

## Programa Bairros Saudáveis

Resolução de Conselho de Ministros 52-A/2020, de 1 de julho, retificada pela Declaração de Retificação 25-B/2020, de 23 de julho

### Concurso 2020

## BALANÇO SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

O processo de avaliação das candidaturas submetidas à primeira edição do Programa Bairros Saudáveis permite efetuar um balanço sumário e apresentar recomendações úteis para futuras edições com tradução no Regulamento e na Ficha de Candidatura.

Assim, o texto que se segue está dividido em duas partes: na primeira (*Parte A. Balanço Sumário*) sistematizam-se as principais ilações a retirar do processo de avaliação das candidaturas; na segunda (*Parte B. Recomendações*) apresentam-se sugestões que visam contribuir para uma melhor adequação das candidaturas à filosofia do Programa, para uma avaliação mais informada das candidaturas sem agravar a complexidade dos processos de preparação e submissão, e ainda para um impacto mais equitativo do Programa.

### PARTE A. BALANÇO SUMÁRIO

#### 1. Relevância e pertinência do Programa

As candidaturas submetidas, pelo seu número, natureza, entidades mobilizadas e territórios de intervenção, confirmam a **relevância e pertinência de um Programa com a filosofia adotada**. Apesar de o período de preparação de candidaturas ter coincido com condicionalismos decorrentes quer da época do ano em que o concurso foi lançado (Natal), quer da situação de pandemia, o facto de terem sido apresentadas quase oito centenas de propostas mostra que o Programa foi considerado por muitas entidades e por um leque numeroso e diversificado de cidadãos como uma oportunidade para dinamizar ao nível local iniciativas capazes de dar resposta a necessidades, anseios e mudanças que, sendo urgentes, não encontram enquadramento adequado ou apoio suficiente noutro tipo de programas públicos. A forte adesão verificada sugere desde já, isto é, num quadro em que ainda não é possível avaliar o impacto efetivo das diversas candidaturas apoiadas, **o prolongamento do Programa nos moldes atuais ou reformulado e o reforço da respetiva dotação orçamental**.

#### 2. Especificidade do Programa

É fundamental que este Programa seja valorizado pela sua especificidade e não como uma oportunidade entre várias alternativas possíveis para submeter uma mesma candidatura. Deve ser evidente para os potenciais candidatos o que o distingue, em termos de filosofia e objetivos, de outros programas existentes.

#### 3. Adequação das candidaturas à filosofia do Programa

O contexto de grave crise pandémica, social e económica que justificou o lançamento deste Programa condicionou, naturalmente, o tipo de procura verificado. A **necessidade de dar respostas urgentes aos efeitos do contexto de crise desencadeado pela pandemia da Covid-19** levou a que muitas candidaturas correspondessem a prestações de serviços, desenvolvidas por entidades locais ou com presença nos territórios, de apoio aos grupos mais vulneráveis

(sobretudo idosos, crianças e imigrantes) e nos domínios mais diretamente afetados (p.e. saúde mental, educação/literacia digital), em detrimento de **iniciativas de base comunitária, mais participativas na sua construção e desenvolvimento e com uma componente mais transformadora**. Esta situação é compreensível, mas será desejável que em futuras edições as candidaturas se adequem de forma mais clara à filosofia e aos princípios do Programa e que este seja mais explícito quanto a estes aspetos.

Também é necessário deixar claro que a filosofia do Programa é incompatível quer com a produção em série de propostas idênticas para diferentes territórios quer, exceto em situações devidamente justificadas, com a preparação de candidaturas por entidades externas para um dado território.

#### 4. Coesão territorial e social

Este Programa é sensível à necessidade de garantir **diversidade territorial e regional** no que diz respeito à afetação de verbas. Contudo, as candidaturas são avaliadas exclusivamente com base no seu mérito, sendo que o objetivo de equidade territorial apenas é levado em consideração para efeitos de ordenamento das candidaturas com uma mesma pontuação final que se situam perto da linha que separa, em função dos valores acumulados de financiamento pedidos e da dotação disponível do Programa, as candidaturas financiáveis das que o não serão. Os resultados desta primeira edição do Programa permitem identificar territórios com maior **déficit institucional**, avaliado pela conjugação de uma baixa capacidade de apresentação de candidaturas e de uma baixa taxa de aprovação das candidaturas submetidas, informação que deverá ser levada em consideração em futuras edições do programa.

Acresce ainda que o mérito não é inato, mas socialmente construído, o que significa que vários territórios, organizações e pessoas concorrentes com capital cultural e experiência de elaboração de candidaturas terão maior probabilidade de ver as suas candidaturas apoiadas, em detrimento de outros territórios, organizações e pessoas cujas propostas não se encontram tão bem conseguidas, mas cuja realidade é merecedora de intervenção social. Ao privilegiar o mérito como critério absoluto acaba-se por, frequentemente, beneficiar territórios socioculturais que dispõem de um melhor conjunto de circunstâncias e condições de partida. Esta situação pode dar lugar a uma **concentração excessiva de candidaturas apoiadas desenvolvidas por uma mesma entidade**.

