



ImproveConsult
Consultoria e Estudos

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Relatório Final

julho, 2019

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

Equipa de Avaliação

Coordenação

Rui Godinho

Luís Capucha

Direção Executiva

Filipa Seiceira

Equipa Técnica

Paulo Pedroso (até abril 2018)

Maria João Pena

Maria João Rauch

Ana Rodrigues

Tatiana Alves

Pedro Estêvão

Gisela Ferreira

Ana Simões

João Fermisson

Catarina Pereira

Peritos

António Oliveira das Neves

João Emílio Alves

Maria das Dores Guerreiro

Nuno Duarte



Resumo

O presente volume corresponde ao relatório final do Estudo de Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), enquadrando-se no âmbito do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020) e dos PO ISE, POR Lisboa e POR Algarve. Corresponde à primeira avaliação específica do programa CLDS. Teve como objetivos: a) identificar o grau de eficácia e eficiência e os impactos do Programa no QREN, face aos objetivos propostos; b) explicitar a forma como as intervenções apoiadas no QREN produziram os efeitos observados, em que circunstâncias e em que contextos o fizeram e os fatores críticos de sucesso (e de insucesso); c) estabelecer evidência sobre o racional que sustenta o Programa CLDS do QREN; d) aferir, à luz dessa evidência e dos elementos de contexto regulamentar, socioeconómico e organizacional que enquadram a implementação do PT2020, a adequação dos instrumentos de apoio previstos no atual período de programação face aos objetivos que prosseguem e identificar eventuais necessidades de ajustamento que favoreçam a eficácia, eficiência e sustentabilidades das intervenções.

Os CLDS são um programa de intervenção que assenta estratégia que combina a indução *top-down* de mudança com a seleção dos territórios e a rentabilização de recursos da comunidade, com o reforço de dinâmicas *bottom-up* de desenvolvimento socio-territorial, com o estímulo à participação das entidades locais, pelo estabelecimento de parcerias, pela forma como é definido o diagnóstico e os planos de ação, e pelo modo como são concretizadas as ações. O programa estrutura-se em três eixos: eixo 1 dirigido ao emprego, formação e qualificação; eixo 2 dirigido à intervenção familiar e parental; e dirigido à capacitação das comunidades e das instituições locais. Adicionalmente, a primeira geração do programa contou com um eixo 4, dirigido à informática e à acessibilidade.

O programa CLDS teve até ao momento quatro gerações: CLDS (iniciado em 2007); CLDS + (iniciado em 2012); CLDS 3G (iniciado 2015) e CLDS 4G (iniciado em 2018). O presente estudo incide sobre as primeiras duas gerações, incluindo também informação detalhada a respeito da terceira.

Este estudo de avaliação procedeu à reconstrução da teoria da mudança do programa CLDS e ao estabelecimento de um conjunto exaustivo de hipóteses sobre os seus efeitos. Durante a sua produção, a equipa aplicou um leque diversificado de técnicas de recolha de informação, incluindo análise estatística, análise financeira, entrevistas semidiréticas, inquéritos por questionário presenciais e online e focus-group. Embora se tenha deparado com muitas limitações ao nível da informação disponível sobre o programa, o trabalho da equipa permitiu alcançar conclusões sólidas sobre a relevância, a coerência, a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade do programa CLDS

O programa CLDS parte, nas suas origens, do reconhecimento que o território é uma dimensão essencial para o combate à pobreza. Este diagnóstico está correto mas sua concretização no desenho do programa acaba por ser deficiente, pois o programa promove projetos de duração e volume de recursos desadequados à escala dos problemas que os projetos CLDS pretendem abordar. O programa tem-também se caracterizado por um crescendo de rigidez com o suceder das gerações o que é obstáculo à adequação aos problemas realmente existentes em cada território. Tal não implica que as atividades dos projetos CLDS sejam inúteis e ainda menos que, de modo geral, não se tenham executado as atividades propostas em benefício das pessoas abrangidas. O problema é antes que tais ações e objetivos são, no geral, largamente insuficientes face à dimensão dos problemas dos territórios vulneráveis.

Um objetivo do programa CLDS que, no geral, foi conseguido, foi o seu intuito de se constituir como um instrumento de reforço da Rede Social. Foram também identificadas sinergias fortes com as intervenções dos serviços IIEFP e da medida RSI.

No entanto, o reverso desta dinâmica das equipas dos projetos CLDS é a relativa passividade dos parceiros locais. Na maioria dos projetos CLDS, a coordenação e a execução foram assumidas por uma única entidade, geralmente escolhida pela sua experiência na gestão de intervenções financiadas por fundos comunitários e por dispor de dimensão financeira

para suportar os tempos prolongados de processamento de pedidos de reembolso. As restantes instituições locais são, em geral, envolvidas apenas na medida das necessidades de implementação das ações.

À sua escala, os projetos CLDS reportam ter alcançado os seus objetivos. No entanto, esse sucesso ser bastante desigual. Áreas como a intervenção familiar e a mudança de atitudes e disposições dos destinatários são mais valorizadas do que a transformação efetiva das suas condições de vida. Tal faz rejeitar que muitos projetos CLDS tenham caído numa lógica mais tradicional de assistência social centrada na família, subalternizando intervenções dirigidas a outros fatores estruturais da pobreza, como a promoção da inclusão no mercado de trabalho, o fortalecimento do tecido associativo local e do “empowerment” das comunidades, e a transformação das lógicas de intervenção dos serviços locais.

Os fatores que mais influenciaram os resultados dos projetos CLDS foram a competência das equipas técnicas, a capacidade das entidades coordenadoras e executoras, sobretudo as competências e o funcionamento da equipa técnica, a liderança e a sua capacidade para envolver os parceiros, os técnicos e as populações. Em contraste, destacam-se como fatores inibidores o carácter obrigatório das ações, a 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. Fica claro que os problemas a que o programa CLDS se pretendia dirigir justificariam um outro enquadramento regulamentar, uma outra lógica de seleção dos territórios e de concentração de recursos de modo a conferir aos projetos a escala suficiente para inverter as situações de pobreza. No entanto, face aos objetivos limitados dos CLDS, o volume de financiamento acabou por não se revelar desadequado. Identificaram-se, contudo, algumas dimensões críticas, destacando-se sobretudo a rigidez das regras de financiamento e falhas ao nível da eficiência operativa. Neste âmbito, destacam-se as deficiências ao nível do apoio e da orientação aos projetos por parte do ISS e PO ISE, em particular no que respeita ao cumprimento dos procedimentos administrativos requeridos pelo programa.

A sustentabilidade das intervenções CLDS gera fortes preocupações. Existem poucas evidências de que os serviços e atividades CLDS apoiados permaneçam em funcionamento após o término do apoio do programa. Os casos em que as atividades continuam a ser asseguradas por outras instituições locais e de absorção de técnicos CLDS por essas instituições são minoritários. Em geral, o património de intervenção e governação dilui-se no término do programa CLDS – e, por vezes, mesmo até nas transições entre gerações do programa.

Assim, e 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, dada a forte dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção, acaba por resultar num elevado risco de rápido drop off. Finalmente, foi considerada a questão do Valor Acrescentado Europeu. Face ao atual quadro político e financeiro de Portugal, a política territorial de luta contra a pobreza tem dependido totalmente dos FEEI. A intervenção levada a cabo pelos projetos CLDS influenciou, ainda que de forma limitada, a situação dos grupos socialmente mais desfavorecidos e do tecido institucional local – tecido esse que suporta parte das políticas de desenvolvimento social no país. E tais resultados têm, por força de razão, de ser atribuídos aos FEEI.

Abstract

This volume corresponds to the final report of the Impact Assessment Study of Local Social Development Contracts (CLDS), within the scope of the Global Evaluation Plan for Portugal 2020 (PGA PT2020) and the Operational Programme for Social Inclusion and Employment, the Lisbon Regional Operational Programme and the Algarve Regional Operational Programme. Corresponds to the first specific evaluation of the CLDS programme. Its objectives were as follows: a) to identify the degree of effectiveness and efficiency and the impacts of the Programme in the NSRF, given the proposed objectives; b) to explain how the interventions supported by the National Strategic Referencial Framework for 2007-2013 (QREN) produced the observed effects, in what circumstances and in what contexts they did so and the critical success (and failure) factors; c) to establish evidence on the rationale behind the QREN's CLDS Programme; d) to assess, in light of this evidence and of the elements of regulatory, socio-economic and organisational context that frame the implementation of the PT2020, the adequacy of the support instruments foreseen in the current programming period to the goals they pursue and to identify possible adjustment needs that favour the effectiveness, efficiency and sustainability of interventions.

CLDS is an intervention programme based on a strategy that combines the top-down induction of change with the selection of territories and the profitability of community resources, with the reinforcement of bottom-up dynamics of socio-territorial development, with the encouragement of the participation of local entities, by the establishment of partnerships, by the way the diagnosis and action plans are defined, and by the way the actions are implemented. The programme is structured in three axes: axis 1 for employment, training and qualification; axis 2 for family and parental intervention; and for the empowerment of communities and local institutions. In addition, the first generation of the programme had an axis 4, aimed at information technology and accessibility.

The CLDS programme has so far had four generations: CLDS (started in 2007); CLDS + (started in 2012); CLDS 3G (started in 2015) and CLDS 4G (started in 2018). This study focuses on the first two generations, also including detailed information on the third.

This evaluation study reconstructed the theory of change of the CLDS programme and established a comprehensive set of hypotheses about its effects. During its production, the team applied a diverse range of information-gathering techniques, including statistical analysis, financial analysis, semi-structured interviews, face-to-face and online surveys and focus-groups. Although the team's work encountered many limitations in terms of the information available on the programme, it was able to reach solid conclusions on the relevance, coherence, effectiveness, efficiency and sustainability of the CLDS programme.

The CLDS programme starts from the recognition that the territory is an essential dimension for the fight against poverty. This diagnosis is correct, but its implementation in the design of the programme ends up being deficient, as the programme promotes projects of unsuitable duration and volume of resources at the scale of the problems that the CLDS projects intend to address. The programme has also been characterised by a growing rigidity with the succession of generations, which is an obstacle to adapting to the problems that actually exist in each territory. This does not imply that the activities of the CLDS projects are useless and even less that, in general, the proposed activities have not been carried out for the benefit of the people covered. Rather, the problem is that such actions and objectives are, in general, largely insufficient in relation to the scale of the problems of vulnerable territories.

One objective of the CLDS programme, which was generally achieved, was to become an instrument for strengthening the Social Network. Strong synergies have also been identified with the interventions of the EFSI services and the SII measure.

However, the downside of this dynamic of CLDS project teams is the relative passivity of local partners. In the majority of CLDS projects, coordination and implementation were undertaken by a single entity, generally chosen for its experience in the management of interventions financed by EU funds and for having the financial dimension to support the long

processing times for reimbursement requests. The other local institutions are generally involved only to the extent of the implementation needs of the actions.

At their scale, CLDS projects report having achieved their objectives. However, this success is quite uneven. Areas such as family intervention and changing the attitudes and dispositions of recipients are more valued than the effective transformation of their living conditions. This gives rise to fears that many CLDS projects have fallen into a more traditional logic of family-centred social assistance, subordinating interventions aimed at other structural factors of poverty, such as the promotion of inclusion in the labour market, the strengthening of the local associative fabric and the empowerment of communities, and the transformation of the intervention logic of local services.

The factors that most influenced the results of the CLDS projects were the competence of the technical teams, the capacity of the coordinating and executing entities, especially the skills and functioning of the technical team, leadership and its capacity to involve partners, technicians and populations. In contrast, the following inhibiting factors stand out: the mandatory nature of the actions, the relationship between the problems and the scale of funding, and the critical relationship between the duration of the projects and the time it takes to produce lasting change in a territory of exclusion.

It is clear that the problems that the CLDS programme was intended to address would justify another regulatory framework, a different logic of selection of territories and concentration of resources in order to give the projects sufficient scale to reverse poverty situations. However, given the limited objectives of CLDS, the volume of funding did not turn out to be inadequate. However, some critical dimensions were identified, particularly the rigidity of the funding rules and failures in terms of operational efficiency. In this context, we highlight the deficiencies in terms of support and guidance to projects by the ISS and the ISE OP, particularly with regard to compliance with the administrative procedures required by the programme.

The sustainability of CLDS interventions generates strong concerns. There is little evidence that the supported CLDS services and activities will remain in place after the end of programme support. Cases where activities continue to be provided by other local institutions and where CLDS staff are absorbed by these institutions are in the minority. In general, the legacy of intervention and governance is diluted at the end of the CLDS programme - and sometimes even in the intergenerational transitions of the programme.

Thus, and notwithstanding the notorious results declared by the system of actors regarding the permanence of technical skills for the promotion of social development in the territories, the increase in cooperation between institutions in the territory and the activity of associations and organisations created under the CLDS, given the strong dependence on funding for the existence of the intervention model, it ends up resulting in a high risk of rapid drop off. I

Finally, the issue of European added value was considered. Given Portugal's current political and financial framework, the territorial policy to fight poverty has been totally dependent on the ESI Funds. The intervention carried out by the CLDS projects has influenced, albeit to a limited extent, the situation of the most socially disadvantaged groups and the local institutional fabric - a fabric that supports part of the social development policies in the country. And these results must, for good reason, be attributed to the ESI Funds.

Índice

Introdução	1
1. Enquadramento e contexto do objeto da avaliação	2
2. Objetivos da Avaliação	15
3. Metodologia	17
3.1. Síntese da abordagem metodológica.....	17
4. Resposta às Questões de Avaliação	23
4.1. Relevância.....	23
4.2. Coerência.....	28
4.3. Eficácia.....	37
4.4. Eficiência.....	89
4.5. Impacto.....	94
4.6. Sustentabilidade.....	96
4.7. Valor Acrescentado Europeu.....	100
5. Conclusões da avaliação	103
6. Recomendações	106
Referências Bibliográficas e Eletrónicas	116

Índice de Ilustrações

<i>Ilustração 1 – Explicitação da teoria da mudança do Programa CLDS</i>	3
<i>Ilustração 2 - Distribuição dos CLDS, por concelho</i>	9
<i>Ilustração 3 - Distribuição dos CLDS 3G, por concelho</i>	9
<i>Ilustração 4 - Distribuição dos CLDS+, por concelho</i>	9
<i>Ilustração 5 - Número de gerações de CLDS, por concelho</i>	9
<i>Ilustração 6 - Estratégia e instrumentos do paradigma de intervenção dos CLDS</i>	10
<i>Ilustração 7 – Sistema de atores</i>	11
<i>Ilustração 8 – Objetivos, critérios e questões de avaliação</i>	16
<i>Ilustração 9 - Abordagem metodológica e técnicas de recolha de informação</i>	17
<i>Ilustração 10 – Modelo de produção de efeitos</i>	40
<i>Ilustração 11 – Passos de operacionalização da ACQ</i>	86

Índice de Tabelas

<i>Tabela 1- Caracterização dos territórios a abranger pelos CLDS</i>	5
<i>Tabela 2 - Relação entre a tipologia-diagnóstico e os municípios cobertos</i>	6
<i>Tabela 3 - Tipo de CLDS por tipo da tipologia-diagnóstico</i>	7

<i>Tabela 4 - Distribuição dos concelhos com CLDS+ para territórios especialmente afetados pelo desemprego pelos quartis do rácio de desempregados e de DLD na população</i>	<i>7</i>
<i>Tabela 5 - Distribuição dos concelhos com CLDS+ para territórios com situação crítica de pobreza, particularmente a infantil pelos quartis dos rácios de beneficiários de RSI e de crianças com processo de Abono de Família no 1º escalão</i>	<i>8</i>
<i>Tabela 6 – Métodos, Abordagens vs Questões de Avaliação</i>	<i>18</i>
<i>Tabela 7 – Estudos de caso efetuados.....</i>	<i>21</i>
<i>Tabela 8 - Taxa de resposta dos inquéritos por questionário.....</i>	<i>22</i>
<i>Tabela 9 - Grau de relevância dos eixos/ações de intervenção ao diagnóstico de situação de partida e aos problemas de pobreza e exclusão social (médias).....</i>	<i>25</i>
<i>Tabela 10 - Grau de Adequação das alterações ao nível do Programa às necessidades dos públicos-alvo e territórios (médias).....</i>	<i>25</i>
<i>Tabela 11 - Grau de adequação do modelo de operacionalização do Programa (médias)</i>	<i>26</i>
<i>Tabela 12 - Entidades coordenadoras, por geração do CLDS (%).....</i>	<i>29</i>
<i>Tabela 13 – CLDS com e sem entidades executoras para além da coordenadora, por geração de CLDS (%)... </i>	<i>30</i>
<i>Tabela 14 – Mudanças trazidas pela realização de CLDS às relações de parceria no concelho (segundo os núcleos executivos dos CLAS).....</i>	<i>30</i>
<i>Tabela 15 – Mudanças trazidas pela realização de CLDS às relações de parceria no concelho (segundo as entidades coordenadoras de CLDS) (%).....</i>	<i>31</i>
<i>Tabela 16 - Observação de efeitos não esperados pelas entidades coordenadoras de CLDS e pelos núcleos executivos do CLAS (%)</i>	<i>31</i>
<i>Tabela 17 - Mudanças trazidas pela realização dos CLDS às relações de parceria no concelho, por tipo de instituição respondente (%).....</i>	<i>33</i>
<i>Tabela 18 - Posicionamento face à articulação do CLDS com o CLAS e IEFP, concordância por afirmação (médias).....</i>	<i>34</i>
<i>Tabela 19 - Grau de alinhamento dos Planos de Ação com o Diagnóstico Social e com o PDS, atribuído pelas entidades coordenadoras do CLDS e pelos núcleos executivos do CLAS</i>	<i>35</i>
<i>Tabela 20 - Situação dos CLDS face aos objetivos fixados para a execução física, por geração (%).....</i>	<i>37</i>
<i>Tabela 21 - Situação dos CLDS face aos objetivos de execução financeira, por geração de CLDS (%).....</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 22 - Motivos para o não alcançar dos objetivos de execução financeira, por geração de CLDS (%).....</i>	<i>38</i>
<i>Tabela 23 - Situação dos CLDS face aos objetivos fixados ao nível de resultados (%)</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 24 - Legenda para a análise do teste às hipóteses</i>	<i>39</i>
<i>Tabela 25 - Síntese dos resultados dos testes às hipóteses.....</i>	<i>41</i>
<i>Tabela 26 - Quadro de aferição das evidências Melhoria da empregabilidade (H1.1)</i>	<i>44</i>
<i>Tabela 27 - Quadro de aferição das evidências: Melhoria da empregabilidade (H1.2)</i>	<i>45</i>
<i>Tabela 28 - Quadro de aferição das evidências: Mais procura de emprego (H2.1)</i>	<i>47</i>
<i>Tabela 29 - Quadro de aferição das evidências: Mais procura de emprego</i>	<i>48</i>
<i>Tabela 30 - Quadro de aferição das evidências Aumento do empreendedorismo.....</i>	<i>51</i>
<i>Tabela 31 - Quadro de aferição das evidências Melhoria da inserção profissional dos jovens (H4.1 e H4.2) ..</i>	<i>53</i>
<i>Tabela 32 - Quadro de aferição das evidências Melhoria da inserção profissional dos jovens (H4.3 e H4.4) ..</i>	<i>55</i>
<i>Tabela 33 - Quadro de aferição das evidências Melhoria das competências parentais (H5.1)</i>	<i>57</i>
<i>Tabela 34 - Quadro de aferição das evidências Melhoria das competências parentais (H5.2)</i>	<i>58</i>
<i>Tabela 35 - Quadro de aferição das evidências Resiliência das famílias aumentada pela capacitação e empoderamento (H6.1)</i>	<i>60</i>

<i>Tabela 36 - Quadro de aferição das evidências Resiliência das famílias aumentada pela capacitação e empoderamento (H6.2 e H6.3)</i>	61
<i>Tabela 37 - Quadro de aferição das evidências mais participação cidadã dos jovens</i>	63
<i>Tabela 38 - Quadro de aferição das evidências Menor isolamento de idosos</i>	65
<i>Tabela 39 - Quadro de aferição das evidências Maior solidariedade intergeracional</i>	66
<i>Tabela 40 - Quadro de aferição das evidências Aperfeiçoamento dos processos participativos (H10.1)</i>	68
<i>Tabela 41 - Quadro de aferição das evidências Aperfeiçoamento dos processos participativos (H10.2)</i>	69
<i>Tabela 42 - Quadro de aferição das evidências Aperfeiçoamento dos processos participativos (H10.3)</i>	70
<i>Tabela 43 - Quadro de aferição das evidências Maior auto-organização e criação de associações</i>	72
<i>Tabela 44 - Quadro de aferição das evidências Maior acesso às TIC</i>	74
<i>Tabela 45- Grau de adequação do perfil das entidades coordenadoras (médias)</i>	76
<i>Tabela 46 - Grau de contributo das entidades participantes para a boa execução do projeto (médias)</i>	77
<i>Tabela 47 - Fatores de influência positiva (médias)</i>	78
<i>Tabela 48 - Fatores de influência negativa (médias)</i>	79
<i>Tabela 49 - Apreciação do grau de alinhamento dos Planos de ação com as necessidades e problemas identificados nos instrumentos da Rede Social (médias)</i>	81
<i>Tabela 50 - Visões contrastantes sobre a articulação com os instrumentos de planeamento das redes sociais</i>	82
<i>Tabela 51 - Grau de adequação das alterações introduzidas com o programa CLDS+ para a eficácia do programa (médias)</i>	84
<i>Tabela 52 - Grau de adequação das alterações introduzidas para ajustar o Programa às necessidades concretas do território de intervenção (médias)</i>	84
<i>Tabela 53 - Matriz ACQ</i>	87
<i>Tabela 54 - Dotação afeta aos CLDS</i>	90
<i>Tabela 54 - Grau de adequação de dimensões relativas às despesas elegíveis, montantes e duração dos CLDS face às necessidades de intervenção e ao perfil de ações obrigatórias e influencia dos montantes e duração dos CLDS no cumprimento dos objetivos</i>	91
<i>Tabela 55 - Grau de adequação de dimensões relativas às despesas elegíveis, montantes e duração dos CLDS face às necessidades de intervenção e ao perfil de ações obrigatórias e influencia dos montantes e duração dos CLDS no cumprimento dos objetivos por geração de CLDS (médias)</i>	91
<i>Tabela 56 – Custo médio mensal (valores médios)</i>	92
<i>Tabela 57 - Desenvolvimento das ações realizadas sem financiamento do CLDS</i>	92
<i>Tabela 58 – Avaliação do acompanhamento pelo ISS (média)</i>	93
<i>Tabela 59 – Previsão de probabilidade de sustentabilidade das ações para CLDS e CLDS+ (%)</i>	97
<i>Tabela 60 – Previsão de probabilidade de sustentabilidade das ações, (média)</i>	99

SIGLAS/ACRÓNIMOS

ABT	Avaliação Baseada na Teoria
ACQ	Análise Comparativa Qualitativa
AG	Autoridade de Gestão
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CE	Comissão Europeia
CLAS	Conselho Local de Ação Social
CLDS	Contrato Local de Desenvolvimento Social
CM	Câmara Municipal
CMR	Contexto, Mecanismo, Resultado
CSF	Comissão Social de Freguesia
DLD	Desempregado de Longa Duração
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSE	Fundo Social Europeu
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
INO	Iniciativa Novas Oportunidades
IPSFL	Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos
ISS	Instituto de Segurança Social, I.P.
JF	Junta de Freguesia
NE	Núcleo Executivo
OE	Objetivo Específico
PDS	Plano Desenvolvimento Social
PNACE	Plano Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego
PNAI	Plano Nacional de Ação para a Inclusão
PO	Programa Operacional
POCH	Programa Operacional Capital Humano
POEFDS	Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
POR	Programa Operacional Regional
PT2020	Portugal 2020
QA	Questão de Avaliação
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
TdM	Teoria da Mudança
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
VAE	Valor Acrescentado Europeu

Introdução

1. Este documento corresponde ao Relatório Final Preliminar do Estudo de Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), o qual, nos termos constantes do Caderno de Encargos, sistematiza a análise final da informação, bem como os resultados e conclusões respeitantes às questões de avaliação.

2. Em termos de estrutura, este Relatório respeita as orientações expressas no Anexo II do Caderno de Encargos, encontrando-se organizado em torno dos seguintes capítulos e conteúdos:

- **Enquadramento e contexto do objeto da avaliação**, onde se procede a uma breve contextualização e apresentação geral do objeto de avaliação, e se apresenta uma versão resumida da Teoria da Mudança (TdM);
- **Objetivos e âmbito da avaliação**, com os objetivos e a delimitação do objeto da avaliação;
- **Metodologia da avaliação**, que contém a síntese da abordagem metodológica prosseguida, bem como a descrição das técnicas e processos de recolha e análise de informação desenvolvidos;
- **Resposta às questões de avaliação**, onde são apresentados os resultados da recolha e análise de informação efetuada referentes a cada uma das questões de avaliação;
- **Principais conclusões e recomendações**, onde são apresentadas as principais conclusões e recomendações da avaliação;
- **Referências bibliográficas e eletrónicas** consultadas.

3. Os Anexos ao presente relatório são apresentados em volume autónomo.

1. Enquadramento e contexto do objeto da avaliação

4. Os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), tal como criados pela Portaria nº 396/2007, têm como finalidade “promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de ações a executar em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos.” (art. 2º da Portaria nº 396/2007). Os CLDS materializam uma estratégia nacional para a inclusão social que visava dar continuidade aos programas de combate à pobreza existentes desde os anos 80 do século XX e dar corpo à nova estratégia do Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI) 2006-2008 (embora a referência a esses contratos exista desde o primeiro PNAI, 2001-2003), implementando ao mesmo tempo correções a fragilidades detetadas no programa PROGRIDE.

5. Nas suas três gerações (CLDS, CLDS+ e CLDS 3G)¹, os CLDS foram apoiados pelos FEEI – em particular através do FSE. As duas primeiras fases (CLDS e CLDS+) decorreram no quadro do QREN (2007-2013), sendo objeto de financiamento através da Tipologia de Intervenção 6.13 “*Contratos Locais de Desenvolvimento Social*”, do Eixo 6 “*Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social*” do Programa Operacional Potencial Humano (POPH) e das correspondentes tipologias de intervenção do Eixo 8 “*Algarve*” e Eixo 9 “*Lisboa*”, visando “criar condições de maior equidade social no acesso a direitos de participação cívica, à qualificação e educação e ao mercado de trabalho”.²

6. Já durante o atual período de programação (PT2020), a terceira geração do programa (CLDS 3G) é financiada pela Tipologia de Operação “*Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)*”, enquadrada no objetivo temático 9 – “*Promover a inclusão social e combater a pobreza e qualquer tipo de discriminação*” e na prioridade de investimento 9i – “*Inclusão ativa, com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade*” dos seguintes POs: o Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE), o Programa Operacional Regional do Algarve (POR Algarve) e o Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa).

7. No entanto, estes programas diferem nos eixos e objetivos específicos das prioridades de investimento. No PO ISE estão enquadrados no Eixo 3 “*Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação*”, e o OE é de “*Reforçar a coesão social, aumentando o número de pessoas e territórios vulneráveis abrangidos*”;³ no POR Algarve os CLDS estão enquadrados no Eixo 6, “*Afirmar a coesão social e territorial*”, e têm como OE “*Fomentar abordagens locais inovadoras de desenvolvimento social e promover estratégias locais de inclusão ativa*”;⁴ no POR Lisboa estão igualmente enquadrados no Eixo 6, que visa “*Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação*”, com o OE de “*Reduzir a pobreza, a exclusão social e o desemprego em territórios urbanos problemáticos*”.⁵

8. Tal como solicitado em sede de Caderno de Encargos, a Equipa de Avaliação procurou enquadrar a análise do impacto do programa CLDS (nas versões CLDS e CLDS+) e analisar a adequação da programação do PT2020 através da reconstituição da lógica de intervenção do programa e dos racionais de programação adotados. A Figura 1 sintetiza a lógica da intervenção e a teoria da mudança subjacente.

¹ Já durante o decurso do presente estudo, foi lançada a quarta geração de CLDS (CLDS 4G), através da Portaria nº229/2018, de 14 de agosto. O CLDS 4G está fora do âmbito deste estudo.

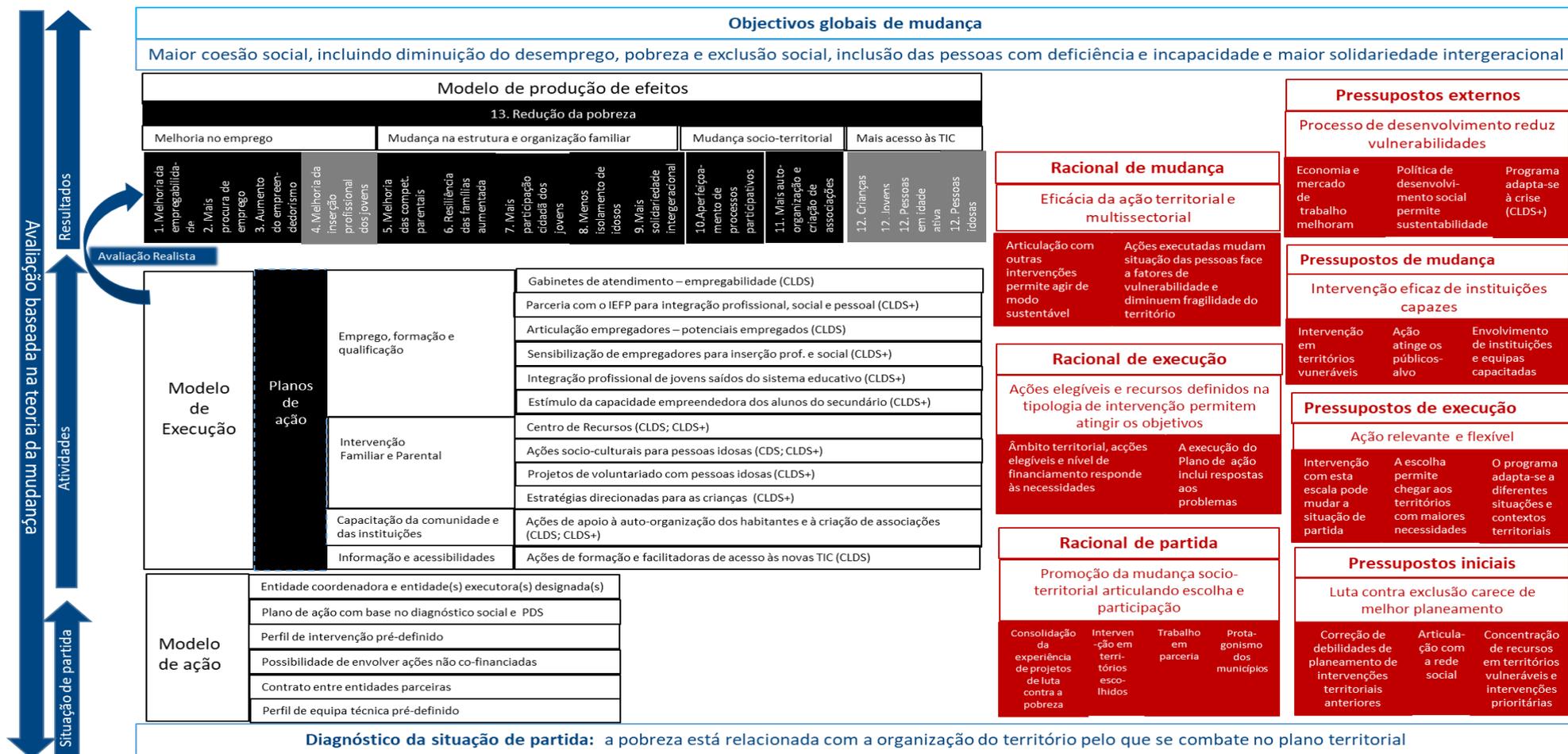
² Programa Operacional Temático Potencial Humano 2007 – 2013, pág. 126, disponível em: http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/PO_Potencial_Humano_Fevereiro2014.pdf, consultado a: 14/04/2017.

³ PO Inclusão Social e Emprego 2014 – 2020, pág. 26, disponível em: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Programas%20Operacionais/TEXTOS%20INTEGRAIS%20DOS%20PO/PO_ISE_17Nov14.pdf, consultado a: 14/04/2017.

⁴ Programa Operacional Regional do Algarve 2014-2020, págs. 213-214, disponível em: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Programas%20Operacionais/TEXTOS%20INTEGRAIS%20DOS%20PO/PO_Algarve_12Dez14.pdf, consultado a: 14/04/2017.

⁵ Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2023, págs. 182-186, disponível em: https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Programas%20Operacionais/TEXTOS%20INTEGRAIS%20DOS%20PO/PO_Lisboa_15Dez14.pdf, consultado a: 14/04/2017.

Ilustração 1 – Explicitação da teoria da mudança do Programa CLDS



Fonte: Elaboração própria

Legenda: Modelo de produção de efeitos:



Resultados transversais a todas as edições



Resultados não transversais a todas as edições

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

9. Não tendo um diagnóstico de partida formal, o programa CLDS tem por detrás um vasto conjunto de assunções longamente assumidas e uma trajetória política que justificam a existência de um programa de intervenção de base territorial contra a pobreza, surgindo na sequência de uma tradição de algumas décadas de combate à exclusão social numa ótica territorial e dando continuidade à orientação das políticas de inclusão social para a ação em parceria e ao nível local, nomeadamente através do financiamento subsidiário de ações definidas nos Planos Locais de Desenvolvimento Social (Rede Social).

10. A tradição existente em Portugal de desenhar as políticas contra a pobreza contendo sempre uma componente central de intervenção territorial releva de uma convicção que, de tão óbvia, muitas vezes se esquece: a pobreza não é uma fatalidade natural, nem sequer um atributo incontornável de países cujo processo de desenvolvimento foi relativamente tardio. Pelo contrário, como fenómeno socioeconómico, pode ser reduzida ou mesmo erradicada. Não apenas aliviadas as suas manifestações, ou sequer compensados os seus efeitos, mas atacadas as suas causas e modificados os quadros em que se reproduz e prolifera.

