



Equipa de Avaliação

**iscte**

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

Entidade Adjudicante:



**SGMTSSS**

SECRETARIA-GERAL MINISTÉRIO DO TRABALHO  
SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

# **AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO**

**Concurso Público com Publicidade  
Internacional para a formação de Contrato  
de Aquisição de Serviços**

---

## **Relatório Final**

30 Novembro 2022

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Social Europeu

#### **Equipa de Avaliação**

*Coordenação*

*Luís Capucha*

*Rui Godinho*

*Direção Executiva*

*Filipa Seiceira*

*Equipa Técnica*

*Ana Rita Capucha*

*Ana Simões*

*Eva Gonçalves*

*Gisela Ferreira*

*Joana Patrício*

*João Henriques*

*José Miguel Nogueira*

*Leonor Castro*

*Maria João Pena*

*Paulo Feliciano*

*Tatiana Alves*

*Teresa Evaristo*

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

ABT – Avaliação Baseada na Teoria  
 ACM - Alto Comissariado para as Migrações  
 ADC – Agência para o Desenvolvimento e Coesão  
 ADL - Associações de Desenvolvimento Local  
 AG – Autoridade de Gestão  
 AIC - Análise de Impacto Contrafactual  
 APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima  
 CAE - Classificação das Atividades Económicas  
 CAP - Centro de Acolhimento e Proteção a Vítimas de TSH do Sexo Masculino  
 CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social  
 CAVI – Centro de Apoio à Vida Independente  
 CEFPI- Centro de Educação e Formação Profissional Integrada  
 CEM - Coarsened Exact Matching  
 CIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género  
 CIS – Capacitação para o Investimento Social  
 CLAS – Conselho Local de Ação Social  
 CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social  
 CNES - Conselho Nacional para a Economia Social  
 CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social  
 CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens  
 CPCS - Comissão Permanente de Concertação Social  
 CRPG – Centro de Reabilitação profissional de Gaia  
 DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência  
 DLD - Desempregados de Longa Duração  
 EMIG – Estrutura de Missão para a Igualdade de Género  
 EMPIS - Estrutura de Missão Portugal Inovação Social  
 ENIL - “European Network on Independent Living”  
 ENIND - Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação  
 EP – Eixo Prioritário  
 FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
 FEEI – Fundos Europeus e Estruturais de Investimento  
 FIS – Fundo para a Inovação Social  
 FORMEM- Federação Portuguesa da Formação Profissional e Emprego de Pessoas com Deficiência e Incapacidade  
 FSE – Fundo Social Europeu  
 GIP - Gabinetes de Inserção Profissional  
 GNR – Guarda Nacional Republicana  
 IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional  
 IEJ – Iniciativa Emprego Jovem  
 IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos  
 IIES - Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social  
 IISS – Instituto de Informática da Segurança Social  
 INE – Instituto Nacional de Estatística  
 IPIS - Iniciativa Portugal Inovação Social  
 IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social  
 ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa  
 ISS – Instituto de Segurança Social, I.P.  
 MAVI –Modelo de Apoio à Vida Independente  
 MPIS – Medidas de Promoção da Inovação Social  
 NEET -Adultos jovens que não se encontram a estudar nem a trabalhar  
 ODS - Objetivo de Desenvolvimento Sustentável  
 OE – Objetivo Específico  
 OES - Organizações da Economia Social

ONG - Organizações Não Governamentais  
OT – Objetivos Temáticos  
PAVD - Programa dirigido a Agressores de Violência Doméstica  
PCDI – Pessoas com Deficiência e Incapacidade  
PE – Programa Escolhas  
PI – Prioridade de Investimento  
PNR - Programa Nacional de Reformas  
PO – Programa Operacional  
PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego  
POCH – Programa Operacional do Capital Humano  
POR – Programa Operacional Regional  
PPI – Parcerias para o Impacto  
PSM - Propensity Score Matching  
PSP – Polícia de Segurança Pública  
PT2020 – Portugal 2020  
QA – Questão de Avaliação  
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional  
RAP - Resposta de Apoio Psicológico a Crianças e Jovens Vítimas de Violência Doméstica  
RAPVT - Rede de Apoio e Proteção a Vítimas de Tráfico  
RGPD - Regulamento Geral de Proteção de Dados  
RLIS - Rede local de intervenção social  
RNAVVD - Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica  
SI – Sistema de Informação  
SIGO – Sistema de Gestão da Oferta  
SPE – Sistema Público de Emprego  
SS –Segurança Social  
TCO – Trabalhadores por Conta de Outrem  
TdM – Teoria da Mudança  
TI – Trabalhadores Independentes  
TIC - tecnologias de informação e comunicação  
TIS –Títulos de Impacto Social  
TO – Tipologia de Operação  
TSH - Tráfico de seres humanos  
TSU – Taxa Social Única  
UE – União Europeia  
VAE – Valor Acrescentado Europeu  
VVD - Vítimas de violência doméstica

# Índice

## Siglas e Acrónimos

Índice de tabelas .....	2
Índice de figuras .....	3
Introdução .....	1
<b>1. Enquadramento, objeto e objetivos da Avaliação .....</b>	<b>2</b>
1.1. Enquadramento .....	2
1.2. Objetivos da Avaliação .....	2
1.3. Objeto da Avaliação .....	3
<b>2. Metodologia .....</b>	<b>13</b>
2.1. Quadro metodológico global que estrutura a avaliação .....	13
2.2. Síntese da abordagem metodológica .....	19
2.3. Ponto de situação dos procedimentos de recolha e análise de informação .....	26
2.4. Dificuldades e limitações das opções metodológicas .....	36
<b>3. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....</b>	<b>41</b>
3.1. Eficácia .....	41
3.2. Eficiência .....	91
3.3. Impacto e Sustentabilidade .....	95
3.4. Valor Acrescentado Europeu .....	109
3.5. Relevância/Coerência interna e externa .....	115
<b>4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO .....</b>	<b>129</b>
Referências Bibliográficas e Eletrónicas .....	141

## Índice de tabelas

Tabela 1. Eixo Prioritário 1 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego .....	3
Tabela 2. Eixo Prioritário 2 - Iniciativa Emprego Jovem.....	4
Tabela 3. Eixo Prioritário 3 – Promover a Inclusão Social e combater a pobreza e a discriminação .....	5
Tabela 4. Dinâmica de execução do PO ISE, por Objetivo Específico e Tipologia de Operação (Despesa pública) .....	9
Tabela 5. Lista de Avaliações a Mobilizar na Opção 1.1. ....	14
Tabela 6. Estratégia metodológica de base por tipologias de operação PO ISE - Opções de aprofundamento analítico a realizar por Objetivo Específico .....	15
Tabela 7. Núcleos de especialização temática para a construção da TdM.....	20
Tabela 8. Dimensões e variáveis de controlo .....	28
Tabela 9. Dimensões e variáveis de resultado.....	29
Tabela 10. Ponto de situação dos questionários .....	32
Tabela 11. Questionário às Entidades Beneficiárias das TO objeto da opção de aprofundamento metodológico 2.1 .....	33
Tabela 12. Universo e amostra do processo de inquirição.....	33
Tabela 13. Ponto de situação dos estudos de caso da área da deficiência – qualificação e apoio ao emprego .....	34
Tabela 14. Ponto de situação dos Estudos de Caso do Programa Escolhas.....	35
Tabela 15. Ponto de situação dos Estudos de Caso da Violência de género/doméstica .....	35
Tabela 16. Síntese da programação e execução do PO ISE, por Objetivo Específico, 31 de março de 2022 .....	43
Tabela 17.Expectativa sobre o alcance das metas previstas nos indicadores contratados .....	44
Tabela 18. Fatores que criaram maiores dificuldades na execução do seu projeto: .....	45
Tabela 19. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- Eixo 1 .....	48
Tabela 20. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- Eixo 2 .....	50
Tabela 21. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.1. ....	52
Tabela 22. Como avalia a importância da medida de política pública estágio de inserção? .....	55
Tabela 23. Dos/as funcionários/as que se encontram atualmente a realizar estágio, qual a perspetiva quanto ao seu futuro na entidade? .....	57
Tabela 24. Natureza jurídica do seu vínculo laboral dos Funcionários com deficiência/incapacidade .....	59
Tabela 25. Distribuição dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade por remuneração mensal líquida (deduzindo os respetivos impostos): .....	59
Tabela 26. Comparativamente aos/às funcionários/as sem de deficiência/incapacidade, a remuneração dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade para as mesmas funções é:.....	59
Tabela 27. Como descreve o processo de adaptação dos/as restantes trabalhadores/as e da chefia aos/às colegas com deficiência/incapacidade? .....	60
Tabela 28. Tendencialmente, os/as trabalhadores/as com deficiência/incapacidade em comparação aos/às restantes funcionários/as têm vindo a ser promovidos: .....	61
Tabela 29. Comparativamente aos/às funcionários/as sem de deficiência/incapacidade, a remuneração dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade para as mesmas funções é:.....	61
Tabela 30. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.2. ....	62
Tabela 31. Incidência de Medidas nas 5ª e 6ª Gerações Escolhas, %. ....	64
Tabela 32. Incidência de Medidas 7ª Geração Escolhas, %. ....	64
Tabela 33. Incidência de Medidas 8ª Geração Escolhas, %. ....	64
Tabela 34. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.4. ....	73
Tabela 35. Distribuição das operações PO ISE aprovadas: por ação e concurso em avaliação e estado da operação (N=168) 74	74
Tabela 36 Entidade beneficiária de que ações: entidades respondentes e de questionários recebidos .....	76
Tabela 37. Quantas vítimas atenderam (n.º de atendimentos) com respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas .....	78
Tabela 38. Evolução do número de vítimas de tráfico de seres humanos acolhidas desde que obtiveram financiamento do PO ISE.....	80
Tabela 39. Homens em Programas de Acompanhamento a Agressores no âmbito do financiamento PO ISE, entre 2019 e 2021 .....	81
Tabela 40. Dinamização de ações de sensibilização e produção e divulgação de matéria: número de respostas obtidas nas diferentes ações .....	82
Tabela 41. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.5. ....	87
Tabela 42. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.6. ....	89
Tabela 43. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- Eixo 4 .....	89
Tabela 44. Balanço da Eficiência por OE.....	91

Tabela 45. O projeto da sua entidade teria sido executado sem este financiamento?.....	93
Tabela 46. Principais dificuldades sentidas no processo de elaboração e de aprovação da Candidatura .....	93
Tabela 47. Adequação dos seguintes elementos associados ao processo de análise e aprovação do seu projeto: (escala 1- Nada Adequados a 6 Totalmente adequados) Média.....	93
Tabela 48. Tendencialmente, os/as trabalhadores/as com deficiência/incapacidade em comparação aos/às restantes funcionários/as têm vindo a ser promovidos: .....	101
Tabela 49. Comparativamente aos/às funcionários/as sem de deficiência/incapacidade, a remuneração dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade para as mesmas funções é:.....	101
Tabela 50. Como avalia a importância da medida de política pública estágio de inserção? .....	121
Tabela 51. Projetos aprovados nas Ações 3.17.1, 3.17.2, 3.17.3, 3.17.4 e 3.17.5 .....	123

## Índice de figuras

Figura 1. Opções de aprofundamento analítico por Objetivo Específico/Tipologia de Operação.....	13
Figura 2. Esquema Metodológico Global.....	19
Figura 3. Esquema da Teoria da Mudança das TO 1.01 – Estágios para adultos e 1.02 – Apoios à contratação de adultos.....	21
Figura 4. Esquema da Teoria da Mudança das TO 3.01 – Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e 3.02 – Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade .....	22
Figura 5. Esquema da Teoria da Mudança da TO 3.11 – Programa Escolhas .....	23
Figura 6. Esquema da Teoria da Mudança das ações 3.17.1 a 3.17.5 – Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento dos agressores.....	24
Figura 7. Diferencial entre as taxas de compromisso e taxas de execução por PO .....	43
Figura 8. Perceções dos inquiridos sobre o papel dos cursos de formação/qualificação para a sua inserção no mercado de trabalho (%) .....	53
Figura 9. Distribuição dos inquiridos por número de cursos de formação/qualificação realizados (%).....	54
Figura 10. Distribuição dos inquiridos por obtenção de certificação profissional após o término do curso de formação profissional (%) .....	54
Figura 11. Perceção relativamente a cada um dos aspetos abaixo apresentados face aos/às funcionários/as com deficiência/incapacidade por comparação com os funcionários/as sem deficiência (%): .....	56
Figura 12. Grau de satisfação com o desempenho geral dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade .....	56
Figura 13. Em geral, como descreve o processo de adaptação destes/as funcionários/as nos seguintes aspetos (%).....	57
Figura 14. Em geral, como descreve o processo de adaptação destes/as funcionários/as nos seguintes aspetos .....	60
Figura 15. Perceções dos inquiridos sobre a sua remuneração comparativamente à de outros funcionários sem deficiência/incapacidade que desempenham a mesma função (%).....	61
Figura 16. Grau de satisfação com o desempenho geral dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade .....	61
Figura 17. Tipos e frequência de ações de apoio e acompanhamento escolar dos projetos (Medida I) (%).....	65
Figura 18. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de apoio e acompanhamento escolar (Medida I) (%) .....	65
Figura 19. Tipos e frequência de ações de capacitação para a procura ativa de emprego/empreendedorismo (Medida II)(%) .....	66
Figura 20. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de capacitação para a procura ativa de emprego/empreendedorismo por tipo de ação (Medida II)(%) .....	67
Figura 21. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de capacitação para a transição para o Mercado de Trabalho (emprego e auto emprego), por tipo de ação (Medida II) (%) .....	67
Figura 22. Tipos e frequência de ações para o desenvolvimento de competências cívicas e de participação, da consciencialização sobre cuidados de saúde, e para a promoção da ação comunitária (Medida III)(%).....	68
Figura 23. Percentagem de projetos que desenvolvem ações para o desenvolvimento de competências cívicas e de participação, da consciencialização sobre cuidados de saúde, e para a promoção da ação comunitária (Medida III)(%) .....	68
Figura 24. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de combate aos estereótipos e discriminação social junto da comunidade (Medida III)(%) .....	69
Figura 25. Tipo de parceiros em % por projeto .....	70
Figura 26. Perceções sobre a melhoria dos indicadores de sucesso educativo (%) .....	72
Figura 27. Número de projetos das operações aprovadas nos diversos concursos PO ISE .....	76
Figura 28. Atividades da entidade beneficiária .....	77
Figura 29. Quantas vítimas atenderam (nº de atendimentos) .....	77
Figura 30. Número de vítimas adultas e menores de idade em acolhimento de emergência .....	79
Figura 31. Desde que obtiveram financiamento do PO ISE, considera que se assistiu a uma redução, manutenção ou aumento do: .....	80

Figura 32. Evolução do número de vítimas de tráfico de seres humanos atendidas desde que obtiveram financiamento do PO ISE.....	81
Figura 33. Quantas ações de sensibilização e prevenção foram realizadas .....	82
Figura 34. Como avalia o seu serviço relativamente a: (ações 3.17.1 e 3.17.2) .....	85
Figura 35. Evolução do número médio de formandos com deficiência/incapacidade, por género (2015-2021).....	100
Figura 36. Evolução do número médio de formandos com deficiência/incapacidade por tipo de certificação alcançada (2015-2021).....	100
Figura 37. Cenário geralmente sucedido após término do período de vigência das medidas de apoio (%) .....	102
Figura 38. Perceção relativamente a cada um dos aspetos abaixo apresentados face aos/às funcionários/as com deficiência/incapacidade por comparação com os funcionários/as sem deficiência (%): .....	102
Figura 39. Número de operações aprovadas nos diversos concursos PO ISE.....	105
Figura 40. Execução do projeto sem financiamento PO ISE (n=37).....	106
Figura 41. Desde que obtiveram financiamento do PO ISE, considera que se assistiu a uma redução, manutenção ou aumento do: (ações 3.17.1 e 3.17.2) .....	107
Figura 42. O projeto da sua entidade teria sido executado sem o financiamento? .....	110
Figura 43. Principais fontes institucionais de encaminhamento de utentes para entidade respondente (ações 3.17.1 e 3.17.2).....	124
Figura 44 .Natureza dos recursos disponibilizados às vítimas (ações 3.17.1 e 3.17.2).....	125
Figura 45. Relações entre domínios das prioridades.....	129

## Introdução

1. Este documento corresponde ao Relatório Final do estudo de ‘Avaliação InterCalAr do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego’. Este estudo integra o Plano Global de Avaliação do PT2020, tendo a sua elaboração sido adjudicada ao Consórcio IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos, ISCTE, PPLLConsult, na sequência do Concurso Público lançado pela PO ISE para esse efeito.
2. Em termos de estrutura, e em linha com o disposto em sede de Caderno de Encargos, o presente Relatório encontra-se organizado em torno de quatro Capítulos principais, a saber:
  - ✓ Enquadramento e Contexto do Objeto da Avaliação (Capítulo 1);
  - ✓ Objetivos e Âmbito da Avaliação (Capítulo 2);
  - ✓ Metodologia de Avaliação (Capítulo 3);
  - ✓ Resposta às Questões de Avaliação (Capítulo 4).
3. O presente Relatório inclui ainda um conjunto de conclusões e recomendações e dois volumes de anexos onde consta a descrição das análises temáticas realizadas para cada um dos domínios de Intervenção alvo de teorias da Mudança (Opção 2.2.).
4. Nestes anexos destaca-se sobretudo o Relatório de resultados da Análise de Impacto Contrafactual (AIC) no âmbito do Objetivo Específico (OE) 1.1 Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho (Volume de Anexos I)
5. O juízo avaliativo em cada um dos critérios de avaliação será composto por uma visão geral e uma análise mais específica de resultados, elementos e evidências, especialmente ventiladas por Eixo Prioritário (EP) e OE. No caso destes privilegia-se a síntese de resultados ao teste empírico das Teorias da Mudança (TdM) efetuadas a algumas Tipologias de Operação (TO):

Objetivos Específicos	OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho	OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.	OE 3.2 - Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social.	OE 3.4 - Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.
Tipologias de Operação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TO 1.01 Estágios para adultos</li> <li>▪ TO 1.02 Apoios à contratação para adultos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade</li> <li>▪ TO 3.02 Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TO 3.11 Programa Escolhas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TO 3.17 Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores</li> </ul>

6. Face à dimensão dos elementos recolhidos, muitos elementos gráficos e de suporte aos conteúdos do Relatório foram remetidas para os volumes de anexos e apenas se encontram no corpo do Relatório elementos relevantes e análises oriundas da triangulação das evidências recolhidas pelos vários instrumentos.

## 1. Enquadramento, objeto e objetivos da Avaliação

### 1.1. Enquadramento

7. O Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE) enquadra-se no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2020, nos domínios de intervenção do combate a pobreza, da promoção da inclusão social e da promoção do emprego, segundo uma abordagem territorial concentrada nas regiões menos desenvolvidas de Portugal Continental.

8. O Acordo de Parceria Portugal 2020, que vigorou para o período 2014-2020, priorizou para estes domínios de intervenção a relação entre o desemprego, destacando o desemprego estrutural e a precarização laboral, e o crescimento dos índices de pobreza e exclusão. Nesse sentido, e seguindo a perspetiva do crescimento inclusivo, estabeleceu como enfoque duas áreas. Em primeiro lugar, a necessidade de adereçar os elevados níveis de desemprego, com particular ênfase no desemprego de longa duração; em segundo lugar, a necessidade de adereçar e combater a crescente segmentação do mercado de trabalho, com efeitos nefastos para os grupos menos qualificados e/ou com qualificações desajustadas às necessidades.

9. Para a operacionalização destas áreas em apoios específicos é identificado um conjunto de áreas de atuação, de entre as quais são destacadas no Caderno de Encargos: o apoio à inserção profissional dos jovens, em particular aqueles que apresentam fatores de vulnerabilidade e risco; o apoio aos trabalhadores seniores nos processos de transição entre o desemprego e o emprego, valorizando a manutenção do emprego; o reforço das iniciativas de qualificação de adultos, com vista ao desenvolvimento de competências certificadas ajustadas aos perfis de procura do mercado de trabalho; a acessibilidade a respostas sociais e de saúde; a otimização das respostas sociais ao nível da qualidade e sua cobertura, onde se inclui a promoção de respostas integradas e associação ao desenvolvimento territorial; o investimento na inclusão social das pessoas com deficiência e ou incapacidade (PCDI), especialmente na perspetiva da inserção profissional; e o continuado apoio à promoção da igualdade de género, não discriminação e acessibilidade (Caderno de Encargos, p. 19).

10. O PO ISE foi assim erigido com o objetivo de financiar e suportar a concretização dos objetivos do Portugal 2020 no domínio da Inclusão Social e Emprego. A presente constitui-se, assim, como uma “avaliação de impacto, sendo orientada para determinar a eficácia, a eficiência e o impacto dos apoios dos Fundos, ou seja, determinar o contributo dos Fundos veiculados pelo PO para os OE de cada PI, seguindo a lógica de intervenção definida na programação” (Caderno de Encargos, p. 17). Complementarmente, a avaliação deverá atender às dimensões de operacionalização dos PO, designadamente no que respeita aos diferentes níveis de progresso na sua concretização.

11. Este enfoque tem implicações relevantes, na medida em que remete para realidades extremamente complexas, e em transformação, nas quais as variáveis de contexto e as dinâmicas estruturais têm grande peso. A complexidade dificulta o estabelecimento de relações de causa-efeito que permita avaliar os impactos, a eficácia e a eficiência específica das ações financiadas pelo PO ISE, sendo precisamente essa a avaliação a que se pretende neste exercício, a qual beneficiará de um vasto acervo de conhecimento académico e/ou produzido em avaliações e estudos sobre as temáticas abordadas (cf. Referências bibliográficas e eletrónicas).

12. A avaliação de impacto de sistemas complexos e em que a relação causa-efeito sofre diversas mediações beneficia da explicitação e análise de mecanismos causais que produzem as mudanças ocorridas, através da injeção de uma intervenção/recursos. Esta é a abordagem da Teoria da Mudança, metodologia preconizada pelo caderno de encargos para esta avaliação.

### 1.2. Objetivos da Avaliação

13. O propósito deste trabalho é o da realização da avaliação intercalar do PO ISE, um instrumento de política de combate à pobreza, de promoção da inclusão social e do emprego, que abrange diversos territórios vulneráveis (Norte, Centro e Alentejo) e foi alvo de alterações regulamentares (Cf. Caderno de Encargos, p. 18).

14. A avaliação que se pretende é principalmente a identificação e explicação do contributo do Programa para os resultados nos Eixos Prioritários que engloba referentes ao Portugal 2020, cujo objetivo global é avaliar a eficácia, eficiência e o impacto do apoio dos Fundos Europeus previstos no âmbito do PO ISE, ou seja, “determinar o contributo dos Fundos Veiculados pelo PO para os Objetivos Específicos (OE) de cada Prioridade de Investimento (PI), seguindo a lógica de intervenção definida na programação.” (Caderno de Encargos, p. 17)

Relatório Final

15. Consequentemente, o Caderno de Encargos define também os objetivos específicos da avaliação:

- a) Aferir o grau de eficácia e eficiência dos apoios concedidos pelo PO ISE, identificando o seu contributo (relação causa-efeito) para os Objetivos Específicos prosseguidos em cada PI e tendo em conta o momento em que se realiza a avaliação;
- b) Identificar o impacto, potencial ou efetivo, da implementação do PO e respetivo alinhamento com os objetivos da União para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para a coesão económica, social e territorial do país;
- c) Identificar o Valor Acrescentado Europeu associado à implementação e aos resultados do PO ISE;
- d) Avaliar a relevância e coerência da configuração do PO ISE face às necessidades dos seus principais destinatários e à evolução do contexto ao longo do período de programação tendo em conta a eficácia, eficiência e o potencial impacto revelados pelo PO ISE.” (Caderno de encargos, pp. 28/29)

16. O propósito é o de realizar uma **avaliação de impacto**. Para tal, foi definido um objetivo global que decomposmos em três dimensões: **conhecer os mecanismos** de produção de impactos; **explicitar os processos** de mudança e **aferir os impactos**.

17. A dimensão de conhecimento dos mecanismos de produção de impactos é atingida através de dois objetivos específicos: estabelecimento de evidência sobre o racional do Programa e aferição da adequação dos apoios previstos no PT 2020 à prossecução do Programa. A restrição deste objetivo ao PT 2020 prende-se com a opção feita no caderno de encargos de limitar a avaliação da adequação dos instrumentos de apoio aos previstos no atual período de programação.

### 1.3. Objeto da Avaliação

18. A avaliação incide sobre os contributos do PO ISE para o cumprimento dos Objetivos Temáticos (OT) do Portugal 2020 para as áreas abrangidas pelo Programa, nomeadamente o OT 8 “promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral” e o OT 9 “promover a inclusão social e combater a pobreza”. No quadro deste Programa, os OT são organizados em quatro Eixos Prioritários de Intervenção, a saber:

1. Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego;
2. Iniciativa Emprego Jovem (IEJ);
3. Promover a Inclusão Social e combater a pobreza e a discriminação;
4. Assistência Técnica.

19. Os dois primeiros Eixos Prioritários concorrem para o OT 8, enquanto o terceiro Eixo Prioritário concorre para o OT 9, sendo o Eixo Prioritário 4 direcionado para garantir o necessário apoio à gestão do Programa.

20. Geograficamente, o PO ISE, e por inerência esta avaliação, integra no seu âmbito o Norte, Centro e Alentejo (NUTS II), para as áreas da promoção do emprego sustentável e com qualidade (Eixo 1) e do combate à pobreza, exclusão social e discriminação (Eixo 3), sendo que para a Iniciativa Emprego Jovem (Eixo 2) é de abrangência nacional – Portugal Continental e ilhas. A nível temporal a avaliação engloba o período desde o início do ciclo de programação do Portugal 2020 até 31 de março 2022.

21. De acordo com o Caderno de Encargos (p. 21-24) cada Eixo Prioritário contempla uma série de Prioridades de Investimento que, por sua vez, têm associados Objetivos Específicos, a partir dos quais são concretizadas as medidas e iniciativas suportadas pelo Programa, organizadas por Tipologia de Operação.

22. O Eixo Prioritário 1 – Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego – inclui quatro Prioridades de Investimento que estão associadas a outros quatro Objetivos Específicos<sup>1</sup>.

**Tabela 1. Eixo Prioritário 1 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego**

Objetivo Temático/Prioridade de Investimento/Objetivo Específico/Tipologia de Intervenção/Tipologia de Operação	
Eixo 1	OT 08 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores
	PI 8i - Acesso ao emprego pelos candidatos a emprego e os inativos, incluindo desempregados de longa duração e pessoas afastadas do mercado de trabalho, igualmente através de iniciativas locais de emprego e de apoio à mobilidade dos trabalhadores
	OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho

<sup>1</sup> Inicialmente eram sete os objetivos específicos.

Relatório Final

Eixo 2	TI 18. Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral
	TO 1.01 Estágios para adultos
	TO 1.02 Apoios à contratação para adultos
	PI 8iv - Igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo no acesso ao emprego, na progressão na carreira, na conciliação da vida profissional e privada e na promoção da igualdade de remuneração para trabalho igual
	OE 1.3 - Aumentar a qualidade do emprego através do apoio a uma maior flexibilidade na gestão do horário de trabalho, que favoreça a ligação ao mercado de trabalho dos pais e das mães e a melhoria da integração da dimensão da igualdade de género na organização, funcionamento e atividade das entidades empregadoras, visando reforçar as condições de conciliação entre a vida familiar e profissional para mulheres e homens
	TI 22. Igualdade de género e da conciliação da vida profissional e privada
	TO 1.06 Apoio técnico à elaboração, monitorização da execução e avaliação de planos para a igualdade
	PI 8v - Adaptação à mudança dos trabalhadores, das empresas e dos empresários
	OE 1.5 - Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.
	TI 24. Formação de ativos para a empregabilidade
	TO 1.08 Formação modular para empregados e desempregados
	TO 1.09 Vida Ativa para desempregados
	TO 1.10 Cheque formação
	TO 1.11 Qualificação de trabalhadores afetados por sazonalidade e alterações conjunturais
PI 8vii - Modernização do mercado de trabalho, nomeadamente através da criação de serviços de emprego públicos e privados e da melhoria da adequação às necessidades do mercado de trabalho, incluindo medidas destinadas a aumentar a mobilidade transnacional dos trabalhadores, inclusive através de regimes de mobilidade e melhor cooperação entre as instituições e as partes relevantes	
OE 1.7 - Melhorar a capacitação institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS.	
TI 26. Capacitação das entidades do CPCS	
TO 1.16 Reforço da capacitação institucional dos PS com assento na CPCS	

23. O Eixo Prioritário 2 – Iniciativa Emprego Jovem – inclui a PI 8ii “Integração sustentável no mercado laboral dos jovens, em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da concretização da Garantia para a Juventude” associada ao OE 2.1.

Tabela 2. Eixo Prioritário 2 - Iniciativa Emprego Jovem

Objetivo Temático/Prioridade de Investimento/Objetivo Específico/Tipologia de Intervenção/Tipologia de Operação	
Eixo 2	OT 08 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores
	PI 8ii -Integração sustentável no mercado laboral dos jovens (IEJ), em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da concretização da Garantia para a Juventude
	OE 2.1 - Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.
	TI 20. Iniciativa Emprego Jovem
	TO 2.01 Vida Ativa IEJ
	TO 2.02 Programa Retomar
	TO 2.03 Estágios IEJ
	TO 2.04 Emprego Jovem Ativo
	TO 2.05 PEPAL
	TO 2.06 Estágios PEPAC - Missões
	TO 2.07 Inov Contacto
	TO 2.08 Apoios à Contratação
	TO 2.09 Empreende Já - Rede de perceção e gestão de Negócios
	TO 2.10 COOP Jovem
	TO 2.11 Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores)
TO 2.12 Estagiar T (Açores)	
TO 2.13 PIIE - Estagiar L e T (Açores)	
TO 2.14 Integra (Açores)	
TO 2.15 Projetos locais de empreendedorismo jovem (Açores)	

24. O Eixo Prioritário 3 – Promover a Inclusão Social e combater a pobreza e a discriminação – inclui quatro Prioridades de Investimento que estão associadas a 5 Objetivos Específicos:

**Tabela 3. Eixo Prioritário 3 – Promover a Inclusão Social e combater a pobreza e a discriminação**

	<b>Objetivo Temático/Prioridade de Investimento/Objetivo Específico/Tipologia de Intervenção/Tipologia de Operação</b>
<b>EIXO 3</b>	OT 09 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e qualquer tipo de discriminação
	PI 9i - Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade
	OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.
	TI 29. Inclusão ativa de população com deficiência/incapacidade
	TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade
	TO 3.02 Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade
	TI 30. Inclusão ativa de grupos vulneráveis
	TO 3.05 Capacitação para a inclusão
	TO 3.38 Bolsas de Ensino Superior a alunos carenciados
	TI 31. Integração de desempregados de longa duração no mercado laboral
	TO 3.03 Formação modular para DLD
	TO 3.04 Vida Ativa para DLD
	TI 33. Inclusão ativa de imigrantes e minorias étnicas
	TO 3.06 Português para Todos
	TO 3.08 Inserção socio profissional da comunidade cigana
	OE 3.2 - Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social.
	TI 32. Intervenções integradas em territórios vulneráveis
	TO 3.09 Projeto de mediadores municipais e interculturais em SP
	TO 3.10 Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)
	TO 3.11 Programa Escolhas
	TI 35. Promoção do voluntariado
	TO 3.12 Bolsa especializada de voluntariado
	TO 3.13 Formação e sensibilização para um voluntariado de continuidade
	PI 9iii - Luta contra todas as formas de discriminação e promoção da igualdade de oportunidades
	OE 3.4 - Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.
	TI 36. Combate às discriminações e aos estereótipos
	TO 3.14 Ações de sensibilização e campanhas
	TO 3.15 Formação de públicos estratégicos
TI 37. Combate à violência de género/doméstica	
TO 3.16 Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam no âmbito da promoção da igualdade de género e da prevenção e combate à violência doméstica e de género e ao tráfico de seres humanos	
TO 3.17 Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores	
Ação 3.17.1 Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género e sensibilização e produção de materiais nestas áreas	
Ação 3.17.2 Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica	
Ação 3.17.3 Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área	
Ação 3.17.4 Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género	
Ação 3.17.5 Ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico	
Ação 3.17.6 Sistemas de vigilância eletrónica	
Ação 3.17.7 Sistemas de teleassistência	

Relatório Final

<p>PI 9iv - Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral</p> <p>OE 3.5 - Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.</p> <p>TI 38. Serviços e redes de intervenção social e de saúde</p> <p>TO 3.18 Modelo de apoio à vida independente (MAVI)</p> <p>TO 3.19 - Redes de cuidados de proximidade</p> <p>TO 3.20 Idade +</p> <p>TO 3.23 Rede local de intervenção social</p> <p>TO3.24 Qualificação do sistema nacional de intervenção precoce na infância</p> <p>TO 3.25 Apoio à parentalidade positiva</p> <p>TO3.27 Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante</p> <p>TO3.28 Formação de Técnicos Especializados - CPCJ</p> <p>TO3.29 Formação de Técnicos de Reabilitação</p> <p>TO 3.30 Formação de Profissionais do Setor da Saúde</p>
<p>PI 9v - Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego</p> <p>OE 3.6 - Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor.</p> <p>TI 39. Empreendedorismo e Inovação Social</p> <p>TO 3.32 Programa de capacitação para o investimento social</p> <p>TO 3.33 Programa de parcerias para o impacto</p> <p>TO 3.34 Títulos de impacto social</p> <p>TO 3.35 Fundos para a Inovação Social</p> <p>TO 3.36 Capacitação institucional dos parceiros da economia social membros do CNES</p> <p>TO 3.37 Formação-ação para entidades da economia social</p>

25. Finalmente, o Eixo Prioritário 4 – “Assistência Técnica” – não se encontra associado a nenhuma Prioridade de Investimento, tendo sim como Objetivo Específico “Garantir o necessário apoio à gestão, acompanhamento, avaliação e comunicação do PO” (OE 1).

26. O Programa estrutura-se em torno de um conjunto de conceitos-base – inclusão social, pobreza e emprego – que aqui abordamos de forma necessariamente resumida. No contexto desta avaliação importa não só clarificar conceptualmente a interpretação de cada um destes conceitos-chave, como é indispensável entendê-los num quadro relacional. Ou seja, para uma aferição informada e compreensiva dos resultados e dos impactos de um conjunto de medidas de política e de investimentos nas áreas propostas pelo Programa, e do grau de cumprimento dos seus objetivos temáticos e específicos, é necessário clarificar dinâmicas de influência que estes conceitos têm entre si, evidenciando as suas relações de causalidade e de interdependência. No contexto da avaliação e das políticas públicas, o estabelecimento deste quadro de relações não deve ser realizado num plano apenas teórico-conceptual, mas sim orientado a partir das evidências empíricas. Assim, a discussão conceptual deve ser orientada e contextualizada com as dinâmicas sociais, económicas e políticas que as enquadram e estruturam, com particular ênfase na evolução destes fenómenos em Portugal e na Europa.

27. O conceito de inclusão social, referente ao Eixo Prioritário 3, deve ser distinguido do conceito de integração social. A integração social remete para as relações que se estabelecem entre as diversas componentes de uma determinada sociedade, nomeadamente as pessoas, as famílias, os grupos sociais e as instituições, estabelecendo uma determinada ordem institucional e um conjunto de regras, recursos e oportunidades que essa ordem proporciona aos grupos, às famílias e às pessoas. No entanto, a existência de uma estrutura social que enquadra as relações entre os diversos componentes de uma sociedade ou território nada nos diz sobre as características e os atributos dessas relações. Ou seja, estas relações podem ser de exclusão ou de inclusão social.

28. Neste quadro conceptual, o conceito de inclusão social refere-se à qualidade das relações sociais, onde se destaca a criação de condições para uma participação social, independente, livre e efetiva, suportada na capacitação e no acesso a recursos das pessoas, famílias e grupos. Não nos limitamos, portanto, a determinar o tipo de laços sociais que se estabelecem entre os indivíduos e entre estes e as instituições, sendo fundamental que essas relações funcionem como

Relatório Final

recursos capazes de empoderar as pessoas, permitindo-lhes cumprir os seus direitos e deveres de participação social e de cidadania.

29. Entre os direitos inclusivos contam-se o rendimento digno, o trabalho e o emprego, a proteção social, a educação e a formação, a saúde, a habitação, as respostas sociais, a informação e o conhecimento, a segurança, a participação política e cívica, a liberdade de constituir uma família, a articulação entre a vida familiar e a vida profissional, o direito à igualdade de oportunidades e à não discriminação, entre outros. No polo oposto, a condição de exclusão social remete para a limitação ou impossibilidade de acesso a tais direitos. A situação de exclusão social consiste na limitação à participação plena nas diversas dimensões da vida em sociedade e de beneficiar dos recursos que ela proporciona.

30. A promoção da inclusão implica uma ação com dois pilares fundamentais: por um lado, a capacitação das pessoas, das famílias e dos grupos (empoderamento, qualificação, acesso a recursos), e por outro lado, a reconfiguração das instituições de modo a que elas assegurem as oportunidades efetivas de participação e a distribuição tendencialmente equitativa dos recursos. No enquadramento institucional, destacam-se o mercado (em particular as empresas), o Estado na sua multiplicidade de responsabilidades e áreas de intervenção (ação social, educação, saúde, proteção social, segurança, habitação, justiça, etc.), o poder local e a sociedade civil organizada, onde se incluem as entidades de economia social e do terceiro sector.

31. O duplo movimento de capacitação dos sujeitos e de reorientação das instituições de modo a proporcionarem justiça na distribuição dos recursos é por nós denominado de “desenvolvimento social”, sendo o termo também utilizado para designar os processos de mudança na forma de trabalhar das instituições – cada uma por si e de forma coordenada e cooperativa entre si – que as capacitem para promover a inclusão social em contextos particularmente desfavorecidos e vulneráveis à exclusão social e para grupos particularmente suscetíveis a fenómenos de estigmatização e discriminação social.

32. De todas as implicações desta ideia, é preciso destacar a natureza sistémica que se associa às relações entre as diversas áreas de especialização institucional e de articulação entre os direitos. Por exemplo, o desemprego não significa, em geral, ficar apenas sem uma fonte de rendimento monetário. O desemprego está comumente associado a perdas de rendimento, a degradação das identidades, a instabilidade familiar, em dificuldades em manter uma habitação confortável, etc. Da mesma forma, a educação e a qualificação não se traduzem apenas na posse de mais informação e conhecimento. O acesso a educação e formação alargam as possibilidades dos sujeitos de obterem ou conservarem um emprego, são os principais fatores promotores de melhores condições laborais e de aumento dos salários, estão relacionados com a maior intervenção política e cívica, elevam a autoestima, a imagem pessoal e o estatuto social. A promoção de lógicas de desenvolvimento social ocorre sempre no contexto de sistemas complexos, nos quais os domínios dos direitos e dos deveres se afetam uns aos outros de forma determinante. É por isso que o desenvolvimento social tem sempre uma natureza integrada e exige uma cooperação entre instituições que se constituem como parceiros da sua promoção.

33. Assim, no âmbito de uma abordagem sistémica orientada para o desenvolvimento de uma agenda de crescimento inclusivo, a promoção do emprego acessível e de qualidade (Eixo 1) e o combate à pobreza e à discriminação (Eixo 3) assumem um papel proeminente, quer pela preponderância que cada uma destas realidades tem para a inclusão social dos sujeitos, das famílias e das comunidades, mas também porque são duas realidades sociais que se influenciam mutuamente. No contexto deste exercício, propomos uma perspetiva em que os conceitos de emprego e pobreza e discriminação são entendidos a partir da sua relação interativa e no papel que têm nas dinâmicas de inclusão e exclusão social, estando na base do exercício pleno da cidadania e do reconhecimento social desse estatuto. Importa referir que esta abordagem não invalida a existência de outros fatores e dimensões pertinentes, elencadas em cima, pretende sim salientar a importância de uma abordagem integrada e sistémica destes fenómenos para a promoção da inclusão social.

34. Ilustrativo dessa interação é a forma como o desemprego, principalmente de longa duração, tende a diminuir drasticamente as possibilidades e as condições para a empregabilidade dos sujeitos, sendo que em 2020 este representa cerca de 40% dos desempregados, ou como a posse do emprego está associada à maior procura de formação e ao desenvolvimento de competências, que por sua vez contribuem para a manutenção do emprego ou para a progressão profissional. Em sentido contrário, as baixas qualificações são uma barreira objetiva para a empregabilidade, para a obtenção de empregos de qualidade e condições laborais dignas. Por seu turno, os baixos salários são um dos principais fatores de pobreza em Portugal, sendo que a tendência de evolução da estrutura salarial sugere uma compactação dos salários, em que a mediana dos salários se aproxima cada vez mais do salário mínimo. Esta tendência aponta para o crescimento do fenómeno de trabalhadores em situação de pobreza, como é expresso num relatório recente da Fundação Francisco Manuel dos Santos, coordenado pelo professor Fernando Diogo, que cifra em 32,9% dos

## Relatório Final

trabalhadores como estando em situação de pobreza. Neste particular, os indivíduos isolados, as famílias monoparentais, as minorias étnicas, as PCDI, são alguns dos grupos que apresentam maior risco de pobreza, mesmo se inseridos profissionalmente.

35. Ainda que a redução da pobreza não seja uma simples função da diminuição dos índices de desemprego, como determinadas agendas político-económicas têm vindo a defender, a existência de bons indicadores de emprego, onde se inclui a qualidade do emprego e a abertura do mercado de trabalho, geralmente tende a ter como consequência a diminuição global e substantiva da pobreza. Naturalmente, quando o desemprego aumenta e o mercado de trabalho se torna mais seletivo e fechado, tende-se a assistir a picos de pobreza e ao aumento e agravamento dos fenómenos de discriminação.

36. Os contextos de pobreza e discriminação, seja esta de base territorial ou incidindo sobre determinados grupos sociais, têm um efeito duplamente negativo sobre o emprego. Por um lado, constituem-se como barreiras objetivas e subjetivas para a inserção profissional dos indivíduos, limitando igualmente a capacidade de progredirem profissionalmente, fenómeno agudizado com a crescente segmentação do mercado de trabalho. Por outro lado, estes contextos ou grupos tendem a ser pouco atrativos para o investimento económico e a criação de emprego, contribuindo assim para a reprodução social da condição de vulnerabilidade e de privação e para o reforço dos fenómenos de estigmatização e discriminação. A pobreza associa-se, assim, a inibições e incapacidades que dificultam o acesso ao emprego, nomeadamente a marginalização social, e em particular ao emprego com qualidade, que permitam às famílias acumularem recursos para ultrapassarem as barreiras objetivas e subjetivas que os colocam em situação de pobreza e/ou discriminação.

37. Nestas circunstâncias a oferta de empregos com qualidade e a qualificação dos candidatos constituem-se como fatores determinantes do acesso ao emprego e ao crescimento inclusivo. Não se pode, porém, dizer que seja esse o caminho que tem vindo a ser seguido em Portugal. O emprego em mercado aberto tem vindo a transformar-se de forma profunda e requer dos candidatos à entrada (e à permanência) novos e mais exigentes perfis de qualificação, de adaptabilidade, de saberes técnicos e de competências relacionais, colocando aqueles que partem de patamares de maior desvantagem em grandes dificuldades. Adicionalmente, os enquadramentos profissionais configuram-se como crescentemente precários e com remunerações baixas, nos quais as mulheres, os imigrantes, as minorias étnicas e os jovens dos dois sexos são particularmente vulneráveis.

38. Neste contexto, importa aprofundar o tema do emprego jovem, tanto no que se respeita à caracterização do fenómeno como no que respeita ao conjunto de políticas e iniciativas existentes, nomeadamente a Iniciativa Emprego Jovem, promovida pela Comissão Europeia, na medida em que esta representa o Eixo 2 do PO ISE.

39. A crise económica e financeira global sentida a partir de 2008 provocou um aumento significativo da taxa de desemprego jovem na Europa. Em 2013 a taxa de desemprego, no escalão dos jovens entre os 15 e os 24 anos, atingiu os 23,9%, no contexto de uma crise económica e financeira que a Europa enfrentava nesse período, que se traduziu em mais de 7 milhões de jovens europeus que não tinham emprego, nem se encontravam a frequentar ações de educação ou formação.

40. No problema do desemprego juvenil assume especial relevância o segmento dos adultos jovens (15-29 anos) que não se encontram a estudar nem a trabalhar (NEET). Este segmento é caracterizado por uma combinação de níveis significativos de abandono escolar precoce e de uma conjuntura persistente de diminuição das oportunidades de entrada/reintegração no mercado de trabalho e de um mercado de emprego cada vez mais segmentado, onde as possibilidades de progressão profissional são cada vez mais limitadas.

41. Face a esta situação de partida, as políticas de promoção da empregabilidade e de reforço da criação e manutenção de emprego sustentável enfrentavam, em Portugal e na generalidade da União Europeia (EU), um desafio de dupla face: acréscimo significativo das taxas de desemprego e redução do volume e das taxas de emprego. Para fazer face a este contexto, a Comissão Europeia, no início desta década, desenvolveu um conjunto de iniciativas nas quais se enquadra a IEJ. Esta iniciativa, constitui um dos principais recursos financeiro que a UE dispôs para inverter a situação que se enfrentava, suportando medidas que visassem a oferta de emprego de boa qualidade, incentivos para a educação e formação contínuas, direcionados para jovens que procuravam a inserção inicial ou a reintegração no mercado de trabalho.

42. A criação deste mecanismo teve por finalidade enquadrar as respostas indispensáveis a apoiar os jovens NEET, incluindo os desempregados de longa duração (DLD) e os que não estão registados como estando à procura de emprego

Relatório Final

e combater os elevados níveis de desemprego juvenil em diversas regiões da UE, designadamente, aquelas em que a taxa de desemprego dos jovens até aos 25 anos atingia limiares superiores a um quarto desse segmento.

43. Para Portugal, e de acordo com o Acordo de Parceria Portugal 2020, o desafio consistia em “ultrapassar uma situação que combina défice de criação de emprego, desemprego de longa duração, a par de um défice e/ou desajustamento das qualificações detidas por esses jovens face às exigências do mercado de trabalho” (cf. Acordo de Parceria 2014-2020, pg. 36).

44. As TO propostas para o emprego jovem enquadram-se, assim, na perspetiva de crescimento inclusivo preconizada pelo PO ISE, que afirma a necessidade de colocar o crescimento económico e o emprego ao serviço do combate à pobreza e à discriminação, com vista à promoção de lógicas de inclusão social. A convicção é que a promoção da inclusão social, a redução da pobreza e da discriminação são benéficos para a economia e para o emprego em geral. Defende-se assim um *policy mix* baseado no desenvolvimento de mercados de trabalho inclusivos (através do combate à segmentação no interior e à diluição das barreiras face ao exterior) e na utilização das políticas sociais como investimento, do qual todos, e em particular os mais desfavorecidos, sairiam a ganhar.

45. Em termos globais, o PO ISE conta com uma dotação de 2,568 mil milhões de euros, salientando-se o Eixo 3. Promover a Inclusão Social e combater a pobreza e a discriminação que absorve mais de 40% da dotação programada, seguido do Eixo 1 Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego com 36% e do Eixo 2 Iniciativa Emprego Jovem com cerca de 20%.

46. No final de março de 2022 o PO ISE apresentava níveis bastante elevados de compromisso, com o montante de despesa pública associado às operações aprovadas a ultrapassar a dotação disponível programada (taxa de compromisso de 113,2%). A taxa de execução do Programa situava-se nos 73,9%, destacando-se a execução integral do montante programado para o Eixo 2.

**Tabela 4. Dinâmica de execução do PO ISE, por Objetivo Específico e Tipologia de Operação (Despesa pública)**

Objetivo Específico (OE)	Tipologia de Operação (TO)	Valor Programado (€)	Peso valor Programado no PO (%)	Nº de operações aprovadas	Taxa de Compromisso (%)	Taxa Execução (%)
<b>Eixo 1</b>		<b>916.325.979</b>	<b>35,7%</b>	<b>1.614</b>	<b>115,1%</b>	<b>74,6%</b>
1.1 Integrar, de forma sustentada, adultos e jovens, desempregados ou inativos no mercado de trabalho.	TO 1.01 Estágios para adultos	281.955.447	11,0%	18	111,3%	107,1%
	TO 1.02 Apoios à contratação para adultos	222.249.270	8,7%	18	117,2%	103,7%
1.3 Aumentar a qualidade do emprego através do apoio e da melhoria da integração da dimensão da igualdade de género na organização, funcionamento e atividade das entidades empregadoras, ...	TO 1.06 Apoio técnico à elaboração, monitorização da execução e avaliação de planos para a igualdade	6.470.588	0,3%	69	82,7%	0,0%
1.5 Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências ...	TO 1.08 Formação modular para empregados e desempregados	289.417.688	11,3%	1.411	113,9%	43,7%
	TO 1.09 Vida Ativa para desempregados	100.468.280	3,9%	77	132,6%	11,3%
1.7 Melhorar a capacitação institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS.	TO 1.16 Reforço da capacitação institucional dos PS com assento na CPCS	15.764.706	0,6%	21	79,6%	52,7%
<b>Eixo 2</b>		<b>490.039.257</b>	<b>19,1%</b>	<b>310</b>	<b>104,8%</b>	<b>101,7%</b>
2.1 Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.	TO 2.02 Programa Retomar	503.181	0,0%	4	100,1%	100,0%
	TO 2.03 Estágios IEJ	325.566.868	12,7%	11	104,6%	104,5%
	TO 2.05 PEPAL	12.161.504	0,5%	265	94,3%	94,0%
	TO 2.06 Estágios PEPAC - Missões	12.181.085	0,5%	5	100,3%	73,2%
	TO 2.07 Inov Contacto	26.277.518	1,0%	4	107,8%	81,8%
	TO 2.08 Apoios à Contratação	64.904.552	2,5%	5	105,1%	105,0%
	TO 2.09 Empreende Já	4.401.935	0,2%	1	97,7%	97,5%
	TO 2.10 COOP Jovem	1.216.327	0,0%	1	98,8%	95,9%
	TO 2.12 Estagiar T (Açores)	21.748.845	0,8%	4	101,8%	101,7%
	TO 2.13 PIIE - Estagiar L e T (Açores)	3.513.821	0,1%	3	100,1%	100,0%
	TO 2.14 Integra (Açores)	2.085.238	0,1%	1	63,5%	63,5%
TO 2.16 Estágios (Madeira)	15.478.383	0,6%	6	126,9%	96,2%	
<b>Eixo 3.</b>		<b>1.092.727.330</b>	<b>42,5%</b>	<b>2.953</b>	<b>114,7%</b>	<b>69,9%</b>

Relatório Final

Objetivo Específico (OE)	Tipologia de Operação (TO)	Valor Programado (€)	Peso valor Programado no PO (%)	Nº de operações aprovadas	Taxa de Compromisso (%)	Taxa Execução (%)
3.1 Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.	TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade	203.480.718	7,9%	272	145,7%	97,9%
	TO 3.02 Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade	13.784.178	0,5%	9	131,8%	91,2%
	TO 3.03 Formação modular para DLD	106.658.521	4,2%	446	83,0%	68,2%
	TO 3.04 Vida Ativa para DLD	80.852.907	3,1%	60	115,9%	1,8%
	TO 3.05 Capacitação para a inclusão	92.250.000	3,6%	453	50,1%	50,0%
	TO 3.06 Português para Todos	4.588.235	0,2%	33	107,6%	12,1%
	TO 3.08 Inserção socio profissional da comunidade cigana	3.764.706	0,1%	9	23,3%	5,0%
3.2 Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social	TO3.38 Bolsas de Ensino Superior a alunos carenciados	176.470.588	6,9%	9	179,0%	137,2%
	TO 3.09 Projeto de mediadores municipais e interculturais em SP	3.764.706	0,1%	32	154,6%	32,3%
	TO 3.10 Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)	145.383.787	5,7%	377	108,5%	40,3%
	TO 3.11 Programa Escolhas	26.352.941	1,0%	9	90,4%	63,8%
3.4 Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, ...	TO 3.12 Bolsa especializada de voluntariado	9.323.529	0,4%	1	18,6%	2,1%
	TO 3.13 Formação e sensibilização para um voluntariado de continuidade	1.735.294	0,1%	10	3,9%	0,1%
	TO 3.14 Ações de sensibilização e campanhas	1.772.006	0,1%	4	96,1%	28,0%
	TO 3.15 Formação de públicos estratégicos	13.057.469	0,5%	140	45,4%	17,2%
	TO 3.16 Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam no âmbito da promoção da igualdade de género e da prevenção e combate à violência doméstica e de género e ao tráfico de seres humanos	12.996.363	0,5%	117	69,6%	46,6%
3.5 Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.	TO 3.17 Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores	27.115.337	1,1%	168	100,0%	48,3%
	TO 3.18 Modelo de apoio à vida independente (MAVI)	23.506.254	0,9%	27	122,4%	69,4%
	TO 3.20 Idade +	9.411.765	0,4%	3	96,1%	32,9%
	TO 3.23 Rede local de intervenção social	33.687.436	1,3%	128	104,9%	104,9%
	TO3.24 Qualificação do sistema nacional de intervenção precoce na infância	8.000.000	0,3%	1	0,4%	0,0%
	TO 3.25 Apoio à parentalidade positiva	3.300.000	0,1%	3	100,0%	25,1%
	TO3.27 Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante	4.235.294	0,2%	4	112,4%	69,4%
	TO3.28 Formação de Técnicos Especializados – CPCJ	2.000.000	0,1%	3	62,9%	31,0%
3.6 Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES)	TO3.29 Formação de Técnicos de Reabilitação	2.294.117	0,1%	0	0,0%	0,0%
	TO 3.30 Formação de Profissionais do Setor da Saúde	14.117.647	0,5%	122	64,6%	20,7%
	TO 3.32 Programa de capacitação para o investimento social	21.176.472	0,8%	191	32,5%	29,3%
	TO 3.33 Programa de parcerias para o impacto	21.176.472	0,8%	289	229,8%	64,9%
	TO 3.34 Títulos de impacto social	17.647.059	0,7%	8	36,1%	8,3%
	TO 3.36 Capacitação institucional dos parceiros da economia social membros do CNES	8.823.529	0,3%	24	104,4%	64,6%

## Relatório Final

Objetivo Específico (OE)	Tipologia de Operação (TO)	Valor Programado (€)	Peso valor Programado no PO (%)	Nº de operações aprovadas	Taxa de Compromisso (%)	Taxa Execução (%)
com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor.						
<b>Eixo 4</b>		<b>69.411.765</b>	<b>2,7%</b>	<b>20</b>	<b>77,5%</b>	<b>37,2%</b>
Garantir o necessário apoio à gestão, acompanhamento, avaliação e comunicação do PO	TO 4.01 Assistência Técnica	69.411.765	2,7%	20	77,5%	37,2%
	<b>Total</b>	<b>2.568.504.331</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.897</b>	<b>111,9%</b>	<b>73,90%</b>

Fonte: Autoridade de Gestão do PO ISE, 31 de março de 2022.



## 2. Metodologia

### 2.1. Quadro metodológico global que estrutura a avaliação

47. A ambição dos objetivos estratégicos que orientam o PO ISE reflete-se na complexidade que caracteriza a presente Avaliação, sobretudo pela extensão dos OE e pelas mais de 30 TO envolvidas. Tal extensão levou à necessidade já enquadrada no Caderno de Encargos de operacionalizar um *mix* de métodos e técnicas de avaliação.

48. Visto igualmente tratar-se de uma avaliação de impacto, um dos principais desafios da avaliação de impactos de um Programa Operacional, operacionalizado através de um conjunto diversificado e complexo de intervenções que se relacionam entre si, com outras políticas e com o contexto económico e social em que se aplicam, é identificar, descrever e quantificar as suas realizações, resultados e impactos e atribuir o mérito da intervenção na concretização desses mesmos efeitos.

49. Nesse sentido, o Caderno de Encargos estabeleceu um conjunto de opções de aprofundamento analítico a realizar por Objetivo Específico/Tipologia de Operação (OE/TO). Trata-se de 3 opções de aprofundamento analítico distinto. A figura seguinte sintetiza de forma integrada as abordagens metodológicas propostas e sistematiza o dispositivo de métodos e técnicas de recolha e análise de informação.



Fonte: Caderno de Encargos

50. Na **Opção 1.1** face à existência de resultados das avaliações temáticas de alguns dos Objetivos Específicos do PO, estas foram mobilizadas numa ótica de meta análise, ou seja, realizar uma apreciação das conclusões das avaliações temáticas e a sua aplicação ao PO ISE. Nestes casos, os Objetivos Específicos já tinham sido avaliados total ou parcialmente através de uma ou mais das avaliações temáticas realizadas e nesse sentido foram mobilizados na análise da eficácia, eficiência e impacto das intervenções apoiadas pelo PO. Paralelamente, nestes foi também realizada a análise do alcance dos resultados esperados e a apreciação crítica do nível de implementação e cumprimento das metas dos indicadores de resultados definidos para cada OE.

**Tabela 5. Lista de Avaliações a Mobilizar na Opção 1.1.**

	OT	PI	OE	TI	Incidência	Tipo de Avaliação
<b>Avaliações sob coordenação do PO ISE</b>						
Avaliação da implementação, eficácia e eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)	OT8	8.2	2.1	20.	IS&E	P
Avaliação do impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)	OT8	8.2	2.1	20.		I - AIC e ABT
Avaliação das medidas de promoção de Inovação Social	OT9	9.1	3.6	39.		P
Avaliação do impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)	OT9	9.1	3.1	32.	Territorial	(QREN) ABT
<b>Avaliações sob coordenação do PO CH</b>						
Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos (POCH)	OT8	8.5	1.5	24.	Capital Humano	I - AIC e ABT
	OT9	9.1	3.1	31.		
Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a melhoria das qualificações e melhoria da qualidade dos empregos dos adultos empregados (POCH)	OT8	8.5	1.5	24.		I - AIC e ABT
Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento dos diplomados do ensino superior (POCH)	OT9	9.1	3.1	30.		I (QREN e PT2020) -AIC
<b>Avaliações sob coordenação do INR</b>						
Avaliação Intercalar do Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI)	OT9	9.4	3.5	38.		P

Legenda: OT – Objetivo Temático; PI- Prioridade de Investimento; OE – Objetivo Específico; TI – Tipologia de intervenção; P – Processo; I – Impacto; ABT - Avaliação Baseada na Teoria; AIC– Análise de Impacto Contrafactual

51. Para os Objetivos Específicos não cobertos por avaliações temáticas concluídas foram definidos níveis diferenciados de aprofundamento analítico, tendo em consideração critérios de proporcionalidade (face às dotações envolvidas) distinguindo-se:

- Os OE que são avaliados de acordo com a **opção 2.1**, cuja resposta se centrou nas Questões de Avaliação (QA) subordinadas à eficácia e eficiência.
- Os OE com a **Opção 2.2.**, onde importou a identificação do contributo específico do PO para o alcance dos resultados, mobilizando métodos de avaliação de impacto. Nestes casos, os Núcleos de especialização temática formularam as 4 TdM destas intervenções. Para o OE 1.1. foi também definido um exercício de análise de impacto contrafactual.

52. Em síntese global, a tabela seguinte relaciona os diversos OE e respetivas TO e TI com as opções metodológicas de base definidas pelo Consórcio IESE/ISCTE/PPLL, mediante as opções analíticas definidas em caderno de Encargos (tendo em conta a existência de avaliações temáticas) e a tipologia de opções acima referida.

**Tabela 6. Estratégia metodológica de base por tipologias de operação PO ISE - Opções de aprofundamento analítico a realizar por Objetivo Específico**

Objetivo Específico (OE)	TO	OPÇÕES METODOLÓGICAS DE BASE
<b>Opção 1.1.</b>		
1.1 Integrar, de forma sustentada, adultos e jovens, desempregados ou inativos no mercado de trabalho.	TO 1.03 Estágios para jovens (informação incluída na TO1.01) TO 1.04 Apoios à contratação para jovens (informação incluída na TO 1.02)	<p><b>Meta-análise</b> Apreciação das conclusões das avaliações temáticas e a sua aplicação ao PO ISE</p> <p><b>Desk Research – informação documental e do SI</b> Análise do alcance dos resultados esperados e a apreciação crítica do nível de implementação e cumprimento das metas dos indicadores de resultados definidos</p>
1.5 Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.	TO 1.08 Formação modular para empregados e desempregados  TO 1.09 Vida Ativa para desempregados	
2.1 Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.	TO 2.01 Vida Ativa IEJ; TO 2.02 Programa Retomar; TO 2.03 Estágios IEJ; TO 2.04 Emprego Jovem Ativo; TO 2.05 PEPAL; TO 2.06 Estágios PEPAC – Missões; TO 2.07 Inov Contacto; TO 2.08 Apoios à Contratação; TO 2.09 Empreende Já - Rede de perceção e gestão de Negócios; TO 2.10 COOP Jovem; TO 2.11 Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores); TO 2.12 Estagiar T (Açores); TO 2.13 PIIE - Estagiar L e T (Açores); TO 2.14 Integra (Açores); TO 2.15 Projetos locais de empreendedorismo jovem (Açores); TO 2.16 Estágios (Madeira)	
3.1 Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.	TO 3.03 Formação modular para DLD TO 3.04 Vida Ativa para DLD	
3.6 Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor.	TO 3.32 Programa de capacitação para o investimento social TO 3.33 Programa de parcerias para o impacto TO 3.34 Títulos de impacto social	
3.2 Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social	TO 3.10 Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)	
3.5 Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito	TO 3.18 Modelo de apoio à vida independente (MAVI)	<p><b>Meta-análise</b> Apreciação das conclusões da avaliação temática CLDS</p> <p><b>Desk Research – informação documental e do SI</b> Atualização da avaliação mobilizando dados mais recentes</p> <p><b>Entrevista ao ISS</b> Análise do alcance dos resultados esperados e a apreciação crítica do nível de implementação e cumprimento das metas dos indicadores de resultados definidos Diferenças na eficiência e eficácia face às anteriores versões</p>
		<p><b>Meta-avaliação</b> Apreciação das conclusões da avaliação temática MAVI</p>

Relatório Final

Objetivo Específico (OE)	TO	OPÇÕES METODOLÓGICAS DE BASE
dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.		
<b>Opção 2.1.</b>		
1.3 Aumentar a qualidade do emprego através do apoio e da melhoria da integração da dimensão da igualdade de género na organização, funcionamento e atividade das entidades empregadoras, visando reforçar as condições de conciliação entre a vida familiar e profissional para mulheres e homens.	TO 1.06 Apoio técnico à elaboração, monitorização da execução e avaliação de planos para a igualdade	<p><b>Desk Research – informação documental e estatística e do SI</b></p> <p><b>Entrevistas</b></p> <p><b>Questionário às Entidades Beneficiárias</b></p> <p>Análise do desempenho no que diz respeito às realizações e resultados e à capacidade de cumprimento de metas</p>
1.7 Melhorar a capacitação institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS.	TO 1.16 Reforço da capacitação institucional dos PS com assento na CPCS	
3.1 Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional	TO 3.05 Capacitação para a inclusão TO3.38 Bolsas de Ensino Superior a alunos carenciados TO 3.06 Português para Todos To 3.08 Inserção socio profissional da comunidade cigana	
3.2 Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social	TO 3.09 Projeto de mediadores municipais e interculturais em SP TO 3.12 Bolsa especializada de voluntariado TO 3.13 Formação e sensibilização para um voluntariado de continuidade	
3.4 Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.	TO 3.14 Ações de sensibilização e campanhas TO 3.15 Formação de públicos estratégicos	
	TO 3.16 Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam no âmbito da promoção da igualdade de género e da prevenção e combate à violência doméstica e de género e ao tráfico de seres humanos	
	Ação 3.17.6 Sistemas de vigilância eletrónica Ação 3.17.7 Sistemas de teleassistência	
3.5 Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.	TO3.24 Qualificação do sistema nacional de intervenção precoce na infância TO 3.25 Apoio à parentalidade positiva TO3.27 Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante TO3.28 Formação de Técnicos Especializados - CPCJ TO3.29 Formação de Técnicos de Reabilitação TO 3.30 Formação de Profissionais do Setor da Saúde	
3.6 Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor.	TO 3.36 Capacitação institucional dos parceiros da economia social membros do CNES TO 3.37 Formação-ação para entidades da economia social	

Relatório Final

Objetivo Específico (OE)	TO	OPÇÕES METODOLÓGICAS DE BASE
Garantir o necessário apoio à gestão, acompanhamento, avaliação e comunicação do PO	TO 4.01 Assistência Técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevista</li> </ul>
<b>Opção 2.2.</b>		
1.1 Integrar, de forma sustentada, adultos e jovens, desempregados ou inativos no mercado de trabalho	TO 1.01 Estágios para adultos TO 1.02 Apoios à contratação para adultos	<b>Teoria da Mudança (TdM) + Análise de Impacto Contrafactual (AIC)<sup>2</sup></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desk Research – informação documental e estatística e do SI</li> <li>Entrevistas</li> <li>Workshop</li> </ul>
3.1 Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional	TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade TO 3.02 Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade	<b>Teoria da Mudança (TdM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desk Research – informação documental e estatística e do SI</li> <li>Entrevistas</li> <li>Questionário às entidades beneficiárias da TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade</li> <li>Questionários a entidades empregadoras apoiadas</li> <li>Questionário às Pessoas com Deficiência e ou incapacidade</li> <li>3 Estudos de Caso, abrangendo 6 Pessoas com deficiência e ou incapacidade (entrevistas biográficas) e 6 entidades empregadoras</li> <li>Workshop</li> </ul>
3.2 Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social	TO 3.11 Programa Escolhas	<b>Teoria da Mudança (TdM)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desk Research – informação documental e estatística e do SI</li> <li>Entrevistas</li> <li>Questionários entidades beneficiárias do Programa Escolhas</li> <li>6 Estudo de caso, abrangendo em cada EC: 1) Entrevista em profundidade com equipa coordenadora; 2) Entrevistas de grupo com sócio; 2) Entrevistas de grupo com beneficiários; 4) Entrevistas de grupo com ex-beneficiários<sup>3</sup></li> <li>Workshop</li> </ul>

<sup>2</sup> No âmbito das TO 1.01 e TO 1.02 estava previsto na metodologia a realização de estudos de caso. Estes seriam selecionados após a análise dos resultados da AIC de forma que a sua realização trouxesse uma mais-valia para a avaliação, sobretudo no teste dos mecanismos da TdM. Devido aos atrasos na disponibilização dos dados (ver ponto 2.4 Dificuldades e limitações das opções metodológicas) a AIC foi realizada muito perto do final da avaliação, o que traria (trouxe?) dificuldades na operacionalização dos estudos de caso, em tempo útil. Por outro lado, após a análise da AIC, a equipa de avaliação considerou que os resultados obtidos são claros e dispensam a realização dos estudos de caso. Acresce que os mecanismos causais que geram os resultados obtidos neste tipo de medidas de política pública já se encontram consolidados pela elevada experiência das intervenções, assim como confirmados pelos diversos estudos realizados recentemente no quadro do Plano Global de Avaliação do PT2020 como por exemplo: Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) (2021) e versões dos Estados Membros; Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o Aumento da Qualificação e (re)integração no Mercado de Trabalho dos Adultos (2022); Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Melhoria das Qualificações e Melhoria da Qualidade dos Empregos dos Adultos Empregados (2022); Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, a Redução do Abandono Escolar Precoce e a Empregabilidade dos Jovens (2021).

<sup>3</sup> Em sede de proposta tinha sido referido a realização de *focus group* no âmbito dos estudos de caso, no entanto, com o evoluir do trabalho e o facto de grande parte dos estudos terem sido feitos à distância, a equipa de avaliação optou por entrevistas de grupo.

Relatório Final

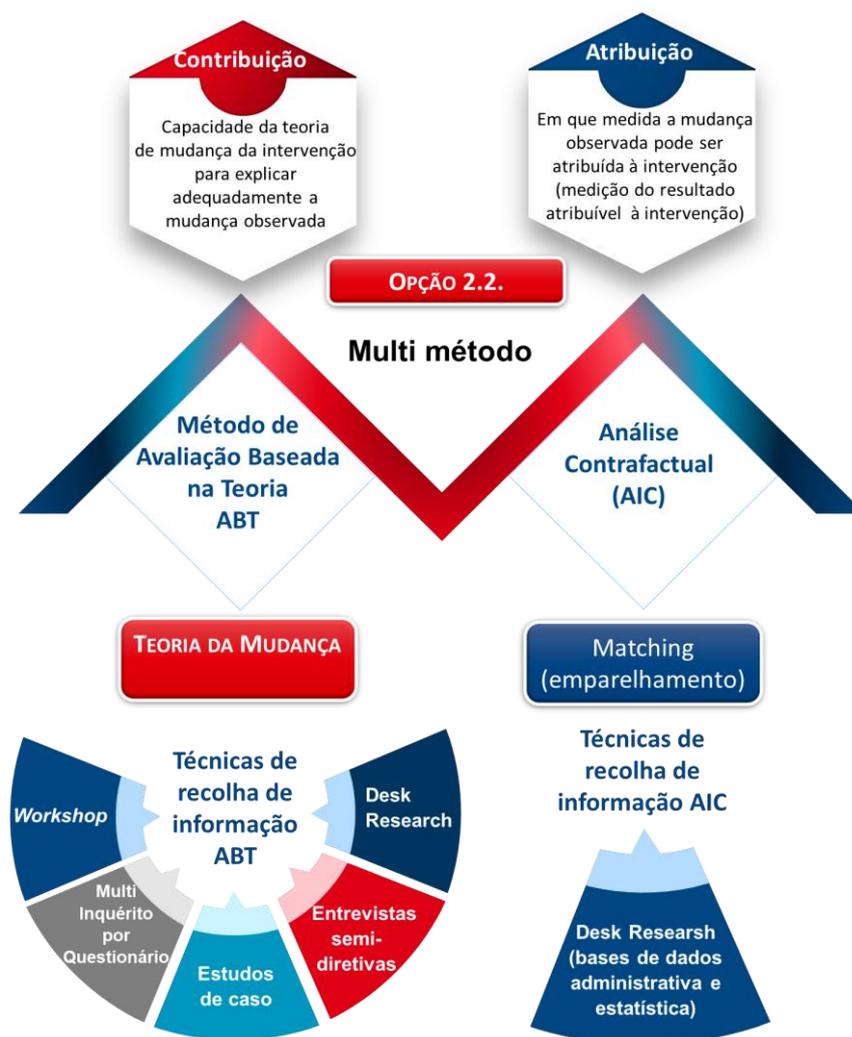
Objetivo Específico (OE)	TO	OPÇÕES METODOLÓGICAS DE BASE
<p>3.4 Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.</p>	<p>TO 3.17 – Instrumentos específicos de proteção das vítimas e acompanhamento de agressores                      Ação 3.17.1 Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género e sensibilização e produção de                      Ação 3.17.2 Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica                      Ação 3.17.3 Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área                      Ação 3.17.4 Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género                      Ação 3.17.5 Ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico                      Ação 3.17.4 Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género</p>	<p><b>Teoria da Mudança (TdM)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desk Research – informação documental e estatística e do SI</li> <li>▪ Entrevistas semi diretivas</li> <li>▪ Questionário entidades beneficiárias de TO relacionadas com a violência de género</li> <li>▪ 5 Estudos de caso incluindo entrevistas a dirigentes, a elementos da equipa técnica e não técnica e a voluntários que contactem com vítimas e entrevistas biográficas a utentes vítimas</li> </ul>

## 2.2. Síntese da abordagem metodológica

53. Face ao disposto no ponto anterior, a Avaliação Intercalar do PO ISE apresenta componentes de avaliação de impacto, sobretudo, privilegia-se a aplicação combinada do Método de **Avaliação Baseada na Teoria (ABT)** e da **AIC**, recorrendo a abordagens multi-método ao nível das técnicas de avaliação, recolha, tratamento e análise de informação, mediante as diversas opções anteriormente sistematizadas. Em especial, é sobre os OE e respetivas TO na opção 2.2 que se concentram estes métodos de avaliação de impacto.