#### 5. Regulamento

Sendo um Programa novo, a primeira edição constituiu um importante teste aos vários aspetos contemplados no **Regulamento**. As dúvidas surgidas durante as fases de divulgação do Programa, de apresentação de candidaturas e de avaliação das propostas pelos membros do Júri traduziram-se por um importante processo de aprendizagem, ao permitir identificar aspetos a clarificar, melhorar ou corrigir.

#### 6. Ficha de Candidatura

O facto de a **Ficha de Candidatura** ser bastante simples de preencher foi decisivo para aumentar o número de propostas submetidas, ao retirar barreiras que se tornam desmotivadoras ou mesmo inultrapassáveis para entidades com menor grau de profissionalização e menos experiência de preparação de candidaturas. Contudo, o processo de simplificação dificultou uma avaliação suficientemente fina e documentada de alguns dos subcritérios, pelo que importa estabelecer uma relação mais equilibrada entre simplicidade no preenchimento da Ficha de Candidatura e apresentação sustentada dos vários aspetos que dela constam.

## **PARTE B. RECOMENDAÇÕES**

Face ao anteriormente exposto, o Júri propõe seguidamente um conjunto de recomendações tanto genéricas como a serem levadas em consideração no Regulamento do Programa e na Ficha de Candidatura.

### **B.1 Recomendações genéricas**

#### **. Adequação das candidaturas à filosofia do Programa**

- Garantir que as candidaturas: (i) incluam uma identificação objetiva de problemas com base não só em indicadores sociais, mas também na avaliação das necessidades dos grupos alvo da intervenção; (ii) explicitem de forma clara os seus objetivos específicos e as atividades a desenvolver para colmatar esses problemas; (iii) cubram de um modo mais equilibrado os vários eixos de intervenção (saúde; social; económico; ambiental; urbanístico);
- Valorizar as candidaturas cujos projetos são construídos de forma participada pelas populações e que propõem igualmente a sua concretização numa lógica de envolvimento e horizontalidade;
- Admitir projetos vocacionados para apoiar processos participados de realojamento, evitando que o Programa 1º Direito se transforme num novo PER e que venham a ser construídos novos bairros “pouco saudáveis”;
- Prever uma pontuação mínima para que as candidaturas possam ser aprovadas.

#### **. Coesão territorial e social**

- Prever uma dotação mínima de financiamento por região, assegurando à partida maior equidade na distribuição dos recursos do Programa;
- Definir um número máximo de candidaturas aprovadas para um mesmo território de proximidade (bairro, complexo habitacional);
- Ponderar a existência de discriminação positiva, quer de territórios de baixa intensidade de fluxos, quer de territórios de baixa densidade demográfica, quer de organizações pertencentes a grupos socioculturais minoritários, quer ainda de estratos populacionais socialmente construídos como vulneráveis (como sejam mulheres, crianças e pessoas portadoras de deficiência pertencentes a classes de menor estatuto social).

#### **. Diversidade de entidades promotoras e parceiras**

- Definir um valor de financiamento máximo ou um número de projetos máximo por entidade promotora;
- Definir um valor de financiamento máximo por entidade parceira;
- Criar restrições regulamentares à aceitação/aprovação de “projetos de continuidade”, ou seja, réplicas de intervenções financiadas ao abrigo de edições anteriores do Programa.

## B.2 Regulamento

De molde a acomodar algumas das reflexões constantes do balanço efetuado na Parte A deste documento, o Regulamento deverá ser alvo de ajustamentos no seu articulado, designadamente:

- **Artigo 3.º** “Objetivos específicos”: incluir uma alínea e) Promover a coesão territorial e a coesão social.
- **Artigo 8.º** “Critérios de elegibilidade”: retirar o ponto 3 ou substituí-lo por uma formulação mais abrangente: Número significativo de pessoas idosas, portadores de doenças crónicas ou doença infectocontagiosa.
- **Artigo 10.º** “Eixos de intervenção”: no eixo “Saúde”, alínea a), onde se lê “da covid e outras doenças”, deve constar apenas “de doenças”.
- **Artigo 11.º** “Tipologias dos projetos elegíveis”: substituir a palavra “tipologia” por “tipos”.
- **Artigo 14.º** “Parcerias locais”: clarificar o papel das entidades envolvidas ao nível da concretização do projeto e da continuidade da intervenção.
- **Artigo 23.º** “Critérios de avaliação”: proceder a alguns ajustes e subsequente clarificação:
  - ✓ Alínea c) “Qualidade da candidatura, em termos de coerência, consistência e exequibilidade do projeto”, deixar apenas “Qualidade da candidatura, em termos de coerência e exequibilidade do projeto”;
  - ✓ Alínea d) “Originalidade e potencial inovador do projeto”, deixar apenas “Potencial inovador do projeto”;
  - ✓ Alínea e) “Potencial de continuidade e sustentabilidade”, deixar apenas “Potencial de continuidade”;
  - ✓ Clarificar o significado dos vários critérios de avaliação e respetivos subcritérios.