11. Simultaneamente, a pobreza não se limita a existir no território. Ela está intimamente ligada com os territórios, que são muito mais do que simples locais em que ela existe. O território possui dinâmicas e associa-se a processos nos quais a pobreza encontra as suas raízes, do mesmo modo que a erradicação dessas raízes passa pelo desenvolvimento dos territórios.

12. Existe, pois, um “adquirido” nas instituições políticas e sociais portuguesas, de resto apoiado pela pesquisa científica, de que há uma correlação entre o território e a pobreza que implica a inclusão de políticas territoriais entre as políticas de combate ao fenómeno da pobreza e de promoção do desenvolvimento social.

13. Os CLDS pretendem dar continuidade às políticas de luta contra a pobreza em Portugal baseadas naquela convicção, que têm as suas referências mais distantes nos projetos de desenvolvimento comunitário dirigidos por Manuela Silva nos anos 60, depois continuados, de forma mais ou menos modificada, pelos Programas Europeus de Luta Contra a Pobreza (2 e 3), pelo Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza que complementou as Iniciativas Comunitárias numa escala mais alargada, e ainda por vários outros programas com cofinanciamento Europeu como o Horizon, o Integrar, o POEFDS e o PROGRIDE. Políticas com outra lógica, como o RMG/RSI, incluíam uma abordagem territorial e a constituição de estruturas de parceria local. Programas inovadores, como a Rede Social, basearam-se mesmo nessas parcerias locais para agir nos territórios. Seria, pois, legítimo esperar dos CLDS um avanço e alguma inovação face aos seus antecessores.

14. O “novo paradigma de intervenção” (cf. Preâmbulo da Portaria nº 396/2007) dos CLDS segue-se desta forma a estratégias de base territorial de luta contra a pobreza, nascendo fortemente **articulado com a Rede Social**, como um instrumento de apoio à operacionalização dos Planos de Desenvolvimento Social e respetivos planos de ação anuais.

15. Simultaneamente, o Programa surge da necessidade de **corrigir as debilidades de planeamento de anteriores intervenções territoriais, concentrando os recursos em eixos de intervenção prioritários e em territórios com públicos-alvo que estão identificados como mais vulneráveis**. Nesta formulação, observado o que tem acontecido, é importante a interpretação dada às ideias de “concentração de recursos” face à dispersão das intervenções, e de “intervenção prioritária”, face a prioridades locais que não cabem em padrões rígidos de intervenção.

16. Por um lado, a avaliação do Programa Rede Social (2005) apontou para diferenças ao nível das dinâmicas das redes de concelho para concelho, associadas a fatores como as relações/redes de trabalho pré-existentes, os recursos disponíveis, e a maior ou menor adesão de instituições com intervenção estruturante a nível local, entre outros. Por outro lado, tal como referenciado na Portaria nº396/2007 de 2 de abril, a avaliação do Programa PROGRIDE salientou que territórios deprimidos não tinham sido cobertos por experiências anteriores por dificuldades de mobilização de parceiros, ou seja, por aquilo a que chamaríamos uma intervenção que seguiria a “geografia das capacidades” locais por contraposição ao foco na “geografia das necessidades”.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

17. É neste sentido que o ISS promove, previamente ao lançamento do programa, uma Tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental, de base concelhia,⁶ e é definido que a **intervenção dos CLDS é restrita a territórios selecionados previamente**, procurando-se produzir efeitos de mudança nos territórios relevantes.

18. Os responsáveis pelo Programa CLDS (e depois pelo CLDS+ e pelo CLDS 3G) consideraram que o modelo da candidatura favorecia territórios mais capacitados e com presença de instituições com maior iniciativa, em detrimento dos territórios mais pobres, onde tendem a ser mais raras as competências para elaborar candidaturas ganhadoras. O modelo de escolha partia, assim, do princípio de que **a escolha permite chegar aos territórios com maiores necessidades**, e de que **a intervenção com esta escala, asseguraria maior justiça na distribuição dos recursos e maior focalização no combate à pobreza, podendo mudar a situação de partida**.

19. As prioridades de intervenção dos CLDS foram redefinidas entre a primeira geração (os CLDS regulados pela Portaria nº 396/2007) e a segunda e terceira gerações do programa (CLDS+ e CLDS 3G), regulados respetivamente pelas Portarias nº 135-C/2013 e nº 179-B/2015, nos termos da tabela abaixo. A portaria Nº 135 C de 2013 altera os critérios de identificação de problemas nos territórios, adaptando-os ao contexto de crise económica e elevado desemprego, e a Portaria nº 179-B/2015 transfere para o aviso de concurso a definição dos territórios a abranger por candidaturas.

Tabela 1- Caracterização dos territórios a abranger pelos CLDS

Norma III do Regulamento anexo à Portaria nº 396/2007 (CLDS)	Norma III do Regulamento anexo à Portaria nº 135 C/2013 (CLDS+) e art. 2º do regulamento anexo à Portaria nº 179-B/2015
<ul style="list-style-type: none"> • Territórios críticos das áreas metropolitanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Territórios especialmente afetados por desemprego
<ul style="list-style-type: none"> • Territórios industrializados com forte desqualificação 	<ul style="list-style-type: none"> • Territórios com situações críticas de pobreza, particularmente a infantil
<ul style="list-style-type: none"> • Territórios envelhecidos 	
<ul style="list-style-type: none"> • Territórios fortemente atingidos por calamidades 	

Fonte: Elaboração própria

20. Uma vez que o desenho da intervenção confere aos decisores a prerrogativa de escolher os territórios de intervenção, é importante, desde logo, analisar o modo como os CLDS cobrem as diferentes realidades socio-territoriais. Tendo o referido estudo sido realizado para apoiar a decisão, importa ainda verificar se a distribuição efetiva dos CLDS no território nacional tem em conta os seus resultados.

21. A tabela 2 permite identificar a concentração de recursos e a expressão territorial da mudança de critérios, nos CLDS sujeitos neste trabalho a avaliação de impacto. Assim:

- Os territórios ameaçadores e atrativos são aqueles em que o programa teve maior cobertura e esta foi mais intensa: 20 dos 21 municípios foram abrangidos; desses 20, 19 foram abrangidos logo desde a primeira fase e 14 tiveram 2 ou mais CLDS no seu território;
- Os territórios industriais com forte desqualificação tiveram igualmente cobertura muito elevada e intensa pelo programa: dos 36 concelhos neste tipo, 32 foram abrangidos e em 12 houve intervenção nas duas fases;

⁶ ISS, Tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental, de base concelhia, Lisboa, IPSS. Este diagnóstico foi posteriormente alvo de uma atualização (vide Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto da Segurança Social, Referencial de coesão social: 2014 (2015).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

- Os territórios envelhecidos e economicamente deprimidos tendem a ser abrangidos, mas com menor intensidade de intervenção: 48 dos 68 municípios foram abrangidos, mas 41 deles apenas uma vez, seja por um CLDS ou por um CLDS+;
- Os territórios de contraste e base turística tendem igualmente a ser cobertos apenas por uma geração do Programa e uma só vez: 8 dos 13 municípios foram cobertos apenas uma vez e os restantes 5 não o foram;
- Os territórios envelhecidos e desertificados têm menor cobertura e são alvo de uma intervenção tendencialmente concentrada: 32 dos 56 municípios são abrangidos por uma intervenção e 22 não são abrangidos de todo;
- Os territórios moderadamente integradores são os menos cobertos pelo programa e, quando o foram, tendencialmente foram incluídos apenas depois da reformulação que deu origem aos CLDS+: 41 dos 84 municípios não foram cobertos e 24 só foram cobertos a partir da segunda geração do Programa.

Tabela 2 - Relação entre a tipologia-diagnóstico e os municípios cobertos

Concelhos segundo a tipologia	Sem CLDS	Uma geração		Duas gerações	Total	% de concelhos com intervenção do programa	% de concelhos com CLDS que entraram até 2013	% de concelhos com 2 ou mais contratos	% de concelhos que tiveram CLDS e CLDS+
		CLDS	CLDS+	CLDS e CLDS+					
Moderadamente integradores	41	10	24	9	84	51,2%	44,2%	20,9%	20,9%
Envelhecidos e desertificados	22	18	14	2	56	60,7%	58,8%	8,8%	5,9%
Contraste e base turística	5	4	3	1	13	61,5%	62,5%	25,0%	12,5%
Envelhecidos e economicamente deprimidos	20	26	18	4	68	70,6%	62,5%	14,6%	8,3%
Industriais com forte desqualificação	4	16	4	12	36	88,9%	87,5%	43,8%	37,5%
Ameaçadores e atrativos	1	12	1	7	21	95,2%	95,0%	70,0%	35,0%
Total	93	86	64	35	278	65,4%	46,5%	26,5%	18,9%

Nota. O número de concelhos e o número de CLDS não são coincidentes, porque há alguns CLDS que cobrem mais que um concelho e concelhos que têm mais que um CLDS

Fonte: Elaboração própria

22. O cruzamento da tipologia inicial com a tipologia da intervenção permite identificar o tipo de intervenção a que houve lugar em diferentes contextos socio-territoriais.

Tabela 3 - Tipo de CLDS por tipo da tipologia-diagnóstico

	CLDS				CLDS+		
	Territórios envelhecidos	Territórios críticos das áreas metropolitanas	Territórios fortemente atingidos por calamidades	Territórios industrializados com forte desqualificação	Território envelhecido	Território com situação crítica de pobreza, particularmente a infantil	Territórios especialmente afetados por desemprego
Territórios envelhecidos e economicamente deprimidos	29			1	2	5	15
Territórios envelhecidos e desertificados	20					4	12
Territórios ameaçadores e atrativos		18		1		6	3
Territórios industriais com forte desqualificação	7	2		20		1	15
Territórios moderadamente integradores	12	1		6		2	31
Territórios de contrastes e base turística	1		2	3		4	
Total de concelhos	69	21	2	31	2	22	76
Nº de CLDS	66	37	2	29	2	22	76

Fonte: Elaboração própria

23. Na primeira geração de CLDS, os territórios envelhecidos e economicamente deprimidos, bem como os envelhecidos e desertificados foram, coerentemente, os alvos dos CLDS destinados a “territórios envelhecidos” (29 e 20 concelhos, respetivamente), embora tenha havido ainda um número de CLDS deste tipo abrangendo territórios moderadamente integradores (12 concelhos). A mesma relação de coerência se encontra nos CLDS dirigidos a territórios industrializados com forte desqualificação que foram localizados em 20 concelhos do tipo com a mesma designação na tipologia-diagnóstico. OS CLDS destinados a territórios críticos das áreas metropolitanas localizaram-se, também de modo coerente, nos territórios ameaçadores e atrativos (18 em 21 concelhos cobertos), tipo que cobre a grande maioria dos concelhos metropolitanos do país. Os CLDS podiam ser igualmente convocados para respostas territorializadas a situações de calamidade, o que aconteceu apenas de modo excecional e localizado, em dois concelhos do Algarve. Constata-se, pois, que a atribuição dos CLDS foi coerente com o diagnóstico feito na tipologia-diagnóstico.

Tabela 4 - Distribuição dos concelhos com CLDS+ para territórios especialmente afetados pelo desemprego pelos quartis do rácio de desempregados e de DLD na população

Quartil dos concelhos no Rácio DLD/População de 15 a 74 anos em 2014					
	1º	2º	3º	4º	Total
Quartil dos concelhos no Rácio	14	2			16
Desempregados/População de 15 a 74 anos em 2014	1	13	3		17
		3	12	5	20
			2	21	23
Total	15	18	17	26	76

Fonte: Elaboração própria

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

24. Foram aprovados CLDS destinados a “territórios especialmente afetados pelo desemprego” cobrindo 76 concelhos. O foco numa especial concentração do desemprego nestes concelhos não é, no entanto, captado pelos rácios de desempregados e de desempregados de longa duração na população, pois 40 dos 76 concelhos em que estes CLDS foram criados se situam no 3º ou 4º quartil quer dos rácios de desemprego quer de DLD.

Tabela 5 - Distribuição dos concelhos com CLDS+ para territórios com situação crítica de pobreza, particularmente a infantil pelos quartis dos rácios de beneficiários de RSI e de crianças com processo de Abono de Família no 1º escalão

Quartil dos concelhos no Rácio Nº de crianças, com idade inferior a 18 anos, com processo de Abono de Família no 1º escalão/População 0-17						
		1º	2º	3º	4º	Total
Quartil dos concelhos no Rácio Nº Beneficiários RSI/População Residente 2014	1º		2	1	2	5
	2º	1	1	2		4
	3º			5		5
	4º		1	4	3	8
Total		1	4	12	5	22

Fonte: Elaboração própria

25. Surge a mesma dificuldade de captação do foco na seleção de concelhos com CLDS destinados a territórios com situação crítica de pobreza, particularmente a infantil. Neste caso, enquanto apenas 4 concelhos dos 2 primeiros quartis de beneficiários de RSI e de abono de família do primeiro escalão foram cobertos, são 12 (mais de metade dos concelhos abrangidos) os que se encontram no 3º ou no 4º quartil de ambos os indicadores. Os CLDS+ poderiam ainda destinar-se a territórios envelhecidos ou atingidos por calamidades. Mas o uso dos CLDS+ nestes contextos foi muito reduzido no primeiro caso (2 concelhos abrangidos) e nulo no segundo.

26. Resulta assim desta análise que há uma coerência razoável da seleção dos territórios com o foco territorial do programa na sua primeira fase e escassa coerência da seleção dos territórios com o foco temático do programa na segunda.

27. Os mapas seguintes representam a distribuição do programa por concelho ao longo das 3 gerações.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Ilustração 2 - Distribuição dos CLDS, por concelho

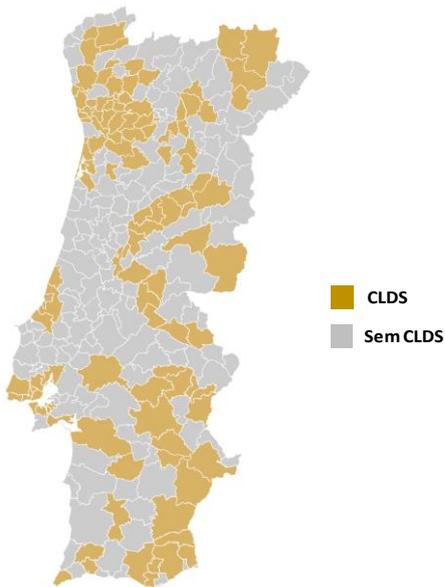


Ilustração 4 - Distribuição dos CLDS+, por concelho

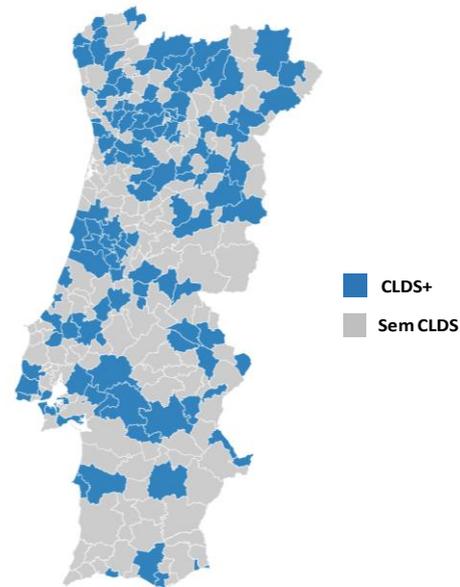


Ilustração 3 - Distribuição dos CLDS 3G, por concelho

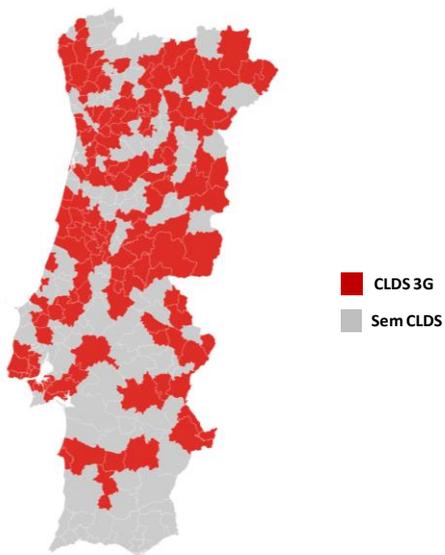
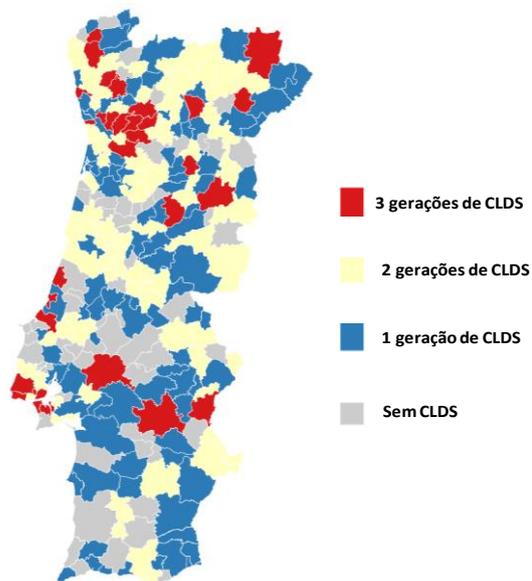


Ilustração 5 - Número de gerações de CLDS, por concelho



Fonte: Sistema de Informação do PO ISE, POCH e PO Lisboa

28. O racional gerador do programa assumiu ainda a importância do **trabalho em parceria** e o **protagonismo das Câmaras Municipais**, apostando-se "(...) no trabalho comunitário, através do qual a parceria desenvolve de forma

integrada um plano de ação, assumindo as câmaras municipais o seu papel institucional de responsabilidade sobre a intervenção naquele território.” (preâmbulo da Portaria nº 396/2007).

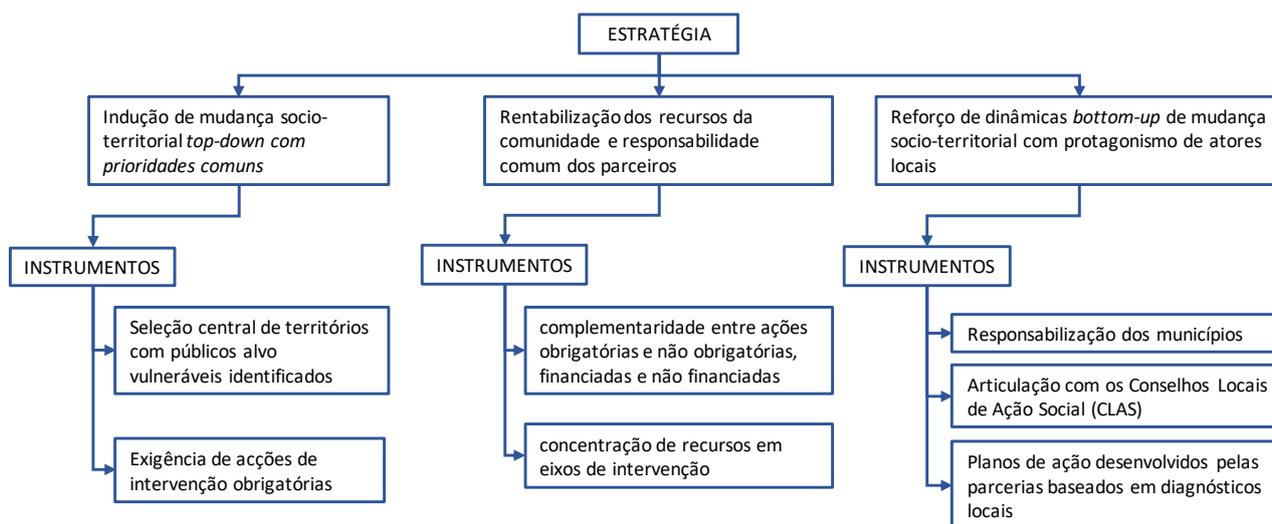
29. Ao contrário de programas que o antecederam, o CLDS não selecionou candidaturas por parte de entidades promotoras. Optou antes por dirigir convites a Câmaras Municipais, selecionadas a partir de uma tipologia de classificação dos territórios em função do tipo de desfavorecimento, que por sua vez designam uma entidade coordenadora do projeto, a quem compete geri-lo e assegurar a concretização. É visível, desta forma, a consideração da importância de envolver as autarquias, nomeadamente as Câmaras Municipais, na execução do programa. A partir de 2015 a entidade coordenadora passa a ser designada pelo CLAS. Visava-se com isso romper com a “geografia das capacidades” dos promotores, para assegurar a ação junto dos territórios mais desfavorecidos, segundo a perceção dos municípios e das Redes Sociais a que presidem.

30. O novo programa adotou, desta forma, uma estratégia que combina a indução *top-down* de mudança com a seleção dos territórios e a rentabilização de recursos da comunidade, com o reforço de dinâmicas *bottom-up* de desenvolvimento socio-territorial, com o estímulo à participação das entidades locais, pelo estabelecimento de parcerias, pela forma como é definido o diagnóstico e os planos de ação, e pelo modo como são concretizadas as ações (cf. infografia).

31. Sistematizando, o desenho e o paradigma de intervenção do programa, combinando as abordagens *top-down* e *bottom-up*, assentou nos seguintes pilares:

- Designação da entidade coordenadora e entidade(s) executora(s);
- Desenho do plano de ação com base no Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social concelhio;
- Predefinição do perfil de intervenção com a definição de eixos de intervenção e de ações obrigatórias comuns a todos os territórios;
- Celebração de contrato entre entidades parceiras;
- Predefinição do perfil de equipa técnica;
- Possibilidade de desenvolver ações não cofinanciadas.

Ilustração 6 - Estratégia e instrumentos do paradigma de intervenção dos CLDS



Fonte: Elabora\u00e7\u00e3o pr\u00f3pria

32. O sistema de atores dos CLDS tem, em todas as gera\u00e7\u00f5es, como elementos fulcrais, as entidades coordenadoras, os n\u00facleos executivos dos conselhos locais de a\u00e7\u00e3o social e as entidades executoras.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

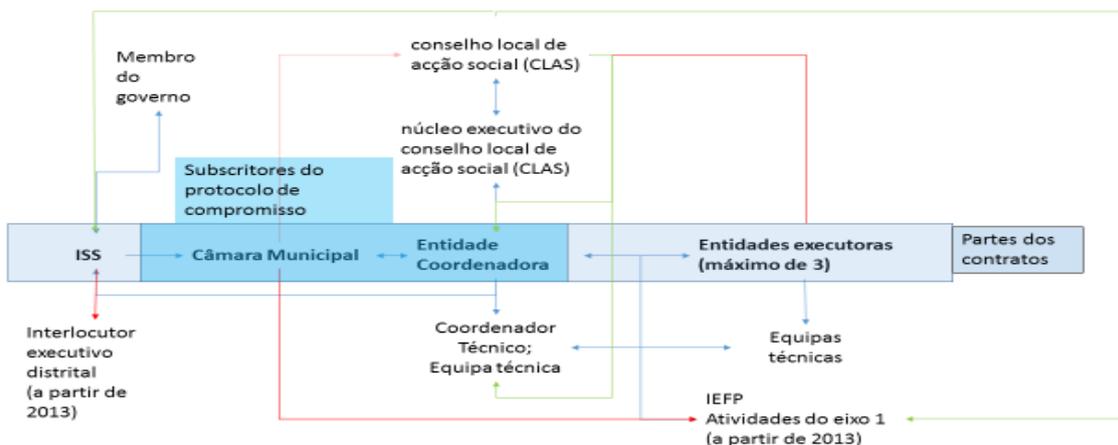
33. No sistema definido pela Portaria de 2007 (com os fluxos a azul na figura abaixo), o membro do governo responsável pela segurança social definia a lista de territórios (nº 2 da norma IV), cabendo ao ISS convidar as Câmaras Municipais (Nº 2 da norma IV) e a estas indicar as entidades coordenadoras das parcerias (nº 1 da norma VII) e as entidades executoras das ações (norma VIII e nº1 da norma VII).

34. Na portaria de 2013 (com os fluxos a vermelho na figura), o papel do CLAS é reforçado: a Câmara Municipal passa a ter que lhe comunicar a deliberação sobre o convite recebido (alínea b) do nº1 e alínea b) do nº 4 da Norma X); o CLAS passa a aprovar o plano de ação (nº 1 da Norma XII); as entidades executoras passam a ter que ser entidades que participam no CLAS (nº 1 da Norma VIII).

35. A Portaria de 2013 explicita ainda a participação de um interlocutor executivo distrital dos CLDS, no ISS (nº 2 da Norma 18) e a obrigação de estabelecimento de uma estreita parceria entre a entidade coordenadora e o IEFP para a execução das ações do Eixo 1 (alínea c) do nº 2 da Norma VII).

36. A partir de 2015 (fluxos a verde na figura), é reforçado o papel dos CLAS. A entidade coordenadora do CLDS passa a ser designada no CLAS (Art. 9º do regulamento Anexo à Portaria nº 179-B/2015) sob proposta do Presidente do CLAS (nº 1 do Art. 12º). O CLAS passa a participar também na escolha do coordenador técnico (nº 2 do Art. 12º) e a comunicar a escolha ao ISS e ao IEFP (nº 3 do Art. 12º).

Ilustração 7 – Sistema de atores



Fonte: Elaboração própria

37. De acordo com o racional metodológico da intervenção territorial, os projetos colocam no terreno uma abordagem multidimensional, integrada, sendo a intervenção desenhada a partir de um diagnóstico tão completo quanto possível da situação socioeconómica no território objeto da intervenção.

38. O diagnóstico que as entidades coordenadoras e executoras utilizam para a elaboração do Plano de ação dos CLDS é o que foi produzido pelas redes sociais. De igual modo, o Plano de ação dos CLDS deve ser elaborado com base no plano de desenvolvimento social concelhio, pela equipa local constituída pelo núcleo executivo do respetivo CLAS e pela entidade coordenadora da parceria.

39. **Independentemente** do diagnóstico e do Plano de desenvolvimento social concelhio, os CLDS **obedeciam/obedecem a um conjunto de eixos pré-determinados:**

- O Eixo 1 dirigido ao emprego, formação e qualificação;
- O Eixo 2 dirigido à intervenção familiar e parental (preventiva da pobreza infantil – CLDS+ e CLDS 3G);

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

- O Eixo 3 dirigido à capacitação das comunidades e das Instituições;
- O Eixo 4, dirigido à Informação e acessibilidade, que existiu apenas na primeira geração de CLDS;
- O programa comportou ainda um Eixo de Auxílio e intervenção emergencial às populações inseridas em territórios afetados por calamidades (CLDS 3G).

40. Em cada eixo de intervenção existe um conjunto de ações obrigatórias, existindo a abertura para se desenvolver outras ações, desde que previstas no plano de desenvolvimento social concelhio.

41. Quer o elenco dos eixos de intervenção, quer as ações a desenvolver foram alvo de ajustamentos ao longo da implementação do Programa. De entre estas reorientações destacam-se:

- A eliminação do eixo Informação e Acessibilidade na Portaria nº 135-C/2013;
- A redefinição completa do Eixo Emprego, formação e qualificação:
 - Na Portaria nº 135-C/2013 foi eliminada a referência à criação de gabinetes de atendimento e ao desenvolvimento de ações de articulação entre empregadores e potenciais empregados e introduzida a obrigação de estabelecimento de parceria com o IEFP, as ações de sensibilização de empresários, a orientação de alunos que abandonam o ensino e ações de empreendedorismo dos alunos do secundário;
 - Na Portaria nº 179-B/2015 foram introduzidas ações de criação de circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos locais e regionais.
- A reformulação das ações do Eixo Intervenção Familiar e Parental:
 - Na Portaria nº 135-C/2013 é introduzida a referência ao desenvolvimento de estratégias dirigidas a crianças e jovens;
 - Na Portaria nº 179-B/2015 foi ainda introduzida a mediação familiar e eliminada a referência a centros de recursos.
- A inclusão no eixo de capacitação da comunidade e das instituições de ações de facilitação da mobilidade a serviços de utilidade pública, feita na Portaria nº 179-B/2015.

42. Temos assim uma intervenção que concentra os recursos em eixos/ações previamente definidos em territórios identificados como mais vulneráveis, que procura garantir o envolvimento de instituições e equipas capacitadas para que estas possam assegurar a eficácia da intervenção que se quer multissetorial, integrada e complementar a outras intervenções no terreno, capaz de desenvolver respostas adequadas aos problemas e às necessidades dos territórios e capaz de alcançar uma maior coesão social dos territórios deprimidos através de:

- Diminuição do desemprego;
- Inclusão das pessoas em situação de exclusão;
- Inclusão das pessoas com deficiência e incapacidade;
- Maior solidariedade intergeracional;
- Diminuição da pobreza.

43. O encadeamento causal de **resultados** contributivos dos objetivos globais resulta dos efeitos das ações dos eixos de intervenção.

44. O **Eixo Prioritário de Intervenção em Emprego, formação e qualificação** debruça-se sobre o nexo causal entre a pobreza e o emprego e tem como objetivo a **melhoria no emprego**. Em primeiro lugar, o emprego pode constituir um

fator de proteção contra o risco de pobreza,⁷ sendo o desemprego (e, em particular, o de muito longa duração, o desemprego desencorajado e a ausência de condições de empregabilidade) um dos fatores de pobreza e exclusão social mais efetivos – principalmente quando os valores das prestações de desemprego são baixos, quando terminam e apenas passam a estar acessíveis medidas de mínimos sociais e, por maioria de razão, quando os desempregados não são elegíveis para qualquer medida de proteção. Porém, possuir um emprego não é suficiente para colocar os agregados familiares e as pessoas a salvo do risco de pobreza, sobretudo em países, como Portugal, em que os salários baixos são uma situação comum. Os baixos salários andam geralmente associados a baixas e muito baixas qualificações (apesar de também terem uma presença forte entre os jovens qualificados em início de carreira). Assim, em segundo lugar, a questão da qualificação dos ativos, que nos casos de pessoas, famílias e grupos em situação de pobreza requer quase sempre o instrumento de formação especial para grupos desfavorecidos, esta torna-se outra ferramenta essencial no combate à pobreza. Em terceiro lugar, por razões diversas, existe uma descoincidência entre a oferta de emprego e os atributos da procura, o que justifica a implementação de ferramentas de mediação próximas das pessoas. Em quarto lugar, o desfavorecimento das populações pobres leva a que o desemprego tenda a evoluir para desemprego de longa duração – quando não estamos mesmo a falar de populações que nunca tiveram qualquer contacto com o mundo do trabalho organizado – numa proporção muito superior à restante população, pelo que o reforço das medidas para a empregabilidade ganha um valor estratégico. Por fim, em quinto lugar, os territórios desfavorecidos, se por um lado muitas vezes produzem estigmas que se tornam barreiras no acesso ao emprego, por outro lado tendem a ser espaços onde existem muitas necessidades das populações não são respondidas pelo mercado, o que gera oportunidades para a criação de iniciativas empresariais de nível micro e de economia social, que implicam ações articuladas de promoção do empreendedorismo. Está claro que todas estas dimensões donexo entre o combate à pobreza e a promoção do emprego, da empregabilidade e do empreendedorismo, requerem uma intervenção efetiva do IEFP, quer no apoio a estruturas criadas pelos CLDS, como aconteceu com os Gabinetes de Atendimento na Área da Empregabilidade na primeira geração de CLDS, quer a abertura do IEFP às populações encaminhadas pelos CLDS+, e mais tarde pelos CLDS3G. Essa cooperação passa pela capacitação da comunidade, na medida em que as instituições e serviços fazem parte dela. Mas os parceiros devem estar dispostos a sair das suas rotinas e adaptar-se ao trabalho nos contextos dos territórios CLDS, sem o que a estratégica perde coerência.

45. As ações de sensibilização dos empregadores e entidades de formação e educação vocacional foram também medidas constantes dos programas, com a articulação com o ensino a ser reforçado nas duas últimas gerações de CLDS.

46. O **Eixo Prioritário de intervenção familiar e parental** procura promover a **mudança na estrutura e organização familiar**, inicialmente mediante a criação de Centros de Recursos para Apoio à Comunidade e às Famílias (CLDS) e, mais tarde (CLDS+ e CLDS3G), através da realização de formação/informação sobre cidadania, desenvolvimento de competências e aconselhamento em situação de crise, ou atividades com jovens e crianças (na área da saúde, do desporto e outras).

47. O terceiro Eixo está dedicado à **Capacitação da comunidade e das Instituições**. Para que a mudança produzida pelas intervenções junto das famílias e das pessoas seja duradoura, ela deve ser institucionalizada e encontrar acolhimento no modo como funcionam as instituições na comunidade. Por outras palavras, o combate à pobreza passa tanto pela capacitação das pessoas individualmente consideradas como, e talvez até mais, pela organização da população que lhe permite ter “voz autónoma” e pela mudança das instituições. Esta última mudança é aquela que, pela sua própria natureza – já que as instituições correspondem a padrões de comportamento duráveis – permite consolidar e prolongar os impactos dos projetos.

48. Em suma, se um projeto de desenvolvimento social pretende a mudança socio-territorial de forma durável, tem forçosamente de mudar o modo como funcionam as instituições no território objeto da intervenção, aperfeiçoando os

⁷ Apesar de, em Portugal, a pobreza atingir cerca de 10% dos trabalhadores assalariados e proporções triplas entre os trabalhadores por conta própria.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

processos participativos e promovendo a auto-organização, de modo a que elas ofereçam às famílias e às pessoas as oportunidades, os apoios e as capacidades que lhes permitam escapar das situações de pobreza.

49. Nos CLDS existia um Eixo dedicado à **Informação e Acessibilidades**. O foco principal do Eixo era a formação facilitadora do acesso às tecnologias de informação e comunicação para crianças, para jovens, para pessoas em idade ativa e para idosos. Percebe-se bem onexo causal que relaciona a medida e o combate à pobreza: para viver e trabalhar condignamente nas sociedades dos nossos dias é preciso dominar as TIC, que também são uma ferramenta essencial para aprender outras matérias, adquirir novos hábitos, melhorar a perceção de si próprio e viver integrado numa sociedade em que a comunicação mudou a natureza dos processos de integração e participação social. Nos CLDS+ e nos CLDS3G o Eixo desapareceu, sem que se compreenda ou que tivesse sido explicada a razão para tal.