54. A figura seguinte ilustra a lógica desta articulação combinada.

Figura 2. Esquema Metodológico Global



### 2.2.1. Aplicação do Método de Avaliação Baseada na Teoria

55. A ABT assenta no facto de assumir como ponto de partida a ideia de que qualquer intervenção estruturada (política, programa, projeto, etc.) tem suporte em teorias explícitas ou implícitas relativamente à forma (i.e., como?) e às razões (i.e., porquê?) pelas quais se espera que venha a produzir os efeitos pretendidos. De acordo com esta perspetiva, a ABT parte da identificação dessas teorias (neste caso específico a abordagem **Teoria da Mudança**) e guiando assim a apreciação factual da medida em que as mesmas são confirmadas pelas evidências recolhidas no processo de avaliação e contribuem (ou não) para os resultados observados. Neste caso específico, nos domínios de avaliação da opção 2.2 foram desenhadas 4 TdM que serviram para guiar o esforço avaliativo em torno da resposta às questões da Eficácia e Impacto nos 4 Objetivos Estratégicos **OE 1.1; OE 3.1; OE 3.2; OE 3.4**.

**Tabela 7. Núcleos de especialização temática para a construção da TdM**

Núcleos	Objetivos Estratégicos a avaliar	Tipologias de Operação avaliadas pela TdM
EMPREGO	OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho	TO 1.01 Estágios para adultos TO 1.02 Apoios à contratação para adultos
QUALIFICAÇÃO E EMPREGO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.	TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade TO 3.02 Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade
INCLUSÃO SOCIAL E COMBATE À POBREZA	OE 3.2 - Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social.	TO 3.11 Programa Escolhas
VIOLÊNCIA DE GÉNERO/DOMÉSTICA	OE 3.4 - Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.	TO 3.17 Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores Ação 3.17.1 Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género e sensibilização e produção de materiais nestas áreas Ação 3.17.2 Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica Ação 3.17.3 Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área Ação 3.17.4 Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género Ação 3.17.5 Ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico

56. Estes núcleos irão ser responsáveis pelos processos de revisão de literatura, análise documental e de consulta alargada aos stakeholders relevantes, no sentido do desenho gráfico dos esquemas lógicos e das narrativas de mudança associadas aos 4 grupos de intervenções PO ISE, contendo elementos como os **Recursos** alocados à intervenção, as **Atividades** ligadas às TO e Ações específicas, as **Realizações**: (outputs), os **Resultados iniciais** (outcomes) e **Resultados finais/ Impactos**. É importante referir, ainda, que qualquer intervenção opera no seio e/ou em paralelo com um ambiente externo mais vasto, do qual recebe influências (que podem potenciar / limitar o seu sucesso)<sup>4</sup>. Nesta ótica, será essencial identificar e descrever os principais fatores externos à intervenção e as condições de contexto em que a intervenção tem lugar e como é que as mesmas afetam os seus resultados<sup>5</sup>.

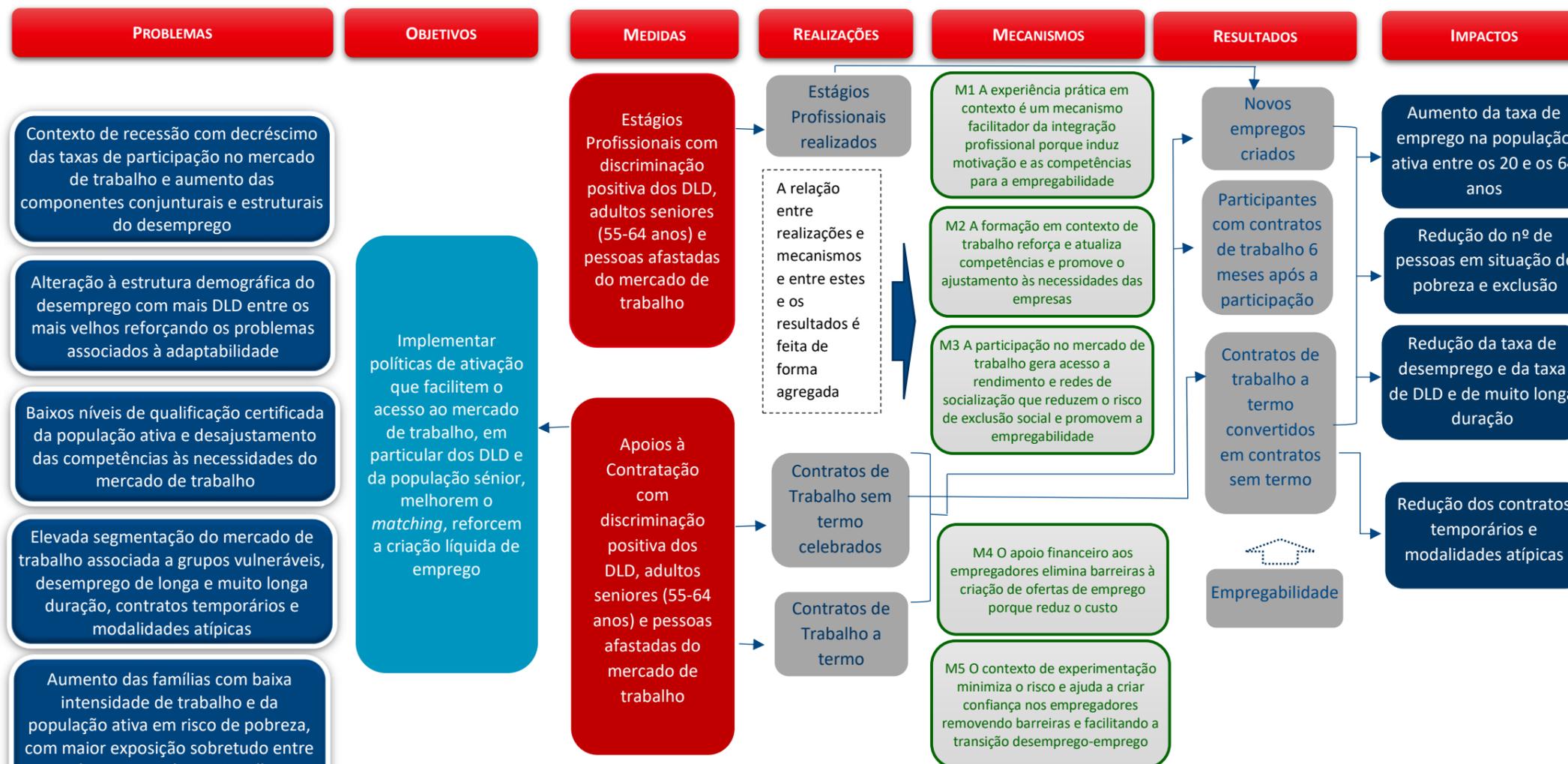
57. A este propósito foram desenhadas as quatro TdM associadas aos OE1.1., OE3.1., OE3.2 e OE3.4, que se apresentam de seguida, já com a indicação dos resultados dos testes aos mecanismos. Complementarmente, no Volume de Anexos I é apresentado um exercício de Análise da Base lógica do PO ISE, que resultou da necessidade sentida pela equipa de avaliação de tentar reconstruir a lógica do PO ISE, conferindo-lhe a inteligibilidade necessária ao exercício de construção das TdM e às restantes dimensões de avaliação previstas<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Cf. J.C.DAVID e L.R.L.HAWTHORN, **Program Evaluation & Performance Measurement – An Introduction to Practice**, SAGE Publications, California, 2006.

<sup>5</sup> Cf. J.A.MCLAUGHLIN e G.B.JORDAN, **Logic Models: a Tool for Telling Your Programs Performance Story**, in E.STERN (Ed.), **Evaluation Research Methods – Volume III**, SAGE Publications, London, 2005.

<sup>6</sup> Nos volumes de anexos encontra-se igualmente a narrativa de cada uma das teorias.

Figura 3. Esquema da Teoria da Mudança das TO 1.01 – Estágios para adultos e 1.02 – Apoios à contratação de adultos

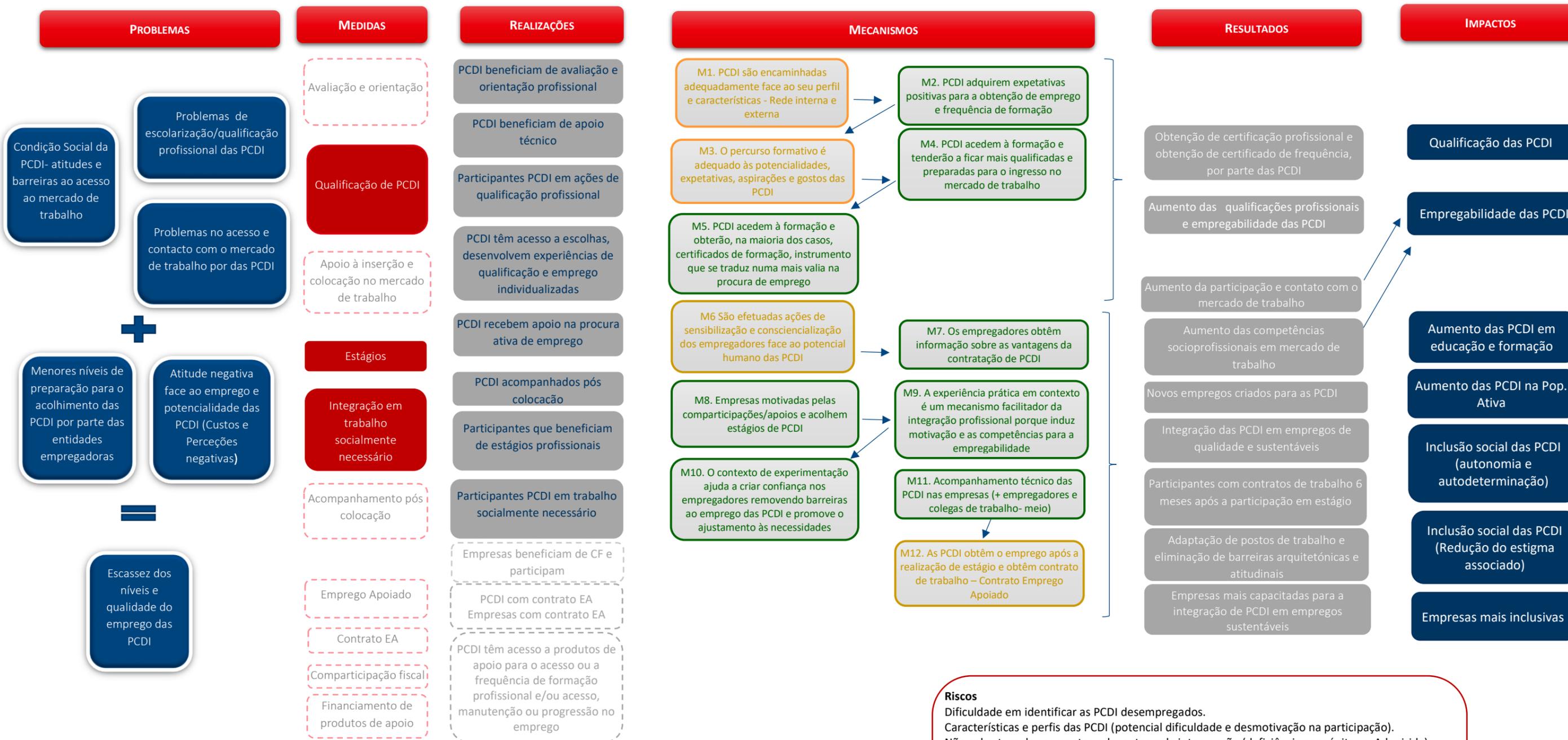


**Pressupostos**  
 O contexto de trabalho é potenciado como contexto de aprendizagem.  
 A função tutoria assegura o desenvolvimento de competências.  
 Os critérios de seleção dos desempregados e dos beneficiários são ajustados, asseguram o *matching* do perfil às necessidades da empresa e previnem o efeito de substituição.  
 Existem mecanismos de controlo sobre as entidades empregadoras que asseguram o efeito de criação líquida de emprego.  
 A criação de novos empregos terá impacto sobre a taxa de emprego, a qualidade dos vínculos e a redução da exclusão

**Riscos**  
 Evolução recessiva do contexto económico  
 O perfil de alguns desempregados abrangidos (afastados há muito tempo do mercado de trabalho e com competências muito desajustadas) não se adequa ao tipo de intervenção, justificando, por exemplo, ações preparatórias de orientação e desenvolvimento pessoal prévias à inserção do mercado de trabalho.  
 Encaminhamento para medidas em função da disponibilidade da oferta e não dos perfis dos desempregados.  
 Prevalência de atitudes de etarismo e estigma em relação aos grupos com maiores dificuldades de integração (desempregados seniores), por parte dos empregadores.  
 Capacidade de absorção do mercado de trabalho dos postos de trabalho criados em estágios.  
 Nivelção das remunerações no mercado de trabalho pelo valor do estágio.  
 Não aceitação de contratos de trabalho após a conclusão do estágio.  
 A acumulação de apoios desincentiva a conversão em contratação, sobretudo contratação sem termo.  
 A dimensão informal da vertente formativa limita a sua valorização na procura de emprego pelos destinatários finais da medida.  
 Baixa seletividade na atribuição dos apoios às entidades beneficiárias maximiza o risco de efeito de substituição.

- Legenda:**
- Mecanismo confirmado
  - Mecanismo parcialmente confirmado
  - Mecanismo não confirmado

Figura 4. Esquema da Teoria da Mudança das TO 3.01 – Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e 3.02 – Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade



Legenda:

- Mecanismo confirmado
- Mecanismo parcialmente confirmado
- Mecanismo não confirmado

Pressupostos

Existência de Rede de atores e entidades qualificadas para a intervenção (Centros de Emprego).  
 Potenciação dos recursos comunitários-Existência de Rede de encaminhamento interno e externo – Comunidade de Recursos.  
 Existência de percursos/Planos ativação individualizados para PCDI (Processo de Orientação).  
 Qualificação alinhada com as necessidades do mercado de trabalho.  
 São efetuadas ações de sensibilização e de mobilização de entidades empregadoras para o acolhimento e inserção das PCDI.  
 Lei das Quotas para emprego PCDI (Lei 4/2019).  
 Influência do modelo de governação no alcance dos resultados.

Riscos

Dificuldade em identificar as PCDI desempregados.  
 Características e perfis das PCDI (potencial dificuldade e desmotivação na participação).  
 Não cobertura de segmentos relevantes pela intervenção (deficiência congénita vs. Adquirida).  
 Inexistência de Formação profissional inclusiva.  
 Prevalência de atitudes e estigma em relação às PCDI, por parte dos empregadores.  
 Inexistência de campanhas de sensibilização e informação das famílias e empregadores.  
 Estigma dos empregadores face à contratação de PCDI.  
 Desistência das PCDI durante as Ações.  
 Prevalência de atitudes e estigma em relação às PCDI, por parte dos empregadores.  
 Capacidade de absorção do mercado de trabalho dos postos de trabalho criados em estágios.  
 Nivelção das remunerações no mercado de trabalho pelo valor do estágio.  
 Não aceitação de contratos de trabalho após a conclusão do estágio.

Figura 5. Esquema da Teoria da Mudança da TO 3.11 – Programa Escolhas

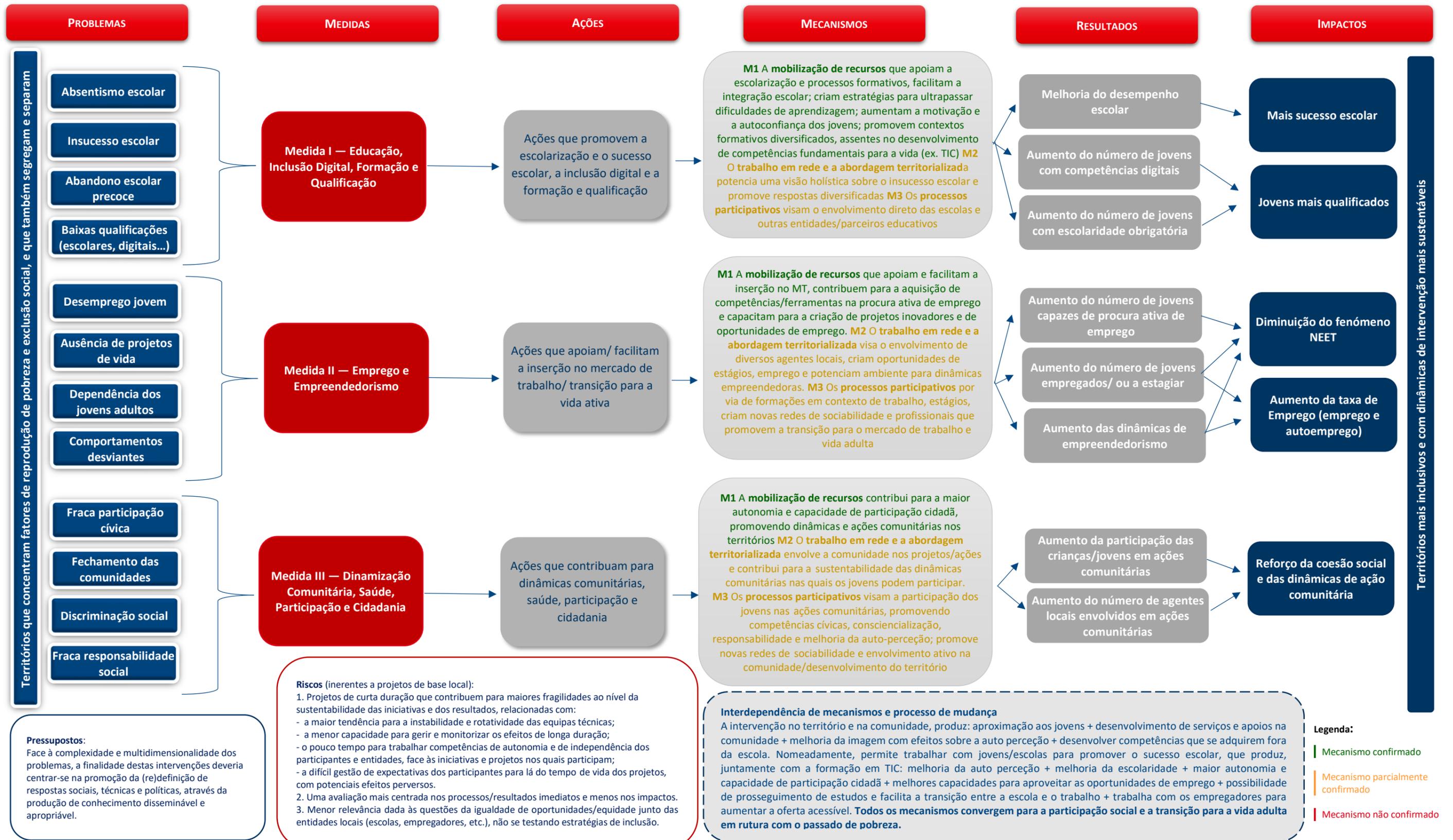
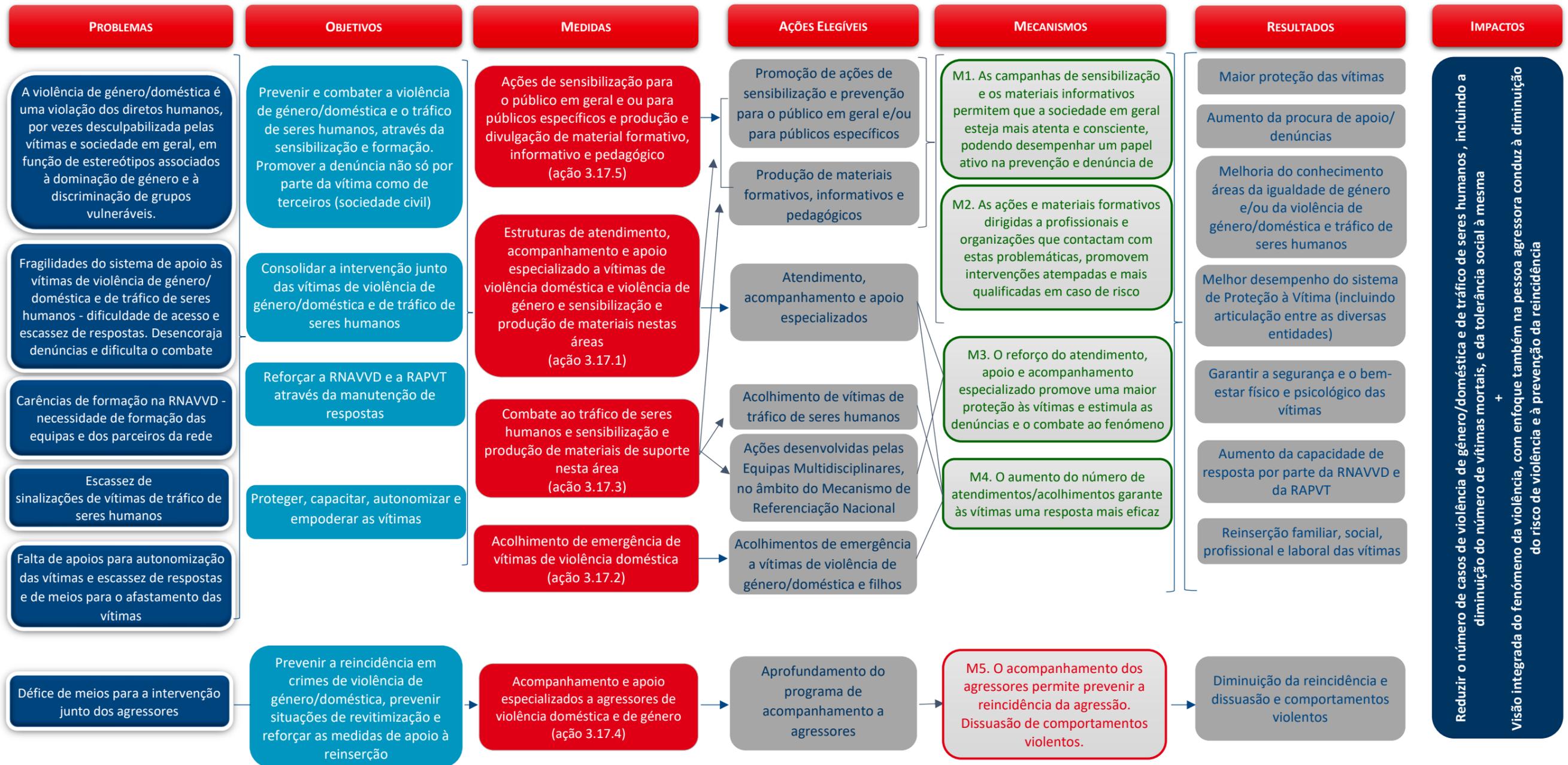


Figura 6. Esquema da Teoria da Mudança das ações 3.17.1 a 3.17.5 – Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento dos agressores



Legenda:

- Mecanismo confirmado
- Mecanismo parcialmente confirmado
- Mecanismo não confirmado

**Pressupostos**

- Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica capaz de dar resposta às situações existentes, com profissionais qualificados para as intervenções;
- Articulação entre as diversas entidades que contactam com vítimas e agressores;
- Definição de requisitos mínimos nas intervenções e *standards* de qualidade nos atendimentos; Harmonização de metodologias.

**Riscos**

- Projetos de curta duração, muito dependentes do financiamento para continuarem a atuar ao nível da prevenção, da formação, do apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas e da intervenção com agressores.
- Desculpabilização por parte das vítimas e sociedade em geral em função de representações e hábitos culturais associados a relações de subordinação, assimetrias de poder, estereótipos de género e à discriminação de grupos vulneráveis.
- Fraca adesão aos programas de acompanhamento por parte das pessoas agressoras.

## 2.2.2. Aplicação do Método de Análise de Impacto Contrafactual TO 1.01 Estágios para adultos e TO 1.02 Apoios à contratação

58. No caso específico do OE1.1 foi utilizada uma abordagem contrafactual, que é uma técnica puramente quantitativa e o que está em causa é quantificar os impactos líquidos das intervenções a partir de um processo, que compara, ao longo de um determinado período de tempo, grupos-alvo das medidas e grupos de controlo equivalentes. Do seu resultado é possível determinar de forma mais ou menos precisa o impacto das medidas.

59. Em concreto, a Análise de Impacto Contrafactual compara os resultados observados de uma intervenção com os resultados que teriam sido alcançados se a mesma não tivesse ocorrido (o contrafactual), pretendendo assim medir o efeito líquido das intervenções, incidindo no âmbito da presente avaliação nas TO 1.01 Estágios para adultos e TO 1.02 Apoios à contratação, como coadjuvante da TdM.

60. A avaliação dos impactos foi ensaiada através uma análise de carácter quase-experimental – analisando os resultados obtidos pelo grupo-alvo da intervenção. O grupo-alvo é constituído por dois (sub)grupos, um referente aos beneficiários dessas medidas (grupo tratado) e outro respeitante aos não-beneficiários (grupo de controlo ou não tratado).

61. Para a realização do exercício foram recolhidos dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e do Instituto de Informática da Segurança Social (IISS).

62. Foi aplicada a técnica do *Coarsened Exact Matching*, de um para um, para estabelecer o emparelhamento entre os grupos tratado e de controlo. Nota que foram testadas outras técnicas, como o *Propensity Score Matching*, que se revelaram inviáveis.

63. O grupo de controlo final corresponde a outros utentes do IEFP, nomeadamente: a) utentes com mais de 30 anos para a avaliação dos estágios, e utentes com pelo menos 30 anos para avaliação das medidas de apoio à contratação; b) utentes que não beneficiaram de intervenções estruturantes (estágios, contratos de trabalho, etc.); c) utentes que beneficiaram de intervenções de foco pessoal ou de ações de formação, mas não de qualificação, ou seja, exclui formações conducentes a um grau académico, formações tecnológicas, formações profissionalizantes e afins; d) Intervenções com duração inferior a 90 dias, sendo que mais de 70% têm duração de um dia, e 90% têm duração máxima até 20 dias (3 semanas).

64. O impacto do tratamento foi avaliado através de um conjunto de indicadores denominado de variáveis de resultado, com base nos dados do IISS: taxa de emprego, remuneração mensal média, taxa de trabalhadores por conta de outrem (TCO), e taxa de trabalhadores independentes (TI). Ao contrário do que estava previsto, não foi possível avaliar o resultado nos tipos de contrato a termo ou sem termo (e as suas várias modalidades) uma vez que essa variável não foi fornecida pelo IISS.

65. O impacto foi avaliado entre o momento de entrada na intervenção e até 60 meses após, e para as intervenções iniciadas no período entre 2014 e 2020.

66. Foram analisados os resultados de impactos médios para os estágios até 11 meses, estágios entre 12 a 18 meses, e para cada uma das medidas de apoio à contratação (Estímulo 2013, Via Reembolso Taxa Social Única (TSU), Estímulo Emprego, Contrato-Emprego, e ATIVAR.PT), ou seja, foram efetuados sete contrafactuais distintos.

67. Para cada um dos sete contrafactuais foi realizada uma análise de sensibilidade, com aplicação de três modelos de emparelhamento distintos, num total de 21 modelos.

68. No caso dos estágios, a análise contrafactual foi complementada com a comparação entre os beneficiários que completaram a intervenção e os que não completaram. Esta análise foi possível pois na base de dados do IEFP existe uma variável com o resultado final da intervenção segundo essa instituição. No caso dos apoios à contratação essa informação era inexistente.

69. Foi realizada uma análise contrafactual por subgrupos agregando todos os estágios, e outra análise por subgrupos agregando todas as medidas de apoio à contratação.

## 2.3. Ponto de situação dos procedimentos de recolha e análise de informação

### 2.3.1. DESK RESEARCH – INFORMAÇÃO DOCUMENTAL

70. Nesta fase da avaliação, a análise documental foi fundamental para estabilizar o quadro metodológico de referência da Avaliação e processar informação relevante para obter uma visão enquadradora das intervenções em estudo, essencial para desenhar uma primeira resposta às questões de avaliação. A análise documental incidu essencialmente em:

- Materiais com informação sobre a programação do PT2020 e do PO ISE: as dinâmicas gerais de execução das tipologias de operação, nomeadamente Relatórios de Execução
- Informação relativa ao Portugal 2020 e ao PO ISE: (Acordo de Parceria, Documentos de Programação, Relatórios do Programa, Regulamentos Específicos, Avisos de Abertura de Candidaturas, Avaliações *ex ante*, Legislação nacional e regional referente ao Portugal 2020,....)
- Regulamentos europeus referentes ao período de programação 2014-2020
- Documento de políticas públicas sobre temáticas relevantes para a avaliação
- Dispositivo de Avaliações (externas, internas, autoavaliação) realizadas em períodos anteriores, ao Programa Escolhas (PE), envolvendo os relatórios e anexos correspondentes
- Avaliações realizadas em períodos de programação anteriores, nomeadamente no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)
- Estudos relacionados com as temáticas objeto de avaliação.

71. É importante referir que a análise documental assume uma natureza transversal, de recolha de informação qualitativa, de mobilização permanente ao longo do exercício de avaliação e de suporte à resposta a várias questões de avaliação, numa perspetiva de triangulação com as restantes fontes de informação.

#### Research - Informação quantitativa (estatística e do SI do PT2020 e sistema estatístico nacional)

72. As respostas às questões de avaliação apresentadas neste relatório, incluem uma análise das bases de dados atualizadas disponibilizadas quer pelo PO ISE (candidaturas, reembolsos, pagamentos e indicadores de realização e resultado), quer de fontes estatísticas nacionais (IEFP, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC); Instituto Nacional de Estatística (INE), Instituto de Segurança Social (ISS)), quer ainda da base/plataforma de dados do Programa Escolhas – AGIL (TO 3.11 Programa Escolha).

#### Análise de Impacto Contrafactual

73. Complementarmente, realizou-se a exploração de dados administrativos numa AIC incidindo nas TO 1.01 Estágios para adultos e TO 1.02 Apoios à contratação, tendo sido avaliadas as intervenções iniciadas entre os anos de 2014 e 2020, estritamente dirigidas a adultos. O primeiro caso, estágios, abrange adultos com mais de 30 anos de idade, e o segundo, medidas de apoio à contratação, abrange utentes com pelo menos 30 anos, no momento do início da intervenção.

#### Grupo-alvo

74. O grupo-alvo é o conjunto de indivíduos constituintes do grupo tratado e do grupo de controlo. No caso em estudo, considera-se que a alternativa à participação em medidas de integração de adultos no mercado laboral é a não participação nas intervenções em avaliação. Considerando que a participação nas intervenções em avaliação é circunscrita aos adultos desempregados inscritos no IEFP, o grupo de controlo é constituído por outros adultos inscritos no IEFP, mas que não beneficiaram da medida específica em análise.

75. Não é verosímil incluir adultos não inscritos no IEFP por três motivos principais: o primeiro é o da exigência de pelo menos uma base de dados que detenha um conjunto de variáveis de controlo observáveis que permitam determinar situações e perfis semelhantes entres indivíduos colocados nos grupos tratado e de controlo; logo, não é possível obter dados de caracterização de indivíduos não utentes do IEFP, ou seja, não constantes da base de dados. O segundo motivo é o de que para o grupo-alvo, que inclui o universo dos indivíduos a usar na análise, é necessário garantir que os percursos profissional e formativo, assim como as possibilidades de emprego, antes da entrada na intervenção, sejam semelhantes; tal implica que todos os indivíduos do grupo-alvo respeitem os mesmos deveres e usufruam das mesmas possibilidades de apoio ao emprego inerentes à inscrição no IEFP (por exemplo, um indivíduo não inscrito no IEFP não tem direito aos apoios à contratação que essa inscrição proporciona). O terceiro motivo é o de que podem subsistir distinções

## Relatório Final

significativas e não observáveis entre indivíduos inscritos e não inscritos no IIEFP, por exemplo, a inscrição pode representar uma maior proatividade na procura de emprego e de acesso aos apoios a encontrar emprego.

76. O universo inicial do grupo-alvo é constituído por:

- indivíduos inscritos no IIEFP, em qualquer momento, pelo menos a partir de 1 de janeiro de 2014;
- adultos com mais de 30 anos de idade no caso dos estágios, e adultos com pelo menos 30 anos no caso das medidas de apoio à contratação, ao momento do início da intervenção.

## Recolha de dados

77. Com o intuito de obter os dados necessários ao exercício proposto, foi realizado um conjunto de reuniões com o IIEFP. Após discussão e verificação dos dados disponíveis no sistema informático do IIEFP, o pedido de dados consagrou as seguintes variáveis: data de inscrição/registo no IIEFP, data de nascimento, sexo, habilitações académicas, nacionalidade, local de residência, Classificação das Atividades Económicas (CAE) do último emprego, tipologia de seleção (sinaliza utentes de estatuto especial, como por exemplo, pessoas com deficiência e ou incapacidade, pessoas que integrem família monoparental, refugiados, ex-reclusos, etc.), movimentos estatísticos de categoria, com datas (registos, reinscrições, situação face ao emprego), e intervenções realizadas pelos utentes (com datas, movimentos, resultados).

78. A seleção deste conjunto de variáveis partiu de dois critérios: o primeiro é o de as variáveis operacionalizarem um conjunto de dimensões que determinam diferentes possibilidades de integração no mercado laboral; o segundo é o de disponibilidade, estas são as variáveis encontradas na base de dados do IIEFP, e que respeitam o primeiro critério.

79. Saliencia-se que, das bases de dados efetivamente fornecidas pelo IIEFP não constam a tipologia de seleção nem o CAE do último emprego.

80. Também foram solicitados ao IIEFP alguns dados obtidos ao abrigo do protocolo celebrado entre o IIEFP e o IISS, nomeadamente a renumeração mensal e o tipo de relação laboral (trabalhador por conta de outrem, trabalhar independente, serviço doméstico, membro de órgãos estatutários, etc.).

81. Estas duas variáveis foram selecionadas de acordo com os critérios de disponibilidade da base de dados do IISS, e de enquadramento no conjunto de resultados que se pretendem medir. Apesar de constar da base de registos do IISS o número de dias de registo em cada mês por utente, a troca destes dados não se encontra prevista no protocolo entre o IIEFP e o IISS, pelo que essa variável foi excluída, apesar de solicitada. A ausência desta variável implica a impossibilidade de verificar se o registo da remuneração mensal corresponde a um mês completo ou incompleto.

82. Considerando que as intervenções em estudo iniciaram no ano de 2014, o período para o qual se requereu os dados data de 1 de janeiro de 2009 até aos últimos registos disponíveis. Esta opção permite controlar o estado face ao emprego/desemprego, ou seja, o percurso profissional e/ou o percurso como desempregado, até 5 anos (60 meses,  $t_{\text{intervenção}-60}$ ) antes da entrada na intervenção (momento  $t$ ). Por outro lado, as variáveis resultado consideram o período, máximo, até 5 anos (60 meses,  $t_{\text{intervenção}+60}$ ) após o término da intervenção.

83. Todos os dados solicitados correspondem a microdados, ou seja, a dados individuais, devidamente anonimizados e protegidos de acordo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) em vigor.

84. A construção do modelo de contrafactual envolve a seleção das variáveis de controlo e resultado, a definição substantiva do grupo de controlo, a aplicação de modelos de emparelhamento, e a delimitação final dos grupos tratado e de controlo e respetivas caracterizações.

## Seleção das variáveis de controlo

85. Para caracterizar os fatores que influenciam o resultado no mercado de trabalho, a seleção das variáveis de controlo considera três dimensões fundamentais:

- a) Perfil sociográfico do beneficiário (sexo, nacionalidade, idade, habilitações académicas);
- b) Caracterização do contexto e da conjuntura do mercado laboral (área territorial de residência e ano);
- c) Caracterização longitudinal do estado face ao emprego/desemprego, num período anterior, até 5 anos, ao início da intervenção, ou seja, caracterização do percurso/estado laboral pré-intervenção.

Relatório Final

86. A definição destas três dimensões inclui os aspetos mais determinantes nas diferentes possibilidades de obter emprego. Em primeiro lugar, as taxas de emprego e desemprego, e o vínculo laboral, mais estável ou mais precário, é distinto para diferentes categorias sociais, daqui a inclusão da caracterização sociográfica. Em segundo lugar, as taxas de emprego e de desemprego são distintas consoante os territórios e variam temporalmente, daqui a dimensão do contexto e da conjuntura do mercado de trabalho. Em terceiro lugar, a caracterização longitudinal face ao emprego/desemprego, anterior à intervenção, permite captar um determinado percurso de vida que pode influenciar os resultados da intervenção, captando aspetos como desemprego de longa duração, desemprego recorrente, tipo de relação laboral (se o indivíduo é trabalhador por conta de outrem, trabalhador independente, entre outras situações).

Tabela 8. Dimensões e variáveis de controlo

Dimensão de análise	Variável de controlo	Fonte de dados
Sociografia do beneficiário	Sexo em t	IEFP
	Nacionalidade em t	IEFP
	Faixa etária em t	IEFP
	Habilitação académica em t	IEFP
Contexto e conjuntura	Região de residência, NUTS II, em t	IEFP
	Data de início da intervenção	IEFP
Percurso laboral	Empregado (sim/não), entre t e t-60meses	IISS
	Renumeração mensal, entre t e t-60meses (euros)	IISS
	Tipo de relação laboral, entre t e t-60meses	IISS

87. A categorização de cada variável é esclarecida aquando da apresentação dos modelos de emparelhamento, pois é distinta consoante os vários modelos testados, incluindo na fase de análise de sensibilidade. Optou-se por usar a variável Empregado (sim/não) em detrimento da variável Desempregado (sim/não), pois é preferível usar a variável que será simultaneamente variável de controlo e de resultado, e que mede a taxa de emprego. Deste modo, será possível controlar diretamente se existe ou não diferença significativa nessa variável resultado antes da intervenção, o que aumenta a confiabilidade nos resultados.

88. Por último, ressalva-se que as medidas alteraram o seu figurino ao longo do período em análise, introduzindo regras de elegibilidade e apoios diferentes. Esta questão é ultrapassada pela inclusão da variável de controlo que sinaliza o momento da entrada na intervenção (além de controlar o contexto socioeconómico), ou seja, delimita, por si, as regras e o tipo de medida a que os utentes estão sujeitos.

**Simulações de emparelhamento na definição das variáveis de controlo**

89. Uma vez definidas as dimensões e o leque de variáveis de controlo, foram efetuadas simulações de emparelhamento.

90. O primeiro método testado foi *Propensity Score Matching* (PSM). Este método realiza uma regressão logística que atribui pontuações (scores) a cada indivíduo de acordo com as variáveis de controlo, medindo a probabilidade de pertença ao grupo tratado ou de controlo, emparelhando indivíduos com propensão semelhante. No caso do PSM os casos são emparelhados um para um, ou seja, o número de casos nos grupos tratado e de controlo são iguais, sendo esta a principal vantagem deste método. Em segundo lugar, permite emparelhar casos que não são exatamente iguais segundo as variáveis de controlo, mas que estatisticamente têm possibilidades iguais nos resultados. Contudo, exige a verificação de alguns pressupostos, entre os quais o do equilíbrio entre grupos tratado e de controlo.

91. Após algumas simulações a última condição, equilíbrio entre grupos tratado e de controlo, nunca se verificou pelo que se revelou inviável aplicar este método neste caso de estudo.

92. Neste sentido, optou-se por testar o *Coarsened Exact Matching* (CEM), que permite o emparelhamento entre pelo menos um caso do grupo tratado e um caso do grupo de controlo, podendo ser emparelhados mais de um caso, num ou nos dois grupos, pelo que são constituídos estratos. Um ou mais casos do grupo tratado é emparelhado a um ou mais casos do grupo de controlo se possuírem todas as características (categorias) das variáveis de controlo idênticas, o que determina a sua denominação de emparelhamento exato. A vantagem mais preponderante deste método reside no facto de produzir grupos equilibrados, ou seja, a caracterização dos grupos tratado e de controlo são semelhantes, excluindo a necessidade dessa verificação que é requerida por outros métodos. Potencia, assim, a viabilidade da análise das heterogeneidades dos efeitos do tratamento, ou seja, uma análise por subgrupos de interesse, uma vez que os estratos criados pelos emparelhamentos são comparáveis entre grupos.



Relatório Final

93. Foi possível estabelecer um grupo de controlo através do método CEM, optando-se por realizar um emparelhamento de um para um, pois simplifica a análise por subgrupos de interesse. Contudo, ressalva-se que surgiram alguns problemas ao aplicar o método CEM. Um dos principais problemas foi o número elevado de variáveis de controlo iniciais que impossibilitou a utilização de algumas variáveis que caracterizam o percurso como desempregado antes da intervenção. Assim, não foi possível caracterizar o estado aquando na situação de desemprego, ou seja, não foi possível incluir o percurso ocupacional (participação em intervenções anteriores do IEFP) nem a indisponibilidade para o emprego de cada um dos utentes segundo o estado definido pelo IEFP. Tal inviabilizou as primeiras tentativas de emparelhamento através deste método, pois não existiam casos suficientes entre os grupos tratado e de controlo para emparelhar. Menos de 8% dos beneficiários de estágios e medidas de apoio seriam emparelhados caso se recorresse ao estado face ao desemprego. Apenas foi possível incluir o estado face ao emprego (empregado ou não), a remuneração média, e o tipo de relação laboral.

94. Por último, após simulações também se constatou que basta utilizar o estatuto de TCO (sim/não) como variável de controlo face à qualificação do tipo de relação laboral, pois indiretamente esta variável consegue controlar a taxa de TI.

**Seleção das variáveis de resultado**

95. A medição do impacto do tratamento consiste na comparação das estimativas do desempenho entre os grupos tratado e de controlo, face a um conjunto de variáveis resultado.

**Tabela 9. Dimensões e variáveis de resultado**

Dimensão de análise	Variável de resultado	Fonte de dados
Percurso laboral	Empregado (sim/não), entre t e t-60meses	IISS
	Remuneração mensal, entre t e t-60meses (euros)	IISS
	Tipo de relação laboral: TCO, entre t e t-60meses	IISS
	Tipo de relação laboral: TI, entre t e t-60meses	IISS

96. O impacto das intervenções é calculado medindo a diferença na taxa de emprego, na remuneração mensal média, na taxa de TCO, e na taxa de TI, entre os grupos tratado e de controlo.

97. Um indivíduo é considerado empregado se num determinado mês tem um registo de remuneração na Segurança Social (SS), independentemente do tipo de relação laboral. A remuneração mensal de cada utente é calculada somando todos as categorias de rendimentos auferidos num mês. As taxas de TCO e TI representam a percentagem de beneficiários com o respetivo tipo de relação laboral. Para os beneficiários que num mês têm mais de um registo de remuneração, referentes a diferentes tipos de relação laboral, apenas é considerado a relação laboral associada à remuneração principal, a de maior valor monetário. Para o cálculo de remuneração mensal média e das taxas de TCO e de TI apenas são considerados os indivíduos empregados no respetivo mês.

98. O período temporal dos resultados é trimestral a partir do terceiro mês (t+3) após o início da participação (momento t) no estágio ou na medida de apoio à contratação e até ao sexagésimo mês (t+60).

**Definição do grupo de controlo**

99. O grupo de controlo selecionado corresponde apenas a uma parte do restante universo de utentes do IEFP, ou seja, não inclui a totalidade dos utentes não beneficiários. As primeiras simulações de emparelhamento consideraram apenas a seleção dos utentes que não tinham beneficiado de nenhuma outra intervenção no âmbito do IEFP. O objetivo era medir o impacto das intervenções PO ISE em contraste com a ausência de qualquer tipo de intervenção. Contudo, com esta opção eram emparelhados menos de 6% do total de beneficiários PO ISE.

100. Para ultrapassar esse obstáculo, decidiu-se testar um grupo de controlo cujos utentes tivessem beneficiado de algumas medidas de apoio do IEFP. Ou seja, testar os resultados das intervenções PO ISE face a outro tipo de intervenções. Dado o carácter dos estágios e das medidas de apoio à contratação financiados pelo PO ISE, que contemplam um período prolongado de tempo, e formação em contexto de trabalho no primeiro caso, e, por conseguinte, a integração no próprio mercado de trabalho, decidiu-se testar um grupo de controlo cujas intervenções se caracterizem por curta duração e que não contemplem a integração no mercado de trabalho, nem a formação/qualificação. Por outras palavras, foram excluídas as intervenções de matriz estruturante, que diretamente impactam na taxa de emprego e no nível de qualificação, e foram selecionadas intervenções com foco mais pessoal e limitado e que não se traduzem diretamente em estados face ao emprego nem em aquisição capitais educacionais. As intervenções selecionadas incluem sessões de



## Relatório Final

esclarecimento, técnicas de construção do currículo, técnicas e apoio à procura de emprego, desenvolvimento de competências pessoais, entre outras semelhantes. Caracterizam-se por serem de curta duração, normalmente de um dia ou poucos dias.

101. Após várias simulações foi possível encontrar um grupo de controlo que se considera viável. Contudo, foi necessário alargar um pouco mais os critérios de seleção do grupo de controlo, cuja caracterização final é a seguinte:

- Utentes com mais de 30 anos para a avaliação dos estágios, e utentes com pelo menos 30 anos para avaliação das medidas de apoio à contratação;
- Utentes que não beneficiaram de intervenções estruturantes;
- Utentes que beneficiaram de intervenções de foco pessoal ou de ações de formação, mas não de qualificação, ou seja, exclui formações conducentes a um grau académico, formações tecnológicas, formações profissionalizantes e afins;
- Intervenções com duração inferior a 90 dias, sendo que mais de 70% têm duração de um dia, e 90% têm duração máxima até 20 dias (3 semanas).

102. Aos critérios substantivos enumerados, foi ainda verificado que não existe diferença significativa nos resultados das variáveis de resultado (taxa de emprego, remuneração mensal média, taxa de TCO e taxa de TI) entre os grupos das várias intervenções selecionadas para constituir o grupo de controlo. Este critério permitiu alargar o grupo de controlo a algumas intervenções formativas de competências mais transversais, mantendo as conducentes a um nível de qualificação excluídas.

103. Em conclusão, o grupo de controlo caracteriza-se por utentes que apenas beneficiaram de intervenções de curta duração, de foco pessoal e não estruturante.

### 2.3.2. Entrevistas Semi-diretivas

104. Foi realizado um conjunto de entrevistas semi-diretivas a vários *stakeholders* tendo em vista a recolha de elementos críticos da Teoria da Mudança e da recolha de perspetivas relevantes para a resposta às Questões de Avaliação. Segue a lista das entidades entrevistadas

- Estrutura de missão do Programa Escolhas
- Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) - entidade coordenadora da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD) e da Rede de Apoio e Proteção a Vítimas de Tráfico (RAPVT)
- EMIG – Estrutura de Missão para a Igualdade de Género
- FORMEM- Federação Portuguesa da Formação Profissional e Emprego de Pessoas com Deficiência e Incapacidade
- CEFPI- Centro de Educação e Formação Profissional Integrada
- CRPG - Centro de Reabilitação Profissional de Gaia
- IEFP, I.P.
- Autoridade de Gestão (AG) PO ISE
- CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
- ISS, I.P. - Instituto da Segurança Social
- ACM- Alto Comissariado para as Migrações
- Quaternaire Portugal- Entidade responsável pela Avaliação das Medidas de Inovação Social

105. Nos volumes de anexos encontram-se as sinopses das entrevistas realizadas divididas por cada uma das opções metodológicas<sup>7</sup>:

106. Face à meta análise realizada às duas avaliações existentes sobre a IEJ, a Equipa de Avaliação considerou a menor pertinência e necessidade de realizar entrevistas com entidades ligadas à implementação do Eixo 2 (DGAL, DGES), de acordo com o previsto no Relatório Inicial.

<sup>7</sup> A exceção é a área do emprego na Opção 2.2 uma vez que a equipa de avaliação, por motivos de tempo, teve possibilidade de efetuar as sinopses.

Relatório Final

107. A entrevista à EMPIS foi substituída por uma reunião de trabalho com a entidade responsável pela Avaliação das Medidas de Inovação Social.

108. Face à existência atempada da Avaliação do MAVI que foi alvo de meta análise (não prevista em sede de Relatório Inicial) não se revelou necessária a entrevista com o INR.

2.3.3. Multi-Inquérito por questionário

109. A aplicação de inquéritos no âmbito da presente Avaliação visa obter um conjunto alargado de informação de carácter qualitativo e quantitativo que permita suprir as ausências de informação existentes, nomeadamente ao nível dos Sistemas de Informação do Programa, assim como, sistematizar informação para o teste dos elementos constituintes das 4 TdM desenhadas para os objetivos específicos alvo de maior aprofundamento metodológico e para a resposta às Questões de Avaliação.

110. No presente exercício avaliativo, a aplicação desta técnica assumiu igualmente uma natureza transversal aos vários OE sendo, no entanto, utilizada de forma direcionada e segmentada de modo a complementar eficazmente lacunas detetadas ao nível da informação secundária disponível e tendo em consideração as opções de aprofundamento metodológico adotadas.

111. De forma a abranger todos os OE do PO ISE e tendo em consideração as opções de aprofundamento metodológico apresentadas, foram aplicados os seguintes inquéritos:

- **Questionário às Entidades Beneficiárias<sup>8</sup> das TO objeto da opção de aprofundamento metodológico 2.1<sup>9</sup>**
- **Questionário às entidades beneficiárias da TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (opção 2.2.)**
- **Questionário às pessoas com deficiência e ou incapacidade apoiadas pela TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e TO 3.02 - Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade (opção 2.2)**
- **Questionário às entidades empregadoras apoiadas pela TO 3.02 - Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade (opção 2.2)**
- **Questionário entidades beneficiárias de TO 3.17 relacionadas com a violência de género/doméstica (opção 2.2.)**
- **Questionário a entidades promotoras e entidades parceiras da TO 3.11 Programa Escolhas (opção 2.2)**

112. Os inquéritos foram aplicados ao universo de entidades que beneficiaram dos apoios do PO ISE com contactos de email válidos, tendo sido utilizadas as bases de dados disponibilizadas pelo PO ISE.

113. A inquirição teve por base uma plataforma web, com aplicação on-line ativa entre:

- os dias 24 de junho e 26 de julho de 2022. Ao longo deste período foram feitos vários reforços por parte da equipa de Avaliação (12/07 e 18/07) de forma a alavancar a taxa de resposta - **Questionário às Entidades Beneficiárias das TO objeto da opção de aprofundamento metodológico 2.1**
- os dias 28 de junho e 29 de julho de 2022. Ao longo deste período foi feito um reforço por parte da equipa de Avaliação (12/07) de forma a alavancar a taxa de resposta - **Questionário às pessoas com deficiência e ou incapacidade apoiadas (Opção 2.2. TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e 3.02 - Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade)**
- os dias 30 de junho e 31 de julho de 2022. Ao longo deste período foram feitos vários reforços por parte da equipa de Avaliação (12/07 e 26/07) de forma a alavancar a taxa de resposta - **Questionário às entidades empregadoras apoiadas (Opção 2.2. 3.02 - Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade)**
- os dias 30 de junho e 05 de setembro de 2022. Ao longo deste período foram feitos vários reforços por parte da

<sup>8</sup> “Organismo público ou privado, responsável pelo arranque ou pelo arranque e execução da Operação” - Fonte: Glossário Comum dos FEEL – Portugal 2020 e Decreto- Lei nº 159/2014 de 27 de outubro.

<sup>9</sup> 1.06 - Apoio técnico de planos para a igualdade; 1.16 - Reforço da Capacitação Institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS; 3.05 - Capacitação para a Inclusão; 3.06 - Português para todos Português Língua de Acolhimento; 3.08 - Inserção Socioprofissional da Comunidade Cigana; 3.09 - Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais; 3.13 - Formação e sensibilização para um voluntariado de continuidade; 3.14 - Ações de Sensibilização e Campanha; 3.15 - Formação de públicos estratégicos; 3.16 - Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos; 3.23 - Rede local de intervenção social (RLIS); 3.30 - Formação de Profissionais do Setor da Saúde; 3.36 - Capacitação Institucional das organizações da economia social; 4.01 - Assistência Técnica

Relatório Final

equipa de Avaliação (12/07, 26/07 02/08 e 11/08) de forma a alavancar a taxa de resposta - **Questionário às entidades beneficiárias da TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (opção 2.2.)**

- os dias 04 de julho e 09 de agosto de 2022. Ao longo deste período foi feito um reforço por parte da equipa de Avaliação (13/07, 02/08) e realizados diversos contactos telefónicos de forma a alavancar a taxa de resposta - **Questionário entidades beneficiárias de TO relacionadas com a violência de género/doméstica (opção 2.2. TO 3.17).**
- os dias 27 de junho de 2022 a 14 de julho de 2022. Devido ao reduzido número de respostas obtidas até ao dia 14 de julho, a equipa de avaliação pediu que fosse realizado um reforço pelos Coordenadores do Programa Escolhas para que as equipas coordenadoras dos projetos respondessem ao questionário- **Questionário entidades – Entidade Promotoras do Programa Escolhas.**
- A pedido da equipa de Avaliação foi enviado um email, por parte do PO ISE, no final de junho (27 e 28 de junho) dirigido a todos as entidades beneficiárias alvo de inquérito no âmbito da avaliação com o intuito de reforçar que o processo de inquirição se encontrava a decorrer, sensibilizando para a importância de responder aos mesmo.

**Tabela 10. Ponto de situação dos questionários**

	Q. Enviados	Q. Devolvidos	Q. Válidos	Taxa de resposta (%)
Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade	1882	184	172	13,0
Inquérito às Pessoas com Deficiência ou Incapacidade	2332	314	410	20,3
Inquérito às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01 - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade	136	11	38	30,4
Inquérito às Entidades Beneficiárias medidas da área da violência de género/doméstica	95	3	38	59,4 <sup>10</sup>
Inquérito às Entidade Promotoras do Programa Escolhas	93	-	75	80,6

<sup>10</sup> 41 respostas obtidas dos 69 emails enviados e que se mantiveram ativos. Foram enviados 95 emails com *link* para o questionário, dando sempre a possibilidade de a mesma entidade preencher apenas um questionário, eliminando-se os emails cujo projetos já se encontravam noutra resposta da mesma entidade beneficiária. Refira-se que entre os emails que não responderam, encontram-se entidades com mais do que um email

**Tabela 11. Questionário às Entidades Beneficiárias das TO objeto da opção de aprofundamento metodológico 2.1**

	Q. Enviados	Q. Devolvidos	Q. Válidos	Taxa de resposta
1.06 - Apoio técnico de planos para a igualdade	59	1	44	75,9
1.16 - Reforço da Capacitação Institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS	8	1	4	57,1
3.05 - Capacitação para a Inclusão	391	19	145	39,0
3.06 - Português para todos Português Língua de Acolhimento	17	-	13	76,5
3.08 - Inserção Socioprofissional da Comunidade Cigana	7	-	4	57,1
3.09 - Projeto de Mediadores Municipais e Interculturais	30	1	16	55,2
3.13 - Formação e sensibilização para um voluntariado de continuidade	6	-	3	50,0
3.14 - Ações de Sensibilização e Campanha	4	1	2	66,7
3.15 - Formação de públicos estratégicos	97	4	40	43,0
3.16 - Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos	89	4	41	48,2
3.23 - Rede local de intervenção social (RLIS)	127	11	51	44,0
3.30 - Formação de Profissionais do Setor da Saúde	85	3	39	47,6
3.36 - Capacitação Institucional das organizações da economia social	12	1	6	54,5
4.01 - Assistência Técnica	13	3	5	50,0
<b>Total</b>	<b>945</b>	<b>49</b>	<b>413</b>	<b>46,1</b>

114. A tabela seguinte apresenta o universo de contactos, as amostras definidas e o número de questionários recebidos. O nível de cobertura é ilustrativo dos bons resultados obtidos no processo de inquirição às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade, Pessoas com Deficiência ou Incapacidade e Entidades Beneficiárias das TO objeto da opção de aprofundamento metodológico 2.1, para o qual contribuiu o investimento associado ao processo de follow-up que acompanhou a aplicação dos inquéritos, refletindo também um contexto de assinalável disponibilidade do público-alvo para colaborar na iniciativa.

115. Os resultados dos inquéritos para a amostra obtida são estatisticamente significativos, o que significa que as conclusões podem ser extrapoladas para o universo com uma margem de erro bastante aceitável de 5% para um intervalo de confiança de 99,0%, no caso dos inquéritos às Pessoas com Deficiência ou Incapacidade e às Beneficiárias das TO objeto da opção de aprofundamento metodológico 2.1, e de 95% no Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade e Entidades Promotoras do Programa Escolhas.

**Tabela 12. Universo e amostra do processo de inquirição**

	Universo	Margem de erro (%)	Nível de confiança (%)	Amostra a obter	Inquéritos recebidos
Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade	1882	5	95	218	250
Inquérito às Pessoas com Deficiência ou Incapacidade	2332	5	99	360	414
Entidades Beneficiárias das TO objeto da opção de aprofundamento metodológico 2.1	945	5	99	294	413
Inquérito às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01	136	9,4	90	49	49
Inquérito às Entidades Beneficiárias medidas da área da violência de género/doméstica	81	9,1	90	41	41
Inquérito às Entidades Promotoras do Programa Escolhas	93	5	95	70	75

116. No caso dos inquéritos às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01 e às Entidades Beneficiárias das Tipologias de Operação da área da violência de género/doméstica, o processo de inquirição revelou-se mais difícil. Apesar de o número de follow-up ter sido o dobro dos realizados para os restantes questionários, o número de respostas alcançado não permitiu obter amostras tão robustas como as anteriores.

Relatório Final

117. Após a finalização do processo de inquirição, as perguntas de resposta aberta foram revistas e codificadas. As operações de análise e tratamento da informação foram realizadas com o auxílio do software de análise estatística IBM SPSS Statistics® e MsExcel®. O Volume de Anexos II apresenta os apuramentos dos resultados e os instrumentos de notação aplicados.

**2.3.4. Estudos de Caso**

118. Os Estudos de Caso correspondem a uma técnica integrada de aquisição de informação vocacionada para sustentar a análise detalhada e em profundidade de situações específicas, colmatando assim as insuficiências que outras técnicas individualmente consideradas para a compreensão dos objetos em estudo e/ou avaliação. A seleção desta metodologia justifica-se pela necessidade de avaliar, com exemplos práticos, resultados e impactos, assim como identificar elementos de evidência de fatores de sucesso e insucesso das intervenções apoiadas, que possam favorecer a eficácia.

119. Estes assentam numa abordagem multi-método que contempla explicitamente a integração de diferentes métodos de recolha e análise de informação (documental, entrevistas, entrevistas biográficas) e multi-atores (dirigentes e técnicos de entidades beneficiárias e parceiras, destinatários)<sup>11</sup>.

120. No Volume II de anexos encontra-se as fichas dos estudos de caso da área da qualificação e apoio ao emprego de PCDI e do Programa Escolhas, bem como as sinopses das entrevistas realizadas nos estudos de caso da área da violência de género/doméstica<sup>12</sup>.

- **Deficiência – qualificação e apoio ao emprego**

121. Foram realizados 3 Estudos de Caso em cada um dos territórios abrangidos pelos apoios (Norte, Centro, Alentejo) de acordo com os critérios de seleção definido.

122. A realização destes estudos de caso contempla:

- Recolha documental
- Entrevista a entidades beneficiárias
- Entrevistas biográficas a beneficiários
- Entrevistas a entidades empregadoras beneficiárias

123. Na tabela seguinte encontra-se resumida a execução dos estudos de caso.

**Tabela 13. Ponto de situação dos estudos de caso da área da deficiência – qualificação e apoio ao emprego**

Código	Recolha de Documentos	Entrevista Individual com Coordenadora	Entrevista Empresas	Entrevista Beneficiários
A	√	√	√	√
B	√	√	√	√
C	√	√	1 entrevista	1 entrevista

- **Programa Escolhas**

124. Apesar de na metodologia inicial estarem previstos 5 Estudos de Caso, a Equipa de Avaliação decidiu trabalhar com 6 casos na sequência da análise prévia efetuada aos projetos Escolhas a partir dos dados cedidos pelo Programa Escolhas (2 projetos selecionados aleatoriamente em cada um dos 3 perfis identificados)<sup>13</sup>.

125. A realização destes estudos de caso contempla:

- Documentos (Candidaturas às várias gerações + Relatórios finais de avaliação dos projetos, quando disponíveis em PDF)
- Entrevista individual com a Coordenadora do projeto
- Entrevista de grupo com o Consórcio

<sup>11</sup> Como já referido anteriormente em sede de proposta tinha sido referido a realização de *focus group* no âmbito dos estudos de caso, no entanto, com o evoluir do trabalho e o facto de grande parte dos estudos terem sido feitos à distância, a equipa de avaliação optou por entrevistas de grupo.

<sup>12</sup> Na área da violência de género /doméstica uma vez que os estudos de caso eram de menor dimensão, a equipa de avaliação optou por apresentar as sinopses das entrevistas.

<sup>13</sup> O processo de seleção dos estudos de caso do PE encontra-se no Volume II de Anexos.



Relatório Final

- Entrevista de grupo a beneficiários/participantes nos projetos
- Entrevista de grupo a ex-beneficiários/ ex-participantes nos projetos

126. Na tabela seguinte encontra-se resumida a execução da recolha de informação junto dos projetos Escolhas selecionados.

**Tabela 14. Ponto de situação dos Estudos de Caso do Programa Escolhas**

Código	Recolha de Documentos	Entrevista Individual com Coordenadora	Entrevista de Grupo Consórcio	Entrevista de Grupo Beneficiários	Entrevista de Grupo Ex Beneficiários
A	√	√	-	√	n.a.
B	√	√	√	√	√
C	√	√	√	√	Diz não ser possível
D	√	√	√	-	n.a.
E	√	√	√	√	Diz não ser possível
F	√	√	√	√	√

Legenda: n.a. = não se aplica (projetos iniciados apenas na 8ª geração, com interregno no caso do A que não teve 7ª geração, logo ainda sem ex-beneficiários)

- **Violência de género/doméstica**

127. Nas cinco ações a avaliar através da Teoria da Mudança na área da violência de género/doméstica – Ação 3.17.1 a 3.17.5 –, foram realizados 5 Estudos de Caso, para obter informação em profundidade através da recolha e análise de elementos de natureza qualitativa. Na seleção dos estudos de caso tentou-se garantir, como previsto, pelo menos um estudo de caso por ação em análise – 3.17.1 a 3.17.5 – dando prioridade às entidades beneficiárias que têm/tiveram projetos aprovados em mais do que uma ação e/ou em mais do que um ano (2017 e 2019), as regiões NUTS II abrangidas – Alentejo, Centro e Norte, bem como diversificar de acordo com a informação sobre os projetos que foi enviada pelo PO ISE a 1 de julho.

128. A realização destes estudos de caso contempla:

- análise documental;
- entrevistas a dirigentes, a elementos da equipa técnica e não técnica e de voluntários que contactem com vítimas;
- entrevistas biográficas a utentes vítimas para aferir o impacto desta(s) intervenção(ões).

129. Na tabela seguinte encontra-se resumida a execução da recolha de informação junto dos projetos selecionados

**Tabela 15. Ponto de situação dos Estudos de Caso da Violência de género/doméstica**

Código	Recolha de Documentos	Entrevista Individual/Grupo com responsável do projeto e/ou da entidade beneficiária	Entrevista Individual Beneficiários - Vítimas
A	√	√	√ 2 vítimas
B	√	√	√ (2 vítimas)
C	√	√	A entrevista foi cancelada pois as vítimas de tráfico estão expressamente proibidas de falar.
D	√	√	n.a.
E	√	√	n.a.

Legenda: n.a. = não se aplica (as entidades beneficiárias não tiveram contacto com vítimas)

### 2.3.5. Workshops

130. No âmbito dos trabalhos de desenvolvimento das diferentes TdM foram realizados Workshops de validação metodológica – 4 sessões, uma para cada área de maior aprofundamento metodológico (opção 2.2.). A lista de participantes nestes workshops é a seguinte:

Tipologia de operação	Data/hora	Entidades confirmadas
TO 3.17 (Ação 3.17.1 a 3.17.5) Violência de género/doméstica	10 de novembro de 2021 (15h)	1 representante da Polícia de Segurança Pública (PSP)
		2 representantes da APAV
		1 técnico do PO ISE
TO 3.11 Programa Escolhas	11 de novembro de 2021 (16h30)	1 representante do Programa Escolhas
		2 peritos da área
		1 representante do PO ISE
TO 1.01 e 1.02 Área do Emprego	12 de novembro de 2021 (16h)*	1 representante do IEFP
		3 peritos da área
		3 representantes do PO ISE
TO 3.01 e 3.02 Área da qualificação e emprego de pessoas com deficiência	16 de novembro de 2021 (10h)	3 representantes do PO ISE
		1 representante do CRPG
		1 representantes do IEFP
		1 peritos da área

Nota: \* Apesar de o workshop estar marcado e as presenças confirmadas, devido a impedimentos de última hora por parte dos participantes, o workshop não se realizou por falta de quórum. Foi substituído pela realização de entrevistas individuais a alguns dos peritos, nomeadamente Frederico Cantante (Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR)) e Adélia Costa (IEFP)

### 2.4. Dificuldades e limitações das opções metodológicas

131. A presente avaliação apresentou desafios metodológicos especialmente no que se refere à Opção 2.2. que mereceram diversas reflexões e considerações.

132. No âmbito da realização da AIC durante a fase de recolha de dados enumeram-se as seguintes limitações, dificuldades e estratégias acionadas:

- Dado que a recolha de dados envolve a articulação entre várias instituições e a obtenção de autorizações internas às instituições que fornecem os dados, imediatamente após o início dos trabalhos, em outubro de 2021, realizaram-se reuniões com o IEFP que iniciaram o processo;
- Foi definido que o pedido de dados ao IISS seria consumado através do protocolo entre o IEFP e o IISS, pelo que os dados do IISS foram recolhidos através da intermediação do IEFP, o que à partida minimizava o tempo de espera de recolha de dados, pois agilizava a articulação entre instituições;
- Apesar de na base de registos do IISS constarem as variáveis “número de dias de registo” em cada mês por utente, e “tipo de vínculo a termo ou sem termo”, a troca destes dados não se encontra prevista no protocolo entre o IEFP e o IISS, pelo que as variáveis foram excluídas, apesar de solicitadas;
- Os dados do IEFP foram entregues a 1 de abril de 2022, tendo-se constatado que das variáveis solicitadas não constavam a tipologia de seleção (sinaliza utentes de estatuto especial, como por exemplo, PCDI, pessoas que integrem família monoparental, refugiados, ex-reclusos, etc.), nem o CAE do último emprego. Também se constatou a ausência de informações complementares importantes, tais como as tabelas auxiliares da codificação das variáveis, o que foi devidamente entregue pelo IEFP a 26 de abril de 2022. Os dados do IISS foram entregues a 1 de julho de 2022;
- Deste modo, os dados do IEFP foram entregues a menos de seis meses da entrega do relatório final, e os dados do IISS a 75 dias da data prevista para conclusão da avaliação. A demora na fase de recolha de dados teve

## Relatório Final

implicações consideráveis nas opções metodológicas, e gerou constrangimentos e limitações na realização do exercício de AIC, como se explana adiante.

