

Estratégia e Diagnóstico do Programa Cidadãos Ativ@s

Responder às necessidades e aos desafios

Em 2013, as ONG representavam 1,5% do VAB nacional e 3,5% do emprego total. Das 28 000 ONG, 28,4% são direcionadas para os serviços sociais (com uma forte presença na prestação de serviços sociais, representam 62% do VAB total do setor) e 37,8% estão localizadas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto¹.

A Sociedade Civil portuguesa é muito fragmentada, carece de organizações representativas fortes para fazer ouvir a sua voz e precisa de reforçar as suas capacidades técnicas, financeiras e organizacionais. Por isso, a sustentabilidade e a capacitação do setor têm estado no topo das preocupações da Entidade Gestora do Programa há vários anos. As principais fraquezas destas entidades foram identificadas num estudo sobre as ONG em Portugal, encomendado em 2014 a uma universidade portuguesa: o financiamento e a afetação de verbas; as práticas de governação e gestão; e a defesa e promoção dos seus direitos e interesses. Em 2016, o estudo independente de avaliação sobre a implementação do Programa Cidadania Ativa 2009-14, em Portugal, identificou duas áreas a precisarem de mais apoio a longo prazo (e prioritárias no Programa): os valores democráticos, a cidadania e a participação dos cidadãos; os direitos humanos e a igualdade de tratamento.

Tendo em conta o recente contexto económico e social, as seguintes três áreas serviram de base para a preparação do novo Programa ONG/ Programa Cidadãos Ativ@s:

- *Os valores da democracia, a cidadania e a participação dos cidadãos:*
 - Portugal ocupa a 36ª posição no ranking de 38 países sobre participação cívica² e a mais baixa dos países beneficiários; em 2012, menos de 12% da população portuguesa com idade superior a 15 anos participou em ações de voluntariado, quando a média comunitária foi de 24%³.
 - A baixa participação cívica é igualmente perceptível nas eleições. A taxa de abstenção geral situou-se em 57% nas Eleições Europeias de 2014, mas cifrou-se em 66% em Portugal. Na Europa, 43% dos cidadãos inquiridos afirmaram confiar nas instituições, contra 34% em Portugal; e quando 54% dos cidadãos da UE disseram “não se interessar por política”, em Portugal, a falta de interesse na política atingiu os 71% e só ficou atrás da Croácia⁴.
- *Os direitos humanos e a igualdade de tratamento:*
 - A comunidade LGBTI continua a ser alvo de discriminação, com 47% dos inquiridos da UE a sentirem-se discriminados ou hostilizados nos últimos 12 meses, com base na sua orientação sexual, contra 51% em Portugal⁵; 33% dos inquiridos dizem que há iniciativas suficientes de promoção da tolerância em matéria de identidade de género, contra 21% em Portugal⁶.
 - Portugal ocupou o antepenúltimo lugar entre os países europeus em relação à imagem⁷ que os imigrantes têm de si; em 2015, registaram-se 119 queixas por discriminação racial junto de organismos oficiais (comparado com 60, em 2014)⁸.
 - Portugal ocupou o antepenúltimo lugar na UE-28, relativamente ao índice de igualdade de género⁹.

¹ Instituto Nacional de Estatística, Junho de 2017

² Better Life Index 2016 da OCDE

³ Instituto Nacional de Estatística; inquérito especial do Eurobarómetro, 2011

⁴ Parlamento Europeu, Sondagem pós-eleitoral 2014

⁵ Agência Europeia para os Direitos Fundamentais, Inquérito da UE sobre Lésbicas, Homossexuais, Bissexuais e Transgéneros, 2013

⁶ Relatório do Eurobarómetro “Discriminação na UE em 2015”

⁷ Inquérito Social Europeu, Relatório Anual 7ª Jornada, 2014

⁸ Registos do Alto Comissariado Português para as Migrações

⁹ Instituto Europeu para a Igualdade de Género, Índice Europeu de Igualdade de Género 2015