2. Objetivos da Avaliação

50. A presente avaliação, programada no âmbito do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020) e dos PO ISE, POR Lisboa e POR Algarve, consiste na primeira avaliação específica dos CLDS, cujo objetivo global é aferir os impactos do programa CLDS (em duas das suas versões, CLDS e CLDS+), conhecer os mecanismos de produção desses impactos e explicitar os processos de mudança a que conduzem, e analisar a adequação da programação do PT2020, a partir da análise dos resultados do QREN.

51. Os objetivos específicos da avaliação são os seguintes:

- a) Identificar o grau de eficácia e eficiência e os impactos do Programa no QREN, face aos objetivos propostos;
- b) Explicitar a forma como as intervenções apoiadas no QREN produziram os efeitos observados, em que circunstâncias e em que contextos o fizeram e os fatores críticos de sucesso (e de insucesso);
- c) Estabelecer evidência sobre o racional que sustenta o Programa CLDS do QREN;
- d) Aferir, à luz dessa evidência e dos elementos de contexto regulamentar, socioeconómico e organizacional que enquadram a implementação do PT2020, a adequação dos instrumentos de apoio previstos no atual período de programação face aos objetivos que prosseguem e identificar eventuais necessidades de ajustamento que favoreçam a eficácia, eficiência e sustentabilidades das intervenções.

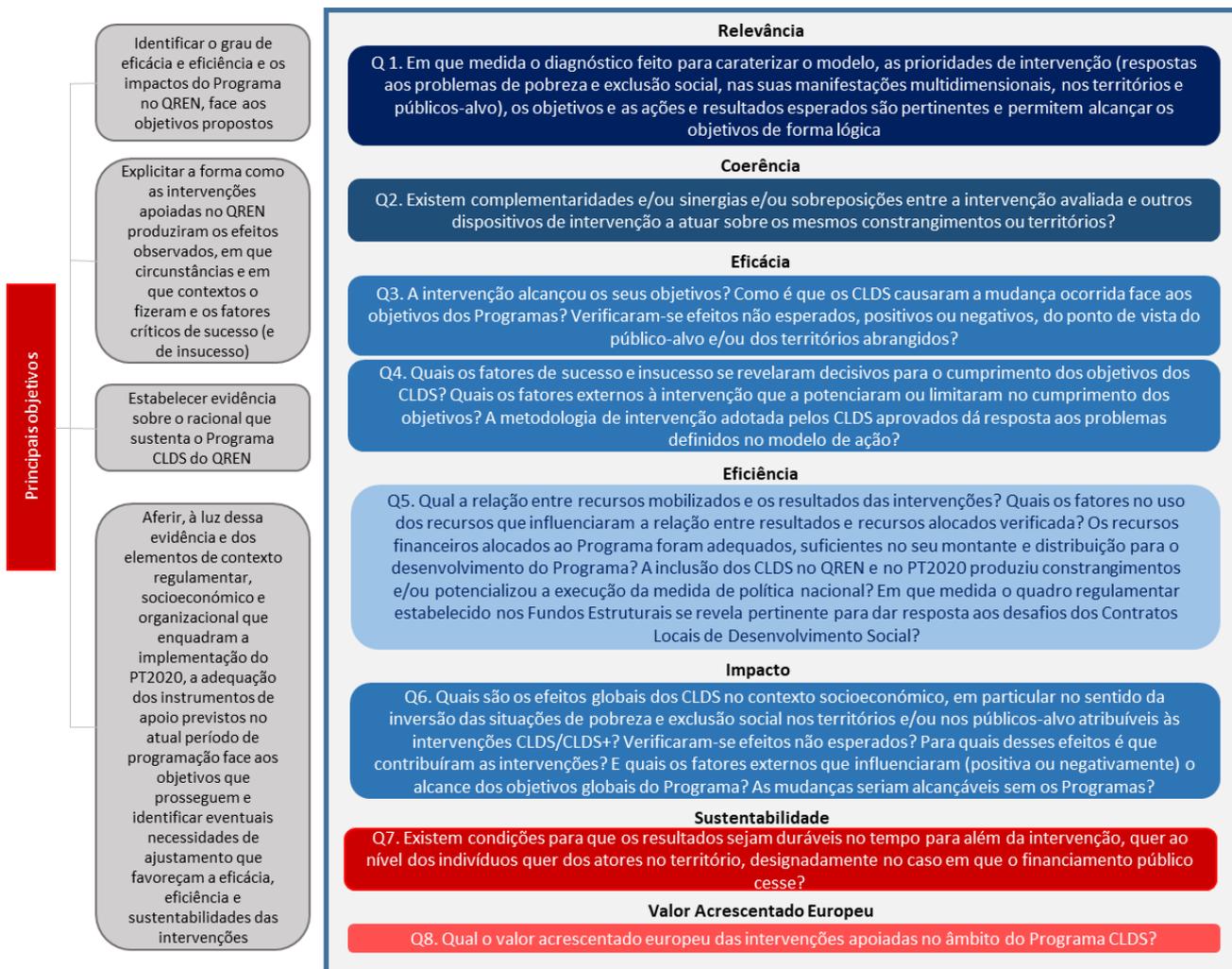
52. Esta avaliação incide de modo diferenciado sobre as três gerações de CLDS. É uma avaliação de impacto dos CLDS e CLDS+ apoiados pelas tipologias de intervenção 6.13 do POPH, 8.6.13 do PO Algarve e 9.6.13 do PO Lisboa. Complementarmente, é uma avaliação centrada na programação e na implementação dos CLDS 3G apoiados pela tipologia 3.10 do POISE, do POR Lisboa e do POR Algarve.

53. A presente avaliação, de acordo com o caderno de encargos, contempla os seguintes aspetos:

- I. A reconfiguração do Programa em três vagas (CLDS, CLDS+ e CLDS 3G) materializada em diferentes perfis territoriais, eixos, configuração e modelos de governação.
- II. O processo de atribuição do financiamento, através de indução das intervenções com base na seleção centralizada dos territórios mais desfavorecidos.
- III. A adequação da opção do Programa em concentrar recursos em eixos de intervenção específicos e em ações obrigatórias, bem como a pertinência das ações obrigatórias pré-definidas face aos objetivos dos CLDS.
- IV. A adequação do tempo estipulado para a execução dos projetos.
- V. O nível de multisetorialidade e integração das ações.
- VI. O contributo do modelo de governação dos projetos, definido aquando da criação do Programa e as alterações subsequentes, para a dinamização dos atores locais e para os objetivos de intervenção multisetorial e integrada.
- VII. A qualidade das parcerias, nomeadamente na integração dos atores pertinentes para a execução eficaz do plano de ação dos CLDS e do seu envolvimento em todas as fases de planeamento e execução dos projetos.
- VIII. O papel das redes sociais e dos seus instrumentos de planeamento (diagnósticos sociais, planos de desenvolvimento social, planos de ação).

54. O esquema seguinte sistematiza os termos de referência da presente Avaliação, percorrendo os diversos objetivos, os critérios e as Questões de Avaliação.

Ilustração 8 – Objetivos, critérios e questões de avaliação



Fonte: Caderno de encargos do estudo, elaboração própria.

3. Metodologia

3.1. Síntese da abordagem metodológica

55. A presente avaliação é uma avaliação de impacto, se bem que esteja concebida como uma avaliação com as dimensões a montante (relevância e coerência) e a jusante dos impactos (valor acrescentado europeu e sustentabilidade), ou seja, incide sobre todo o ciclo do Programa, desde a conceção à durabilidade dos efeitos.

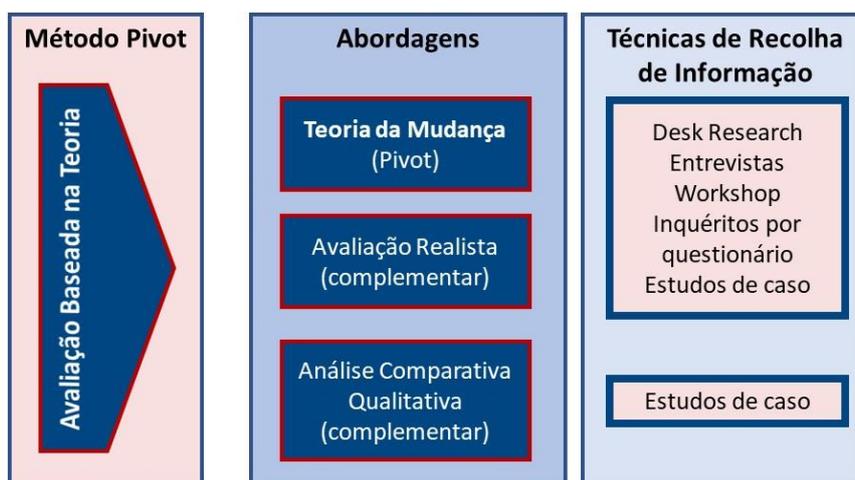
56. Sem prejuízo do carácter global da avaliação, a avaliação do impacto constitui um forte desafio metodológico, dada a sua complexidade, face a um objeto multidimensional e extremamente aberto. Não sendo opção cientificamente viável nem cientificamente correta a adoção de modelos de causalidade simples, os impactos só podem ser avaliados através de uma abordagem baseada num modelo teórico que capte a complexidade da realidade avaliada, ou seja, na “capacidade da teoria da mudança da intervenção para explicar adequadamente a mudança observada”.⁸ Assim, na verdade, em programas como o CLDS faz ainda mais sentido a “avaliação baseada na teoria” (ABT).

57. A nível macro analítico, a Teoria da Mudança e os modelos pluricausais que comporta, são a base para:

- A avaliação Realista no plano meso, devendo os modelos teóricos fornecer as ferramentas de controlo sobre os efeitos efetivamente produzidos pelo dispositivo avaliado;
- A Análise Comparativa Qualitativa (ACQ) no plano micro analítico da avaliação, sobretudo como ferramenta de análise da informação recolhida nos Estudos de Caso.

58. A importância deste ponto assenta na necessidade de delinear o desenho global da estratégia de avaliação, apresentando de forma integrada as abordagens metodológicas que enquadram o dispositivo de métodos e técnicas de recolha e análise de informação utilizados na presente avaliação.

Ilustração 9 - Abordagem metodológica e técnicas de recolha de informação



Fonte: Elaboração própria

59. A opção pelo recurso a esta abordagem combinada encontra-se ancorada nos critérios e questões de avaliação, com âmbitos de aplicação específicos, como a seguir se apresenta.

⁸ Ver a este propósito, Orientações para o planeamento e preparação das avaliações do Portugal 2020, p. 35

Tabela 6 – Métodos, Abordagens vs Questões de Avaliação

Critérios de Avaliação	Questões de avaliação	Abordagem	Âmbito de aplicação	Principais Técnicas de recolha de informação*
Relevância	Q 1: Em que medida o diagnóstico feito para caraterizar o modelo, as prioridades de intervenção (respostas aos problemas de pobreza e exclusão social, nas suas manifestações multidimensionais, nos territórios e públicos-alvo), os objetivos e as ações e resultados esperados são pertinentes e permitem alcançar os objetivos de forma lógica?	Teoria da Mudança	Teste/revisão dos pressupostos iniciais e racional de partida.	Análise documental, recolha de dados do sistema de informação, entrevistas semidiretivas; inquéritos por questionário às entidades coordenadoras e executoras, NE CLAS e IEFP, painel de peritos, workshop.
Coerência	Q2. Existem complementaridades e/ou sinergias e/ou sobreposições entre a intervenção avaliada e outros dispositivos de intervenção a atuar sobre os mesmos constrangimentos ou territórios?		Identificação dos elementos da cadeia causal da intervenção dos CLDS.	
Eficácia	Q3. A intervenção alcançou os seus objetivos? Como é que os CLDS causaram a mudança ocorrida face aos objetivos dos Programas? Verificaram-se efeitos não esperados, positivos ou negativos, do ponto de vista do público-alvo e/ou dos territórios abrangidos?	Teoria da Mudança	Teste/ revisão do racional de execução Identificação das razões pelas quais as intervenções são eficazes (ou não).	Análise documental, inquéritos por questionário às entidades coordenadoras e executoras, beneficiários, painel de peritos e estudos de caso.
		Avaliação Realista	Recolha de evidências sobre a “diferença que a intervenção está a fazer” (resultados observados). Teste e revisão do Mapeamento das configurações CMR e das mini-teorias que relacionam os vários contextos e os múltiplos mecanismos pelos quais as intervenções CLDS podem operar para produzir resultados diferentes.	Inquéritos por questionário às entidades coordenadoras e executoras, beneficiários e estudos de caso.
	Teoria da Mudança	Tese/revisão dos pressupostos e racional de execução	Entrevistas semidiretivas; inquéritos por questionário às entidades coordenadoras e executoras, NE CLAS e IEFP, painel de peritos, estudos de caso e workshop.	
	ACQ	Identificação da combinação de fatores críticos na obtenção de um determinado resultado, no contexto dos Estudos de Caso.	Estudos de caso.	
Eficiência	Q5. Qual a relação entre recursos mobilizados e os resultados das intervenções? Quais os fatores no uso dos recursos que influenciaram a relação entre resultados e recursos alocados verificada? Os recursos financeiros alocados ao Programa foram adequados, suficientes no seu montante e distribuição para o	Teoria da Mudança	Identificação dos recursos (condições materiais, administrativas, financeiras) necessários à implementação das diferentes intervenções. Teste/revisão do racional de execução	Análise documental, recolha de dados do sistema de informação, inquéritos por questionário às entidades coordenadoras e executoras, NE CLAS e IEFP.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Critérios de Avaliação	Questões de avaliação	Abordagem	Âmbito de aplicação	Principais Técnicas de recolha de informação*
	desenvolvimento do Programa? A inclusão dos CLDS no QREN e no PT2020 produziu constrangimentos e/ou potencializou a execução da medida de política nacional? Em que medida o quadro regulamentar estabelecido nos Fundos Estruturais se revela pertinente para dar resposta aos desafios dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social?			
Impacto	6. Quais são os efeitos globais dos CLDS no contexto socioeconómico, em particular no sentido da inversão das situações de pobreza e exclusão social nos territórios e/ou nos públicos-alvo atribuíveis às intervenções CLDS/CLDS+? Verificaram-se efeitos não esperados? Para quais desses efeitos é que contribuíram as intervenções? E quais os fatores externos que influenciaram (positiva ou negativamente) o alcance dos objetivos globais do Programa? As mudanças seriam alcançáveis sem os Programas?	Teoria da Mudança	Mapeamento da cadeia de resultados nas diversas dimensões (encadeamento causal de resultados necessários para atingir o objetivo de longo prazo). Sistematização de conclusões sobre os elementos causa-efeito das intervenções CLDS. Reavaliação da “narrativa” da teoria da mudança.	Análise documental, painel de peritos
Sustentabilidade	7. Existem condições para que os resultados sejam duráveis no tempo para além da intervenção, quer ao nível dos indivíduos quer dos atores no território, designadamente no caso em que o financiamento público cesse?	Teoria da Mudança	Mapeamento da cadeia de resultados nas diversas dimensões (encadeamento causal de resultados necessários para atingir o objetivo de longo prazo). Sistematização de conclusões sobre os elementos causa-efeito das intervenções CLDS. Reavaliação da “narrativa” da teoria da mudança.	Entrevistas semidiretivas, inquéritos por questionário às entidades coordenadoras e executoras, NE CLAS, painel de peritos, estudos de caso.
Valor Acrescentado Europeu	8. Qual o valor acrescentado europeu das intervenções apoiadas no âmbito do Programa CLDS?	Teoria da Mudança	Identificação dos elementos da cadeia causal da intervenção dos CLDS. Teste/revisão dos racionais de execução e de mudança.	Análise documental, painel de peritos.

Fonte: Elaboração própria

Nota: *Nesta tabela estão elencadas as principais técnicas de recolha de informação para a resposta a cada uma das questões de avaliação. Tal não significa que não tenha sido igualmente utilizada informação recolhida com as restantes técnicas desenvolvidas no âmbito do estudo, que complementa as respostas dadas.

Procedimentos de recolha e análise de informação

60. O corrente estudo fez uso de uma multiplicidade de técnicas de recolha e análise de informação, nomeadamente análise de dados do sistema de informação do programa, entrevistas semi-diretivas a atores relevantes, um workshop de reconstrução da teoria do programa, estudos de caso sobre projetos CLDS e inquéritos on-line por questionário às entidades coordenadoras e executoras de CLDS, aos núcleos executivos dos CLAS e aos centros do IEFP.

61. As cópias dos guiões de entrevista, dos guiões de estudo de caso e dos questionários aplicados durante o estudo encontram-se em anexo a este relatório.

- **Recolha de dados do sistema de informação**

62. Na presente avaliação, a equipa deparou-se com muitas limitações ao nível dos sistemas de informação dos CLDS. Existiram sérias dificuldades na obtenção da informação contida nas bases de dados disponibilizadas, a qual além disso se revelou muitíssimo limitada. A título de exemplo, um dos fatores que mais marcou a avaliação foi a inexistência de informação sistematizada sobre entidades executoras dos CLDS (determinante para o envio dos inquéritos) e a caracterização dos beneficiários dos CLDS. A informação disponibilizada pelo PO ISE consiste essencialmente em dados administrativos sobre as entidades coordenadoras, territórios abrangidos, número de ações efetuadas por eixo de intervenção, número de destinatários diretos, e informações financeiras (montantes aprovados e executados). Toda a informação que os CLDS produzem e que é incluída nos relatórios de execução não é sistematizada/trabalhada.

- **Entrevistas**

63. O processo de realização das entrevistas com atores relevantes no desenho e gestão do Programa decorreu na primeira fase dos trabalhos e culminou aquando da entrega do relatório inicial. Foi um processo que se revelou mais demorado do que o esperado, resultado da dificuldade de marcação das entrevistas junto dos principais interlocutores identificados pelo Grupo de Acompanhamento e pela equipa de avaliação, apesar de todos os esforços efetuados para a marcação das mesmas. Vários *stakeholders* manifestaram dificuldades de agenda ou mesmo indisponibilidade total para a realização deste trabalho, tendo o prazo de realização das entrevistas possíveis sido alargado para além do previsto. Ainda assim, os contributos recolhidos foram de grande relevância para consolidar e densificar o modelo lógico, a Teoria da Mudança e a Abordagem Realista.

- **Workshop**

64. Na fase inicial da avaliação, de forma a complementar a análise documental e a realização das entrevistas, realizou-se um Workshop com o objetivo de reconstruir a teoria do programa. Este decorreu a 29 novembro 2017 no ISCTE-IUL, e congregou um painel de peritos e uma amostra de 9 CLDS de diferentes territórios e contextos socioeconómicos, onde foram discutidos os elementos importantes do desenho da Teoria da Mudança e dos elementos chave da abordagem realista, nomeadamente a discussão aprofundada dos contextos e mecanismos que integram a configuração CMR (Contexto > Mecanismo > Resultado). O workshop foi dinamizado pelos membros da equipa de avaliação.

- **Estudos de caso**

65. No âmbito da avaliação foram realizados 8 estudos de caso a CLDS (o que representou um acréscimo de 3 estudos de caso face à primeira proposta). Os casos foram selecionados de acordo com os seguintes critérios:

- Edições CLDS, privilegiando-se os CLDS com 3 edições, no sentido da maior visibilidade e maturidade dos efeitos, bem como de encontrar, num número necessariamente reduzido de casos, as dinâmicas das três gerações;
- Perfis territoriais onde foram implementados os CLDS;
- Informações disponibilizadas pelos Centros Distritais de Segurança Social (CDSS);

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

- Informações decorrentes dos Inquéritos por questionário ao sistema de atores dos CLDS.

66. Os estudos de caso compreendiam entrevistas semi-diretivas a/o coordenador/a do CLDS e aos representantes das entidades executoras (caso existissem), um focus-groups com parceiros informais do CLDS e entidades relevantes do concelho, um focus-group com destinatários e a aplicação presencial de um questionário também a destinatários.

67. O processo de contactos decorreu entre fevereiro e abril de 2019. Este processo apresentou vicissitudes relacionadas com o critério de identificação de casos de “sucesso” e “insucesso” por parte dos CDSS. Nesta fase, apenas foram recebidas informações de sete CDSS: Aveiro, Beja, Évora, Faro, Guarda, Porto e Viana do Castelo. Devido a dificuldades de resposta por parte de alguns dos CLDS inicialmente selecionados, foi necessário mobilizar apoios institucionais relevantes, nomeadamente do PO para sensibilizar as equipas dos CLDS para a importância da avaliação. Revelou-se ainda assim necessário, em dois casos, efetuar a sua substituição por CLDS com características similares. Na tabela 3 encontram-se os estudos de caso efetuados.

Tabela 7 – Estudos de caso efetuados

Casos	Datas
CLDS Omega / Zeta	Estudo de caso realizado a 27 e 28 de fevereiro
CLDS Delta	Estudo de caso realizado a 13, 14, 15 de março
CLDS Beta	Estudo de caso realizado a 20, 21 de março
CLDS Epsilon	Estudo de caso realizado a 25 de março, 1 e 8 de abril
CLDS Alfa	Estudo de caso realizado a 27 e 29 de março
CLDS Ksi	Estudo de caso realizado a 2 e 3 de abril
CLDS Lambda	Estudo de caso realizado a 25 e 26 de março
CLDS Gama / Tau ⁹	Estudo de caso realizado a 2 e 4 de abril

68. Ainda que com alguns atrasos, os estudos de caso decorreram de acordo com o previsto, tendo sido auscultados todos os atores relevantes em cada CLDS, bem como recolhida toda a informação documental necessária (nomeadamente relatórios de autoavaliação e relatórios anuais e finais).

- **Inquéritos por questionário**

69. No período entre 26 de novembro e 4 de fevereiro de 2019 foram aplicados quatro inquéritos por questionário: (i) às entidades coordenadoras de CLDS; (ii) às entidades executoras de CLDS; (iii) aos Núcleos Executivos do CLAS; (iv) e aos centros do IEFP. Todos estes inquéritos tinham como base o universo de entidades coordenadoras e executoras, Núcleos executivos do CLAS e centros do IEFP diretamente envolvidos em CLDS.

70. Todos os inquéritos tiveram por base uma plataforma web, com aplicação online, tendo os links para os inquéritos sido distribuídos por e-mail. Os contactos das entidades coordenadoras das três gerações de CLDS foram obtidos através de uma base de dados enviada à equipa de avaliação pelo PO ISE. Uma vez que os contactos poderiam já não estar atualizados, principalmente no caso dos CLDS e CLDS+, a equipa de avaliação contactou todos os CLDS identificados na base de dados a solicitar: (i) a atualização dos contactos para envio do e-mail com o link para os inquéritos; (ii) os contactos das entidades executoras (caso tenham existido) uma vez que a base de dados do programa não continha esta informação. Os inquéritos foram enviados para todos os contactos confirmados de entidades coordenadoras e todos os contactos fornecidos (e posteriormente confirmados) de entidades executoras. Tal como a equipa já

⁹ Efetuou-se um estudo de caso cruzado com os CLDS Gama e Tau, pois têm a mesma identidade coordenadora.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

aguardava, as taxas de resposta mais baixas foram obtidas nos CLDS e CLDS+, muito devido ao hiato temporal que separa a sua execução e a presente avaliação.

71. Por sua vez, os contactos dos Núcleos Executivos do CLAS com CLDS foram retirados do site da Associação Nacional de Municípios, ao passo que os centros do IEFP tiveram como fonte para a recolha de contactos o site do IEFP. Este trabalho contou com a colaboração da Delegação Distrital de Lisboa e Vale do Tejo do IEFP.

72. De forma a potenciar o número de respostas obtidas, o PO ISE contactou os CLDS 3G, os centros do IEFP e os Núcleos Executivos do CLAS (via ISS, I.P.) para alertar para o preenchimento do inquérito. Tal trabalho, a par das várias insistências efetuadas pela equipa de avaliação, revelou-se determinante para as taxas de resposta obtidas e sistematizadas na tabela 4.

Tabela 8 - Taxa de resposta dos inquéritos por questionário

	Enviados	Preenchidos	Tx. de resposta
Entidades Coordenadoras CLDS 3G	168	100	59,5
Entidades Coordenadoras CLDS+	105	35	33,3
Entidades Coordenadoras CLDS	134	42	31,3
Entidades Executoras CLDS 3G	48	21	43,8
Entidades Executoras CLDS+	10	5	50,0
Entidades Executoras CLDS	13	5	38,5
Centros do IEFP CLDS	81	71	88,8
Núcleo Executivo dos CLAS	210	119	56,7
Beneficiários	---	68	---

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP

73. Ainda assim, tendo em atenção que esta não é uma amostra probabilística, as respostas obtidas com o inquérito não poderão ser generalizáveis ao universo. A probabilidade de entrar na amostra não é aleatória, uma vez que se encontra depende da vontade de quem responde. Desta forma, a informação obtida com os questionários é relevante, embora não generalizável.

74. Por sua vez, de acordo com a metodologia estabelecida, e devido à inexistência de informação sistematizada sobre beneficiários dos CLDS, os inquéritos por questionário aos beneficiários foram aplicados no âmbito dos estudos de caso. Este foi um processo marcado pela grande dificuldade dos CLDS em mobilizar os beneficiários no âmbito das visitas, o que é comprovado pelo baixo número de respostas. A equipa de avaliação procurou sempre aplicar os inquéritos presencialmente, mas houve situações que os inquéritos tiveram de ser aplicados, posteriormente à visita, pelos técnicos dos CLDS, devido à dispersão dos públicos alvo e impossibilidade de os fazer deslocar à sede do CLDS.

75. 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®, MsExcel®.

4. Resposta às Questões de Avaliação

4.1. Relevância

QA 1: Em que medida o diagnóstico feito para caracterizar o modelo, as prioridades de intervenção (respostas aos problemas de pobreza e exclusão social, nas suas manifestações multidimensionais, nos territórios e públicos-alvo), os objetivos e as ações e resultados esperados são pertinentes e permitem alcançar os objetivos de forma lógica?

O desenho do CLDS não é o mais adequado, em teoria, aos objetivos de utilizar a intervenção territorial para o combate à pobreza e à exclusão social. Essa tendência acentuou-se nos CLDS+ e nos CLDS 3G. 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 dificulta a adequação aos problemas realmente existentes, em concreto, em cada território. Nesse sentido, o diagnóstico geral está correto (a pobreza combate-se, entre outras políticas, através da intervenção no território junto das comunidades, de forma integrada e multidimensional), mas só parcialmente é considerado. O programa falha ainda na questão da duração necessária a que as ações produzam impactos traduzidos em mudanças reais, 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), e na questão da flexibilidade para programar intervenções capazes de transformar os problemas da pobreza e da exclusão social junto das comunidades em que intervém.

Tal não significa que as ações desenvolvidas sejam inúteis e ainda menos que não se tenham executado as atividades propostas em benefício das pessoas abrangidas. Pelo contrário, a análise da informação recolhida permite concluir que, na maioria dos casos, as ações programadas e os objetivos definidos ao nível dos projetos foram alcançados. Significa porém que, apesar disso – no geral, os promotores fizeram o trabalho com que se comprometeram – não são intervenções avulsas, de recursos limitados, junto de um pequeno número de beneficiados e com curta duração, que mudam de forma duradoura as relações entre os territórios vulneráveis em que tiveram lugar os programas e a pobreza estruturalmente inscrita nesses territórios.

76. Os CLDS inserem-se numa tradição longa de políticas de luta contra a pobreza com base no desenvolvimento comunitário de base territorial em Portugal, tendo aparecido, na sequência de outros programas com filosofia política idêntica, pela primeira vez mencionado no primeiro Plano Nacional de Ação para a Inclusão (2001-2003), o qual explica da seguinte maneira a justificação, ou pertinência, destas abordagens:

A pobreza e a exclusão social não se distribuem uniformemente pelo território nacional. Os processos sociais e económicos que produzem aqueles problemas possuem uma dimensão espacial, não apenas no sentido em que o espaço os contém e lhes define as fronteiras, mas também no sentido em que é ele próprio um factor determinante. Na verdade, o espaço ocupado pelos diferentes grupos e categorias sociais associa-se a diferenças quanto às oportunidades de vida, aos recursos disponíveis, às imagens e representações, às identidades sociais e à natureza dos laços entre as pessoas e com as instituições. No espaço inscrevem-se, pois, elementos determinantes da exclusão e da inclusão social” (pp. 66).

77. O Plano propunha-se recalibrar os diversos programas nacionais (cofinanciados ou não) e de iniciativa comunitária, introduzindo em todos eles uma “identidade metodológica comum”. Os projetos deveriam ser (i) multidimensionais e promover a intervenção integrada sobre as diversas facetas da pobreza; (ii) acessíveis e transparentes, facilitando a participação das populações e dos atores institucionais; (iii) geridos de forma racional, com base em procedimentos de planeamento e avaliação”; (iv) inovadores, no sentido de responderem às necessidades de cada contexto concreto; (v)

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

utilizar, tanto quanto possível, as novas tecnologias como ferramentas correntes; (vi) atuar com o contributo dos diversos atores e, em particular do poder local; (vii) possuir uma visão estratégica, possuindo os meios e o tempo necessários para alcançar resultados efetivos.

78. Propunha-se que, para além de programas em vigor como o Eixo 5 do POEFDS, o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, o Programa Escolhas e outros, esta metodologia se deveria verter no lançamento de 50 “Contratos de Desenvolvimento Social Urbano” e no Programa “Espaço Rural e Desenvolvimento Social”.

79. A teoria subjacente a esta metodologia, como expresso na citação acima, consiste na afirmação do território como uma dimensão essencial para o combate à pobreza, da necessidade de focar as intervenções nos problemas realmente existentes e na necessidade de concentrar recursos. A investigação nesta área tem demonstrado que a multidimensionalidade e a intervenção montada sobre dispositivos constituídos por parcerias alargadas e pela participação da população podem ser eficazes. No entanto, esse sucesso depende de duas condições: conferência de tempo aos projetos para produzir mudanças de fundo e duráveis, já que problemas fortemente cristalizados e inscritos de forma profunda quer nas estruturas sociais, quer nas disposições e orientações culturais das pessoas, não se resolviam com intervenções de curta duração; e a concentração de meios de forma a atacar os problemas com recursos à sua escala, de forma multidimensional (Capucha, 2001; Alves, 2012). Sem que esses dois requisitos se cumprissem, o normal seria que, depois dos projetos terminarem, tudo voltasse a ser como era, ou parecido. A evolução da pobreza e da exclusão social ficaria assim mais dependente do desenvolvimento de políticas gerais (educação, rendimentos, habitação, saúde, proteção social e solidariedade) do que das intervenções territoriais.

80. Ora, não tendo havido nenhuma evolução na discussão desta teoria implícita, devemos considerá-la válida. Todavia, a portaria 396/2007 que cria os CLDS (em vez dos Contratos de Desenvolvimento Social Urbano e do Programa Espaço Rural e Desenvolvimento Social) não tem esta teoria em consideração. Em vez disso, o que se criou foi um programa que teve, no desenho, o mérito de promover a mobilização das autarquias, mas também o demérito de replicar as deficiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (**curta duração dos projetos, escassez dos recursos, dispersão das intervenções**), mas numa versão ainda mais empobrecida, já que **a programação em função dos diagnósticos locais**, apesar da vinculação deste programa às Redes Sociais, **se perdeu em grande medida**, ficando a **multidimensionalidade reduzida às possibilidades oferecidas** pelos Eixos de Intervenção e pelas Ações Obrigatórias, mesmo quando fossem desnecessárias. Note-se ainda que, da visão de 2001, acabou por cair também a prioridade à capacitação das populações desfavorecidas para o uso das TIC.

81. A apreciação dos intervenientes com mais responsabilidade nos CLDS (considerando as três gerações) reflete uma dúvida bem fundada sobre a pertinência do Programa. Representantes das Entidades Coordenadoras, Entidades Executoras, Núcleos Executivos dos CLAS e do IEFP dão respostas moderadamente positivas às questões em que se desdobra a questão da pertinência.

82. Tal compreende-se porque são representantes de entidades que realizaram o trabalho com que se comprometeram, mas classificam sem qualquer ênfase a sua pertinência. Os projetos foram, regra geral, executados conforme o previsto – embora, na ausência de um sistema de monitorização para além da aferição burocrática do cumprimento dos requisitos formais, é impossível ir mais longe na avaliação desta matéria. Note-se, porém, o modo como o IEFP tende a atribuir notas mais baixas. Na verdade, de todos os inquiridos, os representantes do IEFP são os que menos integram o sistema em que se enquadra o Programa, pelo que tendem a distanciar-se mais de uma resposta positiva em relação à sua pertinência (cf. tabela 9).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tabela 9 - Grau de relevância dos eixos/ações de intervenção ao diagnóstico de situação de partida e aos problemas de pobreza e exclusão social (médias)

	Coordenadoras	Executoras	NE CLAS	IEFP
É um Programa orientado para a Luta contra a Pobreza e a Exclusão social	3,3	3,5	3,3	3,1
É um Programa executado para responder aos principais problemas no território	3,4	3,4	3,4	2,7
É um Programa essencial para cumprir o Plano de Desenvolvimento Social da Rede Social	3,3	3,1	3,1	2,8
É um Programa que assenta numa efetiva abordagem multidimensional e integrada, com fortes articulações interinstitucionais (com, IEFP, com CPCJ, com o CLAS, etc.)	3,5	3,4	3,5	3,0
É um Programa flexível que permite adaptar as ações obrigatórias às especificidades do território	2,8	2,7	2,8	2,9
É um Programa que permite corrigir debilidades de planeamento de intervenções anteriores	2,9	2,6	2,8	2,6

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP

Nota: Escala de 1 a 4, onde 1 é “discordo totalmente” e 4 é “concordo totalmente”

83. Na tabela 10 apresentam-se dados que permitem a leitura de que o CLDS é um programa orientado para a luta contra a pobreza e destinado a responder aos problemas dos territórios, pois é esse o seu desígnio e outros fins não lhe são conhecidos. Mas a nota é baixa quando se pergunta se o programa é essencial para cumprir o Plano de Desenvolvimento Social. E baixa ainda mais quando se questiona em concreto a flexibilidade que permite a adaptação das ações obrigatórias à especificidade dos territórios.