133. No que respeita ao tratamento de dados foram identificadas as seguintes limitações:

- Uma vez que a entrega dos dados do IISS datou de 1 de julho de 2022, a consolidação desses dados, e a harmonização e combinação com os dados da base do IEFP, apenas terminou no final de julho de 2022;
- O tratamento e consolidação de dados foi um processo moroso pois o tamanho dos ficheiros, associado ao grande volume de informação, tornou o processamento computacional demorado. Para minimizar este constrangimento optou-se por consolidar os dados em bases de dados compartimentadas de modo a trabalhar cada base de dados de forma mais célere e controlada;
- O tempo útil disponível não permitiu testar os métodos de emparelhamento mais sofisticados e recentes, pelo que a estratégia privilegiou a aplicação de métodos mais consolidados na bibliografia, mas mais simples;
- Outra estratégia adotada foi a realização de simulações piloto em subamostras. Tal permitiu testar um modelo de contrafactual para o grupo de beneficiários de estágios de nove meses, e para uma parte dos restantes utentes do IEFP que constituíam o potencial grupo de controlo, ou seja, uma subamostra do grupo de controlo. Após encontrado um grupo de controlo válido nessa subamostra o exercício de emparelhamento foi replicado ao conjunto total de utentes do grupo de controlo, assim como aos beneficiários dos estágios de 12 meses, e das medidas de apoio à contratação;
- A estratégia de compartimentação das bases de dados também permitiu simular concomitantemente o emparelhamento com diferentes grupos de controlo e diferentes configurações de emparelhamento através do recurso a vários computadores, otimizando a utilização do tempo disponível;
- As primeiras simulações de emparelhamento não permitiram encontrar um grupo de controlo válido, considerando os utentes do IEFP que não tiveram nenhum tipo de apoio. Tanto o PSM como o CEM falharam, pois, os beneficiários têm uma caracterização sociográfica distinta do universo de utentes IEFP. Este facto obrigou a nova reconsolidação das bases de dados. Procedeu-se à seleção e/ou a construção de novas variáveis de controlo e de resultado, e à recategorização das variáveis consolidadas em primeira fase, adaptando assim a simulação a novas configurações de emparelhamento.
- Para ultrapassar a impossibilidade de realizar a análise contrafactual, tal como explanado no ponto anterior, decidiu-se testar o contrafactual face a um grupo alternativo que tivesse usufruído de outras medidas do IEFP. Este passo foi muito demorado porque não é direto. Foi preciso analisar todas as medidas do IEFP, compará-las e garantir que não existem enviesamentos, ou seja, garantir que outras intervenções de impacto substancial eram descartadas do grupo de controlo;
- Adicionalmente, constatou-se que dada a multiplicidade de intervenções financiadas ao longo do tempo, de figurino distinto, o exercício de AIC corresponderia de facto a sete exercícios, a sete análises de impacto, com aumento do consumo de tempo para a sua realização: AIC 1 - Estágios de 9 meses, AIC 2 - Estágios de 12 meses, AIC 3 - Medida estímulo 2013, AIC 4 - Medida estímulo Emprego, AIC 5 - Apoio à TSU, AIC 6 - Oferta Contrato de Trabalho, AIC 7 - Oferta TI;
- Para cada uma dessas intervenções foi necessário efetuar um contrafactual separado, que incluiu pelo menos três simulações em cada, que constitui a análise de sensibilidade (pelo menos 21 simulações). Foram criadas sete bases de dados com sete grupos de controlo e de tratamento. O tempo útil consumido neste tratamento de dados, resultou em menor tempo disponível para testar diferentes opções de emparelhamento, e em menor disponibilidade para uma análise profunda dos resultados, incluindo análises de dados posteriores possibilitadoras de uma maior compreensão dos resultados. Como estratégia de minimização optou-se por analisar parte dos resultados de forma agregada, juntando todos os estágios, e juntando todas as medidas de apoio à contratação.

134. Do ponto de vista da análise substantiva dos dados e dos resultados, ressalva-se o seguinte:

- A ausência das variáveis solicitadas “tipologia de seleção” e “CAE”, do IEFP, impediram a sinalização e/ou remoção de utentes de estatuto especial, e a inclusão da área de atividade económica nas dimensões de controlo, pelo que não foi possível averiguar o impacto por área de atividade.
- A não cedência da variável “número de dias trabalhados por mês”, do IISS, impossibilitou verificar uma possível explicação para o padrão dos resultados da remuneração mensal média, pois não se sabe se os valores correspondem ou não a um mês completo de trabalho;

Relatório Final

- O apertado tempo útil de trabalho na aplicação do método contrafactual impossibilitou uma análise mais aprofundada dos resultados por cada uma das intervenções em estudo, assim, parte dos resultados foram analisados de forma agregada.

135. No que diz respeito à área da Violência de Género/Doméstica, no decorrer da realização dos estudos de caso a equipa de avaliação apercebeu-se que, para conseguir assegurar a participação das vítimas, seria necessário ajustar as entrevistas, optando-se por fazer entrevistas semi-diretivas, em substituição das entrevistas biográficas uma vez que estas últimas implicariam, regra geral, estar em contacto presencial com as vítimas e por um período de tempo mais alargado. Em conjunto com as entidades, percebeu-se que para além de potenciais problemas ao nível de confidencialidade, proteção de dados e até de segurança, poder-se-ia estar a provocar processos secundários de revitimização, pelo que não seria o mais adequado no âmbito desta problemática. Assim, para garantir a participação das vítimas, optou-se por fazer entrevistas semi-diretivas online/telefónicas, tentando obter toda a informação considerada fundamental, mantendo, sempre que possível, as questões do guião apresentado ao PO ISE. Ainda assim num dos estudos de casos a entrevista foi cancelada pois as vítimas de tráfico de seres humanos estão expressamente proibidas de falar.

136. Na área da Qualificação e Emprego das Pessoas com Deficiência, no caso do Questionário às pessoas com deficiência e ou incapacidade apoiadas (Opção 2.2. TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e 3.02 - Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade), devido às características da população em análise, as bases fornecidas pelo PO ISE não apresentavam os contactos de email dos participantes ou nalguns casos os emails indicados pertenciam às entidades formadoras, pelo que o número de contactos válidos correspondeu a cerca de 10% dos indivíduos envolvidos nas TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade. Por outro lado, num dos estudos de caso, e apesar de várias insistências por parte da equipa de avaliação, apenas se conseguiu entrevistar uma empresa e um beneficiário, ao passo que no que se refere ao Programa Escolhas foi especialmente difícil o contacto com os beneficiários uma vez que as entidades tinham dificuldades em os contactar.

137. Por último, no âmbito do Programa Escolhas, a aplicação do questionário nas semanas iniciais, não teve a adesão por parte das entidades promotoras dos projetos. Mais de um mês depois do envio do *link*, o número de respostas estava ainda abaixo do desejado. A estratégia encontrada pela equipa foi enviar essa informação à estrutura de missão do PE, nomeadamente Coordenadores das zonas Norte, Centro e Sul do Programa Escolhas, pedindo que fizessem um reforço junto das entidades promotoras para que o número de respostas aumentasse. Estas estratégias tiveram sucesso, pelo que o inquérito por questionário foi encerrado com uma taxa de respostas de 80,6% (n = 75 respostas), superando claramente o limite mínimo definido durante o planeamento da estratégia metodológica.

138. Os estudos de caso decorreram a ritmos de resposta diferentes, de acordo com o perfil de cada Coordenador, mas iniciando sempre com a entrevista à Coordenadora. Logo no início, a equipa de avaliação percebeu, ao falar com os primeiros Coordenadores, que estes atores teriam maior disponibilidade para falar sem limitações se fosse garantido o anonimato dos projetos. Garantida essa questão, as entrevistas decorreram com normalidade e, na sua maioria, com informações úteis para responder a todas as questões de avaliação.

139. O mesmo não aconteceu com as entrevistas de grupo ao Consórcio, tendo sido realizadas apenas 5. Após a realização da entrevista com a coordenação e com os participantes do Projeto A, o Coordenador deixou de responder aos emails da equipa de investigação alegando que o período de férias escolares é para os projetos um tempo de maior intensidade de atividades pois têm sempre mais crianças/jovens participantes que procuram ocupar o seu tempo. Até nos responder com esta informação, foram enviados vários emails num dos quais foi disponibilizado o número de contacto de telemóvel de um dos elementos da equipa de avaliação, todas as estratégias sem sucesso.

140. Para aplicação destas entrevistas de grupo ao Consórcio, foi pedido ao Coordenador que enviasse um email a todos os elementos parceiros, com o conhecimento da equipa de avaliação, dando conhecimento do processo de avaliação, de forma a enquadrar a entrevista e a motivar a presença de todos. A partir do email enviado pelos Coordenadores foi posteriormente agendada cada entrevista pela equipa de avaliação.

141. Outro desafio foi a baixa representatividade dos elementos do Consórcio em todas as 5 entrevistas de grupo realizadas. Apenas entre 13% a 26% dos elementos que integram cada consórcio participaram nas entrevistas, algo para o qual alguns Coordenadores alertaram uma vez que se verificava o mesmo nas reuniões de Consórcio organizadas regularmente como parte integrante dos projetos do PE. A equipa de avaliação decidiu então, até porque vários dos elementos ausentes acabaram por avisar que gostariam de contribuir com as suas respostas apesar de não terem participado, enviar a lista de perguntas a essas entidades ausentes das entrevistas de grupo, convidando a que

---

**Relatório Final**

responderem e enviassem as respostas por email. Apenas recebemos uma resposta por escrito de um dos elementos do consórcio do Projeto E, pelo que podemos considerar que a estratégia de superação para diminuir a baixa representatividade dos consórcios não teve sucesso.

142. As entrevistas aos participantes nos projetos dos estudos de caso também não foram realizadas na sua totalidade, ficou em falta a do Projeto D, porque o Coordenador, que desde o início indicou não ter tempo pelo mesmo motivo alegado pelo Coordenador do Projeto A, deixou de responder aos emails após a realização das entrevistas com a coordenação e com o Consórcio. Os vários emails enviados, e a disponibilização do número de telemóvel de um elemento da equipa de avaliação, não tiveram sucesso. As outras entrevistas aos participantes decorreram com normalidade.

143. Apenas foram realizadas duas entrevistas a ex-participantes nos Projetos B e F, apesar de pouco participadas (1 e 2 ex-participantes, respetivamente) por perda de contacto das equipas dos projetos com os restantes. Em dois projetos, o A e o D, tornou uma técnica de recolha não aplicável porque iniciaram apenas na 8ª geração não existindo ainda ex-participantes. Outras duas não foram realizadas, no Projeto E por falta de tempo da coordenação, novamente por causa do aumento das atividades desenvolvidas no período de férias escolares; e no Projeto B porque enfrentam a dificuldade de ter a sede do projeto localizada longe dos bairros de intervenção, o que obriga ao pagamento de transporte dos participantes quando as atividades têm de ser realizadas na sede. Os participantes deste projeto foram transportados à sede para a realização da respetiva entrevista num dia em que iriam ter atividades nesse espaço, mas não foi possível fazer o mesmo com os ex-participantes por questões orçamentais.



### 3. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

#### 3.1. Eficácia

##### QA1. Os objetivos previstos no PO foram, ou têm condições de ser atingidos? Qual o contributo do PO e como se explica o maior ou menor sucesso no cumprimento desses objetivos?

A avaliação da eficácia do Programa na perspetiva do seu desempenho físico e financeiro é positiva, constatando-se que existe um bom nível de execução financeira e a superação das metas dos indicadores de realização e resultado na maioria dos OE e TO, designadamente naquelas com maior peso na programação.

De referir neste contexto, que os OE com menores níveis de compromisso (OE1.3., 1.7, e 3.1) e onde se antevê uma grande probabilidade de incumprimento das metas representam menos de 3% da dotação global do PO ISE, pelo que a sua influência na eficácia global do Programa é reduzida.

Considera-se, portanto, que, de uma forma global, o PO ISE foi capaz de mobilizar níveis de procura adequados face aos objetivos definidos, revelando, igualmente, uma preocupação de reorientação dos apoios em função das alterações e contexto verificado, nomeadamente em virtude da pandemia.

Em termos mais específicos, e tendo em consideração as análises mais aprofundadas efetuadas com recurso à Teoria da Mudança, ou meta-avaliação apresentam-se algumas considerações.

No caso do **OE1.1** através da análise contrafactual, foi possível constatar que no caso dos estágios existe um efeito positivo dos apoios na taxa de conclusão e nos resultados verificados imediatamente após a participação nomeadamente do ponto de vista da empregabilidade. Foi igualmente identificado um contributo da formação em contexto de trabalho para o reforço e atualização de competências e promoção do ajustamento às necessidades das empresas e para a eliminação de barreiras à criação de ofertas de emprego por parte dos empregadores. No caso da medida Apoios à Contratação, os resultados alcançados na empregabilidade de curto prazo são, naturalmente e em razão do figurino da medida, elevados.

Relativamente ao **OE 1.5**, os resultados alcançados pelas tipologias Formação Modular e Vida Ativa na promoção do acesso a educação e formação e na valorização da formação por via da certificação são amplamente atestados nos estudos de avaliação consultados.

No **OE 2.1**, as avaliações da IEJ salientam o seu contributo para o combate ao desemprego jovem, para o apoio à transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho e para o estímulo à contratação dos jovens por parte dos empregadores tendo em conta as taxas de execução e os resultados em matéria de empregabilidade. Já a eficácia em matéria de autoemprego revela-se mais limitada em virtude do facto de a participação em ações de apoio ao empreendedorismo ter ficado distante das metas fixadas, à exceção da TO Empreende Já (IPDJ), cujos resultados foram positivos. O contributo para o combate ao abandono no ensino superior ficou igualmente aquém dos objetivos. No caso da TO Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (**OE 3.1**) a análise efetuada permite efetuar as seguintes considerações relativamente à sua eficácia:

- as PCDI atribuem importância à formação e qualificação profissional e sentem na frequência dos cursos impactos muito positivos para o seu percurso formativo e profissional
- as entidades empregadoras e as PCDI consideram que a realização de estágios-inserção lhes confere uma oportunidade para conhecer os trabalhadores, avaliar o seu potencial de inserção na entidade e criar condições para a sua inclusão
- a experiência prática em contexto de trabalho revela-se um mecanismo facilitador da integração
- o apoio financeiro dado quer à empresa, quer ao indivíduo, constitui um fator de motivação para a adesão das empresas a estas medidas

No caso dos **Contratos Locais de Desenvolvimento Social**, a Avaliação de Impacto evidencia que a maioria dos projetos alcançou – quando não ultrapassou – as atividades e resultados a que se propuseram. Contudo, a profundidade e durabilidade da mudança produzida por esses projetos apresenta-se problemática. Ainda assim, é possível destacar resultados importantes como o alargamento dos públicos para as ações formativas ou de procura ativa de emprego do IEFP ou o contributo dos CLDS para a dinamização dos CLAS.

Paralelamente, ao nível dos resultados dos **Projetos Escolhas**, e na forma como os mecanismos atuam, é de salientar a interdependência funcional dos mesmos, demonstrando que, para a eficácia das medidas, e concretização do objetivo específico, é necessário que todos os mecanismos estejam devidamente calibrados. A intervenção no

território e na comunidade, possibilita que, por via da participação dos jovens e crianças na própria comunidade, treine competências consideradas essenciais para a vida, complementarmente com o contexto escolar – muito marcado pelo insucesso escolar, absentismo e abandono. Produz ainda melhorias na autoestima e na imagem de determinadas comunidades e territórios e renova a motivação para a importância da escolaridade.

Porém, é importante observar que se registam graus de concretização e resultados diversos, a reboque da diversidade e dispersão de projetos com condições e situações também elas diferenciadas (desde as equipas técnicas, o acesso a recursos, as parcerias, a dinâmica do consórcio, etc.). Com efeito, projetos com uma base territorial forte, estão sempre dependentes das lógicas e dinâmicas encontradas no território, sejam elas mais positivas, ou negativas, e a medida, como um todo, tem poucas formas sustentáveis para amenizar os efeitos mais negativos que chegam por força externa, a começar, porque os recursos financeiros são considerados parcos.

Ainda assim, a centralidade conquistada no território possibilita, de facto, maior dinamismo participativo, e este constitui um dos aspetos fundamentais nos mecanismos de mudança; sobretudo para territórios com forte presença da comunidade Roma que muito beneficia deste trabalho de mediação.

No OE 3.4 e TO relacionadas com os instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores a análise permitiu constatar que o financiamento para a abertura e manutenção das estruturas de atendimento (equipas técnicas) tem um papel essencial na crescente territorialização do apoio especializado a vítimas de violência de género/doméstica, colmatando lacunas e promovendo a equidade territorial no acesso a apoio de qualidade e em cumprimento de standards mínimos.

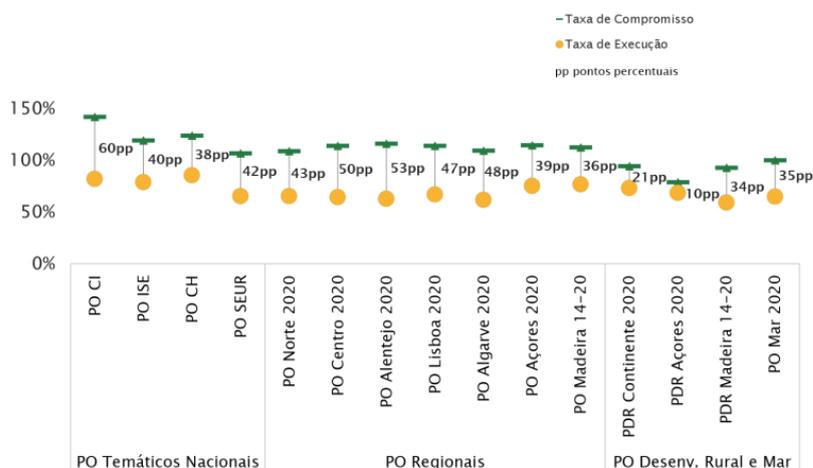
144. Esta QA pretende aferir se o PO ISE através das operações apoiadas conseguiu ou se prevê que venha a conseguir alcançar os objetivos específicos e as metas fixadas na programação, ou seja analisar o grau de cumprimento das metas definidas e identificar os motivos para eventuais desvios face ao inicialmente definido.

145. O PO ISE conforme definido na programação contempla um conjunto de objetivos complementares direcionados quer para a promoção da sustentabilidade e qualidade do emprego (Eixo 1 e 2), quer para a promoção da Inclusão Social e o combate à pobreza e a discriminação (Eixo 3). Existe adicionalmente um Eixo direcionado para financiar os custos de funcionamento do próprio PO e dos Organismos Intermédios (Eixo 4). A programação (quer em termos financeiros, quer das realizações e resultados a alcançar) evidencia uma orientação dos apoios para os Objetivos Específicos direcionados para:

- Promoção do desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional (OE3.1. – 26,5% da dotação programada);
- Aumento da qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho (OE2.1. – 19.1% da dotação programada);
- Integração, de forma sustentada, adultos e jovens, desempregados ou inativos no mercado de trabalho (OE1.1. – 19.6% da dotação programada);
- Melhoria da empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho (OE1.5. – 15,2% da dotação programada)

146. Em termos financeiros, a 31 de março de 2022, o Programa apresenta um desempenho global positivo com uma taxa de compromisso superior à dotação programada (112%) e uma taxa de execução de 77%, onde se destaca o Eixo II (OE 2.1.) com uma execução de 101,7%. Os Objetivos Específicos e TO com maior peso na dotação programada são aqueles que tendem a apresentar melhores níveis de compromisso e execução financeira, o que significa que mesmo que as dificuldades de execução persistam em algumas TO o seu impacto na execução global do Programa será reduzido. O Eixo da Assistência Técnica é aquele que apresenta menores níveis de aprovação (77,5%) e execução (38%). No panorama de execução dos FEEI o PO ISE apresenta eficácia na execução dos FEEI, encontrando-se entre os PO com maiores níveis de compromisso e de execução.

Figura 7. Diferencial entre as taxas de compromisso e taxas de execução por PO



Fonte: AD&C, Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia n.º 28, informação reportada a 31 de março de 2022.

147. Ao longo da vigência do PT 2020 o PO ISE registou alterações na sua programação financeira e física (em termos de metas dos indicadores definidos), destacando-se o reforço das medidas orientadas para a promoção do emprego (OE 1.1., OE 2.1.) e para a qualificação da população, incluindo grupos mais vulneráveis (OE 1.5, 2.1. e 3.1), os quais registaram aumentos bastantes significativos (entre 40% e 130%).

Tabela 16. Síntese da programação e execução do PO ISE, por Objetivo Específico, 31 de março de 2022

Objetivo Específico (OE)	Dotação programada (FSE)					Compromisso (FSE)		Execução	
	Inicial		Atual		Varição	Montante	Taxa	Montante	Taxa
	€	%	€	%	%	€	%	€	%
<b>Eixo 1</b>	<b>571.356.396,00</b>	<b>26,8</b>	<b>778.877.082</b>	<b>35,1</b>	<b>36,3</b>	<b>896.798.112</b>	<b>115,1</b>	<b>576.856.737</b>	<b>74,1</b>
1.1 Integrar, de forma sustentada, adultos e jovens, desempregados ou inativos no mercado de trabalho.	213.693.374,00	10,0	428.574.009	19,3	100,6	488.039.283	113,9	452.552.623	105,6
1.3 Aumentar a qualidade do emprego através do apoio e da melhoria da integração da dimensão da igualdade de género na organização, funcionamento e atividade das entidades empregadoras, visando reforçar as condições de conciliação entre a vida familiar e profissional para mulheres e homens	75.500.000,00	3,5	5.500.000	0,2	-92,7	4.549.016	82,7	0	0,0
1.5 Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.	245.000.000,00	11,5	331.403.073	14,9	35,3	393.550.038	118,8	117.240.594	35,4
1.7 Melhorar a capacitação institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS.	37.163.022,00	1,7	13.400.000	0,6	-63,9	10.659.775	79,6	7.063.520	52,7
<b>Eixo 2</b>	<b>321.544.338,00</b>	<b>15,1</b>	<b>450.306.345</b>	<b>20,3</b>	<b>40,0</b>	<b>471.811.737</b>	<b>104,8</b>	<b>458.129.024</b>	<b>101,7</b>
2.1 Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.	321.544.338,00	15,1	450.306.345	20,3	40,0	471.811.737	104,8	458.129.024	101,7
<b>Eixo 3</b>	<b>1.178.280.000,00</b>	<b>55,3</b>	<b>928.818.230</b>	<b>41,9</b>	<b>-21,2</b>	<b>1.065.510.237</b>	<b>114,7</b>	<b>649.319.487</b>	<b>69,9</b>
3.1 Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.	568.307.287,00	26,7	579.572.376	26,1	129,9	729.118.227,00	125,8	489.530.431	84,5

Relatório Final

Objetivo Específico (OE)	Dotação programada (FSE)					Compromisso (FSE)		Execução	
	Inicial		Atual		Varição	Montante	Taxa	Montante	Taxa
	€	%	€	%	%	€	%	€	%
3.2 Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social			158.576.219	7,2		160.821.570,00	101,4	65.366.992	41,2
3.4 Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.	44.200.000,00	2,1	46.700.000	2,1	5,7	37.215.101,00	79,7	18.624.175	39,9
3.5 Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.	418.272.713	19,6	85.469.635	3,9	-79,6	77.887.568,00	91,1	52.756.885	61,7
3.6 Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor.	147.500.000,00	6,9	58.500.000	2,6	-60,3	60.467.770,00	103,4	23.041.005	39,4
<b>Eixo 4</b>	<b>59.000.000,00</b>	<b>2,8</b>	<b>59.000.000</b>	<b>2,7</b>	<b>0,0</b>	<b>45.706.136</b>	<b>77,5</b>	<b>22.429.106</b>	<b>38,0</b>
4.1 Garantir o necessário apoio à gestão, acompanhamento, avaliação e comunicação do PO	59.000.000,00	2,8	59.000.000	2,7	0,0	45.706.136	77,5	22.429.106	38,0
<b>TOTAL</b>	<b>2.130.180.734,00</b>	<b>100,0</b>	<b>2.217.001.657</b>	<b>100,0</b>	<b>4,1</b>	<b>2.479.826.223</b>	<b>111,9</b>	<b>1.706.734.355</b>	<b>77,0</b>

Fonte: AG PO ISE, Documentos de Programação, Síntese Mensal, 31 de março de 2022.

Execução superior a 100%	Execução acima de 70%	Exceção abaixo de 75%
--------------------------	-----------------------	-----------------------

148. Ao nível do cumprimento dos indicadores de realização e resultados a avaliação constata um bom desempenho do Programa, com níveis de execução que permitiam a 31 de março de 2022 ultrapassar a maioria das metas definidas, conforme será analisado na análise específica feita por OE. A este respeito refira-se que a maioria dos promotores inquiridos não antevê problemas do alcance ou mesmo superação dos indicadores contratados (91%), sendo os beneficiários da TO Rede local de intervenção social (RLIS) e Formação dos Profissionais do Sector da Saúde (OE 3.5) aqueles que antevêm maiores dificuldades na execução.

**Tabela 17. Expectativa sobre o alcance das metas previstas nos indicadores contratados**

	Nº	%
Abaixo do contratado	36	8,9
De acordo com o contratado	288	71,5
Acima do contratado	79	19,6
<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2022).

149. As dificuldades de gestão do projeto de ordem técnica e administrativa e atrasos no reembolso das despesas e a obtenção de financiamento para cobrir os custos não comparticipados, e a situação pandémica, constituem os fatores

Relatório Final

destacados pelos beneficiários inquiridos como condicionantes do cumprimento da calendarização do projeto e/ou da sua execução integral.

**Tabela 18. Fatores que criaram maiores dificuldades na execução do seu projeto:**

	Cumprimento dos tempos de execução		Execução integral do financiamento aprovado		Cumprimento dos indicadores contratualizados	
	Nº	% de casos (N= 288)	Nº	% de casos (N= 243)	Nº	% de casos (N= 250)
Não existiram dificuldades	137	47,6	128	52,7	154	61,6
Insuficiente estado de maturação do projeto apresentado em candidatura	42	14,6	49	20,2	37	14,8
Bloqueamentos institucionais ou administrativos (p.e., falta de flexibilidade para aceitar alterações, licenças)	49	17,0	48	19,8	46	18,4
Dificuldades na gestão administrativa do projeto (p.e., preparação dos pedidos de reembolso)	69	24,0	53	21,8	37	14,8
Atrasos no reembolso das despesas	71	24,7	73	30,0	30	12,0
Elevado prazo de resposta a pedidos de esclarecimento, de alteração, ...	63	21,9	54	22,2	33	13,2
Dificuldades de liquidez e obtenção de financiamento para cobrir os custos não comparticipados	44	15,3	63	25,9	34	13,6
Problemas de gestão do projeto de ordem técnica (complexidade do projeto, exigências das normas técnicas, ...)	58	20,1	47	19,3	50	20,0
Desvio nos custos inicialmente previstos	37	12,8	51	21,0	32	12,8
Dificuldades na articulação com parceiros	61	21,2	31	12,8	36	14,4
Outros fatores, p.ex. situação pandémica	38	13,2	26	10,7	36	14,4

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2022).

**ANÁLISE ESPECÍFICA POR EIXO E OBJETIVO ESPECÍFICO**

**EIXO 1. PROMOVER A SUSTENTABILIDADE E A QUALIDADE DO EMPREGO**

**OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho**

**Estágios e apoios à contratação para adultos<sup>14</sup>**

**Teste dos Mecanismos da TdM**

150. A operacionalização das TO abrangidas por este OE evidencia uma dinâmica positiva em termos financeiros e físicos, destacando-se uma aprovação e execução em *overbooking* e um volume de participantes abrangidos pelas operações apoiadas que ultrapassava as metas definidas.

151. De referir a este respeito que este é um OE com elevada importância na programação (representando quase 19.1% da dotação programada) o qual viu a sua dotação ser reforçada ao longo do período de programação (aumento de 100%), fruto da necessidade de melhorar os níveis de empregabilidade de grupos da população com maior dificuldade de ingressar ou regressar ao mercado de trabalho e do reconhecimento do contributo das medidas ativas de emprego para aumentar os níveis de emprego<sup>15</sup>, e como resposta para o aumento dos níveis de desemprego antecipados com o início da pandemia<sup>16</sup>.

152. A ótica da eficácia considera a apreciação das taxas de conclusão das intervenções e dos ganhos de curto prazo. A variável conclusão apenas releva para a medida Estágios que tem uma duração entre 9 e 12 meses, consoante a versão específica da medida. No caso da medida Apoios à Contratação a intervenção concretiza-se no momento da contratação e consequente atribuição do apoio. Neste caso não se verifica uma intervenção continuada no tempo.

153. No caso dos Estágios, a eficácia da intervenção aferida pela taxa de conclusão e pelos resultados verificados imediatamente após a participação é elevada. Com efeito, tendo por base os dados da avaliação de impacto contrafactual realizada, 83,4% dos participantes na medida concluem a intervenção, sendo que do universo dos participantes que concluíram a medida, cerca de metade (41%), foram contratados. Apenas 17,6% dos participantes na medida Estágios

<sup>14</sup> No que respeita aos estágios e apoios à contratação para adultos apresenta-se uma súmula dos principais resultados, sendo que a análise completa pode ser consultada no Volume I de Anexos no ponto 4.1.3. Relatório da análise contrafactual.

<sup>15</sup> Proposta de Reprogramação – 20/07/2018

<sup>16</sup> Proposta de Reprogramação – 27/08/2020



## Relatório Final

não concluíram a medida, correspondendo 12,5% a situações de desistência e 4,1% a outras situações. A taxa de conclusão recuou um pouco ao longo do período em observação - o que poderá estar relacionado com o crescimento do emprego e uma maior facilidade de entrada no mercado de trabalho - e na região do Algarve. A dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho marcada por ciclos sazonais e picos regulares de procura, ajudarão a explicar a taxa de conclusão mais baixa da região do Algarve. Não sendo o Algarve uma região de intervenção do PO ISE, esta leitura tem uma relevância direta menor. Contudo, na ótica da avaliação introduz um elemento de análise relevante para apurar as condições de eficácia da medida e para a decisão futura. De forma abreviada, evidencia-se que a medida tem um desempenho menor quando o mercado de trabalho é fortemente marcado pela sazonalidade, associada, neste caso, ao setor do Turismo. Neste e em outros setores de atividade esta discussão não se remete à geografia da NUTS II Algarve, podendo ter relevância para planear a modelação da medida nas regiões NUTS II abrangidas pelo PO ISE. A análise contrafactual não permitiu uma leitura desagregada setorial que, contudo, poderá fazer sentido procurar explorar em exercícios subsequentes de avaliação.

154. Se a taxa de conclusão é bastante positiva, o resultado imediato do ponto de vista da empregabilidade é, também, bom. Entre os que concluíram a intervenção, a taxa de emprego imediatamente após a conclusão da intervenção é de 60%, sendo cerca de 50% (menos 10 p.p.) entre aqueles que não concluíram. A evolução da taxa de emprego é semelhante entre os dois grupos, refletindo a sustentabilidade dos ganhos produzidos pelo incentivo, ainda que não seja possível explicar porque se mantém estável esta diferença ao longo do período observado. (Este dado global sugere uma validação do **Mecanismo2** (M2) que releva o **contributo da formação em contexto de trabalho, reforça e atualiza competências e promove o ajustamento às necessidades das empresas** e do **Mecanismo 4** que sinaliza que o **apoio financeiro aos empregadores elimina barreiras à criação de ofertas de emprego porque reduz o custo**.)

155. A empregabilidade dos que não concluíram, sendo inferior à dos que concluíram, não deixa de ser alta, refletindo, muito provavelmente, ganhos de participação na medida. Haverá que considerar a possibilidade, não testada, de que algumas das desistências possam resultar do aproveitamento de oportunidades de trabalho. Esta perspetiva é reforçada pelos dados que se convocam para a avaliação de impacto e pela inexistência de diferença relevante na remuneração auferida ao longo do tempo entre os que concluíram e os que não concluíram a participação na medida. (Este dado será convergente com o **M1** da TdM que considera que **a experiência prática em contexto é um mecanismo facilitador da integração profissional porque induz motivação e as competências para a empregabilidade**)

156. Saliente-se que entre os destinatários que participaram posteriormente noutra estágio, os resultados são bem menos satisfatórios. Nestes casos, a taxa de contratação cai para 3,6% – o que é inerente à condição de disponibilidade para participarem noutra estágio – e a de conclusão é também muito inferior (24,2%). As taxas de conclusão e contratação deste grupo de abrangidos no último estágio em que participaram é semelhante à média, sugerindo que o insucesso do primeiro estágio poderá estar associado a condições desfavoráveis de enquadramento na primeira experiência (da responsabilidade da entidade de acolhimento ou, mesmo pessoais). Os dados disponíveis não permitem aprofundar esta problematização, mas sugerem que haverá ganhos a fazer na avaliação das condições de concretização de cada estágio e do seu acompanhamento.

157. No caso da medida Apoios à Contratação, de acordo com os dados fornecidos pelo IEFP, importa considerar que ao longo do período foram financiadas cerca de 130 mil contratações, na grande maioria (90 mil) concentradas no período 2014 e 2015 quando era crucial que a política pública apoiasse a recuperação do mercado de trabalho após a crise financeira dos anos anteriores. Os resultados alcançados na empregabilidade de curto prazo são, naturalmente e em razão do figurino da medida, elevados e fazem convergir a apreciação de eficácia com a feita para os estágios. Neste período o desenho da medida apoios à Contratação não distinguia de modo relevante a contratação a termo da contratação sem termo (Cf. Narrativa da TdM no Volume de Anexos I). Nessa medida, o impacto observado sobre a criação de emprego produziu ganhos limitados em termos do vínculo associado à contratação. Conforme o “Documento síntese de apoio à reflexão em CPCs” cerca de “metade dos apoios à contratação aprovados entre 2013 e 2015 dirigiam-se a contratos a termo”.

**OE 1.3 - Aumentar a qualidade do emprego através do apoio a uma maior flexibilidade na gestão do horário de trabalho, que favoreça a ligação ao mercado de trabalho dos pais e das mães e a melhoria da integração da dimensão da igualdade de género na organização, funcionamento e atividade das entidades empregadoras, visando reforçar as condições de conciliação entre a vida familiar e profissional para mulheres e homens**

158. Este é um OE com pouca relevância financeira no Programa (0,3% da dotação programada) e cuja de candidaturas ajudam a explicar os níveis de compromisso e execução registados, com uma operacionalização, através do apoio técnico à elaboração, monitorização da execução e avaliação de planos para a igualdade, só ocorreu em 2020. Os

## Relatório Final

atrasos na operacionalização desta TO e o início do contexto pandémico que marca o período de submissão de candidaturas repercutiu-se numa taxa de compromisso de 82,7%, com reflexos na capacidade de cumprimento do indicador de realização definido, nomeadamente em termos do alcance de entidades apoiadas (em março de 2022 apenas tinham sido apoiadas 11 entidades, existindo 69 operações aprovadas, que correspondem a 168 entidades, devido à existência de diversos projetos intermunicipais, valor abaixo da meta definida de 185 entidades). Importa reter, contudo, que são operações de baixo montante onde existe somente lugar a um adiamento e a um saldo final. Esta circunstância leva a que só no fim das operações (em 2023) seja apresentada execução e possível apurar resultados.

159. Os beneficiários inquiridos, todos municípios ou comunidades intermunicipais, destacam a importância do apoio recebido para promover a temática da igualdade e a implementação de novas práticas e ferramentas nos seus territórios, como resposta a necessidades existentes, sendo salientado por muitos beneficiários as metodologias colaborativas e participativas utilizadas para a implementação dos projetos, ainda que em alguns casos com dificuldade de mobilização dos atores locais.

**OE 1.5 - Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.**

160. A análise desenvolvida neste ponto tem como objeto a Tipologia de Intervenção Formação de Ativos para a Empregabilidade incluída no Objetivo Específico 1.5 (Melhorar a empregabilidade da população ativa) e a Tipologia de Intervenção Integração de Desempregados de Longa Duração no Mercado Laboral incluída no Objetivo Específico 3.1 (Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos desfavorecidos). Combinam-se estes dois objetivos no mesmo passo da análise por mobilizarem o mesmo tipo de instrumentos, diferenciados sobretudo em função do público-alvo a que se dirigem. As tipologias de operação incluídas na análise são:

- Formação Modular para Empregados e desempregados
- Formação Modular para DLS
- Vida Ativa para Desempregados
- Vida Ativa para Desempregados de Longa Duração

161. Em concreto estão em causa duas intervenções: as formações modulares, de curta duração, e o Programa Vida Ativa, que articula módulos formativos em percursos de curta e média duração. A duração dos percursos, o modo de promover a sua organização e as condições de participação ajustam-se em função dos públicos. As modalidades são, contudo, as mesmas.

162. Conforme estabelecido no Caderno de Encargos, a abordagem metodológica proposta apoia-se na mobilização das avaliações temáticas que tomaram como objeto as tipologias de operação referidas. Correspondendo a uma perspetiva de meta-avaliação, a análise desenvolvida considera a apreciação das conclusões de duas avaliações temáticas: Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos (Lote 1 e 2) e Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o aumento dos diplomados do ensino superior (*Evaluation of the higher education Grant system for less privileged students in Portugal*).

163. Os resultados alcançados pelas tipologias Formação Modular e Vida Ativa na promoção do acesso a educação e formação e na valorização da formação por via da certificação são amplamente atestados nos estudos de avaliação consultados. Esse contributo é valorizado pelo facto de promover ganhos maiores junto dos grupos mais penalizados no mercado de trabalho e com taxas de participação em formação mais reduzidas: os menos qualificados (91% e 90% das participações registadas de pessoas com o 1º e o 2º ciclo, respetivamente), as mulheres (60% das participações) e os mais velhos (58% das participações dos indivíduos entre os 35 e 64 anos).

164. Embora sinalizem algum atraso na execução das tipologias de operação consideradas e uma dificuldade acrescida que a dinâmica positiva do mercado de trabalho (com significativo recuo do desemprego) traz para a implementação destas medidas, os exercícios de avaliação analisados evidenciam o volume de formação promovida e a relevância do número de pessoas abrangidas a essa data (o exercício de avaliação em causa considerou os abrangidos até ao final de 2019). 543 mil no grupo-alvo dos empregados e desempregados e 362 mil no grupo-alvo dos DLD, valores que sobem para os 932.186 e 581.000 respetivamente, em março de 2022. Ainda que elevados, estes valores encontram-se aquém das metas definidas, no entanto, face aos níveis de compromisso e de execução financeira registados (43,7%) e ao hiato no registo dos participantes apoiados (que é feito apenas aquando do reporte da execução) não se anteveem grandes dificuldades no seu cumprimento.

Relatório Final

165. Nesta perspetiva, o contributo para a promoção da aprendizagem ao longo da vida é um resultado inequívoco do esforço de formação financiado pelo PO ISE. A dinâmica positiva de participação contribuiu de forma significativa para a progressão da percentagem de desempregados em formação que aumentou de 15,8% para 16,6% no período analisado (2014-2019). Igualmente significativo em termos de eficácia mostra-se a progressão positiva da taxa de participação das pessoas com níveis de escolaridade mais baixos, levando a taxa de participação dos que têm até ao 3º ciclo do ensino básico a progredir de 12% para 14,3%.

166. A certificação das aprendizagens é outro domínio onde os resultados alcançados são relevantes. Das formações com certificação registadas no Sistema de Gestão da Oferta (SIGO) no eixo da formação de adultos, 65% correspondem às tipologias de operação acima referidas. O contributo do PO ISE através destas operações para a promoção de formação certificada no domínio da formação contínua é muito significativo. Cerca de 90% dos participantes em Formação Modular obtiveram uma certificação total ou parcial.

167. A valorização da formação certificada e o reforço das condições de promoção de práticas de aprendizagem ao longo da vida são ganhos associados ao contributo do PO ISE. Este contributo alinha-se com a evolução verificada nas taxas de participação: a percentagem de portugueses entre 25 e 64 anos que participou em atividades de formação ou educação subiu 0,9 p.p. entre 2014 e 2019 atingindo os 10,5% nesse ano e posicionando-se perto da média da UE 28 (11,3%, ainda distante da meta europeia de 15% prevista para 2020).

168. A eficácia na resposta aos objetivos de melhoria da empregabilidade e de desenvolver competências profissionais apoia-se no forte contributo para o incremento das taxas de participação e na valorização da relevância da formação para o emprego. A indexação ao Catálogo Nacional de Qualificações é fundamental nesse plano.

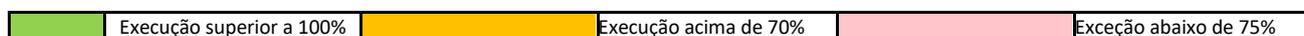
**OE 1.7 - Melhorar a capacitação institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS.**

169. O apoio dirigido à capacitação institucional dos Parceiros sociais mostra eficácia na sua implementação estando aprovados 21 projetos abrangendo os 6 parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) (meta de 24 projetos), os quais permitiram reforçar as suas competências e aprofundar o trabalho desenvolvido por estas entidades e, o qual é reconhecido pelos seus associados (com 75% dos Associados inquiridos a reconhecerem a melhoria do desempenho dos parceiros sociais, valor que ultrapassava a meta definida de 60%).

**Tabela 19. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- Eixo 1**

OE	Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	REA 2021 (31.03.2022)	Taxa de execução da meta (%)
1.1	Participantes desempregados que beneficiam dos apoios à contratação	61.700	66.587	107,9	Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de apoio à contratação	45%	82%	182,2
	Participantes desempregados que beneficiam dos estágios profissionais	56.300	62.862	111,7	Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional	60%	71%	118,3
1.3	Entidades apoiadas que implementaram planos para a igualdade	185	11	5,9	Entidades apoiadas com planos para a igualdade implementados com avaliação efetuada	80%	n.d.	n.d.
1.5	Participações de empregados em Unidades de Formação de Curta Duração	1.223.100	932.186	76,2	Participantes empregados que mantêm o emprego 6 meses depois de terminada a sua participação na formação	44%	n.d.	n.d.
	Participações de desempregados em Unidades de Curta Duração	803.200	581.000	72,3	Participações certificadas de Desempregados em Unidades de Formação de Curta Duração	82%	89%	108,5
1.7	Projetos apoiados de capacitação institucional dos parceiros sociais com assento na CPCS	24	23	95,8	Associados inquiridos que reconhecem a melhoria do desempenho dos parceiros sociais	60%	75%	125,0

Fonte: AG PO ISE, Síntese Mensal, 31 de março de 2022.



## EIXO 2. INICIATIVA EMPREGO JOVEM (IEJ)

### OE 2.1 - Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.

170. O OE 2.1 inclui as medidas integradas na IEJ integradas no PO ISE. Esta iniciativa foi abordada durante este quadro de programação no âmbito de dois exercícios de avaliação, em dois momentos distintos do ciclo de execução. Uma primeira avaliação, realizada em 2018, mais orientada aos aspetos relativos à análise das dimensões de relevância, coerência interna e externa e operacionalização: Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da IEJ, janeiro de 2018<sup>17</sup>. Uma segunda avaliação, realizada em 2021, de maior alcance e já focada nas dimensões de impacto: Avaliação do Impacto da IEJ, fevereiro de 2021.

171. No âmbito deste exercício da avaliação e porque já foram avaliadas em dois momentos distintos do ciclo de execução o exercício solicitado em Caderno de Encargos, designado por Opção 1.1 no quadro metodológico, foi definido que fosse efetuada a mobilização dos resultados dessas avaliações, para numa ótica de meta-análise, realizar uma apreciação das conclusões das avaliações temáticas e a sua aplicação ao PO ISE. No caso das Tipologias de Intervenção em causa nesta avaliação associadas à IEJ, estas foram totalmente cobertas pelas duas avaliações referidas, pelo que se fará uma leitura das conclusões relativas às dimensões relevância, coerência interna e externa, eficácia, sustentabilidade e impacto.

172. As TO integradas na IEJ associadas à transição e integração no mercado de trabalho, revelavam, já em 2018, um importante grau de execução. À data o avaliador considerava que “o pendor positivo ao nível da integração dos jovens indica um trajeto que potencia o alcance dos resultados no apoio à transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho e no estímulo à contratação dos jovens por parte dos empregadores”. Por seu turno, as TO mais associadas à qualificação tinham um grau de execução ténue e sugeriam-se dificuldades no alcance dos resultados no que se refere “à aquisição de competências orientadas para a resposta às necessidades do mercado de trabalho e para a progressão dos níveis de qualificação”. Previa-se que as TO Estágios e Apoios à Contratação superassem os objetivos previstos em 126% e 187%, respetivamente.

173. Já em 2018, o Programa Vida Ativa Jovem revelava dificuldades de execução que comprometiam os objetivos e as metas. Estas dificuldades resultavam, segundo o avaliador, de um desajustamento dos processos de seleção de jovens para a formação e do facto de esta formação não atribuir certificação valorizada pelas entidades empregadoras, ambos os aspetos foram atribuídos como causa para a fraca motivação do público-alvo para a TO.

174. Já o Programa Retomar foi revogado pelo que apenas integrou a IEJ por um período curto de tempo. Segundo a avaliação realizado em 2021, a interrupção do Programa foi sobretudo uma decisão política, considerando também que a verba disponível era pouco interessante face ao esforço de montagem da operação e que os critérios de elegibilidade dos participantes NEET não se ajustam ao público alvo da DGES.

175. As TO associadas ao Empreendedorismo também denotavam, à semelhança das TO de Qualificação, dificuldades de execução, antevendo-se que os objetivos e metas poderiam estar comprometidos. Os resultados da avaliação de 2021 confirmam a tendência, com exceção da iniciativa Empreende Já que revelou uma dinâmica de execução e um perfil de resultados com bastante sucesso.

176. A expectativa era de que fossem atingidos os objetivos no domínio da inserção profissional, mas não os objetivos associados à qualificação, sugerindo-se um desequilíbrio da execução que comprometia uma das dimensões da IEJ.

177. Por outro lado, o perfil dos participantes indicava, em 2018, um sobrepeso dos jovens que pelas suas características estão mais próximos da integração no mercado de trabalho, sendo evidente a sub-representação dos públicos “mais difíceis”. Assim, as TO estavam focadas nos desempregados jovens mais qualificados inscritos nos serviços de emprego. O PO revelava, assim, dificuldades em atingir os inativos, os jovens em risco de exclusão social e os NEET não registados no Sistema Público de Emprego (SPE). Este aspeto revelou-se estrutural ao longo do período de implementação da IEJ, tendo sido observado no exercício de avaliação realizado em 2021 e sendo comum aos restantes Estados-membros<sup>18</sup>.

178. Intervir junto destes grupos implicaria o reforço do sistema de mobilização dos NEET não registados e a capacidade de intervir nos jovens em risco, nomeadamente por via do abandono precoce da escola. O tema da estratégia de ativação esteve, pois, no caminho crítico da implementação do PO enquanto instrumento de concretização da IEJ. Não foi possível

<sup>17</sup> [avaiej\\_relfinal\\_cesop-ucp\\_final\\_08janeiro2018.pdf\(adcoesao.pt\)](#)

<sup>18</sup> Cf. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION Evaluation of the ESF and YEI Support to Youth Employment, 2020.

Relatório Final

determinar, segundo o avaliador, o contributo da IEJ para a ativação de NEET inativos. A avaliação de 2021 demonstra que foi este o aspeto menos bem-sucedido. Este aspeto foi igualmente evidenciado pela Comissão Europeia, numa avaliação realizada em 2020, ao referir que, embora a abrangência de NEET inativos tenha aumentado ao longo do ciclo de implementação da IEJ, a ativação deste tipo de públicos ficou aquém das necessidades<sup>19</sup>.

179. A avaliação de impacto realizada em 2021 confirma, assim, as conclusões já elencadas em 2018. A IEJ focou a sua intervenção, por opção programática, nas TO associadas à inserção profissional e não teve capacidade de abranger de forma equilibrada os diversos públicos-alvo, mas foi eficaz na sua intervenção, sobretudo no que se refere às TO dos Estágios e dos Apoios à Contratação nas quais se focou o essencial do esforço de execução.

180. A eficácia é, assim, diferenciada consoante as TO e os públicos-alvo. A avaliação de 2018 concluiu que foi menor a eficácia junto das mulheres no que se refere à alteração da sua situação de NEET. Foi menor junto dos jovens menos qualificados, nos jovens DLD, nos jovens NEET de classes mais desfavorecidas dada a sub-representação destes grupos no conjunto dos beneficiários. A eficácia foi também territorialmente diferenciada: maior nas zonas urbanas e menor nas zonas rurais e no Alentejo e Algarve. Neste ponto o contributo para a coesão territorial era assim, à data, um resultado menos conseguido. A TO dos apoios à contratação revelou-se mais eficaz do que a TO dos Estágios. Estas diferenças justificam-se também pela vocação diferenciada destas tipologias, sendo os Estágios mais orientados, face à execução registada, para os mais jovens à procura de primeiro emprego, enquanto os Apoios à Contratação estavam mais orientados aos mais velhos e à procura de novo emprego.

181. Em todo o caso, os resultados são muito satisfatórios em termos de promoção da **empregabilidade** dos participantes, com taxas de empregabilidade de 63% nos Estágios e de 80% nos Apoios à Contratação seis meses após o fim da intervenção.

182. Contudo, a avaliação do contributo mais geral para a erradicação do problema dos NEET revelava-se mais problemática, devido ao desequilíbrio na execução. No que se refere aos indicadores de criação do próprio emprego, da participação em educação e formação estavam muito aquém do programado.

183. Uma das conclusões críticas desta primeira avaliação diz respeito a um efeito não esperado que resulta na reprodução do desequilíbrio das qualificações na medida em que a eficácia das TO em termos de empregabilidade é muito maior relativamente a jovens com ensino superior, sendo o contributo menor nas situações em que a transição para a vida ativa está menos facilitada. Sublinhava-se a necessidade de a IEJ contribuir para a redução da desigualdade no acesso ao mercado de trabalho, o que implicava uma maior abrangência de públicos-alvo com menor escolaridade, combinando medidas de emprego com medidas de qualificação.

184. O contributo para o combate ao desemprego jovem, para o apoio à transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho e para o estímulo à contratação dos jovens por parte dos empregadores é elevado tendo em conta as taxas de execução e os resultados em matéria de empregabilidade. Já a eficácia em matéria de autoemprego revela-se mais limitada em virtude do facto de a participação em ações de apoio ao empreendedorismo ter ficado distante das metas fixadas. O contributo para o combate ao abandono no ensino superior, no âmbito do programa Retomar, ficou igualmente aquém dos objetivos.

185. Os dados mais recentes de execução financeira e física evidenciam eficácia na execução dos fundos existindo ao longo da programação um reforço das verbas afetas a este Eixo (+40%). Em termos dos indicadores de realização definidos observa-se uma taxa de cumprimento face à meta para 2023 superior a 85% e a maioria dos indicadores de resultado apresentam valores acima da meta prevista.

Tabela 20. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- Eixo 2

	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
<b>Indicadores de Realização</b>			
Participantes NEET que beneficiam de apoios ao emprego	23.700	20.436	86,2
Participantes NEET que beneficiam dos estágios profissionais	61.700	65.530	106,2
Participações de Jovens NEET em ações de qualificação/educação	335	333	99,4
<b>Indicadores de Resultado</b>			
Participantes desempregados que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	60%	89%	148,3

<sup>19</sup> Ibidem.

Relatório Final

	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Participantes desempregados que recebem uma oportunidade de emprego, de continuação dos estudos ou de formação ou estágio, uma vez terminada a participação	55%	67%	122,1
Participantes desempregados que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação	50%	62%	123,4
Participantes desempregados de longa duração que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	55%	89%	161,8
Participantes desempregados de longa duração que recebem uma oportunidade de emprego, de continuação dos estudos ou de formação ou estágio, uma vez terminada a participação	50%	69%	138,0
Participantes desempregados de longa duração que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação	40%	66%	165,5
Participantes inativos que não estudam nem seguem uma formação, que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	50%	95%	190,0
Participantes inativos que não estudam nem seguem uma formação, que recebem uma oportunidade de emprego, de continuação dos estudos ou de formação ou estágio, uma vez terminada a participação	45%	8%	17,8
Participantes inativos que não estudam nem seguem uma formação, que adquirem uma qualificação ou têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação	35%	11%	31,4
Participantes em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, seis meses depois de terminada a sua participação	30%	3%	10,5
Participantes com emprego, seis meses depois de terminada a sua participação	45%	68%	151,1
Participantes que trabalham por conta própria, seis meses depois de terminada a sua participação	10%	1%	7,9

Fonte: AG PO ISE, 31 de março de 2022.



**EIXO 3. PROMOVER A INCLUSÃO SOCIAL E COMBATER A POBREZA E A DISCRIMINAÇÃO**

**OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.**

186. O OE 3.1. foi operacionalizado através de um conjunto diversificado de TI e TO direcionadas para grupos específicos, com destaque para a população com deficiência/incapacidade, DLD, imigrantes, minorias étnicas e outros grupos vulneráveis.

187. Em termos globais, este OE apresenta um bom nível de execução, com uma taxa de compromisso bastante elevada (125% da dotação programada) e uma execução de 84,5%, com os indicadores de realização e resultado a ultrapassar as metas definidas para 2023, exceção para os indicadores de realização “participações de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em unidades de formação de curta duração”<sup>20</sup> e “Participações de pessoas de grupos desfavorecidos em percursos formativos”, os quais não deverão no entanto apresentar dificuldades no seu alcance em virtude de muitas operações ainda se encontrarem em execução.

188. Dentro deste OE destaca-se, pelo seu peso financeiro (35% da dotação do OE), a Tipologia de Intervenção - Inclusão ativa de população com deficiência/incapacidade, operacionalizada através da TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e TO 3.02 Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade, alvo de uma análise de eficácia mais detalhada apresentada mais abaixo conforme descrita na metodologia.

189. Relativamente aos apoios dirigidos para a **Integração de desempregados de longa duração no mercado laboral** (operacionalizados através da TO Formação modular para DLD e Vida Ativa para DLD) a análise mais específica da sua eficácia, com base na mobilização das avaliações temáticas que tomaram como objeto estas tipologias de operação, é apresentada no OE 1.5.

190. Nas outras TO integradas neste OE destaca-se pela positiva as **“Bolsas de Ensino Superior a alunos carenciados”**, com uma taxa de compromisso de 175% e de execução de 137%, o que permitiu abranger um número bastante

<sup>20</sup> De referir que os níveis de execução no 3º trimestre de 2022 permitiram que o indicador a atingisse o valor de 98% da meta de 2023.



Relatório Final

significativo de alunos carenciados, superior em quase 70% à meta definida para o indicador de realização, ultrapassando igualmente a meta de resultado. . A TO “Português para Todos” apresenta um bom nível de compromisso (107,6%), ainda que com uma taxa de execução de 12.1%. Esta taxa não reflete, contudo, os níveis de execução efetiva desta TO, na medida em que a 31 de março de 2022 já encontrava analisada cerca de 16% de despesa realizada (mais ainda não paga). De referir, ainda, que muitas operações foram aprovadas em 2021, algumas das quais em regime de custos simplificados por serem de baixo montante, encontrando-se numa fase inicial de execução. Salienta-se que esta TO tradicionalmente tinha como beneficiários apenas o IEFP e a DGEstE e que no concurso de 2021 o leque de beneficiários estendeu-se às Entidades que integram a rede nacional de Centros Qualifica, desde que possuam fins não lucrativos, o que permite potencialmente uma maior abrangência e capacidade de resposta às necessidades existentes em termos de desenvolvimento das competências sociais e profissionais dos cidadãos estrangeiros.

191. A TO **Capacitação para a Inclusão**, com um único concurso em 2017 e todos os projetos encerrados, apresenta uma taxa de compromisso e de execução de apenas cerca de 50% da dotação programada, o que condiciona os resultados alcançados nomeadamente em termos do alcance na capacitação de grupos potencialmente vulneráveis, nomeadamente através do desenvolvimento de competências de natureza pessoal e social. No caso dos projetos apoiados, as entidades inquiridas destacam o acompanhamento de proximidade aos beneficiários, assim como a flexibilidade que esta TO permite na construção das ações, tendo em consideração as especificidades e necessidades específicas do público-alvo/destinatários, p.ex., em termos de áreas e conteúdos programáticos, formas de ensino, junção de diferentes públicos-alvo.

192. A TO dirigida para a **comunidade cigana** também apresenta baixos níveis de compromisso e execução (23,3% e 5% respetivamente). De referir que esta TO, pretendia assumir uma natureza experimental e de “projetos-piloto” para um público e uma temática muito específica. A sua natureza inovadora e as especificidades deste público-alvo conduziram a algumas dificuldades na sua implementação, desde logo, a desconfiança e pouca adesão dos destinatários, e depois o contexto pandémico, que não só levou à desistência de alguns participantes, como também de empresas/entidades empregadoras que já tinham sido mobilizadas para os acolher. Desta situação resultou que apenas um número muito reduzido de participantes chegou até ao final dos projetos, ainda assim o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) ressalva a importância deste tipo de TO, as quais na sua perspetiva são essenciais para promover uma mudança de mentalidades e de hábitos culturais e permitir uma maior integração da comunidade cigana.

Tabela 21. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.1.

Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Participações de pessoas com deficiência e incapacidade em formação	19.400	21.567	111,2	Participações certificadas de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em unidades de formação de curta duração	70%	94%	134,3
Participações de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em unidades de formação de curta duração	748.200	568.410	76,0	Participações certificadas de pessoas de grupos desfavorecidos em percursos formativos	70%	89%	127,1
Participações de pessoas de grupos desfavorecidos em percursos formativos	53.800	44.820	83,3	Participações certificadas de pessoas com deficiência e incapacidade	61%	74%	121,3
Bolsas de Ensino Superior a alunos carenciados	41.500	70.468	169,8	Estudantes carenciados apoiados pela ação social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7 que concluíram o grau de ensino	70%	77%	110,0

Fonte: AG PO ISE, 31 de março de 2022.



Qualificação das pessoas com deficiência e ou incapacidade

Teste dos Mecanismos da TdM

193. A TdM que orienta o presente exercício de avaliação previa o teste de Mecanismos no que se refere aos resultados no domínio das medidas de FORMAÇÃO/QUALIFICAÇÃO E CERTIFICAÇÃO e Mecanismos no domínio das medidas de ESTÁGIOS E INTEGRAÇÃO EM TRABALHO SOCIALMENTE ÚTIL. Assim, pretende-se neste ponto analisar em que medida “a obtenção de certificação profissional e a obtenção de certificado de frequência”; “ o “Aumento das qualificações



Relatório Final

profissionais e empregabilidade das PDCI”; “os “Novos empregos criados para as PDCI”, a “Integração das PDCI em empregos de qualidade e sustentáveis”; a “Adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras arquitetónicas e atitudinais” e as “Empresas mais capacitadas para a integração de PDCI em empregos sustentáveis” são influenciadas pelos mecanismos da TdM.

194. Tomando em consideração a triangulação realizada aos diversos instrumentos de recolha, fica claro que a filosofia de ação da generalidade das entidades beneficiárias se assume como sendo centrada na pessoa e no que esta define como plano de vida, vincando a ideia de ser cada vez mais importante a criação de “percursos à medida”. Aqui é visível a presença do **M1 da TdM – PDCI são encaminhadas adequadamente face ao seu perfil e características** – Rede interna e externa.

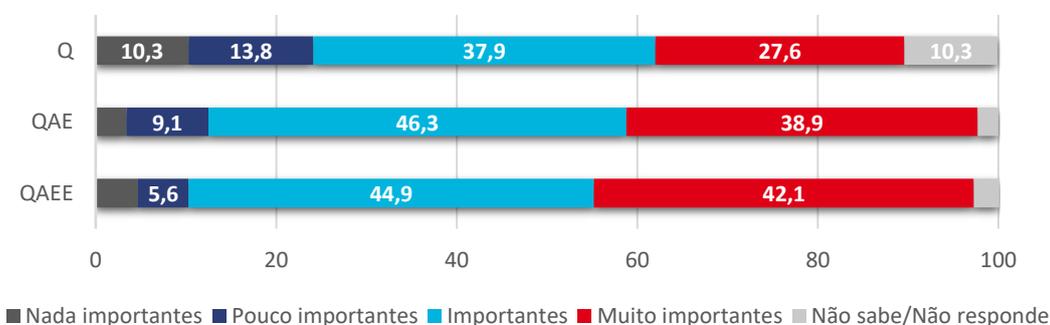
195. Por seu turno, é também evidenciado que no Programa-quadro anterior (QREN) existia uma maior flexibilidade, permitindo que os processos de aprendizagem fossem trabalhados individualmente ao passo que, atualmente, as pessoas auscultadas referem existir uma maior formatação, o que induz a um condicionamento da pessoa face às suas necessidades específicas e dinâmicas individuais. Das informações recolhidas aquando da auscultação das entidades beneficiárias, emerge a importância dada a uma conveniente orientação e um encaminhamento adequado para o bom desenvolvimento de competências por parte dos destinatários das medidas. Contudo, relevam que o cumprimento dos referenciais induz a contextos de elevada rigidez, não facilitados pela elevada componente burocrática associada. É igualmente referido que para a manutenção de um encaminhamento adequado, são necessários apoios ajustados. Não obstante, manifestam existir um planeamento centrado e integração no contexto (comunidade e empresa), cujos mecanismos de articulação estabelecidos entre o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e os Centros de Recursos se traduz no principal fator de sucesso nas intervenções. De notar que, a par do encaminhamento, as entidades beneficiárias referem a importância de um apoio continuado já que “a pessoa não deixa de ter incapacidades e problemas”, não devendo por isso o apoio terminar na inserção.

196. Mediante os dados obtidos no questionário dirigido às PDCI constata-se que os inquiridos, em qualquer um dos grupos em análise, perspetiva a frequência de cursos de formação/qualificação como um meio para a inserção no mercado de trabalho, qualificação e progressão profissional. A aquisição de conhecimentos e competências técnicas/profissionais não aparenta ser para os inquiridos o principal objetivo dos cursos de formação/qualificação, sendo estes compreendidos como um meio facilitador e impulsionador da sua entrada e permanência no mercado de trabalho, permitindo uma aderência ao **M2 da TdM – PDCI adquirem expectativas para a obtenção de emprego e frequência e frequência de formação**.

197. De acordo com as perceções dos inquiridos face ao que consideram ser o papel principal dos cursos de formação/qualificação, não espanta por isso o nível de importância que atribuem ao papel dos cursos quanto à sua inserção no mercado de trabalho. Ao atentar-se na Figura 8 é possível verificar que na generalidade dos casos, independentemente da medida de que beneficiam e da sua situação face ao emprego, a maioria dos inquiridos considera os cursos importantes ou muito importantes quanto à inserção no mercado de trabalho no seu caso concreto.

198. A manifestação destas perceções por parte dos inquiridos vem confirmar que as PDCI detêm expectativas positivas face à frequência de formação e consequente obtenção de emprego.

**Figura 8. Perceções dos inquiridos sobre o papel dos cursos de formação/qualificação para a sua inserção no mercado de trabalho (%)**



Fonte: Inquérito às Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

**Legenda:** Indivíduos que beneficiaram de: Q – Apenas Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade; QAE - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade; QAEE - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade e que se encontram atualmente empregadas.



Relatório Final

199. Confirma-se que a maioria das PCDI inquiridas tem realizado entre 2 e 4 cursos de formação/qualificação, sendo este cenário mais visível no grupo de inquiridos que apenas beneficia de medidas de qualificação (44,8%). Destes, há quem tenha realizado mais de 8 cursos (6,9%), o que indica um elevado acesso à formação pressupondo, conseqüentemente, um crescente nível de qualificação e preparação para o ingresso no mercado de trabalho.

Figura 9. Distribuição dos inquiridos por número de cursos de formação/qualificação realizados (%)



Fonte: Inquérito às Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

**Legenda:** Indivíduos que beneficiaram de: Q – Apenas Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade; QAE - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade; QAEE - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade e que se encontram atualmente empregadas.

200. Dos estudos de caso realizados, identifica-se a importância atribuída à formação e qualificação profissional por parte das PCDI, que veem na frequência dos cursos impactos muito positivos para o seu percurso formativo e profissional. Consideram que a formação lhes concedeu a preparação para o “cumprimento de regras e normas laborais, ser responsável e respeitar os colegas e chefia”, conferindo também a “aquisição de conhecimentos e competências, possibilitando assim uma integração mais fácil no mercado de trabalho”. Em traços gerais, consideram que os cursos lhes conferem a preparação, por meio da aquisição de competências pessoais e profissionais e a qualificação necessárias para o seu ingresso no mercado de trabalho em áreas profissionais do seu interesse. Pode, nesse sentido considerar-se que as PCDI que frequentam os cursos de formação e qualificação profissionais se sentem mais preparados para o desempenho das suas funções no contexto real de trabalho, confirmando assim os **M3** e **M4** da TdM.

201. Ainda assim, note-se que existe, situações em que a área formativa não se encontre diretamente ligada às funções desempenhadas, as PCDI auscultadas consideram que as competências pessoais e profissionais que a participação nas formações lhes conferiu se mostram muito importantes para o desempenho da sua atividade profissional, em linha de conta com o **M5**, no qual as PCDI acedem à formação, mas este apenas se encontra parcialmente validado, pois nem sempre os participantes obtiveram certificados de formação, instrumento que se antecipava como uma mais-valia na procura de emprego.

202. Com efeito, verifica-se que uma parte dos formandos não obteve certificação. Dos que beneficiaram apenas de medidas de qualificação, apenas 60,7% obtiveram certificação, tal como cerca de 75,0% dos que beneficiaram de medidas de qualificação e apoio ao emprego e dos que se encontram atualmente empregados.

Figura 10. Distribuição dos inquiridos por obtenção de certificação profissional após o término do curso de formação profissional (%)



Fonte: Inquérito às Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

Relatório Final

203. O valor percentual alocado à não obtenção de certificação poderá decorrer da realização de percursos formativos não conferentes de certificação profissional. Não obstante, verificam-se resultados muito positivos, considerando o valor percentual de casos cujos indivíduos obtiveram certificação profissional.

204. Apesar de as ações de informação/sensibilização sobre os apoios existentes e da importância do acolhimento das PCDI não possuírem um carácter obrigatório, nem serem financiadas ao abrigo do programa, mais de metade (58,2%) das entidades que respondeu ao inquérito foi alvo de ações desta natureza, atestando relevância ao **M6** - São efetuadas ações de sensibilização e consciencialização dos empregadores face ao potencial humano das PCDI.

205. Os Estudos de Caso comprovam esta realidade indicando que são os Centros de recursos que veiculam a informação sobre as medidas de apoio disponíveis quer de forma formal, através da organização de ações de informação e sensibilização, quer de forma informal através da realização de visitas às entidades nas quais prestam informação sobre as medidas de apoio disponíveis como também para informar que existem pessoas disponíveis para trabalhar nas empresas.

206. Todavia, as entidades abrangidas pelos Estudos de Caso e a maioria das entidades empregadoras inquiridas (72,8%) referem que não conhecem ou apenas conhecem parcialmente a totalidade dos apoios públicos existentes relacionados com a contratação de PCDI, revelando a necessidade de apostar de forma mais coerente em campanhas de informação e sensibilização junto das empresas de forma a potenciar o interesse e a procura das empresas por este tipo de apoios públicos, pelo que fragiliza o teste do **M7- Os empregadores obtêm informação sobre as vantagens da contratação de PCDI**.

207. A implementação das medidas públicas de apoio à colocação e pós-colocação de PCDI é avaliada de forma positiva por quase de dois terços das entidades empregadoras inquiridas (66,1%), no entanto, cerca de 30% dos respondentes refere que a implementação tem sido insuficiente. A informação recolhida nos Estudos de Caso reforça esta opinião. As entidades envolvidas consideram que estas medidas funcionam bem e que são fundamentais para a integração profissional das PCDI e para a manutenção dos postos de trabalho. Através destas medidas é possível garantir uma resposta adequada às necessidades de adaptação à vida laboral; assegurar a mediação com a empresa, colegas de trabalho, chefias e transmitir segurança e confiança às entidades empregadoras.

208. Apesar de a esmagadora maioria das entidades inquiridas reconhecerem a importância da medida de política pública estágio de inserção, verifica-se que mais de um quarto dessas entidades (27%) considera que as mesmas não são decisivas na contratação de trabalhadores com deficiência ou incapacidade, ao passo que mais de metade refere que sem esses incentivos as entidades empregadoras teriam muitas dificuldades em contratar trabalhadores com deficiências ou incapacidade.

209. A comprovar a validade deste mecanismo, as entidades envolvidas nos Estudos de Caso revelam que a realização de estágios-inserção conferem uma oportunidade para conhecer os trabalhadores, avaliar o seu potencial de inserção na entidade e criar condições e medidas para a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho uma vez que permitem o desenvolvimento de atividades em contexto laboral com o objetivo de desenvolver as suas competências e facilitar a sua inserção profissional.

**Tabela 22. Como avalia a importância da medida de política pública estágio de inserção?**

	Nº	%
São pouco importantes uma vez que estão pouco ajustados às necessidades das entidades empregadoras	5	2,6
São importantes, mas não decisivos na contratação de trabalhadores com deficiências ou incapacidade	65	33,5
São muito importantes e decisivos, pois sem estes incentivos as entidades empregadoras teriam muitas dificuldades em contratar trabalhadores com deficiências ou incapacidade	124	63,9
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>100</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

210. Confirma-se que o apoio financeiro dado quer à empresa, quer ao indivíduo, constitui um fator de motivação para a adesão das empresas a estas medidas, mas destacam sobretudo o direito à inclusão das PCDI, a responsabilidade social e o apoio dado pelos Centros de recursos como os fatores fundamentais para a contratação das pessoas e para a manutenção dos contratos; “sem o apoio dos centros de recursos, muitas das entidades acabariam por desistir”. Neste sentido, atesta-se o **M8- Empresas motivadas pelas participações/apoios e acolhem estágios de PCDI**.

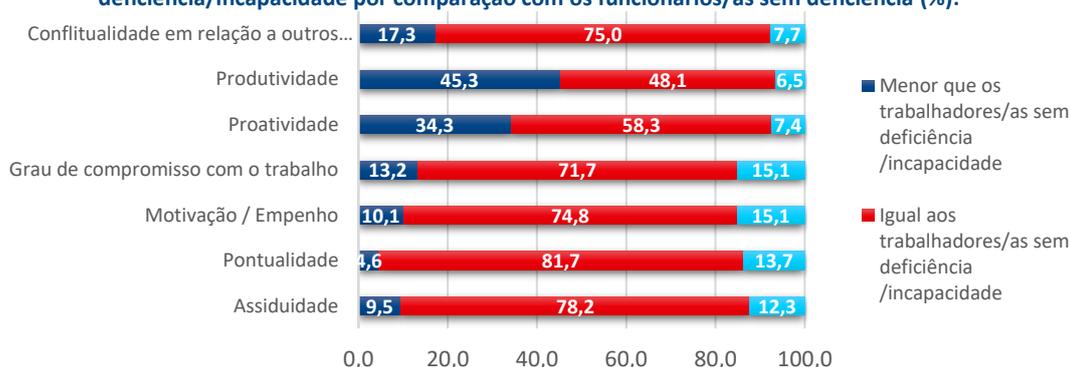
211. A experiência prática em contexto de trabalho revela-se um mecanismo facilitador da integração profissional porque permite à maioria dos empregadores verificar que para a maioria dos itens avaliados não existem diferenças significativas

Relatório Final

entre o desempenho profissional dos trabalhadores com e sem deficiência ou incapacidade, ainda que 45,3% das empresas inquiridas tenham revelado que a produtividade dos PCDI é menor do que a dos restantes trabalhadores e mais de dois terços (34,3%) tem a mesma opinião em relação à proatividade. Corrobora-se, neste sentido, o **M9- experiência prática em contexto é um mecanismo facilitador da integração profissional porque induz motivação e as competências para a empregabilidade.**

212. A percepção das entidades empregadoras de PCDI, relativa ao desempenho profissional dos mesmos, é manifestamente positiva para a generalidade dos indicadores analisados, já que apenas uma percentagem reduzida de entidades considera que a pontualidade (4,6%), assiduidade (9,5%), motivação/empenho (10,1%), grau de compromisso com o trabalho (13,2%) é menor que a dos trabalhadores sem deficiência e incapacidade. Esta percepção positiva é menos evidente no caso da proatividade e produtividade, ainda assim, o número de entidades que considera que não existe qualquer diferença de desempenho é de 48,1% no caso da produtividade e de 58,3% na proatividade.