- A violência doméstica é elevada, com 32 507 vítimas em 2016 e um aumento de 2% face a 2015¹⁰.
- *O apoio a grupos vulneráveis*
 - Em Portugal, 26,6% das pessoas estão em risco de pobreza ou exclusão social, contra 23,7% da média da UE-28; 29,6% dos jovens (até aos 17 anos) em Portugal encontram-se em risco, face à média da UE-28 que está nos 26,9%; e há 21,7% de idosos (acima dos 65 anos) em risco em Portugal, contra a média da UE-28 de 17,4%¹¹.
 - A taxa de privação material severa (percentagem da população com carência forçada de pelo menos quatro de um conjunto de nove itens, devido a dificuldades económicas) é igualmente elevada em Portugal (9,6%) quando comparada com a média da UE-28 (8,1%)¹².
 - Existem problemas específicos a dificultar o empoderamento de certos grupos, como a comunidade cigana, onde 35% das pessoas com idade superior a 16 anos são analfabetas e apenas 37% sabem que há leis, em Portugal, que combatem a discriminação. As 37 000¹³ pessoas estimadas neste grupo são vítimas de preconceitos e de discriminação e sofrem de problemas relacionados com a pobreza, com falta de acesso aos serviços públicos, à habitação e ao emprego.

Os jovens enfrentam os mesmos problemas, mas de forma mais acentuada, e são por isso prioritários. Por exemplo, o desemprego jovem continua muito elevado (22,2% em janeiro de 2018) comparado com a taxa de desemprego nacional (7,8%).

Nesta ótica, e de acordo com os objetivos traçados pela Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, o Programa Cidadãos Ativ@s prevê dedicar-lhes especial atenção.

As organizações da Sociedade Civil podem desempenhar um papel significativo na mobilização dos cidadãos, particularmente dos jovens, para uma cidadania ativa e participativa, alertando para os problemas sociais e influenciando as políticas governamentais que visam dar-lhes resposta, integrando novas abordagens e metodologias para promover a educação cívica, promovendo a tolerância e um melhor entendimento entre comunidades, apoiando grupos vulneráveis através de iniciativas direcionadas para a inclusão social e resolvendo as situações mais graves de forma a promover a autoestima individual e coletiva, e a autonomia.

Esta análise permitiu escolher as seguintes áreas de atuação:

1. A democracia, a cidadania ativa, a boa governação e a transparência;
2. Os direitos humanos e a igualdade de tratamento através do combate à discriminação;
3. A justiça social e a inclusão de grupos vulneráveis.

Esta seleção teve em conta as recomendações do Estudo de Avaliação do anterior Programa para a Sociedade Civil, as lições retiradas do Programa Cidadania Ativa, as metas do Programa, as áreas e preocupações específicas do país, bem como a necessidade de realçar o impacto dos EEA Grants e o seu papel decisivo entre os demais instrumentos de financiamento em Portugal. O facto do Orçamento do Estado e dos Fundos Estruturais comunitários disponibilizarem verbas para apoiar os serviços sociais prestados pelas ONG, mas não para a cidadania ativa e para os direitos humanos, e dos EEA Grants poderem financiar, em Portugal, questões relacionadas com a igualdade de género, o ambiente e as alterações climáticas, através de outros programas específicos, foram critérios fundamentais para a escolha efetuada, assim como para a atribuição e repartição de verbas. Entretanto, prevê-se que o Programa Cidadãos Ativ@s venha complementar os outros programas financiados pelos EEA Grants, apoiando campanhas, iniciativas de sensibilização e de capacitação das ONG vocacionadas para o ambiente e igualdade de género.

¹⁰ Governo Português, Relatório Anual de Segurança Interna 2016

¹¹ Eurostat, dados em linha, 20.06.2017

¹² Eurostat, dados em linha, 20.06.2017

¹³ Alto Comissariado para as Migrações, 2017

Assim, foi definido um Eixo de atuação para cada uma das três Áreas referidas e um eixo adicional para reforçar a capacitação, espelhando a prioridade transversal do Programa no fortalecimento da Sociedade Civil e das suas organizações.

O Programa apoia-se em experiências e lições retiradas do anterior Programa Cidadania Ativa, centra-se em questões relacionadas com o trabalho colaborativo e em rede, a nível nacional e internacional, promove o reforço da capacitação e dirige esforços para as principais fragilidades do setor, para além de suscitar projetos inovadores de grande envergadura e alcance social, centrando as suas intervenções no que é mais necessário.

O Programa também fomenta as complementaridades e as sinergias com os fundos comunitários, especialmente com o novo instrumento do FSE (“Portugal Inovação Social”) que visa reforçar as capacidades do Terceiro Setor associadas ao empreendedorismo e aos projetos de inovação social, e com o “Programa Operacional Inclusão Social e Emprego”, dirigido aos grupos vulneráveis. O reforço institucional da capacitação das ONG, tal como a defesa de valores e direitos que não são apoiados pelos programas financiados pela UE, serão elegíveis no âmbito deste programa. Por outro lado, a capacitação é o carácter distintivo do Programa Cidadãos Ativ@s que deverá evitar sobreposições com outros fundos dirigidos a grupos vulneráveis. Pretende-se ainda criar uma sinergia com a nova Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania do Governo Português.

