



o b s e r v a t ó r i o

luta contra a pobreza
na cidade de Lisboa

**PANORAMA DOS
OBSERVATÓRIOS DE LUTA
CONTRA A POBREZA E A
EXCLUSÃO SOCIAL**

*** Contributos para o Observatório de Luta
Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa ***

Jordi Estivill. Barcelona. 2007

INTRODUÇÃO

O panorama dos observatórios de luta contra a pobreza e a exclusão social pretende ser um contributo provisório, selectivo e sintético para o Observatório de Lisboa. **Provisório**, porque se entende que deverá servir para o Seminário de Apresentação que terá lugar em Lisboa no dia 23 de Fevereiro de 2007. O debate e as contribuições que se irão gerar, poderão alimentar uma posterior e mais completa versão deste trabalho. **Selectivo** porque diante da considerável quantidade de observatórios que existem na Europa (e fora dela), não seria possível, nem tão pouco desejável, fazer uma análise exaustiva de todos eles. **Sintético**, porque se pensa, no momento actual, que poderá ser mais útil apresentar um texto simples, aberto e que estimule o debate, em vez de um trabalho completo e que encerre as questões que envolvem a criação e o desenvolvimento de um observatório local sobre a pobreza e a exclusão social.

Assim, sustentou-se que este Observatório deverá produzir conhecimentos e instrumentos que permitam adoptar decisões estratégicas e medidas concretas destinadas à inserção das pessoas socialmente desfavorecidas. Quer isto dizer que não se trata unicamente de um exame periódico da realidade, mas que deverá dotar-se de instrumentos que permitirão tomar decisões estratégicas e operativas. Outra ideia terá sido a de elaborar um observatório que ponha ênfase nas metodologias e fontes mais apropriadas de modo que seja possível observar as alterações que se produzem e em simultâneo ser sensível às grandes tendências que se vão desenhando. Os recursos e serviços existentes assim como as políticas, programas e medidas que se aplicam, também devem ser contemplados. Por fim, sugeriu-se que existe a possibilidade de incorporar diferentes actores públicos e privados como “alimentadores” do observatório, devido aos seus conhecimentos e informações (Universidades, Centros de Investigação,..) e/ou que podem ser em simultâneo utilizadores e contribuir para a sua sustentabilidade futura (empresas, entidades financeiras,..). O início da Rede Social de Lisboa poderá ser interpretado como um marco de potenciais colaborações.

Este texto para o seminário de apresentação do observatório, tem como primeiro objectivo dar a ideia de alguns dos observatórios mais significativos, fazer um certo balanço das suas características, das suas forças e fraquezas, dos seus riscos e das potencialidades. Para ele facilitam-se um conjunto de fichas que apresentam sinteticamente um certo número de observatórios de acordo com uns determinados critérios. Estes critérios são:

- O princípio geral em que se insere o fundamento da criação do observatório;
- Ano da sua fundação e idade do seu funcionamento;
- Periodicidade: quando produz e dá a conhecer os seus resultados;
- Territorialidade: qual é o espaço que observa;
- Estatuto; se pertence ao sector público, privado ou misto;
- Objectivos: o que se propõe fazer;
- Temática; quais são os problemas, os temas, os grupos/pessoas que se vai estudar;
- Financiamento; quem vai contribuir economicamente para o seu funcionamento e sustentabilidade;
- Modelos de gestão: como se geram e como se concretizam;
- Público; a quem se dirige;
- Metodologias: quais são os métodos utilizados;
- Produtos: que tipo de produtos realiza;
- Recomendações. Se só faz uma fotografia ou sugere e aponta contribuições com base em realidades e medidas;
- Comentários. Alguns comentários que esclareçam determinados aspectos;

De acordo com estes critérios e interrogações que se podem planear no início do Observatório de Lisboa, tentou fazer-se uma selecção a mais diversa quanto possível (ainda que se tenha posto um ênfase no contexto europeu e nos observatórios mais recentes).

O segundo objectivo deste texto é o de estabelecer um conjunto de considerações e passos que possam fazer avançar o debate sobre qual é o modelo mais conveniente e mais útil para a autonomização do Observatório.

OBSERVAR, OBSERVAR, OBSERVAR

1- Literalmente, observar tem duas vertentes. A primeira, e a de seguir aquilo que está prescrito, uma norma, uma imposição. A segunda, a de olhar algo com uma atenção especial. O contrário de observar seria inadvertido, ou seja, que aquilo que sucede passa despercebido e não foi pensado à priori. Um observatório é um sítio apropriado para observar e normalmente é assim que se designam os lugares onde se realizam observações astronómicas e meteorológicas. Muitas vezes se utiliza esta palavra para designar o instrumento que permite observar.

2- Os sinónimos de observar são interessantes porque dão pistas para delimitar o conceito: olhar, atender, contemplar, advertir, considerar, por os olhos, vigiar, espiar ... É de referir que um bom observador é aquele que é capaz de se aperceber, o mais completamente possível de uma realidade,

3

procurando olha-la sem que lhe escape um detalhe.

3- Este pequeno percurso terminológico não deixa de nos servir de indicação, já que, por um lado, um observatório deve seguir umas prescrições (o que se olha, como, quando...) e por outro lado deve esforçar-se por se aproximar à realidade, com os instrumentos mais apropriados. O instrumento é tão importante que acabou por ser ele quem deu sentido ao conceito de observatório.