**Figura 11. Percepção relativamente a cada um dos aspetos abaixo apresentados face aos/às funcionários/as com deficiência/incapacidade por comparação com os funcionários/as sem deficiência (%):**



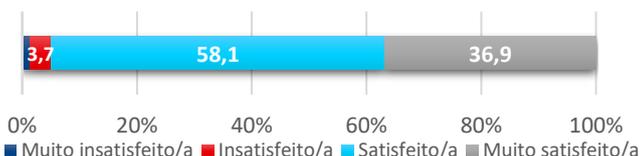
Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

213. Assim, a possibilidade de realização destas experiências de trabalho com PCDI permitem às entidades alargar o conhecimento sobre as reais potencialidades laborais e o desempenho profissional das pessoas com deficiência, desconstruindo mitos e estereótipos ainda muito enraizados de que o emprego deste público-alvo é uma mera questão de responsabilidade social.

214. A esmagadora maioria dos empregadores de PCDI revelam, nas respostas ao inquérito, que estão satisfeitos (58,1%) ou muito satisfeitos (36,9%), com o desempenho geral dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade, sendo que o número de empresas insatisfeitas (8) ou muito insatisfeitas (3) é muito residual. As principais razões de insatisfação estão relacionadas com a falta de autonomia, conflitos vários ou dificuldade de atribuição de funções que o trabalhador consiga desempenhar.

215. Paralelamente 99,1% das entidades inquiridas consideram que os funcionários também estão satisfeitos e gostam de trabalhar na sua entidade.

**Figura 12. Grau de satisfação com o desempenho geral dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade**



Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

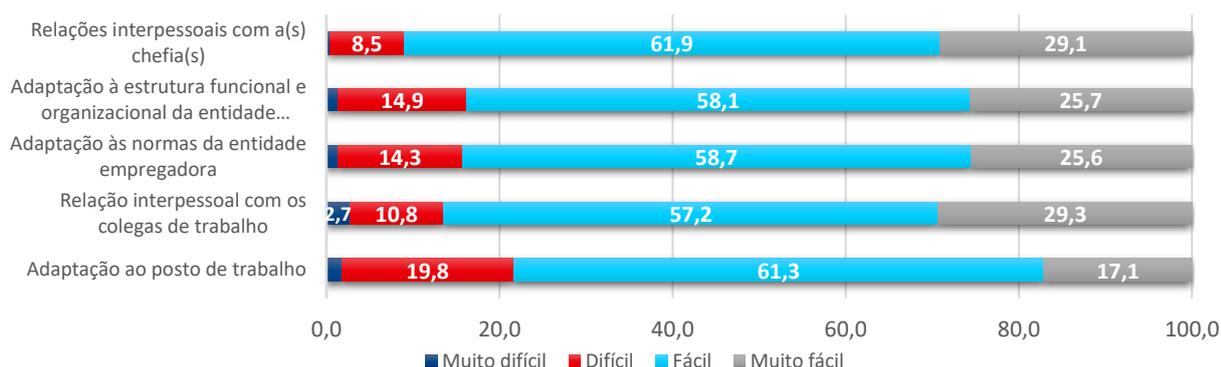
216. Também o processo de adaptação dos/as trabalhadores/as com deficiência/incapacidade é avaliado de forma positiva por mais de três quartos das entidades inqueridas que afirmam que este processo foi fácil (59,3%) ou muito fácil (17,6%). As entidades que revelaram dificuldades apontam sobretudo dificuldades de adaptação ao posto de trabalho (21,6%), seguido de dificuldades de adaptação à estrutura funcional e organizacional (16,3%) ou de adaptação às normas da entidade (15,3%), reforçando a validação do **M10**, em que o contexto de experimentação ajuda a criar confiança nos empregadores removendo barreiras ao emprego das PCDI.

Relatório Final

217. Apesar de a integração das pessoas com deficiência numa entidade empregadora obrigar à realização de ajustes ou até mesmo a transformações organizacionais que garantam a equidade em todas áreas de realização profissional, a maioria das entidades empregadoras inquiridas revela que se tratou de um processo fácil apesar de algumas revelarem dificuldades principalmente na adaptação do posto de trabalho ou na adaptação à estrutura funcional e organizacional da entidade. Os Estudos de Caso permitiram confirmar estes resultados, uma vez que os interlocutores entrevistados consideraram que, de uma forma geral, não têm existido problemas de adaptação, e que nos casos pontuais registados ao nível da relação interpessoal com os colegas de trabalho foram ultrapassados através do recurso à mediação e apoio do centro de recursos.

218. Estes indicadores atestam a importância da realização de um acompanhamento pós-laboral, junto da pessoa e junto da organização de forma a garantir o ajustamento às necessidades quer das pessoas, quer das organizações.

Figura 13. Em geral, como descreve o processo de adaptação destes/as funcionários/as nos seguintes aspetos (%)



Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

219. De um modo geral as entidades avaliam as medidas públicas de apoio à colocação e pós-colocação de forma positiva, ainda que cerca de uma em cada três das inquiridas refiram que as mesmas têm sido insuficientes.

220. A informação recolhida nos Estudos de Caso reforça esta opinião. As entidades envolvidas consideram que estas medidas funcionam bem e que são fundamentais para a integração profissional das PCDI e para a manutenção dos postos de trabalho. Através destas medidas é possível garantir uma resposta adequada às necessidades de adaptação à vida laboral; assegurar a mediação com a empresa, colegas de trabalho, chefias e transmitir segurança e confiança às entidades empregadoras.

221. O apoio dado pelos Centros de recursos é destacado como um dos fatores fundamentais para a contratação das pessoas e para a manutenção dos contratos. “Sem este apoio dos centros de recursos, muitas das entidades acabariam por desistir”. Também as PCDI referem que “sem o apoio nunca conseguiria ter sido integrada na comunidade por estar muito desacreditada por esta”. Este resultado atesta o **M11- Acompanhamento técnico das PCDI nas empresas**.

222. Após a realização do estágio mais de metade das entidades empregadoras inquiridas (56,8%) contrataram os estagiários com deficiência ou incapacidades, o que significa que em 213 entidades foram contratadas 285 pessoas.

223. Quando questionados sobre as perspetivas quanto ao seu futuro na entidade dos estagiários após o término do mesmo apenas 4,9% refere que não existem perspetivas de continuidade na empresa. Todavia, existe um número muito significativo de entidades que não sabe/ou não responde a esta questão.

Tabela 23. Dos/as funcionários/as que se encontram atualmente a realizar estágio, qual a perspetiva quanto ao seu futuro na entidade?

	Nº	%
Terminar o estágio sem perspetiva de continuidade na entidade	9	4,9
Continuidade na entidade	48	26,4
Não sabe/Não responde	125	68,7
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

## Relatório Final

224. Estes resultados, embora positivos, revelam que ainda existe uma elevada margem de progressão e um longo caminho a percorrer no sentido de garantir que após a realização dos estágios estas pessoas consigam manter o seu emprego através da realização de um contrato de trabalho, assegurando a sustentabilidade do apoio público, de uma experiência profissional (estágio) para a contratação efetiva. Esta evidência atesta o **M12**- As PCDI obtêm o emprego após a realização de estágio e obtêm contrato de trabalho.

225. No que concerne ao resultado obtenção de certificação profissional e obtenção de certificado de frequência por parte das PCDI, observa-se que dos que apenas beneficiaram de medidas de qualificação 27,8% adquiriu uma certificação de nível I e 16,7% de nível II. Nos casos em que os inquiridos beneficiaram de medidas de qualificação e apoio ao emprego, uma parcela maior obteve uma certificação de nível II (15,9%), tal como aqueles que se encontram atualmente empregados (12,5%). Estes dados demonstram que os indivíduos que participaram em cursos de formação/qualificação adquiriram não só conhecimentos e competências essenciais para o desempenho de uma atividade profissional concreta – o que tende a conferir uma preparação e qualificação para fazer face aos desafios profissionais - como a detenção de certificado se apresenta como uma mais-valia no que toca à procura de emprego e inserção no mercado de trabalho.

226. De acordo com os resultados advindos do inquérito realizado às PCDI, verifica-se que aproximadamente um quarto dos inquiridos que beneficiaram de medidas de qualificação e de apoio ao emprego e os que delas beneficiaram e se encontram atualmente empregados candidataram-se à oferta de emprego por iniciativa própria, o que se aproxima do resultado do aumento das qualificações profissionais e empregabilidade.

227. Em ambos os grupos se verifica que a parcela maior de inquiridos beneficiários desta medida foi encaminhada através do IEFP, essencialmente no caso dos que atualmente se encontram empregados. Destes últimos, apenas 5,0% foram encaminhados pelo Centro de Recursos.

228. Quando questionadas as entidades beneficiárias, são apontados como principais fatores de insucesso no processo de formação/qualificação das PCDI aspetos como i) as exigências associadas aos referenciais e a sua reduzida flexibilidade na individualização, que não permitem o ajustamento a cada caso; ii) as dificuldades associadas ao perfil dos formandos, que para além da sua situação de deficiência/incapacidade, apresentam outras condicionantes pessoais, sociais, familiares e financeiras que interferem no sucesso do seu plano formativo; iii) o absentismo, o desinteresse e empenho dos formandos, não raras vezes assumem a sua participação na formação como um meio para a não perda de apoios sociais; iv) as limitações associadas à rede de transportes públicos, que dificulta o acesso à formação e a outros serviços; v) o preconceito ainda existente em algumas entidades empregadoras relativamente à produtividade de PCDI. A par destes fatores, surgem também outros fatores fortemente contributivos para o insucesso da formação, vi) a difícil validação da integração da PCDI em tempo útil – seja por parte da entidade empregadora ou por motivos inerentes à própria candidatura – o que faz com que existam integrações após o prazo de AC ter terminado, fazendo com que sejam determinadas como não integrações e vii) a escassez de recursos humanos afetos à inserção profissional dos formandos.

229. Como fatores de sucesso que permitiriam potenciar o trabalho dos centros de recursos quanto à formação/qualificação de PCDI, as entidades beneficiárias inquiridas referem essencialmente: i) a possibilidade de um acompanhamento ao longo da vida e personalizado, às PCDI e às entidades empregadoras, com cadência correspondente às necessidades; ii) intervenções centradas nas pessoas e no conceito de qualidade de vida; iii) o fomento de ações de sensibilização junto do tecido empresarial quanto às potencialidades e produtividade das PCDI; iv) modelos de financiamento mais adequados; v) incremento do número de técnicos afetos aos serviços; vi) aumento da componente prática em contexto de trabalho.

230. Em média, 26,19% dos formandos ainda se mantém a trabalhar. Após a realização do estágio mais de metade das entidades empregadoras inquiridas (56,8%) contrataram os estagiários com deficiência ou incapacidades, reforçando o resultado de novos empregos criados para as PCDI. Este resultado, embora positivo, revela que ainda existe uma elevada margem de progressão e um longo caminho a percorrer no sentido de garantir que após a realização dos estágios estas pessoas consigam manter o seu emprego através da realização de um contrato de trabalho, assegurando a sustentabilidade do apoio público, de uma experiência profissional (estágio) para a contratação efetiva.

231. A integração das PCDI em empregos de qualidade e sustentáveis é confirmada pelo elevado grau de satisfação das PCDI inquiridas. Mais de 90,0% dos inquiridos refere estar satisfeito a muito satisfeito com as suas condições gerais de trabalho, nomeadamente com as funções desempenhadas, com a utilidade do trabalho que faz, com as relações interpessoais no trabalho, com o respeito pela sua saúde, descanso e integridade física, bem como com a disponibilização de recursos e meios para a melhoria do desempenho profissional. Há, contudo, manifestações de alguma insatisfação (embora não ascendam a 10,0%), à exceção daqueles que beneficiam de medidas de qualificação e apoio ao emprego,

Relatório Final

cujo nível de insatisfação mais expressivo se prende com a remuneração (50,2% afirmam estar insatisfeitos a muito insatisfeitos) e a possibilidade de continuidade no posto de trabalho (21,5% demonstra estar insatisfeito a muito insatisfeito), o que denota alguma incerteza e dependência face à pretensão das entidades empregadoras em renovar o vínculo laboral com os formandos.

232. No que se refere à satisfação com a atividade profissional exercida, observam-se igualmente níveis de satisfação muito positivos, sendo que mais de 80,0% das pessoas inquiridas se revelam satisfeitas a muito satisfeitas com as funções que desempenham face às suas expectativas iniciais e afirmam estar satisfeitas ou muito satisfeitas no trabalho. Não espanta, por isso, que perto de 90,0% das PCDI inquiridas que beneficiam de qualificação e apoio ao emprego e as que beneficiam destas medidas e estão atualmente empregadas mostrem-se sentir pessoal e profissionalmente realizadas.

233. De acordo com os resultados do inquérito às entidades empregadoras, verifica-se que existe sustentabilidade do emprego, já que dois em cada três indivíduos (68,8%) possui um contrato de trabalho sem termo e 63,0% exerce funções na entidade há mais de três anos. Mais de 80,0% detém a modalidade de trabalho de tempo integral. No que se refere à remuneração, o cenário é menos animador, porque mais de 72,0% das pessoas que se encontram empregadas, recebem menos de 801€, valor que se encontra abaixo do salário médio nacional líquido, embora mais de 86,0% das entidades afirmem que a remuneração destas pessoas é igual à das pessoas sem deficiências ou incapacidade. A informação recolhida nos Estudos de Caso encontra-se em linha de conta com estes resultados, alguns dos PCDI entrevistados possuem contratos de trabalho sem termo, estão a trabalhar na empresa há mais de 3 anos e recebem menos de 800€.

**Tabela 24. Natureza jurídica do seu vínculo laboral dos Funcionários com deficiência/incapacidade**

	Nº de empresas	Mínimo	Máximo	Nº de pessoas
Termo incerto	78	0	2	19
Termo certo	110	0	12	75
Sem termo	170	0	40	300
Prestação de serviços	66	0	1	2
Estágio profissional/ estágio inserção	86	0	11	40

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

**Tabela 25. Distribuição dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade por remuneração mensal líquida (deduzindo os respetivos impostos):**

	Nº de empresas	Mínimo	Máximo	Nº de pessoas
≤600€	67	0	11	41
601-700€	94	0	4	75
701-800€	136	0	40	196
801-900€	62	0	10	42
901-1000€	68	0	4	30
>1000€	69	0	14	47
Não sabe	48	0	47	48

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

**Tabela 26. Comparativamente aos/as funcionários/as sem de deficiência/incapacidade, a remuneração dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade para as mesmas funções é:**

	Nº	%
Mais baixa	16	7,9
Igual	176	86,7
Mais elevada	11	5,4
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

234. Mediante os dados recolhidos no inquérito às PCDI é possível constatar que na generalidade estas avaliam a preparação da entidade empregadora para acolher PCDI como boa ou muito boa, concorrendo para o resultado da TdM associado à adaptação de postos de trabalho e eliminação de barreiras atitudinais.

235. Os dados referentes às PCDI que beneficiaram de medidas de qualificação e apoio ao emprego atualmente empregadas mostram níveis de preparação muito elevados, nomeadamente quanto ao tratamento igualitário entre trabalhadores perante a todos os direitos (86,4% considera boa a muito boa a atitude da entidade empregadora), quanto à recetividade a adaptações razoáveis e quanto à motivação e sensibilidade para o emprego de PCDI. Ainda que se verifiquem residuais manifestações de insatisfação, o nível de preparação descrito pelos inquiridos, parece indicar que as PCDI foram bem acolhidas e integradas no seio das entidades empregadoras, mostrando que estas se apresentam como entidades inclusivas.

236. Como referido anteriormente, o processo de adaptação dos trabalhadores com deficiência ou incapacidade foi avaliado de forma muito positiva, não revelando, para a grande maioria das entidades (85,0%) necessidades de adaptação do posto de trabalho.

Relatório Final

237. Nos casos em que essa necessidade existiu a mesma decorreu de forma rápida e positiva, existindo compreensão sobre limitações e sentido de entreaajuda. O número de entidades que revelou a existência de dificuldades/conflitos é bastante residual, sendo que na maioria dos casos essas dificuldades foram ultrapassadas.

238. Por outro lado, o número de entidades que recorreu a apoios públicos para a remoção das barreiras arquitetónicas é residual (5,5%), sendo que nos Estudos de Caso realizados nenhuma entidade recorreu a esse tipo de apoios, constituindo este um resultado pouco alcançado (também pela declarada não necessidade).

**Tabela 27. Como descreve o processo de adaptação dos/as restantes trabalhadores/as e da chefia aos/às colegas com deficiência/incapacidade?**

	Nº	% de casos (N=245)
Não sabe/Não responde	30	12,2
Houve dificuldades/conflitos	5	2,0
Houve dificuldades / conflitos, mas foram ultrapassados	20	8,2
Houve compreensão das suas limitações e sentido de entreaajuda	107	43,7
A adaptação foi rápida e positiva	102	41,6

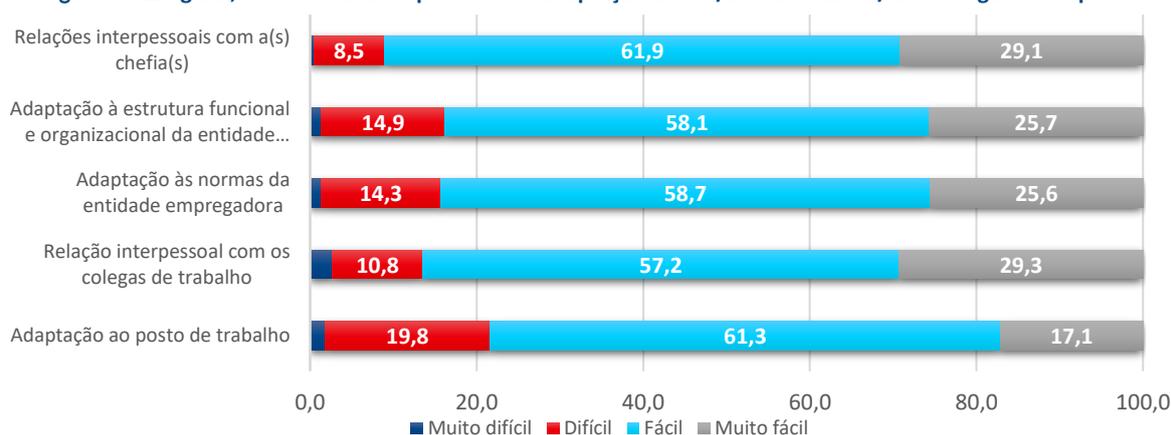
Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

239. O processo de adaptação dos/as trabalhadores/as com deficiência/incapacidade é avaliado de forma positiva por mais de três quartos das entidades inquiridas que afirmam que este processo foi fácil (59,3%) ou muito fácil (17,6%). As entidades que revelaram dificuldades apontam sobretudo dificuldades de adaptação ao posto de trabalho (21,6%), seguido de dificuldades de adaptação à estrutura funcional e organizacional (16,3%) ou de adaptação às normas da entidade (15,3%).

240. Apesar de a integração das PCDI numa entidade empregadora obrigar à realização de ajustes ou até mesmo a transformações organizacionais que garantam a equidade em todas as áreas de realização profissional, a maioria das entidades empregadoras inquiridas revela que se tratou de um processo fácil apesar de algumas revelarem dificuldades principalmente na adaptação do posto de trabalho ou na adaptação à estrutura funcional e organizacional da entidade. Os Estudos de Caso permitiram confirmar estes resultados, uma vez que os interlocutores entrevistados consideram que de uma forma geral, não têm existido problemas de adaptação, e que nos casos pontuais registados ao nível da Relação interpessoal com os colegas de trabalho foram ultrapassados através do recurso à mediação e apoio do centro de recursos.

241. Estes indicadores atestam a importância da realização de um acompanhamento pós-laboral, junto da pessoa e junto da organização de forma a garantir o ajustamento às necessidades quer das pessoas, quer das organizações.

**Figura 14. Em geral, como descreve o processo de adaptação destes/as funcionários/as nos seguintes aspetos**



Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

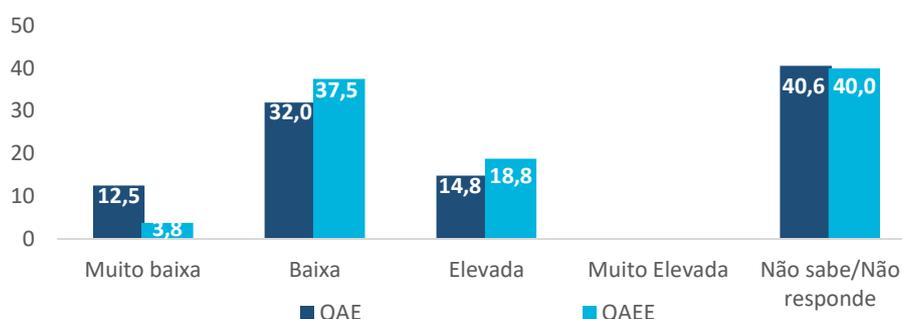
242. Ao abordar a perceção das PCDI quanto à evolução da sua carreira face aos demais colegas de trabalho (Figura 15), verifica-se que no caso dos inquiridos que beneficiaram de medidas de qualificação e apoio ao emprego atualmente empregados perto de metade considera que os colegas de trabalho sem deficiência/incapacidade tendem a ser mais vezes promovidos. Já no caso dos inquiridos que beneficiam de ambas as medidas, a maior parcela de inquiridos refere

Relatório Final

não sentir essa desigualdade, confirmando o resultado de Empresas mais capacitadas para a integração de PCDI em empregos sustentáveis.

243. No que se refere à remuneração, a maior parte das PCDI inquiridas afirmam que a sua remuneração é baixa, comparativamente a colegas de trabalho sem deficiência/incapacidade que desempenham as mesmas funções. Há, no entanto, inquiridos que consideram que auferem valores mais elevados, por comparação a colegas sem deficiência/incapacidade.

Figura 15. Perceções dos inquiridos sobre a sua remuneração comparativamente à de outros funcionários sem deficiência/incapacidade que desempenham a mesma função (%)

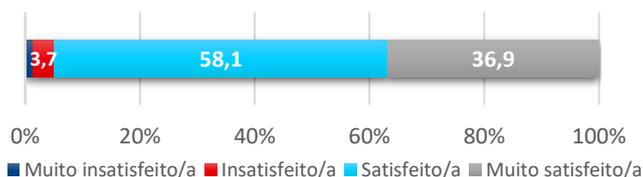


Fonte: Inquérito às Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

**Legenda:** Indivíduos que beneficiaram de: QAE - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade; QAEE - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade e Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade e que se encontram atualmente empregadas.

244. A maioria dos empregadores de PCDI revelam níveis expressivos de satisfação com o desempenho geral dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade, sendo que o número de empresas insatisfeitas ou muito insatisfeitas é muito residual. As principais razões de insatisfação estão relacionadas com a falta de autonomia, conflitos vários ou dificuldade de atribuição de funções que o trabalhador consiga desempenhar. Tal está corroborado a partir dos Estudos de Caso.

Figura 16. Grau de satisfação com o desempenho geral dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade



245. O número de funcionários/as com deficiência/incapacidade que exerce cargos de coordenação/supervisão é ainda pouco expressivo (39 pessoas em 217 empresas), o que pode indicar que estes trabalhadores têm mais dificuldade em aceder a cargos de coordenação ou progredir na carreira, ainda que a grande maioria das entidades empregadoras (84,6%) refira que tendencialmente, os trabalhadores com deficiência/incapacidade em comparação aos/às restantes funcionários/as têm sido promovidos tantas vezes como os restantes e que auferem uma remuneração igual ao dos restantes trabalhadores (86,7%).

Tabela 28. Tendencialmente, os/as trabalhadores/as com deficiência/incapacidade em comparação aos/às restantes funcionários/as têm vindo a ser promovidos:

	Nº	%
Tantas vezes como os/as outros/as	115	84,6
Menos vezes que os/as outros/as	18	13,2
Mais vezes que os/as outros/as	3	2,2
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

Tabela 29. Comparativamente aos/às funcionários/as sem de deficiência/incapacidade, a remuneração dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade para as mesmas funções é:

	Nº	%
Mais baixa	16	7,9
Igual	176	86,7
Mais elevada	11	5,4
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

Relatório Final

**OE 3.2 Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social**

246. O OE 3.2. contempla um conjunto de TO direcionadas, por um lado, para Intervenções integradas em territórios vulneráveis (TO Projeto de mediadores municipais e interculturais, Contratos locais de desenvolvimento social- CLDS e Programa Escolhas), e por outro, para a promoção do voluntariado, observando-se de uma forma geral, uma boa capacidade na absorção das verbas disponíveis com uma taxa de compromisso de 101,4% ainda que com algumas dificuldades de execução (taxa de execução de 40%), o que pode derivar da natureza plurianual da maioria das operações integradas neste OE, nomeadamente no âmbito dos CLDS, os quais concentram 79% da dotação deste OE.

247. Relativamente à capacidade de cumprimento de metas verifica-se uma execução superior a 100% quer no indicador de realização quer no indicador de resultado.

**Tabela 30. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.2.**

Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Projetos apoiados direcionados a populações / territórios vulneráveis	450	472	104,9	Projetos concluídos direcionados a populações/territórios vulneráveis	90%	100%	111,1

Fonte: AG PO ISE, 31 de março de 2022.

Execução superior a 100%	Execução acima de 70%	Exceção abaixo de 75%
--------------------------	-----------------------	-----------------------

248. A TO **Projeto de mediadores municipais e interculturais** apresenta uma elevada adesão com uma taxa de compromisso que ultrapassa a dotação programa (154,6%) e uma taxa de execução de cerca de 1/3, mas que atualmente deverá ser bastante mais elevada, face aos pedidos de reembolso por decidir que se verificavam em março de 2022. Os beneficiários inquiridos reconhecem a importância destes apoios para a promoção da diversidade e interculturalidade sobretudo junto da comunidade escolar, destacando a importância da continuidade do financiamento para que os efeitos positivos gerados sejam consolidados.

249. No que concerne às duas TO direcionadas para a **Promoção do voluntariado**, observam-se níveis de compromisso e execução bastante reduzidos (taxas de compromisso inferiores a 18% e de execução abaixo dos 2%) o que condiciona o alcance dos objetivos definidos pelo Programa em termos da capacitação e do reforço de um voluntariado de continuidade.

250. Estas baixas dinâmicas de execução são tributárias da natureza inovadora e experimental de uma medida que visa estabelecer novos modelos de promoção do voluntariado, assim como o facto de as organizações promotoras possuírem hábitos e rotinas cristalizadas, levando a uma resistência na adoção de novas práticas. Por outro lado, no ano 2020 registou-se uma inflexão da cadencia de crescimento, comportamento que se atribui ao impacto que a pandemia de Covid-19 causou nas organizações promotoras de voluntariado (muitas cancelaram as atividades de voluntariado regular que promoviam).

**Contratos Locais de Desenvolvimento Social - CLDS**

251. Em termos mais específicos no caso dos **Contratos Locais de Desenvolvimento Social**, a Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social<sup>21</sup>, evidencia que a maioria dos projetos CLDS alcançou – quando não ultrapassou – as atividades e resultados a que se propuseram. Contudo, a profundidade e durabilidade da mudança produzida por esses projetos apresenta-se problemática. É possível destacar resultados importantes como o alargamento dos públicos para as ações formativas ou de procura ativa de emprego do IEFP ou o contributo dos CLDS para a dinamização dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS). Não se detetaram efeitos não-esperados de monta – positivos ou negativos.

252. É de destacar o forte condicionamento que a crise financeira da primeira metade da década de 2010 trouxe, sobretudo ao nível da viragem assistencialista que as políticas sociais sofreram nessa época – e que acabou não só por ter alguma influência no desenho da segunda e terceira gerações do programa, mas sobretudo na criação de um contexto mais difícil de implementação dos projetos. O mesmo se verifica na geração CLDS 4G onde uma boa parte da aprovação

<sup>21</sup> IESE, Iscte-IUL, PPLL Consult e Improve Consult (2019), Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) – Relatório Final.. Esta avaliação enquadra-se no âmbito do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020) e do PO ISE e consiste na primeira avaliação específica dos CLDS que, juntamente com a entrevista efetuado no ISS, será a base para a análise dos CLDS.



## Relatório Final

e arranque dos CLDS foi condicionado pela pandemia COVID19, resultando num reajustamento global de atividades em formato online. Ainda assim, o impacto destas é naturalmente condicionado (à data).

253. Paralelamente, verificou-se um elevado risco de quebra das ações desenvolvidas nos Eixos 2 e 3 dos CLDS (Intervenção familiar e parental, preventiva da pobreza infantil; Capacitação da comunidade e das instituições), por serem dependentes das intervenções das equipas técnicas junto dos destinatários. Muitos destes fatores de sustentabilidade são assegurados por este tipo de projetos que perduraram no território quando se mantém em funcionamento o CLDS. A pandemia COVID19 veio também introduzir constrangimentos a estas intervenções de proximidade, na sua edição 4G.

### Programa Escolhas

254. Relativamente ao **Programa Escolhas** conforme consta da metodologia adotada existiu um maior aprofundamento da análise da sua eficácia com base na TdM definida, sendo apresentada de seguida a análise efetuada.

255. Sendo a sua missão “promover a integração social, a igualdade de oportunidades na educação e no emprego, o combate à discriminação social, a participação cívica e o reforço da coesão social” de crianças e jovens até aos 24 anos de idade com origem em contextos de vulnerabilidade socioeconómica, percebe-se a sua pertinência no âmbito do PO ISE enquanto medida de intervenção de abordagem territorial.

256. Os projetos candidatos escolhem duas entre as três medidas que querem responder, justificando-as a partir de um diagnóstico realizado ao território onde se propõem intervir que é variável: que pode ser um concelho ou conjunto de concelhos, a freguesias, ou conjunto de freguesias, ou bairros específicos dentro de uma única freguesia.

257. A sua intervenção é nacional, porém, o financiamento PO ISE foca-se apenas em três regiões: Norte, Centro e Alentejo.

258. O programa sofreu reconfigurações ao longo das duas décadas de existência e das suas 8 gerações, mantendo, no entanto, grandes linhas de continuidade; vistas, por um lado, na sua modalidade interventiva, ou operacionalização, isto é, no financiamento a projetos de âmbito local que funcionam numa lógica *bottom-up*, com capacidade de resposta face a dinâmicas presentes no território ao nível dos problemas atrás identificados (M2); e, por outro lado, na manutenção de um quadro presente de assessoria técnica, na plataforma AGIL (coleta e armazenamento de dados), na avaliação e na sustentação de uma rede de projetos e participantes Escolhas.

259. Um dos aspetos revelador da sua eficácia prende-se, justamente, com uma maior centralidade nas necessidades identificadas no contexto (diagnóstico dos problemas do território), por via de um planeamento estratégico construído localmente, participado pelos seus vários intervenientes e cujas ações procuram fomentar práticas com lógica reprodutora e mais duradouras no território, através da capacitação e responsabilização dos seus agentes (M3).

260. Assim, o programa é visto como um instrumento estratégico para agir em contextos, ou territórios específicos, e com segmentos particularmente vulneráveis, cuja intervenção assenta na alocação de determinados recursos (entre outros, humanos, materiais, logísticos) (M1) que, por um lado, tendem a resvalar em ações mais “tradicionais” e menos inovadoras, sobretudo com forte componente escolar - como o apoio ao estudo, estudo acompanhado, mas, por outro lado, com uma atuação mais inovadora e um perfil de resposta mais abrangente, flexível, por vezes formativo, recorrendo a atividades lúdico-pedagógicas, jogos, ações ao ar livre, ações comunitárias, componentes artísticas e desportivas de largo espectro.

261. A última geração Escolhas (8ªG) envolve um total de 60 projetos em linha de financiamento; em todo o caso, contabilizando-se 93 projetos constantes já desde a 5ªG, financiados pelo PO ISE, isto é, compreendendo as datas de 2014-2021. Destes 60 projetos, 10 pertencem ao Alentejo, 20 ao Centro e 30 ao Norte.

262. De acordo com o inquérito aplicado às entidades promotoras de projetos Escolhas, a abrangência territorial dos projetos é fundamentalmente o concelho (41,3%), seguido das freguesias (36%) e dos bairros (21,3%); o número médio de participantes tem vindo a descer desde 6ª Geração, fixando-se na 8ª Geração na ordem dos 263,9 participantes; as entidades promotoras são, na maioria, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) (33%), Câmaras Municipais (21%) e Associações de Desenvolvimento Local (ADL) (20%);

263. Os resultados são mais evidentes e expressivos no que respeita aos participantes diretos no programa, e menos alcançáveis quando o objetivo é o de captar os efeitos mais estruturais dos projetos.

264. De uma maneira geral, e de acordo com os dados recolhidos, verifica-se uma preponderância nas Medidas 1 e 3, sobretudo na conjugação entre as mesmas (cerca de 90% dos projetos da 8ª Geração), e uma menor capacidade de resposta face às medidas 2. Esta tendência é verificada ao longo das gerações em avaliação, como se pode constatar nas

Relatório Final

tabelas abaixo inseridas; ou seja, compreendendo uma menor incidência na cobertura dada a problemas relacionados com o desemprego/emprego jovem, formação profissional e empreendedorismo. A explicação detém-se, por um lado, na grande centralidade que as questões do insucesso escolar ainda assumem na atualidade, fomentando, por isso, o surgimento de vários projetos; incluindo o âmbito de resposta mais tradicional da intervenção social, que se apoia muito em atividades preventivas junto dos elementos em idade escolar da comunidade; e, por outro lado, as questões da empregabilidade trabalham outro público-alvo, com outras especificidades e exigências, sendo necessária, por exemplo, uma rede de parcerias bem estabelecida e sustentável, o que nem sempre se consegue com estas iniciativas de intervenção local, em particular quando apenas têm previstos 2 anos de execução.

**Tabela 31. Incidência de Medidas nas 5ª e 6ª Gerações Escolhas, %.**

Medida	5ª Geração		6ª Geração	
	n	%	n	%
Medida I - Inclusão escolar e para a educação não formal	27	79,4	33	78,6
Medida II - Formação profissional e empregabilidade	11	32,4	11	26,2
Medida III - Dinamização comunitária e cidadania	26	76,5	32	76,2
Medida IV - Inclusão digital	22	64,7	34	81
Medida V - Empreendedorismo e a capacitação dos jovens	12	35,3	11	26,2

Fonte: Inquérito às entidades promotoras de PE, 2022.

**Tabela 32. Incidência de Medidas 7ª Geração Escolhas, %.**

Medida	7ª geração	
	n	%
Medida I - Educação, Formação e Qualificação	39	78
Medida II - Emprego e Empreendedorismo	15	30
Medida III - Dinamização Comunitária, Participação e Cidadania	38	76

Fonte: Inquérito às entidades promotoras de PE, 2022.

**Tabela 33. Incidência de Medidas 8ª Geração Escolhas, %.**

Medida	8ª geração	
	n	%
Medida I - Educação, Exclusão Digital, Formação e Qualificação	39	78
Medida II - Emprego e Empreendedorismo	6	12
Medida III - Dinamização Comunitária, Saúde, Participação e Cidadania	40	80

Fonte: Inquérito às entidades promotoras de PE, 2022.

265. Na tentativa de superar as dificuldades estabelecidas na TdM, ou seja, de indefinição de Ações (realizações), e, desta maneira, potenciar uma identificação tipológica de ações concretas no âmbito das Medidas 1, 2 e 3 do Programa Escolhas, foi realizada uma Análise de Componentes Principais (ver Volume de Anexos II) a partir dos resultados do inquérito aplicado às entidades promotoras dos projetos Escolhas, assim: para a Medida 1, não foram possíveis de apurar resultados significativos sobressaindo, no entanto, ações que mobilizam recursos que visam tarefas de âmbito escolar, relacionadas com tecnologias de informação e comunicação (TIC) e uso de material/ programas informáticos, recursos pedagógicos e didáticos para atividades extracurriculares; no âmbito da Medida 2, os resultados sugerem dois tipos de ações: um grupo que visa o treino de competências base na procura ativa de emprego, uso de recursos informáticos, entre outros, desenvolvidas a nível interno do projeto, e outro grupo de ações desenvolvidas sobretudo por entidades externas e ou parceiras, com propósitos formativos mais amplos, de encontro de estágios e ou de emprego; no que respeita a Medida 3, foram identificados 4 grupos de ações: 1 de sessões de sensibilização; 2 – ações de promoção de Participação cívica; 3 – ações de promoção da Responsabilização e, 4 - ações que promovem o Envolvimento comunitário.

**Teste dos Mecanismos da TdM**

266. Os próximos pontos foram alimentados pelo bloco informativo recolhido e tratado pela equipa de avaliação: inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas; 6 estudos de caso realizados com Projetos Escolhas, análise documental e desk research. No Volume de Anexos II constam os dados devidamente analisados e tratados, em particular, as grelhas analíticas, as fichas de Estudo de Caso e a sinopse de entrevista ao Coordenador do Programa Escolhas.

**M1 Mobilização de recursos específicos nas Medidas 1, 2 e 3 do PE**

267. Atesta-se a mobilização de recursos específicos que garantem, de uma maneira geral, a eficácia da execução das ações previstas no âmbito das medidas 1, 2 e 3, procurando responder a problemas identificados no terreno, por via dos diagnósticos realizados.

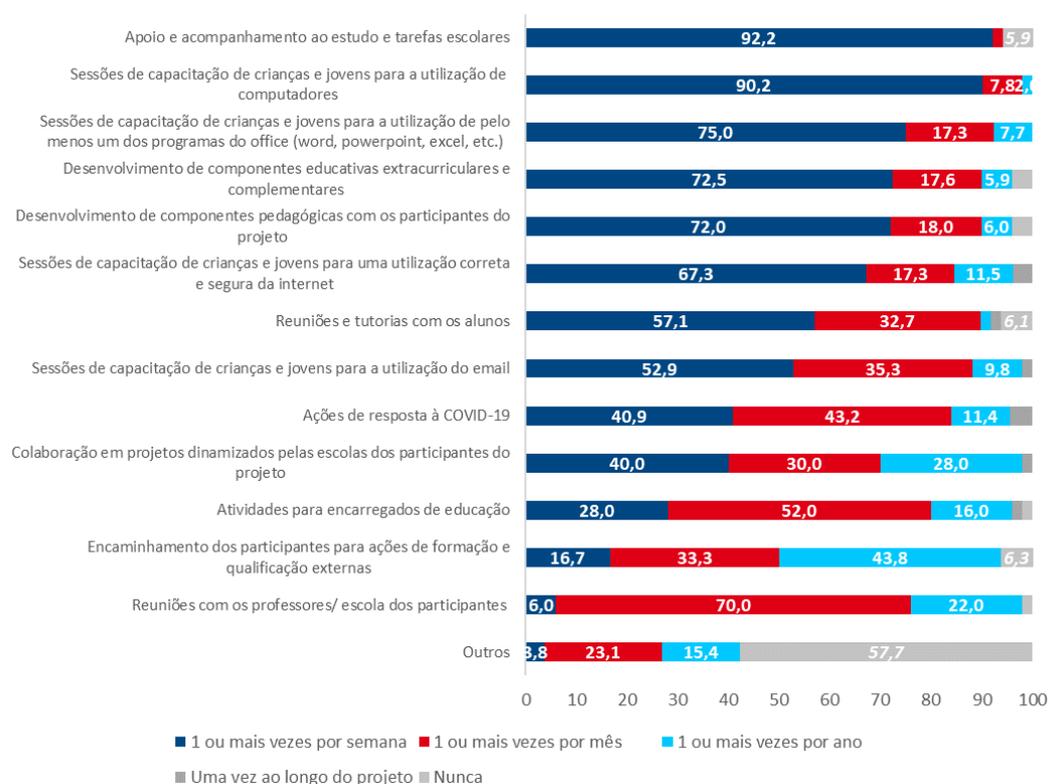
268. Neste sentido, verifica-se que o tipo de ações designadas e as atividades elencadas têm permitido, genericamente:

- 1) criar uma maior proximidade à escola e promover a escolarização, sobretudo, dos beneficiários diretos, destacando-se os elementos de comunidades mais desfavorecidas, afastados da cultura escolar, descendentes de imigrantes e de etnia cigana. O apoio individualizado e especializado, o recurso a professores de apoio escolar, o treino de competências escolares e disciplinares, o recurso a dinâmicas de grupo, as abordagens pedagógicas

Relatório Final

diversificadas, o acompanhamento das tarefas escolares, o *coaching* parental, entre outras, têm surtido os efeitos desejados (melhoria de resultados escolares e aumento do sucesso escolar);

**Figura 17. Tipos e frequência de ações de apoio e acompanhamento escolar dos projetos (Medida I) (%)**



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

**Figura 18. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de apoio e acompanhamento escolar (Medida I) (%)**



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

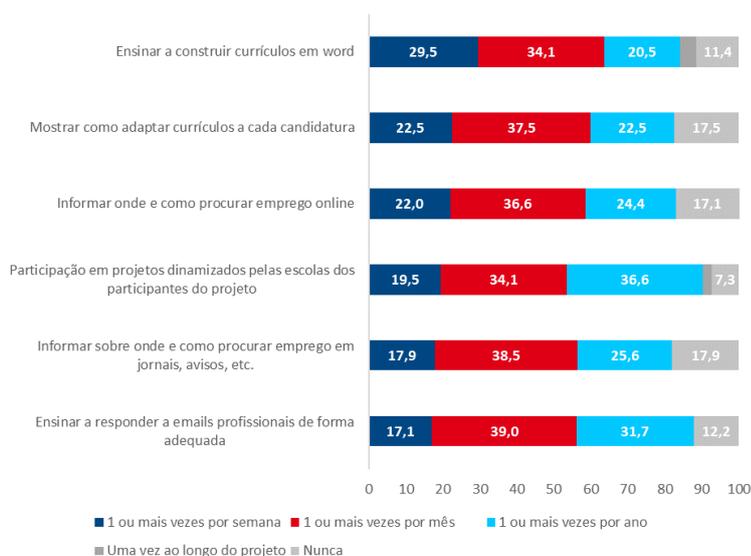
Relatório Final

2) Promover ambientes de aprendizagem e formativos TIC, uso do computador e softwares na lógica de utilizador, treino de competências consideradas essenciais para a vida; de acordo com os resultados do inquérito aplicado às entidades promotoras dos projetos, cerca de 69% dos projetos realizam sessões de capacitação para a utilização de pelo menos um programa do Office e para a correta e segura utilização da internet; e 68% realização de sessões para capacitação de utilização de email e uso de computador.

3) O acompanhamento ao estudo e tarefas escolares e desenvolvimento das componentes pedagógicas, juntamente com as sessões de capacitação em áreas digitais, que além de serem as mais dinamizadas entre os projetos que trabalham para a Medida I, são também, de acordo com os coordenadores inquiridos, as que se realizam com maior regularidade.

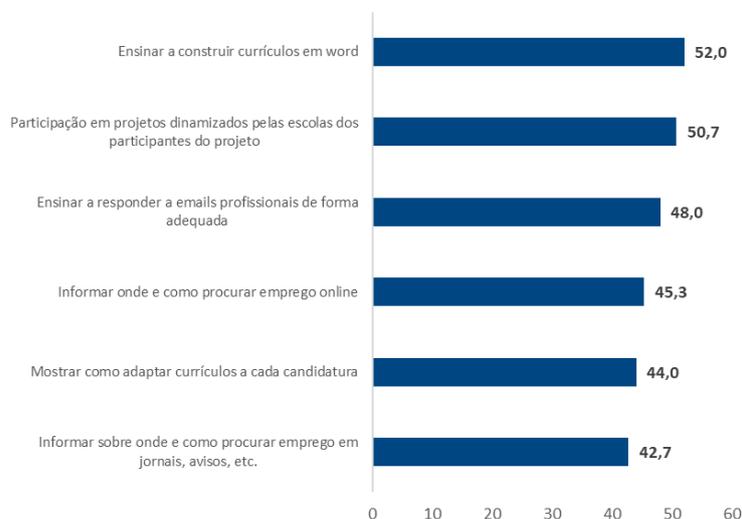
4) Com menos volume de evidências, promover a empregabilidade dos jovens, ou a procura ativa por emprego, por via da criação de parcerias com entidades empregadoras locais para finalidades de oferta de estágios, por um lado, e por outro lado, através do treino de competências de pesquisa e de capacitação para melhor integração no mercado de trabalho. A criação do próprio emprego é uma dimensão que, tanto no inquérito como nos Estudos de Caso, aparece como praticamente inexistente. Em suma, as atividades da medida II têm uma relativa regularidade, destacando-se, no entanto, que as ações mais dinamizadas, por um maior número de projetos, visam, por um lado, “ensinar a construir currículos em Word” (52%), a “Participação em projetos dinamizados pelas escolas dos participantes” (50,7%) e “ensinar a responder a emails profissionais de forma adequada” (48%); e, por outro lado, no âmbito do apoio prestado para a transição para o mercado de trabalho as ações mais realizadas visam as sessões na área digital, isto é utilização do computador e programas (57%) e o desenvolvimento de competências transversais (como a linguagem adequada, aprendizagem do inglês, entre outras).

Figura 19. Tipos e frequência de ações de capacitação para a procura ativa de emprego/empreendedorismo (Medida II)(%)



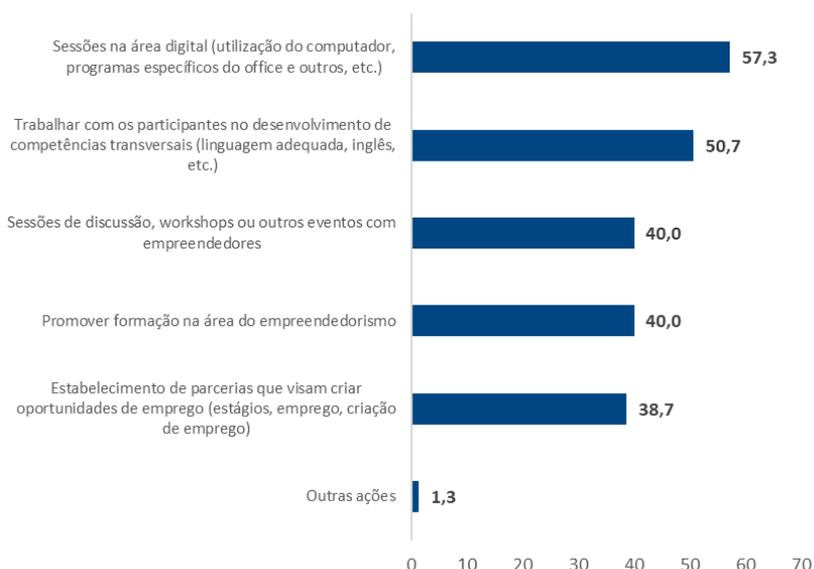
Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

**Figura 20. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de capacitação para a procura ativa de emprego/empreendedorismo por tipo de ação (Medida II)(%)**



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

**Figura 21. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de capacitação para a transição para o Mercado de Trabalho (emprego e auto emprego), por tipo de ação (Medida II) (%)**



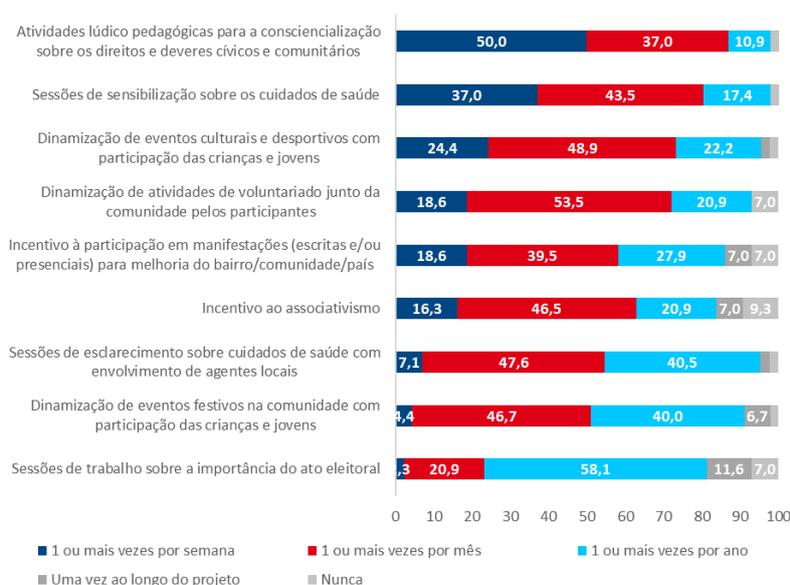
Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

5) Criar um sentido de responsabilização cívica, mais autonomia e participação cidadã, por via da mobilização de recursos que visam ações concretas dirigidas para a comunidade. Ações essas, que foram sempre destacadas pelos participantes auscultados, quer pela dimensão que adquirem dentro da comunidade, quer pela experiência de vida proporcionada; e estas consubstanciam-se em ações de voluntariado desenvolvidas junto das comunidades mais idosas, ações e campanhas de sensibilização sobre tópicos relevantes para debate público, por exemplo de combate aos estereótipos, racismo e xenofobia, recolha de lixo público, recolha de bens para ajuda humanitária, entre outras. Ou seja, com maior frequência, isto é, realizadas uma ou mais vezes por semana, são desenvolvidas atividades lúdico

Relatório Final

pedagógicas para a consciencialização sobre os direitos e deveres cívicos e comunitários e sessões de sensibilização sobre os cuidados de saúde. São também estas ações aquelas que são dinamizadas por um número maior de projetos integrados na medida III (60%). No âmbito das ações desenvolvidas para combate aos estereótipos e discriminação social junto da comunidade, mais de metade dos projetos apostam em sessões de sensibilização e de esclarecimento realizadas nas escolas e com a comunidade escola (53,3%) e cerca de 49% em sessões envolvendo a comunidade no geral.

**Figura 22. Tipos e frequência de ações para o desenvolvimento de competências cívicas e de participação, da consciencialização sobre cuidados de saúde, e para a promoção da ação comunitária (Medida III)(%)**



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

**Figura 23. Percentagem de projetos que desenvolvem ações para o desenvolvimento de competências cívicas e de participação, da consciencialização sobre cuidados de saúde, e para a promoção da ação comunitária (Medida III)(%)**



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

**Figura 24. Percentagem de projetos que desenvolvem ações de combate aos estereótipos e discriminação social junto da comunidade (Medida III)(%)**



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

6) Responder aos desafios impostos pela pandemia covid-19, seguindo uma estratégia que procurou adaptar grande parte das atividades às plataformas online, ou realização das atividades em segurança na rua; neste sentido, os projetos são destacados pelos consórcios auscultados e entidades parceiras, pelo apoio prestado às comunidades que acompanham, durante os períodos de isolamento;

269. De uma maneira geral, e relacionado com os recursos, de referir que todas as equipas coordenadoras auscultadas referem a insuficiência de meios, recursos e apoios, que lhes permita, por um lado, diversificar mais as atividades conduzidas, ou realizar atividades fora do espaço territorial do projeto e, por outro lado, garantir maiores níveis de participação e assim corresponder às metas estipuladas; um dos exemplos recorrentes é a disponibilidade de verbas para garantir transportes para as atividades de verão, para deslocar os participantes entre a sede do projeto e a residência dos mesmos, ou entre a sede e a escola, entre outros. Por outro lado, é visão geral que a insuficiência do financiamento tem contribuído para a manutenção de equipas técnicas reduzidas, com baixos salários e grande volume de trabalho

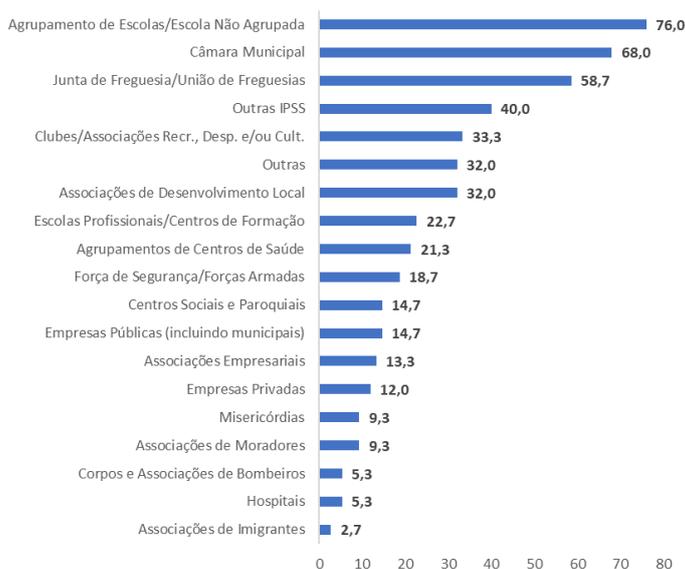
**M2 Trabalho em Rede e Abordagem territorializada nas Medidas 1,2 e 3 do PE**

270. O trabalho em rede e a abordagem territorializada têm grande centralidade no âmbito dos projetos Escolhas, funcionando como alavanca dos mesmos; por um lado, é a abordagem territorializada que permite que, por via dos diagnósticos e a auscultação às populações, as atividades estejam adaptadas às necessidades do território, mas também ao interesse e gosto dos participantes; por outro lado, o tipo de intervenção que é evidenciada em muitos destes projetos, sugere uma grande aproximação à intervenção social que se baseia justamente numa abordagem holística ao território nas suas diferentes vertentes;

271. Neste seguimento, atesta-se que os projetos têm consórcios estabelecidos, com um número razoável e diversificado de entidades; o consórcio compromete-se, normalmente, para cedência de espaços, meios, recursos e apoio na condução das atividades;

272. Entre as entidades parceiras verifica-se que existe uma preponderância dos Agrupamentos Escolares (76%), Câmaras Municipais (68%), Juntas de Freguesia (58,7%) e outras entidades (40%- em particular a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ), 14 em 24 outras entidades). Através da análise de conteúdo aos discursos dos inquiridos sobre que “Outras entidades” têm como parceiros, verificou-se com maior incidência a CPCJ (14 respostas, 18,7% do total de 75 respostas válidas), seguida das Instituições de Ensino Superior e das Organizações Não Governamentais (ONG) (3 respostas cada, 4% do total de 75 respostas válidas).

**Figura 25. Tipo de parceiros em % por projeto**



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

273. Há, no entanto, um histórico de descomprometimento dos consórcios, já identificado em vários relatórios de avaliação às gerações do Programa Escolhas e também no âmbito dos Estudos de Caso realizados; apesar da periodicidade das reuniões, várias entidades não participam desses momentos, assim como, ao longo da execução das atividades, vão-se desmobilizando, prestando menos apoio e apresentando menos disponibilidade. De acordo com os Estudos de Caso desenvolvidos, e considerando apenas os que apresentam dados, verifica-se que há uma média de 12,2 entidades a integrar estes grupos e que, em termos médios, são realizadas aproximadamente 3,75 reuniões anuais. Em termos médios, cerca de 30% do total das entidades dos consórcios assistiram a todas as reuniões realizadas

274. É nisso que os projetos apresentam maiores fragilidades também, ou seja, o trabalho em rede – que pode-se consubstanciar numa maior abertura face às questões do insucesso escolar e no encontro de soluções mais inovadoras; facilitar nos processos de integração no Mercado de Trabalho, ou ainda, contribuir para o maior enraizamento comunitário dos projetos, no sentido do alargamento dos seus efeitos além participantes diretos; pode ficar mais comprometido com esta desmobilização.

275. Por exemplo, tendo em conta a identificação tipológica de ações concretas envolvendo a Medida II atrás referida, verifica-se que são justamente as ações que visam o envolvimento direto de parceiros e ou convidados (ações do tipo externo), as que apresentam menor regularidade; ou ainda, considerando apenas as respostas válidas dos Coordenadores de projetos a trabalhar a Medida I da 8ª geração, ou similar nas gerações anteriores, que 751 jovens foram encaminhados para realizar ações de formação e qualificação em entidades externas, num total de 8826 participantes, ou seja correspondendo a 8,5%. Em todo o caso, sendo de considerar, como já referido, que muitos dos projetos trabalham com crianças com idades de frequência escolar ao nível do Ensino Básico; de acordo com a leitura da Figura 24 podemos ainda observar como as sessões de sensibilização e esclarecimento que envolvem entidades externas e empregadoras são realizadas apenas por 26,7% dos projetos que trabalham a Medida III, ou seja, além de menos frequentes são também dinamizadas de forma menos regular.

276. Os projetos para garantirem a sua sobrevivência e meios, procuram por muitas parcerias informais e esporádicas, que permitem a realização de várias das suas atividades, por exemplo, como verificado com os Estudos de Caso realizados, com entidades e associativas desportivas, associações culturais, empresas, entre outros.

277. Um aspeto a relevar prende-se com a representação da entidade promotora do projeto; ou seja, mediante o seu grau de visibilidade social, e ou, enraizamento dentro da comunidade mais alargada, é garantido maior ou menor sucesso na sustentabilidade das parcerias e do trabalho em rede; assim, projetos que têm como entidades promotoras, por exemplo, as escolas, têm maior facilidade de penetração no tecido social presente nos bairros e zonas onde atuam;

### M3 Dinâmicas participativas nas Medidas 1,2 e 3 do PE

278. As dinâmicas participativas estão, como se depreende, muito dependentes da qualidade do trabalho em rede e da abordagem territorializada, mas também da visibilidade da própria entidade promotora;

279. De uma maneira geral, a participação nas atividades dos projetos é considerada muito positiva, não obstante, nem sempre dentro das metas negociadas; tendencialmente, há um volume grande de participantes indiretos, tornando-se depois, mais difícil de captar os efeitos, quer sobre os participantes diretos, quer sobre os participantes indiretos, das atividades conduzidas; nesse ponto, os indicadores usados pelos relatórios de avaliação aos projetos Escolhas – muito exaustivos e numéricos, nem sempre são claros.

280. Esta participação é, tendencialmente, mais elevada quando comporta atividades de acompanhamento escolar e ocupação dos tempos-livres, sendo também relevantes nas atividades realizadas ao ar-livre, desportivas e artísticas, neste âmbito, destacam-se, por exemplo, as atividades desenvolvidas na Medida III, pelas dinâmicas participativas que suscitam, sobretudo as que visam um trabalho de sensibilização e de proximidade com a comunidade.

281. De acordo com a informação reunida a partir dos Estudos de Caso desenvolvidos, as reuniões de consórcio ocorrem com alguma regularidade, mas pouca participação, sendo mais relevante, por exemplo, a participação dos jovens nas Assembleias de Jovens promovidas pelos projetos; momentos estes considerados de elevada importância para o decurso dos projetos, uma vez que têm um cariz reflexivo e que permitem um maior envolvimento e comprometimento dos jovens com os projetos onde participam.

282. O baixo nível de participação dos parceiros do consórcio na definição, implementação e participação das atividades dos projetos, já também referido, em termos das dinâmicas territoriais colocam riscos ao cumprimento do objetivo de criar “intervenções integradas em territórios vulneráveis” definido pela tipologia de intervenção pelo PO ISE para a TO 3.11.

283. Um dos aspetos a relevar prende-se com a participação e auscultação feita às populações no planeamento das atividades, garantindo que há uma maior aderência das atividades às reais necessidades encontradas no terreno e captação de interesse e motivação;

284. Regra geral, e sobretudo nos projetos com uma componente escolar forte, ou no âmbito das ações comunitárias, detetam-se maiores dificuldades de mobilização para atividades de elementos externos, ou indiretos ao projeto, pais e encarregados de educação, ou outros membros da comunidade; de acordo com os dados recolhidos através do inquérito aplicado, são realizadas em média 15% de atividades com envolvimento da comunidade (592 ações num total de 28 projetos); e, em média, os projetos conseguem mobilizar cerca de 20% das entidades locais (498 num total de 24 projetos inscritos na medida III).

285. A falta de adesão dos participantes e, sobretudo, das suas famílias às atividades dos projetos são um risco a considerar durante a implementação dos projetos. Como se trata de projetos com atividades de livre adesão, com exceção das formações educativas e/ou formativas formais, essa falta de participação de crianças/jovens e de famílias é sempre um risco a considerar. Nos Estudos de Caso registaram-se algumas evidências de que alguns projetos estão atentos e desenvolvem estratégias direcionadas para a participação das famílias, um aspeto fundamental pois são o primeiro elemento de socialização dos participantes cujos comportamentos se querem mudar.

### Teste da TdM

286. A eficácia das medidas está plasmada nos resultados alcançados, sobretudo compreendendo um primeiro bloco de resultados relacionados com a Medida 1. Assim, e através da informação tratada, conclui-se que há uma efetiva melhoria dos resultados e desempenho escolares do público-alvo participante direto, com retração das taxas de retenção escolar, melhoria das classificações globais e aumento das competências TIC; destacando-se nesta componente, os jovens de meios mais desfavorecidos, ou provenientes de famílias ciganas que começam a não desistir da escola, mesmo nas situações em que casam precocemente; por esta via, melhoram o absentismo e as questões da indisciplina.

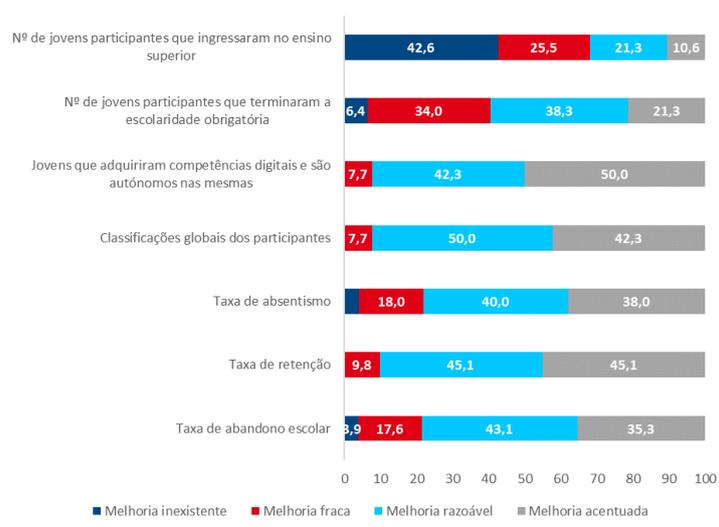
287. Os inquéritos aplicados aos Coordenadores de Projetos mostram que houve uma melhoria acentuada considerando a recuperação na taxa de retenção (45% dos projetos); nas classificações globais (42,3% dos projetos) e nos jovens que adquiriram competências digitais (50% dos projetos), ou seja, considerando as respostas válidas dos Coordenadores dos projetos que trabalham a Medida I da 8ª geração, ou similares nas outras gerações, verifica-se que 4.984 participantes adquiriram competências digitais num total de 11.107 participantes (o que corresponde a 44,9%); a

Relatório Final

estes resultados juntam-se a melhoria razoável (40%) ou acentuada (38%) da taxa de absentismo entre os participantes dos projetos e uma melhoria acentuada (35,3%) e razoável (43,1%) na taxa de abandono escolar precoce.

288. A escolaridade obrigatória foi um resultado com menos relevância, dada também a natureza dos objetivos dos projetos, como já foi explicado, que trabalham a população escolar dentro do período desta etapa escolar. Considerando as respostas válidas dos Coordenadores dos projetos que trabalham a Medida I da 8ª geração, ou similares nas outras gerações, verifica-se que 2.732 participantes terminaram a escolaridade obrigatória num total de 8.503 participantes (o que corresponde a 32,1%).

Figura 26. Perceções sobre a melhoria dos indicadores de sucesso educativo (%)



Fonte: Inquérito às entidades promotoras de projetos Escolhas

289. Um segundo bloco de resultados, relacionados com as questões do emprego e empregabilidade (Medida II), menos expressivos, como já referido, e que estão relacionados com a melhoria das competências na procura ativa de emprego, formalização de alguns estágios, mas com resultados praticamente inexistentes ao nível dos processos de transição para mercado de trabalho, ou na criação de emprego próprio. Assim, os indicadores relacionados com os resultados da Medida II mostram que não existem dinâmicas empreendedoras suscitadas pelos projetos (considerando apenas as respostas válidas dos Coordenadores de projetos a trabalhar a Medida II da 8ª geração, ou similar nas gerações anteriores, 0 participantes criaram o seu próprio emprego), e que os projetos inscritos na medida 2 contribuem em certa medida para a empregabilidade dos jovens (considerando apenas as respostas válidas dos Coordenadores de projetos a trabalhar a Medida II da 8ª geração, ou similares nas outras gerações, 22 jovens ingressaram no mercado de trabalho no total de 543 participantes - 4,1%), ainda assim com valores muito pouco expressivos. Mais do que uma questão de dificuldade relacionada com os aspetos de transição para o mercado de trabalho, a fraca expressão destes indicadores explica-se antes de mais pela fraca incidência de projetos inscritos na Medida II.

290. E, finalmente, um terceiro bloco de resultados, que mostra que há um envolvimento dos jovens e crianças em atividades comunitárias relevantes (sejam elas de âmbito desportivo, ou de ações de sensibilização), e grande importância destas ações para os projetos Escolhas, apesar da periodicidade das mesmas ser menos regular. Contudo, as fragilidades identificadas nos mecanismos 2 e 3, podem comprometer estes resultados, por via do enfraquecimento do dinamismo comunitário dos projetos. Assim, considerando apenas as respostas válidas dos Coordenadores de projetos a trabalhar a Medida III da 8ª geração, ou similar nas gerações anteriores, sinalizam-se 5.280 crianças/jovens que participaram em ações comunitárias (num total de 31 projetos, com 8.039 participantes, ou seja, correspondendo a 65,7%); e 498 entidades locais envolvidas nos projetos (num total de 24 projetos). No domínio dos Estudos de Caso, fica subentendido que os agentes locais são sobretudo mobilizados para estabelecer os consórcios.

291. Os resultados apontam, sobretudo, para relações entre os mecanismos e as medidas que mostram como o apoio à escolarização consubstancia-se na melhoria efetiva dos trajetos escolares e dos resultados escolares; que o efeito da escolarização ou formativa, é menos visível nas dinâmicas de empregabilidade jovem, ou inserção/ transição para o mercado de trabalho, por todas as razões já referidas; que a relação entre o aumento da escolarização e reforço das

Relatório Final

dinâmicas participativas está parcialmente confirmada, assim como a relação com as maiores probabilidades de integração no mercado de trabalho.

292. Entre alguns dos efeitos perversos durante a implementação dos projetos que colocam em risco o cumprimento de objetivos e as atividades planeadas nesse sentido, contam-se: i) a dificuldade de conciliar a implementação das atividades com a exigência formal dos projetos, o que exige uma elevada concentração de recursos nas tarefas burocráticas, retirando tempo e meios às atividades; ii) o reduzido financiamento atribuído a cada projeto que não permite aumentar e motivar as equipas que, além dos salários baixos, vivem em constante angústia por estar sempre presente o término do projeto num curto prazo de tempo. O espectro da não continuidade dos projetos acaba por criar sentimentos de ansiedade nas crianças/jovens que, de acordo com os atores auscultados, também se ressentem durante o período das candidaturas a novos projetos, em particular quando deixam de ter a presença e o apoio dos técnicos.

293. Identificam-se ainda, efeitos perversos após o término dos projetos, decorrentes, sobretudo, da implementação dos mesmos ser de dois anos. A começar pelo retrocesso nos percursos de vida dos participantes em termos de sucesso escolar, de capacitação para o emprego ou autoemprego, da sua autonomia, comportamentos sociais e autoimagem e passando pelo enfraquecimento das redes de parcerias, efeitos que parece diluírem-se de forma progressiva com o prolongar dos projetos. De registar ainda, a dificuldade sentida pelas entidades governamentais em mobilizarem este tipo de respostas para o âmbito de políticas locais, permanecendo os projetos com total dependência do Programa Escolhas, incluindo nos casos em que os projetos são considerados pelas próprias entidades formais como respostas únicas nos seus territórios. Por último, considera-se como efeito perverso o sentimento de abandono dos participantes após o término dos projetos e das suas expectativas goradas que podem dificultar intervenções futuras junto dessas crianças/jovens.

**OE 3.4 Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas**

294. O Objetivo Estratégico 3.4. está direcionado para o combate às discriminações e aos estereótipos e à violência de género/doméstica sendo um dos OE com níveis mais baixos de compromisso e execução (80% e 40%, respetivamente), resultante sobretudo do desempenho da TO **Formação de públicos estratégicos** e **TO Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil**, as quais não conseguiram mobilizar a totalidade da dotação programada. Esta situação reflete-se nos indicadores de realização, “Participações em ações de formação de públicos estratégicos” e “Entidades apoiadas no âmbito da discriminação e promoção da igualdade de oportunidades”, embora em graus muito diferentes, com um grande desvio no que se refere à formação de públicos estratégicos e um muito pequeno desvio quanto ao apoio a ONG, comprometendo os resultados do PO em termos de combate a preconceitos e discriminações, e de promoção do diálogo intercultural e inter-religioso e de inclusão de comunidades marginalizadas.

295. Para os beneficiários inquiridos estas duas TO direcionadas sobretudo para a capacitação de técnicos e outros profissionais e das próprias entidades mostra-se como adequada porque permite dar resposta a necessidades específicas e diferenciadas que não encontram financiamento noutra tipo de instrumentos, permitindo reforçar as competências e capacidades dos profissionais e das entidades numa intervenção mais inclusiva.

296. Relativamente à TO **Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores**, os montantes aprovados correspondem à dotação programada (taxa de compromisso de 100%), com uma execução de cerca de metade do programado, permitindo abranger um número de vítimas bastante superior à meta definida e com uma avaliação mais positiva do apoio prestado do que a meta definida. Apresenta-se de seguida uma análise mais específica da eficácia desta TO com base na TdM definida.

