

Poverty Watch

PORTUGAL 2025



EAPN Portugal
2025



Foto da Capa: Semana da Interculturalidade - Projeto Cáritas na Escola. Foto do ND de Santarém da EAPN Portugal. 2025

ÍNDICE

Introdução	4
1. As metas da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza	7
2. A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030: uma análise crítica	10
2.A. Experiência da EAPN Portugal e dos Cidadãos em situação de pobreza e/ou exclusão social no acompanhamento e monitorização da Estratégia	13
2.B. A implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza: Desafios e Limites	18
3. Práticas promissoras da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza	24
4. Notas conclusivas	25
Recomendações	27
Bibliografia	28

Introdução

O **Poverty Watch de 2025** tem como principal objetivo refletir na importância das Estratégias Nacionais e Locais de Combate à Pobreza enquanto ferramentas centrais na erradicação da Pobreza.

Pretende-se mapear as Estratégias que existem, conhecer o seu âmbito de ação e principais medidas de política. Identificar práticas e diretrizes promissoras que possam ser conhecidas ao nível dos diferentes Estados membros. Perceber as práticas de envolvimento e participação das entidades da sociedade civil e das pessoas que vivem em situação de pobreza e/ou Exclusão Social. E, por fim, apresentar recomendações políticas.

Portugal viu a sua Estratégia Nacional de Combate à Pobreza ser apresentada em dezembro de 2021 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021 de 29 de dezembro¹ e o respetivo plano de ação 2022-2025 dois anos depois (Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2023 de 17 de outubro²). Portugal tem também uma Estratégia Municipal do Porto de Combate à Pobreza 2025-2030³ – única no país – que foi aprovada em abril de 2025. Esta Estratégia é do Município do Porto e tem duração de 5 anos e está alinhada com a *Estratégia Nacional de Combate à Pobreza*.

Importante será dizer que o XII Governo Regional dos Açores (2016-2020) foi pioneiro no desenho de uma Estratégia de combate à Pobreza de âmbito regional. A Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018-2028⁴ foi apresentada em 2018. Numa notícia de 2022⁵ o Vice-Presidente do Governo Regional aponta uma “nova abordagem da Estratégia regional de combate à Pobreza capaz de “acautelar a evolução dos tempos com a proliferação de crises, primeiro com a pandemia, e agora, com a guerra e a inflação”. A notícia avança de que foi celebrado um protocolo com a Faculdade de Economia e com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra para melhorar o documento. No Plano de Recuperação e Resiliência foi incluído um investimento para “executar as prioridades da Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018-2028 (ERCPES) da Região Autónoma dos Açores”⁶ visando 4 áreas de intervenção:

- Assegurar a todas as crianças e jovens, desde o início de vida, um processo de desenvolvimento integral e inclusivo;
- Reforçar a coesão social na região;
- Promover uma intervenção territorializada;
- Assegurar um conhecimento adequado do fenómeno da pobreza na região.

¹ Consultar: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/184-2021-176714553>

² Consultar: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/126-2023-222877162>

³ Consultar: https://coesaosocial.cm-porto.pt/files/uploads/cms/Estrategia_Municipal_Pobreza.pdf

⁴ Consultar: <https://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/904C6C12-8BA1-4EC5-A8A9-97E30B67465F/1099083/EstrategiaRegionaldeCombateaPobrezaeExclusaoSocial.pdf>

⁵ Governo dos Açores defende nova abordagem na estratégia regional de combate à pobreza, 15 de novembro 2022. Consultar: <https://portal.azores.gov.pt/web/comunicacao/-/gacs-5276>

⁶ Recuperar Portugal. Respostas Sociais_Componente 03. Consultar: <https://recuperarportugal.gov.pt/prr-resiliencia/respostas-sociais/>

Na página web do PRR não há informação sobre o nível de execução dos marcos e metas estabelecidos⁷.

Paralelamente, em 2021, o XIII Governo Regional da Madeira aprovou a Estratégia Regional de Inclusão Social e Combate à Pobreza 2021-2027⁸ como “instrumento congregador que permita uma abordagem integrada das políticas de intervenção no domínio da inserção social nesta matéria”⁹. Com a aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, a Estratégia Regional alterou a sua vigência para 2030¹⁰, para acompanhar a Estratégia Nacional. O primeiro plano de ação para o quadriénio 2021-2024 foi composto por 130 medidas. A Estratégia contempla 5 eixos de intervenção:

- “Eixo Estratégico 1 – Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração e a proteção social de grupos mais desfavorecidos e assegurar a coesão social e o desenvolvimento local;
- Eixo Estratégico 2 – Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar nas populações mais vulneráveis, em articulação com os planos e estratégias regionais existentes no âmbito da promoção da saúde e prevenção da doença;
- Eixo Estratégico 3 – Robustecer as respostas educativas que favoreçam o pleno desenvolvimento da criança e do jovem e a sua inclusão e que permitam quebrar ciclos geracionais de pobreza;
- Eixo Estratégico 4 – Investir nas políticas de emprego, na orientação e na qualificação profissional como instrumentos de inclusão social e de combate à pobreza;
- Eixo Estratégico 5 – Gerar e tratar informação para melhor conhecer a realidade social na região autónoma da madeira.”¹¹

A EAPN Portugal foi responsável por uma das atividades deste eixo, ou seja, a realização do Estudo de Caracterização da Pobreza na Região Autónoma da Madeira¹². Foi igualmente criada uma

⁷ Na consulta feita à página do PRR a 3 de outubro de 2025, a informação sobre o cumprimento dos marcos e metas (5) deste investimento referia 0%. Consultar: <https://recuperarportugal.gov.pt/prr-resiliencia/respostas-sociais/re-c03-i04-raa-implementar-a-estrategia-regional-de-combate-a-pobreza-e-exclusao-social-redes-de-apoio-social-raa/>

⁸ Parecer da EAPN Portugal sobre a Estratégia Regional de Inclusão Social e Combate à Pobreza 2021-2027 – Região Autónoma da Madeira, dezembro 2021: <https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/documentos/pareceres-e-tomadas-de-posicao/estrategia-regional-de-inclusao-social-e-combate-a-pobreza-2021-2027-da-regiao-autonoma-da-madeira/>

⁹ Resolução nº1145/2021, de 11 de novembro: <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202021/ISerie-204-2021-11-11.pdf>

¹⁰ Resolução n.º 1497/2021, de 30 de dezembro: <https://joram.madeira.gov.pt/joram/1serie/Ano%20de%202021/ISerie-237-2021-12-30sup3.pdf>

¹¹ Comissão de Acompanhamento e Monitorização da Estratégia Regional de Inclusão Social e Combate à Pobreza, 2021-2030, *Estratégia Regional de Inclusão Social e Combate à Pobreza 2021-2030*, Agosto de 2022.

¹² O Estudo de Caracterização da Pobreza na Região Autónoma da Madeira foi realizado no âmbito do Protocolo nº 5/2022 estabelecido entre a EAPN Portugal e o Instituto de Segurança Social da Madeira (ISSM), e implementado entre fevereiro de 2023 e outubro de 2024. <https://on.eapn.pt/documento/estudo-de-caracterizacao-da-pobreza-na-regiao-autonoma-da-madeira/>

Comissão Científica desta Estratégia, mas, segundo informações que a EAPN dispõe, esta não terá reunido nos 4 anos de vigência do I Plano de ação¹³.

O presente Poverty Watch tem como foco a operacionalização da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, no sentido de se perceber alguns dos progressos alcançados pela mesma e desafios existentes. Esta análise tem por base uma reflexão com pessoas que vivem em situação de pobreza e que integram o Conselho Nacional de Cidadãos da EAPN Portugal. Uma vez que o primeiro relatório sobre a execução do Plano de Ação da Estratégia não foi tornado público, foi realizada uma entrevista com a Coordenadora da Estratégia Nacional, Sandra Araújo, com o objetivo de perceber melhor a operacionalização desta iniciativa.

O relatório destaca ainda alguns princípios e práticas da Estratégia Nacional que se consideram promissores e termina com um conjunto de recomendações para tornar a luta contra a pobreza mais eficaz e efetiva.

¹³ Segundo informações do nosso núcleo regional na Madeira, existirão novidades em breve uma vez que a Secretaria Regional que tutela a área social enviou um ofício para que a EAPN Portugal confirmasse o seu representante na Comissão (informação de outubro 2025).

