobresa, la inclusió i la vulnerabilitat - Barcelona

<sup>52</sup> A hores d'ara ja hi participen els 25 estats de la Unió, a més d'altres països com Turquia o Noruega.

<sup>53</sup> Entenent com a *local* tots aquells àmbits territorials de caràcter no estatal.

<sup>54</sup> L'*Institut d'Estadística de Catalunya* és l'organisme especialitzat en estadística de la Generalitat de Catalunya (govern de Catalunya).

(*Instituto Nacional –espanyol– de Estadística*), realitzés una ampliació de la mostra que permetés obtenir alguns resultats per a tota Catalunya i per algunes de les seves pròpies demarcacions territorials. Això és només un exemple de la dificultat d'obtenció de dades significatives, valuoses i periòdiques a nivell subestatal. I aquesta és una dificultat important pels observatoris que tenen un marc territorial no coincident amb l'estatal.

Aquesta però, no és l'única enquesta de la que podem veure aquells que volem observar la pobresa i l'exclusió social. Hi ha estats concrets de la Unió que disposen d'altres enquestes específiques, però ni tots ells en tenen, ni la qualitat és la mateixa ni, sobretot, permeten realitzar anàlisis comparatives amb altres estats. En el cas català, per exemple, disposem també d'un Panel de les Desigualtats a Catalunya<sup>55</sup>. Aquest panel, centrat en l'àmbit específic de les desigualtats, òbviament aporta una quantitat important d'informació. Tot i això, no es tracta d'un Panel d'accés públic estricte sinó que pertany a una Fundació privada que ho cedeix en funció dels seus criteris.

Però hi ha altres maneres de trobar dades de caràcter quantitatiu que permeten construir indicadors sobre la pobresa i l'exclusió social. No cal anar a cercar l'enquesta específica per obtenir dades que ens puguin ajudar. A la majoria d'estats hi ha **altres bancs de dades interessants** i que poden ésser utilitzats. Censos (de població, d'habitatges...), registres públics (civil, mercantil...) o bases de dades públiques i privades amb un abast important, tot i que amb diferències importants entre els països pel què fa a seva qualitat i accessibilitat (serveis socials, sanitat...). La majoria d'aquestes dades són territorialment molt àmplies i fins i tot són, o pretenen ser, un reflex més o menys exacte de la realitat. Permeten baixar fins a nivells en els que, com dèiem, no podem arribar mitjançant les enquestes macro. Els problemes de moltes d'aquestes fonts però, són diversos. En primer lloc, la majoria d'aquesta informació (i sempre parlem en termes generals) no es pot aconseguir amb la **periodicitat** desitjada, excepte en el supòsit de que la institució que gestiona les dades en faci reculls periòdics ella mateixa o tingui un sistema de gestió molt eficaç. Pel què fa als censos, per exemple, en el cas de l'estat espanyol, es realitzen cada deu anys, fet que limita enormement la seva capacitat interpretativa. En aquests moments a Catalunya, fer servir dades del 2001 per analitzar l'estat del mercat de la vivenda o la immigració, per posar dos exemples

---

<sup>55</sup>Aquest Panel és elaborat per la Fundació Jaume Bofill ([www.fbofill.cat](http://www.fbofill.cat)) des de l'any 2001 i recull una àmplia mostra de llars catalanes i dels seus membres, des d'una visió longitudinal.

de qüestions importants per a l'estudi de la pobresa, és gairebé un contrasentit. La situació ha canviat tant en aquest període que fins i tot ens podrien induir a errors greus.

A més a més, aquest tipus de fonts d'informació presenten sovint problemes d'**accessibilitat**. Molts d'aquests registres no són necessàriament públics i en molts casos cal fer un esforç suplementari per poder-hi tenir accés. Alguns d'ells sí que s'utilitzen de manera sistemàtica per extreure'n dades (com el civil o el mercantil citats) i per tant sí que tenen processos de gestió i d'extracció d'informació més estandaritzats i ràpids. Altres, en canvi, estan força més restringits, bé sigui perquè demanen seguir uns processos llargs per la gestió de la protecció de dades (com algunes bases de serveis socials), bé sigui pel secretisme d'algunes institucions públiques, etc.