Tabela 34. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.4.

Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Participações em ações de formação de públicos estratégicos	32.600	9.043	27,7	Participações concluídas em ações de formação de públicos estratégicos	95%	94%	98,9
Vítimas apoiadas	3.270	5.780	176,8	Vítimas que avaliaram de forma positiva o apoio recebido	80%	85%	106,3



Relatório Final

Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Entidades apoiadas no âmbito da discriminação e promoção da igualdade de oportunidades	125	90	72,0				

Fonte: AG PO ISE, 31 de março de 2022.

### Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores

297. No âmbito das cinco ações a avaliar através da TdM na área da violência doméstica – Ação 3.17.1 a 3.17.5 – constata-se que as operações financiadas pelo PO ISE têm contribuído para a estabilização da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD) e da Rede de Apoio e Proteção a Vítimas de Tráfico (RAPVT), além do Programa dirigido a Agressores de Violência Doméstica (PAVD). A par do apoio sobretudo a vítimas, o financiamento PO ISE tem promovido a dinamização de ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos, a par da produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico, nas áreas da igualdade de género, da violência de género/doméstica e do tráfico de seres humanos.

298. Para o cumprimento dos objetivos contribui o facto de parte das entidades beneficiárias ter experiência prévia ao nível da proteção de vítimas de violência de género/doméstica, de vítimas de tráfico de seres humanos, da formação de públicos, o que concorre para a qualidade das candidaturas e o alcance das metas estabelecidas. Parte das candidaturas aprovadas são de operações de continuidade, isto é, ou financiadas ao abrigo de avisos PO anteriores, ou com outra fonte de financiamento, o que potencia a eficácia do projeto, a sua sustentabilidade financeira e a sua presença na comunidade, mas reduzindo o espaço para a inovação temática de novos projetos.

299. No âmbito das ações 3.17.1, 3.17.2, 3.17.3, 3.17.4 e 3.17.5 –, opção metodológica 2.2, o PO ISE aprovou o financiamento de 168 operações nos 11 concursos enquadrados na Tipologia de Operação: Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento de Agressores na Violência Doméstica. As ações 3.17.1 e 3.17.2 reúnem mais de metade dos avisos de concurso (Tabela 35). O Aviso PO ISE 37-2019-13 - Combate à violência de género/doméstica - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica teve mais projetos aprovados (42), seguindo-se-lhe o Aviso PO ISE 37-2021-01 - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica (31).

300. A mesma entidade beneficiária pode ter candidaturas aprovadas em ações distintas ou na mesma ação, desde que em regiões diferentes. As 168 operações aprovadas pertencem a 59 entidades beneficiárias. Uma operação abrange as três regiões – Norte, Centro e Alentejo.

301. Mais de metade das operações aprovadas têm uma duração entre os 12 e os 18 meses (93, 55,4%). Globalmente, a duração média das operações é de cerca de 22 meses, mas a duração é bastante variável consoante o concurso e ação (desvio padrão 9,062). O número de destinatários das candidaturas aprovadas é bastante diverso: verificando-se um total acima de 180 mil destinatários (180 642) e uma média de 1.075 pessoas por operação. Considerando os destinatários diretos, estes totalizam-se mais de 660 mil destinatários diretos (660 898) abrangidos.

**Tabela 35. Distribuição das operações PO ISE aprovadas: por ação e concurso em avaliação e estado da operação (N=168)**

Ação	Código e Designação do Aviso PO ISE	Total		Estado da Operação			
		n	%	Encerradas/ concluídas	Rescindida/ revogada	Em execução	Aceite pelas entidades/ contratada
3.17.1	PO ISE 37-2017-06 - Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género e sensibilização e produção de materiais nestas áreas	17	10,1	17	-	-	-
	PO ISE 37-2019-13 - Combate à violência de género/doméstica - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica	42	25,0	-	-	42	-
	PO ISE 37-2020-01 - Combate à violência de género/doméstica - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica	10	6,0	-	-	9	1

Relatório Final

Ação	Código e Designação do Aviso PO ISE	Total		Estado da Operação			
		n	%	Encerradas/ concluídas	Rescindida/ revogada	Em execução	Aceite pelas entidades/ contratada
	PO ISE 37-2021-01 - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica	31	18,5	-	-	28	3
3.17.2	PO ISE 37-2017-07 - Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica	12	7,1	10	-	2	-
	PO ISE 37-2019-14 - Combate à violência de género/doméstica - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica	14	8,3	2	-	12	-
	PO ISE 37-2021-15 - Combate à violência de género/doméstica - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica	17	10,1	-	-	16	1
3.17.3	PO ISE 37-2017-08 - Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área	5	3,0	5	-	-	-
	PO ISE 37-2019-15 - Combate à violência de género/doméstica - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica	5	3,0	-	-	5	-
3.17.4	PO ISE 37-2018-17 - Combate à violência de género/doméstica - Instrumentos Específicos de Proteção das Vítimas e de Acompanhamento dos Agressores na Violência Doméstica	1	0,6	-	-	1	-
3.17.5	PO ISE 37-2017-09 - Ações de sensibilização para o público em geral e ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico	14	8,3	13	1	-	-
<b>Total</b>		<b>168</b>	<b>100</b>	<b>47</b>	<b>1</b>	<b>115</b>	<b>5</b>

Fonte: AG PO ISE, 1 de julho 2022.

302. Dada a diversidade que os 11 concursos das cinco ações permitem, a análise exploratória dos Resumos da Operação submetidos permite destacar o seguinte:

- Operações para o desenvolvimento de estruturas de atendimento, de acolhimentos de emergência para vítimas de violência doméstica (VVD): o financiamento de novos projetos e de projetos de continuidade, por exemplo, a aprovação de financiamento da mesma estrutura de atendimento em três concursos consecutivos reforçando e contribuindo para a sustentabilidade do funcionamento da RNAVVD, a nível local, regional e nacional.
- Projetos de continuidade para o combate ao tráfico de seres humanos (TSH): equipas multidisciplinares e centros de acolhimento enquadrados na RAPVT, dinamização de ações de sensibilização.
- Projeto para a consolidação da aplicação do PAVD.
- Projetos para o desenvolvimento de ações de sensibilização e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico.

303. No âmbito da 3.17.1 desenvolveram-se quatro avisos concursais para operações com uma duração média variável de 17, 24 e 36 meses. Entre as candidaturas aprovadas, denota-se o seu crescente alcance territorial com operações que abrangem vários concelhos. Nesta ação destacam-se igualmente a dinamização de estrutura de atendimento com ações de sensibilização e o aviso mais recente específico para a Resposta de Apoio Psicológico para Crianças e Jovens Vítimas de Violência Doméstica (RAP).

304. No que concerne ao Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5, rececionaram-se 41 questionários respondidos por 36 entidades. Uma entidade beneficiária respondeu a 6 questionários dada a dimensão da sua estrutura e presença nos territórios PO ISE.

**Tabela 36 Entidade beneficiária de que ações: entidades respondentes e de questionários recebidos**

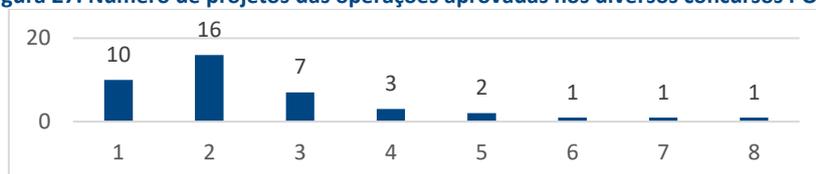
Ação	Nº de entidades respondentes	Nº questionários recebidos
Ação 3.17.1 – Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género e sensibilização e produção de materiais nestas áreas	17	19
Ação 3.17.2 – Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica.	2	2
Ação 3.17.3 – Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área	2	2
Ação 3.17.4 – Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género	1	1
Ação 3.17.5 – Ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico	5	5
Ação 3.17.1 e 3.17.2	8	11
Ação 3.17.1, 3.17.2 e 3.17.5	1	1
Total	36	41

Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

305. Dos 41 inquéritos rececionados, 19 são de entidades respondentes que desenvolvem apenas a Ação 3.17.1 – Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género e sensibilização e produção de materiais nestas áreas; 11 são respostas de entidades que desenvolvem a ação 3.17.1 e a ação 3.17.2 – Acolhimento de emergência de VVD. As restantes respostas são sobretudo de entidades respondentes com operações aprovadas exclusivamente numa das ações 3.17.2, 3.17.3, 3.17.4 ou 3.17.5.

306. No total, as entidades beneficiárias reportaram um total de 106 operações, o que corresponde a 63,1% das operações aprovadas nos 11 avisos de concurso PO ISE. A informação recolhida mostra que estas entidades desenvolveram sobretudo 1 ou 2 operações (10 e 16 respostas, respetivamente), denotando-se a importância do apoio PO ISE na sua realização: 15 respostas referem a aprovação de entre 3 e 8 operações, totalizando 64 operações.

**Figura 27. Número de projetos das operações aprovadas nos diversos concursos PO ISE**



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

307. Paralelamente, mais de metade das operações referidas pelas entidades respondentes enquadram-se na ação 3.17.1 (64 das 106 operações), seguindo-se a ação 3.17.2 com 27 operações. Quanto ao número de operações aprovados por procedimento concursal, predomina a aprovação de uma.

**M3. O reforço do atendimento, apoio e acompanhamento especializado promove uma maior proteção às vítimas e estimula as denúncias e o combate ao fenómeno**

308. A informação do SI PO ISE mostra que 42 entidades beneficiárias receberam financiamento no âmbito da Ação 3.17.1, totalizando 100 operações, parte das quais com projetos de continuidade, no total dos quatro concursos. Esta análise não distingue os projetos de continuidade das novas respostas criadas:

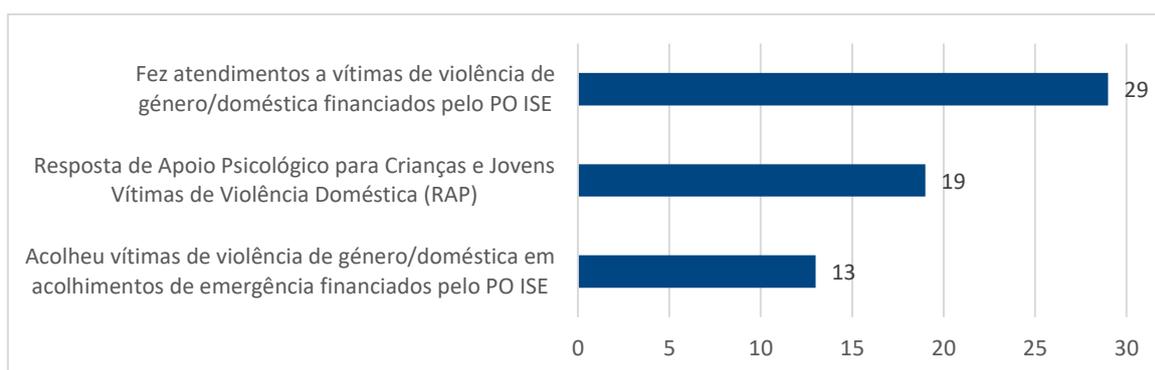
- PO ISE-37-2017-06: 16 entidades beneficiárias totalizando 17 operações, 15 das quais para estrutura de atendimento a vítimas de violência doméstica (abertura, consolidação, reforço, continuidade de operação anterior, deslocalização e alargamento do seu alcance territorial).
- PO ISE-37-2019-13: 34 entidades beneficiárias totalizando 42 operações para estruturas de atendimento a vítimas de violência doméstica, parte das quais de continuidade do anterior financiamento PO ISE ou de outra fonte de financiamento.

Relatório Final

- PO ISE-37-2020-01: 8 entidades beneficiárias totalizando 10 operações para estruturas de atendimento a vítimas de violência doméstica de modo a consolidar a intervenção, reforçar a territorialização da RNAVVD e a abrangência do apoio especializado a vítimas de violência doméstica.
- PO ISE-37-2021-01: 25 entidades beneficiárias totalizando 31 operações para Resposta de Apoio Psicológico a Crianças e Jovens Vítimas de Violência Doméstica (RAP). Uma parte veio reforçar o atendimento a vítimas já prestado pela entidade beneficiária e que não abrangia os mais jovens.

309. Relativamente ao número de atendimentos realizados<sup>22</sup>, a partir do Inquérito às entidades beneficiárias verifica-se que no âmbito das ações 3.17.1 e 3.17.2, em 29 respostas, a entidade fez atendimentos a vítimas de violência de género/doméstica financiados pelo PO ISE. Em 19 respostas, a entidade beneficiária desenvolve a RAP, resposta financiada pelo PO ISE.

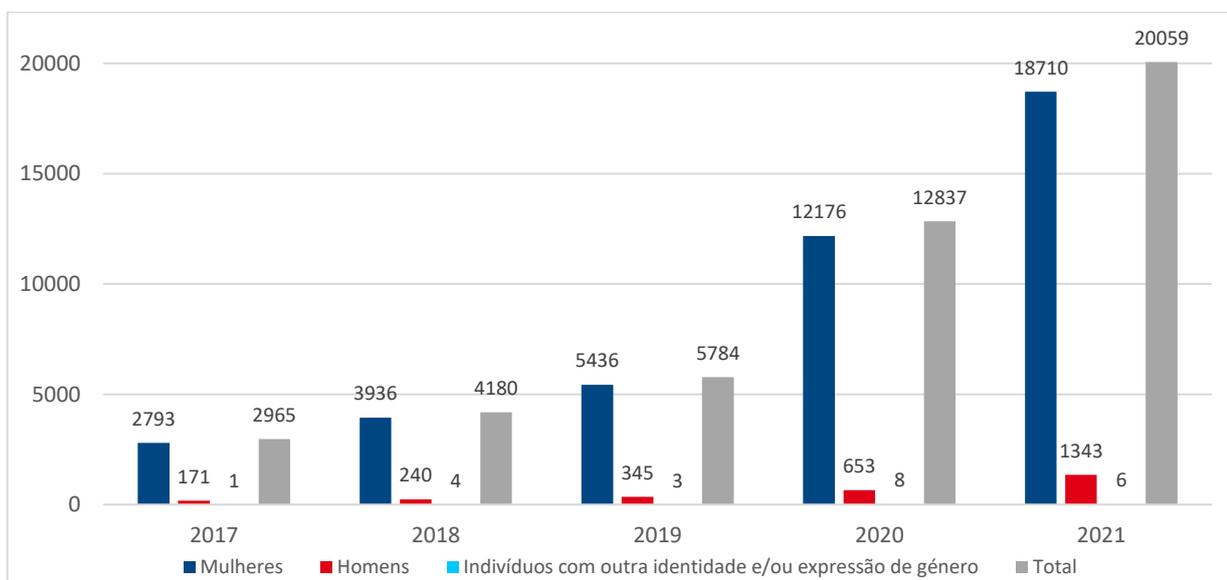
Figura 28. Atividades da entidade beneficiária



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

310. No que concerne ao número de vítimas atendidas no período 2017-2021, a figura representa o somatório dos dados fornecidos pelas entidades. De notar que o financiamento PO ISE teve os dois primeiros projetos em execução em outubro de 2017.

Figura 29. Quantas vítimas atenderam (nº de atendimentos)<sup>23</sup>



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

<sup>22</sup> O SI PO ISE não tem o registo do indicador. Informação sobre o nº de destinatários e o nº de destinatários diretos que nas operações da 3.17.1 englobam estruturas de atendimento e ações de sensibilização, por exemplo.

<sup>23</sup> A figura apresenta o somatório das respostas numéricas fornecidas.

Relatório Final

311. Observa-se um aumento expressivo no número de atendimentos/número de vítimas atendidas no período 2017-2021: o número total aumentou cerca de sete vezes, ascendendo a 20 059 em 2021. Detalhando a análise, verifica-se que as mulheres estão claramente em maioria no registo de atendimentos: 18 710 vítimas/atendimentos em 2021 face a 2.793 em 2017. No mesmo período, os atendimentos a homens vítimas de violência doméstica aumentaram oito vezes: dos 171 em 2017 para 1.343 em 2021. Os atendimentos a indivíduos com outra identidade e/ou expressão de género, embora em número residual, também verificam um acréscimo neste período conforme mostra a figura.

312. O número de destinatários das operações da 3.17.1 verificou-se um acréscimo nas candidaturas aprovadas no segundo aviso (PO ISE-37-2019-13) face às do primeiro aviso (PO ISE-37-2017-06). Em termos quantitativos, as operações aprovadas no primeiro aviso registaram um total de 2.635 destinatários e de 194 823 destinatários diretos e as operações decorrentes do segundo aviso um total de 155 196 destinatários e 373 090 destinatários diretos. Note-se que os três primeiros avisos respeitam a operações conjuntas para estrutura de atendimento e ações de sensibilização e que a informação fornecida pelo SI não distingue os respetivos destinatários.

313. Quanto ao número de atendimentos que originaram respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas, as respostas ao Inquérito às entidades beneficiárias dão conta de um crescimento no número de vítimas/número de atendimentos com este tipo de resposta, isto é, em que se observou pelo menos um dos seguintes trâmites:

- Encaminhamento para órgão de polícia criminal/Ministério Público;
- Encaminhamento para Estrutura de acolhimento de emergência/Casa abrigo;
- Elaboração de um plano de segurança pessoal;
- Articulação com outras estruturas/respostas locais ou regionais (saúde, educação, Segurança Social, IEF, ONG, autarquia, medicina legal, entre outras),
- Sinalização para teleassistência ou para aplicação de medida de coação à/ao agressor/a.

314. Assim, entre 2017 e 2021, um período de cinco anos, o número registado cresceu exponencialmente: dos 946 registados em 2017 para 13 147, representando um incremento de 1.290%. Este incremento poderá estar relacionado com vários fatores, por exemplo, o acréscimo tanto no número de estruturas de atendimento financiadas como no número de vítimas atendidas, conforme informação anterior, o fortalecimento de parcerias e protocolos de atuação a nível local e regional e a crescente especialização das equipas técnicas envolvidas.

**Tabela 37. Quantas vítimas atenderam (n.º de atendimentos) com respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas**

2017	2018	2019	2020	2021
946	1.354	1.833	6.307	13.147

Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

315. No que concerne a respostas de apoio psicológico na entidade, o somatório das 18 respostas totaliza 538 crianças e jovens vítimas de violência doméstica com este apoio.

316. Em termos percentuais das 19 respostas à pergunta “Qual a % de atendimentos que originaram respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas?”, 13 indicam que entre 76% e 100% dos atendimentos originaram este tipo de resposta para crianças e jovens.<sup>24</sup>

**M4. O aumento do número de atendimentos/acolhimentos garante às vítimas uma resposta mais eficaz**

317. Na Ação 3.17.2 - Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica, o PO ISE financiou 43 operações para acolhimento de emergência desenvolvidos por 16 entidades beneficiárias distintas. Estas operações são sobretudo de continuidade, mas a base SI não tem informação sobre o número de vagas criadas.

318. No âmbito do aviso PO ISE-37-2017-07, 11 entidades desenvolveram 12 operações para resposta de acolhimento de emergência para vítimas de violência doméstica. Estas operações, concluídas em 2019, tiveram uma duração média de 17 meses, aproximadamente. No segundo aviso da 3.17.2 (PO ISE-37-2019-14), 13 entidades dinamizaram 14 operações para acolhimento de emergência. Estas 14 operações tiveram uma duração média de 28 meses e tiveram início

<sup>24</sup> Estas respostas englobam sessões individuais e/ou grupais de apoio psicológico e psicoterapêutico a crianças e jovens vítimas de violência doméstica, acolhidos em casa de abrigo, respostas de acolhimento de emergência ou em acompanhamento nas estruturas de atendimento. Inclui ainda sessões e reuniões de trabalho e de articulação interinstitucional com outras respostas e serviços da comunidade, devidamente comprovadas e contextualizadas, tendo em vista uma ação concertada de promoção da segurança e bem-estar (físico, psicológico e social) das crianças e jovens).



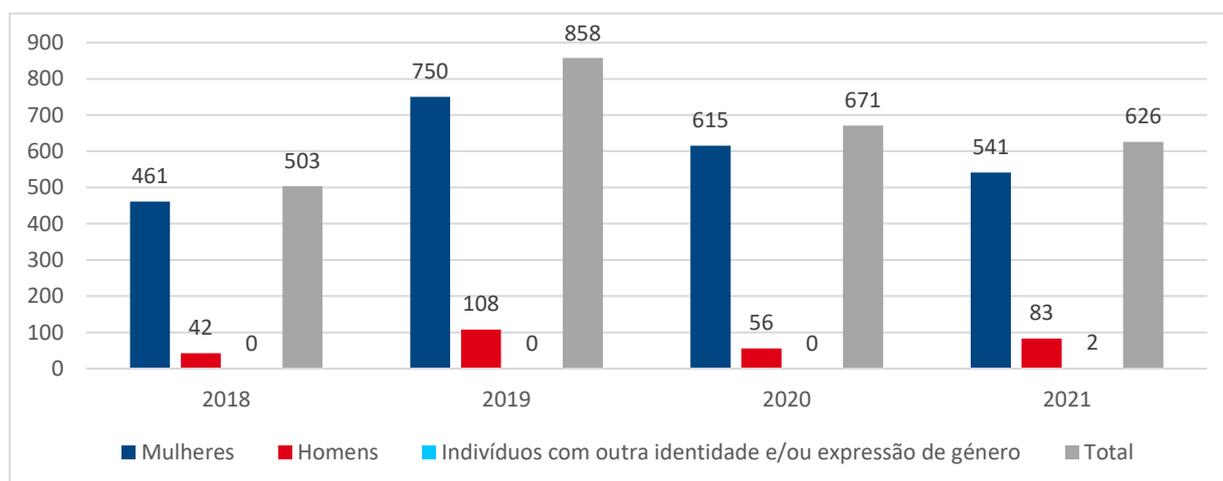
Relatório Final

sobretudo em 2019 (13). Já no aviso PO ISE-37-2021-15 registou-se a aprovação de 17 operações de 15 entidades responsáveis, operações que começaram em 2021 (5) e 2022 (12), todas com término em 2022. À semelhança do registado na Ação 3.17.1, parte das operações da 3.17.2 são de continuidade conforme mostra a sua designação e resumo da operação.

319. Para o indicador Número de vítimas em acolhimento de emergência<sup>25</sup>, esta informação não é um indicador das operações das ações 3.17.2, mas da informação consultada no SI PO ISE verifica-se um incremento no número de destinatários das operações aprovadas nos três avisos. Assim, no primeiro aviso (PO ISE-37-2017-07), o número de destinatários cifrou-se em 1.281; já no segundo aviso (PO ISE-37-2019-14), este número totalizou os 2.358 destinatários, valor largamente ultrapassado pelos destinatários das operações aprovadas no âmbito do aviso PO ISE-37-2021-15, cujo somatório aproxima-se das 11 mil pessoas (10 988). Esta informação deverá ser lida com cautela pois refere-se a acolhimentos de emergência com disponibilidade limitada de vagas. No que toca ao Inquérito às entidades beneficiárias, 13 respostas indicam ter acolhido vítimas de violência de género/doméstica em acolhimentos de emergência financiados pelo PO ISE.

320. As respostas ao Inquérito às entidades beneficiárias expõem o aumento no número de vítimas em acolhimento de emergência. Do seu somatório extrai-se o seguinte: registou-se um crescimento no número de vítimas em acolhimento de emergência entre 2018 e 2019. De sublinhar que a informação respeita a pessoas adultas e menores de idade. A pandemia COVID19 terá tido um impacto nos anos subsequentes com a redução do número de pessoas em acolhimento provavelmente como medida de prevenção.

Figura 30. Número de vítimas adultas e menores de idade em acolhimento de emergência<sup>26</sup>



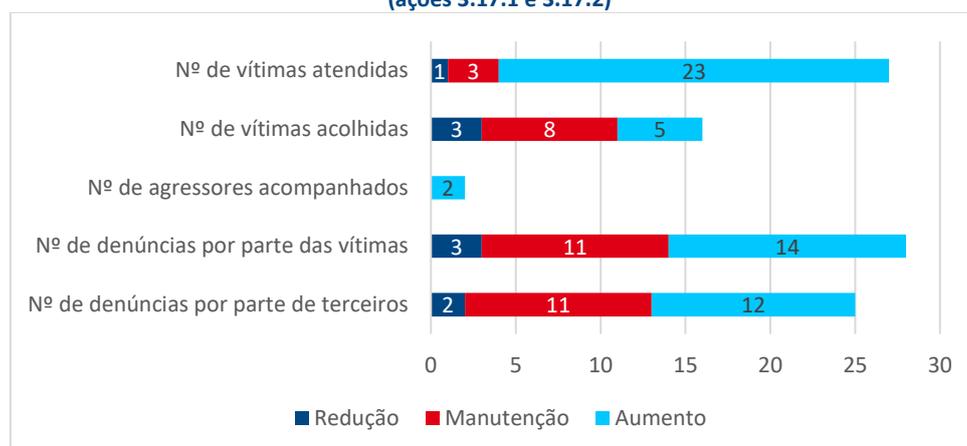
Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

321. As respostas das entidades que dinamizam as ações 3.17.1 e ou 3.17.2 mostram o impacto do financiamento destas operações no trabalho da entidade e na vida das vítimas atendidas e ou acolhidas. Desde que iniciaram o financiamento PO ISE, as entidades respondentes observaram um aumento quer no número de vítimas atendidas (23), quer no número de denúncias por parte das vítimas (14). Já no número de vítimas acolhidas registou-se a sua manutenção ou redução (11), um possível reflexo da pandemia na organização do espaço e acolhimento de utentes. Embora residual, 2 respondentes mencionam o aumento no número de agressores acompanhados desde que obtiveram financiamento PO ISE. Para 12 respondentes, o número de denúncias por parte de terceiros terá aumentado após o início do financiamento PO ISE, um dado menos expressivo devido àqueles que responderam a sua manutenção (11) e redução (2).

<sup>25</sup> Pelo menos uma entidade beneficiária não respondeu justificando que a informação sobre atendimento relacionado com vítimas de violência doméstica acolhidas não é contemplada enquanto indicador das operações das ações 3.17.2 (Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5, 2022). Nesta análise, apresenta-se a informação do SI sobre os destinatários, excluindo-se o número de destinatários diretos. Verifica-se inconsistência no registo desta informação pelo que importaria definir *a priori* destinatários e destinatários diretos.

<sup>26</sup> A figura apresenta o somatório das respostas dadas.

**Figura 31. Desde que obtiveram financiamento do PO ISE, considera que se assistiu a uma redução, manutenção ou aumento do: (ações 3.17.1 e 3.17.2)**



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

322. O PO ISE financiou 10 operações da Ação 3.17.3 – Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área de três entidades beneficiárias na sequência de dois avisos. No aviso PO ISE-37-2017-08, receberam financiamento cinco operações de três entidades beneficiárias com a duração de 18 meses. As cinco operações terminaram em 2019. Ao abrigo do aviso PO ISE-37-2019-15, estas três entidades beneficiárias viram as cinco operações financiadas, com carácter de continuidade. Estas operações têm a duração de 36 meses e terminam em 2022. As cinco operações aprovadas em cada aviso respeitam ao financiamento de três Equipas Multidisciplinares Especializadas TSH para cada uma das regiões (Norte, Centro e Alentejo) e de dois centros de acolhimento para vítimas de TSH.

323. Duas das três entidades beneficiárias da ação 3.17.3 responderam ao Inquérito às entidades beneficiárias aplicado. Conjuntamente, as duas entidades respondentes obtiveram o financiamento de quatro operações, quer no aviso POI SE-37-2017-08, quer no aviso PO ISE-37-2019-15. O PO ISE financia dois centros de acolhimento para vítimas de TSH: o Centro de Acolhimento e Proteção para Crianças Vítimas de TSH (sem informação do nº de vagas) e o Centro de Acolhimento e Proteção a Vítimas de TSH do Sexo Masculino (CAP). No aviso PO ISE-37-2017-08, o CAP acolhia 10 homens e eventuais filhos/as menores, número que aumentou para 12 (PO ISE 37-2019-15). Em resposta ao inquérito, uma entidade beneficiária assegura/mantém oito camas associadas ao apoio concedido do PO ISE-37-2017-08 e 12 camas associadas ao apoio PO ISE-37-2019-15.

324. No concurso PO ISE-37-2017-08, o número de destinatários totalizou 130 destinatários e no aviso PO ISE-37-2019-15, o seu número ascendeu a 420 no total das cinco operações aprovadas. O Centro de Acolhimento e Proteção para Crianças Vítimas de TSH manteve o número de seis destinatários nas operações aprovadas. Já o CAP aumentou o número de destinatários nos dois concursos: de 84 para 174 destinatários. A entidade respondente ao inquérito desenvolve o CAP que, dada a sua especificidade, no período 2018-2021, não acolheu mulheres nem indivíduos com outra identidade e/ou expressão de género. No acolhimento de homens: dos 24 acolhidos em 2018 e em 2019, observa-se uma redução para 17 em 2020 e 2021, possivelmente devido a medidas preventivas da pandemia.

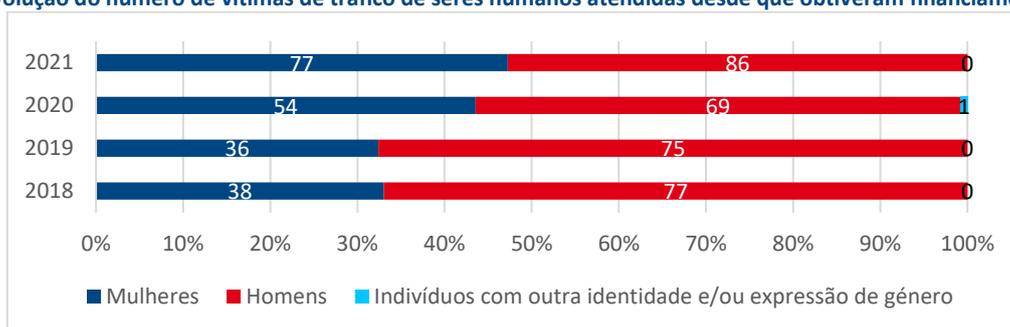
**Tabela 38. Evolução do número de vítimas de tráfico de seres humanos acolhidas desde que obtiveram financiamento do PO ISE**

	2018	2019	2020	2021
Mulheres	0	0	0	0
Homens	24	24	17	17
Indivíduos com outra identidade e/ou expressão de género	0	0	0	0

Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

325. Relativamente ao atendimento, as duas entidades respondentes ao inquérito atenderam 513 vítimas de TSH, sobretudo homens. Note-se que o número de atendimentos tem vindo a crescer: dos 115 atendimentos registados em 2018 para 163 em 2021.

Figura 32. Evolução do número de vítimas de tráfico de seres humanos atendidas desde que obtiveram financiamento do PO ISE



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

326. Sobre o indicador contratualizado “% de atendimentos que originaram respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas”, as duas entidades dão resposta idêntica: 76%-100% de atendimentos originaram respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas<sup>27</sup>.

**M3. O reforço do atendimento, apoio e acompanhamento especializado promove uma maior proteção às vítimas e estimula as denúncias e o combate ao fenómeno**

327. A entidade respondente com financiamento para três operações de Equipas Multidisciplinares Especializadas desenvolveu 23 ações no âmbito do Mecanismo de Referência Nacional.

328. Na Ação 3.17.4 – Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género, apenas uma entidade beneficiária desenvolve uma operação no âmbito do aviso PO ISE-37-2018-17. Esta operação denominada PAVD – Projeto de Programa dirigido a Agressores de Violência Doméstica surge de candidatura por convite e “na sequência de anteriores com financiamento comunitário que permitiram a criação, desenvolvimento e alargamento do programa dirigido a agressores de violência doméstica em todo o contexto nacional”. Os seus “principais objetivos são a consolidação da aplicação do programa PAVD e investir na especialização e formação contínua dos técnicos de reinserção social e de reeducação na área de intervenção do programa”. Esta operação tem a duração de 48 meses (2019-2022) e abrange três regiões: Norte, Centro e Alentejo.

**M5. O acompanhamento dos agressores permite prevenir a reincidência da agressão. Dissuasão de comportamentos violentos.**

329. De acordo com a SI PO ISE, a operação financiada tem 450 destinatários e 1.230 destinatários diretos. De acordo com o inquérito, entre 2017 e 2021, observou-se o financiamento dos seguintes programas: PAVD – Programa dirigido a Agressores de Violência Doméstica (aplicado em contexto comunitário) e VIDA (aplicado em contexto de privação de liberdade). Este programa dirige-se exclusivamente a homens agressores de violência doméstica contra mulheres.

330. O número de agressores de violência de género/doméstica envolvidos em programas de acompanhamento apoiados pelo PO ISE variou entre os 1.977 homens em 2019 e 2.671 homens em 2021. Registou-se assim um aumento de 694 pessoas em 2021 face a 2019.

331. A percentagem média de pessoas agressoras que concluíram Programas de Acompanhamento a Agressores no âmbito do financiamento do PO ISE, reduziu entre 2019 e 2021: de 65% para 51%, coincidindo com o período da pandemia.

Tabela 39. Homens em Programas de Acompanhamento a Agressores no âmbito do financiamento PO ISE, entre 2019 e 2021

	2019	2020	2021
Nº de agressores envolvidos	1977	2247	2671
% de agressores que concluíram o programa (em média)	65%	49%	51%

Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

<sup>27</sup> Respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia referem-se a assistência no retorno, encaminhamento para órgão de Polícia Criminal, Ministério Público; encaminhamento para Estrutura de Acolhimento; Articulação com outras estruturas/respostas locais ou regionais (Saúde, Educação, Segurança Social, IEF, ONG, Autarquia, Medicina Legal, entre outras).

Relatório Final

332. No período 2019-2021, a entidade beneficiária não desenvolveu sessões de acompanhamento individual/grupal a pessoas agressoras ao abrigo do financiamento do PO ISE.

333. O número de workshops, seminários, ações de formação e capacitação das equipas de técnicos/as que implementam o programa junto das pessoas agressoras, bem como junto de outros agentes que intervêm no processo de reinserção desenvolvidos ao abrigo do financiamento do PO ISE variou entre os cinco registados em 2019 e os nove em 2021. Em 2020 desenvolveram-se sete destas atividades.

334. No que que respeita ao número de atividades desenvolvidas com vista à articulação entre serviços de apoio à vítima e os serviços prisionais e de reinserção social, a entidade beneficiária desenvolveu 1 atividade, concretamente, de “articulação com a CIG no âmbito do desenvolvimento de um folheto informativo sobre as estruturas formais de apoio à vítima, nomeadamente a divulgação dos contactos das associações de apoio à vítima”.

335. No âmbito da Ação 3.17.5 – Ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico e do aviso PO ISE-37-2017-09, o PO ISE promoveu 14 Operações de sensibilização desenvolvidos por 12 entidades beneficiárias. Esta operações tiveram início em 2017 (1) e 2018 (13), sendo que 12 delas tiveram a duração de um ano.

336. Ao inquérito às entidades beneficiárias responderam 6 entidades com operações financiadas no âmbito da 3.17.5. Uma resposta refere-se a uma entidade que desenvolveu operações da 3.17.1, 3.17.2 e 3.17.5. Para a análise dos indicadores referentes a:

- ações de sensibilização e prevenção para o público em geral nas áreas da violência de género/doméstica (ação 3.17.1) / combate ao tráfico de seres humanos (ação 3.17.3) / igualdade de género e/ou violência de género/doméstica e tráfico de seres humanos (ação 3.17.5);
- ações de sensibilização e prevenção para públicos específicos nas áreas da violência de género/doméstica (ação 3.17.1) / combate ao tráfico de seres humanos (ação 3.17.3) / igualdade de género e/ou violência de género/doméstica e tráfico de seres humanos (ação 3.17.5);
- produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico nas áreas da violência de género/doméstica (ação 3.17.1) / combate ao tráfico de seres humanos (ação 3.17.3) / igualdade de género e/ou violência de género/doméstica e tráfico de seres humanos (ação 3.17.5), optou-se pela análise conjunta das respostas das entidades beneficiárias destas ações porque apenas uma das entidades respondentes da ação 3.17.3 tem este âmbito e, no caso da 3.17.5, somente houve um aviso de concurso.

**Tabela 40. Dinamização de ações de sensibilização e produção e divulgação de matéria: número de respostas obtidas nas diferentes ações**

	3.17.1	3.17.3	3.17.5
Ações de sensibilização e prevenção para o público em geral	20	1	6
Ações de sensibilização e prevenção para públicos específicos	19	1	5
Produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico	19	1	5

Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

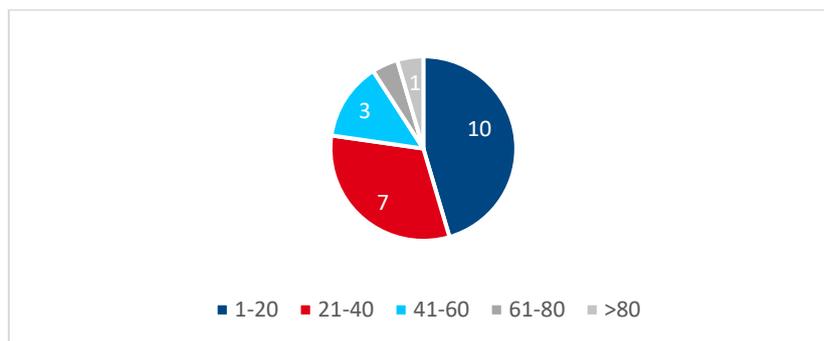
**M1. As campanhas de sensibilização e os materiais informativos permitem que a sociedade em geral esteja mais atenta e consciente, podendo desempenhar um papel ativo na prevenção e denúncia de casos**

337. A entidade beneficiária dinamizou ações de sensibilização e prevenção para o público em geral nas áreas da violência de género/doméstica (ação 3.17.1) / combate ao tráfico de seres humanos (ação 3.17.3) / igualdade de género e/ou violência de género/doméstica e tráfico de seres humanos (ação 3.17.5) financiadas pelo PO ISE.

338. O número de ações de sensibilização e prevenção realizadas para o público em geral referente a 22 respostas ao inquérito, varia entre uma ação e as 268 ações. Em média, as respostas apontam para 36 ações de sensibilização e prevenção para o público em geral. Das respostas recebidas, 10 indicam entre uma e 20 ações de sensibilização e prevenção financiadas pelo PO ISE.

**Figura 33. Quantas ações de sensibilização e prevenção foram realizadas**





Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

339. Segundo o Inquérito, entre as temáticas desenvolvidas nas ações financiadas pelo PO ISE para o público em geral destacam-se a violência de género (22), a violência doméstica (20) e a igualdade de género (19). Outras temáticas mencionadas são o combate ao tráfico de seres humanos (4) e a violência no namoro (3), por exemplo.

340. No que toca ao número de participantes nestas ações, as 21 respostas numéricas registadas variam entre 30 participantes e cerca de 113 mil e quinhentos participantes. Para oito entidades, as ações desenvolvidas tiveram até 500 participantes. Para outras sete, a informação situa-se entre 5.001 e cem mil pessoas. Relativamente aos participantes envolvidos nestas ações para o público em geral, os respondentes (21) englobaram diferentes tipos de públicos. Os destinatários das ações foram sobretudo a comunidade em geral (15), crianças e estudantes (do ensino básico ao universitário) (12), bem como públicos estratégicos em geral (escola, saúde) (8) e públicos estratégicos de profissionais que intervêm na área da violência de género/doméstica (10) como por exemplo, técnicos de primeira linha, técnicos de intervenção social local, forças de segurança e técnicos que intervêm diretamente na área da violência. Refira-se ainda as ações dirigidas a vítimas de violência doméstica (3) e para públicos socialmente desfavorecidos (beneficiários do RSI, etnia cigana, desempregados, etc.) (3).

341. A percentagem média de satisfação dos participantes com as ações de sensibilização e prevenção dinamizadas pelas entidades para o público em geral é bastante elevada: das 23 respostas, 21 registam uma percentagem média de satisfação elevada: entre 76% e 100%.

**M2. As ações e materiais formativos dirigidas a profissionais e organizações que contactam com estas problemáticas, promovem intervenções atempadas e mais qualificadas em caso de risco**

342. Relativamente à dinamização de ações de sensibilização e prevenção para públicos específicos nas áreas da violência de género/doméstica (ação 3.17.1) / combate ao tráfico de seres humanos (ação 3.17.3) / igualdade de género e/ou violência de género/ doméstica e tráfico de seres humanos (ação 3.17.5), financiadas pelo PO ISE, estas foram dinamizadas por 21 entidades refletindo-se em 24 respostas.

343. Das 17 respostas recebidas, 9 referem-se à dinamização entre 1 e 20 ações e 4 entre 21 e 40 ações de sensibilização e prevenção para públicos específicos.

344. Entre as temáticas desenvolvidas destacam-se a violência doméstica (16), a igualdade de género (15) e a violência de género (14).

345. Já o número de participantes abrangidos por estas ações para públicos específicos, as respostas variam entre os 9 participantes e os 18 992 participantes. Nove projetos envolveram ações com até 500 participantes e 7 projetos envolveram entre 1.001 e 100 000 participantes. Entre os participantes destas ações regista-se a comunidade em geral a par de públicos estratégicos. As 17 respostas abertas mostram a abrangência de públicos destacando-se os estudantes, jovens e crianças, incluindo do pré-escolar (13) e os públicos estratégicos em geral (escola, saúde) (9), além dos públicos estratégicos que intervêm na violência de género/doméstica e a nível social (7), além da comunidade em geral (4).

346. A totalidade das respostas (17) mostra que, em média, a percentagem de satisfação dos participantes com as ações de sensibilização e prevenção dinamizadas pela entidade é extremamente elevada (76%-100%).

**M1. As campanhas de sensibilização e os materiais informativos permitem que a sociedade em geral esteja mais atenta e consciente, podendo desempenhar um papel ativo na prevenção e denúncia de casos, e M2. As ações e materiais formativos dirigidas a profissionais e organizações que contactam com estas problemáticas, promovem intervenções atempadas e mais qualificadas em caso de risco**

## Relatório Final

347. Em operações de 20 entidades beneficiárias respondentes, refletindo-se em 24 respostas, verificou-se a produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico nas áreas da violência de género/doméstica (ação 3.17.1) / combate ao tráfico de seres humanos (ação 3.17.3) / igualdade de género e/ou violência de género/doméstica de género/doméstica e tráfico de seres humanos (ação 3.17.5) financiadas pelo PO ISE.

348. No que concerne ao número de instrumentos formativos, informativos e pedagógicos, o número varia entre e 1 e 150 mil instrumentos com financiamento PO ISE. Em 9 respostas, o número de instrumentos situa-se entre 1 e 20. Sublinham-se as respostas com mais de 80 instrumentos deste tipo (9) parte das quais respostas de uma mesma entidade contabiliza 150 mil instrumentos.

349. Entre as temáticas dos instrumentos formativos, informativos e pedagógicos, evidenciam-se as seguintes: violência de género (14), violência doméstica (14), igualdade de género (11), contactos de recursos locais VD/VG (6) e combate ao tráfico de seres humanos (3). Estes instrumentos formativos, informativos e pedagógicos enquadram-se na tipologia 3.17.1 (11). Alguns respondentes não referiram a tipologia da ação, assinalando antes o tipo de material produzido, por exemplo, flyers, cartazes e panfletos, spots de rádio, exposições e murais públicos, livro, brochura e outro material impresso. Sobre o modo de divulgação, destacam-se a divulgação em redes sociais (13), em serviços e espaços públicos como escolas, transportes públicos e na rua (9), comunicação social (6) e em ações de sensibilização (6).

350. O público-alvo dos instrumentos formativos, informativos e pedagógicos produzidos no âmbito de operações PO ISE é bastante diversificado. Entre as 21 respostas abertas recebidas, destacam-se: a comunidade em geral (19), os públicos estratégicos em geral (escola, saúde) (9), os públicos estratégicos (VD/VG, de intervenção) (9), vítimas (5), estudantes, crianças e jovens (5).

### Teste dos Mecanismos da TdM

351. No quadro do **M1** as campanhas têm um papel preponderante na crescente informação e capacitação da população em geral e de públicos estratégicos na perceção das problemáticas da violência de género/doméstica e tráfico de seres humanos, desconstruindo estereótipos e preconceitos. As operações desenvolvidas no âmbito das ações 3.17.1, 3.17.3 e 3.17.5 têm contribuindo para uma estratégia de trabalho com vista ao crescente reconhecimento destas problemáticas. O sucesso das operações revela-se no cumprimento das metas e dos objetivos, mas também no impacto que tem na população-alvo, independentemente do número de pessoas abrangidas.

352. Em concreto, as duas operações independentes desenvolvidas nas regiões Centro e Alentejo por uma das entidades beneficiárias levou a vários concelhos do país materiais informativos sobre a violência de género/doméstica, a par de debates públicos promovidos para acompanhar, por exemplo, projetos comunitários de entidades e instituições locais.

353. Efetivamente a discussão pública contribui para o questionamento da violência de género/doméstica e do tráfico de seres humanos e para a tomada de consciência da pessoa vítima e da comunidade envolvente. As ações de sensibilização – por vezes marcadas por relatos na primeira pessoa de quem assiste – podem espoletar a participação a forças de segurança, o pedido de apoio a pessoas próximas e a entidades de apoio especializado. No entanto, este processo pode ser demorado sobretudo se partir de quem é vítima.

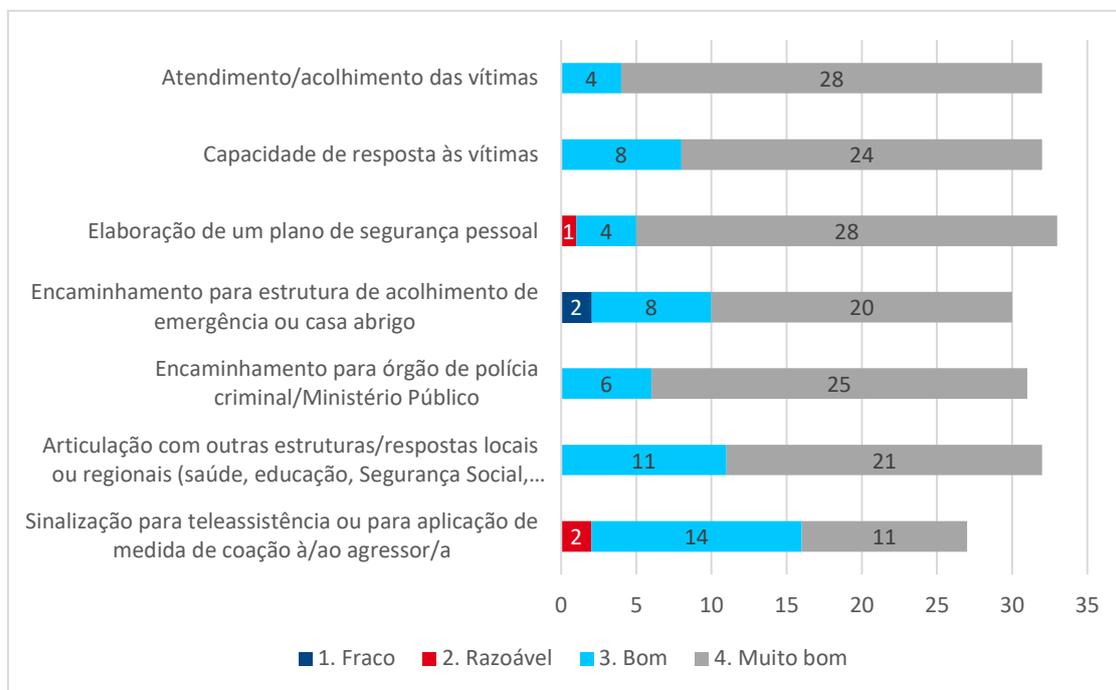
354. Por outro lado, ao nível da **M2**, embora parte das respostas ao inquérito não distinga os materiais informativos para a sociedade em geral dos materiais formativos para profissionais e organizações que contactam com estas problemáticas estas registam níveis de satisfação bastante elevados o que contribuirá certamente para a especialização e o esclarecimento dos profissionais envolvidos. De salientar que a ação 3.17.4 tem igualmente uma vertente de formação contínua dos técnicos de reinserção social.

355. Nos casos dos **M3** e **M4**, em geral, as entidades respondentes com projetos nas ações 3.17.1 e 3.17.2 fazem, genericamente, uma avaliação muito positiva do trabalho desenvolvido pelo seu serviço. Destaca-se a avaliação muito boa para todos os itens questionados, salientando-se o serviço de atendimento/acolhimento das vítimas (28) e a elaboração de um plano de segurança (28).

356. A articulação com outras estruturas/respostas locais ou regionais (saúde, educação, Segurança Social, IEF, ONG, autarquia, Medicina Legal, entre outras) é igualmente avaliada como muito boa (21). O encaminhamento para órgãos de polícia criminal/ministério público é igualmente avaliado como muito bom e bom, denotando-se a possibilidade de denúncia por situações de violência doméstica. Apesar de uma avaliação positiva no encaminhamento das vítimas para forças de segurança, no caso das vítimas de violência doméstica, embora seja um crime público, nem sempre o caso atendido na entidade beneficiária é participado, respeitando-se a vontade da vítima adulta. No caso da sinalização para

teleassistência ou para aplicação de medida de coação à/ao agressor/a esta é avaliada como muito boa em 11 respostas. O encaminhamento para estrutura de acolhimento de emergência ou casa abrigo é avaliado como fraco em duas respostas, um obstáculo igualmente mencionado nas entrevistas realizadas a entidades beneficiárias.

Figura 34. Como avalia o seu serviço relativamente a: (ações 3.17.1 e 3.17.2)



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022).

357. Relativamente às entidades que desenvolvem projetos da 3.17.3, as duas entidades respondentes fazem uma autoavaliação bastante positiva do serviço, predominando o muito bom em quatro dos cinco itens avaliados. Assim, as duas entidades beneficiárias classificam como muito bom tanto o seu atendimento/acolhimento das vítimas como o seu encaminhamento para estrutura de acolhimento de emergência. Também o encaminhamento para órgão de polícia criminal/Ministério Público como a articulação com outras estruturas/respostas locais ou regionais (saúde, educação, Segurança Social, IEFP, ONG, autarquia, Medicina Legal, entre outras) são igualmente classificados como muito bons. Apenas a capacidade de resposta às vítimas pelo serviço tem uma avaliação diferenciada: entre o bom e o muito bom, não deixando de ser uma avaliação bastante positiva.

358. A entrevista realizada junto da entidade beneficiária da ação 3.17.4 permite concluir que devido à emergência sanitária a operação destinada a acompanhamento e apoio especializado a agressores foi temporariamente suspensa. Não é possível aferir a reincidência da agressão, pelo que o M5 não pode ser suportado pelas evidências disponíveis.

359. A ação 3.17.5 não foi objeto de perguntas de autoavaliação. Refira-se, porém, a satisfação dos participantes das ações de sensibilização. Uma das entidades beneficiárias entrevistada deu conta do procedimento de avaliação externa que promove, incluindo as ações de sensibilização que dinamizou<sup>28</sup>.

**Ação 3.17.1 Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género e sensibilização e produção de materiais nestas áreas e Ação 3.17.2 Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica:**

- a. Resultados acima das metas negociadas, quer das metas contratualizadas, quer a nível do previsto nos avisos dos concursos. Na prática, a superação do número de vítimas objeto de atendimento e de acompanhamento ou do

<sup>28</sup> No Volume de Anexos I encontra-se a sistematização dos principais problemas que persistem nas ações em estudo.

Relatório Final

reencaminhamento, a partir do primeiro contacto (3.17.1) e do número de pessoas acolhidas na resposta de acolhimento de emergência (3.17.2).

- b. O apoio e o reforço do apoio ao atendimento às vítimas, do ponto de vista territorial (regiões Norte, Centro e Alentejo). O financiamento PO ISE tem contribuído para reforçar e consolidar a cobertura da RNAVVD, através de estruturas de atendimento e ao nível da resposta de acolhimento de emergência nas regiões Norte, Centro e Alentejo. O PO ISE contribui substancialmente para o reforço da cobertura do território nacional da RNAVVD.
- c. Abertura de operações para vítimas de violência de género/doméstica com especificidades e vulnerabilidade acrescida (pessoas LGBTI, violência sexual).

**Ação 3.17.3 Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área:**

- a. Indicadores positivos na vertente da sensibilização.
- b. Na vertente do acolhimento: garantia de disponibilidade de camas pois não estão totalmente ocupadas.
- c. Reforço da capacidade de acolhimento para vítimas de tráfico de seres humanos, incluindo vítimas específicas (homens, mulheres, menores não acompanhados e a cargo).
- d. Criação e o reforço das equipas multidisciplinares.

**Ação 3.17.4 Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género**

- a. Metas contratualizadas e obrigatórias ultrapassadas, tanto a meta do número de agressores abrangidos pelos programas, o número de vítimas abrangidas, o número de ações e de aplicação. Porém, regista-se a dificuldade em medir resultados a longo prazo para verificar se houve reincidência. Os objetivos previstos ficaram comprometidos com o efeito da emergência sanitária que obrigou à suspensão da execução do programa e subsequente prolongamento do mesmo.
- b. Indicação de resultados da componente formativa das pessoas que acompanham os agressores.

**Ação 3.17.5 Ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico:**

- a. Desenvolvimento de projetos e atividades de âmbito comunitário, envolvendo diversos públicos, contribuindo para a prevenção do problema da violência de género/doméstica ao longo da vida, envolvendo crianças, jovens, idosos, por exemplo.
- b. Desenvolvimento de abordagens à prevenção da violência de género/doméstica para desconstrução de estereótipos e relações de poder associados junto de públicos específicos.
- c. Construção e divulgação de material formativo, informático e pedagógico em formato físico e digital, permitindo a replicação das ações de sensibilização com a partilha e atualização dos recursos, após a conclusão do projeto.

360. Através do financiamento do PO ISE, a RNAVVD, concretamente, a abertura e manutenção das estruturas de atendimento e respostas de acolhimento de emergência, tem um papel essencial na crescente territorialização do apoio especializado a vítimas de violência de género/doméstica, colmatando lacunas e promovendo a equidade territorial no acesso a apoio de qualidade e em cumprimento de standards mínimos.

361. Para a eficácia do programa contribui a função da Estrutura de Missão para a Igualdade de Género – EMIG ao nível da monitorização e acompanhamento da gestão e execução do PO, salientando-se cumprimento do manual de procedimentos aprovado pelo PO ISE e das normas comunitárias. Junto das entidades beneficiárias, a EMIG adota uma lógica de acompanhamento com o estabelecimento de uma relação de proximidade entre a entidade beneficiária e a estrutura técnica da EMIG, nomeadamente na figura de gestor de procedimentos que esclarece dúvidas e verifica as despesas apresentadas pelas entidades.

**OE 3.5 Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.**

362. Este OE, ainda aqui com um peso reduzido no total da dotação programada (3,9%), contempla um conjunto diversificado e complementar de TO que visam reforçar e qualificar a rede de serviços sociais e de saúde<sup>29</sup>, conjugando intervenções direcionadas para diferentes temáticas e públicos-alvo, incluindo entre outros, o apoio à vida independente de PCDI, a intervenção socioeducativa para idosos isolados ou em agregados familiares com vulnerabilidades sociais, o reforço da concertação e colaboração dos diversos organismos e entidades envolvidas na ação social, a promoção do exercício de uma parentalidade positiva, o apoio à comunidade imigrante e ações de formação para técnicos, nomeadamente da CPCJ e do sector da saúde.

<sup>29</sup> TO 3.18 Modelo de apoio à vida independente (MAVI); TO 3.19 - Redes de cuidados de proximidade; TO 3.20 Idade +; TO 3.23 Rede local de intervenção social; TO3.24 Qualificação do sistema nacional de intervenção precoce na infância; TO 3.25 Apoio à parentalidade positiva; TO3.27 Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante; TO3.28 Formação de Técnicos Especializados – CPCJ; TO3.29 Formação de Técnicos de Reabilitação; TO 3.30 Formação de Profissionais do Setor da Saúde.

Relatório Final

363. Nas TO integradas neste OE destaca-se a **TO Rede local de intervenção social** (que concentra mais de 1/3 da dotação deste OE), permitindo o apoio a 128 projetos que absorveram e executaram toda a dotação programada. A RLIS implementou o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social, o qual é uma resposta social regulada. As entidades beneficiárias inquiridas destacam a importância do apoio recebido para a descentralização dos serviços, a proximidade, a possibilidade de um atendimento e acompanhamento personalizado e o reforço do trabalho em rede/parcerias.

364. É importante notar que esta resposta foi descontinuada por opção política e consequentemente foi reafectada a sua dotação na sequência de uma reprogramação do PO ISE. Os projetos que tinham população que justificava a sua abrangência foram continuados, enquanto os restantes foram absorvidos por serviços já existentes no âmbito dos acordos de cooperação do ISS, I.P. Note-se igualmente que este processo consta no pacote de descentralização de competências para as autarquias, as quais estão a assumir estas funções ou diretamente ou protocolando com as equipas já existentes.

**MAVI – Modelo de Apoio à Vida Independente**

365. A TO **3.18 Modelo de apoio à vida independente (MAVI)** também registou uma adesão bastante positiva, com uma taxa de compromisso de 122% permitindo o apoio a 27 projetos. A Avaliação Intercalar do Modelo de Apoio à Vida Independente em Portugal<sup>30</sup> conclui que o MAVI contribui de forma muito positiva para responder ao principal problema social identificado na deficiência e que se prende, por um lado, com os deficits de autodeterminação e de empoderamento destas pessoas e, por outro, da normalidade com que assiste à sua exclusão dos mais diversos contextos sociais e da participação cívica. Esta Estudo salienta que foram obtidas evidências de que a sua operacionalização foi ainda mais além do esperado em tese, ao contribuir igualmente para o descanso e a autonomização das famílias destas pessoas. Dito de uma forma mais específica, os indicadores obtidos comprovam que o recurso à assistência pessoal, enquadrado pelos Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI), promoveu uma clara melhoria da autodeterminação e inclusão da esmagadora maioria dos destinatários, diminuindo significativamente o risco de institucionalização, da sua dependência familiar, transformando assim radicalmente percursos de vida, expectativas, sonhos e comportamentos pessoais face à dependência e autonomia.

366. As TO relacionadas com a qualificação (Qualificação do sistema nacional de intervenção precoce na infância; Formação de Técnicos Especializados – CPCJ; Formação de Técnicos de Reabilitação e TO Formação de Profissionais do Setor da Saúde) são aquelas que revelam um pior desempenho com um número reduzido de projetos não sendo mobilizada a totalidade da dotação disponível (a Formação de Técnicos de Reabilitação não chegou a ser operacionalizada), e com baixos níveis de execução, com reflexos na capacidade de alcance da meta definida para o indicador de realização *Participações em ações de formação para profissionais dos serviços sociais e de saúde*. De referir que o contexto pandémico vivido nos últimos anos condicionou bastante a disponibilidade destes profissionais, sobretudo os do sector da saúde, para acederem a ações de formação.

367. Tendo em conta estas dinâmicas referidas, é necessário notar de que se trata de tipologias que não se reforçaram por opção política em sede de reprogramação orientada pela tutela, no sentido de apostar em medidas mais relevantes à luz do Programa Nacional de Reformas (PNR) (reforço das medidas de qualificação e medidas ativas de emprego). Trata-se, portanto, de um *trade off* entre opções de política.

368. Pelas mesmas razões e no sentido de tornar o Eixo 3 menos denso, as TO Formação para técnicos de reabilitação, técnicos CPCJ e técnicos de saúde (inicialmente programadas, mas com atrasos no seu arranque) foram substituídos por apoios considerados mais prioritários a partir de decisão técnica entre IEFP e tutela.

**Tabela 41. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.5.**

Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Participações em ações de formação para profissionais dos serviços sociais e de saúde	143.800	74.672	51,9	Participações concluídas em ações de formação para profissionais dos serviços sociais e de saúde	90%	99%	110,0

<sup>30</sup> CIES-Iscte (2021) Avaliação Intercalar do Modelo de Apoio à Vida Independente em Portugal.



Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Projetos apoiados de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais	300	312	104,0	Projetos concluídos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais	90%	82%	91,1

Fonte: AG PO ISE, 31 de março de 2022.



**OE3.6 Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor**

### Medidas de Promoção da Inovação Social

369. O OE 3.6. contempla um conjunto de TO integradas na Iniciativa Portugal Inovação Social (IPIS), a qual foi alvo de uma avaliação específica e de uma TO direcionada para a Capacitação institucional dos parceiros da economia social membros do CNES, observando-se uma taxa de compromisso ligeiramente superior à dotação programada (103,4%) ainda que com um nível de execução relativamente reduzido (taxa de execução de 40%): em termos de indicadores de realização e resultado as metas definidas encontram-se praticamente alcançadas.

370. A **Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social**<sup>31</sup> destaca a inexistência de indicadores de resultado e de metas para a maioria das operações financiadas pela IPIS, o que condiciona a aferição da eficácia das operações, não permitindo situar o grau de concretização das mesmas no contexto global da iniciativa. Para as diversas operações aprovadas, foram apenas definidos indicadores de realização, tão diferenciados entre si, quanto a natureza das operações, o que não permite uma leitura global de resultados, mas uma leitura mais parcelar pelas diversas áreas de intervenção. Note-se que a definição desses indicadores foi condicionada pelo fato de se tratarem de medidas experimentais/inovadoras.

371. Na avaliação realizada é notório que a qualidade das primeiras operações encerradas em matéria de Títulos de Impacto Social (TIS) está em linha com os resultados obtidos nos projetos analisados. Quanto às 35 Parcerias Para o Impacto (PPI) encerradas e analisadas, pela informação disponível até à data de reporte da avaliação, é de esperar que à semelhança dos TIS, na maioria dos casos os resultados contratualizados venham a ser cumpridos.

372. Nas PPI e nos TIS, os níveis de execução são ainda relativamente baixos (24% e 23%, respetivamente), já o Programa de Capacitação para o Investimento Social (CIS) apresenta uma taxa de execução de 76%. Em termos globais, a execução atingiu os cerca de 29M€, que corresponde uma taxa de execução de 28%. Estas dinâmicas refletem os calendários de processamento e apuramentos de resultados das operações e a complexidade da montagem e arranque tardio da programação. Foram igualmente reportados constrangimentos com a aplicação dos OCS (custos simplificados) nas operações, assim como problemas no acesso ao crédito bancário.

373. Observou-se uma elevada procura manifestada nos CIS e PPI (respetivamente com 141% e 376% da dotação inicial) e um défice de procura nos TIS (83%). A forte proatividade das ações de comunicação promovidas pela Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) e a ação das equipas de ativação constituíram fatores relevantes na animação da procura.

374. Em termos de coerência externa, a avaliação considera que ela tem de ser compreendida no quadro de uma abordagem inovadora e com respostas alternativas a problemas sociais diagnosticados. A compatibilização com outros instrumentos de política social exige a sua afirmação como resposta alternativa e pressupõe que o *mainstream* da política pública reconheça os instrumentos alternativos. No entender da avaliação, existe um vasto manancial de operações PPI aprovadas com elevado potencial de transferibilidade para a política pública. No que respeita aos TIS tratar-se-á mais de trabalhar as condições de participação e envolvimento das entidades públicas garantindo que elas tenham consequência e se traduzam por disseminação de conhecimento.

<sup>31</sup> Quatenaire Portugal (2022), Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social - Relatório Final

Relatório Final

375. A TO **Capacitação institucional dos parceiros da economia social membros do CNES permitiu o apoio a 23 projetos** abrangendo os 8 parceiros sociais membros do CNES (meta de 24 projetos), os quais permitiram reforçar as suas competências e aprofundar o trabalho desenvolvido por estas entidades e o qual é reconhecido pelos seus associados (com 71% dos Associados inquiridos a reconhecerem a melhoria do desempenho dos parceiros sociais, valor que ainda assim fica abaixo da meta definida de 75%).

**Tabela 42. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- OE 3.6.**

Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Projetos apoiados de capacitação institucional dos parceiros do CNES	24	23	95,8	Associados inquiridos que reconhecem a melhoria do desempenho dos Parceiros CNES	75%	71%	94,7
Projetos de inovação e experimentação social apoiados	420	377	89,8	Projetos de inovação e experimentação social concluídos	70%	80%	114,3

Fonte: AG PO ISE, 31 de março de 2022.



**EIXO 4 ASSISTÊNCIA TÉCNICA**

376. O Eixo 4 visa assegurar as condições necessárias para o exercício eficaz e eficiente das competências e atribuições da AG e dos Organismos Intermédios, nomeadamente as relativas às atividades de conceção, preparação, gestão, controlo, acompanhamento, monitorização e avaliação, informação, publicidade, divulgação e sensibilização do Programa, garantindo um apoio adequado aos beneficiários e uma ampla divulgação aos cidadãos e aos agentes económicos. Este Eixo apresenta uma taxa de compromisso de 77% da dotação disponível, e uma taxa de execução de 38%, sendo indicado pela AG a necessidade de ajustamentos na próxima reprogramação.

377. A tabela seguinte apresenta os indicadores de realização e resultado, deste Eixo, não sendo possível aferir a eficácia da realização uma vez que não foram definidas metas. Quanto ao indicador de resultado a execução encontra-se muito abaixo da meta definida, a qual deverá ser revista em sede de futuras reprogramações.

**Tabela 43. Indicadores de realização e resultado e respetiva concretização- Eixo 4**

Indicador de Realização	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)	Indicador de Resultado	Meta 2023	Executado	Taxa de execução da meta (%)
Trabalhadores cujos salários são cofinanciados pela assistência técnica		258		Despesa coberta por ações de controlo	5%	0,24%	4,8
Ações de informação, divulgação e publicitação do programa		2.245					
Estudos e avaliações realizadas		5					
Ações de controlo (Verificações no Local)		245					
Despesa coberta por ações de controlo		4.240.385					
Despesa Certificada à COM		1.799.660.114					

Fonte: AG PO ISE, 31 de março de 2022.



378. Embora a atribuição da dotação do Eixo 4 seja considerada ajustada pelos atores auscultados, os anos de pandemia (2020-2022) restringiram muitas das atividades programadas (eventos, campanhas de divulgação,



---

**Relatório Final**

eventos diversos, produção de merchandising, entre outros). Consequentemente, também se registaram dificuldades nos OI em executar ações no âmbito deste Eixo.

379. A questão da dimensão dos recursos humanos foi igualmente condicionada. Estavam previstos 88 recursos humanos afetos, mas apenas 70 se encontram nessas funções. Este diferencial tem impactos em funções e atividades operacionais do PO ISE.

## 3.2. Eficiência

### QA2. Tendo em conta os objetivos prosseguidos pelo PO, teria sido possível obter melhores resultados com os recursos disponíveis?

A análise efetuada permite constatar que o PO ISE se apresenta como um programa “eficiente”, na perspetiva em que toda a sua dotação se encontra comprometida e com uma elevada taxa de execução e de que com os recursos financeiros disponibilizados por OE e TO foi possível alcançar a maioria dos resultados explicitados nos indicadores de realização e resultado e metas definidos, nomeadamente no âmbito dos OE com maior alocação de recursos.

Ao longo da implementação existiu uma preocupação em potenciar a eficiência do Programa, redistribuindo a dotação disponível de acordo com as necessidades e prioridades da situação conjuntural, revendo em consonância as metas definidas.

O apoio financeiro do PO foi fundamental para a realização dos projetos, pelo que sem a sua existência os resultados alcançados em termos de emprego e inclusão social e emprego ficariam comprometidos.

A eficiência é, contudo, penalizada por dimensões operativas, como a complexidade e carga burocrática associada ao financiamento e dimensão das equipas técnicas, assim como pela incerteza e imprevisibilidade quanto à possibilidade de assegurar a continuidade dos projetos após o término dos apoios.

380. O PO ISE, conforme mencionado na QA da Eficácia, mobilizou uma dotação de 2.217.001.657€ a qual se encontrava totalmente comprometida no final de março de 2022, e 77% executada, o que evidencia capacidade de captação de procura e de utilização dos fundos disponíveis, onde se destacam os OE e TO com maior peso na dotação programada (nomeadamente os OE 1.1., 1.5 2.1 e 3.1), orientados sobretudo para a dimensão da qualificação e do emprego. O domínio da luta contra a exclusão social, presente predominantemente nos OE do Eixo 3, é aquele que revela uma menor utilização das verbas programadas, nomeadamente nos OE 3.5. e 3.6, assim como os OE 1.3 e 1.7, ainda que na maioria dos concursos a procura tenha ultrapassado as dotações a concurso. Estes OE têm, no entanto, um peso pouco expressivo na dotação total (7,3%).

381. Na evolução da distribuição financeira por Tipologia de Operação, é notória a existência de flexibilidade na gestão dos recursos, visível nos ajustamentos efetuados nas várias reprogramações, de forma que os recursos disponíveis se adaptem não só à dinâmica da procura e da oferta, e aos níveis de execução, mas também às prioridades de política que vão sendo definidas. Neste âmbito, destaca-se a reprogramação de setembro de 2020 que reflete a resposta à crise gerada pela pandemia de COVID-19, e os seus efeitos expectáveis em termos de emprego.

382. A dotação financeira apresenta uma distribuição tendencialmente equilibrada pelos Eixos e OE, com uma concentração em áreas identificadas como prioritárias para dar resposta a necessidades da política pública e à pandemia (nomeadamente em termos de promoção do emprego e da empregabilidade e de qualificação), sem deixar a descoberto áreas importantes na promoção da inclusão social, ainda que neste domínio a necessidade de uma intervenção bastante heterogénea e completa conduza a uma grande variedade e diversidade de TO, as quais nem sempre com um envelope financeiro suficientemente generoso para permitir uma intervenção em larga escala, mais ambiciosa e com maior cobertura territorial.

383. Neste sentido, a complementaridade que o Programa assume, apoiando diferentes tipos de intervenções necessárias para promover a inclusão social e o emprego conduz a que contemple uma grande amplitude e diferencial de resultados, coexistindo OE e TO com elevada dotação financeira e metas significativas, com outros OE de menor escala e resultados mais restritos, ainda que relevantes.