Indicadores de realização e resultados: contributos para as metas dos EEA Grants

As áreas de atuação do Programa serão abordadas de forma qualitativa e quantitativa. A dotação orçamental dos eixos assegurará que 45,9% dos apoios irão para projetos relevantes em matéria de democracia e de direitos humanos, e 27,3% para a sustentabilidade e o desenvolvimento de capacidades das ONG (através de um eixo específico). Os projetos e atividades para a inclusão da juventude são prioritários, não só no Eixo 3, como referido, mas também nas duas primeiras áreas de atuação, uma vez que a tolerância e a cidadania ativa são requisitos de uma sociedade inclusiva. A proteção do ambiente e a igualdade de género serão abrangidos pelos Eixos de atuação 1 e 2, em projetos relacionados com a participação cívica, a monitorização e a defesa e promoção dos seus direitos e interesses, e serão também prioritários nas Iniciativas Regionais e de Cooperação Bilateral. Para além disso, as regras do Programa estabelecem que os serviços sociais e os serviços básicos só terão apoio caso se enquadrem em projetos direcionados para a capacitação dos grupos vulneráveis beneficiários.

Prevê-se que as prioridades estabelecidas pelos países financiadores para o nosso País sejam abordadas através de medidas de reforço da capacitação (um objetivo transversal do Programa que abrange todos os projetos e um eixo específico) e do Eixo 3, dirigido à capacitação de grupos vulneráveis, nomeadamente da comunidade cigana, e com ações específicas de assistência a regiões e grupos-alvo menos apoiados.

Na verdade, uma importante inovação no período que se inicia é o novo foco na repartição territorial do apoio em Portugal, com mais apoio às ONG localizadas fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e o alargamento do apoio às ONG mais pequenas e frágeis, de grupos-alvo menos apoiados.

Prevêem-se workshops e seminários sobre a preparação e implementação dos projetos nas diferentes regiões, e apoio individual às ONG mais frágeis, seja na fase de candidatura ou de implementação, quer estejam localizadas fora das áreas metropolitanas (até um limite máximo de faturação) ou sejam vocacionadas para grupos-alvo menos apoiados.

Cidadãos empenhados e mais ativos, com grupos vulneráveis mais autónomos e conscientes dos seus direitos, apoiados por ONG mais capazes, são objetivos a alcançar de acordo com os resultados esperados para os Eixos propostos. Os Eixos 1 e 2 visam aumentar a participação das ONG e dos cidadãos na esfera social e política, com destaque para o acompanhamento das políticas públicas, para a defesa dos direitos fundamentais e dos valores da democracia. O Eixo 3 contempla a capacitação dos grupos vulneráveis. O Eixo 4 visa melhorar as condições para que as ONG respondam aos desafios e impulsionem a mobilização dos cidadãos e a mudança:

- *Fortalecer a cultura democrática e a consciência cívica (Eixo 1)*: mediante o reforço do papel de monitorização das ONG, a implementação de projetos centrados na educação cívica, nomeadamente na educação dos jovens, e campanhas de informação e atividades cívicas capazes de mobilizar os cidadãos para acompanhar, intervir na vida pública e influenciar as políticas públicas e privadas, através do recurso a um maior número de voluntários.
- *Apoiar e defender os direitos humanos (Eixo 2)*: através dos projetos das ONG direcionados para *advocacy* em direitos humanos e atividades como campanhas de informação, promoção da tolerância e da igualdade de oportunidades, combate ao discurso do ódio e a quaisquer formas de discriminação, mobilização dos jovens para a defesa de causas relacionadas com os direitos humanos, entre outras atividades, e formação de profissionais especializados em cada uma destas áreas, nomeadamente no âmbito da comunidade cigana.
- *Empoderar os grupos vulneráveis (Eixo3)*: por forma a garantir a mudança, deveria ser um requisito fundamental para todos os projetos das ONG dirigidos a estes grupos; a abordagem deverá ser participativa, de modo a garantir a apropriação e a adequação; o empoderamento económico servirá para fomentar a autonomia e a prestação adequada de serviços, tendo em vista especialmente os jovens em risco de exclusão social, a comunidade cigana, etc.
- *Reforçar a capacidade e sustentabilidade da sociedade civil (Eixo 4)*: trata-se de uma condição prévia para o êxito do Programa e, por isso, as áreas mais carenciadas e os fatores relevantes para a eficácia das ONG serão objeto dos projetos a apoiar, com ênfase na transparência, boa gestão e governação, monitorização e a advocacia, criação de redes, adesão às plataformas das ONG e angariação de fundos. Envolve a formação de profissionais, a participação das ONG em iniciativas financiadas pelo Programa para o reforço da capacitação, a avaliação das necessidades de reforço da capacitação das ONG e a preparação dos planos de ação.