Tabela 10 - Grau de Adequação das alterações ao nível do Programa às necessidades dos públicos-alvo e territórios (médias)

	Coordenadoras	Executoras	NE CLAS	IEFP
Privilegiar territórios onde a intervenção é mais necessária	3,3	3,4	3,5	3,0
Desenvolver ações mais ajustadas às necessidades da população e das instituições	3,4	3,3	3,5	2,9
Promover intervenções mais articuladas/multissetoriais que asseguram maior adequação às especificidades dos contextos territoriais	3,3	3,3	3,5	2,9

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP

Nota: Escala de 1 é “nada adequado” e 4 é “muito adequado”

84. Quando a questão é saber se os territórios são aqueles em que a intervenção é mais necessária, mais ajustada às necessidades das populações e mais adequada a uma intervenção multissetorial, o IEFP, mais distante de vínculos territoriais, contrasta com os outros inquiridos, que ainda assim ficam longe de atribuir notas elevadas em matérias nas quais, precisamente por terem sido os seus territórios e os seus projetos a ser apoiados, se poderia esperar uma adesão mais clara. É expressiva a este respeito a dúvida que fica sobre a justiça na seleção dos territórios. Tal corrobora a conclusão avançada no capítulo anterior quanto à escassez de coerência desta seleção na segunda geração do programa e à qual se referem a maioria das respostas ao questionário.

Tabela 11 - Grau de adequação do modelo de operacionalização do Programa (médias)

	Coordenadoras	Executoras	NE CLAS	IEFP
A aprovação do Plano de Ação por parte do CLAS	3,6	3,6	3,8	3,5
Desenho do Plano de ação com base no Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social concelhio	3,5	3,6	3,8	3,5
A partir de 2013, obrigação de estabelecimento de parceria com o IEFP para a execução das ações do Eixo Emprego, formação e qualificação	3,4	3,4	3,7	3,4
Obrigação de seleção de entidades executoras entre entidades que participam no CLAS	3,4	3,5	3,6	3,3
Celebração de Contrato/protocolo entre entidades parceiras	3,4	3,5	3,5	3,2
Designação da Entidade coordenadora e entidade(s) executora(s) por parte das Câmaras Municipais	3,3	3,1	3,4	2,9
A partir de 2015, designação da Entidade coordenadora e participação na nomeação do coordenador técnico, por parte do CLAS	3,3	3,2	3,5	3,2
Predefinição do perfil de equipa técnica	3,1	3,2	3,4	3,3
Possibilidade de envolver ações não cofinanciadas	3,0	3,1	3,2	3,2
O processo de seleção à priori dos territórios	3,0	2,9	3,0	3,0
Concentração de recursos em eixos de intervenção e em ações obrigatórias comuns a todos os territórios	2,7	3,0	3,0	3,0

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP

Nota: Escala de 1 é “nada adequado” e 4 é “muito adequado”

85. Mais ainda, na informação recolhida através de questionários e durante os estudos de caso, são constantes as críticas ao que é visto como uma rigidez crescente do programa. Estas críticas estão ligadas ao acréscimo no número e no detalhe prescritivo das ações obrigatórias que se tem verificado com a sucessão de gerações do programa CLDS. Este acréscimo de rigidez dificulta cada vez mais o desenho de projetos ajustados à realidade dos diferentes territórios. É possível elencar um vasto número deste tipo de críticas:

- “*todos os territórios são diferentes e têm necessidades diferentes. A rigidez da obrigatoriedade de algumas ações não faz sentido em alguns territórios e dispersam-se os recursos quando podiam ser utilizados no que é efetivamente mais necessário*”;
- “*os projetos deveriam ir ao encontro das necessidades específicas e diagnosticadas do território, assentes em diagnósticos territoriais tais como o da Rede Social.*”;
- “*A predefinição dos eixos de intervenção do CLDS para todo o território nacional, invalida o enquadramento de problemáticas específicas de cada território, identificadas até nos respetivos Diagnósticos Sociais concelhios*”.
- “*A especificidade territorial deve, transversalmente, ser tida em consideração, designadamente ao longo de todo o acompanhamento dos projetos, por parte do Organismo Responsável, devendo ser privilegiados os pareceres técnicos e orientações emanados das entidades que efetivamente conhecem o território, cuja intervenção pode ser muito díspar, consoante seja rural, industrial ou urbano*”;
- “*a Intervenção Social, de âmbito local, constitui-se como um dos mais fortes instrumentos da política social, devendo ser caracterizada pela sua capacidade de adequação a cada território. O modelo de implementação dos CLDS apresenta-se, ainda que evolutivo, demasiado estandardizado e enquadrado por Atividades de grande rigidez processual. Este cenário favorece a reprodução de metodologias que premeiam avaliações burocratizadas, de índole puramente quantitativa, desvirtuando o mérito de uma execução ajustada e de melhor serventia às necessidades da realidade local. Por inerência dos requisitos do modelo social dos CLDS e respetivos Programas de Financiamento, a intervenção apresenta-se compartimentada e fragmentada, não só*

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

por áreas de ação, mas também por públicos, não permitindo a pretensão de uma execução concertada e articulada entre eixos de intervenção.”;

- *“Fica de fora, por exemplo, a criação de eixos que considerem a área do Envelhecimento, da Saúde Mental e da Deficiência”;*
- *“ações definidas mais de acordo com as reais necessidades. Por exemplo, se o Eixo do Emprego já está a ser respondido pela existência de um GIP com as mesmas ações, porque não investir mais na área onde há mais necessidade?”*

86. Podemos acrescentar que todos os outros comentários foram no mesmo sentido da descolagem do CLDS em relação às necessidades reais dos territórios, sendo que, nalguns casos, as próprias fronteiras da intervenção são questionadas, isto é, o território em que é necessário efetivamente investir. Umas vezes este coincide com os concelhos, mas muitas outras, e porventura nos territórios mais problemáticos, tal não é o caso.

87. Tudo aponta, portanto, para a consideração genérica de que estamos perante um programa, em três gerações, pertinente na formulação genérica das intenções, mas operacionalizado de modo a levantar muitas dúvidas quanto às melhores alternativas ao nível dos critérios de operacionalização e implementação.

88. A informação recolhida no âmbito dos estudos de caso confirma esta análise e fornece evidência empírica para uma outra crítica avançada atrás: pela sua duração e limitação dos recursos, dificilmente os resultados dos projetos sobrevivem ao fim do financiamento público.

4.2. Coerência

QA 2. Existem complementaridades e/ou sinergias e/ou sobreposições entre a intervenção avaliada e outros dispositivos de intervenção a atuar sobre os mesmos constrangimentos ou territórios?

O programa CLDS conseguiu, em geral, o seu intuito de complementaridade e dinamização da Rede Social, com as equipas do CLDS a trabalharem muitas vezes como verdadeiras equipas técnicas do CLAS e a assumirem um papel simultaneamente de liderança, mediação e suplemento na ação destes concelhos. Entre os efeitos do CLDS contam-se a melhoria do relacionamento entre as instituições do concelho e a dinamização e alargamento da composição dos conselhos locais de ação social.

As outras duas áreas onde foram identificadas sinergias fortes com as intervenções dos serviços IEPF e da medida RSI. No primeiro caso, foi possível em ganhos na identificação e encaminhamento mais adequado de beneficiários para medidas ativas de emprego e no acompanhamento mais próximo dos beneficiários em atividades de procura ativa de emprego. Deve realçar-se, no entanto, que se encontram variações entre os territórios, decorrentes da equipa de CLDS se apresentar como um complemento válido (e não como um concorrente) aos olhos dos serviços do IEPF.

No que respeita ao RSI, as equipas de CLDS assumiram um papel de complemento face à escassez de recursos técnicos dedicados ao acompanhamento dos beneficiários. Neste caso, o CLDS assegurou muitas vezes um acompanhamento mais próximo dos beneficiários, reforçando o cariz multissetorial das intervenções junto destes – em particular, a ligação entre as áreas da intervenção familiar e do emprego.

A forma predominante que as parcerias CLDS assumiram pode ser classificada como parceria parcelar, com as instituições vocacionadas para áreas específicas a serem envolvidas na medida das necessidades de implementação das intervenções, mas em que a gestão do CLDS como um todo fica a cargo de uma única entidade com experiência na gestão de intervenções financiadas por fundos comunitários e dimensão financeira para suportar os tempos prolongados de processamento. Daí o predomínio enquanto entidades coordenadoras de instituições como Associações de Desenvolvimento Local, Misericórdias, Cáritas Diocesanas ou Centros Paroquiais. Este forma de parceria conseguiu assegurar o cumprimento dos objetivos dos projetos CLDS e responde a dificuldades concretas. No entanto, lança dúvidas sobre a concretização do racional do programa de maior responsabilização dos parceiros.

Mobilização de parceiros e tipos de parceria

89. A teoria da mudança subjacente às várias gerações do programa CLDS atribuiu sempre ao trabalho em parceria um lugar de destaque. Por um lado, o programa assumiu que anteriores intervenções na área do combate à pobreza viram a sua ação cerceada e a sua eficácia diminuída por problemas ao nível da dinâmica e da articulação entre as instituições locais com intervenções na área do combate à pobreza. Por outro lado, assumia como um dos pressupostos e fontes de mudança o grau de integração das intervenções levadas a cabo no território. Assim, o programa CLDS teria no centro do seu modelo de execução a mobilização e responsabilização dos parceiros pertinentes e da promoção da articulação das suas intervenções no terreno.

90. Daqui decorre que o sucesso do programa CLDS depende numa medida importante da qualidade do relacionamento entre os parceiros envolvidos. Ou seja, o aumento da capacidade de estes parceiros comunicarem e partilharem informação e conhecimento sobre o território e o aumento da capacidade de planificarem e executarem em conjunto um quadro coerente e complementar de intervenções são ao mesmo tempo objetivos de execução de um contrato CLDS e condições para que alcance o seu objetivo.

91. Ao mesmo tempo, o programa CLDS atribui à entidade coordenadora um papel crucial no desencadear destas mudanças. Com efeito, o sucesso do programa depende também das características das instituições escolhidas para as

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

liderar, incluindo a sua capacidade técnica, a sua capacidade agregadora dos vários agentes no território e o reconhecimento da sua legitimidade para liderar um processo de transformação como o pretendido pelo programa.

92. Avaliar se estes pressupostos e modos de fomento da mudança foram cumpridos passa então por considerar:

- Que tipo de instituições foram escolhidos para liderar os CLDS nos vários territórios;
- Quais as formas típicas assumidas pelas parcerias geradas no âmbito do CLDS;
- Que efeitos teve o funcionamento do CLDS na qualidade do trabalho em parceria entre as diferentes instituições que atuam nos territórios.

93. No que respeita à liderança, recorde-se que as entidades coordenadoras não foram selecionadas por concurso nacional ou regional. Pelo contrário, o processo de escolha das entidades foi dirigido: numa primeira fase, os territórios a abranger pelo programa eram designados centralmente pelo ISS, que convidava a respetiva autarquia a participar no programa; numa segunda fase, foram as Câmaras Municipais (e mais tarde os CLAS) designavam uma entidade coordenadora.

94. O resultado deste processo de seleção surge assim como um ponto crítico tanto para a ambição como para a eficácia do CLDS de cada território. Se a escolha do território pelo ISS estava enquadrada por informação de natureza estatística sobre as características do território, a escolha da entidade coordenadora no interior do território podia obedecer a diferentes lógicas – incluindo uma eventual maior ou menor valorização do programa pela Câmara Municipal ou a dinâmica prévia de funcionamento do CLAS.

Tabela 12 - Entidades coordenadoras, por geração do CLDS (%)

Tipo de instituição	CLDS	CLDS +	CLDS 3G	Total
Associações de Desenvolvimento Local e Regional	34%	26%	21%	25%
Misericórdias	24%	17%	25%	23%
IPSS de espectro largo	7%	23%	13%	14%
Centros Sociais Paroquiais e Cáritas Diocesanas	12%	14%	10%	11%
Outras instituições sem fins lucrativos	7%	0%	8%	6%
IPSS dedicadas a pessoas com deficiência	2%	11%	6%	6%
IPSS dedicadas aos idosos	0%	3%	8%	5%
Associações recreativas e culturais	2%	6%	6%	5%
IPSS dedicadas à infância	7%	0%	4%	4%
Escolas Profissionais / Centros de Formação	2%	0%	0%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS

Notas: N total = 177

95. Os dados recolhidos mostram que as Associações de Desenvolvimento Local e Regional coordenaram entre um terço e um quinto dos CLDS, conforme a geração, enquanto as IPSS de ação transversal, incluindo as Misericórdias e as instituições ligadas à Igreja Católica, coordenaram à volta de metade. Os outros casos, nomeadamente os de IPSS e outras entidades especializadas em segmentos específicos da população, têm pesos pequenos ou residuais (no total somam apenas entre 19 e 22%), o que indicia a prioridade dada, como seria de esperar, a projetos abrangentes nos territórios.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

96. O que se encontrou nos estudos de caso foi uma grande valorização do programa CLDS por parte das Câmaras Municipais, que veem nele uma possibilidade de obtenção para os concelhos de recursos humanos e técnicos qualificados numa área – a intervenção social – onde os seus próprios serviços são deficitários.

97. Um segundo elemento relevante a este respeito tem a ver com a forma que as parcerias assumiram no âmbito dos CLDS. Se o racional de mudança do programa assentava na mobilização de parceiros relevantes para os CLDS, tal não parece ter ocorrido ao nível da formalização contratual. Com efeito, apenas 28% dos CLDS analisados contemplavam a existência formal de entidades executoras distintas da entidade coordenadora.

Tabela 13 – CLDS com e sem entidades executoras para além da coordenadora, por geração de CLDS (%)

Tipo de CLDS	CLDS	CLDS +	CLDS 3G	Total
Sem entidades executoras	74%	83%	67%	72%
Com entidades executoras	26%	17%	33%	28%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS

98. Tal não significa, no entanto, que a implementação dos CLDS por uma só instituição seja a norma ou sequer uma realidade predominante. Pelo contrário, em apenas 8 casos – de um total de 177 – as entidades coordenadoras afirmaram não terem estabelecido parcerias no âmbito do CLDS. Destes, só 4 correspondiam a CLDS sem entidades executoras: Bragança (CLDS), Coruche (CLDS), Paredes (CLDS+) e Carrazeda de Ansiães (CLDS 3G).

99. Ora, se considerarmos o domínio de instituições como as Misericórdias, outras IPSS de âmbito de ação alargado e as Associações de Desenvolvimento Local e Regional enquanto entidades coordenadoras, é possível ver nestes dados um indicador da prevalência de um arranjo pragmático na gestão dos CLDS. De acordo com este arranjo, os CLDS funcionariam como parcerias parcelares, em que as instituições vocacionadas para áreas específicas seriam envolvidas na medida das necessidades de implementação das intervenções, mas em que a gestão do CLDS como um todo ficaria a cargo de uma única entidade de maior dimensão e, eventualmente, maior experiência.

100. Os estudos de caso vieram confirmar esta hipótese. A capacidade técnica pré-existente das instituições, não sendo irrelevante, acabou por ser secundária, uma vez que o programa previa a contratação a tempo inteiro de uma equipa técnica. Em vez disso, as preocupações dominantes das Câmaras e núcleos executivos dos CLAS na seleção das entidades foram, além da sua reputação local, a sua experiência na relação com os fundos comunitários e a sua capacidade financeira – em particular, os tempos extremamente prolongados de processamento de pedidos de pagamento e que, em entidades de menor dimensão, poderiam traduzir-se em situações de rutura financeira. Face a isto, a escolha de uma instituição com aquelas características como coordenadora e a construção de uma rede de parcerias informais para a execução do projeto acabou por ser a prática.

101. O contraponto desta situação acabou por ser um desvio face ao racional de execução do programa de maior responsabilização dos parceiros. Estes, não deixando de ser mobilizados (como se verá abaixo), acabam por não ter frequentemente um papel ativo na gestão do projeto.

Tabela 14 – Mudanças trazidas pela realização de CLDS às relações de parceria no concelho (segundo os núcleos executivos dos CLAS)

Efeito do CLDS	%
O CLDS induziu relações de parceria aprofundadas e realizando frequentemente intervenções comuns no terreno	57%
O CLDS induziu relações de parceria razoáveis, com alguma coordenação entre atividades	34%

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Efeito do CLDS	%
O CLDS não trouxe mudanças significativas	8%
O CLDS induziu a deterioração da relação com alguns dos parceiros do CLAS	1%

Fonte: Inquérito aos Núcleos Executivos dos CLAS

102. Seja como for, o predomínio destes arranjos formais não parece ter impedido que o CLDS tenha produzido um efeito sensível no que respeita à dinamização das relações de parceria nos territórios abrangidos. Mais de metade – 57% – dos núcleos executivos do CLAS que responderam ao inquérito reconhece que a implementação dos CLDS induziu um aprofundamento das relações de parceria no concelho, contra apenas 9% que lhe atribui consequências nulas ou prejudiciais. Mas o ponto mais importante é notar que 34% dos CLAS (por natureza, dispositivos de promoção das parcerias) aprecia os efeitos dos CLDS sobre as parcerias como apenas moderadamente positivos.

103. Curiosamente, as entidades coordenadoras avaliam de forma mais positiva os efeitos dos CLDS ao nível das relações de parceria, com a proporção daquelas que consideram, como se esperaria, que o CLDS induziu relações de parceria aprofundadas a atingir os 70%. Todavia, é importante notar que não só essa diferença não é muito substancial – a apreciação favorável era já maioritária entre os CLAS - mas sobretudo que a proporção de respondentes que refere um efeito aprofundado do CLDS nas relações de parceria cresce à medida que as gerações do CLDS se sucedem. Com efeito, enquanto esta proporção era de 58% para os CLDS de primeira geração, vai atingir os 77% para os CLDS de 3ª geração. Tal facto indicia que o amadurecimento do programa e a exposição às suas múltiplas gerações poderão estar a produzir efeitos duradouros sobre as relações entre parceria nos territórios.

Tabela 15 – Mudanças trazidas pela realização de CLDS às relações de parceria no concelho (segundo as entidades coordenadoras de CLDS) (%)

Efeito do CLDS	CLDS	CLDS +	CLDS 3G	Total
O CLDS não trouxe mudanças significativas	3%	0%	2%	2%
O CLDS induziu relações de parceria razoáveis, com alguma coordenação entre atividades	40%	37%	21%	29%
O CLDS induziu relações de parceria aprofundadas e realizando frequentemente intervenções comuns no terreno	58%	63%	77%	70%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS

104. Importa igualmente considerar os efeitos não esperados do CLDS ao nível das parcerias. Apenas uma minoria das entidades inquiridas identificou este tipo de efeitos no CLDS pertinente para o seu território. Todavia, o que é mais interessante do ponto de vista da avaliação neste tipo de questões é aquilo que nas respostas permite vislumbrar as expectativas que as entidades diretamente envolvidas e que o conjunto de atores do território alimentava face aos CLDS, bem como a janela que oferecem para os problemas e dinâmicas.

Tabela 16 - Observação de efeitos não esperados pelas entidades coordenadoras de CLDS e pelos núcleos executivos do CLAS (%)

	Coordenadoras	NE CLAS
Sim	28%	20%
Não	71%	80%

Fontes: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS e inquérito aos núcleos executivos de CLAS.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

105. Quando instadas a explicitar que efeitos não esperados foram identificados, as entidades coordenadoras e os núcleos executivos dos CLAS referem um conjunto de efeitos positivos, que vão ao encontro dos pressupostos e objetivos do programa. O mais frequentemente citado é o que podemos designar como uma **melhoria do relacionamento entre as instituições do concelho**. As respostas nesta categoria são em geral genéricas, mas algumas ilustram o que pode ser visto com um crescimento de confiança entre instituições pelo envolvimento na implementação do CLDS.

- *“O Diagnóstico Social identificava a baixa cultura de trabalho em rede e de trabalho em parceria. Ora a estratégia do CLDS foi desenvolver todas as suas atividades com os parceiros identificados no território, tendo em consideração o seu perfil, o seu conhecimento da realidade local. Esta prática de trabalho parceiro, partilhado, constante, avaliado, divulgado, aumentou o grau de confiança dos parceiros no CLDS.”*
- *“As reações às ações de parceria desenvolvidas pelo CLDS foram bastante positivas, uma vez que os resultados das ações depressa se tornavam visíveis, o que facilitou a adesão de parceiros (formais e informais) às diversas ações.”*

106. Neste contexto, são de salientar as situações em que é referido que a operação do CLDS consegue contribuir para **dinamizar e alargar o alcance do CLAS**. Tal é particularmente relevante para a avaliação, pois vai ao encontro do pressuposto inicial do programa que colocava o CLDS como um instrumento de apoio à implementação do PDS e dos planos de ação anuais.

- *“Foi criado um hábito mais constante de comunicação na Rede Social, o CLDS é um pouco o “nú” da Rede.”*
- *“Sinergias com entidades não envolvidas na Rede Social e convite a intervir junto de população do concelho não residente nos territórios a convite da parceria.”*
- *“O CLDS local conseguiu ir além do que era expectável em termos de parceria, conseguindo envolver entidades que tradicionalmente não participavam, nomeadamente associações recreativas, com reconhecido impacto dos resultados alcançados.”*

107. O terceiro tipo de efeito não-esperado que surge mencionado com alguma frequência é o **prolongamento de ações e de parcerias** para lá do tempo de duração do CLDS. Este efeito revela a possibilidade da sustentabilidade dos efeitos do programa.

- *“Registaram-se relações de parceria que tiveram expressão temporal e material superior ao expectável e que contribuíram para a apropriação pós-projeto de determinadas intervenções, nomeadamente quanto à intervenção relacionada com o empreendedorismo no ensino secundário e com as cadeias curtas de comercialização de produtos locais.”*

108. No polo oposto, encontramos os casos em que as entidades explicitaram aspetos negativos. Estes concentram-se quase em exclusivo sobre **o tópico das resistências das instituições locais ao trabalho em parceria**. Neste âmbito, vale a pena singularizar o caso do IEFP, que é referido em vários casos como objeto de uma relação difícil.

- *“Parceria com o IEFP funciona de forma deficitária, não dão relevância ao projeto.”*
- *“Sim, [identificamos] efeitos muito positivos na verdadeira efetivação de parcerias, mas também efeitos negativos da não colaboração do único parceiro obrigatório, o IEFP.”*
- *“Falta de colaboração por parte do parceiro obrigatório IEFP.”*

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

109. O caso do IEFP é particularmente interessante porque os próprios serviços e centros de emprego foram inquiridos através de questionário, no âmbito deste estudo. Um indício das dificuldades sentidas no relacionamento entre estes serviços e os restantes atores locais são as diferenças na apreciação dos efeitos do CLDS sobre as relações de parceria. Apenas 22% dos serviços locais do IEFP concordou que o CLDS tinha induzido relações de parceria aprofundadas, contra 57% entre os núcleos executivos do CLAS e 70% entre as entidades coordenadoras de CLDS. Ao mesmo tempo, 33% dos serviços do IEFP assinalaram que o CLDS não tinha trazido mudanças significativas, contra apenas 8% entre os núcleos executivos dos CLAS e 2% entre as entidades coordenadoras de CLDS. Parece, pois, confirmar-se uma certa fratura entre os serviços de emprego e as restantes entidades locais.

Tabela 17 - Mudanças trazidas pela realização dos CLDS às relações de parceria no concelho, por tipo de instituição respondente (%)

	Coordenadoras	NE CLAS	IEFP
O CLDS induziu relações de parceria aprofundadas e realizando frequentemente intervenções comuns no terreno	70%	57%	22%
O CLDS induziu relações de parceria razoáveis, com alguma coordenação entre atividades	29%	35%	45%
O CLDS não trouxe mudanças significativas	2%	8%	33%
O CLDS induziu a deterioração da relação com alguns dos parceiros do CLAS	0%	1%	0%
Total	100%	1%	100%

Fontes: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS, inquérito aos núcleos executivos de CLAS e inquérito aos serviços locais do IEFP

110. Os dados recolhidos junto dos serviços do CLDS abrem também uma janela para a natureza dos problemas de envolvimento dos serviços do IEFP em alguns projetos CLDS. Com efeito, apenas 2 dos 71 serviços locais de emprego do IEFP que responderam referiram a existência de efeitos não esperados. Mas, em ambos os casos, esses efeitos são descritos como negativos e oferecem algum vislumbre do tipo de dificuldades, que se situam tanto ao nível de tensões no relacionamento institucional, como de dificuldades na articulação de intervenções no terreno. Em ambos os casos os problemas reportam a relações de poder e de comando. Note-se que enquanto o IEFP tem uma estrutura hierárquica baseada numa cadeia de comando sem vertical, as restantes parcerias têm uma base de organização mais horizontal e centrada no território, o que ajuda a explicar este persistente e recorrente desencontro.

- *“O CLDS de [concelho] pretende sobrepor-se ao Serviço de Emprego. Em algumas situações quase nos considera como um subordinado a quem solicitam a execução de tarefas que lhes permitam responder ao seu contrato de objetivos.”*
- *“Sobreposição de ações em relação ao IEFP em vez de articulação.”*

Articulação entre CLDS e Rede Social

111. A forte articulação entre o CLDS e o CLAS, tanto no plano de relacionamento institucional como da planificação e execução de ações no terreno constitui um elemento central da teoria da mudança subjacente ao programa CLDS. Esta articulação constitui mesmo um dos pressupostos de partida do programa, apresentando-se o CLDS como um instrumento destinado ao apoio à concretização das ferramentas de planeamento do segundo – como o Plano de Desenvolvimento Social e os planos de ação anuais dele decorrentes.

Tabela 18 - Posicionamento face à articulação do CLDS com o CLAS e IEFP, concordância por afirmação (médias)

Afirmação	Coordenadoras	NE CLAS
O CLDS é complementar à Rede Social pois permite mobilizar recursos adicionais para problemas/necessidades que também são intervencionadas pela ação da Rede Social	3,5	3,4
O funcionamento do CLDS integra-se nas dinâmicas de trabalho em rede criadas pela Rede Social	3,1	3,3
A articulação do CLDS com o CLAS da Rede Social favoreceu trocas de experiências importantes para melhorar a qualificação dos técnicos afetos às intervenções	3,0	3,1
O CLDS induziu uma articulação mais eficaz com o IEFP que melhorou a qualidade das respostas no eixo Emprego, formação e qualificação	3,0	2,8
O CLDS é o principal instrumento que visa o combate à pobreza no território pelo que tem uma ligação estreita com o Plano de Desenvolvimento Social, nesse domínio	2,9	2,7
A articulação do CLDS com o CLAS da Rede Social é sobretudo formal, no plano dos documentos de planeamento e de participação em reuniões de concertação	2,5	2,3
O CLDS confunde-se com a Rede Social porque visam os mesmos objetivos e mobilizam os mesmos atores	1,7	1,7

Fontes: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS e inquérito aos núcleos executivos de CLAS.

Nota: Nota: Escala de 1 a 4, onde 1 é “discordo totalmente” e 4 “concordo totalmente”

112. Numa primeira leitura, os dados recolhidos através dos inquéritos sugerem que este pressuposto foi, na grande maioria dos casos, respeitado. A complementaridade do CLDS face à Rede Social é globalmente reconhecida tanto pelas entidades coordenadoras como pelos núcleos executivos, ao mesmo tempo que as ideias de sobreposição e de ausência de articulação entre CLDS e Rede Social tendem a ser aquelas que merecem o maior grau de discordância por parte dos inquiridos. Porém, mais dificilmente se admite que o CLDS seja o principal instrumento de luta contra a pobreza disponível localmente.

113. De assinalar também que estes dados apontam novamente para algumas dificuldades no relacionamento dos CLAS com os serviços locais do IEFP. Com efeito, a frase que se refere a este relacionamento merece, por parte dos núcleos executivos, um grau de concordância inferior à que se regista em relação às questões relativas a trocas gerais de experiências entre instituições.

114. Ora, os serviços do IEFP deveriam, à partida, constituir um parceiro fundamental para a concretização do eixo 1 dos projetos, pelo que a existência de tensões entre estes e as equipas de CLDS poderiam comprometer a adequada implementação deste eixo.

115. Os estudos de caso vieram oferecer algumas pistas sobre o que estará na origem desta discrepância. O que se revelou decisivo para a qualidade do relacionamento com os serviços do IEFP foi a capacidade que as equipas CLDS tiveram de desenharem as suas atividades e de as apresentarem como complementares e não como concorrentes com as atividades dos serviços do IEFP. Quando isso aconteceu, os serviços do IEFP foram capazes de reconhecer o ganho que o trabalho dos CLDS trouxe na identificação e encaminhamento de beneficiários para medidas ativas de emprego mais adequadas ao seu perfil. Também reconhecido pelos serviços do IEFP nestas situações foi o potencial do CLDS para um acompanhamento mais próximo dos beneficiários – ainda que articulado com os serviços do IEFP – em atividade de procura ativa de emprego (em particular na seleção de ofertas de emprego e no processo de candidatura a essas ofertas).

116. Quando essa complementaridade da ação do CLDS não foi salvaguardada na conceção das atividades nem adequadamente transmitida, os serviços do IEFP acabaram por ver no CLDS, na melhor das hipóteses, um elemento irrelevante e, na pior, como um competidor indesejado no cumprimento de indicadores de realização a que os serviços do IEFP estão obrigados.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

117. Ainda a respeito da complementaridade entre CLDS e Rede Social, resta referir um indicador relevante: a perceção do alinhamento entre os planos de ação dos CLDS e os instrumentos de diagnóstico e planeamento da Rede Social. Os valores médios desta avaliação são positivos: o alinhamento entre os planos de ação do CLDS e o Diagnóstico Social obtém uma classificação média de 7,7 (por parte das entidades coordenadoras de CLDS) e de 7,8 (por parte dos núcleos executivos); por sua vez, o alinhamento entre o plano de ação do CLDS e o Plano de Desenvolvimento Social obtém uma classificação média de 7,8 (e que é idêntica entre as entidades coordenadoras de CLDS e os núcleos executivos dos CLAS). Na realidade, dificilmente poderia deixar de ser assim, já que os Eixos do CLDS são muito abrangentes e seria de estranhar que não constassem dos Planos de Desenvolvimento Social. O problema coloca-se depois em dois planos: as ações obrigatórias e as necessidades que não são cobertas pelo CLDS, que podem ser prioritárias nalguns territórios. Em ambos os casos as parcerias tornaram as limitações flexibilizando na prática o que se apresentava demasiado rígido na programação.

Tabela 19 - Grau de alinhamento dos Planos de Ação com o Diagnóstico Social e com o PDS, atribuído pelas entidades coordenadoras do CLDS e pelos núcleos executivos do CLAS

	Coordenadoras		NE CLAS	
	Média	Mediana	Média	Mediana
Alinhamento dos planos de ação do CLDS com o Diagnóstico Social	7,7	8,0	7,8	8,0
Articulação do plano de ação do CLDS com o PDS	7,6	8,0	7,8	8,0

Fontes: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS e inquérito aos núcleos executivos de CLAS.

Nota: Escala de 1 a 10, onde 1 é “nada alinhados” e 10 “muito alinhados”

118. Ao mesmo tempo que as avaliações médias por parte das entidades coordenadoras do CLDS e dos núcleos executivos CLAS permitem traçar um panorama global positivo no que respeita ao alinhamento entre planos de ação e instrumentos de planificação da Rede Social, é igualmente interessante do ponto de vista da avaliação identificar pistas quanto às dificuldades específicas com que os CLDS se depararam nesta área. Nesse sentido, as situações em que a avaliação do alinhamento foi inferior a 8 – a mediana das avaliações - foram objeto de análise particular, no que concerne às razões aduzidas pelos inquiridos para essa classificação.

119. No que respeita ao alinhamento entre o plano de ação e o diagnóstico social, as situações de avaliação inferior a 8 correspondiam a 37% do total das respostas válidas entre as entidades coordenadoras de CLDS e a 36% das respostas válidas entre os núcleos executivos. A razão mais frequentemente aduzida para estas classificações por parte das entidades coordenadoras de CLDS é a desatualização dos documentos de Diagnóstico Social à data da elaboração do plano de ação do CLDS e, em menor escala, a qualidade dos próprios documentos de diagnóstico, sendo sublinhado o seu carácter vago e pouco operacional. Esta desatualização dos documentos de diagnóstico é, de resto, reconhecida pelos núcleos executivos dos CLAS, sendo praticamente a única razão que é apontada para justificar a atribuição de classificações inferiores a 8 ao alinhamento entre o plano de ação do CLDS e o Diagnóstico Social do concelho.

120. O panorama é muito semelhante no que respeita ao alinhamento entre os planos de ação do CLDS e o plano de desenvolvimento social concelhio. As situações de classificação inferior a 8 são praticamente idênticas (37% entre as entidades coordenadoras de CLDS e 38% entre os núcleos executivos do CLAS), sendo a desatualização do PDS a razão aduzida em quase todos os casos.

121. Os estudos de caso vieram confirmar plenamente esta forte complementaridade da ação dos projetos CLDS em relação à Rede Social. Aqui, é possível identificar efeitos distintos do programa, consoante a natureza do território. Em concelhos predominantemente rurais - Beta, Epsilon e Delta serão os casos mais evidentes a este respeito - a equipa do CLDS constituiu-se, na prática, como uma equipa técnica e de dinamização do CLAS. Este teve, desde logo, uma tradução

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

formal com integração das próprias coordenadoras de CLDS nos NE dos CLAS. Mas, mais importante do que isso é que as equipas CLDS acabaram por desempenhar, ao longo das várias gerações do programa, um papel simultâneo de liderança, mediação e suplemento relativamente à ação das instituições locais. Nestes casos, os projetos CLDS integraram no seu plano de ação muitas atividades que, estando previstas nos planos de desenvolvimento social da Rede Social concelhia, não eram concretizados por escassez de recursos humanos e técnicos das instituições locais. Este facto teve consequências importantes. Por um lado, as equipas CLDS conseguiram mobilizar e envolver substancialmente parceiros relevantes para a concretização dessas atividades, introduzindo hábitos de efetivo trabalho em parceria entre essas instituições. Por outro lado, conseguiram imprimir, com alguma frequência, um cunho inovador nas próprias atividades, rompendo com o carácter mais padronizado e restrita da ação das instituições locais sem, todavia, as alienar da participação nessas mesmas atividades. Nestes casos, e também fruto da vinculação formal do CLDS ao CLAS – tanto por via da escolha dos coordenadores como da apresentação periódica de resultados em reuniões do CLAS – o trabalho dos CLDS acabou por funcionar como uma demonstração pública dos benefícios para as instituições locais de um envolvimento mais profundo nos trabalhos dos CLAS concelhios.