384. A tabela seguinte faz um confronto agregado entre as taxas de compromisso financeiro e o grau de cumprimento dos indicadores de realização, observando-se que de uma forma geral, o PO ISE se apresenta como um programa “eficiente” na medida em que na maioria dos OE as metas já foram alcançadas ou ultrapassadas com a alocação de recursos prevista, e existem outros OE onde os valores estão subavaliados porque ainda não refletem a totalidade da execução física, situação particularmente relevante nos casos de intervenções formativas como as integradas nos OE 1.5 e 3.1. Esta dinâmica de execução (física e financeira) foi condicionada pelo ritmo de lançamento do PT2020, que ajuda a explicar taxas de execução mais baixas de alguns OE e TO.

Tabela 44. Balanço da Eficiência por OE

Relatório Final

OE	Indicador de Realização	Taxa de compromisso%	Taxa de execução da meta (%)	Balanço da eficiência
<b>Eixo 1</b>				
1.1	Participantes desempregados que beneficiam dos apoios à contratação	113,9	107,9	
	Participantes desempregados que beneficiam dos estágios profissionais		111,7	
1.3	Entidades apoiadas que implementaram planos para a igualdade	82,7	5,9	
1.5	Participações de empregados em Unidades de Formação de Curta Duração	118,8	76,2	
	Participações de desempregados em Unidades de Curta Duração		72,3	
1.7	Projetos apoiados de capacitação institucional dos parceiros sociais com assento na CPCS	79,6	111,1	
<b>Eixo 2</b>				
2.1	Participantes NEET que beneficiam de apoios ao emprego	104,8	86,2	
	Participantes NEET que beneficiam dos estágios profissionais		106,2	
	Participações de Jovens NEET em ações de qualificação/educação		99,4	
<b>Eixo 3</b>				
3.1	Participações de pessoas com deficiência e incapacidade em formação	125,8	111,2	
	Participações de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em unidades de formação de curta duração		76,0	
	Participações de pessoas de grupos desfavorecidos em percursos formativos		83,3	
	Projetos apoiados direcionados a populações / territórios vulneráveis		104,9	
	Bolsas de Ensino Superior a alunos carenciados		169,8	
3.4	Participações em ações de formação de públicos estratégicos	79,7	27,7	
	Vítimas apoiadas		176,8	
	Entidades apoiadas no âmbito da discriminação e promoção da igualdade de oportunidades		72,0	
3.5	Participações em ações de formação para profissionais dos serviços sociais e de saúde	91,1	51,9	
	Projetos apoiados de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais		104,0	
3.6	Projetos apoiados de capacitação institucional dos parceiros do CNES	103,4	95,8	
	Projetos de inovação e experimentação social apoiados		89,8	

Fonte: AG PO ISE, Equipa de avaliação.

Situação favorável	Situação intermédia	Situação desfavorável
--------------------	---------------------	-----------------------

385. A preocupação que existiu em sede programação de ajustar as metas à dotação programada com base no histórico para intervenções semelhantes e em valores de referência da política pública, com diversas TO com custos unitários predefinidos e/ou montantes máximos para determinadas despesas ou por projeto, contribui igualmente para a eficiência do Programa. De referir que ao longo da implementação e em sede de reprogramação existiu uma preocupação em ajustar as metas em função das alterações financeiras efetuadas, e/ou desajustes, entretanto detetados.

386. No OE 1.1 (que concentra 19% da dotação) a análise efetuada permite constatar que o perfil dos resultados e impactos observados (cf. QA 1 e 3) são amplamente positivos, legitimando uma avaliação positiva do investimento realizado e da sua eficiência. O critério de eficiência é em certa medida salvaguardado pelo perfil da atribuição dos apoios ao longo do tempo, isto é, pela sua concentração nos primeiros anos do período observado. No conjunto do período, os anos iniciais foram os que conviveram com níveis de desemprego mais elevados e com uma dinâmica do mercado de trabalho afetada negativamente pelo período de severa crise económica vivido entre 2011 e 2013. Nessa medida, a opção de reduzir o volume de apoios a partir de 2016 até 2020, sobretudo, permitiu potenciar o efeito positivo da dinâmica de criação de emprego verificada, reduzindo o risco de fragilizar a eficiência dos incentivos contemplados nas duas tipologias de operação aqui analisadas (TO 1.01 Estágios para adultos + TO 1.02 Apoios à contratação para adultos). Também os ganhos obtidos na redução das desigualdades sociais apoiam a avaliação positiva da eficiência deste OE.

387. Nos OE/TO cobertos pela Opção metodológica 1.1., onde existem avaliações temáticas específicas, também é destacado, de um, forma geral, a eficiência na utilização dos recursos.

388. Neste sentido, com base na informação analisada pode-se concluir que, de uma forma geral, face às opções de programação/reprogramação existiu eficiência na aplicação dos fundos, sendo difícil obter melhores resultados com os recursos financeiros disponíveis por OE.

389. A este respeito refira-se que o financiamento assume uma importância substantiva na realização dos projetos, com 82% dos beneficiários a indicar que não realizaria o projeto e apenas 3,8% o faria nos mesmos moldes, com reflexos na capacidade de resposta aos problemas existentes em termos de emprego e inclusão social.



Relatório Final

390. Esta situação ilustra o carácter decisivo do apoio comunitário para o financiamento de intervenções, sobretudo no domínio da inclusão social onde a maioria das entidades (privadas não lucrativas - IPSS, Associações,...) depende da existência de apoio para poder consolidar a sua intervenção e desta forma promover uma maior coesão social. No caso dos apoios às entidades públicas, ou que são atribuídos por via destas (p. ex. estágios e apoio à contratação), o recurso aos apoios comunitários permite aumentar a abrangência dos apoios e/ou libertar recursos financeiros para outras áreas de intervenção, promovendo uma complementaridade entre recursos nacionais e comunitários, promovendo uma eficiência dos apoios públicos.

**Tabela 45. O projeto da sua entidade teria sido executado sem este financiamento?**

	Nº	%
Sim, com o mesmo formato	14	3,8
Sim, mas com um investimento menor	36	9,7
Sim, mas com um prazo de realização mais elevado	17	4,6
Não	303	81,9
Total	370	100,0

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2022).

391. De uma forma geral, e de acordo com a informação recolhida nomeadamente nos inquéritos e estudos de caso, os níveis de eficiência são penalizados sobretudo por dimensões de eficiência operativa, as quais estão relacionadas com as condições de operacionalizações dos FEEI, nomeadamente:

- Lançamento tardio dos Programas e do funcionamento pleno dos Sistemas de Informação que foi em parte responsável pelas diferentes velocidades de execução;
- Elevada burocratização dos processos de candidatura e operacionalização das ações, designadamente exigências administrativas associadas à apresentação e implementação de candidaturas, pedidos de reembolso e cumprimentos dos requisitos de contratação pública;
- Complexidade da regulamentação (Regulamento específico, Aviso de Abertura do Concurso) com dificuldades na sua interpretação);
- Elevados prazos de decisão em algumas TO;
- Desadequação pontual de regras de elegibilidade de alguns custos (p.ex., tipo de despesa, custo máximo elegível)

**Tabela 46. Principais dificuldades sentidas no processo de elaboração e de aprovação da Candidatura**

	Nº	% de casos (N= 397)
Não teve dificuldades	172	43,3
Requisitos formais e burocracia para a instrução da candidatura	108	27,2
Prazos de decisão	87	21,9
Interpretação da regulamentação (Regulamento Específico, Aviso de Abertura de Concurso...)	72	18,1
Dificuldade na adequação do projeto às condições de elegibilidade	44	11,1
Prazo de resposta a pedidos de esclarecimento	37	9,3
Cumprimento de requisitos técnicos/administrativos (pareceres, licenciamentos,...)	30	7,6
Preenchimento do formulário de candidatura on-line	29	7,3

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2022).

**Tabela 47. Adequação dos seguintes elementos associados ao processo de análise e aprovação do seu projeto: (escala 1- Nada Adequados a 6 Totalmente adequados) Média**

	Média	N
Condições de elegibilidade da entidade beneficiária	5,38	406
Condições de elegibilidade do projeto	5,32	406
Objetivos definidos para a Tipologia	5,20	407
Critérios de seleção	5,13	401
Grelhas de aplicação dos critérios de análise	5,06	400
Taxa de cofinanciamento	5,04	392
Processo de submissão <i>on line</i> da candidatura	4,93	399
Forma de financiamento (custos reais /custos simplificados)	4,87	401
Meios e suportes de divulgação, informação e publicidade da Tipologia de Operação junto dos públicos-alvo	4,83	397
Tipo de despesas elegíveis	4,86	405
Prazos para apresentação de candidaturas	4,82	401
Procedimentos e prazos para apresentação de candidaturas	4,71	402
Pedidos de esclarecimentos e/ou elementos adicionais solicitados	4,62	394
Tempo de análise/aprovação da candidatura	4,29	402

## Relatório Final

	Média	N
Carga burocrática	4,04	398

Fonte: Inquéritos às Entidades Beneficiárias (2022).

392. A imprevisibilidade sobre a continuidade do financiamento de continuidade/complementaridade, sobretudo, em períodos de transição entre períodos de programação, é na perspetiva das entidades auscultadas um fator de “ineficiência” na medida em que a continuidade e previsibilidade das intervenções é importante para permitir que os resultados permaneçam, sobretudo no domínio da inclusão social, onde os resultados são potenciados por intervenções mais integradas e prolongadas no tempo. A criação de mecanismos de promoção de sinergias entre diferentes TO complementares é também considerado como insuficiente.

393. As fragilidades existentes nas equipas técnicas, para responder aos requisitos associados ao financiamento comunitário, sobretudo em termos da sua dimensão, mas também na sua capacitação (em áreas como p.ex., compreensão da legislação e dos regulamentos, os procedimentos de contratação pública, sistemas e informação), é também uma área salientada pelos stakeholders auscultados, nos inquéritos e estudos de caso, como causadora de alguma ineficiência. A este respeito de referir que cerca de 1/3 das entidades inquiridas refere sentir a necessidade de um maior acompanhamento por parte da AG, a qual, no entanto, não tem uma dimensão reduzida para as funções que lhe estão adstritas, não lhe permitindo um trabalho de proximidade e de maior interligação com os beneficiários.

### 3.3. Impacto e Sustentabilidade

#### QA3. De que forma está o PO a contribuir para os objetivos da Estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo? E para o reforço da coesão territorial?

No conjunto, há dois fenómenos que marcam o contexto no momento da programação do PO ISE: (i) um aumento muito relevante do desemprego e do desemprego de longa duração em relação aos padrões normais no mercado de emprego português; (ii) um concomitante aumento da pobreza e uma situação social muito agravada. Em 2021 o desemprego teve uma evolução positiva em relação ao que se verificava em 2013, apesar da pandemia da Covid-19, que por outro lado afetou fortemente a incidência da pobreza, que também decrescera de modo muito acentuado até 2019. Naturalmente que se coloca como óbvia a questão de saber até que ponto se fica a dever ao PO ISE esta evolução positiva.

Ora, no caso do emprego e desemprego, foi tecnicamente possível ensaiar uma técnica de aferição de impacto (e este é positivo), o que não é viável no caso da pobreza, podendo apenas enunciar-se o potencial contributo do Programa a partir dos conhecimentos teóricos disponíveis sobre o fenómeno.

No **Eixo 1**, o impacto dos estágios apoiados na empregabilidade dos abrangidos pela medida é positivo e sustentado ao longo do tempo, registando-se uma taxa de empregabilidade de cerca de 60%, que corresponde a uma diferença de 30 p.p. comparativamente ao grupo de controlo. Aliás, é possível destacar 4 níveis de impacto, a partir do conjunto dos diversos objetivos estratégicos e tipologias de operação executadas, em especial, os OE 1.1 e 1.5.

- empregabilidade dos participantes
- remunerações dos participantes
- qualidade dos empregos dos participantes
- qualificações e taxa de participação da população em ações de Aprendizagem ao Longo da Vida

Importa ter em conta que estes resultados são associados à performance positiva da taxa de emprego no período em causa que, nessa medida, é valorizada como beneficiando do contributo do PO. É normal e positivo que assim seja. Em período de criação de emprego como foram os anos de execução do PO ISE, a capacidade de adequar as competências dos ativos às dinâmicas da procura promove a eficiência do ajustamento e reforça o potencial de impacto.

Contudo, os ganhos alcançados não produziram impactos capazes de corrigir algumas das assimetrias existentes no mercado de trabalho, ou seja, os incentivos analisados não conseguiram contribuir para corrigir a diferença no gap salarial entre homens e mulheres e nas taxas de emprego dos dois grupos. Também não foi possível obter ganhos relativos junto dos grupos com maior desfavorecimento à partida, ou seja, os menos qualificados e os mais velhos. Embora a participação na medida tenha sido positiva para estes públicos-alvo, genericamente, os ganhos obtidos foram inferiores aos observados para os mais qualificados e mais novos.

No **Eixo 2**, destinado ao emprego dos jovens também se observam níveis de impacto evidentes. A execução da IEJ teve um impacto na mudança do desemprego jovem e na redução da taxa de NEET. A participação em estágios ou em apoios à contratação teve um impacto na qualidade do emprego e na sua sustentabilidade, proporcionando níveis de remuneração mais elevados e uma maior probabilidade de obter um emprego no prazo de 1, 2 e 3 anos após o início da intervenção. Aqui é claro o contributo do PO ISE para os objetivos da Estratégia da UE em termos de emprego jovem. Desde 2017 que a taxa de NEET em Portugal atinge valores abaixo dos da média da UE e situava-se em 2020 nos 11%.

A análise contrafactual revela o efeito líquido da intervenção, ou seja, comprova-se que ter participado num estágio profissional/apoio à contratação ao abrigo da IEJ conferiu vantagens na obtenção de um emprego de mais qualidade (medido nos níveis de remuneração) e com mais sustentabilidade.

O **Eixo 3** detém um conjunto de contributos para os objetivos da estratégia da UE relacionados com o crescimento inclusivo. Desde logo, as medidas de apoio ao emprego destinadas a PCDI e outros grupos desfavorecidos. Os resultados observados são indicadores de uma promoção da inserção das PCDI no mercado de trabalho, cujo processo de mediação e acompanhamento pós-colocação realizado pelos centros de recursos é fundamental para a manutenção no emprego destas pessoas.

Ao apurar de que forma tem evoluído o número de formandos com deficiência/incapacidade que transitaram para o mercado de trabalho findo o processo de qualificação/formação, são identificadas diminutas oscilações face ao número de formandos que foram alvo de uma medida de colocação em mercado de trabalho desde 2015.

Ainda tributário do OE3.1, outra das dimensões de efeitos inclusivos observa-se no impacto esperado de empresas mais inclusivas. Os dados recolhidos demonstram que a grande maioria considera que possui uma posição igualitária

## Relatório Final

entre PCDI e restantes funcionários, embora o número que exerce cargos de coordenação/supervisão seja ainda reduzido, o que indica que estes trabalhadores têm mais dificuldade em aceder a cargos de coordenação ou progredir na carreira.

Não obstante, a sustentabilidade dos apoios é relevante. Após o término do período de vigência das medidas de apoio as entidades empregadoras tendem a renovar o contrato de trabalho com o trabalhador, o que manifesta o incremento de situações de passagem de experiência profissional para um contexto de contratação efetiva. A possibilidade de realização destas experiências de trabalho com PCDI permitem às entidades alargar o conhecimento sobre as reais potencialidades laborais e o desempenho profissional das pessoas com deficiência, desconstruindo mitos e estereótipos ainda muito enraizados de que o emprego deste público-alvo é sobretudo uma questão de responsabilidade social. De facto, Gonçalves & Nogueira (2010), demonstraram, através do maior estudo realizado em Portugal sobre emprego de PCDI, que a inclusão destas, tinha sido um “bom negócio” para as entidades empregadoras, uma vez que estas pessoas foram consideradas tão produtivas como os demais trabalhadores e a sua inserção ainda trazia vários benefícios associados.

Ainda tendo em conta o público-alvo de PCDI, destaca-se o papel do MAVI e da assistência pessoal, enquadrado pelos CAVI, que promoveu uma clara melhoria da autodeterminação e inclusão da esmagadora maioria dos destinatários, diminuindo significativamente o risco de institucionalização, da sua dependência familiar, transformando assim radicalmente percursos de vida, expectativas e comportamentos pessoais face à dependência e autonomia.

No caso do impacto do PO ISE para a coesão territorial, sobretudo a partir do OE 3.2 que apoia territórios vulneráveis, como o Programa CLDS e Escolhas, existem limitações na capacidade de reforçarem significativamente a coesão territorial. Se é possível destacar resultados importantes como o alargamento dos públicos para as ações formativas ou de procura ativa de emprego do IEFP ou o contributo dos CLDS para a dinamização dos CLAS, subsistem muitas dúvidas sobre a existência de impactos estruturais nos territórios. Por outro lado, a sustentabilidade destes dois instrumentos constitui uma dimensão problemática, sobretudo ao nível da capacidade financeira para a continuidade de determinadas intervenções qualificadas, realizadas pelas equipas técnicas afetas às estruturas.

Ainda no Eixo 3 e no caso do OE 3.6, as medidas de inovação social (à data da avaliação realizada) demonstram ainda pouca capacidade de gerar impactos relevantes. Embora seja elevado cumprimento do estatuto de IIES, ainda é reduzida a massa de OES que foi possível envolver no processo e conseqüentemente reduzido o impacto na formação do ecossistema de inovação social desejado (ainda embrionário). A ausência de indicadores de resultado, o carácter inovador e experimental das medidas e as baixas dinâmicas de transferibilidade e disseminação das operações são fatores que igualmente concorreram para esta situação.

### OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho

#### Estágios e apoios à contratação para adultos

394. O impacto dos estágios na empregabilidade dos abrangidos pela medida é positivo e sustentado ao longo do tempo. Com efeito, os beneficiários da medida têm uma taxa de empregabilidade de cerca de 60%, correspondendo a 30 p.p. mais do que o verificado no grupo daqueles que não participaram na medida. O ganho dos beneficiários da medida em termos de taxa de emprego mantém-se de forma sustentada ao longo do tempo, embora com uma redução natural da diferença apurada logo após a intervenção. Assim, ao fim de 60 meses a taxa de emprego entre os que participaram é, ainda, cerca de 20 p.p. superior entre aqueles que participaram na medida, correspondendo a uma taxa de 70% para estes e de 50% para os que não participaram na medida. Este dado global sugere uma validação do Mecanismo 2 que releva o contributo da formação em contexto de trabalho reforça e atualiza competências e promove o ajustamento às necessidades das empresas.

395. Importa sinalizar que, entre os participantes na medida, a taxa de emprego é ligeiramente superior para os homens, é superior no grupo etário mais jovem (decrecendo em função do aumento da idade) e é maior para os mais qualificados. Este padrão é convergente com o padrão geral do emprego, revelando que o contributo da medida é insuficiente para corrigir esta segmentação no grupo apoiado. Contudo, há ganhos relevantes que adiante se assinalam.

396. Se do ponto de vista da empregabilidade os impactos são muito significativos, do ponto de vista da qualidade do emprego, também são relevantes. Assim, a remuneração média mensal dos adultos abrangidos nos estágios é superior em cerca de 80 euros à saída da intervenção, mantendo-se estável esta diferença ao longo do tempo. Do mesmo modo, a taxa de trabalhadores por conta de outrem é maior em cerca de 10% (estáveis ao longo do tempo) entre os abrangidos na medida. Este dado será convergente com o Mecanismo 5 que sugere que o contexto de experimentação minimiza o risco e ajuda a criar confiança nos empregadores removendo barreiras e facilitando a transição desemprego-emprego.

## Relatório Final

Os dados disponibilizados pela Segurança Social não permitem aferir o tipo de vínculo, pelo que esta leitura não é apresentada na análise contrafactual.

397. No caso das medidas de apoio à contratação, os ganhos em termos de empregabilidade são também positivos. A análise desagregada por cada uma das medidas que organizam o exercício contrafactual neste caso não é suscetível de ser convocada para esta síntese, sendo, contudo, possível referir que os ganhos observados são significativos e perduram no tempo, embora se observe uma redução gradual dessa diferença. A título de exemplo, refira-se que 24 meses após a atribuição do apoio, a diferença da taxa de empregabilidade entre os indivíduos apoiados e os do grupo de controlo se situava em cerca de 40 p.p para todas as operações analisadas (Estímulo 2013, TSU, Estímulo, Contrato Emprego). No caso da medida ATIVAR.PT o período observado só abrange 15 meses.

398. Os ganhos positivos são também observáveis nas remunerações, sendo que, à semelhança do que acontece com a taxa de emprego, a diferença se reduz ao longo do tempo (à medida que passamos das medidas mais antigas para as mais recentes). Assim, no Estímulo 2013 a diferença salarial era de cerca de 75 euros no início (tendendo a estabilizar ao longo do tempo para um valor cerca de 7% mais elevado) enquanto na medida Contrato Emprego a diferença se reduz para 30 euros (tendendo a estabilizar em torno dos 6%). Os ganhos observados são também positivos no que diz respeito ao tipo de contrato, sendo superior naqueles que possuem um contrato por conta de outrem entre os abrangidos nos apoios à contratação.

**OE 1.5 - Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.**

399. O contributo das tipologias de operação em análise centra-se no reforço das qualificações e competências da população ativa e da promoção da empregabilidade. Ambas as dimensões são associadas a impactos positivos nestas duas dimensões nos estudos de avaliação analisados.

400. Na vertente das qualificações, situa-se a evolução positiva na taxa de participação da população em ações de Aprendizagem ao Longo da Vida que progrediu 0,9% entre 2014 e 2019. Esta progressão beneficia do contributo alcançado ao nível da participação em Formações Modulares e percursos Vida Ativa. Os estudos analisados<sup>32</sup> referem, ainda, que foram atribuídas 2600 certificações de nível secundário. Contudo, grande parte destas devem corresponder à modalidade de Educação e Formação de Adultos não podendo ser imputáveis ao contributo dos percursos de curta duração. Em todo o caso, estes representam uma fatia importante das 870 mil certificações (grande parte dela sem conferirem grau escolaridade/qualificação) atribuídas no âmbito das modalidades dirigidas a adultos.

401. Será, contudo, ao nível do contributo para a empregabilidade dos adultos que receberam formação que os estudos de avaliação analisados produzem evidência mais direta. A análise contrafactual realizada sinaliza um efeito positivo da formação ao nível da taxa de empregabilidade dos adultos abrangidos pela formação (Formações Modulares e Vida Ativa). Do grupo de adultos que receberam formação cerca de 100 mil tinham exercido alguma atividade profissional no ano seguinte, sendo que destes 34 mil teriam trabalhado o ano inteiro. No caso das pessoas que não receberam formação, o número daqueles que tinham trabalhado é cerca de três vezes inferior (cerca de 12 mil). O estudo não discute o efeito que a indisponibilidade efetiva para trabalhar ou o exercício informal de alguma atividade profissional têm sobre o impacto apurado. Com efeito, a disponibilidade para frequentar formação poderá estar associada a uma maior disponibilidade para aceitar propostas de trabalho de natureza formal. O aprofundamento desta análise é útil para melhor “calibrar” a leitura dos impactos apurados.

402. Estes resultados são associados à performance positiva da taxa de emprego no período em causa que, nessa medida, é valorizada como beneficiando do contributo do PO. É normal e positivo que assim seja. Em período de criação de emprego como foram os anos de execução do PO ISE, a capacidade de adequar as competências dos ativos às dinâmicas da procura promove a eficiência do ajustamento e reforça o potencial de impacto.

403. Relativamente ao grupo-alvo dos adultos empregados, a análise contrafactual realizada também atesta um efeito positivo sobre a empregabilidade dos abrangidos em formação que se encontram a trabalhar. Neste caso, o

<sup>32</sup> EY Parthenon (2022), Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos - Lote 1 - Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)integração no mercado de trabalho dos adultos.

EY Parthenon (2022a), Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos - Lote 2 - Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Melhoria das Qualificações e Melhoria da Qualidade dos Empregos dos Adultos Empregados

## Relatório Final

relatório consultado reporta que “os indivíduos que concluíram as formações apresentaram, em média, uma probabilidade de manter o emprego no ano seguinte à conclusão da formação quatro vezes superior à do grupo de controlo”. Este efeito permanece no tempo, ainda que de forma decrescente.

404. De referir que a análise contrafactual situa, ainda, no ano seguinte ao da realização da formação, efeitos positivos na produtividade do trabalho das empresas que tiveram trabalhadores abrangidos por formação (+3%) e na rentabilidade do ativo (3%). Não nos é possível discutir a consistência destes resultados na presente análise, sendo que a conclusão para que aponta é de grande significado para a avaliação do contributo das tipologias de operação em análise (vocacionadas para apoiar a aprendizagem ao longo da vida) e da relevância do investimento feito. Com efeito, as medidas em causa têm uma duração limitada e, por essa razão, um potencial de impacto mais circunscrito no que diz respeito à mudança estrutural das qualificações dos ativos. A sua vocação é, sobretudo, a de permitir a atualização e requalificação de competências que promovam o ajustamento do capital humano às necessidades do tecido empregador. Os resultados apurados em termos de produtividade e rentabilidade configuram um sinal positivo, justificando que se procure aprofundar esta análise.

405. Assegurar a consistência desta aferição e comunicá-la de forma eficaz representa um contributo importante para a afirmação da formação contínua e da aprendizagem ao longo da vida na ótica do investimento. Este passo contribuirá para incentivar a procura de formação e reforça as condições de valorização desse investimento na qualidade do emprego, promovendo desse modo a sua sustentabilidade.

406. A análise feita nos estudos abrangidos não discute de forma direta as condições de sustentabilidade do investimento. Contudo, os dados coligidos e a perceção sobre as dinâmicas de procura de formação sugerem que os impactos no plano da sustentabilidade são pouco evidentes e que o financiamento através dos FEEI continua a ser um incentivo essencial à consolidação da aprendizagem ao longo da vida. Tornar a sustentabilidade um valor acrescentado europeu afigura-se como aspiração central para o próximo período de programação.

**OE 2.1 - Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.**

407. Onde alcançou bons resultados a IEJ revelou que estes eram sustentáveis. O contributo das TO integradas na IEJ para um crescimento inclusivo eram já evidentes em 2018. As avaliações realizadas<sup>33</sup> concluíram que sete em cada 10 dos que terminaram as intervenções em que participaram deixaram de ser NEET nas quatro semanas após a intervenção quer por se encontrarem em formação quer por se encontrarem empregados, 12 meses depois já passavam a ser oito em cada 10. Seis meses após 76,4% dos participantes tinham deixado de estar em situação de NEET, sendo que a maioria destes se encontrava empregado por conta de outrem. A médio prazo (a dois e a três anos), verifica-se que nove em cada 10 ex-participantes de estágios ou apoios à contratação estavam empregados. O contributo destas TO para a integração de jovens no mercado de trabalho é muito evidente.

408. A avaliação de impacto realizada em 2021 apresentou resultados mais robustos, desde logo, em virtude da utilização de uma AIC. As dúvidas suscitadas em 2018 quanto ao seu contributo para a redução da taxa de NEET foram ultrapassadas e o avaliador conclui que a execução da IEJ teve um impacto na mudança do desemprego jovem e na redução da taxa de NEET. A participação em estágios ou em apoios à contratação teve um impacto na qualidade do emprego e na sua sustentabilidade, proporcionando níveis de remuneração mais elevados e uma maior probabilidade de obter um emprego no prazo de 1, 2 e 3 anos após o início da intervenção. Estes níveis de impacto foram constatados quer no curto quer no médio prazo e aumentam quanto maior a exposição dos beneficiários à intervenção, revelando-se este nível de impacto em diferentes públicos (níveis de qualificação, diferentes grupos etários). Verificou-se um efeito líquido da participação na IEJ na probabilidade de emprego a médio prazo (3 anos), o qual varia de +7,7 p.p. (no caso dos estágios profissionais de curta duração) a +31,7 p.p. (no caso de apoios combinados de estágios e apoios contratação com duração de 12 meses). Ficou também demonstrada a influência da IEJ na celeridade de obtenção de emprego.

<sup>33</sup>CESOP (2018), Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) - Relatório Final Revisto. IESE, PPLL Consult (2021) Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) - Relatório Final.

## Relatório Final

409. Entre os dois momentos de avaliação o que resulta é uma melhoria dos impactos em termos de remunerações<sup>34</sup> e um saldo mais positivo da IEJ em diferentes grupos-alvo, nomeadamente entre os mais e menos qualificados, esbatendo-se um pouco o efeito perverso de contribuir para a desigualdade no acesso ao mercado de trabalho, referida no contexto da avaliação de 2018. A qualidade da inserção medida a partir das remunerações e da natureza dos vínculos também foi evidenciada na avaliação de 2021, sobretudo quando se comparam os participantes com os grupos de controlo.

410. Conclui-se por um efeito sustentável em termos de inserção profissional uma vez que foram recolhidas evidências de melhoria das taxas de emprego a 1 ano, 2 anos e 3 anos após a intervenção. Os avaliadores constataram, assim, pelo carácter estrutural do impacto, uma vez que se verificou que os impactos são independentes da conjuntura de melhoria económica. No contexto de crise a IEJ estancou o agravamento do desemprego jovem, ao permitir ocupar os jovens desempregados, com qualificações de nível secundário ou superior, resultando posteriormente numa inserção profissional sustentável a longo prazo. Sem a IEJ teria sido registado um agravamento da taxa de desemprego jovem.

411. Na perspetiva do serviço público de emprego, a IEJ permitiu ampliar a sua capacidade de abrangência de públicos mais diversificados, reforçar a cobertura territorial do Sistema Público de Emprego (SPE), funcionar de forma coordenada com parceiros e introduzir de mecanismos de monitorização. Dir-se-á que estes impactos sistémicos são passíveis de revelarem sustentabilidade, na medida em que assentam numa alteração de práticas.

412. Tal como se anteviu na avaliação de 2018, a IEJ não teve impacto na redução da taxa de inatividade. Não foram encontrados mecanismos adequados que permitissem sinalizar e ativar os NEET inativos. Este é o aspeto mais crítico que os instrumentos partilhados entre Garantia Jovem e IEJ não conseguiram ultrapassar, e que se verificou em quase todos os países onde a IEJ foi implementada.

**OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.**

### Qualificação das pessoas com deficiência e ou incapacidade<sup>35</sup>

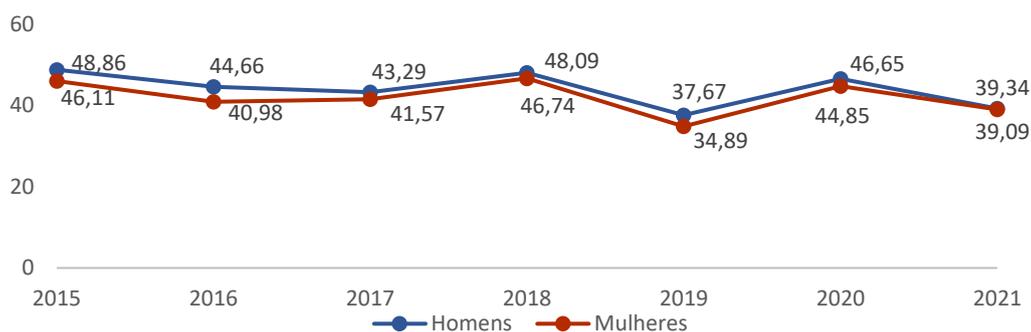
413. Pese embora se verifique um número considerável de cursos de formação/qualificação disponibilizados e realizados por participante, tal como evidenciado anteriormente, através da figura seguinte verifica-se a inexistência de uma grande evolução no número médio de formandos com deficiência/incapacidade ao longo dos últimos 6 anos. Ao invés, a tendência observada indica ser de uma ligeira redução do número de formandos. Ao discriminar por género o número médio de formandos, observa-se que ainda que com valores aproximados, tem existido uma prevalência de formandos do sexo masculino, à exceção do ano transato cujo número médio de formandos é similar em ambos os géneros. Face ao cenário que a figura apresenta, é possível referir que os efeitos expectáveis da implementação de medidas de formação/qualificação poderão não ser tão impactantes quanto o esperado, uma vez que o número de PCDI a frequentar cursos de formação/qualificação não parece estar a aumentar.

414. Pese embora se verifique um número considerável de cursos de formação/qualificação disponibilizados e realizados por participante, tal como evidenciado anteriormente, através da figura seguinte verifica-se a inexistência de uma grande evolução no número médio de formandos com deficiência/incapacidade ao longo dos últimos 6 anos. Ao invés, a tendência observada indica ser de uma ligeira redução do número de formandos. Ao discriminar por género o número médio de formandos, observa-se que ainda que com valores aproximados, tem existido uma prevalência de formandos do sexo masculino, à exceção do ano transato cujo número médio de formandos é similar em ambos os géneros.

<sup>34</sup> Ainda que os resultados não sejam comparáveis, uma vez que em 2018 a análise foi baseada num questionário a uma amostra representativa de beneficiários enquanto que em 2021 se baseou também num exercício contrafactual.

<sup>35</sup> Tendo em atenção a metodologia definida, a análise do impacto e da sustentabilidade deste OE centra-se na análise da TO 3.01 e TO3.02, uma vez que, como referido anteriormente, a análise da TO 3.03 e TO 3.04 ficou incluída no OE 1.5 enquanto tipologias de intervenção de formação de ativos, ao passo que as restantes TO, enquadrando-se na Opção 2.1, a sua análise centra-se na dimensão da eficácia.

**Figura 35. Evolução do número médio de formandos com deficiência/incapacidade, por género (2015-2021)**



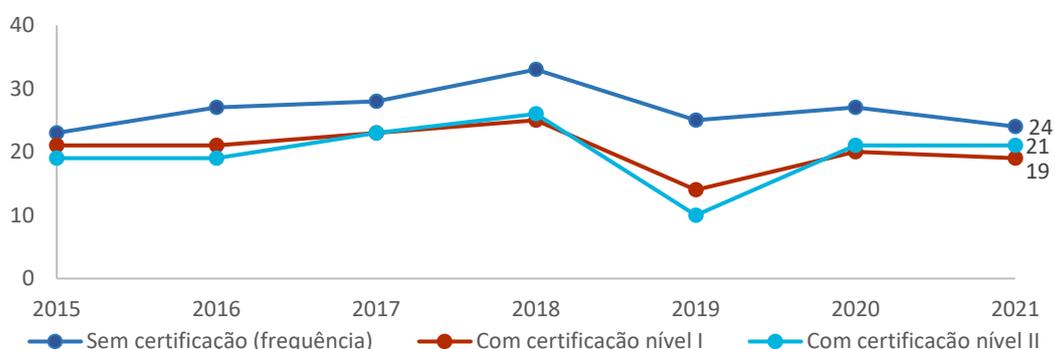
Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01 - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (2022).

Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01 - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (2022).

415. Ao analisar a evolução do número de formandos com deficiência/incapacidade e respetiva certificação (Figura 36), verificam-se ligeiras oscilações no decurso dos últimos 6 anos. Até 2019, identifica-se uma tendência para o aumento de número de formandos com certificação (mesmo nos casos de formandos que integram cursos que não conferem certificação). Crê-se que a descida acentuada em relação a 2020 tenha sido devida a condicionamentos gerados pelo início do período pandémico motivado pela COVID-19, a qual poderá ter conduzido a interrupções no decurso do plano formativo, uma vez que no ano seguinte se observa um aumento do número de certificações, tendo duplicado no caso da certificação de nível II.

416. Nos últimos dois anos, as certificações de nível II têm-se mostrado superiores às de nível I. Não obstante, os dados constantes na figura seguinte permitem constatar impactos positivos quanto à qualificação das PCDI, ao verificar-se um aumento no nível de habilitações das mesmas proporcionado pela aquisição de certificação.

**Figura 36. Evolução do número médio de formandos com deficiência/incapacidade por tipo de certificação alcançada (2015-2021)**



Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01 - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (2022).

417. Ao apurar de que forma tem evoluído o número de formandos com deficiência/incapacidade que transitaram para o mercado de trabalho findo o processo de qualificação/formação, são identificadas diminutas oscilações face ao número de formandos que foram alvo de uma medida de colocação em mercado de trabalho desde 2015, à exceção de uma redução abrupta no ano de 2019.

418. Numa análise mais detalhada, verifica-se que entre 2015 e 2018 foram os formandos do género feminino que mais, e de forma crescente, foram objeto de colocação no mercado de trabalho. Relembrando a evolução do número médio de formandos com deficiência/incapacidade, já analisada, pode dizer-se que se vislumbram impactos positivos quanto ao aumento da inserção profissional destas pessoas.

419. Afunilando um pouco a análise, quando discriminada por tipo de medida de apoio ao emprego de PCDI, verifica-se que em média 37 pessoas foram objeto de estágio profissional/inserção e 29 objeto de contrato de trabalho, o que se apresenta como um cenário muito favorável. Este panorama é indicador de uma promoção da inserção das

Relatório Final

PCDI no mercado de trabalho, cujo processo de mediação e acompanhamento pós-colocação realizado pelos centros de recursos é fundamental para a manutenção no emprego destas pessoas.

**Aumento das PCDI em educação e formação**

420. Noutra vertente desta avaliação, importa igualmente debruçarmo-nos sobre a evolução do número de formandos que nos últimos seis anos tiveram uma experiência de emprego que não progrediu, conduzindo ao seu regresso ao percurso formativo. Embora seja centrado na amostra de Entidades beneficiárias inquiridas, constata-se que os anos decorridos entre 2015 e 2021 são marcados por uma variação quanto ao número de casos bem-sucedidos, à exceção do ano 2017 que contou com uma forte redução no número de casos de insucesso. Não obstante, este número apresenta-se como muito positivo, já que traduz um decréscimo no número de casos de insucesso em referência ao ano imediatamente anterior.

421. Associadas às situações de insucesso, as entidades beneficiárias inquiridas indicam como principais justificações para a ocorrência de casos de retorno ao percurso formativo, as limitações de alguns dos formandos (83,3%) e a impreparação das entidades empregadoras aquando do acolhimento de um trabalhador com deficiência/incapacidade (58,3%); nos estudos de casos esta informação é também evidenciada. Deste modo, torna-se fulcral uma maior correspondência entre o tipo de emprego, o perfil e as reais capacidades/potencialidades dos formandos.

**Empresas mais inclusivas**

422. Os dados recolhidos nos estudos de caso e a análise dos resultados da auscultação das entidades empregadoras financiadas demonstram que a grande maioria considera que possui uma posição igualitária entre PCDI e restantes funcionários, porque tendencialmente os trabalhadores com deficiência/incapacidade em comparação aos/às restantes funcionários/as têm sido promovidos tantas vezes como os restantes (84,6%) e que auferem uma remuneração igual ao dos restantes trabalhadores (86,7%). Todavia, o número de funcionários/as com deficiência/incapacidade que exerce cargos de coordenação/supervisão é ainda bastante reduzido (39 pessoas em 217 empresas), o que indica que estes trabalhadores têm mais dificuldade em aceder a cargos de coordenação ou progredir na carreira.

**Tabela 48. Tendencialmente, os/as trabalhadores/as com deficiência/incapacidade em comparação aos/às restantes funcionários/as têm vindo a ser promovidos:**

	Nº	%
Tantas vezes como os/as outros/as	115	84,6
Menos vezes que os/as outros/as	18	13,2
Mais vezes que os/as outros/as	3	2,2
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

**Tabela 49. Comparativamente aos/às funcionários/as sem de deficiência/incapacidade, a remuneração dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade para as mesmas funções é:**

	Nº	%
Mais baixa	16	7,9
Igual	176	86,7
Mais elevada	11	5,4
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

423. As entidades entrevistadas nos Estudos de caso e a esmagadora maioria (95,7%) das que responderam ao inquérito às entidades beneficiárias consideram-se como entidades inclusivas, destacando como principais motivos:

- Acreditam e defendem a igualdade de oportunidades para todos e não discriminam as pessoas em função das suas deficiências ou limitações (“Admitimos funcionários com competência independentemente da terem ou não deficiência”; “Porque aqui valorizamos as pessoas sem olhar às suas limitações ou incapacidades; “temos práticas de gestão de recursos humanos abertas e inclusivas”);
- Terem contratado uma ou mais PCDI e estarem disponíveis para o fazer sempre que tiverem disponibilidade, necessidade e o candidato se adequar às necessidades da entidade (tem uma política de contratação de PCDI existindo uma média alta, neste momento corresponde a 25% do total do número de trabalhadores da empresa”; “Porque temos 1 pessoa a trabalhar connosco com uma incapacidade de 47% e estamos disponíveis para acolher mais pessoas com incapacidade”; “Desde o início que temos tido funcionárias com deficiência”)
- Terem sido distinguidos como Marca Entidade Empregadora Inclusiva em um ou mais anos.

424. A esmagadora maioria dos empregadores de PCDI revelam também elevados níveis de satisfação com o desempenho geral dos/as funcionários/as com deficiência/incapacidade. As principais razões de insatisfação estão

Relatório Final

relacionadas com a falta de autonomia, conflitos vários ou dificuldade de atribuição de funções que o trabalhador consiga desempenhar.

**Sustentabilidade dos apoios**

425. Após o término do período de vigência das medidas de apoio identificam-se dois cenários predominantes distintos: i) as entidades empregadoras tendem a renovar o contrato de trabalho com o trabalhador (39,6%), o que manifesta o incremento de situações de passagem de experiência profissional para um contexto de contratação efetiva e dos níveis de participação de PCDI no mercado de trabalho, e ii) a não permanência das entidades empregadoras com o trabalhador (33,3%). O facto de as entidades empregadoras manterem o vínculo contratual com o trabalhador com deficiência/incapacidade é também representativa de uma adequada formação profissional e uma maior preparação destas pessoas para os contextos do mercado de trabalho.

**Figura 37. Cenário geralmente sucedido após término do período de vigência das medidas de apoio (%)**

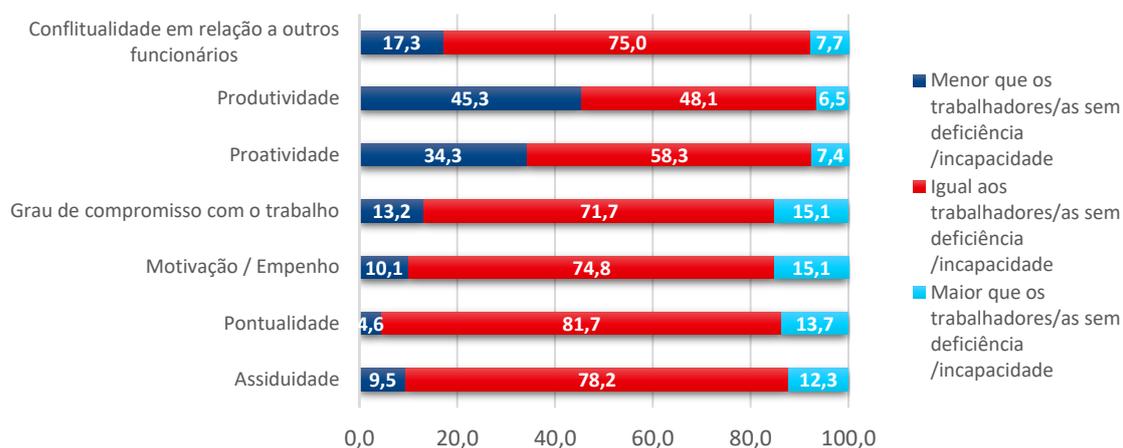


Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01 - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (2022).

426. Quando questionados sobre as perspetivas quanto ao seu futuro na entidade dos estagiários após o término do mesmo apenas 4,9% refere que não existem perspetivas de continuidade na empresa. Todavia existe, um número muito significativo de entidades que não sabe/ou não responde a esta questão.

Os dados recolhidos aquando da realização dos estudos de caso evidenciam que as PCDI consideram a sua situação na entidade onde se encontram como sustentável no futuro ou, pelo menos têm “a esperança que sim”.

**Figura 38. Perceção relativamente a cada um dos aspetos abaixo apresentados face aos/às funcionários/as com deficiência/incapacidade por comparação com os funcionários/as sem deficiência (%)**



Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

427. No quadro do teste da TdM é evidente que a experiência prática em contexto de trabalho revela-se um mecanismo facilitador da integração profissional porque permite à maioria dos empregadores verificar que para a maioria dos itens avaliados não existem diferenças significativas entre o desempenho profissional dos trabalhadores com e sem deficiência ou incapacidade, ainda que 45,3% das empresas inquiridas tenham revelado que a produtividade dos PCDI é menor do que a dos restantes trabalhadores e mais de dois terços (34,3%) tem a mesma opinião em relação à proatividade.

Relatório Final

428. Assim, a possibilidade de realização destas experiências de trabalho com pessoas com deficiência e ou incapacidade permitem às entidades alargar o conhecimento sobre as reais potencialidades laborais e o desempenho profissional das pessoas com deficiência, desconstruindo mitos e estereótipos ainda muito enraizados de que o emprego deste público-alvo é uma mera questão de responsabilidade social e conseqüentemente levado a algumas entidades a apostar na contratação e integração destas pessoas.

**OE 3.2 - Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social.**

**Contratos Locais de Desenvolvimento Social - CLDS**

429. Embora existam limitações na capacidade dos CLDS reforçarem significativamente a coesão territorial, a maioria dos projetos CLDS alcançou – quando não ultrapassou – as atividades e resultados a que se propuseram. Contudo, a profundidade e durabilidade da mudança produzida por esses projetos apresenta-se problemática. Se é possível destacar resultados importantes como o alargamento dos públicos para as ações formativas ou de procura ativa de emprego do IEFP ou o contributo dos CLDS para a dinamização dos CLAS, subsistem muitas dúvidas sobre a existência de impactos na verdadeira aceção da palavra. Não se detetaram efeitos não-esperados de monta – positivos ou negativos.

430. É de destacar o forte condicionamento que a crise financeira da primeira metade da década de 2010 trouxe, sobretudo ao nível da viragem assistencialista que as políticas sociais sofreram nessa época – e que acabou não só por ter alguma influência no desenho da segunda e terceira gerações do Programa, mas sobretudo na criação de um contexto mais difícil de implementação dos projetos. O mesmo se verifica na geração CLDS 4G onde uma boa parte da aprovação e arranque dos CLDS foi condicionado pela pandemia COVID19, resultando num reajustamento global de atividades em formato online. Ainda assim, o impacto destas é naturalmente condicionado (à data).

431. A avaliação de Impacto dos CLDS conclui que, apesar da realização dos seus programas de intervenção e dos resultados importantes, como o alargamento dos públicos para as ações formativas ou de procura ativa de emprego do IEFP ou o contributo dos CLDS para a dinamização dos CLAS, não foi possível recolher evidências de impactos visíveis e mensuráveis na coesão territorial e na diminuição da pobreza e da exclusão social destes territórios.

432. Embora a sustentabilidade dos CLDS seja sentida como uma dimensão problemática por boa parte dos atores envolvidos na sua implementação (sobretudo ao nível da capacidade financeira para a continuidade de determinadas intervenções qualificadas, realizadas pelas equipas técnicas afetas às estruturas), existem evidências de CDLS apoiados que permanecem em funcionamento entre gerações 3G e 4G, A este propósito, mais de metade dos territórios tem continuidade no 4G. Convém afirmar que estas (e outras) alterações foram realizadas tendo em conta as recomendações da Avaliação de Impacto realizada.

433. Neste novo figurino, os territórios que foram objeto de seleção para apoio variam em função da variação no tempo (3G-4G) dos índices de vulnerabilidade que permitem definir estes territórios, pelo que a não continuidade de todos os projetos de uma geração para outra pode significar que os projetos implementados no território contribuíram de forma significativa (impacto) para que esses territórios deixassem de precisar de apoio no âmbito dos CLDS.

434. Contudo, é necessário ainda que este facto não dissimule a forte dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção (dependente da existência das equipas técnicas). Na mesma lógica, não obstante os notórios resultados declarados pelo sistema de atores acerca da permanência de competências técnicas para a promoção do desenvolvimento social nos territórios, do aumento da cooperação entre instituições do território e a atividade das associações e organizações criadas no âmbito dos CLDS, a ideia unânime recolhida nos estudos de caso aponta para um elevado risco de rápido *drop off*.

**Programa Escolhas**

435. Para uma análise mais fina dos impactos e sustentabilidade da TO 3.2 Programa Escolhas é necessário considerar dois conjuntos de impactos: os impactos diretos sobre os participantes, e os impactos sobre os territórios.

436. De acordo com as auscultações realizadas aos Coordenadores, aos Consórcios, aos participantes e aos ex-participantes dos projetos incluídos nos estudos de casos, não podem ser descurados os impactos que cada projeto tem sobre cada um dos participantes que são, na sua maioria, oriundos de agregados familiares vulneráveis devido a uma exposição elevada e cumulativa de fatores de pobreza e de discriminação e exclusão social. Ou seja, para os atores locais, os impactos sobre cada participante são importantes porque mudam trajetos de vida (de abandono ou absentismo escolar para a reintegração no sistema educativo; de ausência de escolaridade/qualificações para o término dos estudos



## Relatório Final

e possibilidade de emprego mais qualificado; de um comportamento de fechamento sobre o seu “bairro” para integração na comunidade alargada, etc.). Impactos que assumem elevada importância junto das entidades que trabalham com estes públicos, mas que não têm respostas adequadas e que, por isso, veem nos projetos do Programa Escolhas a possibilidade de ter uma resposta para cada criança/jovem, e que são mais visíveis quanto menores são os territórios.

437. Porém, quando considerado o Programa Escolhas no seu todo, os impactos ficam mais diluídos, e mais difíceis de aferir, apesar do complexo sistema de avaliação do Programa Escolhas. Os relatórios de avaliação são exaustivos quanto ao número de ações realizadas e quanto ao número de participantes em cada atividade, mas não contêm indicadores que permitam aferir os impactos, pois não comparam, por exemplo, o número de crianças/jovens em abandono escolar nas escolas parceiras antes, durante e após o projeto. Assim, a avaliação de impactos do Programa Escolhas é um processo limitado pelo facto de os projetos serem de âmbito local e mesmo comunitário, pelo que os impactos devem ser preferencialmente medidos nos respetivos territórios (comunidades específicas). Geralmente os dados estatísticos disponíveis referem-se a uma população escolar ou concelhia, não discriminando entre participantes e não participantes no Programa Escolhas, em que o número de participantes dos projetos, sempre reduzido face ao número de residentes nos concelhos das mesmas faixas etárias, fica diluído não dando conta do real impacto dos projetos nos territórios. Passamos a analisar os impactos do Programa Escolhas por cada uma das suas Medidas.

438. De acordo com as perceções dos atores auscultados através do questionário respondido pelos Coordenadores dos projetos, em conjunto com os dos estudos de caso, podemos concluir que os impactos são visíveis quando consideradas as ações enquadradas na Medida I do Programa Escolhas, em particular, no que respeita ao aumento do sucesso escolar por via do aumento das classificações escolares globais e das competências digitais dos participantes e da diminuição da retenção e do absentismo entre participantes em idade escolar.

439. Ainda na mesma medida, o impacto sobre o nível da qualificação de jovens é menor, em primeiro lugar, porque num número elevado de projetos o público-alvo constitui-se de crianças/jovens em idade de frequência escolar; e, em segundo lugar, porque há um número reduzido de projetos a trabalhar a qualificação de jovens que se assume como uma componente mais forte em projetos que trabalham para a Medida II.

440. Por isso, na Medida II do Programa Escolhas (Emprego e Empreendedorismo), os impactos sobre o número de jovens NEET e sobre a taxa de emprego jovem são reduzidos, porque, são poucos os projetos que trabalham esta medida (apenas 5 na 8ª geração). Além disso, apesar de vários projetos encaminharem os seus jovens participantes para opções de educação e de formação, e de esse indicador ser aferido pelo Programa Escolhas, não se sabe depois qual a taxa de sucesso desses jovens que ficam sob responsabilidade das escolas/entidades para onde são encaminhados.

441. Quanto aos impactos das atividades da Medida III – Dinamização comunitária, Saúde, Participação e Cidadania –, considerando os cinco estudos de caso que respondem a esta medida, afere-se que as ações são desenvolvidas de forma menos regular do que nas Medidas I e II, muitas destas realizando-se apenas uma vez por ano, ou uma única vez no Projeto. Depreende-se que o reforço da coesão social e das dinâmicas de ação comunitária é parcial pois, se, por um lado, existe o incentivo à participação dos jovens em ações comunitárias, a irregularidade das ações coloca em causa a criação de hábitos de participação e de responsabilização cívica nas crianças/jovens; por outro lado, regista-se uma maior dificuldade em mobilizar grande parte dos parceiros na dinamização dessas ações, dificultando ainda mais, a promoção do reforço da coesão social.

442. Apesar disso, é de realçar a visibilidade que essas ações comunitárias e que as mudanças nos comportamentos de crianças/jovens em risco têm junto da comunidade que acabam, novamente de acordo com os atores auscultados nos estudos de caso, por provocar transformações ao nível da imagem que a vizinhança tem destas comunidades ou destes públicos-alvo intervencionados pelos projetos Escolhas, sendo essa transformação um importante contributo para o futuro reforço da coesão social e da diminuição da discriminação. Este é, em todo o caso, um dos impactos a realçar sobre os territórios onde os projetos estão a ser implementados, sobretudo entre os projetos que já contam com vários anos de implementação.

443. Mais ainda, nos estudos de caso trabalhados, em todos os projetos que estão no terreno há mais gerações, verifica-se que algumas entidades dos consórcios, maioritariamente as Câmaras Municipais, as Escolas e a CPCJ, olham para estes projetos como respostas únicas para públicos-alvo específicos (jovens NEET, comunidades como a cigana, a migrante, a refugiada, crianças em abandono/absentismo escolar) para os quais não conseguiam ter respostas adequadas (flexíveis a cada perfil de criança/jovem). Essas entidades passaram a encarar esses projetos como uma espécie de políticas locais de resposta a esses públicos, assumindo-as mesmo como essenciais aos seus territórios.

Relatório Final

444. No entanto, apesar dessas posições face aos projetos, todos declararam que sem o financiamento do Programa Escolhas e a presença da entidade promotora do projeto, seria impossível mantê-lo no terreno, ou pelo menos, manter o leque de ações à escala atual, apesar de contribuírem com alguns recursos logísticos e, em alguns casos recursos humanos, para a implementação de algumas das atividades. Isso revela como a mobilização de recursos entre parceiros dos consórcios, o trabalho em rede, e os processos participativos de crianças/jovens e de parceiros, ainda não são fortes o suficiente para a constituição de efetivas dinâmicas de intervenção mais sustentáveis nos territórios intervencionados.

445. Em termos de sustentabilidade, todos são unânimes em afirmar que o financiamento dos projetos é reduzido, apesar de crucial, o que coloca em causa a estabilidade e a motivação das equipas dos projetos, assim como a realização de parte das atividades o que obriga a uma recalibragem do plano de ações planeado. Dificuldade que se prevê aumentar no atual contexto de crise económica e de aumento do preço dos produtos e serviços (como dos transportes, por exemplo). Ainda no que respeita à sustentabilidade reforça-se a referência de muitos dos atores auscultados quanto à dificuldade de motivar parte dos parceiros para a dinamização ou participação nas atividades o que realça a dificuldade em manter os projetos no terreno sem o Programa Escolhas e sem o financiamento das equipas promotoras dos projetos e das atividades que desenvolvem nos territórios.

**OE 3.4 - Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.**

**Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores**

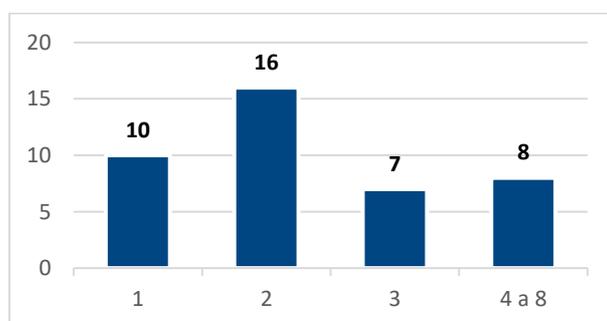
446. O financiamento PO ISE é um elemento fundamental na estruturação das respostas no âmbito da violência de género/doméstica e tráfico de seres humanos. Várias operações financiadas são respostas únicas no território onde estão inseridas e dependem substancialmente do financiamento PO ISE. Destaca-se a relação entre a manutenção da operação e a continuidade do financiamento PO ISE.

447. Da análise exploratória do SI PO ISE, sublinham-se as operações de continuidade com financiamento PO ISE anterior, além da complementaridade entre operações PO ISE da mesma entidade ou de outras entidades. O financiamento PO ISE é fundamental para utentes e populações dos territórios abrangidos, vítimas e população alvo de ações de sensibilização.

448. Da análise exploratória da informação do SI PO ISE depreende-se que boa parte das 168 operações financiadas de 2017 é de continuidade, o que é bastante revelador da importância que este financiamento assume para estes projetos que acabam por ser serviços prestados à comunidade e dinamizados pelas entidades beneficiárias com implementação a nível local e regional. Para além do combate a estas problemáticas e apoio direto à população, a operação PO ISE acaba por ter um papel dinamizador a nível local, inclusive ao nível da empregabilidade de técnicos e de outros profissionais nas áreas geográficas envolventes.

449. Entre os questionários rececionados, em 26 respostas, a entidade respondente teve entre uma e duas operações aprovadas nos diversos concursos do PO ISE; em oito casos, este número situa-se entre as quatro e as oito. 29 respondentes indicam que a operação PO ISE pode ser considerada complementar a outros projetos desenvolvidos pela mesma entidade.

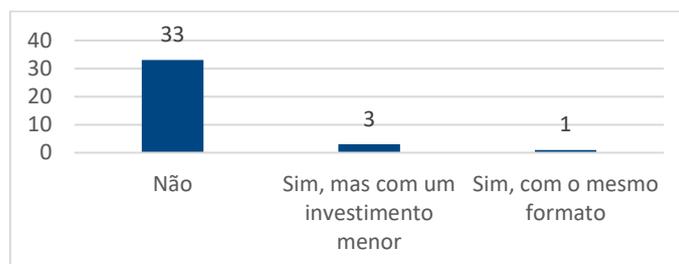
**Figura 39. Número de operações aprovadas nos diversos concursos PO ISE**



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022)

450. O financiamento PO ISE tem contribuído de forma bastante positiva para a efetivação dos objetivos da União Europeia, nomeadamente, para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. No entanto, as operações têm requerido uma intervenção continuada por parte do PO, de modo a assegurar a sua continuidade que é de grande importância para o público-alvo abrangido. A sustentabilidade da continuidade da operação está dependente de outras fontes de financiamento dado que maioritariamente as operações são desenvolvidas por entidades do terceiro setor e sem fins lucrativos. As respostas ao inquérito mostram que na sua maioria, o/s projeto/s não seria/m executado/s sem o financiamento PO ISE (33), ou seria executado com um investimento menor (3).

**Figura 40. Execução do projeto sem financiamento PO ISE (n=37)**



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022)

451. No que concerne ao reforço da coesão territorial, o PO contribui de forma igualmente muito positiva para este reforço, contribuindo para o desenvolvimento de operações nas regiões Norte, Centro e Alentejo, litoral e interior, zonas urbanas e rurais, nomeadamente em concelhos e NUTS III menos providos de recursos ao nível do apoio a vítimas de violência de género/doméstica, por exemplo.

452. As 168 operação financiadas desenvolvem-se na NUTS I Continente e apenas uma abrange várias NUTS II, especificamente, Norte, Centro e Alentejo. 20 operações abrangem várias NUTS III. Entre as NUTS III Dominantes, destacam-se a Área Metropolitana do Porto com 23 projetos e a Região de Coimbra com 14 projetos; 43 não têm associada NUTS III Dominante.

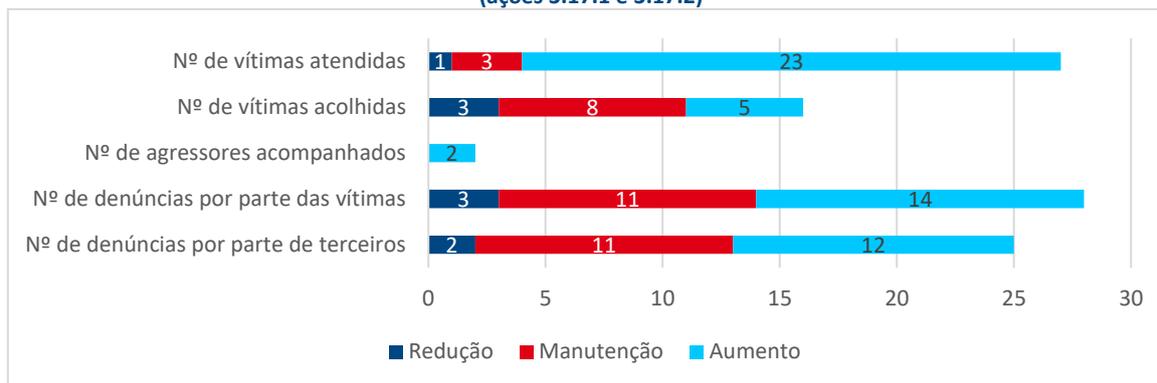
453. O contributo para a coesão territorial pode ser extraído por exemplo do Resumo da Operação do projeto e da sua caracterização ao nível de abrangência territorial: No caso da Ação 3.17.1, por exemplo, os projetos aprovados nos quatro concursos mostram uma importância do crescente alcance territorial, a complementaridade e a necessidade de chegar a territórios pouco inseridos pela RNAVVD:

- PO ISE-37-2017-06: quatro operações abrangem vários concelhos e nenhuma abrange diferentes NUTS III.
- PO ISE-37-2019-13: três operações abrangem várias NUTS III e 21 são multi concelho.
- PO ISE-37-2020-01: duas operações abrangem várias NUTS III e mais de metade são multi concelho (6).
- PO ISE-37-2021-01: nenhuma operação engloba NUTS III distintas, mas 22 desenvolvem-se em vários concelhos.

454. Ao nível dos projetos presentes nas respostas ao inquérito sobressaem os projetos da região Norte.

455. As respostas das entidades beneficiárias que dinamizam as ações 3.17.1 e ou 3.17.2 mostram o impacto do financiamento PO ISE no trabalho da entidade e na vida das vítimas atendidas e ou acolhidas. Desde que têm financiamento PO ISE, as entidades respondentes observaram um aumento quer no número de vítimas atendidas (23), quer no número de denúncias por parte das vítimas (14). Já no número de vítimas acolhidas registou-se a sua manutenção ou redução (11), um possível reflexo da pandemia na organização do espaço e acolhimento de utentes. Embora residual, dois respondentes indicam o aumento no número de agressores acompanhados desde que obtiveram financiamento PO ISE. Para 12 respondentes, o número de denúncias por parte de terceiros terá aumentado após o financiamento PO ISE, um dado menos expressivo devido àqueles que responderam a sua manutenção (11) e redução (2).

**Figura 41. Desde que obtiveram financiamento do PO ISE, considera que se assistiu a uma redução, manutenção ou aumento do: (ações 3.17.1 e 3.17.2)**



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022)

456. Nos estudos de caso foi salientado:

*“Impacto muito positivo para a população, ou seja, para quem usufrui dos projetos, claro que é positivo que eles existam.”* (Entrevista Entidade A)

*“Sem o financiamento PO ISE não seria possível fazer este trabalho a menos que houvesse outro tipo de financiamento que não existe. Portanto todas estas respostas, todos estes milhares de pessoas que nós já atendemos, acompanhamos e intervimos durante estes anos só foi possível graças aos projetos que financiam toda esta dinâmica, todas estas respostas que nós damos e todos esses funcionários (...). Apenas um acordozito de cooperação com a Segurança Social que é quase insignificante.”* (Entrevista Entidade B)

457. No que se refere à ação 3.17.5 foi referido:

*“Do ponto de vista do impacto destas operações nos territórios abrangidos e dos públicos que trabalhámos, com as organizações envolvidas e até pelos resultados apresentados, cujas metas foram ultrapassadas grandemente em termos de envolvimento de participantes e de número de ações realizadas; portanto, apesar de pequeninos, estes projetos tiveram um grande impacto de trabalho do ponto de vista de alavancar a dimensão da igualdade nos territórios; às vezes, os microfinanciamentos específicos também podem funcionar muito bem, ou seja, não é por serem micro, são mais circunscritos, são mais exigentes do ponto de vista da gestão dos recursos, mas não são menos eficientes nem menos eficazes”* (Entrevista Entidade E)

458. No que concerne ao carácter inovador do projeto, além dos Resumos de Operação dos projetos, também as respostas ao Inquérito às entidades beneficiárias dão conta deste carácter aliado à dimensão territorial e ao preenchimento de lacunas:

- Únicas respostas especializadas nos territórios de intervenção;
- Projetos-piloto e de carácter inovador como por exemplo a RAP;
- Projetos potenciadores de parcerias;
- Modelo de intervenção utilizado no apoio a vítimas, marcado pela itinerância, mobilidade e proximidade da equipa ao território, aos parceiros e às vítimas;
- Responde a uma necessidade em área geográfica que estava a ser acompanhada de forma menos próxima;
- Acompanhamento de proximidade a vítimas de violência doméstica num território interior e desertificado.

**OE 3.5 - Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.**

### MAVI – Modelo de Apoio à Vida Independente

459. Dito de uma forma mais específica, os indicadores obtidos comprovam que o recurso à assistência pessoal, enquadrado pelos CAVI, promoveu uma clara melhoria da autodeterminação e inclusão da esmagadora maioria dos

Relatório Final

destinatários, diminuindo significativamente o risco de institucionalização, da sua dependência familiar, transformando assim radicalmente percursos de vida, expectativas e comportamentos pessoais face à dependência e autonomia.

460. De acordo com os resultados do Estudo de Avaliação Intercalar do Modelo de Apoio à Vida independente, (2021), o MAVI contribui de forma muito positiva para responder ao principal problema social identificado na deficiência e que se prende, por um lado, com os deficits de autodeterminação e de empoderamento destas pessoas e, por outro, da normalidade com que assiste à sua exclusão dos mais diversos contextos sociais e da participação cívica. Ademais, como se referiu anteriormente, a rotura com obrigatoriedade de dependência da família para a prestação de cuidados/apoio, veio a consubstanciar uma mais-valia “win-win”. Falamos de uma mais-valia “win-win”, porque o MAVI possibilitou não só a libertação e autonomização da pessoa com deficiência em relação à família, como também a libertação da família em relação à necessidade imperiosa de ministrar esses mesmos cuidados, potenciando o seu descanso e oportunidades de lazer.

461. Os impactos muito positivos da medida observados, quer ao nível da qualidade de vida (bem-estar físico, psicológico, material e social/autodeterminação) dos destinatários e das famílias, permitem concluir inequivocamente sobre a sua pertinência e adequabilidade em termos de resposta social face às reais necessidades sociais que estiveram na base da conceção da política.

**OE 3.6 - Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor**

### Medidas de Promoção da Inovação Social

462. Na Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social<sup>36</sup> em apreço, é notória a conclusão de que as medidas demonstram ainda pouca capacidade de gerar os impactos desejados. Embora se tenha registado um elevado cumprimento do estatuto de IIES, ainda é reduzida a massa de OES que foi possível envolver no processo e consequentemente reduzido o impacto na formação do ecossistema de inovação social desenhado na programação. Desde logo pela ausência de indicadores de resultado que o permitam apurar e também pelo carácter inovador e experimental das medidas. Por outro lado, embora os Título de Impacto Social (TIS) seja a medida que mais gerou resultados, a reboque dos projetos operacionalizados, existe evidência de que a associação das entidades a projetos TIS não se traduz na disseminação de informação e de práticas no interior das organizações públicas. Com efeito, o sucesso desta transferibilidade e da demonstração foi limitado.

463. É igualmente visível que a ideia do crescimento de serviços de consultoria especializada para assistência às OES não permitiu um efeito de alargamento desejado, à semelhança do Reino Unido e de outras experiências internacionais. Este fato reflete a desproporção entre a notoriedade nacional e internacional no quadro da experimentação deste tipo de política pública.

464. Não obstante, assiste-se, com evidências, a um elevado cumprimento dos critérios de atribuição do estatuto de Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES) às operações, assim como boa dinâmica de adesão das incubadoras. De modo menos expressivo, regista-se também a formação de uma oferta de investimento social público protagonizada pelos municípios, sendo o investimento social municipal protagonista e dinamizador de ecossistemas de base local e sub-regional.

<sup>36</sup> Avaliação das medidas de promoção de Inovação Social (2022)

### 3.4. Valor Acrescentado Europeu

#### QA4. Qual o valor acrescentado europeu na implementação do PO e nos seus resultados?

O efeito de escala permitido pelos FEEI constitui a principal referência feita no domínio da avaliação do valor acrescentado europeu em todos os OE do PO ISE.

No entanto, observam-se em alguns casos notórios efeitos de âmbito e processo sobretudo por via do alargamento do âmbito das intervenções e pela criação de novos mecanismos de governação dos apoios.

Por contraponto, a implementação dos FEEI não registou a eficácia desejada na operacionalização do princípio da orientação para resultados. É também preciso notar a perceção unânime de um acréscimo burocrático que tem origem nas regras comunitárias reforçadas no período de programação à luz da necessidade de controlo e da transparência da atribuição nos apoios. Ainda assim, existem evidências de que os acréscimos de burocracia trazidos pelos FEEI são amplamente compensados pelo efeito dos avanços alcançados nos domínios de política pública associados aos OE do PO ISE.

Alguns exemplos merecem destaque.

No caso do Eixo 1, sem o contributo dos FEEI, no atual quadro político e financeiro de Portugal, a continuidade de uma política de emprego e formação seria mais frágil e comprometida, pelo que esses fundos são tributários dos resultados produzidos, tanto no que respeita aos desempregados inscritos no SPE, como no que respeita ao tecido institucional que suporta parte das políticas de emprego no país.

Por outro lado, no Eixo 2, tornou-se claro que sem o contributo dos FEEI, a continuidade de uma política de combate ao desemprego jovem e à problemática NEET seria mais frágil e comprometida, pelo que esses fundos são tributários dos resultados produzidos em todas as áreas em que se verteu a IEJ, tanto no que respeita aos jovens desempregados inscritos no SPE (embora menos no que toca à intervenção sobre os grupos socialmente mais desfavorecidos ou inativos, como no que respeita ao tecido institucional que suporta parte das políticas de emprego no país.

No caso do Eixo 3 e particularmente os apoios PO ISE para PCDI, a análise realizada mostra que os recursos de financiamento comunitário foram decisivos para materializar o ciclo longo e fortemente transformador do sistema de reabilitação profissional. Este contributo situou-se, desde logo, no plano dos designados efeitos de volume, sendo praticamente unânime entre os vários *stakeholders* auscultados que sem o apoio dos FEEI os progressos alcançados teriam sido bem mais limitados por força da escassez de recursos orçamentais.