1. As metas da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

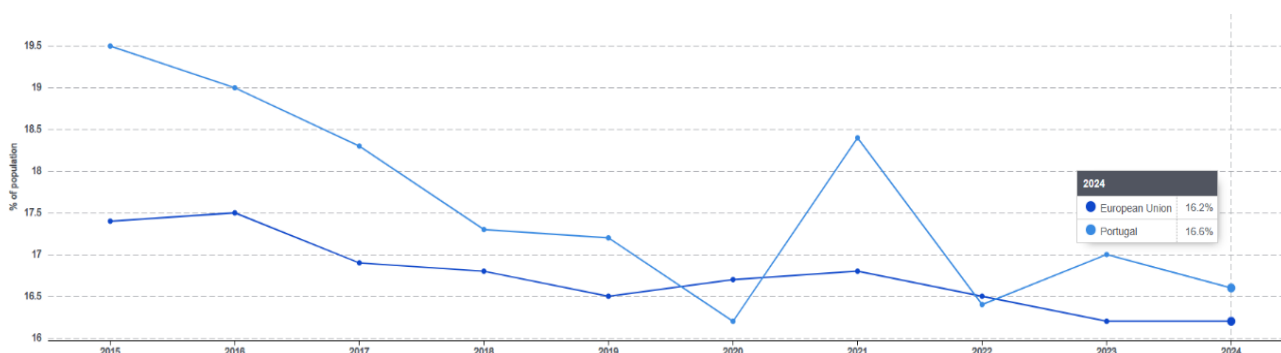
A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) 2021–2030 estabelece um conjunto de metas para reduzir a pobreza e promover a inclusão social em Portugal. O objetivo central é reduzir a taxa de pobreza monetária para 10% até 2030, com especial enfoque em crianças, trabalhadores pobres e disparidades territoriais. As metas estabelecidas são as seguintes:

- Reduzir a taxa de pobreza monetária da população para 10%, o que significa retirar aproximadamente 660 mil pessoas da pobreza monetária.
- Reduzir para metade a pobreza monetária no grupo das crianças – cerca de 170 mil crianças.
- Aproximar o indicador de privação material infantil da média europeia, em pontos percentuais.
- Reduzir para metade a taxa de pobreza monetária dos trabalhadores pobres – cerca de 230 mil trabalhadores.
- Reduzir as disparidades territoriais na taxa de pobreza, de modo que as diferenças entre territórios não sejam superiores a três pontos percentuais em relação à taxa média nacional.

No que se refere à taxa de pobreza monetária, houve uma descida no indicador (16.6%) no inquérito de 2024 face ao do ano anterior (17%). No entanto, embora a taxa tenha vindo a diminuir consecutivamente desde o inquérito de 2021, em comparação com o que foi inicialmente definido, assistimos a um agravamento no número de pessoas nesta situação. Quando a meta foi estabelecida na Estratégia nacional existiam em Portugal 1 milhão e 665 portugueses em risco de pobreza (16.2%). Neste momento o número situa-se em 1 761, mais 96 mil pessoas.

A diferença relativamente à UE é de 0.4 pontos percentuais, o que coloca Portugal na 12ª posição no conjunto dos 27 Estados membro com maior taxa de pobreza monetária.

Gráfico 1: Pessoas em risco de pobreza (% da população)



Fonte: Painel de Indicadores Sociais, Eurostat¹⁴

¹⁴

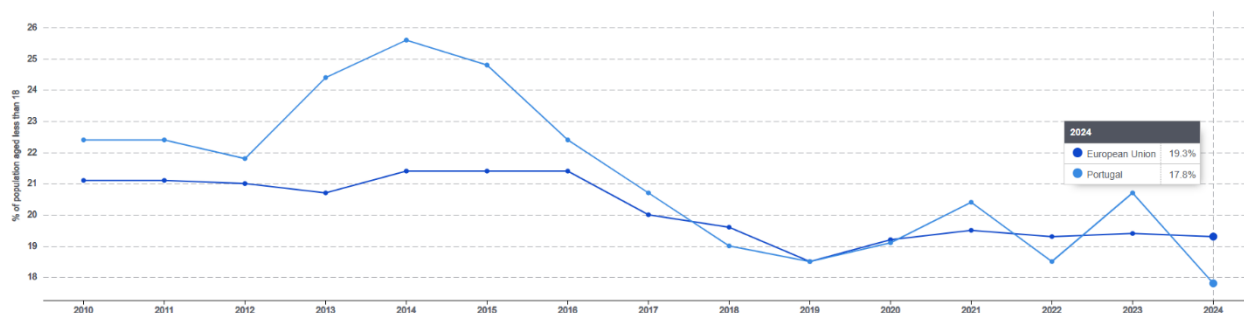
Consultar:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESSI010_custom_6090720/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=a5c6bd9e-f631-4a90-950f-44d194ec30b3&c=1712242939185 (Online data code: tessi010 / atualizado a 02/10/2025).

A pobreza monetária ainda está acima das metas definidas para 2030, o que coloca a taxa de risco de pobreza longe dos 10 % fixados.

Assistimos, contudo, a uma redução – importante – no caso da pobreza monetária das crianças. A taxa de risco de pobreza para este grupo populacional reduziu 2.9 pontos percentuais entre 2023 e 2024 e 1.3 pontos percentuais face ao período em que a meta foi estabelecida (2020), o que significa menos 28 mil crianças nesta situação. No entanto, assistimos a um agravamento no indicador da privação material e social. Este indicador aumenta para 4.8% em 2024, ou seja, mais 0.4 pontos percentuais¹⁵, o que não deixa de ser preocupante e questionar até que ponto esta é uma diminuição significativa no que se refere ao risco de pobreza das crianças e se a meta será verdadeiramente cumprida até 2030.

Gráfico 2: Crianças (com menos de 18 anos) em risco de pobreza (% da população)



Fonte: Painel de Indicadores Sociais, Eurostat¹⁶

No que se refere à pobreza dos trabalhadores, Portugal continua a ter uma percentagem significativa, superior à da União Europeia, embora tenha havido uma redução entre 2023 (10%) e 2024 (9.2%). No contexto da UE, Portugal é o 9º país com maior taxa de trabalhadores pobres. A meta de reduzir para metade a pobreza dos trabalhadores exige melhorias urgentes no emprego, nos salários, nas condições de trabalho e redução da precariedade. Certo é que Portugal ocupa a 3ª posição no conjunto da UE, no que se refere à maior taxa pobreza entre os trabalhadores por conta própria ou outras situações excluindo os trabalhadores por conta de outrem (ou seja, as situações de maior vulnerabilidade).

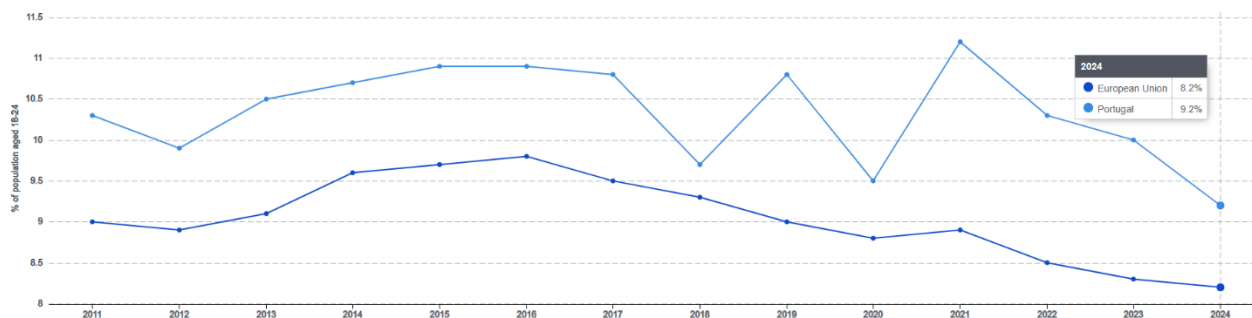
Gráfico 3: Pessoas empregadas em risco de pobreza (% da população com mais de 18 anos)

¹⁵

Consultar: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEPSR_SPI120_custom_10787734/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=514be381-5a55-4861-8009-112e5907ff9d&c=1712673091053 (Online data code: teprspi120 / atualizado a 02/10/2025)

¹⁶

Consultar: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEPSR_SPI110_custom_10787497/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=612dd429-44b2-45e4-bba8-68837fde35ac&c=1712672586082 (Online data code: teprspi110 / atualizado a 02/10/2025).



Fonte: Painel de Indicadores Sociais, Eurostat¹⁷

Há seguramente um esforço maior que se tem de fazer ao nível nacional (e mesmo europeu) para cumprir as metas estabelecidas e conseguir uma redução significativa deste flagelo.

Portugal continua a ser um país bastante assimétrico do ponto de vista regional. As diferenças regionais persistem, e dominar as disparidades para que fiquem dentro de 3 pontos percentuais da taxa nacional é um grande desafio, pois envolve desigualdades estruturais, acessos diferenciados a serviços, rendimentos, custos de habitação, oportunidades de emprego, mobilidade, etc. A taxa de risco de pobreza permanece bastante elevada nas Regiões Autónomas, em particular na RA dos Açores (24.2%) e na RA da Madeira (19.1%), sendo a Grande Lisboa a região em que o risco de pobreza foi mais baixo (12,9%)¹⁸.

A pobreza é um fenómeno complexo e os indicadores presentes na Estratégia Nacional que permitem monitorizar as metas estabelecidas não captam esta complexidade. O mesmo se pode dizer dos indicadores do Painel de Indicadores Sociais, aqui referido, e que permite monitorizar o cumprimento do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

¹⁷

Consultar:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESOV110_custom_9490763/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=7bcead35-5d86-422d-a154-0a0061fee5f1&c=1706092581873 (Online data code: tesov110 / atualizado a 02/10/2025)

¹⁸ INE, *O risco de pobreza diminuiu para 16.6% em 2023*. Destaque do INE, 3 de dezembro de 2024. Consultar: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=646322945&DESTAQUESmodo=2

2. A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030: uma análise crítica

Em dezembro de 2021 Portugal viu aprovada a primeira Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030.