4- Cabe advertir, de entrada, que existem vários riscos. Primeiro, que o instrumento poderá não ser o apropriado para observar, ou seja um microscópio não serve para estudar os planetas e um telescópio não é útil para examinar os microrganismos. Segundo, se ficarmos fascinados pelo instrumento e pela sua sofisticação poderemos ver-nos impedidos de ver as estrelas. Terceiro, que o valor do mesmo costuma estar na sua continuidade, periodicidade, sistematização, acumulação e globalidade. Quatro, que a visão seja artificial. Quinto, que se manipule o instrumento, a informação e o fenómeno estudado enviesando-o. Sexto, que os resultados fiquem arquivados no laboratório.

UMA NOVIDADE, UMA MODA. AS RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DOS OBSERVATÓRIOS

5- É inegável que a criação dos Observatórios está na moda. Uma simples navegação na Internet dá-nos a noção da quantidade dos que existem, especialmente no campo das ciências sociais. Uma consulta limitando o campo de observação ao campo de trabalho, em Espanha existem mais de quinze à escala local e regional. Não é arriscado afirmar que, sem afunilar muito a delimitação do que é um observatório, há mais de duzentos nos antigos países da União Europeia (remetidos para as temáticas específicas do Emprego e do Social). Num trabalho anteriormente realizado em (2001¹) a lista para alguns países, e com periodicidade anual, com referência à pobreza, à exclusão e ao bem-estar dava: Áustria (3), Bélgica (6), Dinamarca (4), Finlândia (2), França (4), Alemanha (10), Grã-bretanha (3), Grécia (1), Itália (3), Irlanda (2), Luxemburgo (1), Espanha (3), ...

6- Com nomes diferentes, nem todos eram iguais em dimensão, alcance, objectivos, sujeito de estudo, etc. Mas a grande maioria tinha uma dimensão

¹ Vranken, J., Estivill J., Breuer, W., (2001). Towards a policy-relevant European database on forms of social exclusion. European Yearbooks. Antwerpen . UFSIA - OASES

nacional e, salvo algumas excepções, tinham sido criados na década anterior. Eram portanto relativamente recentes. Quais são as razões de fundo que contribuíram para esta explosão de observatórios?

- A necessidade de fazer aparecer e conhecer melhor os fenómenos da pobreza e, sobretudo, da 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 da avaliação.
- A adopção em alguns países de leis, planos e programas de luta contra a pobreza e da exclusão.
- O debate despoletado por peritos, movimentos associativos, sector público e responsáveis políticos pelas dimensões da pobreza e da exclusão e a necessidade de distribuir e disseminar (social reporting)² a informação.
- As expectativas geradas à escala europeia sobre as novas orientações estratégicas que se vieram a reflectir em Lisboa e Nice no ano 2000.
- A crescente pressão para introduzir a fixação de metas intermédias (benchmarking)³ e a integração das medidas (mainstreaming) em políticas mais amplas.

7 - Naqueles momentos, nem todas estas razões eram totalmente novas, nem todas as formas adoptadas terminaram em Observatórios, nem todos eles cobriam estas motivações. Mas estavam a preparar o terreno para a sua sucessiva implantação noutros âmbitos geográficos. Assim, por um lado se complementavam, ampliando a óptica territorial com a implementação de observatórios à escala da Comunidade Europeia, o que, em parte, tinha sido originado pela distância da Comissão em relação à realidade e à sua necessidade de ultrapassar e complementar as informações facilitadas pelos Estados Membros.

8 - Por outro lado reduziu-se a escala dos observatórios à escala local e regional. O crescente interesse e avanço do desenvolvimento, de pactos territoriais, dos mercados locais de emprego, de projectos territorializados de luta contra a pobreza e exclusão, de diversas formas de descentralização institucional, do protagonismo das grandes cidades, faziam progredir a possibilidade de os actores locais se dotarem de instrumentos de análise também locais e sistemáticos da situação e do impacto das políticas e medidas adoptadas. Esta “redução à óptica territorial” permitiu afinar o instrumento e os seus resultados.

² Finsterbush, K., Llewlyn, L. & Wolf, C. (1983) Social Impact assessment methods. . London. Sage

³ Bogan, C., English, M. (1994). Benchmarking for best practices. New York. Mc. Graw-hill

ALGUNS PONTOS CRÍTICOS DOS OBSERVATÓRIOS

9- No momento de se iniciar os trabalhos preparatórios do Observatório Local de Lisboa, pode ser útil reflectir sobre um conjunto de pontos críticos que afectam a capacidade dos observatórios. São de facto desafios que se lhes apresentam. Da resposta que se dá estes pontos críticos e desafios, depende a evolução futura do Observatório de Lisboa.

10- O primeiro deles é o das **razões e motivações** que levam à sua criação. A sua clarificação é importante e vale a pena saber a que intenções respondem o seu início e em que marco se situam. Inserem-se numa preocupação de fundo ou numa preocupação superficial. Se se trata de apresentar os resultados de uma determinada instituição ou é uma resposta a uma necessidade ou a um pedido colectivo de maior informação, ...