No geral deste Eixo, utilizando as intervenções do FSE, Portugal pode oferecer ofertas e serviços personalizados e segmentados para grupos-alvo específicos, como as PCDI, DLD, vítimas de violência doméstica, pessoas com doença mental e doenças crónicas, assim como outros públicos desfavorecidos.

#### OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho

##### Estágios e apoios à contratação para adultos

465. Dois efeitos serão referenciáveis ao contributo dos FEEI para a implementação destes incentivos. O primeiro é comum à generalidade das tipologias de operação e considera o efeito de escala permitido pelos FEEI que permitiu atribuir uma escala relevante aos incentivos e assegurar um contributo relevante para a dinamização do mercado de trabalho no período pós-recessão. O segundo refere-se à promoção do debate e de referenciais de qualidade para os estágios profissionais que enquadraram as opções que as sucessivas revisões da medida foram acolhendo. A preocupação com a qualidade da intervenção assegurada pelas políticas ativas de emprego é amplamente devedora do referencial de ação que enquadra os FEEI, onde se inclui, também, a prioridade dada à dimensão de avaliação. Este é um claro efeito de processo.

#### OE 1.5 - Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.

466. O efeito de escala permitido pelos FEEI constitui a principal referência feita no domínio da avaliação do valor acrescentado europeu. Esta referência sublinha a importância dos FEEI para se alcançarem as metas europeias no domínio do capital humano. No mesmo passo, o exercício de avaliação sublinha o contributo da política de coesão para estabilizar o investimento no domínio da formação profissional, dando nota da dependência sistémica que existe do financiamento comunitário no plano do sistema de formação profissional. Esta é uma leitura extensiva a muitas outras tipologias de operação e contexto de ação no âmbito da política de formação profissional.

Relatório Final

467. Contudo, os resultados alcançados permitem reconhecer que o contributo para a consolidação do sistema de formação, designadamente do que responde à aprendizagem ao longo da vida, constitui um dos domínios de impacto maior do valor acrescentado europeu. Com efeito, a indexação do financiamento a formação certificadora associada a níveis de qualificação e a sua integração em referenciais de interface entre a educação e formação e o mercado (Catálogo Nacional de Qualificações, Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação, redes setoriais de oferta, entre outros) constitui um ganho amplamente potenciado pela mobilização de financiamento europeu.

**OE 2.1 - Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.**

468. No caso do efeito de volume e adicionalidade face aos recursos e potencial de intervenção nacionais, a IEJ alavancou a resposta pública de estágios e apoios à contratação no período de crise económica, tendo chegado a representar 23% (no ano de 2015) do total de apoios nacionais de estágios profissionais e apoios à contratação distribuídos pelos NEET. Na sua ausência, o apoio exclusivamente nacional para este tipo de medidas não teria sido suficiente para conter o agravamento da taxa de desemprego jovem que se registava à data. A este propósito convém notar que o desemprego jovem em Portugal se fixou nos 15,9%, acima da média comunitária (13%), segundo os dados divulgados pelo Eurostat em outubro de 2022.

469. Ainda é possível destacar efeitos de processo através da melhoria geral dos processos de implementação das medidas financiadas pela IEJ, incluindo alterações no modelo de governação das medidas IEJ introduzidas pelo facto de serem apoiadas pelos FEEI. Estes efeitos refletem uma maior capacidade de intervenção do Sistema Público de Emprego.

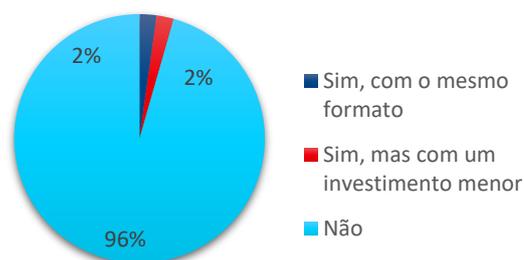
**OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis**

**Qualificação das pessoas com deficiência e ou incapacidade**

470. A importância dos FEEI para se alcançarem objetivos europeus em matéria de inclusão socioprofissional de PCDI é notória. Em primeiro lugar, é unânime a noção de que o contributo destes para estabilizar o investimento no domínio da reabilitação profissional, dando nota da dependência sistémica que existe do financiamento comunitário neste plano.

471. Contudo, os resultados alcançados permitem reconhecer o contributo para a consolidação do sistema de formação e medidas ativas de emprego. De acordo com as respostas obtidas no Inquérito às Entidades Beneficiárias, pode concluir-se que a mobilização do financiamento comunitário disponibilizado através do QREN e/ou do PT2020 foi decisivo para que estes tenham dado início e/ou executado as operações apoiadas. Desde logo a evidência esmagadora de entidades beneficiárias que não teriam executado o projeto sem os FEEI, o que revela um panorama de centralidade (e dependência) do financiamento europeu para a estruturação da oferta formativa, para as ações de orientação e encaminhamento, qualificação, estágios e apoios à colocação e pós-colocação.

**Figura 42. O projeto da sua entidade teria sido executado sem o financiamento?**



Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias da T.I. 3.01 - Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade (2022).

472. De modo triangulado, os estudos de caso são claros nesse papel fundamental dos FEEI. A totalidade das entidades refere que o PO ISE é fundamental para o desenvolvimento e existência do sistema de reabilitação profissional e para os apoios na articulação com o mercado de trabalho.

473. A visão exposta pelas entidades beneficiárias encontra respaldo no conjunto de entrevistas realizadas com diversos agentes integrantes do designado ecossistema dos FEEI, bem como em vários dos Estudos de Caso desenvolvidos. Também aqui, é unânime a noção de que sem o apoio dos FEEI os progressos alcançados ao nível das

Relatório Final

taxas de empregabilidade, das metodologias de colocação e acompanhamento pós colocação seriam minimizados. Igualmente expressiva é a visão das PCDI entrevistadas no âmbito dos estudos de caso: a quase totalidade não teria feito a Ação de qualificação/Estágio/Contrato de trabalho sem o apoio PO ISE. Este apoio foi igualmente importante para a celebração do contrato de trabalho, assim como as entidades empregadoras cuja metade referem que provavelmente não conseguiriam. Ainda assim, é notório o impulso inclusivo que os apoios à contratação imprimiram no discurso das empresas que teriam acolhido sem a existência dos apoios.

474. Como efeito de âmbito é particularmente relevante assinalar que a intervenção do PO ISE conseguiu assegurar uma cobertura ampla do universo de potenciais beneficiários que integram estas medidas.

475. As portarias que enquadram os Estágios Emprego (Pessoas com deficiência e incapacidade e situações particulares de desfavorecimento<sup>37</sup> permitiram abranger o conceito de desfavorecimento e incapacidade com a inclusão de, para além das PCDI, alguns casos de pessoas que integram famílias monoparentais, vítimas de violência doméstica e ex-reclusos que cumpram ou tenham cumprido penas ou medidas judiciais não privativas de liberdade em condições de se inserir na vida ativa. Paralelamente, encontram-se alguns casos de pessoas com doença mental (transtorno bipolar, ansiedade, depressão) e doenças crónicas (problemas neurológicos, doenças oncológicas, Epilepsia Esclerodermia Sistémica Glaucoma congénito Sequelas de AVC, etc.).

476. A análise dos efeitos de processo pretende apreciar de que forma o conjunto de orientações, regras e procedimentos específicos aplicáveis à utilização dos FEEL contribuiu para a obtenção de ganhos de eficácia e de eficiência na preparação e implementação das intervenções. De uma forma geral, parece estar plenamente adquirido – especialmente entre as entidades que integram o ecossistema dos FEEL – que a sujeição das decisões de atribuição deste tipo de recursos de financiamento a esse conjunto de orientações, regras e procedimentos é, em si mesmo, potenciadora de uma maior transparência e efetividade na forma como os mesmos têm vindo a ser aplicados em Portugal.

477. Um outro efeito de processo bem conseguido a partir destes apoios diz respeito à mobilização dos atores e parceiros (análise das parcerias e modelo de governação). As entidades beneficiárias e os peritos entrevistados são unânimes em considerar o papel crucial que os apoios têm na mobilização dos atores e parceiros, assim como nos contributos que se registaram na aprendizagem e desenvolvimento profissional dos técnicos e das organizações.

- ✓ *O PO ISE tem sido o motor de crescimento das organizações porque obriga a crescer.*
- ✓ *Sem dúvida que o PO ISE é claramente mobilizador do modelo de governança e das parcerias já criadas no território. Este tem sido sustentável.*
- ✓ *O PO ISE é fundamental...se não houvesse, não havia formação profissional.*
- ✓ *As empresas e atores com que articulamos estão a par e muitas vezes a reboque das medidas de financiamento existentes*
- ✓ *O modelo que foi construído é pioneiro e assente em fatores de sucesso como a proximidade, o modelo de governação, o modelo de ação individualizada, a articulação conjunta com IEFP e a estabilidade das Equipas*
- ✓ *Já não recebem nada do acompanhamento de jovens em empresas há muitos anos – prática decisiva*

478. Contudo, e tal como se procurou evidenciar em momentos anteriores, é igualmente claro que a aplicação prática desse sistema de orientações e regras tem criado constrangimentos e dificuldades amplamente reconhecidos por todos aqueles que – direta ou indiretamente – interagem com os FEEL, sendo que aquilo que verdadeiramente ressalta das auscultações realizadas é a forma nem sempre eficaz – e frequentemente com acréscimo de carga burocrática – como as autoridades portuguesas procederam à transposição daquele sistema para a realidade nacional limitando assim o resultado prático dos efeitos de processo que o mesmo seria suscetível de incentivar.

479. Existe, de igual modo, uma perceção bastante generalizada de que a adoção do princípio da orientação para resultados ficou aquém da expectativa inicial, sendo disso exemplo o conjunto de insuficiências que caracterizou a bateria

<sup>37</sup> Portaria n.º 204-B/2013 de 18 de Junho, alterada pela Portaria n.º 375/2013 de 27 de Dezembro e pela n.º 20-A/2014, de 30 de Janeiro e Despacho n.º 1573-B/2014 de 30 de janeiro.

Estágios Emprego (Pessoas com deficiência e incapacidade e situações particulares de desfavorecimento alíneas e), f) g) e h) do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria 149-A/2014) - Portaria n.º 149-B/2014 de 24 de Julho (altera e republica a Portaria n.º 204-B/2013 de 18 de junho) e e Despacho n.º 9841-A/2014 de 30 de julho

Portaria n.º131/2017, de 7 de abril, retificada pela Declaração de Retificação n.º15/2017, de 27 de abril, alterada pela Portaria n.º 70/2019, de 27 de fevereiro e regulada em termos de comparticipação financeira pelo Despacho n.º4462/2017, de 24 de maio, alterada pelo Despacho n.º9620/2017, de 2 de novembro, Despacho n.º3803/2018, de 16 de abril e Despacho n.º 3184/2019, de 22 de março.

## Relatório Final

de indicadores de resultado adotadas no período de programação. Todas as entidades formadoras entrevistadas assumem que os indicadores contratualizados não espelham os reais resultados das suas intervenções, estando estes centrados em n.º de certificados emitidos e menos em resultados e métricas de eficácia como as taxas de emprego conseguidas.

480. Por último, um dos efeitos de processo bem conseguidos prendem-se como as sinergias entre projetos desenvolvidos. Mais de metade das entidades beneficiárias (55,6%) consideram o projeto como complementar de outros projetos desenvolvidos pela entidade. Ora, muitos destes são igualmente projetos financiados pelos FEEI, o que demonstra sinergia e elevado índice de *policy mix*. Trata-se de programas apoiados pelos Fundos, como o CLDS, o MAVI, os Centro Qualifica (POCH) Programa de parcerias para o impacto e até a participação nos CLAS das Redes Sociais concelhias.

**OE 3.2 - Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social.**

### Contratos Locais de Desenvolvimento Social - CLDS

481. Sem o contributo dos FEEI, no atual quadro político e financeiro de Portugal, a continuidade de uma política territorial de luta contra a pobreza seria inviável, pelo que esses fundos são credores dos resultados produzidos em todas as áreas em que se verteu o Programa CLDS, tanto no que respeita à intervenção sobre os grupos socialmente mais desfavorecidos, como no que respeita ao tecido institucional que suporta parte das políticas de desenvolvimento social no país.

482. Os acréscimos de burocracia trazidos pelos FEEI (regras do PT2020) à execução dos CLDS são compensados pelo efeito de viabilização de um instrumento de suporte financeiro às Redes Sociais concelhias e aos respetivos recursos, assim como, mesmo com menor escala, ao suporte a um quadro político nacional de luta contra a pobreza.

### Programa Escolhas

483. De acordo com todos os atores auscultados no âmbito da avaliação ao PE, a ausência do financiamento proporcionado pelo POI SE – que compreende as regiões Norte, Centro e Alentejo - determinaria o final do Programa tal como é conhecido aos dias de hoje, tornando inviáveis os projetos afetos agora à 8ª Geração, que se encontram em funcionamento num total de 60, atualmente). Neste sentido, tal aspeto obrigaria a uma reestruturação que afetaria a quase totalidade dos projetos que, ou deixariam de funcionar por completo, ou que passariam a funcionar parcialmente, de acordo com os recursos disponíveis da rede de parceiros.

484. Conclui-se que a ausência de financiamento do FEEI determinaria um cenário de comprometimento dos resultados alcançados, sobretudo, a manutenção de uma rede de projetos a funcionar em territórios marcados por particular vulnerabilidade socioeconómica e socioeducativa e, adicionalmente, comprometimento dos objetivos sinalizados para a coesão territorial, para a promoção da inclusão social, qualificação e profissionalização dos jovens, promoção de hábitos e estilos de vida saudáveis, promoção do sucesso escolar, retrocesso do abandono escolar precoce e do desemprego jovem, combate ao fenómeno NEET, qualificação territorial e combate ao preconceito, racismo e xenofobia, entre outros.

485. Existe um número expressivo de projetos em linha de financiamento; 60 projetos financiados pelo PO ISE de 8ª Geração, alguns em continuidade de financiamento desde a 5ª Geração, outros da 6ª e outros da 7ª, o que constitui um claro efeito de volume.

486. O Programa Escolhas tem um efeito de âmbito alargado, determinando o acompanhamento e apoio a comunidades assoladas por uma multiplicidade de problemas e demonstrando capacidade para agir e responder sobre diferentes necessidades que, de uma outra maneira, a política nacional e, sobretudo local, não tem conseguido responder.

487. O apoio dos FEEI neste domínio, tem contribuído para a manutenção de uma rede de projetos que opera a nível nacional, dispersa pelos territórios marcados por elevadas necessidades, e cuja operacionalização é marcada por uma abordagem territorializada e em rede, por práticas e ações inovadoras de formalização da intervenção social.

488. As evidências recolhidas permitem ainda concluir que existem efeitos processuais importantes a registar, sobretudo ao nível da governança territorial e reforço da coesão territorial, da manutenção de uma rede de projetos a funcionar em *bottom-up*; ao nível da avaliação e monitorização dos projetos e ao nível da participação e envolvimento da comunidade nas ações e atividades desenvolvidas.

**OE 3.4 - Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de**

**seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.**

### **Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores**

489. O financiamento PO ISE tem contribuído para o desenvolvimento de projetos no âmbito das ações 3.17.1 a 3.17.5.

490. O desenvolvimento das operações PO ISE promove o cumprimento do estabelecido na Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), objeto de avaliação periódica pelo GREVIO – Grupo de Peritos/as independentes sobre a implementação da Convenção europeia, e da Convenção do Conselho da Europa sobre a Ação contra o Tráfico de Seres Humanos, objeto de acompanhamento pelo GRETA – Grupo de Peritos sobre o Tráfico de Seres Humanos.

491. As operações aprovadas visam a promoção e garantia dos direitos fundamentais consagrados em variados instrumentos da União Europeia e da Organização das Nações Unidas, por exemplo, em territórios, por vezes, particularmente desprovidos de recursos a vários níveis e a pessoas particularmente vulneráveis como as vítimas de violência doméstica, de género e de tráfico de seres humanos.

492. O organismo intermédio – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) – é o serviço da administração direta do Estado, responsável pela execução das políticas públicas no domínio da cidadania e da promoção e defesa da igualdade de género.

493. Entre os resumos de operação dos 168 candidaturas aprovadas, pode-se destacar o seu enquadramento na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação – Portugal + Igual (ENIND) 2018-2030”, na interligação com a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e a Secretaria de Estado para a Igualdade, além da conexão com o poder local (a parceria com a câmara municipal/ junta de freguesia). Acrescente-se que a ENIND está alinhada com a Agenda 2030 e a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, nomeadamente o ODS 5 Igualdade de género, por exemplo.

494. As operações financiadas pelo PO ISE da Ação 3.17.1 contribuem para a territorialização da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica e para as ações de sensibilização de público em geral e públicos específicos, com ações de sensibilização e prevenção. Estas operações apresentam uma lógica de parceria com várias entidades locais (câmaras municipais e juntas de freguesia, forças de segurança, escolas, serviços de saúde, etc.), reforçando o indicador qualitativo da sua intervenção e contribuindo para o sucesso do atendimento e encaminhamento de uma vítima de violência doméstica:

*“Capacitação de todos os agentes para perceberem o fenómeno da violência doméstica e terem capacidade de intervenção. Os fundos foram fundamentais, porque só com os fundos é que se conseguiu, objetivamente, alcançar níveis de execução e níveis de população completamente distintas, que de outra forma certamente que não seriam possíveis.” (Entrevista a Stakeholder CIG)*

*“O impacto é que se não houvesse este financiamento comunitário, provavelmente não haveria condições para ter uma cobertura ou uma rede tão abrangente e com tanta qualidade, apesar das deficiências que possam ainda ocorrer, e tanta proximidade como aquela conseguimos ter em termos nacionais. Basicamente, o impacto das ações financiadas na 3.17 do PO ISE e sem favor nenhum, neste caso é máximo (...) permite suprir falhas do Estado nesta matéria.” (Entrevista Stakeholder EMIG)*

**OE 3.5 - Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.**

### **MAVI – Modelo de Apoio à Vida Independente**

495. Constata-se uma mais-valia na aplicação dos FEEI no desenho e implementação de projetos promotores da participação, autonomia, independência e inclusão laboral das PCDI. Neste âmbito é evidente a convergência e interligação entre as medidas apoio à qualificação e emprego das PCDI, financiadas pelo PO ISE e o projeto-piloto MAVI.

496. O maior foco do VAE reside na criação de uma resposta social que ativa mecanismos de sucesso em diversas dimensões PO ISE, desde a qualificação até apoios ao emprego. Tem um forte potencial sinérgico com as medidas ativas de emprego para PCDI financiados no âmbito do O3.1.

497. À parte da aproximação europeia relativa ao acesso das PCDI a este nível de respostas, em dimensão o MAVI possibilitou criar, a nível nacional, 35 CAVI e apoio direto a mais de 800 PCDI, através do envolvimento de cerca de mais

## Relatório Final

700 assistentes pessoais, sendo a maioria das operações financiada pelo PO ISE (27 CAVI, mais de 600 PCDI e mais de 500 assistentes pessoais). Embora a recém criada função profissional de assistente pessoal exista em praticamente todos os países europeus, o modelo português apresenta traços inovadores, porque permitiu enquadrar e dignificar esta função através da obrigatoriedade da celebração de contratos de trabalho com CAV, enquanto na maioria dos restantes países, este é geralmente um trabalho informal e precário (pessoal doméstico), assegurado essencialmente por população imigrante, mal remunerada para os índices nacionais e com escassos direitos sociais/laborais.

**OE 3.6 - Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas.**

### Medidas de Promoção da Inovação Social

498. Sem o contributo dos FEEL, neste caso do FSE, com uma alocação de recursos financeiros proporcionada à experimentação de uma nova abordagem, a dinâmica preexistente de investigação, produção de conhecimento e relacionamento institucional necessitaria de muito mais tempo para ir impondo o potencial desta nova abordagem.

499. Pode, assim, concluir-se que o efeito-recursos financeiros FEEL (FSE) é assim determinante para justificar a existência da abordagem inovação social na programação 2020, sem a qual as políticas públicas em Portugal tardariam em assumir tal abordagem, mesmo que não generalizadamente assumida pelos PO do PT2020. Complementarmente, a intervenção da EMPIS tem-se revelado um elemento muito positivo através do funcionamento das equipas de ativação, com grande proximidade ao terreno e contribuindo, com reconhecimento generalizado de *stakeholders* inquiridos, para a dissipação de problemas gerados pela novidade e complexidade do próprio conceito e dos principais instrumentos e adaptando a programação ao contexto institucional e empresarial prevalecente na economia social em Portugal.

500. A avaliação conclui que, neste contexto, sem o contributo do FSE não teria sido possível capitalizar a dinâmica de investigação, de produção de conhecimento e de relacionamento institucional com uma parte do tecido de OES. O que equivale a dizer que, sem esse contributo relevante do FSE, a afirmação e disseminação da nova abordagem teriam de enfrentar um tempo muito mais dilatado de geração de efeitos.

501. Como aspeto menos positivo a exigir ponderação deve mencionar-se o risco de a dimensão burocrática administrativa da programação poder desincentivar investidores sociais privados, penalizando o que já é à partida um mercado relativamente incipiente.

### 3.5. Relevância/Coerência interna e externa

#### QA5. A configuração do PO está a responder de forma adequada e suficiente aos problemas e necessidades diagnosticados na programação, sendo capaz de promover uma efetiva mudança?

Do ponto de vista da avaliação decorre daqui uma consequência: considera-se que o PO ISE é internamente coerente, porque se pode estabelecer com facilidade o vínculo que une as intervenções práticas aos objetivos que as enquadram, bem como os que ligam os objetivos e as intervenções entre si.

No plano da coerência interna e analisando o modo como essas tipologias de intervenção podem operar a mudança dos problemas identificados, no **Eixo 1**, o financiamento de estágios é um instrumento poderoso para o regresso de adultos desempregados ao emprego e para o acesso dos jovens ao primeiro emprego. Ao permitir ao candidato ao emprego conhecer a cultura da empresa e focar a aprendizagem na realidade concreta do exercício profissional, ao mesmo tempo que permite ao empregador conhecer o potencial desse candidato, os estágios produzem o efeito de se prolongarem frequentemente na forma de contratos de trabalho. Quando isso não se verifica, o candidato a emprego noutra local leva consigo uma preparação profissional mais avançada e um currículo enriquecido, o que aumenta as probabilidades de sucesso. Por seu lado, ao reduzir os custos não salariais do trabalho, os apoios à contratação têm um efeito positivo na decisão de um empregador contratar um desempregado ou um estagiário.

Assinala-se, contudo, que este eixo apresenta um equívoco: tem várias medidas para o acesso ao emprego e apenas algumas para a sua sustentabilidade, mas para a qualidade não refere mais do que o apoio a planos para a igualdade de género no trabalho. O apoio à mobilidade dos trabalhadores não é atendido por nenhuma das medidas, pois a medida foi desmobilizada por opção política no quadro de reprogramações orientadas pela tutela, no sentido de reforçar os apoios a medidas atidas de emprego, em TO mais relevantes, à luz do PNR (reforço da qualificação e medidas ativas de emprego).

Os Planos para a Igualdade representam um compromisso por parte das empresas e outras organizações de trabalho a favor da igualdade de género e da conciliação do trabalho com a vida familiar. São instrumentos potencialmente eficazes por serem definidos pelos atores mais relevantes. Mas a adesão é voluntária e o número de entidades com planos não atingiram a meta estabelecida. Note-se, além disso, que a discriminação setorial nos salários e oportunidades de carreira, bem como o combate ao assédio laboral (psicológico, sexual, moral) dificilmente se combatem apenas com recurso ao voluntarismo dos agentes envolvidos.

No caso do OE 1.5, a formação é um pré-requisito indispensável para a conservação do emprego e para o regresso ou o acesso ao mercado de trabalho. Porém, num quadro de crescente instabilidade e necessidade de adaptação à mudança, a formação tradicional nem sempre está adequada. As formações modulares certificadas têm a enorme vantagem da flexibilidade e ágil adequação às oportunidades que surgem e às mudanças que ocorrem no conteúdo do trabalho e das competências específicas requeridas. Além disso, sendo acumuláveis e articuláveis com outras modalidades de educação e formação, permitem a construção de percursos formativos de qualidade. O desenvolvimento de atividades que permitam manter os desempregados em atividade é um modo eficaz de prevenir o DLD e de conservar ou aumentar a sua empregabilidade.

O **Eixo Prioritário 2**, que absorve cerca de 19% do orçamento do PO ISE, tem uma natureza bastante distinta dos outros dois, podendo mesmo configurar um PO próprio, se assim o tivessem entendido as autoridades, sem perda de coerência. Não tem por foco um conjunto de problemas sociais, mas sim uma categoria etária que apresenta problemas no acesso ao emprego (grupo etário dos jovens). Daí a redundância das principais medidas (nomeadamente estágios e apoios ao emprego) em relação a outras que se oferecem no âmbito do Eixo 1, e cuja pertinência e potencial de impacto já foram analisados. É preciso aqui notar que embora o PO ISE tenha travado o aumento da taxa de jovens NEET, conclui-se haver uma residual identificação e mobilização de jovens NEET mais desfavorecidos e menos qualificados para medidas ativas de emprego. Este ainda constitui um desafio atual.

O **Eixo 3** comporta, como é evidente, uma grande quantidade de tipologias de intervenção, mais ou menos dispersas por categorias vulneráveis ou por problemáticas diversas. A articulação entre elas é, em muitos casos, de difícil perceção, parecendo existir mesmo algumas incongruências ou sobreposições (veja-se o caso CLDS/Escolhas). Aliás, é possível afirmar que a natureza similar destes dois programas podia ser equacionada numa perspetiva de reconfiguração.

Embora exista uma estratégia nacional de combate à pobreza e à exclusão social, aprovada pela RCM 184/2021, esta nem sempre evidencia articulação e ligação entre a diversidade de medidas, sobretudo entre cofinanciadas e não cofinanciadas. Porém, concorre a favor do Programa o facto de todas elas terem, de facto, no plano teórico,

um potencial capaz de impactar positivamente (umas mais, outras menos) os problemas que a sociedade portuguesa apresenta e que são passíveis de enquadramento nos objetivos dos FEEI.

O objetivo de reduzir a pobreza em 200 mil pessoas foi alcançado e até superado em Portugal, embora mais recentemente a tendência esteja a inverter-se. Não está determinada a medida do contributo do PO ISE para esse objetivo, mas a teoria indica que as medidas que financiou vão no sentido certo. Terão, pois, em teoria, dado um contributo importante para a evolução do fenómeno.

A inclusão socioprofissional de PCDI foi pioneira na área das políticas públicas para a inclusão socioprofissional de pessoas pertencentes a grupos desfavorecidos. O princípio fundamental dessas políticas é o de que são necessárias abordagens integradas que se dirijam não apenas às competências especificamente profissionais, mas a todas as outras variáveis que estão a montante e a jusante do emprego, como a aquisição de autonomia pessoal, adaptação de postos e ferramentas de trabalho (daí a importância do apoio para a aquisição, reparação e adaptação de produtos, dispositivos e equipamentos ou sistemas técnicos), aquisição de competências escolares, pessoais e relacionais básicas e, depois, acompanhamento e apoio pós-inserção para superar incidentes que podem ocorrer no mundo do trabalho organizado. Ainda assim, nos apoios à qualificação observam-se críticas ao ajustamento de referenciais e existência de cursos à medida adequados às PCDI.

O que foi dito acima sobre as PCDI pode-se repetir a propósito de grupos vulneráveis no mercado de trabalho (inclusão ativa soa a redundância, dado que o verbo incluir é um verbo ativo e que a inclusão implica sempre alguma ação). Mas existem nuances. Nomeadamente, alguns destes grupos, nomeadamente elementos de famílias monoparentais e de famílias com mais de 3 filhos, carecem, antes do mais, de acesso a serviços de apoio à família e à criança de qualidade; pessoas sem-abrigo e DLD desencorajados carecem da reformulação de objetivos de vida e atitudes culturais, antes de qualquer outra coisa. Estes serviços e este trabalho sobre as disposições são homólogos das ajudas técnicas para as PCDI. Em todos os casos o combate ao preconceito e aos estereótipos é essencial.

A situação de DLD recobre um conjunto de situações diversificadas. Assume-se, aqui, que os desempregados desencorajados não são abrangidos por estas intervenções, mas pelas referidas anteriormente. Para os DLD propriamente ditos, a formação modular, pelas razões evocadas acima, afigura-se particularmente adequada, pela flexibilidade e operacionalidade com que permite o encontro entre as qualificações de quem procura emprego e as competências requeridas pela oferta de trabalho. Para quem está mais afastado do mercado de trabalho, sem condições de empregabilidade ou de participação noutras medidas ativas de emprego e qualificação, a aquisição de competências básicas sociais e relacionais, de leitura, escrita e cálculo e de competências básicas em TIC, pode ser um início de percurso de inserção indispensável para certos públicos-específicos, p.ex., beneficiários do RSI, ex-reclusos, pessoas sem-abrigo, jovens sujeitos a medidas tutelares educativas, pessoas com comportamentos aditivos e pessoas com problemas de saúde mental graves.

Já as bolsas de estudo para estudantes do ensino superior oriundos de famílias pobres podem ser a única oportunidade desses estudantes obterem sucesso nas suas ambições, e assim servirem de fator de motivação para outros que desistem precocemente desse investimento por falta de perceção da possibilidade de sucesso.

### OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho

#### Estágios e apoios à contratação para adultos

502. Este tópico procura sintetizar algumas leituras conclusivas da análise contrafactual realizada aos participantes da TO 1.01 e 1.02. Em primeiro lugar, importa referir que os resultados apurados evidenciam a relevância dos apoios face ao contexto em que procuram intervir e a coerência da medida. Sublinhe-se que o contexto de partida do PO ISE era de elevadas taxas de desemprego e de uma maior exposição a situações de precariedade. Os resultados apurados evidenciam, com clareza, que as medidas apoiadas contribuíram positivamente para facilitar o acesso ao mercado de trabalho do público-alvo da medida e para melhorar as condições de participação (M1; M4). Os ganhos obtidos mostraram-se sustentáveis (M2) ao longo do tempo, ainda que não possamos deixar de considerar que todo o período analisado constitui um ciclo positivo do ponto de vista do funcionamento do mercado de trabalho e do emprego. Num contexto de degradação do ciclo económico e do desempenho do mercado de trabalho, os resultados apurados poderiam, eventualmente, ser diferenciados. Esse não é, no entanto, o caso que nos é dado a analisar.

503. Talvez tão significativo quanto o efeito positivo ao nível das taxas de empregabilidade seja o resultado apurado em termos de contributo para a qualidade do emprego por via da melhoria das remunerações e tipo de vínculo (M5). Com efeito, os dados atestam com consistência que os estágios e os apoios à contratação contribuíram positivamente para o nível salarial dos trabalhadores abrangidos pelas medidas e para a qualidade do vínculo de trabalho. De referir que estes dois aspetos são influenciados pelas regras de partida dos dois instrumentos - que ao longo do tempo foram

## Relatório Final

sendo afinadas -, onde se regulam o valor das bolsas de estágio e se modelam os apoios em função do tipo de vínculo. Reforça-se, por esta via, a utilidade de investir na modelação dos incentivos e na sua regulamentação, por forma a assegurar um alinhamento maior com os objetivos de política. Dito de outro modo, a progressiva afinação do perfil dos incentivos releva para os impactos positivos alcançados. Ora, também por isso, é precisamente neste plano, o da modelação dos incentivos, que os resultados apurados indicam haver relevantes margens de melhoria. Embora as desigualdades sejam menores no grupo apoiado, o que é encorajador e indicia o potencial das medidas, o impacto alcançado não foi suficiente para corrigir algumas das assimetrias existentes no mercado de trabalho. Ou seja, se o caminho parece o certo, a intensidade dos ganhos será insuficiente. Com efeito, embora os incentivos analisados tenham obtido um impacto maior no que diz respeito ao volume de emprego e aos rendimentos nos grupos mais penalizados no mercado de trabalho – os menos qualificados, os mais velhos e as mulheres -, o acréscimo dos ganhos foi insuficiente para que entre os abrangidos estas diferenças fossem corrigidas. Esta tendência é comum aos estágios e aos apoios ao emprego. Ora, estes grupos eram os mais severamente afetados pela situação do mercado de trabalho quando o PO ISE iniciou a sua implementação, justificando um esforço acrescido relativamente ao reforço da eficácia da medida. Aqui se formam pistas de recomendação para a evolução futura dos incentivos.

504. Em função do anterior dito, será útil que se a configuração dos incentivos possa evoluir no sentido de propiciar ganhos maiores junto desses públicos. Na verdade, essa é uma maneira de responder de forma mais eficaz aos problemas de partida e, também, de salvaguardar a própria eficiência da medida concentrando apoios naqueles que, claramente, mais afastados estão do mercado de trabalho. Esse objetivo remete para a utilidade de dar continuidade ao esforço que tem vindo a ser prosseguido de modelar a medida alinhando-a com as prioridades políticas. Desenhar incentivos mais seletivos do ponto de vista do público-alvo e que possam, por exemplo, combinar o investimento em qualificação com o apoio ao emprego é um deles. A procura de maior seletividade e uma maior discriminação dos grupos mais frágeis na ótica da inserção no mercado de trabalho e da promoção dos rendimentos outro. O reforço dos incentivos atribuídos à contratação de mulheres e de desempregados mais velhos e à valorização salarial do seu trabalho inscreve-se nesta linha de aposta.

**OE 1.5 - Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.**

505. Este tópico não é abordado de forma autónoma nos estudos analisados. Contudo, são vários os elementos conclusivos acima que são referenciáveis a este critério de avaliação. Na ótica do reforço da participação, da valorização da certificação e do esforço para apoiar dinâmicas de (re)qualificação dos ativos empregados, as TO 1.01 Estágios para adultos e TO 1.02 Apoios à contratação para adultos mostram uma relevância e coerência estratégia grande. Os resultados atestam-no. No que diz respeito ao alinhamento com as dinâmicas de procura e o reforço dos ganhos na ótica da competitividade e produtividade, os resultados sugerem que o investimento em contextos de articulação e planeamento mais robustos constitui uma aposta a aprofundar.

**OE 2.1 - Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.**

506. Como refere a primeira avaliação realizada no âmbito da IEJ os níveis de desemprego elevados atingiam particularmente a população jovem e estes níveis de desemprego decorriam do aumento da taxa de jovens NEET, sobretudo no grupo etário 25-29, qualificados e em situação de desemprego, com a agravante de algum deste desemprego já poder ser considerado desemprego de longa duração. Desta constatação decorreu o alargamento da IEJ para a faixa etária até aos 29 anos e um aumento da intensidade das medidas orientadas à inserção no mercado de trabalho. Face à situação de partida, o desenho da IEJ e das medidas que esta integra revelou-se muito relevante. Neste plano, o avaliador apenas sublinhava a necessidade de especificação quer em termos de metas quer de tipologias de operação de objetivos de abrangência de mulheres, jovens inativos e com baixas qualificações, pelo facto de as taxas de NEET terem maior prevalência nestes grupos. Considerava-se inclusivamente a necessidade de reforçar a articulação entre a IEJ e o pacote de educação e formação integrado na Garantia Jovem.

507. A análise da relevância na fase de fim de ciclo de programação exige, sobretudo, verificar em que medida as alterações de contexto alteraram a situação de partida e se o Programa foi capaz de se manter relevante, respondendo adequadamente a essas alterações. Com efeito, as condições de partida começam a alterar-se a partir de 2015, aspeto já evidenciado naquela avaliação, mas a melhoria destas condições não foi transversal aos diversos grupos que integram a IEJ o que, segundo os avaliadores, exigiria que a IEJ se adequasse à “*acrescida heterogeneidade e necessidades específicas*”, apontando um conjunto de grupos que exigiriam uma focalização da intervenção: inativos, jovens com mais

## Relatório Final

baixa qualificação, mulheres, imigrantes residentes em territórios rurais. Apontava-se assim para a necessidade de reajustamento do foco de modo a manter os elevados níveis de relevância da IEJ.

508. Desde 2017 que a taxa de NEET em Portugal atinge valores abaixo dos da média da UE e situava-se em 2021 nos 9,5% quando a média europeia era de 13,1%<sup>38</sup>. A especificidade dos grupos mais atingidos por esta circunstância também se altera e tem maior expressão nos jovens imigrantes e nos jovens com qualificações ao nível do ensino secundário. A evolução dos dados demonstra que há dois grupos com necessidades específicas, o grupo dos inativos e o grupo dos desempregados. Para uns as medidas têm de ser orientadas à ativação, o que, dependendo das qualificações, implica nomeadamente a implementação de medidas de qualificação. Para outros as medidas têm de ser mais orientadas à inserção profissional.

509. Por outro lado, a regressão do indicador de abandono escolar precoce que ocorre de forma sustentada e se situou num mínimo histórico de 5,9% em 2021 em muito contribuiu para que a transição entre formação e emprego se faça com níveis de qualificação mais elevados e coloca as necessidades mais no plano dos estímulos ao emprego e menos na qualificação, ainda que aqueles possam implicar programas de requalificação que melhor respondam às necessidades do mercado de trabalho.

510. Na avaliação realizada em 2018 conclui-se que, embora os jovens NEET com baixa escolaridade continuem a ser grupo-alvo fundamental, se revela igualmente necessário que a intervenção dirigida aos NEET abranja também os mais qualificados, i.e., com ensino secundário e superior, com medidas que facilitem a transição qualificação-emprego e ajustamento das qualificações às necessidades do mercado de trabalho. Os avaliadores sugerem como particularmente relevantes as medidas diretas de apoio à empregabilidade como os estágios profissionais, emprego apoiado ou estímulo ao empreendedorismo. Aspeto que a execução veio a demonstrar ter sido conseguido.

511. O facto é que desde o momento de programação esta população jovem foi particularmente atingida por duas crises: (i) a primeira entre 2008 e 2014/2015 que resulta do impacto sobre a economia e o mercado de trabalho da crise financeira; (ii) a segunda decorrente da pandemia que afetou particularmente o emprego mais jovem mais associado a contratos de trabalho mais recentes ou não permanentes, verificando-se que mais de 70% dos empregos perdidos em 2019 e 2020 eram ocupados por jovens 15-29 anos<sup>39</sup>. Neste momento, o mercado de trabalho recuperou, tal como aconteceu entre 2015 e 2018. Contudo, vislumbra-se no horizonte a possibilidade de uma nova regressão, caso a pressão inflacionista conduza a uma recessão que obrigue as empresas a um novo movimento de ajustamento, ainda que a situação no mercado de trabalho seja bastante favorável.

512. Este movimento ioiô do mercado de trabalho que atinge particularmente os públicos-alvo destas medidas é penalizador para a sustentabilidade dos resultados e impactos. Os resultados potencialmente atingidos até 2019 no que concerne à integração profissional dos jovens, foram certamente afetados pela conjuntura pandémica, tendo em conta o tipo de empregos que foram destruídos durante a pandemia. Contudo, como veremos adiante, os resultados atingidos em termos de integração profissional demonstram-se muito sustentáveis no público-alvo.

513. Chegados a 2018, momento da primeira das avaliações realizadas, verifica-se, de facto uma inversão da tendência registada no momento de programação relativamente à taxa de NEET. É sublinhada, pelo avaliador, a coincidência temporal entre o arranque da IEJ e esta trajetória positiva na generalidade dos segmentos de NEET. Contudo, o avaliador considerou não ser possível estabelecer um nexo de causalidade entre as medidas integradas na IEJ e a inversão de trajetória. Este aspeto foi superado na avaliação de impacto realizada em 2021<sup>40</sup> que conseguiu estabelecer uma medida para o efeito líquido das TO na criação de emprego, com resultados impressionantes. O que se verificou é que a relevância destas medidas foi garantida pela forte participação de um público-alvo com qualificações médias e superiores, muito afetado pela conjuntura de desemprego. Embora não resultasse de uma intencionalidade programática de partida, registou-se uma focalização da execução nas tipologias Estágios e Apoios ao Emprego, num grupo de jovens particularmente atingido pela conjuntura (mais velho e mais qualificado) que terá contribuído para a redução da taxa de NEET entre os jovens com qualificações médias e superiores. Era preciso, então, sinalizavam os avaliadores, que a IEJ

<sup>38</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Young\\_people\\_\(aged\\_15%E2%80%9329\)\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_and\\_training,\\_by\\_sex\\_and\\_age,\\_2021\\_\(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Young_people_(aged_15%E2%80%9329)_neither_in_employment_nor_in_education_and_training,_by_sex_and_age,_2021_(%25).png)

<sup>39</sup> Cf. 2022 Ano Europeu da Juventude - Jovens no Mercado de Trabalho em Portugal, de 1 de fevereiro de 2022 (mtsss.gov.pt)

<sup>40</sup> Cf. Relatório final avaliação IEJ 2018 fevereiro2021.pdf (adcoesao.pt)

Relatório Final

pudesse responder melhor aos públicos NEET menos qualificados, mais desfavorecidos, provenientes de comunidades marginalizadas e em risco de exclusão social.<sup>41</sup>

514. Era sinalizada a menor relevância da IEJ na resposta a esta problemática, não tanto pela programação, mas na focalização que foi realizada no período de execução. No mesmo sentido foi a avaliação de impacto realizada em 2021 que, aliás, sublinha que os jovens mais vulneráveis encontravam respostas noutros instrumentos no quadro dos FEEI quer por via das intervenções de qualificação do POCH quer por via dos Eixos da inclusão do PO ISE, no âmbito da Garantia Jovem. Assim, se a IEJ apresentou menor relevância como resposta às problemáticas que afetam estes públicos, no plano da coerência interna e externa a estratégia de implementação apresenta-se sólida na resposta aos problemas, já que estes grupos-alvo encontram respostas noutros instrumentos.

515. No que respeita à coerência interna e externa, na avaliação realizada em 2018 os avaliadores concluíram que a IEJ carecia de legibilidade no que concerne a realizações esperadas das tipologias de operação e dos objetivos, destacando-se como elo mais fraco da coerência interna e externa, a pouca intervenção em matéria de qualificações, apesar do esforço incluído na TO Vida Ativa Jovem, e a complementaridade da IEJ face à GJ, que acolhe as medidas em matéria de qualificação. Considerou, assim, o avaliador que face à importância dos objetivos em matéria de qualificação e à complexidade das problemáticas associadas ao fenómeno NEET, ganhava-se coerência se a estratégia de qualificação envolvesse TO mais estruturadas em termos de certificação e de progressão nos níveis de qualificação dos jovens. Pelo contrário, as TO Estágios e Apoios à Contratação são o foco da relevância programática, sendo as restantes TO como as associadas aos programas de empreendedorismo mais orientadas a públicos-nicho. O avaliador conclui por um desequilíbrio programático entre a dimensão qualificação e a dimensão inserção profissional, em desfavor da primeira. Porém, importa sublinhar que há uma dimensão de complementaridade nomeadamente com o PO Capital Humano e com as medidas integradas na Garantia Jovem que, por via da dimensão coerência externa, contribuirá para uma melhor articulação entre as duas dimensões, nomeadamente por via das dimensões de ativação da GJ que permitem uma orientação dos públicos-alvo da IEJ para as dimensões qualificação.

516. No plano da coerência interna sublinha-se como positiva a sequencialidade das intervenções propostas assentes em estratégias de ativação por via de alguma qualificação, seguidas da experimentação no mercado de trabalho e do emprego apoiado que permitem antever alguma sustentabilidade da intervenção do PO junto destes públicos-alvo. É também evidenciada a complementaridade entre as TO integradas na IEJ e o Programa Escolhas, na medida em que este tem como público-alvo jovens de faixa etária abrangidas pela IEJ. Por fim, a integração da IEJ num único eixo do PO é um elemento de coerência interna e que criou condições para uma mais eficiente operacionalização.

**OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.**

### Qualificação das pessoas com deficiência e ou incapacidade

517. As PCDI conferem elevada importância às ações que frequentam e isso é visível quando classificam a formação/qualificação como importante ou muito importante para a sua inserção no mercado de trabalho. Paralelamente, as visões das entidades beneficiárias indicam que tem existido uma parcial adequabilidade das medidas face ao perfil e necessidades dos formandos e entidades empregadoras, o que é visível nas suas perceções acerca da correspondência às expectativas tanto dos formandos como das entidades empregadoras (sendo apresentadas algumas possíveis alterações de melhoria/ajuste).

518. Daquilo que é do conhecimento das entidades beneficiárias, na sua maioria (68,9%) estas afirmam que tem apenas existido uma correspondência parcial às expectativas das entidades empregadoras aquando do ingresso de um trabalhador com deficiência/incapacidade. Equaciona-se, neste sentido, se esta relativa correspondência se deve ao confronto inicial das entidades empregadoras com as limitações/incapacidades dos trabalhadores e ao seu nível de produtividade laboral.

519. Noutro prisma, a perceção das entidades beneficiárias quanto à adequabilidade do atual sistema português de formação/qualificação para PCDI dividem-se em duas grandes parcelas: as que consideram o atual sistema pouco adequado (45,8%) e as que constatarem ser adequado. Somente 10,4% indica considerar que existe uma elevada adequabilidade do sistema para PCDI.

<sup>41</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Young people \(aged 15%E2%80%9329\) neither in employment nor in education and training, by sex and age, 2021 \(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Young_people_(aged_15%E2%80%9329)_neither_in_employment_nor_in_education_and_training,_by_sex_and_age,_2021_(%25).png)

## Relatório Final

520. Indicam também vincadamente a necessidade do possível desenvolvimento de “referenciais individualizados desenhados especificamente para uma pessoa concreta sobretudo nos casos de grandes limitações”, bem como a promoção de uma “formação efetivamente adequada, nomeadamente cargas horárias maiores, referenciais de formação realistas e de acordo com as necessidades individuais de cada formando”. Nesta ótica consideram as entidades beneficiárias que deverá existir uma maior flexibilidade quanto aos referenciais de formação, de forma a possibilitar a introdução de “outros conteúdos definidos em função do grupo de formandos com vista a potenciar as suas competências”.

521. Numa outra perspetiva, há entidades que consideram que a mudança deverá ir no sentido da harmonização da oferta e dos conteúdos formativos, passando pelo aumento de “recursos humanos com formação específica, de forma a adaptar os materiais didáticos e de avaliação de formação a diversas tipologias (o formador e equipa técnica só deveriam selecionar os materiais adaptados previamente produzidos por especialistas) ou serem criadas equipas nacionais que criem manuais, recursos didáticos e recursos de avaliação adaptados a todas as tipologias (para todos terem a mesma oferta formativa em qualquer parte do país, tal como acontece com a educação)”.

522. Um outro aspeto que consideram necessitar de atenção prende-se com o limite de faltas permitido para a conclusão do percurso formativo dado indicarem tratar-se “de um público com várias patologias e que exigem acompanhamento médico constante”.

523. Salientam, também, a necessidade de “incorporar no sistema a resposta às preocupações das pessoas que, na sequência de uma doença ou acidente, desenvolvem uma incapacidade que as limita no retorno ao trabalho, designadamente prevendo na estrutura da oferta formativa a formação de reconversão e facilitando o acesso de pessoas com certificado de incapacidade temporária a ações de formação contínua (mediante recomendação médica) necessárias para desempenharem novas tarefas profissionais no âmbito do seu posto de trabalho habitual.”

524. Em traços gerais, as principais mudanças que se consideram necessárias de implementar parecem convergir para o desenvolvimento de planos formativos centrados na pessoa e nas suas especificidades, o que poderá favorecer cada vez mais percursos formativos ajustados às potencialidades, expectativas e aspirações das PCDI.

525. Quanto ao sistema português de formação e qualificação profissional permitir potenciar a inserção profissional das PCDI, as entidades beneficiárias na sua maioria consideram que potencia suficientemente (50,0%) ou muito (16,7%). Aproximadamente um terço dos inquiridos refere que potencia pouco (29,2%).

526. Estas perspetivas, positivas e não tão positivas, quanto ao sistema vigente permitir ou não potenciar a inserção profissional das PCDI são sustentadas pela menção de alguns aspetos que os inquiridos ressaltam, nomeadamente quanto à valorização dos incentivos à empregabilidade existentes e ao trabalho desenvolvido pelas equipas técnicas das entidades, afirmando que: “Apesar do sistema de formação para PCDI ser pouco flexível e muito exigente para a população, com os incentivos à empregabilidade e apoio das Equipas aos empresários, a integração tem sido muito boa” e que “as medidas de integração profissional do IEFP são um grande incentivo para a integração das pessoas com deficiência e incapacidades”.

527. Ademais, é salientado que a inserção dos formandos se encontra parcialmente comprometida pela contratualização de indicadores, dado que “por vezes surgem oportunidades de emprego a meio do percurso formativo, o que coloca o formando e a nós próprios numa situação ambígua, entre a recusa da oferta e uma possível desistência. Esta situação poderia ser ultrapassada com uma maior flexibilização e individualização do percurso formativo, que resultaria em maiores taxas de empregabilidade.”

528. A consideração de que o sistema vigente, mesmo dispendo de mecanismos de inserção profissional orientados para PCDI, não é suficiente é também reforçado pelos inquiridos, no sentido em que devem ser considerados outros fatores contextuais que tendem a dificultar o processo de inserção profissional destas pessoas, tal como referido: “(...) A reduzida oferta de postos de trabalho ajustados ao perfil da PCDI (em particular com deficiência intelectual) em alguns locais, dificuldade das empresas em adaptar os postos de trabalho, as dificuldades que as PCDI têm em se deslocar de forma autónoma (por não conseguirem ter carta de condução) e aceder a ofertas fora das localidades de residência ou por turnos, as questões sociais/culturais/pessoais que levam à não valorização do trabalho, os estereótipos sobre a deficiência e os de sexo (as mulheres ainda são as cuidadoras da família o que impede o acesso a alguns empregos). É necessário garantir uma articulação próxima entre os programas de formação e os mecanismos de colocação seja via Centro de Recursos, seja via outros projetos tais como o Incorpora ou os GIP (Gabinetes de Inserção Profissional).”

529. Outro aspeto que merece a pena salientar, e que de certo modo parece um tanto ou quanto paradoxal, prende-se com as situações em que “se durante a realização da componente de formação em contexto de trabalho a entidade

Relatório Final

acolhedora demonstrar interesse na integração profissional do formando, antes do término do percurso formativo, esta opção não é viável porque o formando é registado como desistente, apesar de ser um caso de sucesso”.

530. Em suma, a avaliação que as entidades beneficiárias inquiridas fazem do sistema vigente aponta para a necessidade de rever questões contextuais e questões de ordem técnico-burocrática consideradas fulcrais para a boa execução e o alcance dos resultados expectáveis do sistema, tornando mais eficaz e eficiente face àquilo que é o seu objetivo.

531. Já no que se refere à implementação das medidas públicas de apoio à colocação e pós-colocação de PCDI esta é avaliada de forma positiva por quase de dois terços das entidades empregadoras inquiridas (66,1%), no entanto, cerca de 30% dos respondentes refere que a implementação tem sido insuficiente.

532. As informações recolhidas nos Estudos de Caso reforçam esta opinião. As entidades envolvidas consideram que estas medidas funcionam bem e que são fundamentais para a integração profissional das PCDI e para a manutenção dos postos de trabalho. Através destas medidas é possível garantir uma resposta adequada às necessidades de adaptação à vida laboral; assegurar a mediação com a empresa, colegas de trabalho e chefias.

533. A esmagadora maioria das entidades inquiridas reconhecem a importância da medida de política pública estágio de inserção. Mais de metade refere que sem esses incentivos as entidades empregadoras teriam muitas dificuldades em contratar trabalhadores com deficiências ou incapacidade, o que traduz o carácter indutor da procura empregadora de PCDI, a partir do financiamento PO ISE. Por seu turno, os estudos de caso revelaram que as empresas sentem que estes conferem uma oportunidade para conhecer os trabalhadores, avaliar o seu potencial de inserção na entidade.

**Tabela 50. Como avalia a importância da medida de política pública estágio de inserção?**

	Nº	%
São pouco importantes uma vez que estão pouco ajustados às necessidades das entidades empregadoras	5	2,6
São importantes, mas não decisivos na contratação de trabalhadores com deficiências ou incapacidade	65	33,5
São muito importantes e decisivos, pois sem estes incentivos as entidades empregadoras teriam muitas dificuldades em contratar trabalhadores com deficiências ou incapacidade	124	63,9
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>100</b>

Fonte: Inquérito às Entidades Empregadoras de Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (2022).

**OE 3.2 - Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social.**

**Contratos Locais de Desenvolvimento Social - CLDS**

534. Na avaliação de impacto realizada concluiu-se que o desenho do CLDS não era o mais adequado, em teoria, face aos objetivos de utilizar a intervenção territorial para o combate à pobreza e à exclusão social. O programa foi assumindo um carácter progressivamente mais rígido, com o aumento do número de ações obrigatórias nas diferentes áreas de intervenção e uma especificação crescentemente detalhada das características destas ações. Tal dificultou a adequação aos problemas realmente existentes, em concreto, em cada território, sobretudo até à edição 3G.

535. Neste âmbito, algumas das recomendações da Avaliação realizada foram incorporadas nas portarias de enquadramento da edição 4G<sup>42</sup>, onde se alterou a legislação, dando flexibilidade às ações a desenvolver (enquadradas nos instrumentos de planeamento das Redes Sociais). As ações obrigatórias passam a ser apenas requeridas nos eixos que ainda registam vulnerabilidades nos diversos territórios.

536. Outro dos problemas de coerência do CLDS reside na questão da duração necessária a que as ações produzam impactos traduzidos em mudanças reais e na questão da escala dos recursos quando comparada com a escala dos problemas (a dispersão dos projetos não permite intervenções de fundo em nenhum dos locais).

537. Assistia-se a uma padronização de recursos financeiros em cada CLDS, o que se manifestava pouco coerente com as diferentes necessidades de intervenção territorial. Ainda assim, alguns destes problemas foram alvo de medidas de ajustamento na recém-criada edição 4G, sobretudo a reboque do *follow up* das recomendações da avaliação.

538. Esta situação foi corrigida os valores financeiros foram ajustados em função das realidades territoriais, tendo por base o diagnóstico efetuado e os indicadores de vulnerabilidade de cada território.

<sup>42</sup> Portaria n.º 229/2018- 14 de agosto. Portaria que procede à criação da 4.ª geração do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social e aprova, ainda, o respetivo regulamento específico que estabelece as normas orientadoras para a execução do Programa CLDS-4G

Relatório Final

539. Quanto a questão da duração, o programa está condicionado às obrigações dos FEEI (duração máxima FSE). Ressalva-se que apesar de alguns constrangimentos associados ao financiamento do FSE regista-se a existência de territórios em que a intervenção tem sido alvo de sucessivas gerações (CLDS, CLDS + CLDS 3g, CLDS 4g).

**Programa Escolhas**

540. O PE tem feito uma reorganização interna ao nível das medidas ao longo das gerações em avaliação (ver tabela), tendo em conta quer as necessidades das populações intervencionadas quer as melhorias necessárias a uma melhor gestão dos projetos e ao potenciamento dos seus resultados e impactos.

Gerações	Medidas
5ª e 6ª	Medida I - Inclusão escolar e para a educação não formal
	Medida II - Formação profissional e empregabilidade
	Medida III - Dinamização comunitária e cidadania
	Medida IV - Inclusão digital
	Medida V - Empreendedorismo e a capacitação dos jovens
7ª	Medida I - Educação, Formação e Qualificação
	Medida II - Emprego e Empreendedorismo
	Medida III - Dinamização Comunitária, Participação e Cidadania
8ª	Medida I - Educação, Exclusão Digital, Formação e Qualificação
	Medida II - Emprego e Empreendedorismo
	Medida III - Dinamização Comunitária, Saúde, Participação e Cidadania

541. Além disso, o sistema de avaliação interno do PE, com avaliações regulares dos projetos, permite monitorizar a implementação das atividades e os níveis de participação de beneficiários diretos e indiretos e dos parceiros, assim como das evidências produzidas, sendo os resultados utilizados para a melhoria dos projetos. Trata-se de um sistema de avaliação complexo, com o levantamento de muitos dados estatísticos, porém, identificámos que os indicadores numéricos apesar de exaustivos, não permitem ainda aferir resultados e impactos produzidos junto das comunidades/territórios, focando-se nos participantes e parceiros.

542. Há ainda a considerar que ao nível da coerência interna, e no âmbito da sua operacionalização, os projetos Escolhas recorrem a elaboração de diagnósticos que visam a cobertura das necessidades do território, mas também, garantir um planeamento estratégico que responde às medidas e os objetivos mais específicos do Programa.

543. Contudo, e como já evidenciado, questiona-se o nível de coerência interna do Programa Escolhas face aos objetivos a que a medida se propõe responder, num quadro mais alargado do PO ISE, nomeadamente relacionados com qualificação e coesão territorial, com a inclusão social e com o combate às situações de pobreza e exclusão social, dado que a medida, sendo suportada por uma diversidade de projetos locais com duração de 2/3 anos, a que acrescem as dificuldades no ponto da eficácia já discutidas, apresenta menor capacidade para impactar as comunidades e os territórios.

544. Relativamente à coerência externa do Programa Escolhas, não existem muitas evidências que esclareçam a forma como o programa articula com outras medidas e programas políticos que concorram para aos mesmos objetivos ou outros, muito embora, constituindo uma medida que enquadra o conjunto de iniciativas do ACM, se depreenda que articule com medidas como a da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, por exemplo; a informação recolhida permitiu, ainda assim, o entendimento de como os projetos Escolhas se articulam com outras políticas e programas presentes nos territórios que intervencionam; assim, verifica-se, por um lado, que de uma maneira geral, os projetos Escolhas articulam-se com programas como o do CLDS, a Rede Social, ou o TEIP, por exemplo, e com outras entidades, entre outros, com a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, com as escolas, ou com iniciativas e entidades políticas municipais; verifica-se que em muitos casos estes projetos são aproveitados, em regime de complementaridade, pelas entidades formais presentes nos territórios, de modo a providenciar respostas e soluções mais adequadas a jovens NEET, crianças/jovens em abandono escolar e/ou com insucesso, crianças/jovens de comunidades vulneráveis à pobreza, discriminação e exclusão social; por outro lado, e como já referido, esta relação de complementaridade é, mais nuns casos do que noutros, questionável, quando os projetos parecem funcionar como resposta “única” em territórios marcados por escassez de respostas políticas formais locais concertadas. No plano internacional, o Programa Escolhas também procura associar-se a estratégias mais amplas, como por exemplo a recente associação com o “Ano Europeu da Juventude”, uma iniciativa da União Europeia (UE) para o ano 2022, com a dinamização, apoio e participação em várias atividades ao longo do ano.

**OE 3.4 - Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de**

seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas.

### Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores

545. O financiamento PO ISE contribui para uma crescente presença de operações no território abrangido (Norte, Centro e Alentejo). Entre as 167 operações aprovadas nas ações 3.17.1, 3.17.2, 3.17.3 e 3.17.5 destaca-se o financiamento nas regiões Norte (79) e Centro (60). Apenas a operação da Ação 3.17.4 engloba as três regiões (NUTS II). Detalhando a informação da presença dos projetos no território, dos 168 projetos aprovados, 69 são “multi concelho”, 20 são “multi NUTS III”.

**Tabela 51. Projetos aprovados nas Ações 3.17.1, 3.17.2, 3.17.3, 3.17.4 e 3.17.5**

		Alentejo	Centro	Norte	Total
Ação 3.17.1	2017	4	4	9	17
	2019	8	12	22	42
	2020	1	5	4	10
	2021	6	9	16	31
Ação 3.17.2	2017	2	5	5	12
	2019	1	7	6	14
	2021	2	8	7	17
Ação 3.17.3	2017	1	3	1	5
	2019	1	3	1	5
Ação 3.17.5	2017	2	4	8	14
Total parcial		28	60	79	167
Ação 3.17.4	2018	1			1
Total					168

Fonte: AG PO ISE, 1 de julho de 2022.

546. O financiamento PO ISE contribui para o desenvolvimento e para a sustentabilidade da territorialização da RNAVVD, concretamente com o financiamento de projetos para a abertura ou a continuidade de estruturas de atendimento a vítimas de violência doméstica, evidenciando uma lógica de parceria e de projeto de abrangência descentralizado e intermunicipal, abrangendo utentes de territórios mais alargados e possibilitando o atendimento local. Esta lógica de proximidade tem um impacto positivo na população mais isolada, dispersa e com menos recursos económicos para se deslocar a uma estrutura de atendimento especializada, oferecendo um atendimento que garanta a qualidade do atendimento e os direitos a uma vítima de violência.

547. Esta lógica de proximidade ganha relevante em territórios menos providos de recursos sociais e de rede de transportes públicos e com meios e vias de comunicação menos desenvolvidos. Por outro lado, o facto de a estrutura de O financiamento PO ISE contribui para o desenvolvimento e para a sustentabilidade da territorialização da RNAVVD, concretamente com o financiamento de projetos para a abertura ou a continuidade de estruturas de atendimento a vítimas de violência doméstica, evidenciando uma lógica de parceria e de projeto de abrangência descentralizado e intermunicipal, abrangendo utentes de territórios mais alargados e possibilitando o atendimento local. Esta lógica de proximidade tem um impacto positivo na população mais isolada, dispersa e com menos recursos económicos para se deslocar a uma estrutura de atendimento especializada, oferecendo um atendimento que garanta a qualidade do atendimento e os direitos a uma vítima de violência.

548. Esta lógica de proximidade ganha relevante em territórios menos providos de recursos sociais e de rede de transportes públicos e com meios e vias de comunicação menos desenvolvidos. Por outro lado, o facto de a estrutura de atendimento deslocar-se pelo território coberto pela operação tem custos associados incluindo a possibilidade de um maior desgaste da equipa técnica.

549. As entidades beneficiárias que integram a RNAVVD trabalham de forma colaborativa com outras entidades, independentemente do financiamento, contactando com instituições e serviços a nível local, regional e nacional.

550. O início das 31 operações RAP - Resposta de Apoio Psicológico para Crianças e Jovens Vítimas de Violência Doméstica (POISE-37-2021-01), 22 das quais como projeto “multi concelho”, favorece o atendimento e o apoio especializado de vítimas especialmente vulneráveis em razão da sua idade numa lógica de proximidade, devendo-se sublinhar a escassez de oferta de apoio psicológico no serviço público de saúde e o custo elevado no serviço privado, um obstáculo no acesso e na continuidade do apoio.

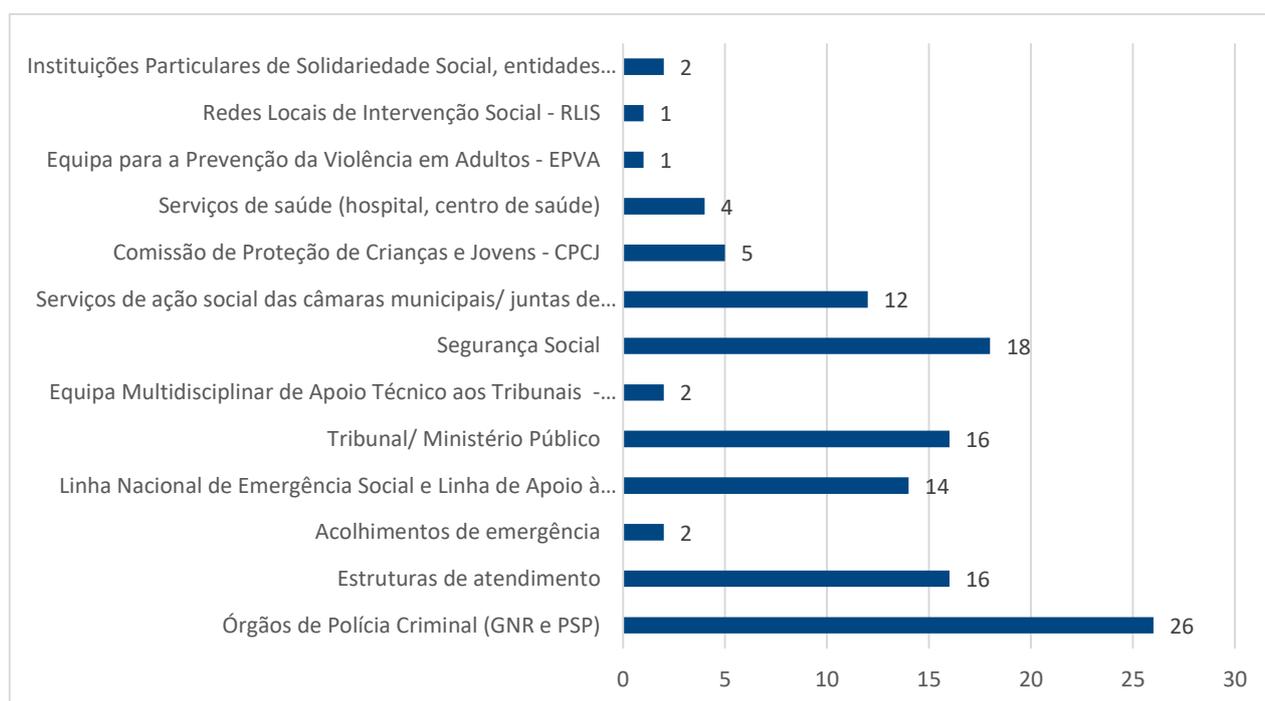
551. As 33 respostas ao inquérito de entidades respondentes que dinamizam operações das ações 3.17.1 e 3.17.2 (estruturas de atendimento e respostas de acolhimento de emergência) apontam como as suas principais fontes

Relatório Final

institucionais de encaminhamento de utentes vítimas: os órgãos de Polícia Criminal (Polícia de Segurança Pública (PSP) e Guarda Nacional Republicana (GNR), os serviços da Segurança Social, as estruturas de atendimento, o tribunal e o Ministério Público, além da Linha Nacional de Emergência Social e Linha de Apoio à Vítima da APAV. Importa sublinhar a relevância de outras fontes de encaminhamento, em parte indicadas pelos respondentes: serviços de ação social das câmaras municipais/juntas de freguesa, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens e os serviços de saúde (hospital, centro de saúde). As repostas indicam ainda o encaminhamento através de pessoas familiares e amigas da vítima (6). Regista-se uma coerência entre vários serviços e entidades que identificam situações e prestam apoio a vítimas de violência doméstica, nomeadamente, no âmbito da RNAVVD e no âmbito de eventuais parcerias e de protocolos de atuação definidos local e regionalmente.

552. A figura ilustra o peso que os órgãos de polícia criminal (GNR e PSP) têm no processo de encaminhamento de vítimas para apoio especializado financiado pelo PO ISE.

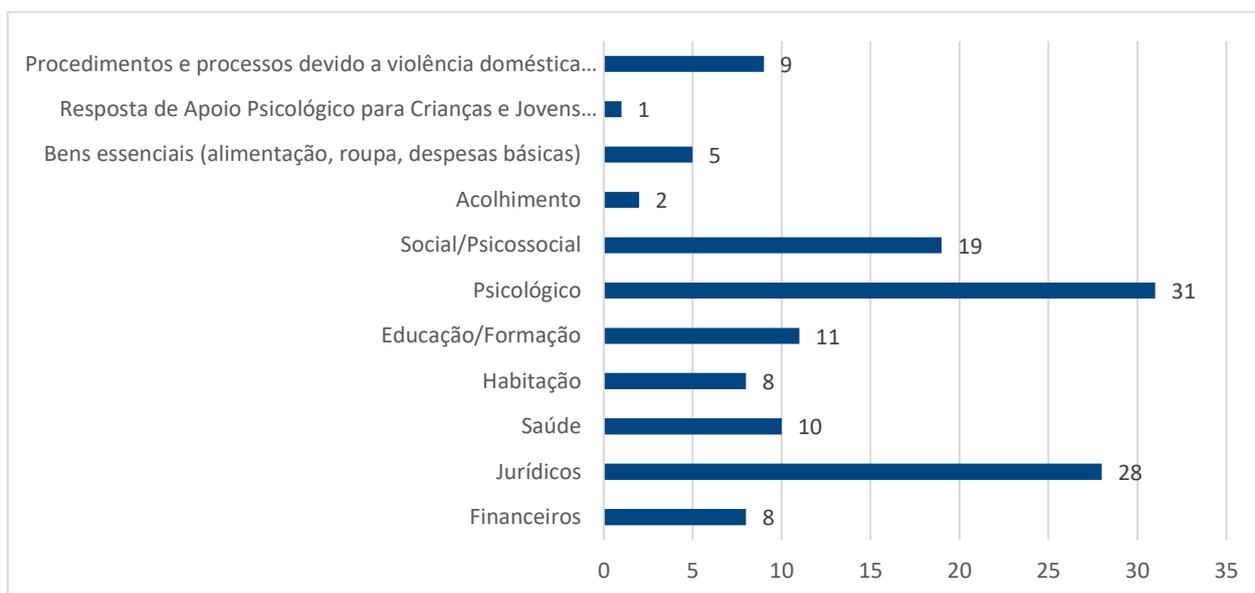
**Figura 43. Principais fontes institucionais de encaminhamento de utentes para entidade respondente (ações 3.17.1 e 3.17.2)**



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022)

553. As entidades com operações PO ISE de estrutura de atendimento e/ou acolhimento de emergência de violência doméstica disponibilizam um conjunto de serviços e apoios a pessoas beneficiárias. Entre as entidades inquiridas sobressai a disponibilização de recursos ao nível do apoio psicológico, social e psicossocial, além do apoio jurídico. De sublinhar o apoio prestado ao nível de acolhimento, bens essenciais e procedimentos e processos afetos a violência doméstica como a avaliação de risco e a elaboração do plano de segurança, além do apoio na preparação e acompanhamento em diligências.

**Figura 44. Natureza dos recursos disponibilizados às vítimas (ações 3.17.1 e 3.17.2)**



Fonte: Inquérito às entidades beneficiárias das ações 3.17.1 a 3.17.5 (2022)

554. No que concerne ao acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica (Ação 3.17.2), conforme referido, ao integrarem a RNAVVD, as entidades operam em rede de forma colaborativa com outras entidades, nomeadamente no que respeita a vagas de emergência para vítimas de violência de género/doméstica financiadas pelo PO ISE. As pessoas utentes acolhidas proveem de diferentes concelhos e regiões do país, não residindo necessariamente no concelho da operação em execução.