A EAPN Portugal sempre defendeu que a luta contra a pobreza exige uma resposta integrada e multidimensional que vise o combate às causas estruturais da pobreza. Foi com este objetivo em mente que em 2015 criou um grupo de trabalho com peritos e entidades relevantes na área para tornar o combate à pobreza uma “prioridade nacional”¹⁹. O grupo defendia que se deveria “incluir na agenda política de governação do país o objetivo da erradicação da pobreza, [e para tal era fundamental que] se defina uma estratégia nacional e metas para a eliminação da pobreza e se encontrem os adequados suportes institucionais para fazer valer os direitos humanos e sancionar o seu respectivo incumprimento”.

Apesar de todo o trabalho de lobby realizado²⁰, foi só em 2021 e no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) foi publicada.

Para a construção da proposta da Estratégia o Governo criou uma Comissão de Coordenação (Despacho nº 10277/2020, de 26 de outubro²¹) com a participação de um conjunto de personalidades e peritos na área que tinham como objetivo delinear a proposta²² e apresentar a mesma à Ministra de Estado e da Presidência e à Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Tinham ainda como missão envolver entidades da sociedade civil. A EAPN Portugal foi uma das entidades que participou neste processo de recolha de contributos para a definição da Estratégia. O momento de auscultação decorreu em novembro de 2020 e, com a apresentação da proposta decorreu uma consulta pública entre 1 e 25 de outubro de 2021²³.

A Estratégia Nacional apresentada em dezembro de 2021 adota um **conceito alargado de pobreza** e reconhece-a como um “fenómeno complexo e multidimensional, o qual constitui violação dos direitos humanos e de cidadania e que exige uma atuação integrada das diferentes áreas setoriais no domínio da intervenção pública. Isto é, a pobreza definida como a escassez ou ausência de recursos dos indivíduos ou agregados para satisfazer as suas necessidades de bem-estar”. É ainda assumida a articulação com outras estratégias nacionais. Do ponto de vista do **financiamento** é reconhecido que a ENCP é condição para o atual quadro de financiamento (Portugal 2030) e é uma

¹⁹ EAPN Portugal, *Eradicar a Pobreza: Compromisso para uma Estratégia Nacional*, Rediteia nº 48, Porto, 2015. Disponível em: <https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/rediteia-48-2015/>

²⁰ Ao longo dos anos a EAPN Portugal foi promovendo várias atividades reforçando a importância de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza. Entre as várias atividades destacamos os Fóruns Nacionais de Combate à Pobreza onde a importância da Estratégia Nacional foi tema principal da agenda; os Encontros Regionais com pessoas em situação de pobreza; webinars; produção de documentos variados.

²¹ Consultar: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/10277-2020-146241059>

²² *Estratégia Nacional de Combate à Pobreza. Proposta.*, Portugal Melhor: <https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/170077/Proposta+de+ENCP.pdf/b111c3a7-dc79-4348-a9d1-b45f587ae063>

²³ Consultar: *Resposta da EAPN Portugal à Consulta Pública da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030*, outubro de 2021: https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2024/01/EAPN-Portugal_Resposta-a-Consulta-Publica-da-ENCP_Outubro21.pdf

das reformas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) (RE-r08)²⁴. O PRR destaca a adoção da Estratégia Nacional, mas depois centra o investimento nas Operações integradas em comunidades desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto. Na resposta da EAPN Portugal à consulta pública do PRR alertou-se para o facto de ser redutor esta «centralidade» nas bolsas de pobreza nas áreas metropolitanas, sendo que não inscreve “todas as necessidades no domínio da luta contra a pobreza em Portugal”²⁵.

Do ponto de vista dos **mecanismos de governação** para garantir a execução, monitorização e avaliação da ENCP, são contempladas as seguintes estruturas:

- **Comissão Interministerial de Alto Nível (CIAN)** responsável por analisar, acompanhar e avaliar a execução da ENCP. Esta CIAN é composta por membros do Governo das áreas da Presidência do Conselho de Ministros, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Educação, Autarquias Locais, Saúde, Infraestruturas e Habitação. Reúne trimestralmente e pode convidar outros membros do Governo quando necessário.
- **Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA)** que dá suporte técnico à CIAN e é composta por Coordenador nacional (designado pela CIAN), representantes das áreas governativas envolvidas, representantes dos serviços e organismos executores e 3 personalidades de mérito nas áreas abrangidas.
- **Coordenador Nacional** responsável por apresentar os Planos de Ação 2022–2025 e 2026–2030; fazer a avaliação intermédia e final e organizar reuniões do fórum consultivo.
- **Fórum Consultivo** que inclui representantes de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, ONGs, peritos e representantes da sociedade civil. São promovidas reuniões de auscultação aos destinatários da ENCP.

A ENCP 2021-2030 definiu um conjunto de **eixos de intervenção** organizados em seis dimensões:

- “a) Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias;
- b) Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza;
- c) Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da pobreza;
- d) Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos;
- e) Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local;
- f) Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional.”

Definiu ainda **5 metas e 5 indicadores** a cumprir até 2030 e que contribuem para as metas do Pilar Europeu dos Direitos Sociais:

- “a) Indicador 1: risco de pobreza monetária para o total da população:

²⁴ Mais informações: <https://recuperarportugal.gov.pt/prr-resiliencia/respostas-sociais/re-r08-estrategia-nacional-de-combate-a-pobreza/>

²⁵ *Plano de Recuperação Económica: recuperar Portugal reconstruindo o futuro*. Resposta à consulta pública da EAPN Portugal, fevereiro 2021. Disponível em: <https://www.eapn.pt/uploads/files/e92ebe17adc0383ca27a808ce8df8f14.pdf>

Meta: reduzir a taxa de pobreza monetária para o conjunto da população para 10 %, o que representa uma redução de 660 mil pessoas em situação de pobreza;

b) Indicador 2: risco de pobreza monetária nas crianças (< 18 anos):

Meta: reduzir para metade a pobreza monetária no grupo das crianças, o que representa uma redução de 170 mil crianças em situação de pobreza;

c) Indicador 3: taxa de privação material específica para crianças por idade (crianças de 1 a 15 anos):

Meta: aproximação do indicador de privação material infantil à média europeia, em pontos percentuais;

d) Indicador 4: taxa de risco de pobreza no trabalho (18 anos e mais):

Meta: reduzir para metade a taxa de pobreza monetária dos trabalhadores pobres, o que representa uma redução de 230 mil trabalhadores em situação de pobreza;

e) Indicador 5: taxa de risco de pobreza, por região:

Meta: reduzir a disparidade da taxa de pobreza dos diferentes territórios até ao máximo de 3 pontos percentuais em relação à taxa média nacional.”

É ainda importante referir que o Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PLANAPP²⁶) conjuntamente com o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, dá apoio em matéria de acompanhamento da **monitorização** de metas e indicadores dos Planos de Ação.

Apesar da Estratégia indicar que o **1º plano de ação** se deve referir ao período temporal 2022-2025, este foi apenas apresentado no último trimestre de 2023 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2023 de 17 de outubro). O Plano de ação contempla mais de 270 medidas/atividades organizadas segundo os eixos estratégicos mencionados anteriormente. As medidas/atividades referem-se em particular aos seguintes grupos populacionais: crianças, jovens, idosos, trabalhadores, pessoas com deficiência, migrantes e cidadãos com comportamentos aditivos, conforme documento²⁷ disponibilizado pelo Governo.

O primeiro relatório de execução do referido plano não foi tornado público e, no momento de redação deste Poverty Watch, estava a ser elaborado o relatório referente ao ano de 2024.

Uma das preocupações da EAPN Portugal sempre foi que a ENCP realizasse “um percurso junto do território de forma a aproximar-se mais das necessidades da população”²⁸. A própria Estratégia

²⁶ O PlanAPP é o Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas, que visa apoiar o Estado na “definição e implementação de políticas públicas e a análise prospetiva”. Mais informações: <https://PlanAPP.gov.pt/>

Aprovado pelo Decreto-Lei nº21/2021 de 15 de março, que foi posteriormente revogado pelo Decreto-Lei nº 67/2024 de 8 de outubro. Mais informações: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3401&tabela=leis&so_miolo=

²⁷ *Ninguém fica para trás. Estratégia Nacional de combate à Pobreza. Medidas que fazem parte do Plano de Ação, identificadas por públicos*, 17 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documento?i=plano-de-acao-20222025-da-estrategia-nacional-de-combate-a-pobreza>

²⁸ EAPN Portugal, *Linhas Orientadoras para uma intervenção local integrada de combate à Pobreza. Um pensamento estratégico que leva à ação*, 2022. Documento interno de trabalho.