11- A **periodicidade** determina muitas coisas. Os observatórios mensais estão obrigados a ter um funcionamento muito ágil. Tanto as causas como as manifestações da pobreza e da exclusão não se modificam a curto prazo. A maioria escolhe a anualidade como período para dar conta dos seus principais resultados. O que não impede apresentar algumas informações com uma menor temporalidade e às vezes outras com uma maior. Mas o compromisso anual é importante. Há que ter em conta que se trabalha com informações estatísticas e a publicação destas ou sua disponibilização vão condiciona-los. Se são eles que as criam, devem calcular o tempo de recolha, sistematização, análise e produção da mesma.

12- Nem sempre o **território** em que se manifesta a pobreza e a exclusão é delimitado pelas divisões territoriais, institucionais, administrativas, políticas e inclusivamente económicas. O local não coincide necessariamente com o perímetro municipal. Assim, por exemplo, quanto maior for a cidade, maior será a sua área de influência que concentra a pobreza e a exclusão nos seus bairros históricos estendendo-a até à periferia suburbana. Ambos os fenómenos podem ser difusos e/ou concentrados. As suas origens podem ser muito longínquas relativamente ao nível local ou misturar-se com factores internos deste nível. Os recursos podem atrair pessoas pobres de outros lugares e as medidas locais de pouca relevância, também se inter-cruzam com outras de âmbito superior.

13- O **carácter e o estatuto** do observatório condicionam o seu desenvolvimento. Se é público pode estar mais ligado a um conceito de cidadania, de interesse geral e mais sustentado mas é mais pesado, com riscos burocráticos e mais sujeito aos vaivéns e medidas políticas. Se é privado é mais ágil, mas mais volátil e mais dependente dos interesses particulares. Em geral, as fórmulas mistas, de partenariado múltiplo em que participa a administração pública, universidades e centros de investigação, o mundo associativo, a economia social e inclusivamente o privado lucrativo são as crescentemente preferidas. Nesse caso é importante clarificar as funções que vão jogar os distintos actores (Pré-Diagnóstico, Direcção,

6

Programação, Produção, Financiamento, ...).

14 – Pode-se estabelecer a seguinte lista dos múltiplos **objectivos** dos observatórios:

- Podem olhar, retratar, identificar, contemplar
- Podem filmar, seguir, monitorizar
- Podem mostrar, guardar, inventariar, juntar
- Podem seleccionar, contrastar, organizar, sistematizar
- Podem analisar, examinar, estudar
- Podem ser uma referência, um lugar de debate e participação
- Podem valorizar, concluir, sugerir, recomendar
- Podem distribuir, difundir, derivar, transferir

Como é evidente, cada um deles⁴ delimita as características do observatório e a sua forma de trabalhar. Alguns são complementares, outros são excludentes. Há que tomar opções razoáveis e pensando que os objectivos podem ser acumuláveis. Uns são mais fáceis de realizar no início, que outros.

15- Qual é a **área temática** que o observatório quer abordar é uma questão muito complexa. Se se amplia muito, o risco é a superficialidade e a complexidade. Se, pelo contrário, se reduz muito surge o risco de a apresentação ficar anedótica de tão reduzida. Além disso, a pobreza e a exclusão são fenómenos que se escondem, opacos, difíceis de apreender. Um observatório local põe, logicamente, a tónica na dimensão territorial, mas também pode dar ênfase a um determinado grupo (mulheres, jovens, idosos, sem-abrigo, imigrantes, minorias étnicas...) ou a uma forma de intervenção (inserção labora, mediação, redução de riscos ...) ou a um sector (habitação, saúde, trabalho, educação ...) ou ao seguimento de uma determinada medida (rendimento social de inserção, ajudas de acção social, micro-crédito...) ou, ainda, nos seus resultados e ou impacto produzido nos fenómenos. Iguamente, podem-se cruzar estas várias dimensões. Há que saber decidir, diferenciar e, portanto, estabelecer prioridades temáticas.

16 – **O financiamento** dos observatórios pode “fazer correr muita tinta” e está ligado directamente à sua sustentabilidade. Se se aprecia a sua independência, a resposta é bastante fácil. O melhor é que existam distintas fontes de financiamento. Directos, das instituições e organismos que os promovem e de outros sócios colectivos e individuais e indirectos, dos que os patrocinam. Mas também é interessante pensar que alguns vão utilizar os seus produtos. Tanto os que consultam como os que compram as suas publicações. Além do mais a diversificação e o aumento das fontes de financiamento converte-se numa medida de legitimação social, do êxito do observatório e, provavelmente, da sua continuidade.

⁴ Carlier, R. (2004). Mise en place d'un observatoire de la pauvreté. GRET. Paris. Aqui a ideia principal é a necessária clarificação dos objectivos

Quem paga, manda, mas não sempre, o que se traduz na necessidade e possibilidade de obter financiamentos de carácter filantrópico / mecenato ou que se compensam entre eles. E, por outro lado, é importante que não haja o predomínio de interesses particulares ou de alguma organização. A limitação dos custos fixos e um orçamento periodicamente avaliado costumam ser uma boa garantia de autonomia que revertem em proveito da sustentabilidade do observatório.

17 – Existe uma multiplicidade de mecanismos de **direcção, organização⁵ e gestão** dos observatórios. Parece que é útil distinguir entre os que tomam decisões estratégicas e os que as aplicam no dia-a-dia e, também, os que podem fazer supervisão. Por tal, distingue-se entre a equipa realizadora e a direcção, ao que, cada vez mais, convém adicionar um conselho de supervisão.