122. Nas zonas urbanas, o efeito produzido pelo CLDS é de outra índole. Aqui, o CLDS pelo seu enfoque intenso num território restrito do concelho, veio permitir complementar o carácter mais abrangente e genérico dos instrumentos de planeamento e da ação do CLAS – que é, de alguma forma, inevitável em concelhos muito populosos. O caso do CLDS de Alfa visitado é paradigmático a este respeito. Centrando-se num único bairro de uma freguesia (Queluz-Belas), ela própria densamente povoada, a equipa do CLDS encontrou muito poucas referências específicas ao seu território de intervenção nos documentos de planeamento da rede social concelhia. Neste caso, o trabalho do CLDS acabou por ter dois efeitos: por um lado, o levantamento de informação e a sistematização de conhecimento sobre o território de intervenção e as suas necessidades específicas; e, por outro lado, a construção de uma rede de parcerias entre instituições que operavam de forma mais ou menos isolada ao nível da freguesia e que nem sequer estavam representadas no CLAS do concelho. Na verdade, o trabalho do CLDS nestes dois níveis acabou por ser uma peça muito importante na constituição de uma Comissão Social de Freguesia na freguesia onde o projeto decorria.

Relação com outros dispositivos de intervenção no território

123. As seções anteriores deixaram já explícita a forte complementaridade do programa CLDS relativamente à Rede Social. Também ficou claro que, no que respeita às políticas de emprego, o CLDS traduziu-se em ganhos na identificação e encaminhamento mais adequado de beneficiários para medidas ativas de emprego e no acompanhamento mais próximo dos beneficiários em atividades de procura ativa de emprego – embora aqui se encontrem variações entre os territórios, decorrentes da já referida capacidade de a equipa de CLDS se apresentar como um complemento válido (e não como um concorrente) aos olhos dos serviços do IEFP.

124. Também de assinalar é complementaridade de ação das equipas de CLDS relativamente ao trabalho das equipas de acompanhamento do Rendimento Social de Inserção. Aqui, as equipas de CLDS assumiram um papel de complemento face à menor dinâmica das equipas RSI. Tal permitiu um acompanhamento mais próximo dos beneficiários e reforçando o cariz multisetorial da intervenção junto destes – em particular, no que respeita à articulação entre as áreas da intervenção familiar e do emprego.

125. Finalmente, importa referir o caso específico – mas nem por isso menos interessante – da relação do CLDS de Alfa com o Plano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (PEDU) que está a ser implementado no território de intervenção deste CLDS. Aqui, os mecanismos de participação e envolvimento da população que o CLDS+ e o CLDS 3G desenvolveram foram mobilizados para realização de um diagnóstico participativo aprofundado. Este diagnóstico e a mobilização permitiu um levantamento exaustivo das necessidades da população e resultou num alargamento do âmbito da intervenção do PEDU e numa dotação superior ao inicialmente previsto.

4.3. Eficácia

QA 3. A intervenção alcançou os seus objetivos? Como é que os CLDS causaram a mudança ocorrida face aos objetivos dos Programas? Verificaram-se efeitos não esperados, positivos ou negativos, do ponto de vista do público-alvo e/ou dos territórios abrangidos?

A informação recolhida indica que os CLDS estão a alcançar os resultados com que se comprometeram nos respetivos projetos. Contudo, o teste ao modelo de produção de efeitos demonstra importantes variações na capacidade de gerar mudanças definidas, não sendo estes resultados uniformes ao longo dos três eixos comuns às várias gerações do programa CLDS. Por um lado, os resultados dos projetos CLDS parecem ser mais facilmente alcançados quando estamos a falar de indicadores de resultado relativos a atitudes e disposições do que propriamente quando se trata de indicadores de resultado que se refiram a transformações de situações, como a inserção efetiva no mercado de trabalho (por via do trabalho por conta de outrem ou do autoemprego) ou o aumento da participação cívica e associativa.

Por outro lado, é notório que as entidades coordenadoras reportam com muito mais frequência terem alcançado a totalidade dos resultados pretendidos quando está em causa o eixo de intervenção familiar e parental do que quando se referem os eixos do emprego e a formação ou a capacitação da comunidade e das instituições.

Tudo se passa como se vigorasse na prática uma lógica mais tradicional de assistência social centrada na família, subalternizando intervenções dirigidas a outros fatores estruturais da pobreza, como a promoção da inclusão no mercado de trabalho, o fortalecimento do tecido associativo local e a transformação das lógicas de intervenção dos serviços locais.

Finalmente, é de sublinhar a perplexidade da equipa de avaliação face o desaparecimento do eixo relativo à informação e acessibilidades. Não só as ações deste eixo durante a primeira geração do programa obtiveram resultados muito positivos, como o seu contributo para os restantes eixos se mantém altamente pertinente.

Execução física e financeira

126. O programa CLDS tinha como objetivo central o aumento da coesão social dos territórios, que seria obtida através de projetos que contribuíssem, por si e através de reforço de intervenções já existentes na Rede Social, para a diminuição do desemprego, a diminuição da pobreza, a promoção da solidariedade intergeracional, da inclusão de pessoas em situação de exclusão e da inclusão de pessoas com deficiência. Nesse sentido, como vimos, o programa estruturou-se em três eixos fundamentais - emprego, formação e qualificações; intervenção familiar e parental; capacitação das comunidades e das instituições – sendo que a primeira geração de CLDS previa ainda um eixo adicional – informação e acessibilidade.

127. Na resposta a esta questão de avaliação, iremos verificar até que ponto foram concretizadas as ações em cada um destes eixos.

Tabela 20 - Situação dos CLDS face aos objetivos fixados para a execução física, por geração (%)

Geração de CLDS	Não atingidos	Atingidos	Ultrapassados	Total
CLDS	5%	48%	48%	100%
CLDS +	0%	51%	49%	100%
CLDS 3G	9%	53%	38%	100%
Total	6%	51%	43%	100%

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

128. De acordo com a apreciação das entidades coordenadoras, os projetos CLDS pelos quais foram responsáveis alcançaram, no geral, os objetivos propostos ao nível da execução física¹⁰. Com efeito, os níveis de execução física ficaram aquém dos objetivos fixados em apenas 6% do total dos projetos CLDS – correspondendo a 5% no caso dos CLDS de primeira geração e 9% dos CLDS 3G. Em contraste, quase metade das entidades coordenadoras afirma que os níveis de execução física inicialmente previstos tinham sido ultrapassados, numa proporção que atingia os 48% e 49% para os CLDS e CLDS+, respetivamente, e os 38% para os CLDS 3G.

Tabela 21 - Situação dos CLDS face aos objetivos de execução financeira, por geração de CLDS (%)

Geração de CLDS	Não atingidos	Atingidos	Ultrapassados	Total
CLDS	15%	80%	5%	100%
CLDS +	17%	77%	6%	100%
CLDS 3G	38%	58%	4%	100%
Total	28%	67%	5%	100%

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS.

129. O panorama relativo à execução financeira é menos positivo. Mais de um quarto das entidades coordenadoras inquiridas afirma que os objetivos de execução financeira dos CLDS pelos quais eram responsáveis não tinham sido cumpridos. Esta proporção é particularmente elevada no caso dos CLDS 3G, onde chega aos 38%, embora aqui seja necessário ter em consideração que muitos CLDS 3G ainda estavam em curso à data da inquirição. Todavia, mesmo entre os projetos de CLDS da primeira geração e CLDS+ – há muito terminados – registam-se respetivamente 15% e 17% de casos em que os objetivos de execução financeira não foram cumpridos, o que constitui uma proporção não negligenciável.

130. Face a isto, vale a pena considerar as razões invocadas pelas entidades coordenadoras para o não alcançar dos objetivos de execução financeira. A mais comum refere-se ao que podemos designar como entropias na relação com as estruturas responsáveis pelo programa. Esta assume a forma predominante de atrasos no processamento de pedidos de pagamento, mas encontram-se também referências pontuais a problemas com a qualidade da aplicação informática Balcão 2020 e o atraso na divulgação de documentos de enquadramento do programa.

131. Um motivo com menos visibilidade, mas ainda assim citado com alguma frequência, refere-se a erros das entidades coordenadoras nas estimativas dos custos reais dos projetos, quase sempre no sentido de subestimação. Por exemplo, como se tornou evidente nos estudos de caso, frequentemente não se acautelou o pagamento das compensações pela caducidade do contrato ou indemnizações dos técnicos (cuja não elegibilidade está regulada desde o início do Programa). Finalmente, encontra-se um número residual de queixas de natureza diversa, incluindo questões de desajustamento dos montantes de financiamento de referência do programa face aos custos reais das atividades.

Tabela 22 - Motivos para o não alcançar dos objetivos de execução financeira, por geração de CLDS (%)

Motivo	CLDS	CLDS +	CLDS 3G	Total
Entropia na relação com as estruturas do programa	66%	8%	81%	77%
Erros de estimativa de custos	50%	33%	19%	25%
Outros	0%	0%	8%	6%

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras de CLDS.

¹⁰ A referência a objetivos no questionário teve de se manter genérica, dada a multiplicidade de objetivos específicos dos diferentes CLDS e a escassez de informação disponível sobre eles nos sistemas de informação do programa.

Resultados

132. A apreciação geral que as entidades coordenadoras fazem dos resultados dos projetos CLDS é francamente positiva, com apenas 4% do total das entidades respondentes a afirmarem que os objetivos do CLDS não foram atingidos, e 40% a reclamarem que foram mesmo ultrapassados (33% entre os CLDS de primeira geração, 51% entre os CLDS+ e 40% entre os CLDS 3G).

Tabela 23 - Situação dos CLDS face aos objetivos fixados ao nível de resultados (%)

Geração de CLDS	Não atingidos	Atingidos	Ultrapassados	Total
CLDS	3%	65%	33%	100%
CLDS +	0%	49%	51%	100%
CLDS 3G	5%	56%	39%	100%
Total	4%	57%	40%	100%

Fonte: Inquérito às entidades executoras de CLDS.

Teste ao modelo de Produção de Efeitos e Modelo de execução

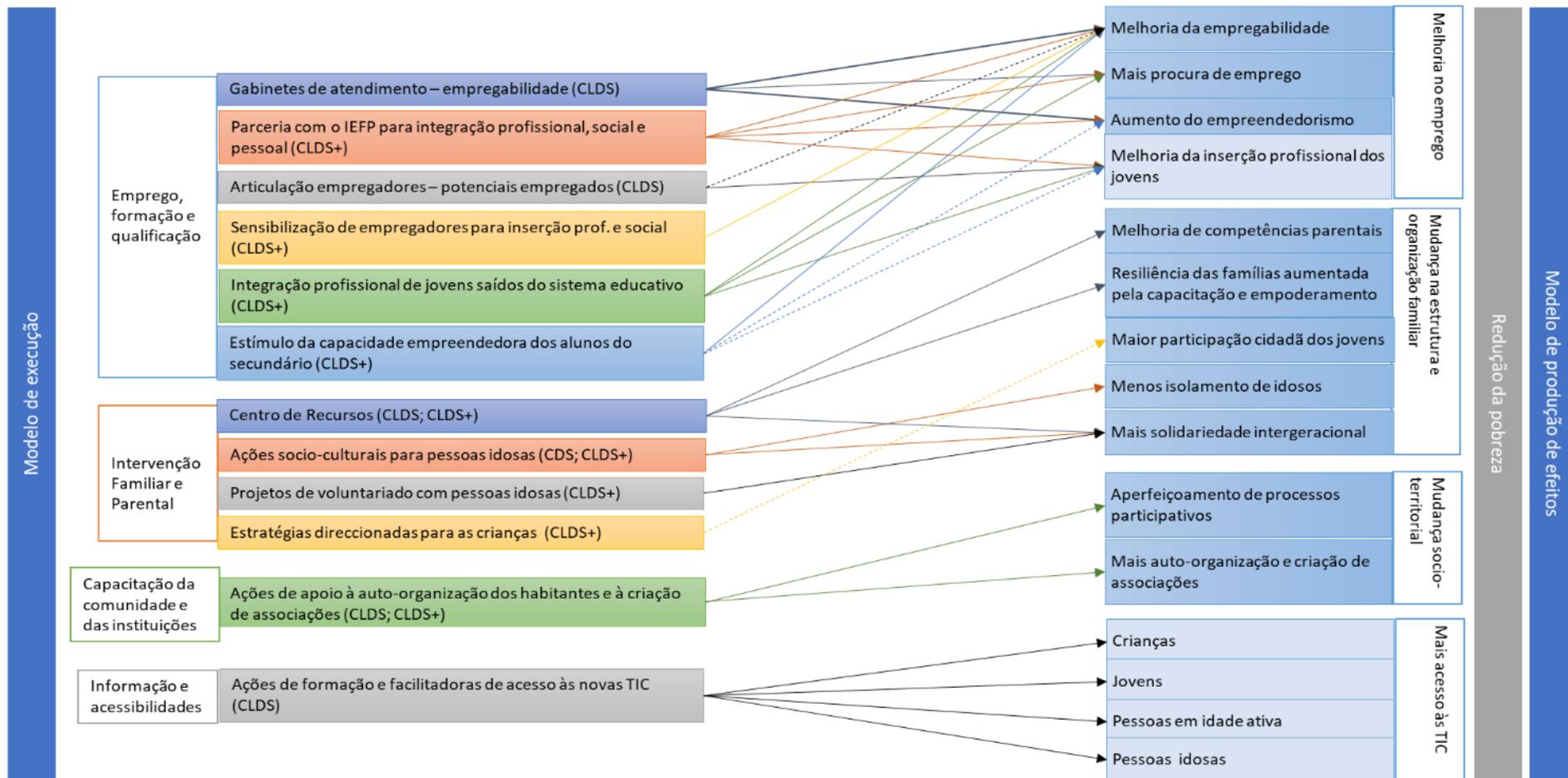
133. Mas mais do que esta apreciação genérica, importa ao exercício de avaliação compreender em que medida as diferentes componentes do seu modelo de produção de efeitos operaram na prática e ao longo das três gerações do programa. Para tal, é necessário dirigir um olhar dedicado a cada um dos eixos do programa e ao teste de hipóteses do modelo de produção de efeitos.

134. O modelo de produção de efeitos associado e subjacente modelo de execução do Programa foi testado através da aferição das evidências oriundas dos instrumentos de inquirição ao sistema de atores (ECLP/ ELEA/ IEFP/ Equipa técnica CLDS/NE CLAS), *desk research*, Estudos de caso e observação no terreno junto dos participantes. A esse conjunto de evidências cruzadas foi atribuído o respetivo grau de evidências triangulada, que permite confirmar ou refutar as hipóteses construídas, de acordo com a seguinte legenda.

Tabela 24 - Legenda para a análise do teste às hipóteses

H totalmente confirmada	H parcialmente confirmada
<ul style="list-style-type: none"> ■ Públicos alvo abrangidos ■ Ações executadas ■ Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (ECLP/ ELEA/ IEFP/ Equipa técnica CLDS/CLAS NE) ■ Maior intensidade no teste dos resultados e evidências de causalidade encontradas nos Estudos de Caso e Workshops 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Públicos alvo abrangidos ■ Ações executadas ■ Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (ECLP/ ELEA/ IEFP/ Equipa técnica CLDS/CLAS NE) ■ Menor intensidade no teste dos resultados e evidências de causalidade encontradas nos Estudos de Caso e Workshops
<ul style="list-style-type: none"> ■ Públicos alvo abrangidos ■ Ações executadas ■ Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (ECLP/ ELEA/ IEFP/ Equipa técnica CLDS/CLAS NE) ■ Menor intensidade no teste dos resultados e evidências de causalidade encontradas nos Estudos de Caso e Workshops 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Públicos alvo abrangidos ■ Ações executadas ■ Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (ECLP/ ELEA/ IEFP/ Equipa técnica CLDS/CLAS NE) ■ Ausência de evidências teste dos resultados e de causalidade encontradas nos Estudos de Caso e Workshops
H não confirmada, pela ausência de evidência suficientes nos Estudos de caso	H não confirmada face à ausência de evidências suficientes que a sustentam

Ilustração 10 – Modelo de produção de efeitos



Fonte: Elaboração própria

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

135. Paralelamente, os juízos avaliativos finais sobre o alcance desses mesmo resultados e o teste das hipóteses associadas a cada uma configuração CMR decorrentes da abordagem da avaliação realista estão sintetizadas na tabela seguinte.

Tabela 25 - Síntese dos resultados dos testes às hipóteses

EIXO 1 - Melhoria no emprego	Resultado do teste
Melhoria da empregabilidade	
1.1 O encaminhamento dos beneficiários para medidas ativas influencia os beneficiários a aceitarem participar nessas medidas, aumentando a sua frequência	H totalmente confirmada
1.2 O encaminhamento e participação em medidas ativas influencia (2) o sentimento de ser apoiado e/ou (3) o desenvolvimento da ética do trabalho e/ou (4) a aquisição de qualificações profissionais, aumentando a orientação para o mercado de trabalho	H totalmente confirmada
Mais procura de emprego	
2.1 O aumento da informação sobre ofertas de emprego influencia (1) o conhecimento das ofertas de trabalho adequadas e/ou (2) o sentimento de ser apoiado, pelo que aumenta o número de pessoas que procuram trabalho	H totalmente confirmada
2.2 O apoio na procura de emprego influencia (2) o sentimento de ser apoiado e/ou (3) a consciência das suas competências e capacidades e/ou (4) a persistência na procura de emprego, pelo que os beneficiários que são apoiados melhoram a sua inserção no emprego	H parcialmente confirmada
2.3 A sensibilização dos empregadores para os beneficiários influencia a sua atitude perante eles, pelo que as ofertas de trabalho adequadas aos beneficiários aumentam	H parcialmente confirmada
2.4 A mediação da relação com os empregadores influencia (2) o sentimento de ser apoiado e/ou (5) a atitude do empregador face ao beneficiário, pelo que os beneficiários apoiados melhoram a sua inserção no emprego	H parcialmente confirmada
Aumento do empreendedorismo	
3.1 A formação para a iniciativa empresarial influencia (1) a consciência da viabilidade das ideias de negócio e/ou (2) permite adquirir conhecimentos necessários à viabilização dessas ideias, pelo que os beneficiários ficam mais preparados para desenvolver iniciativas economicamente viáveis	H não confirmada, pela ausência de evidências suficientes nos Estudos de caso
3.2 (a) A formação para a iniciativa empresarial e/ou (b) os apoios ao investimento e/ou (c) os apoios no acesso a mercados e comercialização influenciam o desenvolvimento de iniciativas pelo que as ideias de negócio são transformadas em iniciativas economicamente viáveis	H não confirmada, pela ausência de evidências suficientes nos Estudos de caso
Melhoria da inserção profissional dos jovens	
4.1 A orientação profissional influencia o desenvolvimento de projetos profissionais realistas, permitindo maior sucesso na procura de trabalho	H parcialmente confirmada
4.2 O encaminhamento dos jovens para medidas ativas influencia-os a aceitarem participar nessas medidas, aumentando a sua frequência	H não confirmada, pela ausência de evidências suficientes nos Estudos de caso
4.3 O encaminhamento e participação em medidas ativas influencia (1) o realismo dos projetos profissionais e/ou (3) a aquisição de qualificações profissionais, influenciando (si) a procura de trabalho e/ou (iii) o desenvolvimento de ideias de negócio economicamente viáveis	H não confirmada face à ausência de evidências suficientes que a sustentam
4.4 As ações de desenvolvimento de capacidades empreendedoras influenciam os jovens a criar o próprio emprego através de ideias transformadas em iniciativas economicamente viáveis	H não confirmada face à ausência de evidências suficientes que a sustentam
EIXO 2 - Mudança na estrutura e organização familiar	
Melhoria das competências parentais	
5.1 As ações de desenvolvimento das competências parentais influenciam as famílias a terem (1) uma maior consciencialização parental e/ou (2) a envolverem-se mais na educação dos filhos, melhorando o exercício da função parental;	H totalmente confirmada
5.2 A capacitação dos técnicos para identificação e encaminhamento de situações de risco de crianças e jovens influencia as suas competências para lidar com situações de risco de crianças e jovens e encaminhar para os serviços, aumentando a proteção destas.	H parcialmente confirmada

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

EIXO 2 - Mudança na estrutura e organização familiar	Resultado do teste
Resiliência das famílias aumentada pela capacitação e empoderamento	
6.1 O acompanhamento às famílias integrado e centrado nesta e no meio, influencia (1) a aquisição de conhecimento sobre os serviços e/ou (3) o empoderamento dos beneficiários aumentando (i) o acesso aos serviços e (ii) a resiliência das famílias	H totalmente confirmada
6.2 As ações de capacitação em diálogo intrafamiliar influenciam (1) o desenvolvimento de competências relacionais e comunicacionais e/ou (2) o empoderamento dos beneficiários aumentando a resiliência das famílias	H não confirmada, pela ausência de evidências suficientes nos Estudos de caso
6.3 A articulação interinstitucional permite aos gestores de caso disporem de recursos de várias instituições garantindo a articulação de respostas às necessidades dos beneficiários	H parcialmente confirmada
Mais participação cidadã dos jovens	
7.1 As ações de formação nas escolas influenciam (1) o conhecimento por parte dos jovens dos seus direitos e/ou (2) a aquisição de competências interpessoais e sociais, contribuindo para maior participação dos jovens na vida associativa	H parcialmente confirmada
7.2 A dinamização de recursos e espaços de participação dos jovens influencia a predisposição para o exercício de cidadania contribuindo para maior participação dos jovens na vida associativa	H não confirmada, pela ausência de evidências suficientes nos Estudos de caso
Menos isolamento de idosos	
8.1. As respostas sociais lúdicas, educacionais, culturais e de voluntariado influenciam (1) o sentimento de ser apoiado e acompanhado, e/ou (2) a vontade de participar em atividades de natureza sociocultural e/ou (3) o sentido de pertença à comunidade, aumentando a participação social dos idosos	H totalmente confirmada
Mais solidariedade intergeracional	
9.1. As ações de capacitação de técnicos para o trabalho intergeracional influenciam a sua motivação para o reforço do contacto entre gerações, agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações	H não confirmada, pela ausência de evidências suficientes nos Estudos de caso
9.2 As ações de promoção do voluntariado envolvem voluntários no trabalho de contacto entre gerações, agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações	
9.3 As ações de contacto entre gerações motivam as pessoas de diferentes gerações para o reforço de ligações recíprocas agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações	
EIXO 3 - Mudança socio-territorial	
Aperfeiçoamento de processos participativos	
10.1. A formação das equipas técnicas e dos gestores das instituições para o trabalho em rede influencia (1) a capacidade dos técnicos e/ou (2) a disponibilidade para desenvolver metodologias de trabalho em rede, pelo que há uma maior preparação técnica para o trabalho em parceria	H totalmente confirmada
10.2 O Desenvolvimento de Planos de ação em articulação com o PDS e com outras intervenções locais influencia a predisposição dos técnicos a trabalhar em colaboração num quadro de objetivos comuns para garantir a mobilização dos atores, aumentando o trabalho em parceria	H totalmente confirmada
10.3 A criação de serviços centrados na necessidade dos clientes baseados na partilha de serviços e recursos influencia a capacidade das equipas técnicas/ gestores em combinar recursos de diferentes organizações, aumentando o aproveitamento sinérgico dos recursos existentes	H totalmente confirmada
Mais auto-organização e criação de associações	
11.1. A formação das equipas técnicas e dos gestores das instituições em animação comunitária influencia (1) a capacidade de mapear e usar os recursos (internos e externos) existentes e/ou (3) a orientação para o trabalho em parceria, aumentando as iniciativas de auto-organização comunitária e da sua sustentabilidade	H parcialmente confirmada
11.2 A existência de uma parceria com (a) técnicos animadores, (b) apoios flexíveis e (c) dinâmicas de trabalho <i>bottom-up</i> , influenciam (2) o reforço da identidade comum e a motivação de auto-organização e/ou (4) a motivação para a criação e dinamização da vida associativa,	H parcialmente confirmada

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

EIXO 3 - Mudança socio-territorial	Resultado do teste
aumentando (i) as iniciativas de auto-organização comunitária e a sua sustentabilidade e (ii) o dinamismo das associações locais	
EIXO 4 Mais acesso às TIC	Resultado do teste
12.1. As ações de formação em TIC influenciam (1) a tomada de consciência dos benefícios de utilização das TIC e/ou (2) a aquisição de competências digitais, e/ou o sentimento de inclusão digital, aumentando (i) as qualificações digitais, (ii) a utilização das TIC, (iii) a procura de formação em TIC e (iv) a participação na sociedade da informação	H totalmente confirmada
12.2 A formação de formadores influencia as competências dos formadores em desenvolver modalidade de formação à medida, pelo que os beneficiários têm acesso a formação adequada	H não confirmada face à ausência de evidências suficientes que a sustentam

Melhoria no emprego

Melhoria da empregabilidade

136. De acordo com a teoria da mudança que orientou o programa, o Eixo 1 contribuiria para os objetivos gerais de redução do desemprego e de redução da pobreza, operando em quatro planos: a melhoria da empregabilidade dos destinatários; o apoio à procura de emprego; o aumento do empreendedorismo; e a melhoria da inserção profissional dos jovens. O resultado de melhoria da empregabilidade seria atingido pela via dos efeitos nos beneficiários desempregados ou em transição para a vida ativa ao nível da preparação e contacto com o trabalho (capacidades) e da orientação para a inserção profissional (escolhas). Os recursos mobilizados para desencadear o processo de mudança localizam-se nos domínios da informação (sobre mercado de trabalho e sobre medidas ativas), do encaminhamento, apoio e acompanhamento dos beneficiários na transição para o emprego e da sensibilização dos empregadores para as propriedades sociais dos beneficiários e para políticas inclusivas de recrutamento. Estes recursos provocam mudança quando combinados com mudanças dos beneficiários no campo das atitudes, nomeadamente pela geração de um sentimento de aproveitamento das oportunidades criadas e disponibilizadas.

137. Os CLDS cujos responsáveis responderam aos inquéritos abrangeram 70 811 desempregados (cerca de 475 em média por CLDS). A informação recolhida por via dos inquéritos a responsáveis e técnicos e através dos estudos de caso e dos focus-group, permitem afirmar que os CLDS tiveram como um dos principais resultados o encaminhamento de pessoas que de outro modo não chegariam aos serviços do IEFP, para beneficiar das medidas de ativação prestados pela instituição. Multiplicaram-se as sessões de informação (7 352 desempregados), e encaminhamento para a realização de Balanços de Competências (5 420 pessoas), a aprendizagem de elaboração de currículos (9 383 pessoas) ou cartas de resposta a pedidos de emprego, entre outras atividades, que abrangeram 6 097 desempregados. Outros 10 657 terão participado em ações de informação sobre oportunidades de qualificação e encaminhamento para oportunidades de qualificação. Em função disso, as pessoas abrangidas sentem-se mais apoiadas, mais informadas e mais preparadas para procurar e manter um emprego. Os Gabinetes de Inserção Profissional criados para desenvolver estas atividades foram os principais responsáveis. Todavia, convém notar uma descoincidência entre o total de pessoas envolvidas e aquelas em relação às quais é possível especificar as ações de envolvimento, sendo que não é possível saber quantas das pessoas envolvidas obtiveram realmente um emprego – e muito menos a qualidade ou a duração desse eventual emprego. Por outro lado, foram vários os testemunhos de que os mecanismos de encaminhamento terminam quase sempre quando são desmobilizados os dispositivos financiados pelo CLDS e pelas suas equipas técnicas.

138. A avaliação da melhoria da empregabilidade centrava-se na função assumida pelas intervenções do CLDS no desencadeamento de mudanças sob a forma de transformações na situação objetiva dos beneficiários (maior encaminhamento para medidas de política ativa, maior qualificação, maior entrada no emprego) e nas disposições subjetivas face ao mercado de trabalho (maior empenhamento na formação e emprego, maior autonomia pessoal, maior orientação para a vida profissional).

Tabela 26 - Quadro de aferição das evidências Melhoria da empregabilidade (H1.1)

H 1.1 Encaminhamento dos beneficiários para medidas ativas influência os beneficiários a aceitarem participar nessas medidas, aumentando a sua frequência																																
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste																												
Públicos abrangidos <ul style="list-style-type: none"> 70811 desempregados, numa média de 475 desempregados por cada CLDS. 		<ul style="list-style-type: none"> Em quase todos os CLDS visitados (a exceção é Ksi), as equipas trabalharam numa lógica de complementaridade com as estruturas do IIEFP, tendo-se o CLDS revelado importante no aumentar a capacidade de alcançar de públicos face aos quais o IIEFP revela maiores dificuldades em trabalhar com sucesso (caso expressivo em Lambda e Delta). Em Beta e Epsilon, as equipas de CLDS atuaram numa lógica de complementaridade, com instalação de gabinetes, o que facilitou o encaminhamento de utentes de outras vertentes CLDS (em particular ações de intervenção familiar) para medidas de ativas de emprego. Em Alfa, o desenvolvimento da rede empresarial e da rede de <i>job-matching</i> aumentaram consideravelmente a eficácia da ação do centro do IIEFP local. (Ver hipótese 2.1, para uma melhor descrição destas atividades). De particular interesse é a relação com os Gabinetes de Inserção Profissional, que, em diversos casos (como Zeta, Epsilon, Lambda ou Beta), estavam instalados no mesmo edifício que o CLDS, permitindo um encaminhamento fácil de utentes de outras vertentes CLDS (em particular ações de intervenção familiar)- para medidas de ativas de emprego. Os casos de Alfa, Tau e Gama e Delta destacam-se pela sua elevada eficácia, assente na constituição de uma rede de empregabilidade envolvendo várias instituições locais e na operação e da rede de <i>job-matching</i>, aumentaram consideravelmente a eficácia das medidas ativas de emprego – em particular, a formação profissional e os estágios profissionais do IIEFP. (Ver hipótese 2.1, para uma melhor descrição destas atividades). Igualmente, nos casos de Delta e Lambda, os participantes inquiridos beneficiariam de apoios a nível familiar, ajuda alimentar e orientação pessoal e profissional, assim como frequência de cursos de formação profissional- A maioria destes declara um aumento da vontade/predisposição para participar em medidas ativas de emprego e um aumento da participação efetiva em medidas ativas de emprego. Em Zeta, foram inquiridas DLD que consideram que aumentaram a respetiva motivação para procurar emprego e vontade em participar em medidas ativas de emprego Todavia, em Ksi, encontrou-se o reverso desta situação, com sobreposição de ações a levarem o IIEFP a duvidar da utilidade do trabalho da equipa do CLDS no eixo do emprego. 																														
Ações executadas <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações coletivas e individuais de informação sobre medidas ativas de emprego</td> <td>7 352</td> </tr> <tr> <td>Ações coletivas e individuais de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego</td> <td>6 097</td> </tr> </tbody> </table>						Total	Ações coletivas e individuais de informação sobre medidas ativas de emprego	7 352	Ações coletivas e individuais de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego	6 097																						
	Total																															
Ações coletivas e individuais de informação sobre medidas ativas de emprego	7 352																															
Ações coletivas e individuais de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego	6 097																															
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IIEFP (%) <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Aumento da vontade/predisposição para participar em medidas ativas de emprego</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>56%</td> <td>43%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IIEFP</td> <td>14%</td> <td>69%</td> <td>17%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Aumento da participação em medidas ativas de emprego</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>60%</td> <td>39%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IIEFP</td> <td>17%</td> <td>67%</td> <td>16%</td> </tr> </tbody> </table>						Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Aumento da vontade/predisposição para participar em medidas ativas de emprego				ECLP	56%	43%	1%	IIEFP	14%	69%	17%	Aumento da participação em medidas ativas de emprego				ECLP	60%	39%	1%	IIEFP	17%	67%	16%
	Resultado totalmente alcançado				Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																										
Aumento da vontade/predisposição para participar em medidas ativas de emprego																																
ECLP	56%				43%	1%																										
IIEFP	14%				69%	17%																										
Aumento da participação em medidas ativas de emprego																																
ECLP	60%	39%	1%																													
IIEFP	17%	67%	16%																													
% de técnicos que declararam contributo <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Empregabilidade dos destinatários</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>47%</td> <td>6%</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>IIEFP</td> <td>4%</td> <td>60%</td> <td>32%</td> <td>2,9%</td> </tr> <tr> <td>CLAS/NE</td> <td>15%</td> <td>68%</td> <td>16%</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>			++	+	Nulo	-	Empregabilidade dos destinatários					ECLP	47%	6%	-	-	IIEFP	4%	60%	32%	2,9%	CLAS/NE	15%	68%	16%	1%						
	++	+	Nulo	-																												
Empregabilidade dos destinatários																																
ECLP	47%	6%	-	-																												
IIEFP	4%	60%	32%	2,9%																												
CLAS/NE	15%	68%	16%	1%																												

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IIEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IIEFP e Inquérito aos destinatários).

139. Em suma, podemos afirmar que, na opinião dos responsáveis locais dos projetos, a eficácia no campo da melhoria da empregabilidade dos participantes atinge níveis razoáveis ao nível da mudança de atitudes face ao trabalho e mais fracas ao nível do aumento das qualificações dos participantes. Esta hipótese é igualmente confirmada através dos estudos de caso realizados. No caso do aumento das qualificações, os resultados diferenciados das três gerações do programa podem constituir uma ilustração dos efeitos de sinergias com políticas nacionais mais vastas, enquanto que o efeito do ciclo económico sobre as atitudes face ao trabalho necessita de mais informação.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

140. Por seu turno, o aumento das qualificações escolares e das qualificações profissionais constitui um dos aspetos em que os resultados dos CLDS apresentam resultados menos positivos. Apenas 36% das entidades coordenadoras declararam que os resultados ao nível do aumento das qualificações escolares dos participantes do seu CLDS foram plenamente alcançados – uma proporção que sobe para 40% no caso das qualificações profissionais.