## B.2 Ficha de Candidatura

### . Tipo de projeto

- *Definição de projeto integrado*: clarificar o que se entende por *projeto integrado*, dado que por vezes corresponde basicamente a um somatório de diferentes atividades. Um projeto integrado deverá apresentar um conjunto de atividades inseríveis em vários dos objetivos do Programa e apresentar-se coerente no seu conteúdo, não sendo aceitável projetos que pretendam apenas melhorar ou construir edificado, negligenciando a envolvência social dos territórios, fundamental para promover coesão social.

### . Q1. Identificação

- *Objetivos específicos*: esclarecer que não devem coincidir com a descrição das atividades (Q4);
- *Participação*: Prever campos de texto para que as entidades fundamentem a participação prevista na construção do projeto e no desenvolvimento das atividades.

#### . Q2. Parceria local

- *Papel da entidade no projeto:* evitar respostas predefinidas; o papel a desempenhar por cada entidade deve ser concretizado;
- *Entidade promotora:* justificar sempre que seja externa ao(s) território(s) de intervenção.

#### . Q3. Critérios de elegibilidade do território

- *Caracterização dos territórios de intervenção:* substituir a atual caracterização dos territórios por um diagnóstico curto, baseado em indicadores sociais locais, e significativo face aos objetivos e atividades apresentadas (ou seja, um diagnóstico sobre o território em que o projeto se propõe intervir efetivamente).

#### . Q4. Atividades

- *Descrição das atividades:* quantificar, sempre que possível, o total de ações a concretizar. Não confundir atividades com objetivos. Desta forma, as atividades a desenvolver devem incluir métodos e estratégias fundamentados em pressupostos participativos, de aprendizagem ativa entre outros, de forma a serem transformadoras no que se refere à aquisição de competências e ao empoderamento dos grupos alvo de intervenção;
- *Orçamento por atividade:* justificar os custos associados a cada uma das atividades (valor solicitado ao programa e cofinanciamento), para que seja possível compreender como foi construído o orçamento global do projeto. Esta informação permitirá também a aprovação de projetos com cortes no financiamento solicitado.

#### . Q5. Resultados esperados

- *Resultados esperados:* devem estar diretamente associados ao problema definido e respetivo diagnóstico, aos objetivos apresentados e às atividades a desenvolver;
- *Nº de associações a criar:* identificar (em algumas candidaturas é referido que vai ser criada 1 associação, mas não existe qualquer indicação nesse sentido, quer nos objetivos, quer nas atividades descritas no texto);
- *Nº de novos postos de trabalho que podem resultar do projeto / Nº de novos postos de trabalho a criar ou a alcançar como resultado do projeto:* esta diferença não é clara para muitos proponentes. Incluir um só indicador e ponderar a melhor formulação;
- *Impacto social:* há categorias que incluem outras, e isso confunde alguns proponentes;
- *Impacto na comunicação:* substituir “artigos” por “textos” e colocar à frente “especificar”;
- *Participação prevista no desenvolvimento do projeto:* rever formulação; o primeiro indicador suscita interpretações distintas;
- *Indicadores:* diferenciar indicadores de realização e indicadores de resultado. A maior parte dos indicadores definidos no formulário são de realização, o que não permite uma leitura robusta dos resultados esperados.

#### . Q7. Financiamento

- *Despesas elegíveis:* as várias rúbricas devem ser descritas de forma associada às atividades a que se destinam, dando uma perspetiva mais consistente e interligada entre as várias componentes do projeto;

- *Despesas elegíveis com recursos humanos:* definir um valor percentual máximo do orçamento do projeto;
- *Valores de referência:* Poderá ser apresentada uma tabela de valores de referência para a definição de orçamento, à semelhança do que acontece em outros recursos, nomeadamente valores para RH, para m2 de espaço utilizado, material informático, etc.;
- *Cofinanciamento:* dado que há interpretações distintas de candidatura para candidatura, é necessário explicitar o seu significado: “Cofinanciamento pode ser efetuado através de apoio financeiro ou por cedência de bens, recursos humanos, espaços e licenças, devendo estes ser quantificados com vista a valorizar o investimento efetuado na candidatura; não é aceitável que as candidaturas indiquem, como aconteceu em vários casos, o valor de 1€.

9 de junho de 2021

O Júri

João Ferrão

António Cardoso Ferreira

Maria José Casanova

Manuela Calheiros

Nelson Dias

Ana Drago

João Afonso