18 – Ter em conta e delimitar o público a que se dirige o observatório pode ser crucial para este. Se, no entanto, se quer um observatório participado, há que saber criar os canais informáticos (Fórum,...) ou reais que o permitam. É muito difícil querer chegar ao mesmo tempo aos utentes, aos cidadãos, aos profissionais da área social, aos meios de comunicação, aos peritos, aos responsáveis institucionais e aos políticos. Há que saber escolher os canais, a linguagem e os produtos para o exterior. É assim fundamental que se construa uma pedagogia da imagem e do alcance do observatório, as quais, de alguma forma, também vão condicionar as formas de trabalho internas.

19 – A utilização de **múltiplas metodologias** parece, de início, ser o caminho mais aconselhado. Não existe uma só que possa abordar a complexidade da pobreza e da exclusão e é relativamente inútil entrar na discussão sobre o valor dos métodos quantitativos e qualitativos. O seu uso conjunto é o que dá valor ao tratamento de uma informação que provém de fontes primárias, secundárias e das que se podem criar. As estatísticas nacionais e regionais são úteis se convenientemente trabalhadas para fazê-las funcionar a nível local. As que produzem as entidades públicas e privadas locais são altamente aproveitáveis. Os dados administrativos também podem ser significativos. As pesquisas, as entrevistas e os grupos de expressão dão informações válidas. Os painéis, que cada vez mais se utilizam, permitem fazer séries cronológicas, mas são mais caros... Um observatório é, entre outras coisas, um canal de obtenção de informação, do seu tratamento e da sua difusão. E deverá haver uma coerência entre estas três funções e os objectivos que se perseguem.

20 – **Os produtos** dos observatórios poderão ser múltiplos. Desde a simples página *web* até relatórios complexos, passando por informações, documentos, estudos específicos, guias, inventários, há várias possibilidades de dar conta do que faz um observatório. O qual pode jogar um papel pró-

⁵ Aho, G. (2002) Os modelos de organização de um observatório da pobreza. Madagáscar PNUD.

activo promovendo reuniões, debates, encontros, congressos sobre os seus resultados ou sobre os temas gerais ou concretos que investiga. Não, necessariamente, deve adoptar sempre a mesma forma, mas é importante que tenha um bloco fixo que se vá repetindo. Os blocos variáveis poderão dar a conhecer documentos históricos, inéditos e difíceis de encontrar, investigações concretas, bibliografias *ad hoc*, artigos importantes ou dar a vez aos utentes, às suas organizações ou aos responsáveis das instituições. É importante ter um logótipo que identifique o conjunto desses produtos e uma certa imagem comum.

21 – Os observatórios podem ser mais passivos ou cumprirem já uma **missão informativa** (o que não é pouco na luta contra a pobreza e exclusão). Ou podem ser mais analíticos e transmitir informação detalhada e converterem-se num lugar de referência desde que se valorize a realidade e se permita que se façam **sugestões e recomendações**. Em todos os casos devem ser cautelosos, uma vez que não há informação neutra e qualquer observação sobre a realidade vem determinada por quem a contempla. Neste caso importa extremar as preocupações, ser o mais objectivo possível e jogar um papel político distante das posições partidárias. A este nível se jogam a legitimidade e a longevidade do próprio observatório.

Notas Para Um Balanço e Algumas Aprendizagens

Não se trata de fazer um balanço exaustivo dos observatórios, mas sim, modestamente procurar realizar uma análise de tipo *Swot*, sobre aqueles que resolvemos seleccionar.

22 – Dos catorze inventariados, doze situam-se na Europa (três na França, dois na Bélgica e Itália e um em Portugal, Áustria, Grã-bretanha e Espanha) e dois fora a União Europeia (um no Peru e outro em Madagáscar). Poderiam ter-se escolhido muitos mais. Mas para este trabalho não interessa uma representatividade estatística mas o significado que se pode dar à diversidade das características dos observatórios estudados e quais são as aprendizagens que podem derivar para o observatório de Lisboa. Dois deles foram criados na década de oitenta. São os pioneiros. Quatro foram criados nos anos noventa, e oito desde o ano de 2000. Alguns (poucos) já desapareceram. A grande maioria permanece. Quatro têm um âmbito Europeu, três nacional e regional e os restantes quatro são de âmbito local. Cinco são de responsabilidade pública, quatro pertencem ao sector privado e outros cinco a formas mistas.