Nacional prevê a proximidade ao local e a promoção da coesão territorial. No capítulo seguinte são apresentadas algumas das atividades realizadas, mas é importante referir um dos principais resultados alcançados e que se prende com a elaboração e aprovação da 1ª Estratégia Municipal de Combate à Pobreza no município do Porto²⁹. Uma estratégia ainda recente (abril de 2025) para se apresentar uma análise da mesma, mas pioneira enquanto processo de territorialização da Estratégia Nacional.

Estratégia Municipal do Porto de Combate à Pobreza³⁰

A Estratégia Municipal do Porto aprovada em abril de 2025 teve na base da sua definição a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza para garantir “alinhamento estratégico” e “suportar a mensurabilidade dos resultados obtidos localmente transpondo-os para a escala da Estratégia Nacional”. Do ponto de vista de **conteúdos** foram utilizados instrumentos da Rede Social do Porto, nomeadamente, o Plano de Desenvolvimento Social (PDS 24-28); o Diagnóstico Social do Porto referente a 2024 e o Plano de Ação 24-25.

Foram definidos um conjunto de 10 grupos prioritários de intervenção que visam intervir nos seguintes **grupos mais vulneráveis**: população em situação de sem-abrigo, as famílias em situação de pobreza, os idosos, os migrantes, as pessoas com deficiência, os jovens em risco e as mulheres vítimas de violência doméstica.

A Estratégia apresentada inclui um **plano de ação para 2025** estruturado em **5 eixos**: Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias; Promover a Integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza; Potenciar o emprego e a qualificação como fatores de eliminação da Pobreza; Reforçar as políticas públicas de inclusão social, Promover e Melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos desfavorecidos; Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local.

Do ponto de vista da **governança**, esta inclui as seguintes estruturas:

- Conselho Local de Ação Social (CLAS) da Rede Social do Porto
- Núcleo Executivo da Rede Social do Porto
- Departamento Municipal de Coesão Social que inclui a Divisão Municipal de Gestão da Rede Social e o **Grupo de Acompanhamento da Estratégia Municipal do Porto de Combate à Pobreza**.

Este grupo de acompanhamento³¹ tem como objetivo o acompanhamento do impacto dos instrumentos de planeamento da intervenção social na cidade do Porto.

2.A. Experiência da EAPN Portugal e dos Cidadãos em situação de pobreza e/ou exclusão social no acompanhamento e monitorização da Estratégia

²⁹ É igualmente de destacar o alinhamento temporal da Estratégia Regional da RA da Madeira com a ENCP (ver introdução).

³⁰ Divisão Municipal de Gestão da Rede Social, *Estratégia Municipal do Porto de Combate à Pobreza 2025-2030*. Disponível em: https://coesaosocial.cm-porto.pt/files/uploads/cms/Estrategia_Municipal_Pobreza.pdf

³¹ A EAPN Portugal não tem informações se este grupo foi constituído e a composição do mesmo.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza constitui para a EAPN Portugal um passo significativo na forma como se olha para a Pobreza e como se pensa a sua intervenção. Esta premissa é importante porque exige que sejamos vigilantes sobre a operacionalização da Estratégia. É fundamental garantir que esta atue sobre as causas estruturais da pobreza, quebrando ciclos geracionais de pobreza, e que se caminhe na erradicação deste flagelo. Neste sentido, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza tem sido um dos focos de trabalho da organização e um dos pontos de reflexão com os nossos membros dos Conselhos Locais de Cidadãos e Conselho Nacional³².

A redação do presente capítulo tem por base o trabalho que a EAPN Portugal tem feito no acompanhamento à Estratégia, uma entrevista realizada com a Coordenadora da ENCP, Sandra Araújo, e uma reunião de reflexão com os membros do Conselho Nacional de Cidadãos³³. Desde que a ENCP foi aprovada, que a EAPN Portugal tem realizado sessões de divulgação da mesma, com a própria presença da Coordenadora nacional; debates com pessoas em situação de pobreza (ex: o Fórum Nacional de Combate à Pobreza), para além da participação direta em algumas das ações da Estratégia que irão ser descritas de seguida.

É importante referir que a 26 de fevereiro de 2025 a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e a EAPN Portugal assinaram um **Protocolo de Cooperação** com os seguintes objetivos:

- a) Promover o conhecimento da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza junto de diversos atores-chave;
- b) Sensibilizar a opinião pública em geral para as questões da pobreza e da exclusão social no contexto nacional;
- c) Potenciar a definição de estratégias locais de combate à Pobreza, de nível municipal ou intermunicipal e apoiar os processos para a sua implementação;
- d) Promover a participação das pessoas em situação de pobreza no acompanhamento e monitorização da Estratégia e apoiar a constituição de Fóruns Locais de Combate à Pobreza.

A EAPN Portugal é também uma das entidades que integra o **Fórum Consultivo** da Estratégia o que implica, até ao momento, a participação em reuniões periódicas³⁴ e a colaboração em duas práticas participativas envolvendo cidadãos em situação de pobreza. O Fórum é constituído por “43 representantes de organizações da economia social e solidária, de organizações da sociedade civil, de organizações não governamentais, bem como peritos, personalidades e entidades de reconhecido mérito em matérias relevantes para o combate à pobreza em Portugal”³⁵.

Do ponto de vista das funções e segundo a apresentação realizada na primeira reunião, compete a este Fórum colaborar na concretização do Plano de Ação da ENCP designadamente através da promoção de eventos de auscultação dos destinatários da Estratégia e contribuir para a

³² Os conselhos locais de cidadãos são grupos de trabalho internos da EAPN Portugal compostos por pessoas que vivem ou viveram em situação de pobreza e/ou exclusão social. A EAPN tem 19 conselhos locais em funcionamento (um em cada distrito de Portugal continental, num total de 18; e um na Região Autónoma da Madeira). O Conselho Nacional de Cidadãos é composto por um representante de cada conselho local.

³³ A entrevista com a Coordenadora da Estratégia decorreu a 20 de junho (online). A reunião com os membros do Conselho Nacional de Cidadãos decorreu a 14 de julho (online).

³⁴ Até à redação do presente relatório foram realizadas 4 reuniões.

³⁵ *Fórum consultivo da ENCP reúne-se pela primeira vez*, notícia PlanAPP, 4 de abril 2024. Disponível em: <https://www.PlanAPP.gov.pt/forum-consultivo-encp-primeira-reuniao/>

monitorização e avaliação participativa da Estratégia. As atividades previstas passam por reuniões anuais, 2 projetos piloto com vista à monitorização e avaliação participativa da ENCP; realização de Fóruns Temáticos, com o envolvimento dos públicos-alvo das medidas; ações de informação e sensibilização e outras atividades que sejam propostas.

Segundo a Coordenadora da Estratégia, há o entendimento de que o combate à pobreza não é apenas papel do Estado sendo necessário envolver a sociedade civil, em particular o terceiro setor:

“apesar dela ser uma estratégia do Governo é sabida e assumida na estratégia que tem que haver aqui um fortíssimo compromisso de todos os atores da sociedade. O eixo seis radica exatamente nesse compromisso”

Sandra Araújo

O eixo seis da Estratégia visa «fazer do combate à pobreza um desígnio nacional» e integra dois objetivos estratégicos: “Garantir mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da ENCP”; e “Assegurar uma plena integração entre as diferentes estratégias setoriais, de modo a que na coerência das opções se possa firmar o compromisso coletivo de combater a pobreza em todas as suas formas e manifestações”.

Do ponto de vista da articulação setorial a Estratégia integra no seu plano de ação um conjunto diversificado de medidas que são da responsabilidade de outros setores e atores públicos. A constituição da CTA visa criar esta estrutura formal de acompanhamento e articulação entre os atores públicos, em particular a administração pública, e a CIAN procura também uma articulação e participação intersectorial do ponto de vista governativo. Este trabalho é reconhecido como central, mas de difícil concretização, precisando ainda de maturidade:

“...isto funciona para dentro do governo porque quer a assunção da pobreza como uma prioridade política, chamando as diferentes áreas setoriais para a responsabilizar sobre aquilo que podem, aquilo que fazem e que pode gerar ou pode provocar aumentar o número de pessoas em situação de pobreza ou o contrário, portanto, e sabemos que o trabalho, o emprego, portanto, a educação, a formação, todas têm aqui intervenções muito importantes e portanto esta é de facto uma forma de trabalhar diferente daquela que nós estávamos habituadas até agora.”

“Mesmo esta particularidade de trabalhar com um conjunto de agentes da administração pública comprometidos com o combate à pobreza, também ele é novo, não é? [...] E isto é tudo, é um caminho, é um caminho muitas vezes difícil e lento também.”

Sandra Araújo

O exercício da participação é, de facto, moroso, exigindo tempo, disponibilidade e recursos. Falando no caso específico das entidades da sociedade civil, a participação nem sempre é possível. Muitas destas organizações operam com recursos humanos e financeiros limitados, o que dificulta a sua capacidade de acompanhar processos participativos de forma consistente. A ausência de apoios estruturais adequados, a existência de agendas de trabalho sobrecarregadas, acabam por comprometer a sua presença e intervenção ativa, mesmo quando existe vontade e compromisso. Estas preocupações e limitações foram de algum modo expressas na primeira reunião do Fórum Consultivo. É importante reconhecer que a participação não pode ser assumida como um dado adquirido ou espontâneo. Especialmente quando se pretende que a participação tenha um papel central na monitorização efetiva das medidas (e da Estratégia como um todo) e um papel de co-construção de ações com resultados concretos (ex: os fóruns participativos e os projetos piloto que

serão referidos). É central criar condições adequadas às entidades, tendo em conta os seus constrangimentos – de tempo, recursos e financeiros – e garantir a informação do que se vai fazendo, do que se pretende trabalhar, dos resultados imediatos e a longo prazo.