141. Os indicadores relativos às mudanças nas atitudes face ao trabalho apresentam um comportamento diferente. Por um lado, a proporção de entidades que considera que foram alcançados os objetivos respeitantes ao desenvolvimento da ética do trabalho e da capacidade de definição de projetos profissionais dos participantes é superior, atingindo os 48% e os 47% respetivamente. Por outro lado, não se notam quebras significativas entre o CLDS e o CLDS+. Pelo contrário, a proporção de entidades que afirma que os resultados do CLDS foram plenamente alcançados no caso do desenvolvimento da ética de trabalho até cresce, de 46% para 55% nos CLDS+. Este facto não deixa de ser surpreendente, dada a forte crise económica e consequente aumento do desemprego que marcou o período da execução do programa CLDS+, o que poderia fazer pressupor maiores dificuldades na superação de situações de desencorajamento quanto à relação com o mercado de trabalho. Mas igualmente surpreendente é a quebra dos valores destes indicadores que se verifica na geração seguinte. A proporção de entidades que afirma que os resultados quanto à definição de projetos profissionais foram totalmente alcançados cai de 56% no CLDS+ para 40% no CLDS 3G. Já quanto ao desenvolvimento da ética do trabalho, aquela proporção cai de 55% para 46%. É certo que muitos projetos CLDS 3G não estavam ainda fechados. No entanto, a sua implementação decorre num período de melhoria da economia e de forte quebra do desemprego – o que seria a priori mais favorável à prossecução daqueles resultados.

Tabela 27 - Quadro de aferição das evidências: Melhoria da empregabilidade (H1.2)

H 1.2 O encaminhamento e participação em medidas ativas influência (2) o sentimento de ser apoiado e/ou (3) o desenvolvimento da ética do trabalho e/ou (4) a aquisição de qualificações profissionais, aumentando a orientação para o mercado de trabalho																																																								
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste																																																				
<p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações coletivas e individuais de informação sobre medidas ativas de emprego</td> <td>7 352</td> </tr> <tr> <td>Ações de informação sobre oportunidades de qualificação e encaminhamento para oportunidades de qualificação</td> <td>10 657</td> </tr> </tbody> </table>			Total	Ações coletivas e individuais de informação sobre medidas ativas de emprego	7 352	Ações de informação sobre oportunidades de qualificação e encaminhamento para oportunidades de qualificação	10 657	<ul style="list-style-type: none"> Em quase todos os CLDS visitados, as equipas numa trabalharam num lógica de complementaridade com as estruturas do IEFP, tendo o CLDS revelado-se importante no aumentar a capacidade de alcançar de públicos face aos quais o IEFP revela maiores dificuldades em trabalhar com sucesso (caso expressivo em Lambda e Delta). De particular interesse é a relação com os Gabinetes de Inserção Profissional, que em diversos casos (como Zeta, Epsilon, Lambda ou Beta) estavam instalados no mesmo edifício que o CLDS, permitindo um encaminhamento fácil de utentes de outras vertentes CLDS (em particular ações de intervenção familiar) para medidas de ativas de emprego. Os casos de Alfa, Tau e Gama e Delta destacam-se pela sua elevada eficácia, assente na constituição de uma rede de empregabilidade envolvendo várias instituições locais e na operação e da rede de <i>job-matching</i>, aumentaram consideravelmente a eficácia das medidas ativas de emprego – em particular, a formação profissional e os estágios profissionais do IEFP. (Ver hipótese 2.1, para uma melhor descrição destas atividades). No caso específico do Tau/Gama, destaca-se o papel da rede de empregabilidade supraconcelhia. Nesse sentido, sobretudo a partir de 2017, conseguiram realizar ações de formação descentralizadas, algumas centradas em percursos à 																																																
	Total																																																							
Ações coletivas e individuais de informação sobre medidas ativas de emprego	7 352																																																							
Ações de informação sobre oportunidades de qualificação e encaminhamento para oportunidades de qualificação	10 657																																																							
<p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Aumento do apoio à procura de emprego</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>78%</td> <td>21%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>26%</td> <td>67%</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Desenvolvimento da ética do trabalho</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>48%</td> <td>47%</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>14%</td> <td>66%</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Aumento das qualificações profissionais dos destinatários</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>40%</td> <td>59%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>7%</td> <td>75%</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Aumento da orientação para o mercado de trabalho</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>65%</td> <td>35%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>14%</td> <td>75%</td> <td>11%</td> </tr> </tbody> </table>			Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Aumento do apoio à procura de emprego					ECLP	78%	21%	1%	IEFP	26%	67%	8%	Desenvolvimento da ética do trabalho				ECLP	48%	47%	6%	IEFP	14%	66%	20%	Aumento das qualificações profissionais dos destinatários				ECLP	40%	59%	1%	IEFP	7%	75%	18%	Aumento da orientação para o mercado de trabalho				ECLP	65%	35%	1%	IEFP	14%	75%	11%		
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																																					
Aumento do apoio à procura de emprego																																																								
ECLP	78%	21%	1%																																																					
IEFP	26%	67%	8%																																																					
Desenvolvimento da ética do trabalho																																																								
ECLP	48%	47%	6%																																																					
IEFP	14%	66%	20%																																																					
Aumento das qualificações profissionais dos destinatários																																																								
ECLP	40%	59%	1%																																																					
IEFP	7%	75%	18%																																																					
Aumento da orientação para o mercado de trabalho																																																								
ECLP	65%	35%	1%																																																					
IEFP	14%	75%	11%																																																					

H 1.2 O encaminhamento e participação em medidas ativas influência (2) o sentimento de ser apoiado e/ou (3) o desenvolvimento da ética do trabalho e/ou (4) a aquisição de qualificações profissionais, aumentando a orientação para o mercado de trabalho

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores	Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste
	medida das características dos participantes (vida ativa, competências básicas, EFA) e ainda tentativas de articulação com comunidades ciganas. Paralelamente, a entidade coordenadora tem experiência e é defensora da metodologia do emprego apoiado e percursos integrados de inserção e formação.	

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IIEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IIEFP e Inquérito aos destinatários).

Mais procura de emprego

142. A avaliação dos efeitos dos CLDS no aumento da procura de emprego centrava-se nas mudanças no comportamento de procura de emprego que resulta da intervenção dos CLDS junto de desempregados. A conceção da promoção do emprego subjacente aos CLDS inclui uma dimensão de responsabilização dos participantes pela sua trajetória no emprego, sob a forma de intervenção para a “ativação”, de quem se espera que procure mais e mais diligentemente emprego. Essa conceção parte do diagnóstico de que um dos problemas de emprego é o “desencorajamento” das pessoas em situação de pobreza e exclusão social no âmbito de percursos de desinserção social que incluem a perda da expectativa de encontrar emprego e a correlacionada diminuição da intensidade da procura.

143. Neste caso se verificou-se que as 52 581 ações coletivas e individuais resultaram num apoio mais eficaz à procura de emprego e num aumento da informação e do número de pessoas a procurar emprego, as quais se dizem sentir mais capacitadas (apesar de ter sido possível ouvir um número muito reduzido de beneficiários). Os serviços de proximidade dos CLDS mostraram-se mais adequados do que os serviços mais impessoais prestados pelos serviços públicos de emprego. Por outro lado, verificaram-se vários casos de empregadores que ficaram mais sensibilizados para a problemática do emprego de pessoas que à partida apresentavam fracas capacidade para a empregabilidade, fruto das 3 429 ações individuais e coletivas de sensibilização de empresários, instituições e entidades empregadoras.

144. A proporção de entidades coordenadoras que considera totalmente alcançados os objetivos ao nível das qualificações profissionais caiu de 47% no caso do CLDS para 41% no caso do CLDS+ e 36% para o CLDS 3G. Também o aumento das qualificações escolares segue um padrão semelhante, apresentando valores homólogos de 45% para o CLDS, 39% para o CLDS+ e 32% para o CLDS 3G.

145. É certo que, no caso dos CLDS 3G, é necessário considerar sempre a limitação advinda do facto de muitos se encontrarem ainda em curso à data da inquirição. No entanto, este decréscimo ilustra o efeito das sinergias do programa CLDS com as políticas nacionais ao nível dos resultados. Com efeito, a primeira geração de CLDS decorreu em paralelo com um forte investimento político no aumento das qualificações escolares e profissionais – de que a Iniciativa Novas Oportunidades (INO) terá sido o elemento mais visível. Ou seja, as entidades coordenadoras de CLDS terão encontrado um contexto de complementaridade, tanto com o forte incentivo à abertura das escolas públicas à educação profissional e de várias organizações (escolas, empresas, sindicatos, associações patronais, centros de formação profissional, autarquias, etc.) envolvidas na educação/formação de adultos. Ora, o fim da INO precede em pouco o início dos CLDS+, pelo que o declínio dos resultados na área da promoção do aumento das competências poderá ser compreensível a esta luz.¹¹

¹¹ Para se ter uma ideia da magnitude da diferença de contexto a este respeito entre as duas primeiras edições do programa CLDS, basta comparar o número de diplomados através de modalidades de educação para adultos (Recorrente, EFA e RVCC) nos anos em análise. No ano letivo de 2008/09, em plena operação da INO, foram certificados 84.436 alunos com diplomas de ensino básico e 62.481 com diplomas do ensino secundário. Em 2013/14, este número tinha caído para apenas 4.339 no caso do ensino básico e 11.937 no caso do ensino secundário. Ou seja, entre estes dois anos letivos regista-se uma diferença de 19,5 vezes menos adultos

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

146. O plano do aumento da procura ativa de emprego teria como resultados esperados o aumento do investimento pessoal dos destinatários na obtenção de emprego e no aumento da informação disponível para que estes o façam com sucesso. Dispomos neste domínio de um indicador de síntese cuja análise poderá antecipar algo do que se encontrará no terreno. Com efeito, 63% das entidades coordenadoras de projetos CLDS consideram que os resultados ao nível do aumento da procura ativa de emprego pelos destinatários foram plenamente alcançados. Ou seja, o aumento da procura ativa de emprego constitui, de longe, o resultado do eixo 1 em que a eficácia, pelo menos medida com este instrumento, é maior. No entanto, importa salientar que, também aqui, encontramos um declínio à medida que se sucedem as gerações de CLDS. Nada menos do que 72% das entidades coordenadoras de CLDS consideravam que os resultados neste campo foram plenamente alcançados, uma proporção que vai cair para 66% para o CLDS+ e para 59% para o CLDS 3G.

Tabela 28 - Quadro de aferição das evidências: Mais procura de emprego (H2.1)

H 2.1. O aumento da informação sobre ofertas de emprego influencia (1) o conhecimento das ofertas de trabalho adequadas e/ou (2) o sentimento de ser apoiado, pelo que aumenta o número de pessoas que procuram trabalho																																																																									
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso			Teste																																																																				
<p>Ações executadas Os CLDS inquiridos realizaram 52 581 ações coletivas e individuais de divulgação de ofertas de emprego e oportunidades</p> <p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IIEFP (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Maior conhecimento sobre o mercado de trabalho e sobre ofertas de trabalho adequadas</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>75%</td> <td>24%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>17%</td> <td>70%</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>Aumento do apoio à procura de emprego pelos destinatários</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>78%</td> <td>21%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>26%</td> <td>67%</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td>Aumento da procura ativa de emprego por parte dos destinatários</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>63%</td> <td>36%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>16%</td> <td>69%</td> <td>16%</td> </tr> </tbody> </table> <p>% de técnicos que declararam contributo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Nível da procura de emprego por parte dos destinatários</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>52%</td> <td>48%</td> <td>1%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>9%</td> <td>66%</td> <td>24%</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>CLAS/NE</td> <td>22%</td> <td>72%</td> <td>5%</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>						Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Maior conhecimento sobre o mercado de trabalho e sobre ofertas de trabalho adequadas				ECLP	75%	24%	1%	IEFP	17%	70%	14%	Aumento do apoio à procura de emprego pelos destinatários				ECLP	78%	21%	1%	IEFP	26%	67%	8%	Aumento da procura ativa de emprego por parte dos destinatários				ECLP	63%	36%	1%	IEFP	16%	69%	16%		++	+	Nulo	-	Nível da procura de emprego por parte dos destinatários					ECLP	52%	48%	1%	-	IEFP	9%	66%	24%	2%	CLAS/NE	22%	72%	5%	1%	<ul style="list-style-type: none"> Em todos os estudos de caso, as equipas de CLDS permitiram um apoio mais eficaz à procura de emprego. Tal deve-se a dois motivos. Por um lado, as equipas de CLDS, por terem elementos dedicados ao eixo 1, conseguiram desenvolver um trabalho mais próximo e personalizado com os beneficiários ao nível da seleção de ofertas relevantes e da elaboração de candidaturas, algo que não é muitas vezes possível com os recursos que os GIP e os Centros de Emprego têm à disposição. Por outro lado, o carácter multidimensional dos projetos CLDS permitia captar pessoas para atividades através do seu envolvimento em ações de outros eixos do projeto – por exemplo em ações de intervenção familiar ou em momentos. No CLDS de Delta e Zeta, uma boa parte dos DLD inquiridos consideram que aumentaram a motivação para procurar emprego. No caso de Lambda, a orientação pessoal e profissional, assim como frequência de cursos de formação profissional levaram ao aumento da procura ativa de emprego por parte da maioria dos destinatários inquiridos que frequentaram este tipo de intervenções. 			
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																																																						
Maior conhecimento sobre o mercado de trabalho e sobre ofertas de trabalho adequadas																																																																									
ECLP	75%	24%	1%																																																																						
IEFP	17%	70%	14%																																																																						
Aumento do apoio à procura de emprego pelos destinatários																																																																									
ECLP	78%	21%	1%																																																																						
IEFP	26%	67%	8%																																																																						
Aumento da procura ativa de emprego por parte dos destinatários																																																																									
ECLP	63%	36%	1%																																																																						
IEFP	16%	69%	16%																																																																						
	++	+	Nulo	-																																																																					
Nível da procura de emprego por parte dos destinatários																																																																									
ECLP	52%	48%	1%	-																																																																					
IEFP	9%	66%	24%	2%																																																																					
CLAS/NE	22%	72%	5%	1%																																																																					

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

147. Os indicadores relativos às mudanças nas atitudes face ao trabalho apresentam um comportamento diferente. Por um lado, a proporção de entidades que considera que foram alcançados os objetivos respeitantes ao desenvolvimento da ética do trabalho e da capacidade de definição de projetos profissionais dos participantes é

certificados com diplomas de ensino básico e 5,2 vezes menos adultos certificados com diplomas do ensino secundário (DGEEC, 2016).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

superior, atingindo os 48% e os 47% respetivamente. Por outro lado, não se notam quebras significativas entre o CLDS e o CLDS+. Pelo contrário, a proporção de entidades que afirma que os resultados do CLDS foram plenamente alcançados no caso do desenvolvimento da ética de trabalho até cresce, de 46% para 55% nos CLDS+. Este facto não deixa de ser surpreendente, dada a forte crise económica e consequente aumento do desemprego que marcou o período da execução do programa CLDS+, o que poderia fazer pressupor maiores dificuldades na superação de situações de desencorajamento quanto à relação com o mercado de trabalho. Mas igualmente surpreendente é a quebra dos valores destes indicadores que se verifica na geração seguinte. A proporção de entidades que afirma que os resultados quanto à definição de projetos profissionais foram totalmente alcançados cai de 56% no CLDS+ para 40% no CLDS 3G. Já quanto ao desenvolvimento da ética do trabalho, aquela proporção cai de 55% para 46%. É certo que muitos projetos CLDS 3G não estavam ainda fechados. No entanto, a sua implementação decorre num período de melhoria da economia e de forte quebra do desemprego – o que seria a priori mais favorável à prossecução daqueles resultados.

Tabela 29 - Quadro de aferição das evidências: Mais procura de emprego

H 2.2 O apoio na procura de emprego influencia (2) o sentimento de ser apoiado e/ou (3) a consciência das suas competências e capacidades e/ou (4) a persistência na procura de emprego, pelo que os beneficiários que são apoiados melhoram a sua inserção no emprego					
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste	
Ações executadas					
	Total				
Ações coletivas e individuais de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego	6 097				
Apoio na elaboração do CV	9 383				
Elaboração de balanços de competências	5 420				
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)					
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado		
Aumento da consciência das competências e capacidades dos destinatários					
ECLP	76%	24%	-		
IEFP	15%	75%	9%		
Acesso a um emprego por conta de outrem por parte dos destinatários					
ECLP	52%	42%	6%		
IEFP	8%	67%	25%		
Criação do próprio emprego pelos destinatários					
ECLP	41%	35%	24%		
IEFP	7%	63%	30%		
% de técnicos que declararam contributo					
	++	+	Nulo	-	--
Empreendedorismo					
ECLP	29%	64%	6%	1%	-
IEFP	9%	66%	24%	2%	-
CLAS/NE	18%	68%	13%	1%	-
Inserção profissional dos destinatários					
ECLP	20%	71%	8%	1%	-
IEFP	4%	60%	32%	3%	4%
CLAS/NE	6%	78%	15%	2%	-
<ul style="list-style-type: none"> Em todos os estudos de caso, as equipas de CLDS permitiram um apoio mais eficaz à procura de emprego. Tal deve-se a dois motivos. Por um lado, as equipas de CLDS, por terem elementos dedicados ao eixo 1, conseguiram desenvolver um trabalho mais próximo e personalizado com os beneficiários ao nível da seleção de ofertas relevantes e da elaboração de candidaturas, algo que não é muitas vezes possível com os recursos que os GIP e os Centros de Emprego têm à disposição. Por outro lado, o carácter multidimensional dos projetos CLDS permitia captar pessoas para atividades através do seu envolvimento em ações de outros eixos do projeto – por exemplo em ações de intervenção familiar ou em momentos. Em Lambda e Delta, alguns dos destinatários inquiridos referem o papel crucial no apoio do CLDS aos respetivos processos de inserção profissional (p.e, no El Corte Inglés). Contudo, são praticamente inexistentes os casos de criação do próprio emprego pelos destinatários. Esta situação deve atender, porém, aos níveis de disponibilidade dos participantes após o término dos apoios. Ainda assim, no caso de Delta, foi inquirido um participante que se encontra a receber apoio para a constituição de uma associação, fruto de um projeto pessoal, na área do artesanato e geriatria. São referidos contributos do CLDS para planear melhor a ideia de negócio, o apoio na divulgação de produtos e acesso aos circuitos de comercialização de produtos regionais, assim como apoio no arranque, na constituição da parceria e apoio administrativo. 					

H 2.3 A sensibilização dos empregadores para os beneficiários influencia a sua atitude perante eles, pelo que as ofertas de trabalho adequadas aos beneficiários aumentam

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores	Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste																																																																										
<p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações individuais e coletivas de sensibilização dos empresários, instituições e entidades empregadoras</td> <td>3 429</td> </tr> </tbody> </table> <p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Criação de atitudes mais positivas dos empregadores face aos beneficiários</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>46%</td> <td>49%</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>11%</td> <td>54%</td> <td>35%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Aumento das ofertas adequadas de emprego</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>44%</td> <td>53%</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>5%</td> <td>65%</td> <td>31%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Acesso a um emprego por conta de outrem por parte dos destinatários</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>52%</td> <td>42%</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>8%</td> <td>67%</td> <td>25%</td> </tr> </tbody> </table> <p>% de técnicos que declararam contributo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> <th>--</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="6">Empreendedorismo</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>29%</td> <td>64%</td> <td>6%</td> <td>1%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>9%</td> <td>66%</td> <td>24%</td> <td>2%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>CLAS/NE</td> <td>18%</td> <td>68%</td> <td>13%</td> <td>1%</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>		Total	Ações individuais e coletivas de sensibilização dos empresários, instituições e entidades empregadoras	3 429		Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Criação de atitudes mais positivas dos empregadores face aos beneficiários				ECLP	46%	49%	6%	IEFP	11%	54%	35%	Aumento das ofertas adequadas de emprego				ECLP	44%	53%	3%	IEFP	5%	65%	31%	Acesso a um emprego por conta de outrem por parte dos destinatários				ECLP	52%	42%	6%	IEFP	8%	67%	25%		++	+	Nulo	-	--	Empreendedorismo						ECLP	29%	64%	6%	1%	-	IEFP	9%	66%	24%	2%	-	CLAS/NE	18%	68%	13%	1%	-	<ul style="list-style-type: none"> Alfa: entidade executora (Associação Empresarial de Alfa) leva a cabo atividades de <i>job-matching</i>. Recolhe e sistematiza informação sobre as necessidades de pessoal das empresas do concelho, contacta as instituições sociais que lidam no território de intervenção do CLDS e que conhecem a população desempregado ou com emprego informal, articula com o IEFP para determinar o tipo de certificação é ajustada às necessidades empresas. Tal permite ao IEFP abrir cursos adequados às necessidades com as vagas para estágios já asseguradas e com resultados positivos na integração posterior de desempregados de longa duração nas empresas. Alfa: criação de rede informal de empregabilidade, envolvendo CM, JFs, Segurança Social, AE Alfa, IEFP e algumas empresas, para divulgar e monitorizar os resultados este tipo de atividades Rede de empregabilidade Tau Gama funcionou igualmente como instrumento No caso de Delta, o IEFP também releva a importância do Plano de empregabilidade do Tâmega e Sousa no <i>matching</i> entre as necessidades dos empregadores e as competências trabalhadas por alguns participantes do CLDS. No CLDS de Delta, Zeta e Lambda, foram inquiridos participantes DLD, que consideram que aumentaram a respetiva motivação para procurar emprego são expressivos, nomeadamente numa melhor adaptação às exigências do mundo do trabalho, encarar o trabalho com maior responsabilidade e o acesso a ofertas adequadas e uma maior consciência das suas competências e capacidades. No caso de Lambda, foram levadas a cabo respostas cujo carácter inovador foi reconhecido pelo IEFP. Um exemplo foram os eventos de <i>speed recruitment</i> que permitiram colocar em contacto de participantes com as empresas e ultrapassam a barreira do CV, permitindo uma maior dinâmica de procura de emprego. Outro exemplo é a adoção da metodologia GEP - Grupos de Entreeajuda Procura de Emprego), uma metodologia destinada a DLDs que congrega partilha de ofertas. Nestas ações, mobilizaram tecido empresarial, a autarquia, e alguns dos parceiros e registam-se pedidos aos quais os GIP e as Juntas de Freguesia não conseguiram responder, dada proximidade do término do CLDS. 	
	Total																																																																											
Ações individuais e coletivas de sensibilização dos empresários, instituições e entidades empregadoras	3 429																																																																											
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																																																									
Criação de atitudes mais positivas dos empregadores face aos beneficiários																																																																												
ECLP	46%	49%	6%																																																																									
IEFP	11%	54%	35%																																																																									
Aumento das ofertas adequadas de emprego																																																																												
ECLP	44%	53%	3%																																																																									
IEFP	5%	65%	31%																																																																									
Acesso a um emprego por conta de outrem por parte dos destinatários																																																																												
ECLP	52%	42%	6%																																																																									
IEFP	8%	67%	25%																																																																									
	++	+	Nulo	-	--																																																																							
Empreendedorismo																																																																												
ECLP	29%	64%	6%	1%	-																																																																							
IEFP	9%	66%	24%	2%	-																																																																							
CLAS/NE	18%	68%	13%	1%	-																																																																							

H 2.4. A mediação da relação com os empregadores influencia o sentimento de ser apoiado e/ou a atitude do empregador face ao beneficiário, pelo que os beneficiários apoiados melhoram a sua inserção no emprego

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste																										
<p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ações individuais e coletivas de articulação entre empregadores e potenciais empregados</td> <td>2 103</td> </tr> <tr> <td>Ações de apoio e acompanhamento ao processo de inserção</td> <td>7 202</td> </tr> </tbody> </table>			Total	ações individuais e coletivas de articulação entre empregadores e potenciais empregados	2 103	Ações de apoio e acompanhamento ao processo de inserção	7 202	<ul style="list-style-type: none"> Alfa: entidade executora (Associação Empresarial de Alfa) leva a cabo atividades de <i>job-matching</i>. Recolhe e sistematiza informação sobre as necessidades de pessoal das empresas do concelho, contacta as instituições sociais que lidam no território de intervenção do CLDS e que conhecem a população desempregado ou com emprego informal, articula com o IEFP para determinar o tipo de certificação é ajustada às necessidades empresas. Tal permite ao IEFP abrir cursos adequados às necessidades com as vagas para estágios já asseguradas e com resultados positivos na integração posterior de desempregados de longa duração nas empresas. Alfa: criação de rede informal de empregabilidade, envolvendo CM, JFs, Segurança Social, AE Alfa, IEFP e algumas empresas, para divulgar e monitorizar os resultados este tipo de atividades. Gama/Tau: A rede de empregabilidade supraconcelhia permite uma aproximação entre o tecido empregador e aos candidatos a emprego. A entidade coordenadora desenvolve o modelo de emprego apoiado. Lambda e Delta: O CLDS desempenha um papel crucial de mediação entre as entidades empregadoras e os públicos intervencionados. 																					
	Total																												
ações individuais e coletivas de articulação entre empregadores e potenciais empregados	2 103																												
Ações de apoio e acompanhamento ao processo de inserção	7 202																												
<p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Aumento do apoio à procura de emprego pelos destinatários.</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>77%</td> <td>21%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>25%</td> <td>67%</td> <td>8%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">criação de atitudes mais positivas dos empregadores face aos beneficiários</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>46%</td> <td>49%</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>11%</td> <td>54%</td> <td>35%</td> </tr> </tbody> </table>			Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Aumento do apoio à procura de emprego pelos destinatários.				ECLP	77%	21%	1%	IEFP	25%	67%	8%	criação de atitudes mais positivas dos empregadores face aos beneficiários				ECLP	46%	49%	6%	IEFP	11%	54%	35%
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																										
Aumento do apoio à procura de emprego pelos destinatários.																													
ECLP	77%	21%	1%																										
IEFP	25%	67%	8%																										
criação de atitudes mais positivas dos empregadores face aos beneficiários																													
ECLP	46%	49%	6%																										
IEFP	11%	54%	35%																										

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

148. Contudo, é preciso notar que neste domínio não há informação sobre o impacto da medida, isto é, sobre a quantidade e as características das pessoas que acabaram por obter um emprego, embora se registem 2 103 ações individuais e coletivas de articulação entre empregadores e potenciais empregados e 7 202 ações de apoio e acompanhamento no processo de inserção, número que se presume ser, efetivamente, entre os CLDS que responderam aos inquéritos, os empregos conseguidos. Não existem dados sobre os números do desemprego e do desemprego desencorajado nesses territórios, mas tudo indica que o alcance foi, apesar de positivo, limitado.

Aumento do empreendedorismo

149. Os CLDS visam a expansão do número de iniciativas de emprego viáveis lançadas pelos seus beneficiários, ajudando-as (a) no desenvolvimento do espírito empreendedor; (b) no desenvolvimento de competências necessárias ao lançamento de iniciativas de emprego; (c) na boa gestão e acesso aos mercados das iniciativas criadas.

150. Os CLDS procuraram intervir no aumento do empreendedorismo com estratégias diferenciadas de acordo com os grupos-alvo. No que se refere aos estudantes pretendeu-se intervir na dinamização do espírito empreendedor, enquanto no que se refere aos desempregados se pretendeu intervir em todo o ciclo do empreendedorismo, terminando na criação de iniciativas de emprego viáveis.

151. O aumento do empreendedorismo teria como resultado esperado a criação de emprego próprio e viável por parte dos participantes. Os dados obtidos revelam que apenas 36% das entidades coordenadoras afirmam que os objetivos

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

nesta área foram conseguidos, embora, como nos casos anteriores, nada se saiba sobre o que esses objetivos representam em termos do contexto local (por exemplo, de entre os desempregados, dos desempregados de longa duração e os desempregados desencorajados, quantos se pretendia atingir). Em 16% dos casos, inclusivamente, as entidades reconheceram que os objetivos não foram cumpridos de todo – o que é uma proporção muito elevada no contexto desta inquirição. Neste caso, não se encontram diferenças entre os CLDS e os CLDS+. Todavia, deteta-se novamente uma quebra no indicador de resultados quando abordamos o programa CLDS 3G, onde a proporção de entidades que considera que os resultados foram plenamente alcançados se fica pelos 32%, contra 41% no caso dos programas CLDS e CLDS +. Por outro lado, os estudos de caso que demonstram evidências de criação do próprio emprego não são significativos, embora se possa detetar em alguns dos territórios um maior esforço de intervenção nesta dimensão do Eixo 1.

Tabela 30 - Quadro de aferição das evidências Aumento do empreendedorismo

H 3.1 A formação para a iniciativa empresarial influencia (1) a consciência da viabilidade das ideias de negócio e/ou (2) permite adquirir conhecimentos necessários à viabilização dessas ideias, pelo que os beneficiários ficam mais preparados para desenvolver iniciativas economicamente viáveis		H 3.2 (a) A formação para a iniciativa empresarial e/ou (b) os apoios ao investimento e/ou (c) os apoios no acesso a mercados e comercialização influenciam o desenvolvimento de iniciativas pelo que as ideias de negócio são transformadas em iniciativas economicamente viáveis.			
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste		
Ações executadas		<ul style="list-style-type: none"> Os casos de criação com sucesso do próprio emprego resultando de ações dos CLDS não são numericamente muito significativos nos concelhos visitados. No entanto, há dois casos que vale a pena mencionar. Beta: o esforço de valorização de um produto tradicional local permitiu criar um mercado para o produto na restauração local. Tal permitiu a alguns destinatários de ações dos vários eixos do CLDS terem como atividade complementar a produção de broa. De facto, este é o único caso em que a componente do empreendedorismo é o que mais se destaca ao nível do eixo 1. A entidade coordenadora é detentora de uma metodologia que é o CRER – criação de empresas em espaço rural – que já foi premiada em espaço rural. No fundo, trata-se de um processo de acompanhamento de empreendedores, numa fase ainda primária da sua ideia de negócio, para perceber a viabilidade da ideia e detetar linhas de financiamento para alavancar essas ideias. Há muitos empreendedores que estão no terreno e foram acompanhados por nós no 1º CLDS. Alfa: na sequência da intervenção do CLDS, registaram-se dois casos de abertura de pequenos negócios na área de intervenção, um ATL e um cabeleireiro. 			
	Total				
ações individuais e coletivas de formação para a iniciativa empresarial	1 154				
apoio ao enquadramento de projetos de autoemprego e empreendedorismo	3 979				
criação de circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos regionais e locais	843				
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)					
	Resultado totalmente alcançado			Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado
Aumento da consciência da viabilidade de ideias de negócio entre os destinatários					
ECLP	76%			24%	-
IEFP	19%			68%	13%
Aumento do conhecimento dos destinatários para desenvolverem iniciativas economicamente viáveis					
ECLP	53%	38%	9%		
IEFP	18%	69%	13%		
Aumento da preparação dos destinatários para desenvolver iniciativas economicamente viáveis					
ECLP	46%	43%	11%		
IEFP	18%	62%	21%		
Mais vontade de criar o próprio emprego					
ECLP	40%	43%	17%		
IEFP	12%	64%	25%		
Criação do próprio negócio/emprego (iniciativas economicamente viáveis)					
ECLP	41%	35%	24%		
IEFP	7%	63%	30%		
% de entidades que considera o contributo do CLDS					
	++	+	Nulo	-	--
Empreendedorismo					
ECLP	29%	64%	6%	1%	-
IEFP	9%	66%	24%	2%	-
CLAS/NE	17%	68%	13%	1%	-

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEF; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEF e Inquérito aos destinatários).

152. No total dos oito estudos de caso, são muito ténues as evidências sobre autoempregos criados. De facto, o resultado que terá sido produzido pelas 1 154 ações de formação para a iniciativa empresarial e as 3 979 ações de apoio ao enquadramento de projetos de autoemprego terá sido insignificante na estrutura do emprego. Os próprios técnicos, de uma maneira geral, sentem-se mal preparados para apoiar os candidatos na tarefa extremamente complexa e exigente de criar um negócio por conta própria, e os beneficiários não mostraram, em geral, adesão às medidas propostas nem maior conhecimento sobre a viabilidade da criação do próprio emprego.

153. O facto de os indicadores de resultado do programa CLDS serem fracos no campo da promoção do empreendedorismo poderá decorrer de vários motivos. Alguns poderão ser endógenos aos programas, como a adequação da formação à realidade dos territórios. Mas outros poderão ser exógenos e resultarem de limitações à própria noção de empreendedorismo enquanto resposta eficaz ao desemprego estrutural. Com efeito, é possível que os tecidos económicos locais economicamente deprimidos não consigam suportar um aumento do autoemprego, sobretudo em contextos de crise como os que marcaram grande parte da execução dos programas CLDS. Por outro lado, o autoemprego e a criação, de negócio próprio estão tão expostos como o resto da atividade económica a condicionantes estruturais da economia. É o caso das restrições no acesso ao crédito bancário, que foram uma das consequências que mais cedo se fizeram sentir após o eclodir da crise bancária internacional de 2007/2008, contexto no qual decorreu grande parte das duas primeiras gerações de programas CLDS.

154. Estes factos suscitam duas interrogações. Por um lado, até que ponto se justifica uma linha de intervenção específica para o empreendedorismo, quando o trabalho por conta de outrem continua a ser a forma mais relevante de integração profissional e quando falamos de populações com grandes défices no domínio da empregabilidade e, por maioria de razão, de capacidade para criar e sustentar um negócio. Tal implica aferir, entre outras coisas, se há ou não um efeito de *spillover* das competências decorrentes da formação para o empreendedorismo para os resultados obtidos na inserção através de emprego por conta de outrem. Por outro lado, encontrar as razões para que o comportamento dos indicadores de opinião sobre a inserção profissional – por conta de outrem ou por autoemprego/criação do próprio emprego – sejam praticamente imunes ao ciclo económico.

Melhoria da inserção profissional dos jovens

155. Os CLDS, a partir da segunda geração do Programa (CLDS+) passaram a assumir um novo objetivo relacionado com a transição dos jovens para a vida profissional. Nesta dimensão da intervenção procurava-se reverter um contexto do mercado de trabalho desfavorável para os jovens, suprimindo défices de relação destes com o mercado de trabalho. O programa assume que os jovens têm falta de informação profissional, falta de socialização para o mundo do trabalho, de qualificação e de capacidades empreendedoras, e procura reverter estes fatores de desvantagem.

156. Essa reversão da desvantagem é procurada pela mobilização de recursos para ações de promoção da inserção profissional dos jovens, que incluem a informação e orientação profissional, o encaminhamento para ações de formação e estágios e também, o desenvolvimento das capacidades empreendedoras. Pretende-se que os jovens interiorizem que as suas aspirações profissionais podem realizar-se de vários modos, provocando com essa mudança de atitudes um efeito de aumento de empregabilidade e um nível mais elevado de emprego dos jovens à saída do sistema educativo.

