



Policy Brief

A desigualdade e a importância de políticas participativas na Amadora



Introdução

Este *policy brief* resulta do trabalho realizado no âmbito do projeto UPLIFT, projeto europeu cujo objetivo passa por compreender os padrões e tendências de desigualdade no que se refere à população jovem em contexto urbano, bem como perceber de que forma a população jovem experiencia e lida com a desigualdade. Em Portugal, a pesquisa incidiu no concelho da Amadora. Mais concretamente, este *policy brief* pretende analisar os possíveis contributos da pesquisa para o trabalho realizado pelas várias entidades, públicas e privadas, a nível local.

A população jovem da Amadora tende a não estar devidamente informada acerca de todos os serviços e medidas de política que estão à sua disposição. Da mesma forma, tende a dar maior importância relativa às suas redes de contacto familiares e de amizade e ao apoio prestado por organizações de carácter local e comunitário do que aos serviços disponibilizados pelo Estado. É, pois, importante que a população jovem participe na discussão acerca da forma como pode a informação acerca da educação, emprego, habitação e outras ser melhor articulada e disseminada e como podem os serviços existentes ser reforçados.

Reconhece-se que os serviços locais tendem a funcionar em condições desafiantes e pressionados em termos de recursos humanos, financeiros e de tempo. A experiência do projeto UPLIFT sugere que é possível envolver a população jovem de forma efetiva na agenda de definição de políticas a nível local sem necessidade de recursos financeiros substanciais, mas com impactos importantes nas vidas e perspetivas dos e das jovens e nas comunidades e economia locais.

No final deste *policy brief*, apresentam-se brevemente alguns estudos de caso relativos a experiências participativas de elaboração de políticas levadas a cabo noutros contextos europeus.

O projeto UPLIFT

Como é que a população jovem experiencia e lida com situações de desigualdade? O projeto UPLIFT tem como objetivo compreender padrões e tendências de desigualdade no que se refere à população jovem em contexto urbano, com particular enfoque nas áreas da educação, emprego e habitação, em 16 áreas urbanas em toda a Europa. Em quatro desses locais (Amesterdão, Barakaldo, Sfântu Gheorghe e Tallinn), o projeto procura também envolver a população jovem numa experiência participada, em conjunto com a comunidade local, com o objetivo de desenhar um instrumento de política capaz de criar, implementar e monitorizar políticas de combate às desigualdades. O objetivo final do projeto UPLIFT é que, desta forma, se possa desenvolver um processo sustentado de co-criação, com o contributo ativo da população jovem, para o desenvolvimento de políticas que influenciem diretamente as suas perspetivas de vida.

SABER MAIS





Principais resultados na Amadora

Um aspeto crucial da vulnerabilidade social da população jovem da Amadora prende-se com as inter-relações criadas entre baixas qualificações, trabalho precário e dificuldades ao nível da habitação. Tais inter-relações configuram, em larga medida, um ciclo vicioso de vulnerabilidade, no qual as desigualdades tendem a reproduzir-se e do qual se torna difícil aos indivíduos sair.

Continua a existir uma pressão sobre os/as jovens para a saída da escola e uma entrada precoce no mercado de trabalho. Apesar dos progressos registados nas últimas décadas, continua a existir, em muitos casos, condições de estudo difíceis e insuficiente apoio familiar. Entre a população mais vulnerável, os (comparativamente mais) baixos níveis de escolaridade atingidos por gerações anteriores dificultam a valorização da educação. Por um lado, porque não abundam modelos de referência com uma escolaridade mais elevada; por outro, porque os elementos da família com níveis de escolaridade mais baixos estão, habitualmente, menos preparados para apoiar o percurso educativo dos e das jovens. A pressão torna-se particularmente evidente quando confrontados com preocupações de sustentabilidade financeira da família.