23 - Quais são as principais **forças**? Não é fácil resumi-las, mas podem-se agrupar da seguinte forma:

- a) Quando o âmbito é Europeu, como são alguns dos observatórios inventariados, uma das suas forças reside na capacidade de encontrar uma boa rede de responsáveis, delegações independentes e rigorosas ou de saber trabalhar em rede e ser, suficientemente, flexíveis para dar margens de adaptação ao esquema central que serve para recolher as distintas realidades nacionais.
- b) Nos quatro observatórios estatais, a vantagem do Francês vem dada pelo seu mandato público, a capacidade de encomendar estudos externos e locais e a variabilidade dos seus produtos. No Inglês, o seu suporte é a amplitude e a periodicidade da bateria de indicadores. No Espanhol, é a sua delimitação ao mercado de trabalho da população cigana. A contribuição principal do que se faz na Bélgica é a sua perspectiva crítica com respeito à sua política social europeia.
- c) A forma de trabalho dos três observatórios regionais é distinta. Os dos Italianos constroem-se sobre as suas realidades locais enquanto que a contribuição do da Flandres é mais global. A federalização da Bélgica tende a considerar esta região como uma entidade institucional, com a sua própria identidade económica, social, política e cultural.
- d) No âmbito local, o aprofundamento das suas análises e da sua capacidade de interlocução com todos os actores seriam sinais da sua força. Também o é, em todos os casos, o saber aproveitar as estatísticas existentes, adaptando-as, e a utilização e combinação de indicadores objectivos, monetários e não monetários, qualitativos, directos e indirectos. Às vezes, utiliza-se um índice global de pobreza e exclusão que adquire mais sentido cronologicamente. Noutros casos criam-se instrumentos. Assim, o observatório de Aveiro distingue-se pela sua metodologia do painel qualitativo e o seu esforço de territorialização. O de Ponte de Lima pelas suas pesquisas. O de Espanha pelo seu questionário. O de Flandres por fazer emergir a vida quotidiana, como tenta fazer o de Veneto em Itália, referindo-se à pobreza extrema. O de Paris pelos seus estudos específicos e o do Antananarivo pelos seus indicadores objectivos. Nem todas as metodologias servem para tudo e numa certa combinação pode encontrar-se o valor acrescentado que identifica e qualifica o observatório.
- e) Os objectivos são muito variados, mas quanto mais claros e precisos melhor. Igualmente, a coerência entre eles, os meios e os produtos reforçam o observatório. O seguimento das políticas e medidas, o conjunto das informações, o contraste entre recursos e pedidos e o considerar os observatórios como marcos de referência e lugar de debate e encontro, são objectivos mais além da simples fotografia. Não deixa de ser interessante o objectivo dos Italianos

- de iluminar a sua realidade com uma observação europeia, que leva a aprofundar a sua fotografia e a que esta se transforme em filme.
- f) A delimitação temática é uma condição para o bom funcionamento dos observatórios, quando assim se circunscreve a um grupo (população cigana) ou a uma manifestação (pobreza extrema, economia informal). Na generalidade, a temática vem influenciada por prioridades marcadas pelas intenções das organizações (Paris, Lombardia, ...) ou por projectos precisos (Espanha, Lima, ...) ou por medidas e debates de carácter mais geral. Como por exemplo, no caso de Itália a descentralização que sustenta a Lei de 2000 com a criação dos Planos de Zona e o debate sobre a nova pobreza, ou no caso de França, a Lei de 1998, ou no caso da Grã-bretanha, as orientações do novo governo. Esta adequação de temática, objectivos e marco geral fortalece os observatórios.
- g) A pluralidade de fontes é uma força. A condição que cada financiador não queira estar presente em cada decisão e no dia-a-dia. O co-financiamento europeu e das Nações Unidas, como no caso de Madagáscar, significa um financiamento distante e que pode dar autonomia frente às autoridades locais. No caso de Paris não deixa de ter interesse, porque, num país onde o sector público é muito hegemónico, este pequeno observatório soube criar o seu espaço, a sua equipa de trabalho e um múltiplo financiamento para o qual contribui um grande número de empresas. A pressuposta transparência dos observatórios pode ser vista como um sinal da sua força.
- h) Os observatórios que sabem a quem se dirigem e adequam os seus produtos a esses públicos costumam ter um maior impacto. A diversificação dos mesmos dá mais trabalho, mas costuma reforçá-los. O de Lima oferece muitos produtos e adapta a sua linguagem em função do público que estuda. Também tenta uma certa participação, como outros, que argumentam que a sua colaboração já se produz quando deixam de ser objecto de estudo para ser o sujeito dele mesmo. Seria um primeiro passo na escala participativa...⁶

24 – Normalmente os contrários destas forças são as fraquezas, ainda que nem sempre. Assim, por exemplo, um esquema muito flexível para a comparação entre países pode impedi-la se não há um tronco comum. Às vezes um exame superficial, mas bem feito, permite detectar situações que logo podem tornar-se alvo de análises mais profundas. A combinação de estatísticas pode levar a um caos analítico se não coincidirem com os seus bancos de dados. Um índice global retira visibilidade aos extremos e dificilmente faz emergir a pobreza e a exclusão mais escondidas... A profundidade pode converter-se num poço sem fundo. A não coincidência dos ritmos esperados em termos de financiamentos pode fazer agitar mais

⁶ Aires, Sérgio, Estivill, J. Albergaria, A. C., Veiga, F. Vicente, M. J., *Activar a Participação - Pequenas experiências, Grandes Esperanças*, Ed. REAPN, Porto, 2006

do que um observatório. Se não há um diálogo e um contraste com o exterior, os observatórios podem extinguir-se ou cair num narcisismo estéril.

25 – No ponto quatro e ao longo deste texto já se vão avançando alguns riscos. *À priori* não é fácil especular considerações gerais sobre as oportunidades, já que a grande maioria emanam das condições de cada observatório e do papel que este joga no seu contexto local, regional, nacional e europeu. Quiçá, para terminar, podem antever-se algumas aprendizagens úteis para o observatório de Lisboa.