O envolvimento das entidades da sociedade civil não se esgota na participação no Fórum Consultivo, e cruza-se também com a **participação das pessoas que vivem em situação de pobreza e/ou exclusão social** que é assumida pela coordenadora como “muitíssimo importante”.

Existem duas práticas em curso que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade e nas quais elementos do Conselho Nacional de Cidadãos também estão envolvidos: Fóruns participativos promovidos por entidades da sociedade civil, como a EAPN Portugal; e sessões participativas (projetos piloto) no âmbito do Projeto de Monitorização e Avaliação Participativa da ENCP promovidos pelo PlanAPP, em colaboração com entidades da sociedade civil.

No que se refere aos **Fóruns Participativos**, a EAPN Portugal, em parceria com a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social (CNIS), promoveu a 10 de fevereiro de 2025 um Fórum com pessoas em situação de vulnerabilidade membros do Conselho Nacional de Cidadãos. Este Fórum, enquadrado no processo de monitorização da ENCP, incidiu sobre a Transferência de competências da ação social para as autarquias locais. Pretendeu-se perceber como foi recebido e avaliado o processo de transferência de competências sociais para as autarquias, se os cidadãos recorrem aos serviços sociais locais e como avaliam a sua qualidade, identificando também os obstáculos no acesso. Foram ainda questionados sobre o funcionamento dos atendimentos nos serviços locais de ação social, se a proximidade das autarquias resultou em respostas mais eficazes às necessidades das famílias, e, por fim, que sugestões de melhoria têm para os serviços sociais prestados pelas autarquias. A EAPN Portugal elaborou um relatório do Fórum que foi enviado para a ENCP. No entanto, não temos informações sobre a continuidade dada ao mesmo e se outros fóruns foram realizados e respetivas conclusões.

Principais mensagens conclusivas do Fórum Participativo sobre a Transferência de Competências para as Autarquias

- *Apreciação global da Transferência de competências:*

O processo ocorreu de forma tranquila e sem causar grandes impactos visíveis para os beneficiários, mas surgiram riscos relacionados à proximidade, como o fortalecimento de pequenos poderes locais.

- *Necessidade de capacitação das equipas locais:*

As equipas carecem de formação contínua, melhor articulação e conhecimento sobre os serviços disponíveis para servirem eficazmente a comunidade.

- *Importância da prevenção e agilidade na resposta:*

É essencial investir em prevenção com ações bem planeadas. A demora nas respostas prejudica os beneficiários e revela falta de visão integrada e de antecipação dos impactos da não resposta ou da resposta tardia.

A participação dos cidadãos mais vulneráveis no contexto da ENCP permanece, a nosso ver, mais limitada. Os próprios membros do Conselho Nacional de Cidadãos referem a importância da participação dos cidadãos através de fóruns participativos no acompanhamento da Estratégia, mas consideram que isso não acontece de forma estruturada. Destacam que existe uma falta de conhecimento público sobre a Estratégia e demonstram preocupação com a falta de divulgação e compreensão da mesma:

“(...) tem de haver informação. As pessoas têm de estar informadas (...) as pessoas têm de conhecer a Estratégia de trás para a frente e de frente para trás para a Estratégia poder ser implementada e trabalhada (...) A Estratégia pode ser muito boa, mas se ninguém a conhecer e ninguém falar nela, ninguém sabe como implementá-la.”

“Se vos perguntasse se conhecem boas práticas dentro da Estratégia que possam ser disseminadas... práticas que queremos que se mantenham?

- Temos pouca informação....

- Deveria haver uma obrigação de divulgar. As próprias Câmaras deveriam falar disso.

- Nós não temos conhecimento sobre a aplicação da Estratégia.”

Membros do Conselho Nacional de Cidadãos

É importante referir que até ao momento a Estratégia Nacional não tem página web e algumas das informações sobre a operacionalização da Estratégia são conhecidas pela página web do PlanAPP e GEP, assim como na página de facebook da Coordenadora. Existe também uma Newsletter da Coordenação Nacional da Estratégia que é enviada³⁶ para os membros da Comissão Técnica de Acompanhamento, Fórum Consultivo, Comunidades Intermunicipais, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Camaras Municipais e outros parceiros.

A outra prática de participação está a ser conduzida pelo PlanAPP com a colaboração da EAPN Portugal e outras entidades da sociedade civil. Esta ação enquadra-se na monitorização e avaliação participativa da ENCP (ver caixa) e implica a realização de duas **ações piloto** dirigidas a pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade. A EAPN Portugal é uma das entidades que está a colaborar com o PlanAPP na organização das sessões: identificação de participantes (também junto de outras entidades da sociedade civil), organização logística. A dinamização é da responsabilidade direta do PlanAPP. Estas sessões piloto são temáticas: trabalho digno e prestações sociais.

A EAPN Portugal está a colaborar na área do trabalho digno e as pessoas identificadas para participar estão ligadas a esta dimensão (trabalhadores precários; desempregados e desempregados de longa duração, entre outros).

Monitorização e Avaliação Participativa

O PlanAPP presta apoio técnico à Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, em colaboração também com o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Segundo a informação³⁷ disponibilizada na página web desta estrutura, todo este

³⁶ Entre dezembro 2024 e outubro de 2025 foram elaboradas 6 edições da newsletter.

³⁷ Mais informações: <https://PlanAPP.gov.pt/apoio-tecnico-estrategia-nacional-combate-pobreza/>

trabalho começou com a realização de um «Living Lab» (no qual a EAPN Portugal e outras entidades foram também envolvidas) que implicou a realização de sessões de “co-criação para pensar como se pode implementar a participação das populações em situação ou risco de pobreza no desenho, acompanhamento e avaliação da ENCP” e resultou na elaboração do «Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de Políticas Públicas - O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza»³⁸.

Foi elaborado também o Plano Global de Acompanhamento, Monitorização e Avaliação 2022-2025 que contempla a realização de relatórios anuais de progresso; um painel de indicadores de monitorização do impacto e das metas da ENCP; um plano de avaliação; um relatório de execução do plano de ação da ENCP 2022-2025 (a ser entregue até ao 1º trimestre de 2026) e uma avaliação intermédia (1º trimestre de 2026). A implementação das ações piloto (ver informação anterior) são um contributo para a monitorização e avaliação da ENCP. Este trabalho contribuirá para o balanço e recomendações para o Plano de ação da ENCP 2026-2030.

O envolvimento direto das pessoas em situação de pobreza é de extrema relevância, mas na nossa perspetiva precisa de uma maior consolidação e periodicidade. É fundamental formar um grupo, trabalhar na sua coesão e capacitação, de forma a que possam acompanhar de forma contínua a operacionalização da Estratégia, ou eventualmente determinadas medidas centrais ao combate à pobreza que estão contempladas na Estratégia. As reuniões previstas nestas ações piloto são 5 e demasiado espaçadas no tempo. Alguns elementos abandonaram, entretanto, o processo e outras pessoas serão contactadas para integrarem o mesmo. A participação é uma prática que exige tempo, condições específicas e continuidade. Interrupções, e mesmo abandono, do processo participativo faz parte destas práticas, e neste caso específico é importante refletir até que ponto não são fragilidades do modelo escolhido e implementado.

A criação de mecanismos que garantam maior estabilidade e compromisso dos participantes é central para se garantir uma participação efetiva, estruturada e transformadora contribuindo de forma significativa para o sucesso da Estratégia de combate à pobreza.

2.B. A implementação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza: Desafios e Limites

Os impactos da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza não são imediatos. Se a Estratégia visa mudanças estruturais, estas exigem tempo, continuidade e compromisso político e de toda a sociedade. O plano de ação da Estratégia foi apresentado com um ano de atraso (2023), mas referente ao período 2022-2025. O plano inclui 145 medidas e 273 atividades³⁹ e ainda está em fase de operacionalização.

Não sendo possível aceder ao primeiro relatório elaborado, é praticamente impossível perceber o nível de execução das medidas e atividades incluídas no plano. De qualquer das formas é importante

³⁸ PlanAPP e ICS-UL, *Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de Políticas Públicas - O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza*, agosto de 2024. Disponível em: <https://PlanAPP.gov.pt/wp-content/uploads/2024/08/PlanAPP-ICS-RoteiroMAP-ENCP.pdf>

³⁹ Segundo a apresentação realizada na 1ª reunião do Fórum Consultivo.

referir que o plano inclui medidas que já estavam em curso, medidas que estão a ser financiadas pelo atual quadro de financiamento (alguns avisos ainda não abriram) e pelo Plano de Recuperação e Resiliência. Sandra Araújo aponta também o facto de haver medidas associadas a alterações legislativas e do facto de existirem atividades inscritas na Estratégia que “não dependem exclusivamente de uma área governativa”, mas sim do “trabalho colaborativo entre áreas governativas”.