“ *Eu perguntava-me porque é que tinha de estudar. E pensava que não era a escola que me ia dar fraldas, não era a escola que me ia dar leite para o meu filho - (Mulher, 26 anos).* ”

A escolaridade é vista pela população jovem como um instrumento para alcançar melhores empregos, mas as perspetivas de melhoria pessoal esbarram na qualidade do emprego. Muitos/as dos e das jovens da Amadora entrevistados/as partilham a ideia de que, independentemente das suas habilitações literárias, o seu acesso ao mercado de trabalho está limitado sobretudo a empregos precários, mal remunerados e/ou sem as condições de trabalho adequadas. Transmitiram, ainda, a ideia da facilidade de encontrar um destes empregos, sobretudo nos setores da limpeza, restauração, construção ou segurança, mesmo detendo um nível baixo de escolaridade e/ou competências, o que contribui, uma vez mais, para uma potencial desvalorização da educação.

“ *Fiz o 12º ano através do centro de formação profissional há uns quatro ou cinco anos. Fiz porque me senti obrigada, porque não estavam a contratar pessoas com menos do que o 12º ano. (...) Tive empregos em várias áreas mas foi sempre a tempo certo, mal pagos e sem segurança nenhuma - (Mulher, 30 anos).* ”

O acesso à habitação é cada vez mais difícil e a habitação social surge amiúde como a única solução viável. Quando enquadrada em empregos mal remunerados, ainda que, muitas vezes, com contratos permanentes, é muito difícil à população jovem mais vulnerável adquirir casa ou encontrar uma solução habitacional no mercado privado de arrendamento. As poucas tentativas dos e das jovens participantes na pesquisa de garantir uma habitação que não social foram maioritariamente votadas ao insucesso, muitas vezes na sequência do surgimento de uma situação de desemprego ou doença. A habitação social emerge, pois, como a (única) solução possível para muitos e muitas jovens, mais a mais porque parte significativa dela tem experiência e também porque outras medidas públicas de apoio à habitação lhes são largamente desconhecidas.

“ *Vivo com a minha mãe por uma questão de necessidade. Gostava de viver independente, é o meu maior sonho. Mas não tenho planos para isso. Isso dependia do país, do salário, das rendas... Não dá para ter uma casa própria com o salário mínimo. Ou se vive num quarto com alguém, ou é impossível! E já é difícil pagar um quarto! - (Mulher, 24 anos)* ”



Recomendações

Algumas das prioridades de política identificadas pela pesquisa no âmbito do projeto UPLIFT incluem:

- **Dar prioridade à intervenção precoce** junto de crianças e jovens em situações mais vulneráveis e suas famílias em termos educativos, laborais e/ou habitacionais, refletindo sobre a forma como esta perspetiva pode ser integrada ou reforçada nos programas, serviços e medidas existentes. Este enfoque teria, ainda, a provável vantagem adicional de ser menos exigente do ponto de vista financeiro.
- **Promover e reforçar o trabalho conjunto entre interlocutores de diferentes áreas e em conjunto com jovens e suas famílias.** As diferentes esferas da vida estão interligadas entre si e é necessário agir de forma integrada e abrangente. Procurar formas de chegar a todos/as os e as jovens, incluindo às situações mais desafiantes, é um aspeto crucial. Por exemplo, para que o sucesso e a progressão escolares não esbarrem na pressão para a entrada precoce no mercado de trabalho, é necessário agir também na esfera do trabalho. As experiências de fóruns, como os promovidos pelo programa Rede Social, têm-se revelado bem-sucedidas neste domínio e poderiam ser alargadas ou adaptadas para dar uma maior atenção à população jovem.
- **Criar serviços integrados de apoio à educação, à formação e à transição para o mercado de trabalho.** Os serviços que prestam apoio durante e após a frequência escolar devem maximizar a participação da população jovem e das suas redes familiares. Uma abordagem mais integrada permitiria um envolvimento mais significativo no conhecimento do sistema de educação e formação e dos percursos existentes, bem como no desenvolvimento de competências, sejam elas científicas e técnicas, pessoais e sociais, etc. Desta forma, os e as jovens estarão mais bem equipados/as para uma transição de maior qualidade entre a educação e o emprego.
- **Promover programas educativos e formativos que conciliem a aquisição de competências académicas com competências técnicas, pessoais e sociais.** É desta conciliação que, na maioria das vezes, resultam as melhores ferramentas não só para a obtenção, mas também para a manutenção de um emprego de qualidade. Apoiar a orientação escolar, de acordo com as competências e preferências dos e das jovens e com enfoque na futura integração no mercado de trabalho é fundamental.
- **Serviços de emprego e de apoio mais ágeis e mais próximos da população jovem.** Os serviços que funcionam de forma sistémica e integrada e que estão próximos dos e das jovens serão mais capazes de responder às suas necessidades reais.