A banda, hi ha tots els possibles problemes derivats de la *[poca]* **qualitat** de les mateixes. Moltes d'aquestes bases de dades no estan pensades per la seva explotació estadística sistemàtica i és possible que el seu tractament sigui lent i difícil. Sovint, el procés de recollida no és prou acurat i es deixen de contemplar molts aspectes que podrien ser interessants. A Catalunya, per exemple, quan un ciutadà va a inscriure's al Padró Municipal (el registre que l'Ajuntament *[Autarquia]* fa de tots els seus ciutadans) les preguntes que es realitzen als ciutadans no són sistemàtiques (a part de poques qüestions com l'edat, l'adreça, el sexe i la nacionalitat que són obligatòries). Hi ha municipis que han utilitzat aquest registre com a font de recollida de dades i altres que tan sols recullen les poques dades que són prescrites per llei.

Òbviament però, el problema principal que presenten aquest tipus de bancs de dades és que el seu objectiu principal no és el de la recerca o l'estudi (sobre la pobresa o l'exclusió social o sobre el que sigui) sinó que, la majoria de les vegades, la seva funció és la recollida de dades agregades sobre usuaris, ciutadans, etc i que, per tant, la metodologia de la recollida de la informació i les preguntes que es realitzen no estan dissenyades pensant en el seu futur interès o explotació estadística sinó en la pura agregació i el control dels ciutadans. Això, lògicament, fa que aquestes fonts, tot i la seva enorme potencialitat, puguin acabar resultant molt pobres de resultats.

A part d'aquestes altres bases de dades, hi hauria també altres **enquestes de caràcter sectorial** que han estat harmonitzades a nivell europeu i que ens poden ajudar i donar pistes importants per a les nostres anàlisis. Una

d'elles, per exemple, és l'Enquesta de Població Activa (*Labour Force Survey*, en anglès). Però aquesta eina, tot i que ens ofereix moltes dades valuoses en relació a la pobresa i l'exclusió, està centrada en l'estudi de la població treballadora i no ha estat dissenyada pensant en les necessitats de coneixement sobre la pobresa i l'exclusió, és a dir, és una enquesta sectorial, tot i que sigui evident que el treball és un dels canals principals d'entrada i sortida de l'exclusió. Òbviament hi ha moltes altres enquestes sectorials, tant a escala europea, com a escala estatal i a escala subestatal que demostren però que en la majoria de casos, tot i el discurs tant conegut sobre la multidimensionalitat de l'exclusió, pocs avenços hem fet en la incidència en les enquestes d'altres "dimensions". Els diferents agents en la lluita contra la pobresa i l'exclusió social no han aconseguit (en general) incloure la perspectiva de la pobresa en els altres instruments com ara censos, bancs de dades, etc que existeixen a nivell sectorial (habitatge, salut, educació, etc) o a nivell dels diferents sectors poblacionals (joventut, immigració, dona, etc). Aquesta realitat doncs ens transporta al clàssic debat sobre l'especialització o la transversalitat i ens obra una pregunta clau en aquest camp: ¿Hauríem de centrar els nostres esforços en construir eines específiques de recerca quantitativa sobre la pobresa i l'exclusió o potser tindria més sentit, sobretot si ens creiem això de la multidimensionalitat, intentar incidir en aquestes bases de dades (ja siguin enquestes, registres, censos, etc) i treballar perquè incloguin preguntes o informació relacionada amb la pobresa i l'exclusió?

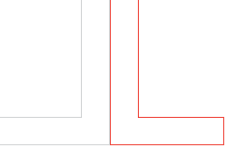
Observant aquesta realitat, des de l'incipient *Observatori català de la pobresa, la inclusió i la vulnerabilitat*<sup>56</sup> vam enfocar un dels treballs preparatoris<sup>57</sup> cap a l'anàlisi de les possibles vies d'obtenció d'informació, més enllà de la ja citada Enquesta sobre les Condicions de Vida (EU-SILC). Vam fer un recull extens de totes aquelles eines que enteníem que ens podrien servir per observar les situacions de pobresa, exclusió i vulnerabilitat i vam veure que tot aquest entramat estadístic tenia una potencialitat enorme. A Catalunya (i per Catalunya), no només podem afirmar que disposem d'un volum considerable de dades potencialment interessants per a l'estudi de la pobresa i l'exclusió, tenint en compte les que hi ha actualment sinó també, pensant en aquelles que ho seran en un futur pròxim, com per exemple, la nova enquesta sobre dependència<sup>58</sup>, l'enquesta

<sup>56</sup> Presentat a Barcelona els dies 14 i 15 de novembre de 2008, amb la presència del Director de l'Observatori de Lisboa, Sr. Sérgio Aires.

<sup>57</sup> Es varen realitzar un total de cinc treballs diferents amb l'objectiu de preparar l'Observatori de Catalunya, entre ells aquest al que fem referència sobre l'aparell estadístic català.