Sandra Araújo referiu ainda que na preparação do segundo relatório (2024) há uma preocupação - apresentada pela Secretaria de Estado - com a indicação de resultados embora se reconheça que é difícil fazê-lo com pouco tempo de execução. Assim,

“... houve uma tentativa de resposta... com a implementação da teoria da mudança [ver caixa], introduzimos inclusivamente no instrumento que foi criado, uma componente nova, adicional, relacionada com a mudança transformadora da estratégia em que podíamos, para além da monitorização dos dados, pedíamos inclusivamente a todas as entidades que identificassem o nível de contributo das atividades que estão inscritas no plano para o combate à pobreza e à exclusão social, de uma forma direta ou indireta. Portanto, quase uma auto-apreciação dos próprios relativamente ao contributo daquelas atividades para o combate à pobreza. Aquelas que elas dizem que estão, consideram que têm um contributo muito direto e outras que têm um contributo mais indireto.”

Sandra Araújo

Como este é um trabalho ainda em andamento, não há informações adicionais que possam ser partilhadas. No mesmo sentido, sem conhecer também o instrumento criado, fica a dúvida se esta auto-apreciação permite objetividade, se existem critérios específicos para perceber o nível de contributo – direto ou indireto – para o combate à pobreza. Algo que pode comprometer também a confirmação da eficácia das medidas e ações do plano e o seu impacto na melhoria efetiva das condições de vida das pessoas.

Teoria da Mudança: o processo escolhido pela ENCP para avaliar e monitorizar o atual Plano de Ação

O estudo da Teoria da Mudança da ENCP visa aprimorar o sistema de monitorização e apoiar a elaboração do novo Plano de Ação da Estratégia, com foco na participação ativa de diversas entidades. Este estudo denominado: “Construção participativa da Teoria da Mudança ENCP” está a ser desenvolvido pela COLABOR em colaboração com o PLANAPP. Este projeto tem como objetivo apoiar a construção participativa da teoria da mudança na ENCP que abrange o período de 2021-2030.

Objetivos e Metodologia:

- Melhoria do processo de monitorização: o estudo procura melhorar o sistema de monitorização do Plano.
- Participação Ativa: O projeto envolve a participação de organizações do setor social, sociedade civil e especialistas no combate à pobreza.

- Metodologia: a abordagem adotada visa integrar as experiências de pessoas em situação de pobreza e mapear projetos e estudos relacionados com o combate à pobreza, utilizando fóruns participativos e questionários.

O estudo pretende fornecer contribuições relevantes para o planeamento de futuros exercícios de avaliação e para a implementação de políticas públicas eficazes no combate à pobreza em Portugal. Este estudo tem como conclusão prevista para o início da avaliação intermédia da ENCP e do novo Plano de Ação que entrará em vigor em 2025.

De referir que o trabalho realizado foi apresentado aos membros do fórum consultivo em julho de 2025 e esta apresentação revelou a intenção da equipa de avaliação dos próximos passos reforçando os problemas que se colocam na elaboração desta avaliação: abrangência multidimensional e holística do problema que não foi acompanhada pela priorização de medidas; outra crítica feita prende-se com o facto dos eixos estratégicos definidos no plano serem uns aspiracionais, outros categoriais e outros temáticos.

A solução encontrada pela equipa de avaliação para resolver esse problema foi desenvolver várias Teorias da Mudança (7) através de uma abordagem sectorial. Implicou a seleção de medidas e atividades da ENCP descartando algumas medidas e atividades porque não encontraram uma relação entre as realizações, os resultados e o impacto.

Aguardamos o feedback desta avaliação.

O progresso da ENCP na redução de um fenómeno que é complexo não é facilmente perceptível, principalmente quando é tudo muito recente. Os últimos dados da pobreza diminuíram, mas é muito difícil perceber se isso se deve ao impacto da Estratégia. De qualquer das formas para quem vive numa situação de pobreza, há o entendimento – real e vivido – de que os desafios ainda são muitos. Na reunião com os membros do Conselho Nacional de Cidadãos foram identificados desafios persistentes no combate à pobreza em Portugal: habitação, baixos salários, aumento do custo de vida, resposta dos serviços, nomeadamente os do emprego, agravamento do estigma social⁴⁰ e a “violência institucional”⁴¹.

“as mudanças [a existirem] são tão subtis, que não se percebem”

“eu acredito que há diferenças [que a Estratégia trouxe] mas que acabam por não ser visíveis por causa do estigma da pobreza, do discurso de ódio, que existe nas redes sociais e que ouvimos constantemente... que acaba por ser uma barreira para algumas mudanças. Acaba por frisar este estigma de que a pessoa esta no risco de pobreza, ou na pobreza, a única culpada é ela própria.”

Membros do Conselho Nacional de Cidadãos

Apesar dos problemas identificados os participantes reconhecem que a Estratégia pode ser relevante para *“criar menos desigualdade, mais justiça social, mais qualidade de vida”*, mas precisa de ser

⁴⁰ Destacamos a este nível o conceito de “aporofobia” apresentado por Adela Cortina, como sendo o ódio às pessoas pobres ou desfavorecidas, repulsa, preconceito.

⁴¹ A EAPN Espanha tem abordado este fenómeno da violência institucional relativamente a pessoas em situação de vulnerabilidade social. Esta violência refere-se, por exemplo, a situações de discriminação e preconceito no acesso aos serviços, situações de exploração, situações de abuso de poder e falta de informação que impedem o acesso aos direitos das pessoas.

conhecida e precisa de ser acompanhada pelas pessoas que vivem diretamente os problemas. Precisa, sobretudo, de ser um compromisso político.

Aqui reside uma dimensão que pode ser uma barreira à operacionalização da Estratégia e, sobretudo, à luta contra a pobreza como um desígnio nacional. Desde que a Estratégia foi criada e implementada, Portugal passou por várias crises e vários ciclos políticos. A coordenadora da Estratégia refere que estes cenários tiveram de ser contemplados no plano de ação, ou seja, este *“tinha de ser um plano vivo e dinâmico”*. Neste sentido, as medidas do Governo para mitigar os efeitos da inflação foram enquadradas na Estratégia⁴² e o mesmo se verificou com a Habitação e a Saúde:

“Quando eu estava a elaborar o plano, estava a fazê-lo com base numa Estratégia que tinha sido aprovada (...) em 2021, e, portanto, houve necessidade e houve disponibilidade na altura de algumas áreas governativas, nomeadamente, a saúde, mas também a habitação, e não foram as únicas, mas principalmente a saúde e a habitação, que quiseram incluir no plano um conjunto de ações para responder a problemas novos. A questão da Habitação foi quase na totalidade o Programa Mais Habitação.”

Sandra Araújo

Não deixa de ser relevante esta capacidade de adaptação do plano ao contexto de crise, fenómenos novos que surgem ou que se agravam, contextos políticos que se alteram. Mas isso pode ser também um problema. A Coordenadora destaca um dos desafios inerentes a isto: a necessidade de *indicadores*. Aponta igualmente uma possível solução com *“novas fontes de informação que nos permitam perceber, e aí a sociedade civil e o fórum consultivo estão muito bem. Por isso é que eu acho que o Fórum consultivo é uma estrutura muitíssimo importante, até para nos dar informação sobre as medidas que estão a ser implementadas, se chegam efetivamente ao terreno e como é que elas estão a ser implementadas”*.

A informação mais qualitativa sobre os desafios existentes e o efetivo impacto das medidas pode ser relevante e ser uma forma de resolver os problemas da monitorização de um plano mais flexível. No entanto, esta flexibilidade pode ser um desafio profundo, uma vez que se pretende que a ENCP consiga mudanças estruturais, consiga prevenir e não atuar de forma paliativa. No mesmo sentido, a luta contra a pobreza precisa de estar acima dos ciclos políticos, como a EAPN Portugal tem vindo a defender. A própria Estratégia, independentemente, do ciclo governativo, precisa de ser uma prioridade. É claro que são necessárias mudanças e para isso a monitorização e avaliação são centrais, mas a força da Estratégia como instrumento eficaz na luta contra a pobreza não pode depender dos ciclos eleitorais e não pode perder o foco de combate à pobreza de forma estrutural e proativa.

Um outro aspeto relevante na implementação da Estratégia centra-se na capacidade de a implementar ao nível local. Era fundamental que fossem criadas estratégias locais de combate à pobreza. Este objetivo está contemplado na ENCP e a coordenadora refere que quando começou considerou fundamental *divulgar a estratégia no plano local, para que todos pudessem ter conhecimento do que é que estava em causa e, ao mesmo tempo, comprometer as entidades locais com o desenvolvimento e com a implementação, com a monitorização e avaliação (...) Daí ter feito,*

⁴² Por exemplo: Medida 1.53 - Manter a execução do programa Bilha Solidária de apoio à aquisição de gás de petróleo liquefeito.

logo no primeiro trimestre do ano, um apelo a todas as CIMS⁴³... entendi que eles seriam um parceiro privilegiado”.