- **Aumentar a exigência relativamente à criação apoiada de emprego.** Mais do que a simples criação de emprego, os programas públicos de apoio ao emprego devem apoiar a criação de emprego digno, com melhores condições de trabalho e melhor remuneração. Maiores perspetivas de acesso a emprego digno, mediado por habilitações escolares adequadas, permitirão reforçar a importância da educação.
- **Promover serviços de apoio à habitação** que apoiem os e as jovens na identificação das soluções habitacionais mais adequadas a diferentes estádios da vida e que com eles trabalhem de forma a melhor usufruir e rentabilizar os apoios existentes. Em paralelo, aproveitar o ímpeto das mais recentes medidas de política de habitação para dar origem a mais soluções, quer a nível nacional, quer local; disponibilizar um maior número de fogos de habitação social destinados especificamente a população jovem e por períodos limitados de tempo para que mais jovens tenham acesso ao mercado da habitação e não passem a considerar a habitação social como permanente ou como a única solução viável.
- **Suplantar o desafio da habitação.** As populações mais vulneráveis e a população jovem, em particular, são sistematicamente identificadas como prioridades nos programas mais recentes de apoio à habitação. É crucial rentabilizar esta perspetiva, nomeadamente através de uma maior responsabilização e análise do impacto das políticas sociais, bem como da promoção da atribuição automática de benefícios. Isto é particularmente importante para diminuir a possível não adesão, especialmente num município como a Amadora, confrontado com enormes disparidades na habitação e uma maior prevalência comparativa de habitação social e precariedade habitacional. Da mesma forma, é fundamental ultrapassar as barreiras existentes à informação. Isto passa por uma ampla divulgação de informação, de forma simples e acessível, para que os e as jovens tenham conhecimento de todas as soluções ao seu dispor, algo que a maioria daqueles/as que fizeram parte da pesquisa UPLIFT afirmou não ter.
- **Melhorar a informação, orientação e apoio através da participação da população jovem.** A existência de opções acessíveis e orientadas para os e as jovens, disponibilizadas em locais e através de canais que estes possam utilizar com maior probabilidade, é fundamental para reduzir o hiato entre a sua situação atual e os seus desejos e ambições. Para tal, mais do que serem chamado/as a desempenhar um papel de beneficiários/as passivos/as, devem ser criadas condições para que os e as jovens sejam ativos/as na procura de soluções em conjunto com os serviços, contribuindo, ao mesmo tempo, para a identificação das condições para que estes sejam mais acessíveis, mais relevantes, mais eficazes e mais eficientes.
- **Envolver as famílias e outros modelos de exemplo no apoio à população jovem.** Esta investigação demonstrou que, em muitos casos, as decisões tomadas pelos e pelas jovens têm frequentemente em conta as necessidades ou os desejos de outros membros do agregado familiar. O/a jovem é pressionado/a a responder às necessidades do agregado familiar, quer aumentando o seu rendimento, quer na resposta a necessidades de cuidado. Assim, e tendo em conta a sua disponibilidade e características individuais, os membros da família e as figuras importantes na vida dos e das jovens devem ser envolvidos. Os e as profissionais devem procurar trabalhar com as famílias, quer em sessões individuais, quer em sessões coletivas, onde se podem dar a conhecer os desafios e preocupações dos e das jovens, bem como as suas necessidades e aspirações. As decisões e os caminhos a seguir podem, assim, assentar em entendimentos partilhados.