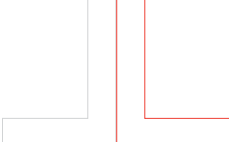
<sup>58</sup> La *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, crea tot un seguit d'ajudes un aquest instrument d'anàlisi.





demogràfica, etc. Cal destacar que l'Idescat (*Institut d'Estadística de Catalunya*) realitza, molt sovint, un esforç d'ampliació de les mostres de moltes fonts estadístiques d'origen espanyol per a Catalunya. No només es limita a la gestió de la informació. Aquestes ampliacions de mostres sovint generen resultats que esdevenen representatius de nivells territorials inferiors al de la pròpia comunitat autònoma, com poden ser els àmbits del Pla Territorial de Catalunya (Catalunya està dividida en set d'aquests àmbits, que no serveixen per a la gestió política però sí per el càlcul estadístic) o fins i tot a nivell provincial (hi ha quatre províncies) o comarcal (Catalunya té 41 comarques, el nivell regional micro). Així doncs, tot i les mancances i defectes realment existents del sistema estadístic català (com en tants d'altres) per a l'estudi de la pobresa, l'exclusió social i la vulnerabilitat, vam poder constatar que, actualment, es disposa de dades suficients com per iniciar un procés molt més aprofundit d'investigació i observació del que s'ha realitzat fins al moment. Hem trobat 21 fonts diferents (enquestes i bases de dades diverses) gestionades per l'òrgan estadístic català que poden oferir-nos informació interessant. En el mateix estudi també es va realitzar una primera selecció de possibles indicadors relacionats amb la pobresa i l'exclusió que poguessin ser extrets directament de les bases de dades descrites de manera ràpida i directa.

Però com hem vist, tot i les potencialitats d'alguns instruments que podem tenir a l'abast sembla que, en línies generals, els aparells estadístics no estan preparats per donar-nos les respostes que necessitem i els instruments específics de que disposem són escassos i poc desenvolupats. I com s'explicaria això? D'entrada cal tenir en compte que la pobresa fou un fenomen oficialment poc estudiat, un fenomen marginal i marginat dels focus acadèmics, sobretot en els anys del què s'ha conegut com a "època daurada del capitalisme". I tot i que després de la crisi de 1973, amb el creixement de la pobresa, es rellancés altre cop l'anàlisi d'aquest fenomen, encara ara arrosseguem les conseqüències d'aquella aturada. En aquells anys anteriors l'economia creixia i certament la pobresa es va reduir, sobretot al centre d'Europa, provocant una mena d'eufòria política que portà a considerar a la pobresa com a una qüestió marginal i secundària: ja no calia donar-li més importància. Però aquesta pràctica desaparició fou realment a causa de la reducció de la pobresa o hi havia alguna altra raó més de fons? Perquè la qüestió de la pobresa va desaparèixer tant ràpid d'escena i ha costat tant de tornar a introduir-la? El debat sobre la pobresa és un fet extraordinàriament incòmode per a la ideologia social i econòmica dominant a Europa des dels inicis del capitalisme. El liberalisme clàssic ja preveia una pobresa marginal com a resultat que l'acumulació privada de



beneficis s'escolés (es filtrés) cap a totes les capes socials. D'alguna manera doncs, l'existència i persistència en el temps de la pobresa és una prova fidedigne del fracàs d'aquestes tesis i, per tant, de la necessitat de la seva revisió. Un exemple recent d'això el trobem en els darrers deu anys; una època de gran "creixement" econòmic i gran acumulació privada de beneficis a l'Estat espanyol. Un període en el qual, la pobresa, no tan sols no ha disminuït sinó que es manté a nivells similars o superiors als d'abans del període de creixement<sup>59</sup>. Així doncs, que la pobresa sigui invisible, exclosa de l'agenda política i apartada del debat públic és útil per al manteniment d'aquesta ficció. I perquè tot això sigui possible cal invisibilitzar-la, també científicament, perquè del terreny científic no pugui saltar a d'altres indrets més perillosos.

---

<sup>59</sup>VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación FOESSA. Madrid, 2008.

# A questão da autonomia *versus* dependência nos Observatórios de Luta Contra a Pobreza: um princípio, um meio ou um fim?

Sérgio Aires<sup>60</sup>

## Introdução

O objectivo deste pequeno artigo, desde logo começando pelo seu título, é, obviamente, provocar uma discussão sobre a eterna questão da autonomia (entendida como liberdade e objectividade) *versus* dependência (entendida como controlo e subjectividade).

Trata-se de um documento completamente aberto e onde, acima de tudo, se abordam algumas questões que pretendemos ver discutidas e aprofundadas no sentido de produzir alguns consensos e definir estratégias de criação, manutenção e avaliação da autonomia.