Foram realizadas reuniões e assinadas cartas de compromisso entre as CIMs e a ENCP (foram assinadas até ao momento 17 cartas⁴⁴) e com as Áreas Metropolitanas. Um trabalho que tem vindo a ser consolidado.

“Esta carta de compromisso por um lado era tentar pôr o tema da pobreza na agenda local. Desde logo a ideia, a pobreza acontece nos territórios e é nos territórios que se encontram as pessoas, as populações e, portanto, os agentes nos territórios estão muito melhor posicionados no local para perceberem e até para antecipar os problemas. A dimensão de antecipação dos problemas, de conhecimento, de aprofundamento dos problemas no território e depois tentar passar (...) para programas e planos setoriais para os quais há financiamento público e que eu em alguns casos até percebi que há muito desconhecimento ainda de financiamentos que estão disponíveis.”

Sandra Araújo

Tal como refere Sandra Araújo, este conhecimento próximo dos problemas e das populações é central. A pobreza não é homogénea e tem expressão distinta ao longo do território. Da mesma forma, os recursos são também diferentes, assim como as necessidades das pessoas. Por isso também é tão importante o alinhamento dos Planos de desenvolvimento com a ENCP:

“E aquilo que eu pedia a todas as CIMs, (...), é que tentassem fazer o alinhamento dos seus planos com a Estratégia Nacional para que isto possa fazer sentido, não é? Que os planos sejam alinhados e que identifiquem exatamente quais os contributos para os objetivos e eixos da Estratégia Nacional, por um lado, e por outro lado que investissem nos sistemas de motorização de avaliação”. A este nível Sandra refere também que “queria ir um bocadinho mais longe na criação de um sistema de uma bateria de indicadores que pudesse ser harmonizada ao nível intermunicipal e até ao nível municipal, para que pudéssemos depois alimentar os sistemas de motorização e possamos comparar”.

Sandra Araújo

A própria EAPN Portugal realizou em 2025 três (Norte, Centro e Sul) Encontros Regionais sobre Práticas de Intervenção Social na área da pobreza e exclusão social, que contou com a parceria da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e o Instituto da Segurança Social I.P. Estes encontros tiveram como objetivo partilhar modelos de funcionamento e práticas inovadoras promovidas pelas Redes Sociais Locais no combate à pobreza e exclusão social. Pretendeu-se criar espaços de conhecimento e discussão sobre os constrangimentos e desafios que se colocam no atual contexto da intervenção social em rede, identificando soluções (práticas/estratégias/projetos) que apoiem os

⁴³ As Comunidades Intermunicipais “são associações livres de municípios, mediante a criação de uma entidade sub-regional superior (supramunicipal), à qual os municípios associados delegam parte das funções ou competências que lhes são conferidas pela lei, com o objetivo de prestar serviços a todos eles, visando, sobretudo, resolver problemas comuns e que, por conseguinte, sejam de âmbito geográfico transmunicipal”, in <https://ensina.rtp.pt/explicador/areas-metropolitanas-e-comunidades-intermunicipais/>, Ver também: Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, Regime Jurídico das Autarquias Locais (versão atualizada): https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis&so_miolo=

⁴⁴ As cartas foram assinadas por: Algarve, Alto Minho, Alto Tâmega e Barroso, Alto Alentejo, Ave, Beira Baixa, Cávado, Baixo Alentejo, Lezíria do Tejo, Médio Tejo, Região de Coimbra, Região de Leiria, Terras de Trás-os-Montes, Tâmega e Sousa, Viseu Dão Lafões e com as duas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

profissionais na ativação e captação das forças dos indivíduos e/ou famílias em situação de pobreza ou exclusão.

Os locais ainda se debatem com vários constrangimentos. É muito difícil ter um diagnóstico da pobreza nos territórios, pois faltam indicadores desagregados a nível local, bem como instrumentos sistemáticos de recolha e análise de dados sobre as múltiplas dimensões da pobreza. Isto fragiliza a própria planificação de medidas ao nível local e a implementação das mesmas.

Paralelamente, a atenção dada ao tema da pobreza é também diferenciada e em muitos casos não é uma prioridade política, o que constitui uma barreira à implementação territorializada da Estratégia e ao combate à pobreza em si. Isto reflete-se depois também na disponibilidade de recursos (técnicos e financeiros) para esta área e mesma na capacidade e competência técnica para responder à mesma e aos seus desafios. Sem compromisso político nos territórios a ENCP também fica frágil ao nível nacional. Há que investir no reforço da capacidade técnica e analítica dos territórios e a este nível é de realçar o plano de formação que está a ser pensado e operacionalizado para as CIMs⁴⁵⁴⁶, e assegurar compromisso político.

Importante será dizer que em outubro (dia 12) irão decorrer eleições autárquicas, pelo que na fase de redação deste relatório, os compromissos a assumir são muito ténues sobretudo neste domínio.

⁴⁵ No âmbito dos Programas Operacionais Regionais estão a decorrer candidaturas para a promoção de Competências e qualificações na administração local (IT). Exemplo: Norte 2030_ <https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2024/04/unnamed-file.pdf-381.octet-stream>

“São elegíveis as ações de formação associadas a projetos de modernização e de inovação administrativa e que qualifiquem os trabalhadores da administração pública local para o desenvolvimento dos processos de descentralização de competências da administração central para a administração local, nomeadamente em áreas como a educação, a saúde, a cultura, a ação social, os transportes ou a habitação.”, in <https://www.norte2030.pt/concurso/competencias-e-qualificacoes-na-administracao-local-it/>

⁴⁶ A equipa da EAPN Portugal, juntamente com a equipa da Logframe, será responsável por promover uma ação de formação que visa a qualificação dos serviços territoriais. A formação é da responsabilidade direta da Fundação FEFAL (Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais) (Aviso NORTE2030-2024-80 | “Competências e qualificações na administração local (IT)” e será dirigida à CIM do Alto Tâmega e Barroso. Estão ainda previstas outras ações para a CIM do AVE e a CIM do Alentejo Central, mas ainda não existe informação sobre conteúdos e calendarização.

3. Práticas promissoras da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza é recente e é importante reconhecer que precisa de ser fortalecida e assumida como um compromisso político ao nível nacional e local. Na sua essência a Estratégia inclui um conjunto de princípios e práticas de atuação que são positivas, mas que ainda precisam de ser avaliadas e aperfeiçoadas de forma a alcançarem os resultados pretendidos. Destacamos no presente capítulo algumas dessas práticas:

- **Abordagem multidimensional e intersectorial:** a ENCP reconhece a pobreza como um fenómeno multidimensional que exige uma ação integrada e procura envolver todas as áreas ministeriais, autoridades locais, organizações da sociedade civil e cidadãos.
- **Alinhamento com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e outras Estratégias nacionais dirigidas a públicos específicos.**
- **A participação das entidades da economia social e das pessoas que vivem em situação de pobreza:** a ENCP promove um Fórum Consultivo com entidades da sociedade civil e peritos e dinamiza Fóruns Participativos Temáticos, organizados por entidades da sociedade civil e com a participação de cidadãos em situação de pobreza. Os fóruns promovem o debate sobre temas como: digitalização dos serviços públicos; descentralização de competências sociais para as Autarquias; economia circular e mercado social de emprego; inclusão de pessoas em situação de pobreza na avaliação das políticas públicas.
- **A construção participativa da Teoria da Mudança,** que visa melhorar o sistema de monitorização da ENCP; integrar a experiência das pessoas em situação de pobreza na definição de políticas e apoiar a elaboração do novo Plano de Ação a ser apresentado em 2026.
- **Organização do Plano de ação em eixos estratégicos:** o plano de ação 2022-2025 está estruturado em 6 eixos, com 15 objetivos estratégicos, 145 medidas, totalizando 273 atividades. A existência de um eixo estratégico que visa fazer do combate à pobreza um desígnio nacional e, como tal, envolver todos os atores nesta luta, sensibilizar a sociedade para a importância de combater este fenómeno e promover políticas públicas eficazes que combatam as desigualdades e promovam uma melhoria efetiva das condições de vida das pessoas.
- **Monitorização e Avaliação participativa** através da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) e do Fórum Consultivo, sendo promovidas reuniões regulares com mais de 40 entidades públicas e privadas; avaliações de impacto e relatórios de progresso; integração de dados estatísticos atualizados para orientar as decisões. Os fóruns participativos com pessoas em situação de pobreza permitem também monitorizar medidas específicas do plano.
- **O trabalho com os territórios** onde se procura promover o desenho e a operacionalização de estratégias locais de combate à pobreza alinhadas com a Estratégia Nacional. A capacitação dos atores nos territórios na área do combate à pobreza, estratégias de governança, medidas de política pública e trabalho em rede.