26 - Este laboratório encontra-se na sua fase inicial, onde se inscrevem os seus fundamentos. É assim importante não correr e ter bem presentes os mandatos que lhe foram dados:

- Começar por definir bem aquilo que vai caracterizá-lo, atribuir-lhe uma identidade própria e diferenciá-lo de outros instrumentos de análise periódicos existentes em Portugal.
- Um segundo passo, pode ser o de ver qual é o contexto institucional e político e como este pode influenciar o Observatório de Lisboa. Neste sentido pode ser proveitoso fazer um pequeno balanço dos programas nacionais que abordam a pobreza e a exclusão (Redes Sociais, Plano Nacional de Inclusão, ...) e o debate que se dá à volta destes fenómenos. Poder-se-ia realizar um inventário sintético do conjunto das investigações que se fizeram e que se estão a fazer sobre os diferentes aspectos da pobreza e exclusão em Lisboa⁷. Lisboa não é só uma grande cidade mas também a capital de Portugal e oferece uma complexidade urbanística, económica, social e cultural que o Observatório deveria ter em conta.
- A partir destes balanços, um terceiro passo conveniente deverá ser dado: examinar quais são os recursos públicos e privados que tem a cidade de Lisboa em termos de serviços e entidades que directa ou indirectamente abordam a pobreza e a exclusão. Eventualmente poderá surgir um guia que deverá ser actualizado anualmente.
- Um quarto passo seria o de estabelecer qual é a informação estatística, administrativa e outra que exista, e quais são as principais lacunas e vazios desde o ponto de vista dos conhecimentos e informações sobre a pobreza e a exclusão social. A partir daqui seria possível ver como há que adaptar à que se produz e delinear se é viável criar-se outra.
- Tudo isto conduz, em paralelo, a criar contactos e relações com o conjunto de actores, grandes e pequenos que actuam em Lisboa e estabelecer parcerias efectivas, como “alimentadores” e “consumidores” do Observatório.
- O quinto passo seria o de decidir quais são as metodologias mais apropriadas para tratar toda esta informação de acordo com os

⁷ Neste sentido existe um meritório trabalho que engloba todo Portugal: Silva, M. Rasgado; S., (1999). Pobreza e exclusão. A investigação em Portugal. (1975 - 1999). Lisboa CESIS

critérios de adequação, sistemática, regularidade, acumulação, transparência, globalidade e quais são os produtos que derivam deles e em que forma se apresentam.

- Um sexto é o de dar a conhecer o Observatório de Lisboa tanto aos interessados em Portugal, como fora dele, e sendo sensível às orientações europeias, procurar manter com eles uma relação aberta e periódica de muita aprendizagem.

Está assim traçado, esquematicamente, um largo caminho potencialmente a percorrer, onde não vão faltar obstáculos e dificuldades. O seminário de Lisboa de 23 de Fevereiro é, sem dúvida, uma ocasião para começar a pensar em superá-los.

FICHAS DE OBSERVATÓRIOS

Observatório Social Europeu	
Bélgica, Europa	
Marco Geral	Crescente interesse por uma visão crítica da Política Social Europeia
Anos	Desde 1984
Periodicidade	Diversa
Âmbito Territorial	União Europeia
Estatuto	Privado, com patrocínios diversos (CES, FEC, CISL, ISE, Ministério Belga, GEPE...)
Objectivos	Seguir as políticas sociais europeias, lugar de diálogo, intercâmbio, decifrar tendências, desafios
Temática	Geral e específica (pactos sociais, governação, segurança social)
Financiamento	Várias fontes europeias e nacionais
Modos de Gestão	Comité científico e equipa realizadora
Público	Peritos, sindicalistas, responsáveis políticos, funcionários
Metodologias	Análises comparativas e críticas, trabalho em rede
Produtos	Livros, brochuras, seminários, conferências específicas
Recomendações	Sim
Comentários	Um dos observatórios mais antigos, ainda que as suas formas se desviem dos clássicos

Observatório Europeu de Políticas para Combater a Exclusão Social, Europa	
Marco Geral	Criado no III programa europeu de luta contra a pobreza
Anos	Desde 1990 até 1994
Periodicidade	Anual
Âmbito Territorial	União Europeia e seus estados membros
Estatuto	Público
Objectivos	Observação das políticas e medidas dos seus resultados
Temática	Luta contra a exclusão social nos países
Financiamento	FSE e Comissão Europeia
Modos de Gestão	Equipa coordenadora e responsável em cada país
Público	Actores á escala europeia
Metodologias	Informações nacionais e sínteses europeias
Produtos	Publicações globais por cada país
Recomendações	Sim, indirectamente
Comentários	Observatório clássico e pioneiro criado pela comissão europeia

Observatório Nacional da Pobreza e da Exclusão Social	
França, Europa	
Marco Geral	Criado pela Lei de 29 Julho 1998 relativa à luta contra as exclusões. Decisão do parlamento francês
Anos Periodicidade	Desde 1998 Semestral
Âmbito Territorial	França
Estatuto	Público
Objectivos	Inventário de dados dispersos pouco conhecidos. Contribuição para o conhecimento. Encarregue de estudos e avaliações relativas ao CNLE, difundir a informação ao governo, ao parlamento, ao público
Temática	Evolução da exclusão social e suas manifestações
Financiamento	Estatal
Modos de Gestão	Conselho pluridisciplinar nomeado por DL e equipa realizadora
Público	Responsáveis políticos e de cidadania
Metodologias	Utilização de indicadores nacionais e territoriais
Produtos	Informações públicas (2000, 2001-2002, 2003-2004, 2005-2006) e trabalhos
Recomendações	Sim
Comentários	Cada ano introduz novas temáticas (acesso aos direitos, papel das transferências sociais, ...)