157. No entanto, os indicadores de resultado para este plano acabam por ser similares aos dos restantes eixos, distinguindo-se sobretudo por dizerem respeito à situação de um público-alvo específico.

Tabela 31 - Quadro de aferição das evidências Melhoria da inserção profissional dos jovens (H4.1 e H4.2)

H 4.1 A orientação profissional influencia o desenvolvimento de projetos profissionais realistas, permitindo maior sucesso na procura de trabalho																																																																																																
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores			Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste																																																																																											
<p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações coletivas e individuais de sinalização, encaminhamento e orientação de alunos que abandonam ou concluem o sistema educativo</td> <td>3 256</td> </tr> <tr> <td>Ações coletivas individuais de orientação escolar e profissional</td> <td>2 767</td> </tr> </tbody> </table> <p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Melhoria da definição de projetos profissionais pelos destinatários</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>56%</td> <td>41%</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>18%</td> <td>68%</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Acesso a um emprego por conta de outrem por parte dos destinatários</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>52%</td> <td>42%</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>8%</td> <td>67%</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Aumento da participação em medidas ativas de emprego</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>63%</td> <td>37%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>17%</td> <td>67%</td> <td>16%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Criação do próprio emprego pelos destinatários</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>41%</td> <td>35%</td> <td>24%</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>7%</td> <td>63%</td> <td>30%</td> </tr> </tbody> </table> <p>% de entidades que considera o contributo do CLDS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> <th>--</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="6">Inserção profissional dos jovens</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>20%</td> <td>71%</td> <td>8%</td> <td>1%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>4%</td> <td>60%</td> <td>32%</td> <td>3%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>CLAS/NE</td> <td>6%</td> <td>78%</td> <td>15%</td> <td>2%</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>							Total	Ações coletivas e individuais de sinalização, encaminhamento e orientação de alunos que abandonam ou concluem o sistema educativo	3 256	Ações coletivas individuais de orientação escolar e profissional	2 767		Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Melhoria da definição de projetos profissionais pelos destinatários				ECLP	56%	41%	3%	IEFP	18%	68%	14%	Acesso a um emprego por conta de outrem por parte dos destinatários				ECLP	52%	42%	6%	IEFP	8%	67%	25%	Aumento da participação em medidas ativas de emprego				ECLP	63%	37%	-	IEFP	17%	67%	16%	Criação do próprio emprego pelos destinatários				ECLP	41%	35%	24%	IEFP	7%	63%	30%		++	+	Nulo	-	--	Inserção profissional dos jovens						ECLP	20%	71%	8%	1%	-	IEFP	4%	60%	32%	3%	-	CLAS/NE	6%	78%	15%	2%	-	<ul style="list-style-type: none"> Em Ksi e em Epsilon foram adotadas ações de orientação de dois tipos: Feiras de Profissões, como sucedeu pelos respetivos municípios após o término do CLDS; ou ações de orientação mais próxima nas escolas, como sucedeu em Beta e também em Ksi. No primeiro caso, o sucesso das feiras – que é demonstrado pela continuidade das iniciativas após o fim do CLDS, assegurada pelas CM – pode ser visto como um indício de que produzem resultados. No segundo caso, a maior frequência das sessões permitida pelo trabalho é outro indicador a considerar. No caso de Lambda, umas das parcerias mais relevantes é desenvolvida com os agrupamentos de escolas que solicitam à equipa CLDS serviços especializados de SPO. Esta parceria evidenciou a utilidade do CLDS na complementaridade de intervenção das escolas em temas transversais como Violência no namoro e prevenção de <i>bullying</i>. Neste âmbito, a intervenção do CLDS é vista pelas escolas com grande reconhecimento, constituindo o atual parceiro com que mais trabalham. Mais uma vez, o CLDS tem pedidos que já recusam pelo término do projeto. Em Zeta, inquiriram-se jovens de 14 anos que frequentaram ações de orientação escolar e profissional e consideram que o CLDS os apoia a desenvolver os respetivos projetos escolares e definir as profissões a seguir. Também em Delta alguns participantes alvo de medidas inter-eixo concluíram ações de formação e encontraram emprego, por via do apoio do CLDS. Alfa é o caso mais diferente. Aqui, o trabalho com jovens NEET foi uma preocupação central, tendo o envolvimento destes jovens em atividades dos restantes eixos – e, em particular, do eixo 3 - sido crucial para ganhar a confiança dos jovens e permitir à equipa começar um trabalho de definição de projetos profissionais com sucesso. 		
	Total																																																																																															
Ações coletivas e individuais de sinalização, encaminhamento e orientação de alunos que abandonam ou concluem o sistema educativo	3 256																																																																																															
Ações coletivas individuais de orientação escolar e profissional	2 767																																																																																															
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																																																																													
Melhoria da definição de projetos profissionais pelos destinatários																																																																																																
ECLP	56%	41%	3%																																																																																													
IEFP	18%	68%	14%																																																																																													
Acesso a um emprego por conta de outrem por parte dos destinatários																																																																																																
ECLP	52%	42%	6%																																																																																													
IEFP	8%	67%	25%																																																																																													
Aumento da participação em medidas ativas de emprego																																																																																																
ECLP	63%	37%	-																																																																																													
IEFP	17%	67%	16%																																																																																													
Criação do próprio emprego pelos destinatários																																																																																																
ECLP	41%	35%	24%																																																																																													
IEFP	7%	63%	30%																																																																																													
	++	+	Nulo	-	--																																																																																											
Inserção profissional dos jovens																																																																																																
ECLP	20%	71%	8%	1%	-																																																																																											
IEFP	4%	60%	32%	3%	-																																																																																											
CLAS/NE	6%	78%	15%	2%	-																																																																																											

H 4.2 O encaminhamento dos jovens para medidas ativas influencia-os a aceitarem participar nessas medidas, aumentando a sua frequência

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste																						
<p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações individuais e coletivas de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego</td> <td>6 097</td> </tr> <tr> <td>Ações de encaminhamento para ações de formação, estágio e inserção profissional</td> <td>5 435</td> </tr> </tbody> </table> <p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Aumento da participação em medidas ativas de emprego</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>63%</td> <td>37%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>IEFP</td> <td>17%</td> <td>67%</td> <td>16%</td> </tr> </tbody> </table>			Total	Ações individuais e coletivas de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego	6 097	Ações de encaminhamento para ações de formação, estágio e inserção profissional	5 435		Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Aumento da participação em medidas ativas de emprego				ECLP	63%	37%	-	IEFP	17%	67%	16%	<ul style="list-style-type: none"> Novamente, importa destacar o caso de Alfa. Aqui, o trabalho com jovens NEET foi uma preocupação central, tendo o envolvimento destes jovens em atividades dos restantes eixos – e, em particular, do eixo 3 – sido complementado com orientação, sendo bastante bem-sucedido ao nível do encaminhamento para formação e para integração profissional destes jovens. 	
	Total																								
Ações individuais e coletivas de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego	6 097																								
Ações de encaminhamento para ações de formação, estágio e inserção profissional	5 435																								
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																						
Aumento da participação em medidas ativas de emprego																									
ECLP	63%	37%	-																						
IEFP	17%	67%	16%																						

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

158. Importa, no entanto, discutir um indicador de resultado de extrema relevância e que acaba por ser transversal aos quatro planos: a efetiva inserção profissional dos participantes nas ações CLDS do eixo 1. O indicador de resultado mais relevante neste âmbito é a opinião sobre o acesso a um emprego por conta de outrem. O desempenho deste é razoável. 51% das entidades coordenadoras afirmam que os resultados esperados do seu projeto CLDS foram plenamente alcançados, não se verificando flutuações significativas entre as três gerações CLDS.

Tabela 32 - Quadro de aferição das evidências Melhoria da inserção profissional dos jovens (H4.3 e H4.4)

H 4.3 O encaminhamento e participação em medidas ativas influência (1) o realismo dos projetos profissionais e/ou (3) a aquisição de qualificações profissionais, influenciando (si) a procura de trabalho e/ou (iii) o desenvolvimento de ideias de negócio economicamente viáveis				Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores					
Ações executadas					
			Total		
Ações individuais e coletivas de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego			6 097		
Ações de encaminhamento para ações de formação, estágio e inserção profissional			5 435		
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)					
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado		
Aumento das qualificações profissionais dos destinatários					
ECLP	59%	41%	-		
IEFP	7%	75%	18%		
Melhoria da definição de projetos profissionais pelos destinatários					
ECLP	56%	41%	3%		
IEFP	18%	68%	14%		
Aumento da orientação para o mercado de trabalho					
ECLP	69%	31%	-		
IEFP	14%	75%	11%		
Criação do próprio emprego pelos destinatários					
ECLP	36%	48%	16%		
IEFP	7%	63%	30%		
				<ul style="list-style-type: none"> Embora os CLDS tenham realizado ações de promoção do empreendedorismo e criação do próprio emprego, o teste desta hipótese é inviabilizado pela sub-representação de jovens entre os destinatários mobilizados. No entanto, deve referir-se que as situações de criação de próprio emprego por jovens nos CLDS visitados são praticamente inexistentes. Não obstante, no CLDS de Delta é referido que foram pioneiros em ações de promoção do empreendedorismo. Desenharam formação própria na área do empreendedorismo, Conhecimento de profissionais na rede, perceção de que não percebiam sobre as intervenções, metodologias úteis na incubação de empresas. 	

H 4.4 As ações de desenvolvimento de capacidades empreendedoras influenciam os jovens a criar o próprio emprego através de ideias transformadas em iniciativas economicamente viáveis						Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores							
Ações executadas							
					Total		
Ações individuais e coletivas de promoção do empreendedorismo entre os alunos do ensino secundário					2 663		
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e IEFP (%)							
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado				
Criação do próprio emprego pelos destinatários.							
ECLP	36%	48%	16%				
IEFP	7%	63%	30%				
% de entidades que considera o contributo do CLDS							
	++	+	Nulo	-	--		
Empreendedorismo							
ECLP	29%	64%	6%	1%	-		
IEFP	9%	66%	24%	2%	-		
CLAS/NE	18%	68%	13%	1%	-		
						<ul style="list-style-type: none"> Embora os CLDS tenham realizado ações de promoção do empreendedorismo e criação do próprio emprego, o teste desta hipótese é inviabilizado pela sub-representação de jovens entre os destinatários mobilizados. No entanto, deve referir-se que as situações de criação de próprio emprego por jovens nos CLDS visitados são praticamente inexistentes. Os casos de criação do próprio emprego por jovens são inexistentes nos estudos de caso. A única exceção é a o caso de um jovem em Alfa, que teve um forte envolvimento nas ações do eixo 3 e que acabou por abrir um pequeno negócio como cabeleireiro no espaço físico do CLDS. 	

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEF; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEF e Inquérito aos destinatários).

159. Não é seguro que as 3 256 ações coletivas e individuais de sinalização, encaminhamento e orientação de alunos que abandonaram ou concluem o sistema educativo e as 2 767 ações de orientação escolar e profissional tenham levado os jovens a desenvolver ideias de inserção profissional mais realistas. É, porém, provável que tenham tido um impacto positivo junto dos jovens que as frequentaram, já que a ausência dessa orientação e desse apoio à obtenção de informação sobre o mercado de formação e de emprego é um forte inibidor das escolhas por parte dos jovens candidatos a emprego.

160. Por outro lado, a oferta de medidas ativas (6 097 ações desse tipo) não concitaram a adesão de jovens (salvo em alguns projetos isolados particularmente inovadores e capazes nesse domínio), não sendo visíveis efeitos relevantes no plano da procura de emprego com sucesso e ainda menos de criação do próprio emprego. Ainda assim é possível que algo tenha resultado das 6 097 ações de encaminhamento e apoio à participação em medidas ativas de emprego e das 5 435 ações de encaminhamento para formação e estágios profissionais, em muitos casos auxiliando as escolas públicas num domínio em que nem sempre demonstram grande destreza.

161. Sublinhe-se por fim que, como nas restantes áreas de ação, a norma é considerar-se que com o fim do CLDS terminam as ações desenvolvidas

Mudança na estrutura e organização familiar

Melhoria das competências parentais

162. Não se pode proceder à avaliação dos resultados no domínio das estruturas familiares sem notar que, no programa, quer o desenho quer a prática das intervenções apontam para a “refamiliarização” da solidariedade entre as gerações, isto é, para a responsabilização das famílias por ações que numa lógica de desfamiliarização (isto é, de desenvolvimento do Estado de Bem Estar), deveriam ser coletivamente assumidas. Não é por acaso que neste programa não há investimento em equipamentos de apoio à família, o tipo de política que, de forma quase unânime, é apontada pelos especialistas como a política de família realmente capaz de produzir impactos positivos na vida das pessoas e dos agregados, em particular dos seus membros dependentes e mais vulneráveis ou penalizados (crianças e jovens, idosos, mulheres).

163. Ainda assim, a educação parental apresenta-se como instrumento de apoio aos pais no desempenho das funções educativas e os programas de competências parentais desenvolvidos apresentam resultados ao nível de práticas parentais mais positivas, incidindo em aprendizagens sobre a função parental, permitindo escolhas a nível de proteção, educação e integração cultural, assim como a promoção de relações mais saudáveis e equilibradas intra e extra familiares, influenciando positivamente o processo de socialização da criança.

164. Sejam o que forem as competências parentais em que se está a pensar em cada CLDS (por exemplo, nuns casos podem-se considerar mais competentes mais controladores, noutros pais orientadores e noutros ainda pais liberais), os pais que foram contactados no âmbito dos estudos de caso declararam ter aprendido a cumprir melhor as funções que se espera que cumpram, nomeadamente na relação com os filhos. Terá havido, pois, uma maior consciencialização das funções parentais culturalmente convencionadas como boas por parte de muitas famílias. Os técnicos terão também ficado um pouco mais capacitados para lidarem com situações de risco entre as crianças.

165. Foram abrangidas nos CLDS que responderam aos inquéritos 47 393 agregados domésticos, 16 248 beneficiários do RSI, 875 vítimas de violência doméstica e 6004 imigrantes. Executaram-se 1.138 ações de planeamento familiar, 3 408 de capacitação e desenvolvimento pessoal, 898 de formação em gestão da vida doméstica, 2 204 de educação parental e 4 292 de formação/capacitação para a cidadania e direitos humanos. A julgar pelas opiniões dos responsáveis

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

e técnicos dos CLDS e pelas pessoas contactadas nos estudos de caso, aprendeu-se e mudaram-se algumas atitudes, valores e práticas.

166. O eixo de intervenção familiar e parental procurava dar resposta aos objetivos gerais do programa operando em cinco planos: a melhoria das competências parentais,¹² o aumento da resiliência das famílias;¹³ o aumento da participação cidadã dos jovens; a redução do isolamento dos idosos; e o aumento da solidariedade intergeracional.¹⁴ O plano da melhoria das competências parentais assentava em dois resultados esperados: a melhoria da proteção às crianças; e a melhoria das relações no interior das famílias e destas com o meio.

167. Este é um dos planos onde os projetos CLDS parecem ter conseguido resultados mais evidentes, com os indicadores de opinião a apresentarem valores comparativamente elevados. Assim, 60% das entidades coordenadoras afirmam que foram totalmente alcançados os resultados ao nível da sinalização e acompanhamento das crianças e jovens em situação de risco. Esta proporção sobe para 63% no que se refere ao aumento do envolvimento dos pais na educação dos filhos e para 64% no que respeita à consciencialização parental. Obviamente que o impacto destes resultados carece de análises mais objetivas, nomeadamente como o número de crianças sob proteção do Estado, dados sobre a violência doméstica, indisciplina nas escolas, etc., embora sejam análises de atribuição que esta avaliação não permite responder.

168. É de notar que os projetos CLDS+ apresentam valores excecionalmente positivos nesta componente: 79% das entidades coordenadoras de projetos CLDS+ afirma que os resultados ao nível do aumento do envolvimento na educação dos filhos foram plenamente alcançados, contra 63% entre coordenadoras de CLDS e 57% entre as de CLDS 3G. Já no que respeita ao aumento da consciencialização parental, 75% das entidades coordenadoras de projetos CLDS+ afirma que os resultados foram totalmente alcançados, contra 62% entre as coordenadoras de CLDS e 60% entre as coordenadoras de CLDS 3G. Neste sentido, é possível observar no âmbito dos estudos de caso, que estas hipóteses são confirmadas, tendo este tipo de intervenção assumido um peso considerável e transversal a todos os CLDS visitados e os participantes inquiridos declarado melhorias na forma se relacionam com os filhos e na atenção que prestam com a educação dos mesmos.

Tabela 33 - Quadro de aferição das evidências Melhoria das competências parentais (H5.1)

5.1 As ações de desenvolvimento das competências parentais influenciam as famílias a terem (1) uma maior consciencialização parental e/ou (2) a envolverem-se mais na educação dos filhos, melhorando o exercício da função parental;												
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores	Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste										
<p>Públicos abrangidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • 47393 famílias abrangidas na amostra inquirida • 16248 Beneficiários do RSI abrangidos na amostra • 875 Vítimas de violência doméstica abrangidos na amostra • 6004 Imigrantes abrangidos na amostra 59,45 <p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações de planeamento familiar</td> <td>1 138</td> </tr> <tr> <td>Ações de capacitação e desenvolvimento pessoal</td> <td>3 408</td> </tr> <tr> <td>Ações de formação em gestão da vida doméstica</td> <td>898</td> </tr> <tr> <td>Ações de educação parental</td> <td>2 204</td> </tr> </tbody> </table>		Total	Ações de planeamento familiar	1 138	Ações de capacitação e desenvolvimento pessoal	3 408	Ações de formação em gestão da vida doméstica	898	Ações de educação parental	2 204	<ul style="list-style-type: none"> • No CLDS de Delta, esta componente foi alvo de especialização de intervenção. A forma de trabalhar as famílias e os programas de educação parental gerou processo de <i>mainstreaming</i> em outras entidades do território, nomeadamente o NLI RSI e CAFAP. Adicionalmente, a partir do CLDS foi criado um grupo de trabalho de educação parental no âmbito da Rede Social. • Todas os beneficiários das medidas declararam que se tornaram mais atentos com os seus filhos, que se envolveram mais na educação dos filhos e, sobretudo, aprenderam a lidar melhor em situações 	
	Total											
Ações de planeamento familiar	1 138											
Ações de capacitação e desenvolvimento pessoal	3 408											
Ações de formação em gestão da vida doméstica	898											
Ações de educação parental	2 204											

¹² Conceito extremamente complexo e controverso que, porém, nunca é definido, pelo que não é possível saber, em rigor, do que se está a falar quando se fala em “competências parentais”.

¹³ O mesmo se poderia notar quanto a este conceito.

¹⁴ Estudos recentes mostram que aquilo a que se chama “resiliência” familiar não se traduz em mais do que a transferência para as gerações mais velhas de encargos que elas não podem suportar em condições dignas de responsabilidades pelo cuidado ou apoio às gerações mais novas ou de familiares também idosos.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

5.1 As ações de desenvolvimento das competências parentais influenciam as famílias a terem (1) uma maior consciencialização parental e/ou (2) a envolverem-se mais na educação dos filhos, melhorando o exercício da função parental;

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste	
Ações de formação/capacitação para a cidadania e direitos humanos		4 292			
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)					
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado		
Maior consciencialização parental					
ECLP	64%	35%	1%		
ELEA	59%	41%	-		
Maior envolvimento na educação dos filhos					
ECLP	63%	36%	2%		
ELEA	55%	45%	-		
Reforço das competências parentais					
ECLP	74%	25%	1%		
ELEA	68%	32%	-		
% de técnicos que declararam contributo					
	++	+	Nulo	-	--
Competências parentais					
ECLP	47%	50%	3%	-	-
ELEA	50%	50%	-	-	-
NE/CLAS	39%	53%	9%	-	-

de conflito com os filhos (alguns problemáticos) que eram igualmente encaminhados para os projetos de campo de férias, concretizando a lógica de intervenção integrado inter-eixos com as mesmas famílias.

- No caso do CLDS Gama / Tau, as iniciativas de gestão dos conflitos são consideradas pelo sistema de atores como passível de *mainstreaming* nas escolas.
- Em Epsilon, o CLDS funcionou como pivot das diversas estruturas existentes (CAFAP, CPCJ, Cáritas, RLIS). Foi referido que, no passado, nenhuma destas estruturas conhecia o trabalho das restantes e que o CLDS+ fez a diferença - com continuidade no 3G.

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

169. No que respeita aos resultados no campo na sinalização e acompanhamento de crianças e jovens em risco, assim como na capacitação dos técnicos para a identificação e encaminhamento destas situações, os resultados são positivos e a hipótese da TdM correspondente é parcialmente confirmada. Por um lado, pelo número de públicos alvo abrangidos e ações realizadas e, por outro, pelo peso das entidades que declaram ter atingido os resultados previstos. Ainda que as evidências recolhidas em estudos de caso sejam muito reduzidas (pela fraca acessibilidade aos participantes e a natureza da problemática em questão), é possível destacar esforços de especialização nesta intervenção específica.

Tabela 34 - Quadro de aferição das evidências Melhoria das competências parentais (H5.2)

5.2 A capacitação dos técnicos para identificação e encaminhamento de situações de risco de crianças e jovens influencia as suas competências para lidar com situações de risco de crianças e jovens e encaminhar para os serviços, aumentando a proteção destas.		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste			
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores							
Públicos abrangidos <ul style="list-style-type: none"> • 3494 Jovens que abandonaram o sistema educativo abrangidas na amostra inquirida • 14430 Jovens em risco • 875 Vítimas de violência doméstica abrangidos na amostra 							
Ações executadas <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações de capacitação dos técnicos para identificação e encaminhamento de situações de risco de crianças e jovens</td> <td>988</td> </tr> </tbody> </table>			Total		Ações de capacitação dos técnicos para identificação e encaminhamento de situações de risco de crianças e jovens	988	
	Total						
Ações de capacitação dos técnicos para identificação e encaminhamento de situações de risco de crianças e jovens	988						
		<ul style="list-style-type: none"> • Na maioria dos estudos de caso executaram-se ações especialmente destinadas a jovens e crianças em risco, assim como estratégias de mediação de conflitos familiares e que incidem na atenuação da violência doméstica. Contudo, pela natureza dos públicos e respetivos problemas, o acesso a inquiridos foi forçosamente limitado. • No CLDS de Delta, esta componente foi alvo de especialização de intervenção. A metodologia adotada constituiu <i>mainstreaming</i> para a rede de equipas RSI e CAFAP. Ainda neste CLDS, é importante 					

5.2 A capacitação dos técnicos para identificação e encaminhamento de situações de risco de crianças e jovens influencia as suas competências para lidar com situações de risco de crianças e jovens e encaminhar para os serviços, aumentando a proteção destas.

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste		
Estratégias para mediação de conflitos familiares, particularmente em famílias com crianças		<p>destacar o papel dos campos de férias, que permitiram a colocação de alunos carenciados, numa média de 30 jovens encaminhados. Paralelamente, têm ações para estabelecimentos de ensino, desde o pré-escolar até ao 3º ciclo (ações direitos humanos, emoções, relação de cidadania e participação...). É importante notar que se tratava, na sua maioria, de crianças sem higiene, rotinas saudáveis de alimentação, com problemas de relacionamento com outros e com os pais. É referido, neste âmbito, que estas crianças "levam essas aprendizagens para casa, como regras e valores" que aprendem nas intervenções. Acresce que o confronto com situações às quais nunca teriam acesso por parte das famílias, como oportunidades de ir à praia e de contactos com experiências culturais (Serralves).</p> <ul style="list-style-type: none"> Neste CLDS inquiriram-se 2 participantes vítimas de violência doméstica e com problemas estruturais de incapacidade para o trabalho. Estes valorizam as ações de mediação de conflitos e referem contributos para que se tornassem mais atentos com os filhos, envolvendo-se mais na sua educação e a melhoria global da relação com os mesmos. O CLDS auxiliou de forma integrada famílias ao nível do apoio alimentar, acompanhamento clínico e registam-se relatos de emoção e choro na avaliação dos técnicos dos CLDS "uns anjos que me têm apoiado". 			
2 746					
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)					
	Resultado totalmente alcançado			Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado
Técnicos mais capacitados para lidar com situações de risco de crianças e jovens e encaminhar para os serviços					
ECLP	53%			41%	6%
ELEA	50%			44%	6%
Crianças e jovens em situação de risco sinalizadas e acompanhadas pelos serviços competentes					
ECLP	60%			38%	2%
ELEA	53%			47%	-
% de técnicos que declararam contributo					
	++	+	Nulo	-	--
Proximidade e capacidade das instituições de apoiar percursos de inserção social					
ECLP	37%	54%	9%	-	-
ELEA	37%	63%		-	-
NE/CLAS	26%	65%	9%	1%	-

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IIEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IIEFP e Inquérito aos destinatários).

170. Porém, para se ter uma ideia do alcance das realizações do Programa, chamamos à discussão os dados coligidos pelos Núcleos de Apoio a Crianças e Jovens em Risco existentes nos Hospitais e Centros de Saúde do Sistema Nacional de Saúde. Esses dados registam um número de 5.470 jovens em 2008, pouco mais de 2.500 em 2009, e números crescentes até 2016, quando se atingiu o valor de 9.034 casos (8.670 em 2017). Entre 2008 e 2017 a média foi de 6500 crianças e jovens por ano, mas com agravamento acentuado nos últimos anos. É claro que se pode argumentar que talvez esses números fossem maiores sem os CLDS. Como se pode dizer que nestes números entram crianças de famílias que interagiram com esses CLDS. Terão tido algum impacto as ações desenvolvidas pelos CLDS junto de 14.430 jovens em risco? Seja de que modo for, não se pode dizer que um programa que visava combater este reflexo da pobreza e da exclusão social tenha produzido de facto resultados e impactos relevantes.

171. Há também vários testemunhos da produção de resultados positivos da intervenção em escolas. Porém, estes também se esvaem com o fim dos CLDS.

Resiliência das famílias aumentada pela capacitação e empoderamento

172. O conceito de resiliência aplicado a contextos sociais é muito controverso e frequentemente apontado como uma ferramenta do pensamento neoliberal para a individualização da solidariedade e o recuo do Estado Social. Porém, sob

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

este “chapéu”, os CLDS desenvolveram ações que aumentaram a capacidade de as famílias acederem aos serviços e lidarem com os seus direitos e deveres. A mais destacada das atividades, também valorizada de forma unânime, foram os 10 100 casos de acompanhamento integrado e os 9 146 casos de facilitação da mobilidade para o acesso a serviços públicos. Nalguns casos estudados em profundidade desenvolveram-se mesmo metodologias inovadoras. A questão é a de saber o que acontecerá a esse acompanhamento e facilitação da mobilidade depois de terminado o CLDS: provavelmente, deixam de existir. A resiliência terá também sido positivamente afetada pelo aumento da capacidade de diálogo no quadro familiar.

173. O plano do aumento da resiliência das famílias dependia das intervenções dos projetos CLDS propiciarem o aumento da capacitação das famílias e o seu empoderamento. Os valores dos indicadores de opinião sobre os resultados ao nível da capacitação são em geral mais positivos: 69% das entidades coordenadoras de CLDS afirmam que os resultados ao nível do aumento da informação dos participantes sobre os seus direitos foram plenamente alcançados. Esta proporção cifra-se nos 63% no que respeita ao aumento das competências relacionais e comunicacionais das famílias e 62% no que diz respeito ao aumento da vontade de participar em atividades socioculturais.

174. Em todos os estudos de caso é referida a importância crucial de mecanismos de atendimento integrado. É assumido que este modelo é o desejado, mas existem fatores bloqueadores como a inexistência de interoperabilidade entre sistemas de informação, plataformas de encaminhamento e restrições ao controlo da informação individual por via da RGPD. Adicionalmente, na maioria dos CLDS visitados regista-se a existência de abordagens integradas às famílias num nível inter-eixo e ao nível do apoio alimentar, acompanhamento clínico, encaminhamento para medidas ativas de emprego, entre outros serviços.

Tabela 35 - Quadro de aferição das evidências Resiliência das famílias aumentada pela capacitação e empoderamento (H6.1)

6.1 O acompanhamento às famílias integrado e centrado nesta e no meio, influencia (1) a aquisição de conhecimento sobre os serviços e/ou (3) o empoderamento dos beneficiários aumentando (i) o acesso aos serviços e (ii) a resiliência das famílias																																																																			
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso																																																																	
<p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Acompanhamento integrado às famílias</td> <td>10 100</td> </tr> <tr> <td>Facilitação da mobilidade de pessoas a serviços públicos de utilidade pública</td> <td>9 146</td> </tr> </tbody> </table>			Total	Acompanhamento integrado às famílias	10 100	Facilitação da mobilidade de pessoas a serviços públicos de utilidade pública	9 146	<ul style="list-style-type: none"> No CLDS de Delta, esta componente foi alvo de especialização da intervenção. A metodologia adotada constituiu <i>mainstreaming</i> para a rede de equipas NLI RSI e CAFAP. Todas as beneficiárias inquiridas declararam que se tornaram mais atentas com os seus filhos, que se envolveram mais na educação dos filhos e aprenderam a lidar melhor em situações de conflito com os filhos (alguns problemáticos) que eram igualmente encaminhados para os projetos de Campo de férias. Tal concretiza a lógica de intervenção integrado inter-eixos com as mesmas famílias. Alguns dos inquiridos beneficiários de RSI em Delta foram intervencionados de forma integrada inter-eixos, tornados-e voluntários dos campos de férias e participando em projetos do CLDS, evidenciado um aumento do envolvimento na comunidade. Tal contribui para o empoderamento destes casos. Num destes casos era a de uma sem-abrigo beneficiária de RSI, que saiu dessa situação por via da intervenção do CLDS. Em Gama/ Tau é referido o papel crucial do CLDS para a mobilização de determinados públicos, sobretudo face à dificuldade de operacionalizar os programas de capacitação para pais, pela reduzida adesão das famílias, sobretudo nas famílias que 																																																											
	Total																																																																		
Acompanhamento integrado às famílias	10 100																																																																		
Facilitação da mobilidade de pessoas a serviços públicos de utilidade pública	9 146																																																																		
<p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Maior conhecimento, por parte das famílias, dos serviços existentes</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>71%</td> <td>28%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>62%</td> <td>38%</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="4">Famílias mais empoderadas</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>64%</td> <td>35%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>48%</td> <td>52%</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="4">Maior acesso por parte das famílias a serviços</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>69%</td> <td>31%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>61%</td> <td>39%</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="4">Aumento da resiliência das famílias</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>55%</td> <td>43%</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>55%</td> <td>46%</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="4">Maior articulação de respostas entre instituições</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>73%</td> <td>26%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>56%</td> <td>44%</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Maior conhecimento, por parte das famílias, dos serviços existentes				ECLP	71%	28%	1%	ELEA	62%	38%		Famílias mais empoderadas				ECLP	64%	35%	1%	ELEA	48%	52%		Maior acesso por parte das famílias a serviços				ECLP	69%	31%		ELEA	61%	39%		Aumento da resiliência das famílias				ECLP	55%	43%	2%	ELEA	55%	46%		Maior articulação de respostas entre instituições				ECLP	73%	26%	1%	ELEA	56%	44%			
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																																																
Maior conhecimento, por parte das famílias, dos serviços existentes																																																																			
ECLP	71%	28%	1%																																																																
ELEA	62%	38%																																																																	
Famílias mais empoderadas																																																																			
ECLP	64%	35%	1%																																																																
ELEA	48%	52%																																																																	
Maior acesso por parte das famílias a serviços																																																																			
ECLP	69%	31%																																																																	
ELEA	61%	39%																																																																	
Aumento da resiliência das famílias																																																																			
ECLP	55%	43%	2%																																																																
ELEA	55%	46%																																																																	
Maior articulação de respostas entre instituições																																																																			
ECLP	73%	26%	1%																																																																
ELEA	56%	44%																																																																	

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

6.1 O acompanhamento às famílias integrado e centrado nesta e no meio, influencia (1) a aquisição de conhecimento sobre os serviços e/ou (3) o empoderamento dos beneficiários aumentando (i) o acesso aos serviços e (ii) a resiliência das famílias

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores						Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste
% de técnicos que declararam contributo						<p>não recebem RSI e não sentem obrigatoriedade de participar nestas ações.</p> <ul style="list-style-type: none"> Em Epsilon existia um GISA [Grupo de Intervenção Social Articulado] que, embora tenha perdido dinamismo com após término do CLDS+, funcionava como mecanismo para divulgação e encaminhamento das famílias no seu conjunto e evitar a duplicação de apoios às mesmas famílias. 	
	++	+	Nulo	-	--		
Resiliência das famílias							
ECLP	37%	60%	3%	-	-		
ELEA	37%	63%		-	-		
NE/CLAS	24%	64%	12%	-	-		

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEPF; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEPF e Inquérito aos destinatários).

175. No entanto, os valores dos indicadores de opinião sobre resultados relativos ao empoderamento são mais tímidos: 55% das entidades coordenadoras afirma que os resultados foram totalmente alcançados no que respeita ao aumento da predisposição para o exercício da cidadania por parte dos residentes, proporção que cai para 50% no que se refere ao aumento da participação na vida associativa.