- **Envolvimento participado na definição de políticas a nível local.** Existe uma necessidade real e urgente para que a população jovem da Amadora expresse quais as suas necessidades e faça ouvir a sua voz, influenciando as políticas que possam contribuir para que essas necessidades sejam colmatadas. Os benefícios, ao nível local, de uma agenda para a participação alargada na definição de políticas são significativos:
 - » **Políticas mais orientadas e responsivas.** Uma agenda deste tipo significa que as medidas de política adotadas vão ao encontro das necessidades identificadas da população jovem local, refletindo as suas experiências de vida e prioridades.
 - » **Maior legitimidade das políticas e do processo de tomada de decisão.** O envolvimento direto da população jovem na definição de políticas aumenta a transparência e tem um impacto positivo na perceção da legitimidade inerente, quer aos processos, quer às medidas de política resultantes.
 - » **Maior conhecimento e utilização dos serviços por parte da comunidade.** Uma agenda participativa leva a uma maior perceção e compreensão das políticas locais por parte dos e das jovens, das suas famílias e dos grupos e serviços que os/as apoiam, elevando a qualidade e o potencial de utilização dos serviços.
 - » **Efeitos económicos.** O apoio a jovens já em situações mais marginais em termos educativos, laborais e/ou habitacionais é tendencialmente mais elevado. É expectável que o envolvimento da população jovem numa agenda participativa leve a menores custos no futuro, pela maior aposta numa intervenção precoce. Existem ainda potenciais ganhos económicos no longo-prazo, resultantes de uma força de trabalho mais qualificada, taxas de emprego jovem mais elevadas e transições mais robustas da educação para o mercado de trabalho.



Como envolver jovens na concepção de políticas

A elaboração participativa de políticas toma como ponto de partida a perspectiva de que as medidas de política só podem responder às necessidades dos indivíduos, famílias ou comunidades se forem desenvolvidas, implementadas e monitorizadas de forma transparente e em cooperação com potenciais beneficiários/as.

O projeto UPLIFT estende essa perspectiva ao processo de elaboração de uma "Agenda Política Reflexiva", que tem incorporada uma base contínua. A "Agenda Política Reflexiva" visa alterar a abordagem de quem tem decisão política e aumentar as capacidades intrínsecas dos e das jovens, de modo a que possam gerar mudanças em conjunto.

Durante o processo, os e as jovens têm o poder de entrar em discussões de cariz político com quem decide e implementa políticas. O processo é apoiado por elementos facilitadores que ajudam a construir confiança e entendimento comum tanto entre os e as jovens como entre os e as intervenientes institucionais.

O projeto UPLIFT produziu um conjunto de materiais para ajudar grupos locais a empreender processos de elaboração de "Agendas Políticas Reflexivas". Pode saber mais sobre o processo no nosso resumo adicional de políticas, e sobre cada uma das fases-chave no nosso [Guia](#), juntamente com materiais de formação e vídeos no [nosso website](#).



Etapas do processo de criação de políticas participativas



Uma mentalidade e um compromisso - A co-criação de políticas é um processo profundo que requer o empenho de todos/as os/as intervenientes e a vontade de desafiar as dinâmicas de poder tradicionais.



Preparação - Planeamento com as partes interessadas sobre objetivos, papéis, recursos e capacidade.



Criação de um Conselho de Juventude - Em colaboração com um conjunto de organizações, utilizando métodos de apoio e inclusivos, é recrutado um Conselho de Juventude diversificado.



Estreitar o foco e o âmbito - Os/as jovens e os/as intervenientes institucionais identificam as áreas políticas de ação. A decisão sobre o âmbito das áreas tem implicações para a forma como o processo de co-criação é organizado e os resultados esperados.



O processo de co-criação - Capacitação, uma base de confiança e atividades criativas, sustentam a co-criação bem-sucedida. O envolvimento de um/a facilitador/a experiente na área da juventude é crucial para um processo equitativo, seguro e empoderador para todos/as os/as participantes.



Rumo a uma agenda política - A fase em que as realidades institucionais e sistémicas devem ser analisadas para identificar o que pode ser alcançado em termos práticos.



Implementação política - Altamente dependentes do contexto local, a comunicação e o envolvimento são essenciais para alcançar a adoção das recomendações políticas.