Após as discussões que terão lugar durante o 2.º Seminário Internacional este exercício deverá dar lugar a um artigo mais conclusivo e que, acima de tudo, seja capaz de cumprir um importante objectivo: definir o que entendemos por autonomia; clarificar o que pretendemos com a autonomia; apontar pistas para a criação de condições de autonomia; propor um sistema de vigilância / avaliação da autonomia<sup>61</sup>.

## 1. Definindo conceitos

Começemos pelo princípio. O que significam estas palavras? O que nos diz o dicionário da língua portuguesa sobre a palavra “autonomia”? Do Grego, *autonomia*, *autós*, próprio + *nómos*, lei. Significados: *estado do que é autónomo; liberdade moral ou intelectual; independência administrativa e/ou financeira; liberdade que tem um país, uma região, de se administrar segundo as suas leis.*

Se fica claro que “autonomia” significa liberdade não é menos verdade que esta “autonomia”, e paradoxalmente, nos pode remeter para um universo de totalitarismo, em que eu faço a lei, em que só eu é que conto, em que

---

<sup>60</sup> Director do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

<sup>61</sup> Tal artigo poderá constituir uma parte importante de uma futura “carta de princípios” de uma Rede Europeia de Observatórios Locais de Luta Contra a Pobreza.

só eu tenho a única e última palavra. Um universo em que eu não estou sujeito a nenhuma forma de controlo e em que me procuro colocar numa posição em que esteja totalmente imune a críticas ou à intervenção de quaisquer outros actores.

E sobre “Dependência”? Do Latim *dependentia*. Significados: *sujeição; subordinação; acessório; anexo; filial; relação; conexão entre dois ou mais objectos que faz com que uns não possam existir sem os outros*. Ora, também aqui nem todos os significados parecem ser totalmente negativos. Se é verdade que uma boa parte deles nos remetem para uma relação de perda de liberdade ou de importância, não é menos verdade que a questão da “conexão” entre diferentes elementos que não podem existir uns sem os outros nos faz pensar... Poderá um Observatório ser uma “ilha” isolada? Poderá um Observatório existir sem ter em consideração a sua conexão com outros actores?

Fica pois assim claro que desde logo os significados de tais conceitos não são pacíficos ou neutros e que podem ser alvo de diferentes, e até complementares, interpretações. E que nos colocam de imediato várias questões nada despididas para a discussão que pretendemos ter e para o estatuto de “autonomia” que pretendemos declarar e exercer<sup>62</sup>.

## 2. Porque surge esta discussão?

É bom não perder de vista que, quando falamos da necessidade de autonomia estamos, na maior parte das vezes, a referir-nos à necessidade de nos mantermos autónomos face a quem nos financia. É a velha máxima de “quem paga, manda” que nos ameaça e que, pelo menos numa primeira instância, mais nos preocupa. Mas não só. Todas as preocupações com a manutenção de um elevado grau de autonomia se relacionam também com a necessidade de criar e manter uma forte independência, capaz de garantir uma objectividade científica e operacional que nos ofereça uma fiabilidade e reconhecimento público de independência.

Se manter-nos independentes de quem nos financia é uma questão de princípio fundamental, e sob o qual importa exercer uma forte vigilância, manter-nos independentes face a outros actores numa perspectiva de redução de riscos face a uma hipotética subjectividade é um elemento que

---

<sup>62</sup> Poderá ser interessante fazer o mesmo tipo de exercício noutras línguas e verificar se estamos perante o mesmo tipo de ambiguidades presente na língua portuguesa.

merecerá uma reflexão um pouco mais aprofundada. Significará independência, um estado asséptico e de total isolamento? Ou pelo contrário, será a independência um resultado do convívio com inúmeros actores (o maior número possível) e que por isso nos garante uma imparcialidade capaz de proporcionar a ambicionada autonomia? Estas e outras questões são precisamente parte do debate que este documento pretende provocar e que procuraremos explicitar no capítulo que se segue.

### **3. Principais questões sobre a autonomia *versus* dependência**

Como se constrói a autonomia? Face a quem e a quê pretendemos ser autónomos? Em que princípios ela se baseia? Afinal para que serve? Será a autonomia um princípio, um meio ou um fim? Como poderemos manter-nos autónomos e enquadrar a participação activa de diferentes actores? Como testar, medir e avaliar a nossa autonomia?

Estas são algumas das questões iniciais a que importa responder sob pena de nos perdermos numa discussão infrutífera e plena de equívocos. Como anunciado, não se pretende com este documento responder em definitivo a nenhuma destas questões. Procurou-se apenas identificar as principais e problematizar alguns dos seus conteúdos.