Os avisos de concurso para apresentação de candidaturas são anuais e podem abranger parte, ou a totalidade dos eixos de atuação. Os resultados deverão estar especificados nos formulários de candidatura (conforme indicado no Quadro de Metas e Resultados) juntamente com uma explicação do candidato acerca dos contributos do seu projeto.

A Cooperação Bilateral com os países financiadores continuará a ser um objetivo fundamental do Programa e visa agilizar contactos e cumprir as medidas do Plano de Cooperação Bilateral. Espera-se que o reforço da colaboração entre as entidades envolvidas no Programa - países beneficiários e financiadores - promova um número significativo de projetos relacionados com os 4 Eixos de Atuação, com o envolvimento dos parceiros financiadores e a promoção de novas iniciativas e relações sustentáveis, para além de fortalecer as ONG portuguesas, os seus objetivos e a qualidade das suas atividades.

Sustentabilidade do Programa Cidadãos Ativ@s e impacto esperado

O impacto esperado do Programa junto das ONG e das suas organizações é o seguinte:

- Melhor estruturação do setor e fortalecimento da defesa dos seus valores e princípios. Setor capaz de influenciar políticas e mobilizar cidadãos, mesmo nas comunidades menos ativas e envolvidas do país;
- ONG menos dependentes dos recursos do Estado, permitindo-lhes desenvolver um trabalho mais ativo na monitorização e na defesa e promoção dos direitos e interesses;
- ONG melhor equipadas para implementar e comunicar as suas iniciativas através de modelos de gestão e governação eficazes e transparentes e de ferramentas de monitorização e avaliação eficientes;
- ONG mais conscientes e ativas na cidadania, na democracia e nos direitos humanos, com um papel reforçado e complementar ao da prestação de serviços sociais.

- Cidadãos mais conscientes e empenhados na defesa dos seus direitos, capazes de participar ativamente na vida democrática do país e dispostos a acompanhar as políticas públicas e promover os valores da solidariedade, tolerância e justiça social.

Este impacto corresponderia a uma grande mudança na Sociedade Civil portuguesa mas o seu alcance está obviamente dependente da dimensão do Programa. Prevê-se que abra caminho a mudanças estruturais e duradouras através de projetos inovadores cuja replicação e disseminação ultrapassam os próprios limites temporais do Programa, que sozinho, aliás, tem um alcance limitado. A sua abrangência geográfica (uma condição para um impacto sustentável) será uma meta fundamental da sua gestão por objetivos focada nos resultados. Nesta ótica, estão previstas no *management fee* várias medidas de assistência técnica, de formação e de *coaching*.

Os quatro Eixos de atuação contribuem diretamente para o impacto esperado. O Eixo 4 (Reforço da Capacitação das ONG) pretende reforçar as capacidades e a vitalidade das organizações mediante o apelo à apresentação de propostas e através da introdução transversal do reforço da capacitação nos projetos aprovados. Os requisitos obrigatórios do Programa para a criação de parcerias nos grandes projetos e, no caso de grupos vulneráveis, a inclusão nessas parcerias de uma organização que os represente, são meios que visam reforçar e capacitar as organizações mais fracas, através da partilha de conhecimentos e do intercâmbio de experiências.

Principais destinatários do Programa Cidadãos Ativ@s

As ONG e as organizações representativas da Sociedade Civil (incluindo as dos países financiadores) são o grupo-alvo do Programa, apesar de existirem outros grupos relevantes a trabalhar com os beneficiários. Como acontecia no Programa Cidadania Ativa, os jovens até aos 30 anos continuam a ser o grupo prioritário. A educação nas escolas e a mobilização dos jovens para uma cidadania ativa, a promoção do voluntariado e a defesa dos direitos humanos são, juntamente com a preocupação de atender às vulnerabilidades das pessoas em risco ou vítimas de discriminação, objetivos do Programa com vista a criar uma sociedade melhor, com cidadãos mais conscientes e ativos. Outros destinatários principais do Programa são os sobreviventes da violência doméstica, as minorias étnicas como a comunidade cigana, os migrantes, as pessoas que vivem em contextos vulneráveis e as ONG envolvidas em projetos de reforço da capacitação.