Reflexão e avaliação - Ao longo de todo o processo é essencial o envolvimento na prática reflexiva - aprender e avaliar continuamente para dar conta dos próximos passos.



Política participativa em ação

Um Conselho Juvenil local colaborou com o município, com a associação De Key, com a organização !WOON e com a Universidade de Tecnologia de Delft para lançar luz sobre os atuais problemas habitacionais da população jovem e formular abordagens e ferramentas políticas partilhadas para enfrentar os problemas mais urgentes.

Ao longo de dois anos, o Conselho Juvenil desenvolveu um conjunto de ideias acerca de como lidar com o défice habitacional, incluindo uma plataforma virtual para jovens à procura de casa, e produziu um manifesto para o município de Amesterdão, que foi apresentado ao vereador municipal da habitação.

A Associação de Centros Juvenis da Estónia (AYEC) colaborou com a Universidade de Tartu para melhorar os serviços de apoio a jovens NEET e, em particular, melhorar os seus resultados educacionais e acesso ao mercado de trabalho. No processo, estiveram envolvidos 40 jovens em situação de vulnerabilidade, com o objetivo de dar a conhecer os atuais problemas de educação, emprego e habitação enfrentados pela população jovem, bem como as soluções que os/as jovens consideram mais viáveis para resolver os seus problemas.

Na co-criação com os/as jovens, foi produzido um novo modelo de serviço: o “Modelo intersetorial de serviços de cooperação e apoio a jovens NEET para governos locais”. Jovens e representantes de diferentes instituições da cidade desenharam, em conjunto, um leque de possíveis percursos de apoio (serviços).



Tallinn



Amesterdão



Barakaldo

Um processo participativo de formulação de políticas reuniu jovens residentes no município, decisores/as políticos/as da Câmara Municipal de Barakaldo e investigadores/as da Orkestra -Instituto Basco para a Competitividade, que colaboraram durante nove meses no sentido de melhorar as políticas de habitação urbana para jovens.

Em resultado, os atores envolvidos desenvolveram uma Agenda Política Reflexiva incluindo quatro propostas orientadas para adaptar as políticas às reais necessidades da juventude. Para além disso, o processo foi orientado para o empoderamento dos/as jovens envolvidos/as, permitindo-lhes melhorar as suas competências pessoais, bem como os seus conhecimentos sobre o tema, as suas atitudes e comportamentos ao nível da participação cívica, as suas competências sociopolíticas gerais e o seu interesse pelo planeamento urbano.



Sfântu Gheorghe

Dois grupos de intervenientes - um Conselho da Juventude (composto por jovens vulneráveis) e representantes institucionais - trabalharam na identificação das causas que dificultam o acesso à educação da população jovem mais vulnerável e na forma de as combater. Estes intervenientes trabalharam primeiro em paralelo e, depois, em conjunto, no quadro de um processo de co-criação.

Durante as sessões conjuntas, identificaram propostas de política pública e criaram um plano de ação que pode ser implementado a nível local e oferecer soluções para alguns dos problemas identificados. Além dessas propostas, que foram integradas na Agenda Política Reflexiva, uma mais-valia da atividade em Sfântu Gheorghe foi o facto de jovens vulneráveis terem sido empoderados/as e ouvidos/as. Também o facto de os/as representantes institucionais terem desenvolvido uma maior compreensão dos benefícios da cooperação e da co-criação constituiu uma mais-valia.

Policy Brief

A desigualdade e a importância de políticas participativas na Amadora

Imprint

Copyright notice:

© ICLEI Europe, May 2023

This work is licensed under a Creative Commons Attribution (CC BY-ND 4.0).

Authors: Pedro Perista and Ana Brázia

Contact

Website: www.uplift-youth.eu

Twitter: [@uplift_youth](https://twitter.com/uplift_youth)

Facebook: [Uplift Youth EU](https://www.facebook.com/UpliftYouthEU)

Instagram: [Uplift EU](https://www.instagram.com/UpliftEU)

Partners



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement 870898. The sole responsibility for the content of this publication lies with the authors. It does not necessarily represent the opinion of the European Union.