Poverty and Social Exclusion Yearbook	
Flandres, Bélgica	
Marco Geral	Nascido no seio do observatório europeu
Anos Periodicidade	Desde 1992 até aos nossos dias Anual
Âmbito Territorial	Região de Flandres
Estatuto	Depende da Universidade de Amberes (OASES) e está apoiado pelo governo Flamenco
Objectivos	Visão da evolução recente das políticas e medidas
Temática	Panorama geral da pobreza e exclusão, vida quotidiana dos utentes
Financiamento	Pública
Modos de Gestão	Equipa de investigadores
Público	Peritos, responsáveis políticos, organizações sociais
Metodologias	Recolha de dados, estatísticas e estudos monográficos e sectoriais. Aproximação qualitativa
Produtos	Um livro cada ano, seminários e mesas redondas
Recomendações	Sim
Comentários	Métodos qualitativos e influência na região

Monitoring Poverty and Social Exclusion	
Grã Bretanha	
Marco Geral	Interesse crescente pela pobreza e exclusão
Anos	Criado em 1997. Produziu a primeira informação em 1998. o último em 2005
Periodicidade	Anual
Âmbito Territorial	Inglaterra, Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte
Estatuto	Privado
Objectivos	Agrupar informação e fazer um acompanhamento
Temática	Pobreza e exclusão
Financiamento	Fundação Joseph Rowntree
Modos de Gestão	A fundação delega na New Policy Institute
Público	Todos os interessados
Metodologias	Bateria de 50 indicadores que cobrem muitos sectores (trabalho, saúde, educação...)
Produtos	Página web, informações anuais
Recomendações	
Comentários	Rigor quantitativo e estatístico

Observatório do Emprego e Comunidade Cigana	
Espanha	
Marco Geral	Emergência da problemática cigana
Anos	Criado em 2001
Periodicidade	4 anuais
Âmbito Territorial	Espanha
Estatuto	Privado
Objectivos	Reflexão e análise da posição dos ciganos no mercado de trabalho
Temática	Perfis sócio-demográficos, características das contratações, acesso aos recursos formativos
Financiamento	Programa operativo, plurianual do FSE
Modos de Gestão	Fundação Secretariado Cigano
Público	Todos os interessados pela questão cigana
Metodologias	Instrumento analítico sobre 13400 unidades, questionário e indicadores
Produtos	Memórias anuais, página web
Recomendações	Indirectamente
Comentários	Realiza-se dentro do programa ACCEDER que gere a fundação

Observatório Europeu para a Situação Social	
Áustria	
Marco Geral	Estabelecido a partir das conclusões do Conselho Europeu de Ministros de 29 de Setembro de 1989
Anos Periodicidade	Criado em 1989 Desde Agosto de 2001 se chama observatório europeu sobre a situação social e da família
Âmbito Territorial	União Europeia
Estatuto	Misto
Objectivos	Seguimento das Políticas e dos impactos na situação social, demográfica, familiar
Temática	Evolução das estruturas familiares
Financiamento	Comissão europeia
Modos de Gestão	Delegação desde 1998, instituto austríaco de estudos
Público	Interessados, todos
Metodologias	Informações nacionais sobre um esquema comum
Produtos	Página web, seminários anuais e newsletter mensal
Recomendações	Não
Comentários	As últimas modificações limitaram o seu alcance ao tema da família

Observatório Europeu de Demografia e Situação Social (SSO)	
Europa	
Marco Geral	A Comissão delega os trabalhos preparatórios da sua informação anual
Anos Periodicidade	Criado em 2005 Anual
Âmbito Territorial	União Europeia
Estatuto	Misto
Objectivos	Análises das tendências e dar assistência à Comissão Europeia na redacção da sua informação sobre a situação social.
Temática	Demografia, Inclusão Social e distribuição de ingressos, Capital Social e Saúde e condições de vida
Financiamento	Comissão Europeia
Modos de Gestão	4 Centros (NIDI da Holanda, Applica, Universidade de Aberdeen, e a London School of Economics) coordenam o trabalho em rede dos responsáveis nacionais
Público	Interessados pelas 4 temáticas
Metodologias	Para cada temática há uma rede de peritos de informação
Produtos	Cada centro produz anualmente, uma informação de acompanhamento e uma informação final.
Recomendações	Sim
Comentários	Substitui o Observatório Europeu sobre a Demografia e a Situação Social