555. Várias entidades beneficiárias da Ação 3.17.2 têm em funcionamento estruturas de atendimento, incluindo estruturas de atendimento financiadas pelo PO ISE (Ação 3.17.1). A interligação entre operações e diferentes entidades reforça a RNAVVD no terreno, o trabalho em rede, o estabelecimento de sinergias e de parcerias com interlocutores e serviços de âmbito local. Para além disto, também os/as utentes, por exemplo, mulheres VVD acolhidas ou vítimas de TSH, integram ações de formação do Instituto do Emprego e Formação Profissional-IEFP, reforçando a importância do apoio PO ISE no processo de inclusão social e requalificação destes públicos.

556. Ao nível do TSH, o financiamento PO ISE contribui para o desenvolvimento de três Equipas Multidisciplinares Especializadas de intervenção que cobrem as regiões Norte, Centro e Alentejo em operações de continuidade. Em entrevista, a Entidade beneficiária destaca o bom funcionamento da parceria com as restantes organizações que trabalham na área da prevenção do TSH.

557. Verifica-se a complementaridade da operação PO ISE e de outros projetos desenvolvidos pela entidade, a situação relatada em 29 respostas. Para 8 casos, não se regista essa complementaridade. Nos casos de complementaridade destacam-se as seguintes fontes de financiamento e tipos de projeto:

- Financiamento PO ISE: diferentes operações PO ISE em diferentes regiões pela mesma entidade promotora (ações 3.17.1, 3.17.2 e 3.16); Candidatura Públicos estratégicos; Mercadoria Humana Norte (PO ISE) / Mercadoria Humana 4 (PO ISE); RAP;
- Segurança Social: Casa Abrigo, Centro de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica, Resposta NAV - núcleo de atendimento às vítimas de violência doméstica;
- Outras fontes de financiamento e projetos: Caixa Social, Autarquia de Matosinhos, CIG e IKEA, Secretaria de Estado da Igualdade e Migrações, PDR2020/Centro2020.

**OE 3.5 - Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.**

**MAVI – Modelo de Apoio à Vida Independente**

Relatório Final

558. Analisando o MAVI estritamente no plano dos princípios que enformam o modelo português<sup>43</sup>, observa-se que o modelo apoiado produziu intervenções e sistemas de práticas alinhadas com os principais documentos de referência internacionais, incluindo os produzidos pela ENIL - “European Network on Independent Living”<sup>44</sup>. O set e formato de intervenções apoiadas pelo PO ISE abarcam os princípios orientadores do MAVI atrás descritos e os plasmados, quer no âmbito do pilar consagrado à Vida Independente na recente Estratégia Europeia 2021-2030, quer com os 7 princípios da ENIL identificados.

559. Na sua relevância e coerência externa, é possível observar o potencial de articulação com o ecossistema das principais medidas ativas de emprego (inevitavelmente apoiadas pelo PO ISE). No que respeita à formação/qualificação profissional, as PCDI podem usufruir de medidas de apoio específicas enquadradas por centros de recursos com atividade protocolada com o IEFP, mas também aceder às medidas de qualificação destinadas à população em geral. Ao nível das medidas de apoio ao emprego, encontram-se em vigor um conjunto de medidas tais como os estágios de inserção, contratos de emprego e de emprego apoiado, apoios pós-colocação, para a eliminação de barreiras arquitetónicas e para adaptação dos postos de trabalho, entre outros incentivos. Acresce ao exposto, a introdução no plano legislativo das quotas para o emprego de pessoas com deficiência, materializada, através da Lei no4/2019, de 10 de janeiro.

560. Existem evidências das sinergias entre as TO destinadas à qualificação e emprego das PCDI (OE 3.1) e o MAVI, numa lógica de ativação do conceito de *policy mix*. Tal é explicado pelo facto de, não só se encontrarem ancoradas numa abordagem promotora da valorização da autonomia e das competências profissionais de cada destinatário, apoiando-os de uma forma personalizada no acesso e manutenção do emprego, incentivando igualmente as entidades empregadoras a apostar no emprego inclusivo, como também de forma mais direta, porque, segundo a legislação que enquadra o MAVI, a assistência pessoal pode ser realizada em contexto de apoio no emprego e/ou em formação profissional. Num dos estudos de caso realizados observou-se um exemplo dessa aplicação.

**OE 3.6 - Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor**

**Medidas de Promoção da Inovação Social**

561. A relevância da IPIS e das Medidas de Promoção da Inovação Social (MPIS) é refletida na avaliação como uma abordagem pioneira e inovadora de programação que registou um forte investimento a montante em termos conceptuais e de relacionamento com stakeholders, assim como na criação de uma estrutura de missão (EMPIS) com capacidade de adaptar esse investimento ao contexto real de implementação.

562. Contudo, tendo em conta o investimento conceptual a montante, nem sempre foi claro o modo como medir o grau de disseminação da abordagem e os mecanismos para majorar o potencial de demonstração dos resultados das PPI

<sup>43</sup> a) O princípio da universalidade, que implica que cada uma e todas as pessoas com deficiência tenham acesso aos apoios de que possam necessitar na prossecução dos seus objetivos de vida;  
 b) O princípio da autodeterminação, que preconiza o direito da pessoa com deficiência a viver de forma independente e o direito a decidir sobre a definição e condução da sua própria vida;  
 c) O princípio da individualização, que implica um planeamento individualizado com a pessoa com deficiência, devendo os apoios ser decididos caso a caso, de acordo com as suas necessidades específicas, interesses e preferências;  
 d) O princípio da funcionalidade dos apoios, que implica que estes tenham em conta o contexto de vida da pessoa com deficiência, devendo ser os necessários e suficientes para promover a sua autonomia e a plena participação nos diversos contextos de vida;  
 e) O princípio da inclusão, que implica que a sociedade se organize para acolher todos os cidadãos, independentemente do seu grau de funcionalidade, para que as pessoas com deficiência possam viver integradas na comunidade, usufruindo de todos os recursos disponíveis em condições de equidade com os demais cidadãos e cidadãs;  
 f) O princípio da cidadania, que implica que a pessoa com deficiência tem direito a usufruir das condições necessárias e suficientes que lhe permitam aceder a todos os bens, serviços e contextos de vida, em condições de equidade, bem como o direito e o dever de desempenhar um papel ativo no desenvolvimento da sociedade;  
 g) O princípio da participação, que implica o direito das pessoas com deficiência de participarem de forma plena e efetiva na sociedade em condições de igualdade com os demais cidadãos e cidadãs;  
 h) O princípio da igualdade de oportunidades, que implica que os diversos sistemas da sociedade e do meio envolvente, tais como serviços, atividades, informação e documentação, se tornam acessíveis a todos e, em especial, às pessoas com deficiência.

<sup>44</sup> ” enquadra 7 princípios básicos universais, a saber: i) os direitos humanos e civis; ii) o direito à autodeterminação; iii) o direito à ajuda e apoio mútuo; iv) o direito à emancipação; v) o direito à integração na comunidade; vi) o direito da responsabilidade e de decidir as ações da sua própria vida e vii) o direito a fazer escolhas e a assumir riscos.

## Relatório Final

com maior alcance de inovação, sobretudo ultrapassando dificuldades suscitadas pela novidade e hermetismo da linguagem e conceitos da inovação social.

563. Por outro lado, a lógica de sinergia e complementaridade interna entre as medidas desenhadas foi afetada por questões sistémicas (problemas na capacitação das OES, inércia dos serviços públicos). Seria igualmente de esperar que a coerência a montante pudesse atenuar os problemas registados na operacionalização.

564. Paralelamente, os fatores que mais afetaram a coerência interna da IPIS residem nas dificuldades na concretização da sequencialidade desejável do corpo central de instrumentos CIS, PPI e TIS. O número reduzido de avisos para apoio autónomo a operações de capacitação também concorreu para alguma desconexão entre o corpo central de instrumentos e o Fundo para a Inovação Social (FIS). Para tal, contribuiu fortemente a menor expressão dos projetos de capacitação que teriam ajudado a cimentar a lógica desenhada. Uma maior capacitação para financiamento baseado em resultados, avaliação de impactos e o domínio da terminologia associada teria melhor dotado as OES para a operacionalização das medidas.

565. Acresce que a abordagem da Inovação social entra em concorrência com abordagens e estratégias de serviços públicos (menos inovadoras), como aquelas que são desenvolvidas pelo ISS, I.P.

566. Por último, o FIS Crédito representa na IPIS um caso de sinergia negativa e de sobreposição entre diferentes instrumentos. Esta medida não resultou e os investidores internacionais não aderiram às condições de financiamento desenhadas. Na eventual impossibilidade de resolução do problema do FIS Crédito não apresentar condições mais favoráveis do que as linhas de crédito concorrenciais, a avaliação considera que existem razões para descontinuar o instrumento.



## PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

### Nota prévia

567. O PO ISE inscreve-se na Estratégia da União Europeia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo e para a Coesão Económica, Social e Territorial e contribui para dois dos objetivos temáticos previstos no artigo 9º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, a saber:

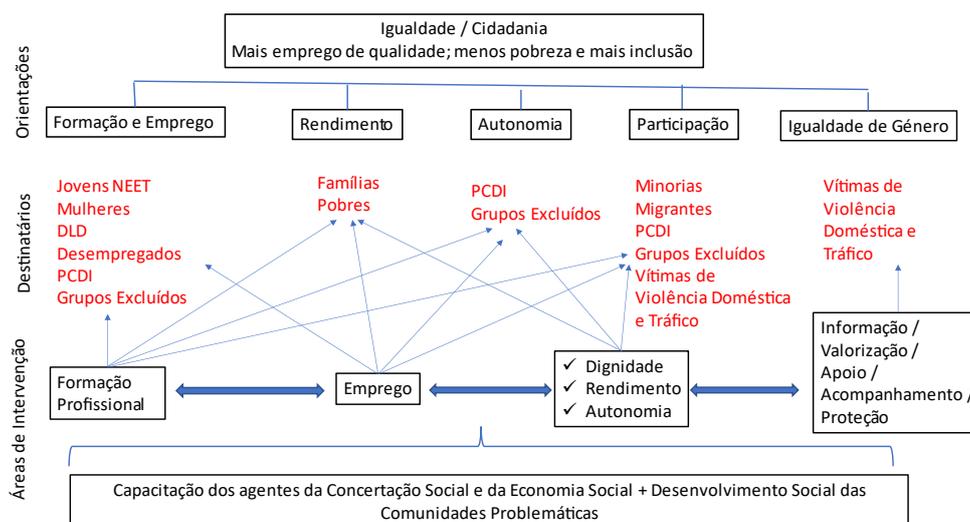
- O Objetivo Temático 8 (OT8), promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores;
- O Objetivo Temático 9 (OT9), promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação.

568. Igualmente, o PO ISE contribui sinergicamente para um conjunto de instrumentos de planeamento estruturais, com especial relevância para o Plano Nacional de Reformas 2020 nos domínios do emprego, da luta contra a exclusão social e a pobreza e das qualificações, visando uma economia baseada no conhecimento com elevadas taxas de emprego, elevadas qualificações e com mais coesão social.

569. Porém, convém afirmar que o Programa, no seu conjunto, não obedece a uma ideia singular condutora de todas as intervenções, mas sim à junção de diversas intervenções com as suas lógicas próprias. Isso não significa que não seja possível reconstruir uma lógica comum a todas as intervenções operacionais, a partir das “teorias implícitas” na programação.

570. A figura seguinte representa de forma esquemática as articulações entre os diferentes domínios de intervenção do PO ISE, ao nível dos objetivos gerais e das prioridades operacionais.

Figura 45. Relações entre domínios das prioridades



571. É importante notar que os objetivos de política pelos quais se orienta o PO ISE estão longe de depender exclusivamente do programa. Nalguns casos, como os que implicam mudanças de valores e representações e de estruturas sociais e institucionais, será mesmo impossível determinar qual o impacto específico das medidas cofinanciadas, dado que, por um lado, dinâmicas externas e concorrentes podem ter um efeito significativo, se não determinante, e que, por outro lado, é muito vasto, complexo e por vezes indefinido o nexo de causalidade que liga os domínios das intervenções e os seus efeitos. O emprego, a pobreza, a exclusão social, a discriminação, dependem de variáveis económicas e sociais que o PO ISE não controla; o rendimento também; o mesmo se poderia dizer dos processos de dominação de género, do preconceito, da ostracização.

572. Existem princípios de política que enquadram as operações do PO ISE, como no caso do emprego (Preferência sistemática pelas políticas ativas, Promoção de parcerias locais, Combinação de políticas de prevenção ou intervenção precoce com medidas reparadoras ou de ativação, ...). Estas são mais alcançáveis pelos modelos de intervenções desenhados. Contudo, no domínio do combate à pobreza e exclusão social e à discriminação, como é evidente, o PO ISE não operacionaliza diretamente alguns dos princípios base, mas, em contrapartida, vê outros programas e políticas

## Relatório Final

convergir para os seus fins, nomeadamente em termos de acesso a recursos mínimos para as famílias, intervenção na saúde e na educação, facilitação da entrada de grupos vulneráveis no mercado de trabalho, alojamento, proteção social.

**Conclusões**

573. O PO ISE teve um muito bom nível de execução, quer financeira, quer material, com as medidas que superaram os objetivos a ultrapassarem, muito largamente, as que não os atingiram. Além disso, as medidas com maiores dotações representam o grosso do programa, já que as que se ficaram aquém não representam mais do que 3% da programação global.

574. A este respeito refira-se que a maioria dos promotores inquiridos não antevê problemas no alcance (71,5%) ou mesmo superação (19,6%) dos indicadores contratados, sendo os beneficiários das TO Rede local de intervenção social e Formação dos Profissionais do Sector da Saúde (OE 3.5) aqueles que antevêm maiores dificuldades na execução. Cerca de 38% dos promotores consideram que existem dificuldades maiores à execução dos projetos, que se prendem com entraves burocráticos e dificuldades de financiamento dos custos não comparticipados. O período pandémico constituiu também um grande obstáculo à boa execução de muitas das medidas do PO ISE.

575. As medidas de **estágios e apoios à contratação**, segundo a análise contrafactual, tiveram efeitos muito positivos no acesso ao emprego e na aprendizagem ao longo da vida. As taxas de conclusão dos estágios foram elevadas. Os desempregados que frequentaram a medida de estágio concluíram-no em 83,4% dos casos, dos quais 41% foram contratados. A medida teve um menor desempenho em contextos de mercado de trabalho marcado pela sazonalidade. A taxa de emprego imediatamente a conclusão dos estágios foi de 60%, quando para os que não concluíram foi de 50%. Os 60% de taxa de empregabilidade foram 30pp acima dos desempregados que não beneficiaram da medida. Os impactos são também positivos ao nível da remuneração, da qualidade do emprego, das qualificações e da participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida. Não há, porém, evidências de se terem atenuado assimetrias tradicionais, como as que distinguem homens de mulheres, mais qualificados de menos qualificados, jovens de adultos.

576. Já a medida de apoio à contratação apoiou 130 mil contratações ao longo do período em análise, boa parte em contexto de crise entre 2014 e 2015. Após o benefício, a diferença na taxa de emprego entre os beneficiados e os que não o foram foi de 40pp e na remuneração foi de € 75,00 mensais. A taxa de participação em atividade de aprendizagem ao longo da vida cresceu 0,9% entre 2014 e 2019, o que tem uma leitura ambivalente: em termos absolutos foi bom, mas em termos da viragem que urge, representa uma evolução muito lenta. A participação de jovens em estágios e apoios à contratação a taxa de inclusão no mercado de trabalho foi superior em 37p.p. em relação aos que não beneficiaram das duas medidas combinadas. O impacto destas medidas nos inativos foi um aspeto pouco conseguido.

577. Já as formações de curta duração também deram um contributo positivo. Assim, registaram-se apenas 2.600 certificações de nível secundário, num total de 870 mil certificados, a esmagadora maioria com correspondência escolar. O impacto ao nível da empregabilidade é muito elevado. Dos adultos desempregados que receberam formação, 200 mil tinham exercido alguma atividade profissional no ano seguinte e 34 mil tinham trabalhado o ano inteiro.

578. A tipologia de intervenção **empregabilidade da população ativa** (empregada, desempregada e empregada com o emprego em risco) por via da adaptabilidade, que inclui a formação com as competências requeridas pelo mercado, as formações modulares de curta duração e a Vida Ativa para DLD. O impacto é relevante, principalmente entre os menos qualificados, as mulheres e os trabalhadores mais velhos. Envolveu mais de 932 mil empregados e desempregados, destes 581 mil DLD. Associada a este desempenho está a subida em 0,9% da taxa de aprendizagem ao longo da vida entre 2014 e 2019, ano em que atingiu o valor de 10,5%, ainda longe da meta de 15%. Não se apurou informação acerca de quantas das formações certificadas (90% do total) conduziram a certificações escolares, o que, em teoria, constituiria uma mais-valia importante em termos de empregabilidade e adaptabilidade. O impacto foi muito positivo no domínio da manutenção do emprego por parte dos adultos empregados e a produtividade cresceu nas empresas com trabalhadores em formação.

579. Quando se analisa as medidas para o **desenvolvimento de competências socioprofissionais, pessoais e básicas em grupos desfavorecidos**, os níveis de execução são elevados, a rondar os 98% da meta de 2023 atingida em 2022 na área da participação em ações de formação de curta duração e percursos formativos.

580. As medidas dirigidas à **qualificação e emprego das PCDI** apresentam taxas de execução muito elevadas. De resto, a taxa de participação está estável há muito tempo, o que parece indicar que o modelo esgotou o seu potencial, abrangendo perto do universo das pessoas elegíveis. Para ir mais longe muitas coisas teriam de mudar, como as acessibilidades, os transportes, a autonomia e as crenças e mitos a respeito das pessoas, partilhados pelos empregadores (apenas 217 empresas no universo das regiões Norte, Centro e Alentejo apresentam níveis elevados de compromisso

## Relatório Final

com a ideia de não discriminação que as leve a produzir planos para as combater) e por elas próprias. As pessoas inquiridas atribuem muita importância e efeitos positivos aos percursos de formação e emprego de que beneficiaram, nos quais beneficiam as qualificações de nível 1 e 2. As empresas também valorizam os estágios-inserção, porque permitem conhecer o trabalhador, avaliar o seu potencial e criar condições para a inclusão. Se os estágios se revelam um fator de integração, os apoios às empresas constituem um estímulo que também funciona. A formação à medida continua a ser determinante, mas têm sido introduzidos elementos de rigidificação (maior formatação) que não favorecem a medida. As dificuldades na acessibilidade aos transportes funcionam em sentido contrário, como fator inibidor

581. Assinale-se um outro problema: a discriminação destas pessoas mantém-se, o que se comprova não apenas pelas taxas de emprego e desemprego, mas também pela proporção das que saem de formação para mais formação (dois terços fizeram duas formações ou mais), por vezes com curtas incursões no mercado, como se a formação substituísse o emprego. São particularmente valorizadas as competências pessoais e relacionais, utilizáveis em qualquer contexto e independentemente da qualificação técnica específica, que pode não coincidir com as oportunidades de emprego que possam surgir. Os beneficiários que tiveram apenas formação só 60,7% a tiveram certificada, ao passo que os que tiveram medidas de qualificação e acesso ao emprego obtiveram certificação em 75% dos casos. Nos questionários é referida a possibilidade de se melhorar a informação que chega às entidades empregadoras, muitas vezes desconhecedoras das medidas de apoio que existem. Mas não será por isso que o número de entidades que recorreram a apoios para a remoção de barreiras arquitetónicas é residual. O apoio aos Centros de Recursos, essenciais em todo o processo devido as competências periciais e em equipamentos que possuem, foi também considerado muito importante. Em geral, os beneficiários estão bastante satisfeitos com as medidas, e os empregadores também, tendendo a considerar que os trabalhadores com deficiência, ainda que nalguns casos apresentem dificuldades de adaptação ao posto de trabalho e à estrutura funcional da organização, e algumas limitações na produtividade, são capazes e produtivos. Mais de 90% das PCDI estão satisfeitas com as condições de trabalho, a utilidade do trabalho e as relações com colegas. O aspeto menos valorizado é a remuneração e a sustentação do emprego. Um bom indicador: após o estágio, 56,8% dos empregadores dizem ter contratado o estagiário. 68,8% dos apoiados tem um contrato de trabalho sem termo e a tempo integral, mas 72% recebem menos de € 800,00 de remuneração mensal.

582. As [bolsas de Ensino Superior a Jovens carenciados](#) tiveram uma taxa de compromisso de 175% e de execução de 137%, tendo ultrapassado em 70% a meta, que era de 41.500, atingindo 70.468 estudantes. À medida que o ensino superior se massifica este tipo de apoio pode tornar-se ainda mais premente, com grandes implicações para a mobilidade social dos jovens mais pobres. As medidas dirigidas à [comunidade cigana](#) registaram também baixas taxas de execução.

583. A [Iniciativa Emprego Jovem](#) que foi lançada a nível europeu para atender ao problema dos jovens NEET teve em Portugal uma execução desigual e com efeitos desencontrados. Funcionou bem na componente de estágios e apoios à contratação, mas pior na componente de qualificação e da Vida Ativa Jovem e ainda com níveis menos conseguidos quanto ao empreendedorismo, cujas metas estão comprometidas. Os jovens com maiores qualificações académicas estão mais representados entre os apoiados e as mulheres jovens também são menos apoiadas.

584. No [Programa Escolhas](#) salienta-se que as medidas que se implementam em cada território são interdependentes, e os impactos são do conjunto. A partir de um diagnóstico, cada projeto define duas de três prioridades, a educação, a empregabilidade e o desenvolvimento comunitário e participação. Assim, o treino de competências para a vida e a participação que são acionados na componente do desenvolvimento comunitário tendem a articular-se de forma positiva com a promoção do sucesso escolar e com a empregabilidade. Melhoram ainda a autoestima e a imagem, combatendo o ostracismo e melhorando as atitudes dos jovens. Os impactos poderiam ser maiores se (i) não fosse a limitação às prioridades pré-definidas, instituindo uma verdadeira lógica “*bottom-up*”, (ii) se os projetos tivessem uma maior dimensão (mais financiamento) e (iii) se tivessem uma duração que permitisse a mudança de dinâmicas de fundo no território. Os projetos com maiores impactos tendem a ser aqueles que perduram ao longo de várias gerações do Escolhas.

585. Assim, as atividades são meritórias, mas limitadas nos seus impactos. Foram apoiados 60 projetos na última geração (a 8ª), 10 no Alentejo, 20 no Centro e 30 no Norte. Desde a 5ª geração somaram-se 93 projetos. O número médio de participantes diretos ronda os 264. São promovidos por IPSS (33%), Câmaras Municipais (21%) e Associações de Desenvolvimento Local (20%) e as parcerias prolongam-se para lá das parcerias oficiais, envolvendo associações culturais e desportivas e empresas, por exemplo. Predomina a prioridade 1 (educação, inclusão digital, formação e qualificação) e a prioridade 3 (dinamização comunitária, saúde, participação e cidadania) e menos a prioridade 2 (emprego e empreendedorismo), sendo que dos 8.826 jovens participantes nos projetos da 8ª geração apenas 751 participaram em atividades deste eixo. 90% dos projetos combinam os eixos 1 e 3. É consensual a ideia de que os resultados escolares

## Relatório Final

melhoraram efetivamente, tal como as competências em TIC. São menos reportados resultados em termos de transição para o mercado de trabalho. Em geral, os ganhos foram muito relevantes, nomeadamente entre comunidades ciganas.

586. Por vezes o programa vem suprir faltas estruturais de equipamentos e serviços nas comunidades, desfocando a prioridade do trabalho com jovens em situação de pré-marginalidade, que era a vocação inicial.

587. Uma das tipologias de intervenção com pouca execução foi a do apoio às empresas para a produção de [Planos para a Igualdade](#) (11 entidades, havendo outras 69 com operações aprovadas). Infelizmente, não é por causa de já o terem ou por não precisarem de apoio. Outra medida de escasso impacto foi a [capacitação institucional dos parceiros com assento na CPCS](#), apenas com 21 projetos. O programa de apoio ao voluntariado também teve execução residual (compromisso:18% e execução 2%). Já no caso de outras medidas com um peso relativo reduzido, como o [programa de mediadores municipais e interculturais](#), a taxa de compromisso é superior a 100% (154%) e a de execução 37%. Também a [formação de públicos estratégicos](#) para o combate à exclusão social e o [apoio financeiro e técnico as organizações da sociedade civil](#) tiveram baixa execução. No conjunto, as prioridades associadas ao OE 3.4, na área da igualdade de oportunidades e de género, da desconstrução de preconceitos, do diálogo intercultural e inter-religioso, da inclusão de comunidades marginalizadas, do combate à discriminação, à violência doméstica e de género e do tráfico de seres humanos, embora tendo uma taxa de compromisso de 80%, só tiveram execução na ordem dos 40%.

588. O apoio e [proteção às vítimas de violência doméstica e de género e seus acompanhantes](#), bem como o [acompanhamento de agressores e diversas ações de informação dos públicos e de atores estratégicos e de formação](#) tem tido um papel fundamental na resposta ao problema da violência doméstica e de género. As respostas sociais existentes para apoio a estas pessoas, que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade são apenas as financiadas pelo PO ISE (a Rede Nacional de Apoio à Vítima), não se conhecendo outras que as pudessem substituir. Nesta área foram aprovados 168 projetos promovidos por 58 entidades beneficiárias diferentes, não apenas de apoio direto às vítimas e seus acompanhantes (em geral, os filhos), mas também de acompanhamento de agressores e de divulgação/sensibilização/informação ao público e a profissionais como professores, profissionais de saúde, técnicos de ação social e técnicos de intervenção (folhetos, material de difusão e de formação, material pedagógico, ferramentas informáticas) sobre violência doméstica, violência de género, igualdade de género, combate ao tráfico, violência a nível namoro, violência contra idosos. O melhor indicador da eficácia das respostas é o aumento dos casos reportados de violência, um fenómeno que, a acreditar na prevalência de desfechos mortais, não está a diminuir. A capacidade de atender as vítimas é avaliado como tendo crescido, mantendo-se estável a capacidade de as acolher.

589. As entidades envolvidas avaliam de forma positiva a qualidade dos serviços prestados, apesar de existirem referências à dificuldade de encaminhamento das vítimas para estruturas de acolhimento de emergência ou casas de abrigo, o que contrasta com a facilidade do encaminhamento para as polícias. Também as vítimas entrevistadas consideraram o atendimento e o acolhimento de qualidade, incluindo a questão da segurança e proteção. Porém, são poucas as casas de autonomização e o acesso a habitação a preços suportáveis.

590. Objeto de uma avaliação de impacto específica, os [Contratos Locais de Desenvolvimento Social \(CLDS\)](#) ultrapassaram os resultados a que se tinham proposto. Embora com o potencial de impacto limitado pela curta duração dos projetos e pela escassa dimensão do financiamento face à dimensão e natureza dos problemas que os territórios enfrentam, reforçados pela acentuação da divergência entre os territórios mais dinâmicos e os mais deprimidos, os CLDS tiveram um impacto significativo na dinamização das Redes Sociais Locais, estruturas permanentes que contribuem para aumentar a capacidade de resposta das instituições a esses problemas.

591. O alargamento da [oferta de serviços sociais e de saúde](#) teve um peso relativamente reduzido no Programa (3,9%), o que não o impediu de dar contributos de longo alcance para as políticas sociais no caso do MAVI. Incluem-se, neste OE, para além desta medida, a intervenção socioeducativa para pessoas idosas isoladas, a ação junto de agregados familiares vulneráveis, o apoio às comunidades imigrantes e a formação de técnicos da CPCJ e da Saúde. Destaca-se aqui a Rede Local de Intervenção Social (1/3 da dotação, com 128 projetos, que implementaram o [Atendimento e Acompanhamento Social](#), que permitiu aproximar a população dos serviços, os descentralizou e permitiu atendimentos mais personalizados. Porém, esta resposta foi descontinuada, prosseguindo os objetivos a ser concretizados no âmbito do chamado “pacote da descentralização”.

592. O MAVI, com uma taxa de compromisso de 127%, mudou efetivamente a vida de mais de 1.000 pessoas com deficiência ou incapacidade e a dos seus familiares e cuidadores, de forma profunda. Permitiu-lhes o acesso ao emprego, ao lazer e a um vasto conjunto de atividades que antes lhes estavam vedadas. Revelou além disso ter potencial não apenas para se expandir, mas também para afetar, com a lógica da promoção da autonomia e a orientação para os Direitos Humanos, outras políticas sociais.

## Relatório Final

593. A **Intervenção Precoce** também beneficiou do PO ISE, através da formação de técnicos e de profissionais do setor da saúde.

594. O OE 3.6, **empreendedorismo e inovação social** financia a Iniciativa Portugal Inovação Social, que tem uma taxa de compromisso um pouco superior a 100% e de execução de 40%. A avaliação é prejudicada pela ausência de indicadores e metas, mas as Parcerias para o Impacto e a Missão Portugal Inovação Social tiveram níveis de execução relativamente baixos (24% e 23%, respetivamente), ao passo que o Programa de Capacitação para o Investimento Social teve uma taxa de execução de 78%. Isso foi suficiente para construir um conjunto de soluções inovadoras, com potencial de transferibilidade. A medida de **Capacitação Institucional dos Parceiros da Economia Social** só deu origem a 23 projetos, abrangendo oito parceiros do CNES. Os respetivos resultados são pouco visíveis.

595. Um teste à eficiência do PO ISE implicaria a existência de uma aplicação alternativa dos recursos em medidas (ainda não inventadas) que permitissem produzir os mesmos resultados, ou uma execução mais económica das mesmas medidas. Nenhuma destas abordagens é viável no quadro da presente avaliação, a última por escassez de tempo e de recursos, a primeira por inexistência das ditas alternativas, restando como hipótese o desinvestimento nestas áreas de política. Ora, esta via retiraria o país do quadro dos padrões mínimos das economias e sociedades europeias, representando um insustentável recuo nas políticas de emprego, de coesão e de justiça social.

596. Tal não significa que não se possam retirar algumas conclusões importantes acerca da utilização do financiamento do PO ISE que se aproximem de uma análise da eficiência. A primeira é que as taxas de execução são, em geral, muito boas e, para isso, contribuíram as reprogramações, reafectações e ajustamentos realizados ao longo do tempo.

597. O PO ISE, como já bem se deixou perceber, é determinante para a existência das medidas que financia. Ele confere-lhes escala, quando não os viabiliza pura e simplesmente. Sem ele, a esmagadora maioria das medidas de política que apoia não seriam exequíveis, ou sê-lo-iam apenas de forma muito diminuta. Apenas 9,7% dos promotores afirmam que poderiam realizar as mesmas atividades, mas investindo menos, e outros 4,6% dilatando o tempo. Há uma dependência sistémica dos FEEL, na medida em que as medidas que apoia são centrais nos sistemas de emprego e combate à exclusão social e à pobreza.

598. Os procedimentos de gestão foram os adequados, apesar dos promotores se queixarem da burocracia, dos critérios de elegibilidade, dos prazos de decisão e da complexidade dos regulamentos, realidade a que a Gestão não pode fugir. Em certos programas, como os que têm uma dimensão territorial (Escolhas, Rede Social, CLDS) os meios e o tempo disponibilizados aos operadores no terreno são, de facto, muito curtos, dado que os efeitos da ação levam tempo a produzir-se, a aprofundar-se e a consolidar-se.

599. Em conclusão, os problemas a que o PO ISE pretende responder são muito fortemente afetados por dinâmicas a que o programa não pode, nem pretende responder. Assim, o andamento da pobreza, da exclusão social ou do desemprego são determinados por dinâmicas poderosas, políticas, sociais e de mercado que escapam, em grande medida, à influência do programa. A crise financeira, a crise das dívidas soberanas, agravada pelas políticas de austeridade, a crise pandémica, todas ocorridas em sequência e com efeitos acumulados, tiveram um efeito muito negativo naquelas dinâmicas. O PO ISE não tem a capacidade de as inverter, ou porque não atua nas áreas que as produzem, ou por limitação de recursos. Mas contribuiu para que, apesar da referida acumulação de efeitos, os mesmos tenham sido mitigados. Assim, o contributo do programa nos seus objetivos específicos, foi efetivamente importante para a coesão do país.

## RECOMENDAÇÕES GLOBAIS

600. De seguida apresentam-se as recomendações da avaliação.

### Monitorização estratégica, avaliação de resultados e preparação de futuras avaliações

<b>Recomendação 1</b>	<b>Criação de instrumentos e referenciais que permitam uma monitorização eficaz dos projetos e que preparem processos futuros de avaliação</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	n.a.
<b>Fundamentação</b>	<p>Existem fortes evidências da ausência de um sistema de informação e da necessidade de disponibilização de instrumentos de recolha, monitorização e avaliação comuns a todos os projetos, incluindo uma plataforma que permita colocação e recolha de dados para monitorização e avaliação de resultados e impactos e promover práticas reflexivas e de autoavaliação durante o ciclo de vida dos projetos. É notória também a necessidade de revisão dos indicadores de realização e resultado contratualizados que na ótica de grande parte das entidades beneficiárias, não são ajustados e claramente insuficientes para responder a uma orientação para resultados, para medir o contributo e o real efeito das atividades desenvolvidas.</p> <p>O nível de exigência atribuído aos critérios de avaliação não tem correspondência com o perfil de indicadores do Programa e não permite uma real avaliação dos resultados, assim como dos efeitos e impactos, fragilizando a capacidade de avaliar o projeto como um todo.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salienta-se a importância de ser revista a forma de avaliação das intervenções, designadamente no que respeita ao sistema de indicadores de resultado do Programa</li> <li>• A centralização da informação constituirá importante utilidade comum             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Permite a pilotagem e monitorização estratégica e análise das dinâmicas de execução e produção de efeitos/mudanças.</li> <li>✓ Permite a recolha de elementos base para a preparação dos futuros processos de avaliação</li> </ul> </li> <li>• Tendo em conta que a informação agregada sobre as dinâmicas de funcionamento do PO ISE não se encontra devidamente sistematizada (o que fragiliza o alcance, capacidade e utilidade da presente avaliação), deve ser construído um Dispositivo de monitorização estratégica e avaliação do programa que fosse alimentado por um Manual de avaliação a ser disseminado na programação 2030.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030</li> <li>✓ Grupo de Trabalho 2030</li> <li>✓ Todas as futuras AG dos novos PO / AD&amp;C</li> </ul>

### Sistemas de Informação

<b>Recomendação 2</b>	<b>Redesenhar/Melhorar os Sistemas de Informação</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	n.a.
<b>Fundamentação</b>	<p>Existem fortes evidências de fragilidades dos sistemas de informação e da necessidade de disponibilização de instrumentos menos rígidos, tais como Balcão 2020 e o SII FSE, entre outros.</p> <p>Em particular, o sentimento de desajustamento do SII FSE sente-se de forma mais presente no quadro dos beneficiários OI e BREPP do PO ISE. As Dificuldades sentidas são sobretudo referentes ao período de programação do PT2020.</p> <p>Estas dificuldades recaem em elementos diversos como as Dificuldades registadas no acesso e na utilização da plataforma, a natureza pouco <i>user friendly</i>, a articulação e interoperabilidade entre blocos modulares, o esforço de carregamento e reduzido custo benefício dos outputs e resultados obtidos, funcionalidades comprometidas (<i>Queries</i>, indicadores para avaliação, carregamento de dados,...).</p> <p>Acresce que os instrumentos criados para gestão dos FEEI contêm blocos de um ecossistema de sistemas de informação, mas registam problemas de ligação e interoperabilidade.</p>

Relatório Final

<b>Recomendação 2</b>	<b>Redesenhar/Melhorar os Sistemas de Informação</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	n.a.
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reforçar o processo de planeamento da construção de sistemas de informação, de forma integrada e que acautele o ciclo de vida dos projetos, envolvendo as diversas entidades de gestão do novo PO a criar</li> <li>✓ Reforçar e acautelar uma visão conjunta para as necessidades dos diversos programas a criar, desde o processo de candidatura até ao encerramento das operações (auditorias, elegibilidades, pagamentos, processos intermédios, devoluções, análise <i>ex post</i>,...)</li> <li>✓ Possibilitar opções de adaptação para diferentes perfis de Organismos Intermédios</li> <li>✓ Reforçar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos FEEI e melhorar a ligação entre blocos das aplicações existentes e a criar</li> <li>✓ Possibilitar o preenchimento único de campos comuns a diferentes candidaturas de uma mesma Entidade beneficiária</li> <li>✓ Eliminar campos de preenchimento considerados redundantes</li> <li>✓ Incrementar opções e níveis de automatismo nos outputs das plataformas</li> <li>✓ Criação de plataforma de informação que permita o repositório de elementos de monitorização e indicadores/evidências de avaliação comuns a todos os projetos, de acordo com a recomendação anterior</li> <li>✓ Reforçar a natureza <i>user friendly</i> das aplicações e sistemas a criar</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030</li> <li>✓ Grupo de Trabalho 2030</li> <li>✓ Empresas gestoras de Sistemas de informação dos FEEI</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> <li>✓ Empresas consultoras envolvidas</li> </ul>

**RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS**

**OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho**

<b>Recomendação 3</b>	<b>Reforçar a seletividade dos apoios para a participação dos grupos com maior desfavorecimento</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	§574-§577
<b>Fundamentação</b>	<p>Face às considerações realizadas ao longo da avaliação é notória a dificuldade de participação e criação de resultados nos grupos com maiores níveis de desfavorecimento.</p> <p>No caso das intervenções no mercado de trabalho e qualificação, não foi possível obter ganhos expressivos junto dos grupos com maior desfavorecimento tanto em termos de volume de emprego como dos padrões de qualidade do mesmo, ou seja, os menos qualificados e os mais velhos, sobretudo em alguns OE do Eixo 1 e no Eixo 2.</p> <p>O reforço da seletividade dos apoios é uma maneira de responder de forma mais eficaz aos problemas de partida e, também, de salvaguardar a própria eficiência da medida concentrando apoios naqueles que, claramente, mais afastados estão do mercado de trabalho. Esse objetivo remete para a utilidade de dar continuidade ao esforço que tem vindo a ser prosseguido de modelar a medida alinhando-a com as prioridades políticas.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desenhar incentivos mais seletivos do ponto de vista do público-alvo e que possam, por exemplo, combinar o investimento em qualificação com o apoio ao emprego.</li> <li>✓ Maior seletividade e uma maior discriminação dos grupos mais frágeis na ótica da inserção no mercado de trabalho e da promoção dos rendimentos.</li> <li>✓ Reforço dos incentivos atribuídos à contratação de mulheres e de desempregados mais velhos e à valorização salarial do seu trabalho.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ IEFP</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> </ul>

Relatório Final

**OE 3.1 - Promover o desenvolvimento das competências socioprofissionais, pessoais, sociais e básicas de grupos potencialmente mais vulneráveis, potenciando a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional.**

<b>Recomendação 4</b>	<b>Adaptações aos referenciais de formação profissional para PCDI</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	§580-§581
<b>Fundamentação</b>	<p>Os referenciais deveriam ser reavaliados e adaptados no sentido de se tornarem mais flexíveis, adequando-se às necessidades, competências e aspirações das pessoas com deficiência.</p> <p>A rigidez no âmbito dos referenciais de formação é criticada pela generalidade das entidades formadoras porque põe em causa a lógica dos percursos individualizados e as competências diferenciadas dos formandos.</p> <p>Apurou-se que a componente de formação teórica é mais intensa do que a componente de formação em contexto de trabalho, o que é sentido como desajustado nos 3 níveis de <i>stakeholders</i> (PCDI, Entidades Beneficiárias e Entidades Empregadoras).</p> <p>Acresce que perante as regras da formação cofinanciada, o número mínimo de formandos estipulado para a abertura de um novo curso impossibilita que, muitas vezes e em determinados cursos, que são necessários e que têm procura, quer por parte das PCDI, quer pelo mercado, não avancem.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aposta não só em formação específica numa determinada área profissional, mas igualmente reformular o modelo de formação/qualificação para PDCI", apostando, por exemplo no desenvolvimento de <i>soft skills</i> transdisciplinares (gestão comportamental, trabalho em equipa, tempos para a gestão da vida pessoal, competências digitais, etc.), com um enfoque mais intenso na área da deficiência intelectual e autismo, uma vez que são as áreas com menor integração profissional.</li> <li>✓ Necessidade de reformular o modelo atual de formação/qualificação no sentido de os indicadores de sucesso não contemplarem somente o n.º de certificações, mas sobretudo o impacto da formação/qualificação no acesso ao emprego e posteriormente na manutenção e qualidade do emprego.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Instituto da Segurança Social, I.P. e respetivos serviços distritais e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.,).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> <li>✓ INR, I.P.</li> <li>✓ ANQEP</li> </ul>

**OE 3.2 - Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos, assim como através da promoção do voluntariado, potenciador de inclusão social.**

<b>Recomendação 5</b>	<b>No plano da potencialização do Programa ESCOLHAS</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	§584-§586
<b>Fundamentação</b>	<p>No quadro da avaliação é evidente que o PE contém um largo conjunto de Intervenções dispersas, logo com poucos recursos e com pouca durabilidade. Assim, dificilmente se combatem mecanismos de reprodução da pobreza que estão profundamente inscritos nas estruturas sociais e culturais das comunidades. Sugestão: concentrar recursos em áreas prioritárias, permitindo intervenções mais estruturadas, abrangentes e eventualmente prolongadas.</p>

Relatório Final

<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aumentar o financiamento dos projetos, pelo menos, para garantir uma maior estabilidade e motivação das equipas</li> <li>✓ Reduzir a burocracia, em particular na gestão financeira de forma a permitir uma execução dos custos e a troca de orçamento entre rubricas e sub-rubricas mais célere</li> <li>✓ Considerar o aumento dos projetos para 3 ou 4 anos de forma a garantir uma maior continuidade das intervenções junto das crianças/jovens de forma a melhor promover a mudança de comportamentos e de atitudes com efeitos permanentes</li> <li>✓ Considerar valências na assessoria técnica que permitam ajudar as equipas no terreno a criarem formas mais sustentáveis de desenvolver as ações no terreno;</li> <li>✓ Considerar incluir indicadores de avaliação dos impactos nos territórios</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Alto Comissariado para as Migrações (ACM)</li> <li>✓ Estrutura de missão do Programa Escolhas</li> <li>✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030</li> <li>✓ Grupo de Trabalho 2030</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> </ul>

<b>Recomendação 6</b>	<b>Equacionar um novo modelo de intervenção de CLDS baseado em intervenções integradas multi fundo</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	<b>§590</b>
<b>Fundamentação</b>	<p>O programa tem fragilidades na questão da duração necessária a que as ações produzam impactos traduzidos em mudanças reais, assim como na questão da escala dos recursos investidos, quando comparada com a escala dos problemas.</p> <p>Do conjunto das evidências recolhidas, o fator externo que mais limitou as intervenções e o cumprimento dos objetivos dos CLDS reside na relação entre os problemas e a escala do financiamento e a crítica relação entre a duração dos projetos e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura num território de exclusão.</p> <p>Nessa lógica, foi unanimemente reconhecido que a duração do projeto não foi suficiente para criação de impacto significativo e duradouro no desenvolvimento social dos territórios.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estudar opções de intervenção Integradas que permitam uma programação <i>bottom up</i> com dimensões de intervenção alargadas entre ações de dinamização económica e de desenvolvimento social. A filosofia do modelo de DLBC e o modelo de Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas na Área Metropolitana de Lisboa (Aviso N.º 01/C03-i06.02/2022) podem constituir casos demonstrativos. Convém, no entanto, acautelar o risco da menor capacidade dos municípios em executar este tipo de intervenções.</li> <li>✓ Estudar opções de um modelo que combine operações Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) FEDER e FSE que permitam dar resposta efetiva a problemas territoriais, no âmbito do combate à pobreza e exclusão social, acautelando planos de ação e programação flexível.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> <li>✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030</li> <li>✓ Grupo de Trabalho 2030</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> </ul>

Relatório Final

**OE 3.4 Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades marginalizadas, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia integrada que atua nos domínios da prevenção, nomeadamente pela sensibilização das populações e instituições, a formação de públicos estratégicos e o apoio, acompanhamento, proteção e capacitação das vítimas**

<b>Recomendação 7</b>	<b>Promover uma estratégia de financiamento de projeto de longo prazo, no âmbito da Violência Doméstica, evitando/reduzindo períodos sem financiamento</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	§587-§588
<b>Fundamentação</b>	<p>No quadro das ações 3.17.1, 3.17.2 e 3.17.3, o PO ISE financia projetos que são serviços prestados à comunidade, com dimensão de atendimento e acolhimento de pessoas em situação particularmente vulnerável, por exemplo.</p> <p>A incerteza relativamente à continuidade do financiamento do projeto em curso é um fator limitador da ação das entidades beneficiárias com implicações ao nível dos recursos humanos da entidade beneficiária e do público-alvo pondo em causa a segurança das vítimas e a garantia do direito a acesso a um serviço especializado de qualidade.</p> <p>O apoio do PO ISE é, nestes casos, um serviço essencial à população beneficiária, devendo assegurar-se a continuidade e o reforço com financiamento do Estado, por exemplo, por via da CIG, organismo com responsabilidade na RNAVVD e ao nível do tráfico de seres humanos. Este financiamento cobre as regiões Norte, Centro e Alentejo, disponibilizando às populações abrangidas recursos possivelmente inexistentes ou escassos nessa região (NUTS II e NUTS III). O financiamento PO ISE possibilita a coesão territorial e contribui para a territorialização da RNAVVD, com carácter de proximidade, e para a implementação da RAPVT.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover avisos de concurso com períodos de candidatura intercalada de modo a assegurar a continuidade do projeto caso seja aprovado para financiamento.</li> <li>✓ Necessidade de reforçar as equipas e em reforçar a remuneração dos profissionais, promovendo a estabilidade e a continuidade de equipas especializadas.</li> <li>✓ Reforçar a capacitação de públicos estratégicos, nomeadamente, na área da justiça e das forças de segurança, no domínio da violência de género/violência doméstica e tráfico de seres humanos, de modo a reforçar a identificação da problemática e a correta intervenção por parte destes profissionais.</li> <li>✓ Alargar o espetro de entidades beneficiárias para o desenvolvimento de projetos na prevenção da reincidência de pessoas agressoras de violência de género/violência doméstica, uma área que carece de intervenção</li> <li>✓ Estender a temporalidade de projeto, sobretudo relacionados com o atendimento e acolhimento de vítimas de VG/VD e TSH</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030</li> <li>✓ Grupo de Trabalho 2030</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> <li>✓ EMIG</li> </ul>

**OE 3.5 - Alargar a oferta de serviços sociais e de saúde, adequando-os a necessidades emergentes e potenciando a transição de cuidados institucionais para cuidados de proximidade, bem como melhorar o acesso e a qualidade das respostas no âmbito dos sistemas de saúde, de ação social e prestação de cuidados, e de promoção e proteção das crianças.**

<b>Recomendação 8</b>	<b>Potencialização do MAVI</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	§592
<b>Fundamentação</b>	O MAVI é um projeto assente numa abordagem centrada na pessoa e que é fortemente valorizado pelos destinatários. Todavia, observa-se a existência de aspetos a melhorar.

Relatório Final

<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Garantir a continuidade do projeto e promover a sua integração no quadro da proteção social em Portugal enquanto resposta social autónoma.</li> <li>✓ Criar condições para proporcionar o acesso à assistência pessoal a um maior número de pessoas, de modo a abarcar todos os potenciais beneficiários que se encontram em lista de espera.</li> <li>✓ Considerar, face ao desejável alargamento da capacidade de apoio e do número de CAVI a mais beneficiários e de forma a possibilitar a sustentabilidade económica da resposta social, o estudo de uma forma de comparticipação financeira – ajustada aos rendimentos do destinatário ou dos seus familiares, tal como sucede em outras respostas sociais.</li> <li>✓ Apostar numa campanha alargada, utilizando os mais diversos meios de comunicação social no sentido de divulgar a resposta junto dos diversos públicos e partes interessadas.</li> <li>✓ Possibilitar o alargamento da prestação de apoio em assistência pessoal em meio escolar para destinatários a frequentar o ensino secundário com idade igual ou superior a 16 anos.</li> <li>✓ No plano da complementaridade entre respostas sociais criar um mercado social de arrendamento (em tipologia de residência individualizada ou de coabitação) para pessoas com deficiência – podendo eventualmente, integrar o contexto de residência de autonomização – em apartamentos/moradias na comunidade. Estes imóveis deverão ser descaracterizados e não sediados em espaços de instituições. Tal medida, tenderá a contribuir para gerar um sentimento de confiança nos utentes e familiares que presentemente se encontram institucionalizados, o que poderá fomentar uma progressiva desinstitucionalização conforme preveem as estratégias europeia e portuguesa para a deficiência.</li> <li>✓ No plano do exercício da atividade da assistência pessoal promover o reconhecimento institucional da profissão de assistente pessoal através da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ INR, I.P.</li> <li>✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030</li> <li>✓ Grupo de Trabalho 2030</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> </ul>

**OE 3.6 - Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas.**

<b>Recomendação 9</b>	<b>Reforçar a mais-valia do papel desempenhado pela EMPIS</b>
<b>Resposta à(s) Conclusão(ões)</b>	<b>§594</b>
<b>Fundamentação</b>	<p>A IPIS e as MPIS como um caso muito particular e bem-sucedido de forte investimento a montante da sua programação. Mas nem sempre foi claro o modo como medir o grau de disseminação da abordagem inovação social e os mecanismos para majorar o potencial de demonstração dos resultados das PPI com maior alcance de inovação, sobretudo ultrapassando dificuldades suscitadas pela novidade e hermetismo da linguagem e conceitos da inovação social. Em todo o caso, os impactos esperados, como o da criação e consolidação do ecossistema de inovação social não obteve evidências.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Recomenda-se que o novo ciclo de programação das MPIS continue e capitalize a experiência da EMPIS e que, através de um adequado reforço técnico e humano de equipas, se promova a especialização nas equipas de ativação especializando as funções de acompanhamento e ativação de projetos.</li> <li>✓ Desenvolvimento de ações sistemáticas de sensibilização de investidores sociais (já identificados a partir da avaliação da sua experiência e novos em função de áreas temáticas que correspondam ao seu interesse).</li> <li>✓ Desenvolvimento de ações sistemáticas de sensibilização junto de operadores de capital de risco e <i>Business Angels</i>, designadamente internacionais, tirando partido da notoriedade internacional da experiência portuguesa</li> <li>✓ Conceção e lançamento de um conjunto de ações de demonstração organizadas em torno da discussão de condições de transferibilidade de resultados de PPI</li> <li>✓ Desenvolvimento de uma ação de sensibilização e envolvimento de OES e investidores sociais focada na exploração de oportunidades de inovação incremental na abordagem a problemas sociais</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ EMPIS -Comissão Diretiva responsável pela gestão do novo ciclo de programação de MPIS</li> <li>✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030</li> <li>✓ Grupo de Trabalho 2030</li> <li>✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego</li> </ul>



## Referências Bibliográficas e Eletrónicas

### ► Portugal 2020 e Programas operacionais

Textos integrais dos Programas do Portugal 2020, <https://testesbalcao.portugal2020.pt/Portal2020/programas-operacionais-portugal-2020-2>.

(2013) Avaliação Ex-Ante do Acordo de Parceria Portugal 2020,

[https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/avaliacao/resultados\\_das\\_avaliacoes\\_pt2020/avaliacoes\\_ex\\_ante\\_dos\\_po\\_e\\_ap/ap\\_aval\\_exante.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/avaliacao/resultados_das_avaliacoes_pt2020/avaliacoes_ex_ante_dos_po_e_ap/ap_aval_exante.pdf).

(2014) Avaliações Ex-Ante do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego,

[https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/avaliacao/resultados\\_das\\_avaliacoes\\_pt2020/avaliacoes\\_ex\\_ante\\_dos\\_po\\_e\\_ap/avex\\_ante\\_rf\\_poise.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/avaliacao/resultados_das_avaliacoes_pt2020/avaliacoes_ex_ante_dos_po_e_ap/avex_ante_rf_poise.pdf).

(2014) Acordo de Parceria do Portugal 2020,

[https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/1\\_ap\\_portugal\\_2020\\_28julho\\_0.pdf](https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/1_ap_portugal_2020_28julho_0.pdf).

(2016) Orientações para o Planeamento e Preparação das Avaliações do Portugal 2020 em Plano Global De Avaliação 2014-2020, [https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/avaliacao/pgs\\_orientacoes\\_planeamento\\_preparacao.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/avaliacao/pgs_orientacoes_planeamento_preparacao.pdf).

(2020) Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia,

[https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/boletim\\_31dezembro2020\\_vf2.pdf](https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/boletim_31dezembro2020_vf2.pdf).

(2020) Relatório Anual dos Fundos da União Europeia 2019,

[https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/raf\\_2019\\_27072020\\_vf\\_0.pdf](https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/raf_2019_27072020_vf_0.pdf).

(2021) Plano de Avaliação PO ISE,

[https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115188/Plano+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+PO+ISE\\_5%C2%AA+Revis%C3%A3o\\_Mar2021.pdf/2fc1ff39-f204-40c3-b218-599adbf60a1b](https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115188/Plano+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+PO+ISE_5%C2%AA+Revis%C3%A3o_Mar2021.pdf/2fc1ff39-f204-40c3-b218-599adbf60a1b).

(2021) Plano Global de Avaliação do Portugal 2020,

[https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115188/PGA\\_PT2020\\_2020\\_Atualiza%C3%A7%C3%A3o+Jan2021.pdf/f9968109-5f0e-480e-9e6d-803b95a94669](https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/115188/PGA_PT2020_2020_Atualiza%C3%A7%C3%A3o+Jan2021.pdf/f9968109-5f0e-480e-9e6d-803b95a94669).

(2021) Lista de Operações Aprovadas no Portugal 2020, <https://www.portugal2020.pt/content/lista-de-operacoes-aprovadas>.

(s/d) Relatórios de execução anuais dos PO do PT2020, <https://www.portugal2020.pt/content/monitorizacao-0>.

### Legislação europeia

- Regulamento (UE) n.º 1303/2013 Geral dos Fundos Estruturais e de Investimento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013
- Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego.
- Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho.

### Legislação Nacional

- Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro - Modelo de Governação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais 2014-2020.
- Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.
- Portaria n.º 135-C/2013, de 28 de março.
- Portaria n.º 179-B/2015, de 17 de junho.

Relatório Final

➤ **Avaliação, Teoria da Mudança, Avaliação de Impacto Contrafactual, análise de clusters**

- Barban, N., de Luna, X., Lundholm, E., Svensson, I. & Billari, F. C., ‘Causal effects of the timing of life-course events: age at retirement and subsequent health’, *Sociological Methods & Research*, 2017, p. 0049124117729697.
- Caliendo, M. & Kopeinig, S. (2005). “*Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching*”, IZA Discussion Paper No. 1588, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, Bona.
- CESOP (2018), Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) - Relatório Final Revisto.
- CIES-Iscte (2021) Avaliação Intercalar do Modelo de Apoio à Vida Independente em Portugal.
- Comissão Europeia (2013), EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana (2013), EVALSED Sourcebook: Method and Technics.
- Comissão Europeia, Direção - Geral da Política Regional e Urbana (2014), Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Cohesion Fund European Regional Development Fund – Concepts and Recommendations.
- Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (2015), Guidance Document on Evaluation Plans.
- Comissão Europeia, Direção - Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (2015), Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund – Guidance document; Annex D - Practical guidance on data collection and validation.
- Cronin, H., Ferrara, A., Geraci, A., Hardiman, S., Judge, C., Mazzarella, G. & Santangelo, G., JobsPlus evaluation, EUR 30074 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-10534-3, doi:10.2760/986782, JRC119523.
- Diogo, F. (Coord.) (2021). “A pobreza em Portugal. Trajetos e quotidianos.” Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, ISBN: 978-989-9064-22-5.
- Duarte, N., Geraci, A., Granato, S., Mazzarella, G. & Mortágua, M. J., The evaluation of the Youth Employment Initiative in Portugal using Counterfactual Impact Evaluation methods, EUR 30318 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-20904-1, doi:10.2760/368100, JRC120942.
- EY Parthenon (2022), Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos - Lote 1 - Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)integração no mercado de trabalho dos adultos.
- EY Parthenon (2022a), Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos - Lote 2 - Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Melhoria das Qualificações e Melhoria da Qualidade dos Empregos dos Adultos Empregados
- Ferrão, João (2002). “Portugal, três geografias em recombinação: espacialidades, Mapas cognitivas e identidades territoriais”. Em *Lusotopie*, 2002/2, p. 151/158.
- Gertler, P. J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings & Christel M. J. Vermeersch. (2018), Avaliação de Impacto na Prática, segunda edição. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial.
- Hair, Joseph F. e William C. Black (2000), “Cluster Analysis”. Em Grimm, Laurence G. e Paul R. Yarnold (Eds), Reading and Understanding More Multivariate Statistics, Washington, DC, American Psychology Association.
- Iacus, S. M., King, G., & Porro, G. (2011). “*Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching*”, *Political Analysis*, 20(1), p. 1–24. doi:10.1093/pan/mpr013.
- IESE, PPLL Consult (2021) Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) - Relatório Final.
- IESE, Iscte-IUL e PPLL Consult (2021), Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, a Redução do Abandono Escolar Precoce e a Empregabilidade dos Jovens – Relatório Final
- IESE, Iscte-IUL, PPLL Consult e Improve Consult (2019), Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) – Relatório Final.

Relatório Final

- Nascimento, C. & Capucha, L. (2017). “Coordenadas GPS: um instrumento de avaliação”, *Sociologia online*, 14, pp. 29-52.
- Quaternaire Portugal (2022), *Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social - Relatório Final*.
- Reis, Elizabeth (2006). *Estatística Multivariada Aplicada*. Edições Sílado, p. 325.
- Rogers, P. (2008) *Using Program Theory to Evaluate Complicated and Complex aspects of Interventions*. *Evaluation*, Vol. 14, No. 1, 29-48.

➤ **Áreas Temáticas**

- ACIDI (2013) *Estratégia Nacional para a Inclusão das comunidades ciganas 2013-2020*.
- ACM (2014) *Handbook Empreendedorismo inclusivo, a Experiência do Programa Escolhas*, Lisboa.
- Adão, P., & Pereira, M. T. (2012). *As políticas de proteção no desemprego em Portugal*. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, 133-150.
- Alexandre, J., Barata, M. C., Oliveira, S., Almeida, S., & Gomes, J. (2020). *Avaliação externa do Programa Escolhas E7G: Relatório final*, Lisboa, ACM.
- Almeida, J.F., Capucha Luís, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Elisabeth Reis e Isabel Nicolau (1992). *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*. Oeiras: Editora Celta.
- Amâncio, Lígia (2004). *Aprender a Ser Homem – Construindo Masculinidades*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Ávila, Patrícia (2007), “Os contextos da literacia: percursos de vida, aprendizagem e competências-chave dos adultos pouco escolarizados”, *Sociologia, Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. 17-18, pp. 307-337.
- Azevedo, Joaquim (coord) (2014) *Avaliação intercalar do Programa Escolhas 5ª Geração, Relatório Final*, Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, Faculdade de Ciências Humanas Universidade Católica Portuguesa.
- Benavente, Ana, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Manuela Castro Neves (1987). *Do Outro Lado da Escola*. Lisboa: IED.
- Calado, Pedro (org) et.al (2014). *Empreendedorismo Inclusivo, a experiência do Programa Escolhas*. ESG Programa Escolhas, Lisboa.
- Calado, P. & Duarte, Vera (2015). *Programa Escolhas: um contributo na prevenção da delinquência juvenil em Portugal*. In Neves, S., Duarte, V., Barbosa, R. & Formiga, N, (Org.). *Violências na contemporaneidade em Portugal e no Brasil: teorias e práticas* (pp. 143-182), Maia.
- Capucha, Luís & Nogueira, José Miguel (2014). *Educação Especial em Portugal, os últimos 40 anos*, in RODRIGUES, Maria de Lurdes (Cord), *40 anos de Políticas de Educação em Portugal, Volume 1 – A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, Almedina, Coimbra.
- Capucha, Luís (2004). *Desafios da Pobreza*. Tese de Doutoramento ISCTE.
- Capucha, Luís (2016). “Inovação concetual e inovação nas políticas: chegar aos territórios onde estão as pessoas”. IX Congresso Português de Sociologia – Portugal, território de territórios, 6 a 8 de julho, Faro: Universidade do Algarve.
- Capucha, Luís (2019) *Pobreza e emprego: As paralelas não convergem*, *Sociologia Online, Revista da APS*.
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (2016), *Guia de Requisitos Mínimos de Intervenção em Situações de Violência Doméstica e Violência de Género*, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (2021a), *Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2021*, CIG/Unidade de Apoio à Estratégia e Planeamento.
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (2021b), *Audição da CIG na Subcomissão para a Igualdade e Não Discriminação, 7 de janeiro de 2021, disponível em <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fapp.parlamento.pt%2Fwebutils%2Fdocs%2Fdoc.pptx%3Fpath%3D6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764d554e425130524d52793954535535454c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b595>*

Relatório Final

[7526c5132397461584e7a595738764e3259784f4455304e5745744d4467345a6930304d544a6a4c574978593255745a544a684e5755354e5445324d6d4d354c6e42776448673d%26fich%3D7f18545a-088f-412c-b1ce-e2a5e95162c9.pptx%26Inline%3Dtrue&wdOrigin=BROWSELINK.](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/11/Indicadores_Chave_2021_FINAL.pdf)

- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (2021c), Igualdade de Género em Portugal: Indicadores-Chave 2021, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) / Unidade de Apoio à Estratégia e Planeamento, disponível em [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/11/Indicadores\\_Chave\\_2021\\_FINAL.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/11/Indicadores_Chave_2021_FINAL.pdf).
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e Associação para o Planeamento da Família (2020a), Violência Sexual na Relações de Intimidade: Manual de Boas Práticas, CIG/APF.
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e Associação para o Planeamento da Família (2020b), Guia de Requisitos Mínimos para Programas e Projetos de Prevenção Primária da Violência Contra as Mulheres e Violência Doméstica, CIG/Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade.
- Comissão Técnica Multidisciplinar para a melhoria da prevenção e combate à violência doméstica (CTM) (2019), Relatório final, CTM.
- Duarte, Isabel (Coord.), Cristina Roldão, João Manuel Nogueira e Sónia Costa (2007). “Avaliação externa do Programa Escolhas – 2ª Geração”, Cidades – Comunidades e Territórios, dez. 2007, Nº15, pp. 117-134.
- Friedman, John (1996). *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras: Editora Celta.
- Gonçalves, João & Nogueira, José Miguel (2013), O Emprego das Pessoas com Deficiência, Uma Abordagem pela Igualdade de Oportunidades, GEP-MSESS, Lisboa (policopiado).
- GREVIO (2021), Second General Report on GREVIO’s Activities. Covering the period from June 2019 to December 2020, Conselho da Europa.
- Guerreiro, Maria das Dores (coord.), Joana Aguiar Patrício e Leonor Duarte Castro (2016), Estudo Avaliativo sobre o Grau de Satisfação de Utentes da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica. Relatório Final, Lisboa, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, disponível em <https://www.cig.gov.pt/2017/01/novo-estudo-cig-satisfacao-de-utentes-da-rede-nacional-de-apoio-a-vitimas-de-violencia-domestica/>.
- Guerreiro, Maria das Dores Guerreiro, Joana Aguiar Patrício e Leonor Duarte Castro (2021), Dias de confinamento e de violência: a resposta dos serviços de apoio a vítimas de violência doméstica em tempos de pandemia Covid-19, em Portugal – Relatório Final, Lisboa, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa.
- Guerreiro, MD, Patrício, J.A., Coelho, A. R. & Saleiro, Sandra Palma (2015). Processos de Inclusão de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica: Educação, Formação Profissional e Empreendedorismo. Relatório Final. Iscte.
- Krug, Etienne et al. (Eds.) (2002), World report on violence and health, Geneva, World Health Organization.
- Lewis, Oscar (1979). *Os filhos de Sanchez*. Lisboa: Moraes.
- Madelino, F., & Matos, C. (2015). Políticas ativas de emprego, serviços públicos de emprego e tripartismo. Lisboa: IUL.
- Magano, Olga e Manuela Mendes (2014) Ciganos e políticas sociais em Portugal, Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto Número temático – Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais, 2014, pág. 15-35.
- Manita, Celina (2008), “Programas de intervenção em agressores de violência conjugal: intervenção psicológica e prevenção da violência doméstica”, Ousar Integrar – Revista de Reinserção Social e Prova, Lisboa, N.1, pp.21-32.
- Mendes, Manuela, Olga Mangano e Pedro Candeias (2014) Estudo nacional sobre as comunidades ciganas, Lisboa, ACM.
- Ministério da Administração Interna (2021), Relatório Anual de Segurança Interna 2020 (RASI), publicado em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUABR26oAUAAAA%3d>.
- Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (2012), “O Emprego das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade: Uma abordagem pela igualdade de oportunidades”, Lisboa, Gabinete de Estratégia e Planeamento

Relatório Final

- Neves, A. (2010). Os direitos das pessoas com deficiência no direito da União Europeia. Instituto de Ciências Jurídico – Políticas. Centro de Investigação de Direito Público.
- Nogueira, José Miguel (2019). As políticas públicas e a qualidade de vida das famílias com crianças com autismo: o caso da intervenção precoce na infância. Tese de doutoramento. ISCTE-IUL, Lisboa.
- Nogueira, José Miguel, Telmo, Isabel Cottinelli, Salvado, Ana, Godinho, Rui (2014), A Qualidade de Vida das Famílias com Crianças/Jovens com Perturbação do Espectro do Autismo em Portugal, diagnóstico e impactos sociais e económicos, FPDA, Lisboa.
- ODDH (2015), relatório Paralelo sobre a Monitorização dos Direitos Das Pessoas com Deficiência em Portugal, ODDH.
- ODDH (2017), “Pessoas com Deficiência em Portugal, Indicadores de Direitos Humanos”, ISCSP, Universidade de Lisboa
- ODDH (2017), Pessoas com Deficiência em Portugal - Indicadores de Direitos Humanos 2017. ODDH, Lisboa.
- ODDH (2018), Pessoas com Deficiência em Portugal - Indicadores de Direitos Humanos 2018. ODDH, Lisboa.
- ODDH (2019), Pessoas com Deficiência em Portugal - Indicadores de Direitos Humanos 2019. ODDH, Lisboa.
- ODDH (2020), Pessoas com Deficiência em Portugal - Indicadores de Direitos Humanos 2020. ODDH, Lisboa.
- ONU (2011), World report on disability 2011, in [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf).
- PO ISE (2020), Relatório de Execução Anual 2020: Resumo para os Cidadãos.
- República Portuguesa (2019), Guia de boas práticas dos órgãos de comunicação social na prevenção e combate à violência contra as mulheres e violência doméstica, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzMDM3AgDEZ%2b1sBAAAAA%3d%3d>, consultado em 15/12/2021.
- República Portuguesa (2020), Guia de Intervenção Integrada junto de Crianças ou Jovens Vítimas de Violência Doméstica, XXII Governo Constitucional, Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, disponível em [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/06/170-20\\_Guia\\_Intervencao\\_Integrada.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/06/170-20_Guia_Intervencao_Integrada.pdf).
- República Portuguesa (2021), Plano de Recuperação e Resiliência – Recuperar Portugal construindo o futuro – versão síntese aprovada (de 15/02/2021), Lisboa, Ministério do Planeamento.
- Rodrigues, Maria João (1999). *O Sistema de Emprego em Portugal*. Lisboa: Dom Quixote.
- Rogers, Patricia J. (2008), “Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”, *Evaluation*, vol. 14 (1), pp. 29-48.
- Teixeira, Paulo e Ana Oliveira (2018) Avaliação do Programa Escolhas 6º G, CRC-W, Lisboa, Universidade Católica.
- UN Women (2018), Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development, UN Women.
- United Nations (2020), Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19, United Nations.
- Veiga, Carlos (2006), *As Regras e as Práticas: fatores organizacionais e transformações na política de reabilitação profissional das pessoas com deficiência*, Lisboa, SNRIPD.

**Legislação nacional**

- Código Penal Português – Artigo 152º – Violência Doméstica. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675-70033887?ts=1672272000034>
- Decreto Regulamentar n.º 3/2020, de 14 de agosto, Altera as condições de organização e funcionamento das estruturas de atendimento, das respostas de acolhimento de emergência e das casas de abrigo que integram a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.
- Decreto Regulamentar n.º 2/2018, de 24 de janeiro, Regula as condições de organização e funcionamento das estruturas de atendimento, das respostas de acolhimento de emergência e das casas de abrigo que integram a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.

## Relatório Final

- Despacho n.º 5374/2020, Aprova os modelos de instrumentos previstos no Decreto Regulamentar n.º 2/2018, de 24 de janeiro, diploma que regula as condições de organização e de funcionamento das estruturas de atendimento, das respostas de acolhimento de emergência e das casas de abrigo que integram a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica.
- Despacho n.º 7108/2011, Estabelece os critérios de atribuição do estatuto de vítima.
- Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto, Alarga a proteção das vítimas de violência doméstica, alterando a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, o Código Penal e o Código de Processo Penal.
- Lei n.º 54/2020, de 26 de agosto, Reforça as medidas de proteção das vítimas de violência doméstica, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro.
- Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, Procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001.
- Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, Estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e revoga a Lei n.º 107/99, de 3 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de dezembro.
- Portaria n.º 197/2018, de 6 de julho, Procede à regulamentação do Decreto Regulamentar n.º 2/2018, de 24 de janeiro, diploma que regula as condições de organização e funcionamento das estruturas de atendimento, respostas de acolhimento de emergência e das casas de abrigo que integram a rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica, prevista na Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual.
- Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro, Aprova a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adotada em Istambul, a 11/05/2011.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto, Aprova medidas de prevenção e combate à violência doméstica.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2019, de 6 de março, Cria uma comissão técnica multidisciplinar para a melhoria da prevenção e combate à violência doméstica.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 «Portugal +Igual».
- Resolução do Parlamento Europeu 2021/C 456/19, de 21 de janeiro de 2021, publicada em 10 de novembro de 2021, sobre a Estratégia da UE para a Igualdade de Género.