Em relação à construção da autonomia, apesar de tudo, existem alguns consensos: ela deve ser garantida à partida e de forma explícita sob pena de colocar totalmente em questão a nossa iniciativa. Neste caso ela será claramente um princípio. Por exemplo, em relação à autonomia face a quem nos financia importa saber como é possível garanti-la. Será suficiente a sua proclamação? Será suficiente a proliferação de fontes de financiamento? Será suficiente garantir uma forte percentagem de auto-financiamento?

Em relação à sua função mais instrumental (para que serve) existem duas dimensões a ter em conta: servirá para garantir a não interferência e a independência e, conseqüentemente, uma maior objectividade e legitimidade de opinião. Mas como garantir que uma autonomia face a factores externos não está sujeita a uma dependência face a factores internos (por exemplo de quem promove, de quem dirige, de quem executa determinadas funções...). Até que ponto e como poderemos garantir uma autonomia suficientemente forte face a factores externos mas também face a factores internos?

A autonomia não será certamente a única (ou necessariamente a mais importante) fonte de objectividade. Mas será que se pode garantir um grau de objectividade mínimo quando pelo menos um certo limiar de autonomia não esteja garantido? Qual seria esse limiar? Como é que o podemos alcançar e manter?

Por outro lado, como poderemos garantir uma suficiente autonomia sem cairmos num estado de isolamento total? Quando é que somos autónomos e quando é que estamos isolados? Ou seja, será que o esforço de atingir um grau de autonomia e independência total não nos poderá conduzir a um isolamento que, no limite, invalide o nosso trabalho ou nos deixe num estado de total ausência de espírito crítico? No fundo, o que está presente nesta questão é como poderemos actuar com a colaboração de distintos actores (parceiros) sem que isso necessariamente signifique perder a autonomia ou ficar exposto a pressões e controles. Partindo do pressuposto de que o melhor Observatório será aquele que observa com os ouvidos<sup>63</sup>, como será possível garantir uma forte participação e envolvimento de diferentes actores gerindo os seus interesses e distintas culturas e não ser manipulado?

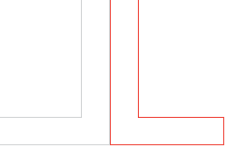
Tendo presente uma intervenção de Observação<sup>64</sup> que tem como públicos o nível político (fazer inventários de medidas, propor orientações, influenciar medidas e fazer avaliação de impacto), científico (recolha, tratamento e divulgação de dados) e técnico (fazer “falar” os dados, servir outros utilizadores potenciais e inventariar necessidades dos técnicos) como podemos gerir diferentes autonomias? Se defendermos a participação de distintos actores e a parceria como forma de estar fundamental, teremos que gerir com bastante cuidado a autonomia face a todos esses actores / níveis de actuação / “clientes”. Será possível utilizar os mesmos instrumentos / princípios para garantir tal autonomia? Ou, pelo contrário, teremos que definir as “regras do jogo” com cada um dos nossos interlocutores? No fundo, como garantir uma governação suficientemente flexível para enquadrar estes diferentes actores?

Finalmente, como avaliar a nossa autonomia? Como a tornar verificável? É que existe uma outra questão que importa ter sempre presente: se a autonomia e a independência são difíceis de alcançar nada garante a sua

---

<sup>63</sup> Um pressuposto presente na forma de estar do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa para o qual a participação de distintos actores joga um papel instrumental absolutamente fundamental.

<sup>64</sup> Neste caso referimo-nos claramente ao modelo de intervenção do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa.



automática conservação *ad eternum*. Bem pelo contrário, conforme um Observatório cresce e garante uma cada vez mais forte legitimidade mais exposto poderá estar a tentativas de controlo e mais susceptível estará a sua governação a “assaltos” constantes e tentativas de, por um lado desvalorizar a sua acção e, por outro lado, controlar a sua voz. Será por isso extremamente importante perceber como será possível desde o início estabelecer fortes bases de avaliação e vigilância em relação à autonomia e independência, não descurando para isso nenhuma das questões anteriormente sublinhadas.

2009

Observatório de Luta contra a Pobreza na cidade de Lisboa





observatório

luta contra a pobreza  
na cidade de Lisboa

[www.observatorio-lisboa.reapn.org](http://www.observatorio-lisboa.reapn.org)

## promoção

---



Rede Europeia  
Anti-Pobreza / Portugal

## apoio

---



Santa Casa da Misericórdia de Lisboa



Montepio



FUNDAÇÃO  
CALOUSTE  
GULBENKIAN