Observatório Permanente de Desenvolvimento Social de Aveiro. OPDS	
Aveiro. Portugal	
Marco Geral	Interesse crescente por dotar-se de instrumentos de diagnóstico e planificação
Anos Periodicidade	Criado em 2000 Anual
Âmbito Territorial	Concelho de Aveiro
Estatuto	Misto
Objectivos	Produzir e difundir regularmente informações sobre as condições da vida social
Temática	Vários Sectores (Habitação, Saúde, Protecção Social, Emprego, ...) e população vulnerável
Financiamento	Universidade de Aveiro, de Coimbra. A partir de 2002, Câmara Municipal, Administração Regional de Saúde, Centro Distrital da Segurança Social
Modos de Gestão	Equipa de Investigadores das Universidades
Público	Responsáveis das instituições, peritos, operadores, cidadãos
Metodologias	Indicadores, Cartografia Social, Painel de 54 famílias. Entrevistas semi-directas
Produtos	5 relatórios anuais. "Horizontes Sociais". Artigos
Recomendações	Sim
Comentários	Esforço de um painel qualitativo. Inclui pontos de vista responsáveis dos serviços

Observatório Sócio-económico Laboral.	
Lima. Perú	
Marco Geral	Necessidade de conhecimento do mercado de trabalho
Anos Periodicidade	Criado em 2005 Anual
Âmbito Territorial	Local
Estatuto	Misto
Objectivos	Desenvolvimento económico dos habitantes promovendo o acesso a informação detalhada e actualizada
Temática	Evolução do mercado de trabalho e desemprego. Economia informal
Financiamento	Universidade, Projecto PROPOLI financiado pela União Europeia, Ministérios do Trabalho e do Desenvolvimento Social
Modos de Gestão	Investigadores da Universidade Católica de Lima
Público	Peritos, Habitantes dos Bairros
Metodologias	A partir de fontes primárias e secundárias segue a evolução. Pesquisas, Estatísticas
Produtos	Publicações; Boletins, Trípticos, Informação (mobilidade laboral, documentos. Página Web
Recomendações	sim
Comentários	Esforço participativo

Observatório Regional sobre a Pobreza.	
Lombardia. Itália	
Marco Geral	Melhoria da capacidade de observação e tradição de intervenção local e regional. Planos de zona em Itália. Papel das Caritas
Anos Periodicidade	Criado em 2004 Anual
Âmbito Territorial	Região da Lombardia e grandes cidades
Estatuto	Privado
Objectivos	Ler e interpretar a evolução da pobreza. Necessidades e recursos.
Temática	Perfil dos participantes, usuários dos serviços
Financiamento	Caritas e projecto europeu
Modos de Gestão	Conjunção das Caritas Regional e Local
Público	Mundo associativo
Metodologias	Grupo de trabalho que sintetiza as informações dos Centros de Escuta Locais. Zoom qualitativo
Produtos	Um dossier anual em forma de livro
Recomendações	Sim
Comentários	Análises da situação à luz da perspectiva europeia

Observatório Social Europeu	
Bélgica, Europa	
Marco Geral	Programa nacional de Planos de Zona. Papel das Regiões e Municípios na descentralização da Acção Social
Anos Periodicidade	Criado em 2003 Semestral
Âmbito Territorial	Região de Veneto e grandes cidades
Estatuto	Publico
Objectivos	Quantificar e qualificar a pobreza extrema
Temática	Pobreza extrema. Os sem abrigo e os recursos que se lhes dedica
Financiamento	Pressuposto publico
Modos de Gestão	Mesa Técnica Regional com presença de responsabilidades Municipais. Colaboração das Universidades de Pádua e Trento
Público	Responsáveis políticos, administradores. Operadores
Metodologias	Itinerários e biografias a partir de entrevistas. Focus Group
Produtos	Publicação de livros "Presenças escondidas". Encontro anual
Recomendações	Sim, a nível organizativo
Comentários	Esforço por fazer aparecer uma realidade escondido

Observatório do SAMU social.	
Paris. França.	
Marco Geral	Crescente interesse pelos sem abrigo e novas medidas dos serviços sociais.
Anos Periodicidade	Criado em 2004 Anual
Âmbito Territorial	Local
Estatuto	Misto
Objectivos	Melhorar os conhecimentos e a adaptação das medidas públicas
Temática	Os usuários do recurso. Os sem abrigo
Financiamento	Empresas, instituições públicas
Modos de Gestão	Equipa, Comitês de acompanhamento e grupos de trabalho
Público	Os interessados, operadores sociais
Metodologias	Equipas móveis de ajuda, estudos monográficos
Produtos	Memórias Anuais e informação específica (jovens sem abrigo, mulheres grávidas, epilepsia, os exilados, ...)
Recomendações	Sim, dirigidas aos Serviços Públicos
Comentários	Serve para o próprio serviço e para dar-se conhecer

Observatório da Pobreza.	
Antananarivo, Madagáscar.	
Marco Geral	Necessidade de verificar os Planos de Redução da Pobreza
Anos Periodicidade	Criado em 2003 Anual
Âmbito Territorial	Local e a sua aglomeração
Estatuto	Publico
Objectivos	Instrumento de verificação, seguimento espacial e temporal
Temática	A pobreza e a exclusão, o impacto das medidas
Financiamento	Nações Unidas e governo local
Modos de Gestão	Autonomia na gestão técnica
Público	Responsáveis e organizações sociais
Metodologias	Bateria de indicadores objectivos
Produtos	Memórias
Recomendações	Sim
Comentários	As dificuldades de informação criam a necessidade de novos instrumentos

*
* *

Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

REAPN - Fevereiro 2007

20