4. Notas conclusivas

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021–2030 representa um marco importante no reconhecimento político da pobreza como um fenómeno estrutural, multidimensional e que requer uma resposta coordenada a nível nacional e local. O processo de conceção e início de implementação da Estratégia assenta num conjunto de princípios relevantes — abordagem intersectorial, participação da sociedade civil e das pessoas em situação de pobreza, alinhamento com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais — que constituem avanços significativos face a políticas anteriores mais fragmentadas. Apesar da Estratégia evidenciar uma preocupação nacional face ao problema da pobreza, o investimento realizado permanece insuficiente para reduzir os indicadores de forma significativa, comprometendo assim o cumprimento das metas estabelecidas.

A análise desenvolvida ao longo deste relatório evidencia também limitações e desafios estruturais que colocam em risco a concretização plena das metas e objetivos definidos para 2030. A operacionalização tardia do primeiro Plano de Ação (2022–2025), a ausência de relatórios públicos de implementação, as dificuldades na articulação intersectorial e territorial, bem como a escassez de dados desagregados, comprometem a capacidade de monitorizar resultados e ajustar políticas de forma eficaz.

Paralelamente, a participação é um princípio inerente à Estratégia. No entanto, esta participação ainda carece de consolidação e estruturação. A ausência de mecanismos permanentes de apoio (financeiro e técnico) limita a participação ativa e transformadora de organizações e cidadãos nos processos de acompanhamento e avaliação. Destaca-se o desconhecimento que os cidadãos (e mesmo os técnicos de intervenção social) ainda têm sobre a Estratégia e o fato de perceberem que esta tem pouco impacto na melhoria das suas condições de vida.

Ao nível territorial, verificam-se avanços relevantes, como a assinatura de cartas de compromisso com as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, bem como a adoção pioneira de estratégias municipais (ex. Porto). No entanto, persistem disparidades regionais, ausência de diagnósticos locais robustos e diferentes graus de prioridade política atribuída ao combate à pobreza pelos governos locais, fatores que fragilizam a coerência e eficácia da intervenção e a definição de Estratégias Locais de combate à Pobreza.

A capacidade de adaptação da Estratégia a contextos de crise — como a inflação, a crise habitacional e a instabilidade política — levanta também questões sobre a consistência dos indicadores e sobre a possibilidade de manter um foco estratégico de longo prazo, independente dos ciclos políticos, e com impacto efetivo nas causas estruturais da pobreza e na quebra de ciclos geracionais de pobreza.

Na ENCP está expressa, em diferentes momentos, a articulação com diferentes Estratégias e agendas, o que não deixa de ser relevante desde logo pela *interseccionalidade* associada ao fenómeno da pobreza e exclusão social. No entanto esta necessária articulação gera em certa medida uma enorme dificuldade em perceber aquilo que depende e resulta efetivamente desta Estratégia e aquilo que advém das restantes. Nas reuniões em que a EAPN Portugal participou esta foi uma das dificuldades apresentadas pela própria equipa de avaliação.

A EAPN Portugal sempre defendeu a existência de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza porque é necessário criar uma mudança sistémica a este nível. Apesar dos desafios inerentes à atual

Estratégia é fundamental encarar a mesma como um ponto de partida relativamente ao qual não se pode parar, nem recuar, pois corre-se o risco, no atual contexto de múltiplas crises, de se assistir a um agravamento sério deste fenómeno. É igualmente de salientar a importância de a Comissão Europeia apresentar em 2026, e pela primeira vez, uma Estratégia Europeia de Combate à Pobreza que poderá ser um contributo relevante para impulsionar a Estratégia nacional e a definição de Estratégias Locais de Combate à Pobreza, iniciativas essenciais para a construção de políticas públicas estruturais de combate à pobreza.

5. Recomendações

- O Combate à Pobreza deve ser um desígnio local, nacional e europeu. É fundamental **reforçar a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, nomeadamente, o próximo plano de ação que será delineado com medidas concretas que visem combater as causas estruturais da pobreza**. A **Estratégia Europeia de Combate à Pobreza** que será apresentada, a par com a revisão do plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e o Plano Europeu para a Habitação, podem ser impulsos relevantes no reforço da Estratégia Nacional e na definição de Estratégias Locais de combate à pobreza. É de salientar a importância de existir nos territórios uma articulação entre diferentes medidas e projetos que estão a ser desenvolvidos de forma a promover uma resposta integrada ao fenómeno da pobreza.
- Manter a pobreza como prioridade nacional, **integrando as várias políticas sectoriais de forma consistente e articulada**. A mais-valia de uma Estratégia desta natureza é criar um novo *rationale*, ou seja, uma nova fundamentação que valorize efetivamente a luta contra a pobreza e a sua erradicação ao nível local, nacional e europeu.
- É fundamental **assegurar compromissos políticos e financeiros estáveis**, transversais a ciclos governativos. A Estratégia Nacional precisa de ser reforçada do ponto de vista orçamental para garantir a promoção de novos projetos e mesmo a continuidade e aprofundamento de projetos já iniciados (ex: os projetos piloto com as pessoas em situação de pobreza); precisa ainda de ter **objetivos e metas realistas**, centradas no que é possível concretizar já até 2030 e tendo em conta as adversidades mundiais que impacta a conjuntura nacional.
- É fundamental **reforçar os mecanismos de monitorização e avaliação**, com dados regulares, desagregados e acessíveis e com informação mais qualitativa que permite perceber a realidade das pessoas e o impacto real das políticas nos problemas que estas enfrentam.
- Os discursos de ódio e os estigmas contra as pessoas que vivem numa situação de pobreza estão cada vez mais presentes no discurso público. A **Aporofobia precisa de ser combatida** pois cria barreiras à inclusão, ao combate à pobreza, e contribui para políticas que podem ser mais restritivas porque reforçam os estereótipos relativamente às pessoas em situação de pobreza. É uma barreira no acesso aos direitos e contribui para mais exclusão; fragiliza as pessoas mesmo do ponto de vista mental, de autoestima, etc. É importante organizar campanhas de sensibilização sobre a pobreza e exclusão social, trabalhando as questões relacionadas com o discurso de ódio associado à Pobreza e aos grupos que estão nesta situação. É igualmente importante promover, e financiar, projetos-piloto que permitam combater o discurso de ódio nas redes sociais, assim como o financiamento de estudos que permitam compreender este fenómeno (conhecer a sua dimensão em Portugal; identificar práticas institucionais - na educação, saúde, segurança, habitação, meios de comunicação - que reproduzem ou combatem a *aporofobia*; caracterizar os grupos sociais onde a *aporofobia* é mais permeável; etc).
- **Capacitar as equipas** que trabalham na área social e que são confrontadas diariamente com novos desafios: a complexidade dos fenómenos sociais e o imediatismo nas respostas necessárias para suprir as necessidades das pessoas não dá tempo para a reflexão, para a discussão de casos e problemas e para uma melhor intervenção. **A formação deve ser um instrumento no combate à pobreza.**

- A **promoção da participação das pessoas em situação de pobreza** deve ser reforçada no próximo plano de ação e não pode haver lugar a momentos pontuais de auscultação que não produzem mudança. A verdadeira auscultação exige acesso a informação, exige tempo para ouvir o outro e vontade de produzir mudança decorrente dessa auscultação.

Bibliografia

Documentos

Comissão de Acompanhamento e Monitorização da Estratégia Regional de Inclusão Social e Combate à Pobreza, 2021-2030, *Estratégia Regional de Inclusão Social e Combate à Pobreza 2021-2030*, Agosto de 2022

EAPN Portugal, *Erradicar a Pobreza: Compromisso para uma Estratégia Nacional*, Rediteia nº 48, Porto, 2015

EAPN Portugal, *Linhas Orientadoras para uma intervenção local integrada de combate à Pobreza. Um pensamento estratégico que leva à ação*, 2022. Documento interno de trabalho

INE, *O risco de pobreza diminuiu para 16.6% em 2023*. Destaque do INE, 3 de dezembro de 2024

Ninguém fica para trás. Estratégia Nacional de combate à Pobreza. Medidas que fazem parte do Plano de Ação, identificadas por públicos, 17 de outubro de 2023

Parecer da EAPN Portugal sobre a Estratégia Regional de Inclusão Social e Combate à Pobreza 2021-2027 – Região Autónoma da Madeira, dezembro 2021

PlanAPP e ICS-UL, *Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de Políticas Públicas - O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza*, agosto de 2024

Plano de Recuperação Económica: recuperar Portugal reconstruindo o futuro. Resposta à consulta pública da EAPN Portugal, fevereiro 2021

Resposta da EAPN Portugal à Consulta Pública da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, outubro de 2021

Páginas web:

<https://www.azores.gov.pt>

<https://recuperarportugal.gov.pt>

www.diariodarepublica.pt/dr/home

<https://coesaosocial.cm-porto.pt>

<https://joram.madeira.gov.pt>

<https://on.eapn.pt/>

www.eapn.eu

www.eapn.pt

www.ec.europa.eu/eurostat

www.ine.pt

<https://www.gep.mtsss.gov.pt>

<https://PlanAPP.gov.pt/>

<https://www.pgdlisboa.pt>

<https://portugal2030.pt>

<https://www.norte2030.pt>



EAPN Portugal
Rua de Costa Cabral, 2368
4200/218 Porto
Tel: 225420800
Email: geral@eapn.pt
<http://www.eapn.pt>