Tabela 36 - Quadro de aferição das evidências Resiliência das famílias aumentada pela capacitação e empoderamento (H6.2 e H6.3)

6.2 As ações de capacitação em diálogo intrafamiliar influenciam (1) o desenvolvimento de competências relacionais e comunicacionais e/ou (2) o empoderamento dos beneficiários aumentando a resiliência das famílias

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores				Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste
Ações executadas				<ul style="list-style-type: none"> Embora as ações do Eixo 2, especialmente as ações obrigatórias contemplem, em todos os casos, um número significativo de ações, apenas houve acesso a participantes no CLDS de Delta. Estes revelaram ter progredido na forma como são capazes de comunicar e relacionar com os filhos. Por outro lado, revelaram que os serviços que receberam dos CLDS tiveram resultados na forma como comunicam e se relacionam com os membros da família, mas também com os vizinhos e amigos, passando a ter mais capacidade de tomar decisões. Alguns dos inquiridos beneficiários de RSI em Delta foram intervencionados de forma integrada inter-eixos, tornando-se dos campos de férias, onde os filhos igualmente e participando em projetos do CLDS, evidenciado um aumento do envolvimento na comunidade. Tal contribuiu para o empoderamento destes casos. 	
			Total		
Ações de planeamento familiar			1 138		
Ações de capacitação e desenvolvimento pessoal			3 408		
Ações de formação em gestão da vida doméstica			898		
Ações de educação parental			2 204		
Estratégias para mediação de conflitos familiares, particularmente em famílias com crianças			2 746		
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)					
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado		
Famílias com mais competências relacionais e comunicacionais					
ECLP	63%	35%	2%		
ELEA	64%	36%	-		
Famílias mais empoderadas					
ECLP	64%	35%	1%		
ELEA	48%	52%	-		
Aumento da resiliência das famílias					
ECLP	55%	43%	2%		
ELEA	55%	46%	-		
% de técnicos que declararam contributo					
	++	+	Nulo	-	--
Resiliência das famílias					
ECLP	37%	60%	3%	-	-
ELEA	37%	63%		-	-
NE/CLAS	24%	64%	12%	-	-

6.3 A articulação interinstitucional permite aos gestores de caso disporem de recursos de várias instituições garantindo a articulação de respostas às necessidades dos beneficiários

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste																																																				
<p>Ações executadas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Acompanhamento integrado às famílias</td> <td>10 100</td> </tr> <tr> <td>Facilitação da mobilidade de pessoas a serviços públicos de utilidade pública</td> <td>9 146</td> </tr> </tbody> </table> <p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Maior articulação de respostas entre instituições</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>73%</td> <td>26%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>56%</td> <td>44%</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <p>% de técnicos que declararam contributo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> <th>--</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="6">Proximidade e capacidade das instituições de apoiar percursos de inserção social</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>37%</td> <td>54%</td> <td>9%</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>37%</td> <td>63%</td> <td></td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>NE/CLAS</td> <td>26%</td> <td>65%</td> <td>9%</td> <td>1%</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>			Total	Acompanhamento integrado às famílias	10 100	Facilitação da mobilidade de pessoas a serviços públicos de utilidade pública	9 146		Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Maior articulação de respostas entre instituições				ECLP	73%	26%	1%	ELEA	56%	44%	-		++	+	Nulo	-	--	Proximidade e capacidade das instituições de apoiar percursos de inserção social						ECLP	37%	54%	9%	-	-	ELEA	37%	63%		-	-	NE/CLAS	26%	65%	9%	1%	-	<ul style="list-style-type: none"> • Semelhante ao nível do Eixo 1 com a articulação proveitosa com o IEFP, demonstrada a utilidade e complementaridade do CLDS, também no Eixo 2 se regista um efeito de alavancagem da articulação institucional e experiências. Não obstante as evidências serem menores na dimensão empírica, na teoria e na cultura de intervenção, a maioria dos atores entrevistados considera que este é um dos efeitos mais importantes da existência do Programa, embora seja fruto da maturação do potencial de dinamização do CLDS a longo prazo. • No caso de Delta, registou-se a ambição do CLDS em garantir uma resposta de intervenção social no concelho, até aí inexistente. Daí que seja considerado inovador pelo sistema de atores. • No caso de Lambda, registaram-se igualmente intervenções integradas inter-eixos, compreendendo na intervenção, apoios no Eixo 1 cruzados com o Eixo 2 (apoios a nível familiar e ajuda alimentar e orientação pessoal, formação parental, assim como frequência de cursos de formação profissional). A articulação e a criação de novas dinâmicas nos agrupamentos escolares, evidencia uma parceria alargada do CLDS com o agrupamento de escolas e escola secundária locais. • No caso do Tau/Gama, embora se considere que o modelo de articulação e atendimento integrado às famílias seja um dos fatores de sucesso deste tipo de intervenções, registam-se algumas dificuldades nos modos de operacionalização dessa integração. Consideram altamente necessária a criação de ferramentas (plataformas) de interoperabilidade entre as diversas instituições parceiras do CLDS. O RPDG funciona como obstáculo a esta operacionalização. Adicionalmente, consideram que existe uma maior aproximação entre as entidades, partilha de problema, ações conjuntas, recursos, encaminhamentos, aspetos que eram mais frágeis antes da existência do CLDS. 		
	Total																																																							
Acompanhamento integrado às famílias	10 100																																																							
Facilitação da mobilidade de pessoas a serviços públicos de utilidade pública	9 146																																																							
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																																					
Maior articulação de respostas entre instituições																																																								
ECLP	73%	26%	1%																																																					
ELEA	56%	44%	-																																																					
	++	+	Nulo	-	--																																																			
Proximidade e capacidade das instituições de apoiar percursos de inserção social																																																								
ECLP	37%	54%	9%	-	-																																																			
ELEA	37%	63%		-	-																																																			
NE/CLAS	26%	65%	9%	1%	-																																																			

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

Mais participação cidadã dos jovens

176. As crianças e os jovens têm vindo progressivamente a ser reconhecidos enquanto sujeito de direitos, nas dimensões jurídica, sociológica e de intervenção social sem, no entanto, ser devidamente acautelado o processo de promoção das condições necessárias na sociedade ao exercício de cidadania por parte dos jovens, nomeadamente o reconhecimento do direito de participação, a sua capacitação e a dinamização de recursos e espaços onde ela possa ocorrer. Assim, as intervenções individuais e de grupo centradas no jovem produzem resultados na participação cidadã dos jovens.

177. Realizaram-se por iniciativa dos CLDS milhares de ações com jovens, nas escolas (1 814 ações promovidas pelos CLDS que responderam aos inquéritos) e fora delas. Os jovens participantes terão ficado mais conscientes dos seus

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

direitos e deveres e melhorado as suas competências relacionais. Não se pode, porém, deixar de notar que são raras aquelas que implicaram a criação de estruturas permanentes que permitissem um trabalho continuado, nomeadamente consolidando e autonomizando as 2 453 iniciativas de dinamização de respostas e espaços de participação e lazer para jovens.

178. O plano específico do aumento da participação cidadã dos jovens seria concretizado através do desenvolvimento pessoal – no que implicava de acesso a recursos por parte dos jovens e de desenvolvimento de consciência crítica e no efetivo exercício de cidadania.

179. Esta hipótese obteve com confirmação parcial nos estudos de caso, sobretudo do que respeita ao sucesso que as ações de formação nas escolas. Contudo, aspeto que apresenta maior fragilidade na confirmação desta hipótese (fator assoado à disponibilidade e aderência destes para a participação no estudos de caso) prende-se com a ausência de jovens diretos inquiridos que tenham participado e declarado que se tornaram mais aptos a conhecer e defender melhor os seus direitos individuais de grupo, que progrediram na forma como comunicam e relacionam com os outros e que passaram a participar mais ativamente em associações.

180. Refira-se que parece existir alguma correção deste desequilíbrio com o decorrer das gerações CLDS, já que a proporção de entidades que afirma que foram totalmente alcançados os resultados ao nível do aumento das competências dos jovens nesta matéria sobe de 59% entre os CLDS para 69% entre os CLDS 3G.

Tabela 37 - Quadro de aferição das evidências mais participação cidadã dos jovens

7.1 As ações de formação nas escolas influenciam (1) o conhecimento por parte dos jovens dos seus direitos e/ou (2) a aquisição de competências interpessoais e sociais, contribuindo para maior participação dos jovens na vida associativa																																													
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores			Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste																																								
Ações executadas <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ações de formação para a cidadania nas escolas</td> <td>1 814</td> </tr> </tbody> </table>				Total	Ações de formação para a cidadania nas escolas	1 814	<ul style="list-style-type: none"> A parceria efetiva entre CLDS e agrupamentos de escolas foi observada na maioria dos casos visitados. Acresce que esta articulação é notória em alguns casos e percebida como muito importante pelos responsáveis dos agrupamentos. Ainda assim, a confirmação da hipótese é penalizada pela ausência de jovens inquiridos que tenham participado e declarado, que se tornaram mais aptos a conhecer e defender melhor os seus direitos individuais, que progrediram na forma como comunicam e relacionam com os outros, e que atuam no local onde residem ou que passaram a participar mais ativamente em associações Em Lambda, as parcerias mais relevantes foram realizadas com os agrupamentos escolares. Este CLDS é visto pelas escolas como um parceiro de referência, nomeadamente pela importância que têm adquirido as ações de prevenção da violência no namoro e prevenção de <i>bullying</i> nos agrupamentos e escolas secundárias locais. Regista-se ainda um elevado número de pedidos de articulação, aos quais o CLDS já não conseguem dar resposta devido à proximidade do término do programa. 																																						
	Total																																												
Ações de formação para a cidadania nas escolas	1 814																																												
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%) <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Destinatários mais informados sobre direitos</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>69%</td> <td>30%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>71%</td> <td>29%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Maior participação na vida associativa</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>50%</td> <td>48%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>38%</td> <td>57%</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Jovens com mais competências interpessoais e sociais</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>67%</td> <td>32%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>48%</td> <td>52%</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>				Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado				Destinatários mais informados sobre direitos				ECLP	69%	30%	1%	ELEA	71%	29%	-	Maior participação na vida associativa				ECLP	50%	48%	1%	ELEA	38%	57%	5%	Jovens com mais competências interpessoais e sociais				ECLP	67%	32%	1%	ELEA	48%	52%	-
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																										
Destinatários mais informados sobre direitos																																													
ECLP	69%	30%	1%																																										
ELEA	71%	29%	-																																										
Maior participação na vida associativa																																													
ECLP	50%	48%	1%																																										
ELEA	38%	57%	5%																																										
Jovens com mais competências interpessoais e sociais																																													
ECLP	67%	32%	1%																																										
ELEA	48%	52%	-																																										
% de técnicos que declararam contributo <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> <th>--</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="6">Consciência cívica e participação dos jovens</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>41%</td> <td>55%</td> <td>3%</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>40%</td> <td>60%</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>NE/CLAS</td> <td>21%</td> <td>69%</td> <td>9%</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>				++	+	Nulo	-	--	Consciência cívica e participação dos jovens						ECLP	41%	55%	3%	-	-	ELEA	40%	60%	-	-	-	NE/CLAS	21%	69%	9%	-	-													
	++	+	Nulo	-	--																																								
Consciência cívica e participação dos jovens																																													
ECLP	41%	55%	3%	-	-																																								
ELEA	40%	60%	-	-	-																																								
NE/CLAS	21%	69%	9%	-	-																																								

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

7.2 A dinamização de recursos e espaços de participação dos jovens influencia a predisposição para o exercício de cidadania contribuindo para maior participação dos jovens na vida associativa

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste		
Ações executadas						
	Total					
Dinamização de respostas e espaços de participação e lazer dos jovens	2 453					
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)						
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado			
Maior predisposição para o exercício da cidadania por parte dos residentes						
ECLP	55%	43%	2%			
ELEA	56%	40%	4%			
Maior participação na vida associativa						
ECLP	50%	48%	1%			
ELEA	38%	57%	5%			
% de técnicos que declararam contributo						
	++	+	Nulo		-	--
Consciência cívica e participação dos jovens						
ECLP	41%	55%	3%		-	-
ELEA	40%	60%	-		-	-
NE/CLAS	21%	69%	9%		-	-

- Apesar do expressivo número de ações que os CLDS dedicaram a esta componente e dos resultados declarados pelas entidades, a ausência de jovens participantes inquiridos penaliza fortemente a confirmação desta hipótese. Acresce que, à exceção do caso do CLDS Gama, não foram evidenciados processos de mudança para uma maior participação dos jovens na vida associativa.

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IIEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IIEFP e Inquérito aos destinatários)

Menos isolamento de idosos

181. Os CLDS que responderam aos inquéritos abrangeram 52.081 idosos. Um número grande se considerarmos o investimento feito em cada CLDS, mas muito pequeno se considerarmos as atuais necessidades de responder ao problema do isolamento deste cada vez maior segmento da população.

182. Com o envelhecimento assiste-se, em muitos casos, a uma redução de oportunidades de interações sociais, assistindo-se em alguns casos a uma situação de privação social. Quando se analisa a situação dos idosos e se percorre a literatura é enumerado um conjunto de fatores que contextualizam um conjunto de perdas sociais e que vão desde as alterações demográficas às mudanças na estrutura e dinâmicas familiares assim como as condições sociais.

183. Por sua vez, a redução do isolamento dos idosos assentava no aumento da participação dos idosos na vida social local. É interessante aferir em paralelo os indicadores de resultados para estes dois planos porque remetem ambos para a ideia de criação de condições para o envolvimento social e cívico de públicos específicos. Para estes dois casos, é possível dispor de indicadores de resultado síntese. Os valores destes indicadores aparecem, numa primeira leitura, como francamente positivos. A proporção de entidades coordenadoras de CLDS que afirma que os resultados ao nível do aumento da participação social dos idosos foram plenamente alcançados atinge os 77%, enquanto proporção similar é de 67%. Paralelamente, os estudos de caso realizados nos territórios envelhecidos (Zeta e Beta) permitiram confirmar o contributo do CLDS para o menor isolamento de idosos e o aumento da participação social dos mesmos. Contudo, é necessário referir que, mesmo tendo em conta o elevado número de públicos envolvidos e ações executadas, a apreciação dos participantes inquiridos revela que este tipo de abordagens deveria ter sido realizado de forma mais frequente.

Tabela 38 - Quadro de aferição das evidências Menor isolamento de idosos

8.1. As respostas sociais lúdicas, educacionais, culturais e de voluntariado influenciam (1) o sentimento de ser apoiado e acompanhado, e/ou (2) a vontade de participar em atividades de natureza sociocultural e/ou (3) o sentido de pertença à comunidade, aumentando a participação social dos idosos				Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste	
Públicos abrangidos				52 081 Pessoas idosas abrangidas na amostra inquirida		<ul style="list-style-type: none"> Os Casos do Zeta e Beta foram os mais expressivos em termos de intervenção ao nível do envelhecimento (por via da maior especialização da intervenção e pelo perfil de territórios envelhecidos). O projeto Tardes na Aldeia manteve-se ao longo das diversas gerações, o que leva a maioria dos destinatários diretos inquiridos a que declararam que passaram a ter vontade de participar em atividades socioculturais (passeios, festas, excursões, etc.), que aumentaram a participação social (participação em atividades/Envolvimento social; níveis de interação social) e que passaram a sentirem-se mais apoiados. Contudo, referem que a frequência das ações é insuficiente. NO CLDS de Beta, do ponto de vista da quebra do isolamento, as iniciativas são referidas como paradigmáticas, pela proximidade e pela dinâmica das ações inovadoras criadas para este público. No CLDS de Delta, foi inquirido um idoso analfabeto que recebeu apoio de alfabetização e recebe apoios do CLDS em ações de educação parental juntamente com os filhos que se encontram encaminhados para os campos de férias. Tal relação fez com que o idoso passasse uma boa parte do tempo a fazer voluntariado na instituição através da criação de hortas sociais no território. 			
Ações executadas									
				Total					
Ações socioculturais para pessoas idosas de combate à solidão e isolamento				6 120					
Ações de voluntariado de proximidade com pessoas idosas				11 052					
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)									
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado						
Maior vontade de participar em atividades socioculturais									
ECLP	62%	37%	2%						
ELEA	54%	42%	4%						
Aumento da participação social dos idosos (Participação em atividades/Envolvimento social; níveis de interação social)									
ECLP	77%	22%	1%						
ELEA	52%	35%	13%						
% de técnicos que declararam contributo									
	++	+	Nulo	-	--				
Isolamento dos idosos									
ECLP	50%	30%	20%	-	-				
ELEA	41%	45%	10%	3%	-				
NE/CLAS	40%	43%	17%	1%	-				

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IIEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IIEFP e Inquérito aos destinatários)

Mais solidariedade intergeracional

184. O contexto contemporâneo apresenta mudanças a nível dos modelos familiares que levou ao afastamento dos contactos intergeracionais, que por sua vez constitui um elemento propiciador do idadismo, entendido enquanto forma de discriminação com base na idade. Por outro lado, a emergência de determinados problemas sociais constitui um desafio para as relações intergeracionais, na medida em que cruzam num mesmo olhar diferentes experiências e saberes, permitindo uma compreensão e abordagens mais integradoras.

185. Assim, projetos intergeracionais produzem resultados na solidariedade intergeracional, através de mecanismos situacionais, formadores da ação e transformadores, segundo as hipóteses apresentadas no esquema seguinte.

186. O plano do aumento da solidariedade intergeracional assentava na ideia de promoção do envelhecimento ativo e de combate à exclusão social. Neste plano, os indicadores de resultados apresentam-se globalmente positivos, com perto de dois terços das entidades coordenadoras a declararem que os projetos CLDS alcançaram totalmente os resultados previstos ao nível da motivação de pessoas de várias gerações para o reforço das ligações recíprocas (64%), de uma maior entajada geracional e de reciprocidade de sentimentos entre gerações (63% em ambos os casos).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

187. Para além das ações de voluntariado junto de pessoas idosas já referidas acima, neste plano há a registar principalmente a capacitação de técnicos (143 ações) e iniciativas de contacto entre as gerações (826). Porém, o sentimento dominante captado nas entrevistas e *focus-groups* é que ao nível dos resultados não se notaram melhorias sensíveis nem na capacidade dos técnicos, nem nas atitudes das pessoas, que conduzam a uma maior solidariedade entre as gerações, tanto no plano afetivo, como funcional. Compreende-se: as estruturas familiares, de emprego e comunitárias modernas não facilitam o contacto entre as gerações, pelo contrário inibem-nas. Apenas a criação de serviços e equipamentos sociais em número e com lógicas de funcionamento adequadas a esse fim poderia produzir um impacto real nesta matéria.

188. Nesta lógica, repete-se o padrão de resultados mais tímidos quando se aponta para manifestações concretas de resultados, com a proporção de casos em que os resultados foram totalmente alcançados a cair para 55% quando se consideram os resultados ao nível do aumento da frequência e diversidade de atividades entre gerações. Novamente, tal pode testemunhar uma maior dificuldade de os projetos CLDS penetrarem junto de um público jovem. Se assim for, este caso tem a agravante de não se assistir a uma correção com o decorrer das várias gerações do programa, já que a proporção de projetos CLDS em que os resultados nesta matéria foram alcançados é praticamente idêntica entre o CLDS (53%) e o CLDS 3G (54%). Acresce que as evidências recolhidas sobre resultados do trabalho intergeracional não são suficientemente sólidas e numerosas para se confirmar um contributo suficiente do CLDS neste domínio.

Tabela 39 - Quadro de aferição das evidências Maior solidariedade intergeracional

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores				Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste
9.1. As ações de capacitação de técnicos para o trabalho intergeracional influenciam a sua motivação para o reforço do contacto entre gerações, agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações					
9.2. As ações de promoção do voluntariado envolvem voluntários no trabalho de contacto entre gerações, agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações					
9.3. As ações de contacto entre gerações motivam as pessoas de diferentes gerações para o reforço de ligações recíprocas agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações					
Ações executadas				<ul style="list-style-type: none"> No CLDS de Zeta não se registam evidências de ações de contacto entre gerações. No CLDS de Beta, foi conseguida a criação de uma associação que deu origem à Universidade Sénior, com o objetivo apoiar o processo de criação de um espaço de estímulo intelectual, físico e cultural para a população sénior. É importante destacar os jogos sem barreiras, com forte adesão pelas escolas no concelho. No jardim municipal, conseguiram concentrar 800 pessoas, de crianças a idosos, num encontro multicultural e intergeracional, em que foram trabalhadas estas afinidades através dos jogos tradicionais. Não é expressivo o número de participantes inquiridos que declararam que passaram a participar em mais atividades com pessoas de outras gerações e que declararam que passaram a ter mais ajuda de pessoas mais jovens 	
			Total		
	Capacitação dos técnicos para o trabalho intergeracional		143		
	Ações de voluntariado de proximidade com pessoas idosas		11 052		
	Ações de contacto entre gerações		826		
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras					
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado		
	Técnicos mais motivados para o reforço do contacto entre gerações				
ECLP	62%	37%	1%		
ELEA	46%	50%	5%		
	Reforço da solidariedade associativa (maior frequência e padrões de atividades entre gerações)				
ECLP	55%	43%	2%		
ELEA	48%	48%	4%		
	Reforço da solidariedade afetiva (sentimentos positivos e reciprocidade de sentimentos entre gerações)				
ECLP	63%	36%	2%		
ELEA	46%	54%			
	Reforço de solidariedade funcional (maior entreaajuda intergeracional)				
ECLP	63%	35%	2%		
ELEA	35%	61%	4%		

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

9.1. As ações de capacitação de técnicos para o trabalho intergeracional influenciam a sua motivação para o reforço do contacto entre gerações, agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações																																			
9.2. As ações de promoção do voluntariado envolvem voluntários no trabalho de contacto entre gerações, agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações																																			
9.3. As ações de contacto entre gerações motivam as pessoas de diferentes gerações para o reforço de ligações recíprocas agindo para (i) o reforço da solidariedade associativa e/ou (ii) o reforço da solidariedade afetiva e/ou (iii) o reforço da solidariedade funcional entre gerações																																			
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores			Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste																														
<p>% de técnicos que declararam contributo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> <th>--</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Solidariedade intergeracional</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>45%</td> <td>40%</td> <td>15%</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>45%</td> <td>48%</td> <td>3%</td> <td>3%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>NE/CLAS</td> <td>36%</td> <td>51%</td> <td>13%</td> <td>36%</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>							++	+	Nulo	-	--	Solidariedade intergeracional						ECLP	45%	40%	15%	-	-	ELEA	45%	48%	3%	3%	-	NE/CLAS	36%	51%	13%	36%	-
	++	+	Nulo	-	--																														
Solidariedade intergeracional																																			
ECLP	45%	40%	15%	-	-																														
ELEA	45%	48%	3%	3%	-																														
NE/CLAS	36%	51%	13%	36%	-																														

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IIEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IIEFP e Inquérito aos destinatários)

Mudança socio-territorial

Aperfeiçoamento de processos participativos

189. A luta contra a exclusão social é exigente na mobilização de parcerias, dado o carácter multidimensional da exclusão e a necessidade de respostas que reúnem diversas valências. Acresce que a inversão de situações de exclusão implica o empoderamento dos indivíduos e das comunidades, o que se atinge pela via de metodologias participativas.

190. Apesar de ter vindo a afirmar-se uma rede de instituições vocacionada para o combate à exclusão social, esta rede tem ainda fragilidades, não apenas pela cobertura desigual do território, como também pela persistência de debilidades técnicas e insuficiente orientação para os métodos participativos e para o trabalho em parceria.

191. Um dos maiores benefícios das parcerias é a capacidade de combinar recursos de diferentes organizações num aproveitamento sinérgico que permite a utilização mais eficaz e mais apropriada do que quando comparada com as abordagens tradicionais. Deste modo, o apoio à execução de planos sinérgicos com a rede social e com forte articulação interinstitucional é um estímulo ao aprofundamento dos processos de participação e de colaboração que desencadeia mudanças ao nível dos técnicos e das organizações.

192. De acordo com a teoria da mudança do programa, o eixo 3 contribuiria para os objetivos do programa operando em dois planos: o aperfeiçoamento dos processos participativos; e o aumento da organização e criação de associações.

193. No plano do aperfeiçoamento dos processos participativos, os resultados esperados seriam uma maior orientação para as vantagens da cooperação entre entidades e uma maior preparação técnica para o trabalho em parceria. Neste caso, os indicadores de resultado sugerem um panorama positivo, embora de forma mais moderada do que a que se verifica em geral para o eixo 2.

194. A proporção de entidades coordenadoras que afirmam que foram totalmente alcançados os resultados ao nível da combinação de recursos de diferentes organizações situa-se nos 53% e 51%, consoante se refere à capacidade dos técnicos ou à capacidade dos gestores. Por sua vez, os resultados ao nível da capacitação dos técnicos para o desenvolvimento de metodologias de trabalho em rede são indicados como totalmente atingidos em 57% dos casos. O que se destaca neste âmbito acaba por ser o aumento do trabalho em parceria, com 71% das entidades a declararem que foram plenamente alcançados os resultados a este nível. Confirma-se, então a hipótese de que a experiência de cooperação entre instituições capacita os técnicos e permite desenvolver metodologias de trabalho em rede que se

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

repercutem numa mudança de orientação dos técnicos em que é elevada a perceção das vantagens da cooperação e aumenta a disponibilidade para o trabalho em rede. Paralelamente, os estudos de caso confirmam que são sentidos contributos registados na aprendizagem e desenvolvimento profissional dos técnicos e das organizações, sobretudo a partir da experiência e do trabalho realizado e menos na dimensão da sua capacitação e frequência de ações de formação por parte dos técnicos, sendo esta considerada uma lacuna importante na qualidade e na resposta aos desafios das intervenções dos CLDS (Ver Hipótese 11.1).

Tabela 40 - Quadro de aferição das evidências Aperfeiçoamento dos processos participativos (H10.1)

10.1. A formação das equipas técnicas e dos gestores das instituições para o trabalho em rede influencia (1) a capacidade dos técnicos e/ou (2) a disponibilidade para desenvolver metodologias de trabalho em rede, pelo que há uma maior preparação técnica para o trabalho em parceria				Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores						
Públicos abrangidos						
6367 Técnicos e gestores das organizações locais na amostra inquirida, numa média de 52 por CLDS.						
Ações executadas						
			Total			
Capacitação dos técnicos e gestores em animação comunitária e trabalho em rede			331			
Capacitação dos técnicos e gestores em metodologias participativas			261			
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)						
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado			
Técnicos capacitados para desenvolver metodologias de trabalho em rede						
ECLP	57%	42%	2%			
ELEA	73%	23%	4%			
Gestores das instituições mais disponíveis para trabalhar em rede						
ECLP	59%	38%	3%			
ELEA	44%	52%	4%			
Equipas técnicas das instituições mais disponíveis para trabalhar em rede						
ECLP	68%	30%	2%			
ELEA	67%	33%				
Maior preparação técnica para o trabalho em parceria						
ECLP	67%	32%	1%			
ELEA	67%	33%				
Aumento do trabalho em parceria						
ECLP	71%	28%	1%			
ELEA	70%	26%	4%			
% de técnicos que declararam contributo						
	++	+	Nulo	-	--	
Qualidade dos processos participativos						
ECLP	34%	59%	7%	-	-	
ELEA	20%	80%	-	-	-	
NE CLAS	24%	67%	9%	-	-	
				<ul style="list-style-type: none"> O perfil de resultados fez-se sentir, sobretudo, no aumento do trabalho em parceria. Em todos os CLDS se registam efeitos de dinamização de redes de parceria Nos estudos de caso, ficou evidenciada o contributo do CLDS para ações de capacitação sentidas pelos técnicos como cruciais para a sua capacidade de intervenção, nomeadamente com metodologias de interação com públicos alvo específicos. A animação da rede de parceria foi igualmente notória em todos os CLDS referenciados como de “sucesso”. Contudo este efeito ocorre em menor escala no caso dos responsáveis das diversas instituições parceiras. Adicionalmente importa destacar alguns dos contributos se registaram na aprendizagem e desenvolvimento profissional dos técnicos e das organizações. Os técnicos inquiridos nos estudos de caso revelam diversos níveis de contributo: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Competências de trabalho sociais de trabalho com pessoas com características problemáticas; ✓ Crescimento pessoal em áreas como emprego empreendedorismo, elaboração de projetos. ✓ Conhecimento muito profundo do concelho; ✓ Conhecimento muito aprofundado do trabalho das outras entidades parceiras; ✓ Investimento em técnicas e métodos de intervenção, nomeadamente na área da empregabilidade; ✓ Aprendizagem coletiva a partir das formações multidisciplinares da equipa; ✓ Confiança e capital social junto dos públicos alvo; ✓ Motivação para o prosseguimento de estudos pós-graduados; ✓ Reforço das competências de comunicação, escuta ativa e capacidade de tolerância; ✓ Fixação de técnicos no território que sem o CLDS iriam para forma do concelho, constituição de famílias da equipa técnica. 		

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

195. Refira-se, no entanto, que a evolução entre gerações de CLDS aponta para algum declínio dos resultados neste plano. Por exemplo, a proporção de casos em que os resultados ao nível da capacitação de técnicos são dados como plenamente alcançados cai de 66% entre os projetos CLDS + para 50% entre os projetos CLDS 3G. Comportamentos muito similares registam-se para os resultados ao nível da capacitação dos técnicos e gestores para a combinação de recursos de diferentes organizações. Mesmo no caso do trabalho em parceria, a proporção de casos em que as entidades afirmam que os resultados foram plenamente alcançados cai de 77% entre os projetos CLDS+ para 71% entre os projetos CLDS 3G. Embora seja novamente de ressaltar o facto de vários projetos CLDS 3G não terem ainda terminado, esta tendência poderá ser efeito de alguma rotinização das parcerias, sobretudo em casos em que há uma continuidade na sua composição entre as duas últimas gerações do programa.

196. Neste domínio, outra das hipóteses plenamente confirmadas diz respeito à articulação entre os planos de ação do CLDS e os planos de desenvolvimento social das redes sociais. Os dados da inquirição ao sistema de atores são globalmente positivos e os estudos de caso apresentam evidências robustas que permitem atestar Equipas técnicas das instituições estimuladas a trabalhar em estreita colaboração entre atores num quadro de objetivos comuns para garantir a mobilização destes e o aumento do trabalho em parceria. Considera-se natural o PA do CLDS estar integrado no PDS da Rede Social e, na maioria dos casos visitados, o CLDS constitui o *refresh* dos processos de trabalho em rede, mesmo nos territórios com redes sociais menos dinâmicas. Assim, a execução de planos de ação locais, sustentáveis, participativos e sinérgicos com a rede social produz resultados no aperfeiçoamento dos processos participativos.

Tabela 41 - Quadro de aferição das evidências Aperfeiçoamento dos processos participativos (H10.2)

10.2 O Desenvolvimento de Planos de ação em articulação com o PDS e com outras intervenções locais influencia a predisposição dos técnicos a trabalhar em colaboração num quadro de objetivos comuns para garantir a mobilização dos atores, aumentado o trabalho em parceria						
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste		
Ações executadas		<ul style="list-style-type: none"> Gama / Tau destaca-se pelo elevado grau de alinhamento entre o Plano de Ação CLDS e o PDS (como parte integrante deste). No caso do Tau destaca-se e a realização de diagnósticos locais em territórios desfavorecidos do concelho, o que contribui para uma real sinergia de levantamento das dimensões problema a níveis infra concelhios e contribui para a qualidade dos instrumentos de planeamento da rede social. Em Lambda, para além do reforço do trabalho em parceria no Eixo 1, registam-se parcerias relevantes com os agrupamentos escolares. Em Epsilon, a simultaneidade entre a atualização do PDS e a construção do PA do CLDS permitiu trabalhar de forma integrada os dois instrumentos, através de workshops participativos, divididos por várias áreas de intervenção definidos nos referenciais do CLDS. A realização do CLDS foi assim sentida como oportunidade para e dinamizar os restantes instrumentos da Rede Social. Em Beta, o plano de ação do CLDS articula-se fortemente com a Rede Social. O forte envolvimento da rede, desde a conceção até à implementação das ações, é uma das razões do sucesso do CLDS de Beta. O PA foi todo construído no núcleo executivo do CLAS. A entidade coordenadora do CLDS passou a integrar o núcleo executivo. Nessa lógica, todo o PA do CLDS foi construído com reuniões no NE. Logo, havia uma ligação muito forte e uma parceria muito intensa com o NE da rede, quer ao nível da preparação do PA, quer no desenvolvimento das ações. Neste caso é ainda referido que O CLDS foi um instrumento fundamental para a execução dos PDS da rede: cerca de 80% das ações do PDS foram executadas pelo CLDS. 				
	Total					
Promoção de reuniões entre parceiros	3 856					
Execução de atividades partilhada entre parceiros	5 646					
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)						
	Resultado totalmente alcançado				Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado
Equipas técnicas das instituições estimuladas a trabalhar em estreita colaboração entre atores num quadro de objetivos comuns para garantir a mobilização destes						
ECLP	58%				39%	3%
ELEA	54%				43%	4%
Aumento do trabalho em parceria						
ECLP	71%	28%	1%			
ELEA	70%	26%	4%			
% de técnicos que declararam contributo						
	++	+	Nulo	-	--	
Proximidade e cooperação entre instituições (reforço da filosofia da Rede Social)						
ECLP	51%	43%	6%	-	-	
ELEA	37%	63%	-	-	-	
NE/CLAS	38%	51%	10%	-	-	

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

197. Por último, a criação de serviços centrados na necessidade dos clientes baseados na partilha de serviços e recursos influencia a capacidade das equipas técnicas/ gestores em combinar recursos de diferentes organizações, aumentando o aproveitamento sinérgico dos recursos existentes. Esta hipótese é confirmada sobretudo pelas evidências da Proximidade e cooperação entre instituições (reforço da filosofia da Rede Social) observadas nos estudos de caso. Não obstante o perfil de resultados dos questionários, a confirmação desta hipótese assenta no perfil de evidências para atestar o papel (natural) dos CLDS em articular recursos com entidades parceiras, sobretudo a reboque da articulação obrigatória com o IEFP no Eixo 1 ou a articulação com estruturas de parceria (RSI, CPCJ), Agrupamentos de escolas,...) no Eixo 2 e a lógica de orientação para intervenções integradas e centradas nos clientes.

Tabela 42 - Quadro de aferição das evidências Aperfeiçoamento dos processos participativos (H10.3)

10.3 A criação de serviços centrados na necessidade dos clientes baseados na partilha de serviços e recursos influencia a capacidade das equipas técnicas/ gestores em combinar recursos de diferentes organizações, aumentando o aproveitamento sinérgico dos recursos existentes				Teste e Evidências Estudos de Caso	Teste		
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores							
Ações executadas				<ul style="list-style-type: none"> Uma boa parte dos CLDS visitados aproveita os recursos das redes de empregabilidade concelhias e supraconcelhias, onde se verificaram alterações nos métodos de trabalho e na capacidade de intervenção dos parceiros locais, no que respeita à articulação e racionalização da intervenção, sobretudo a partir da criação de percursos integrados de formação aos participantes com características especiais. Por outro lado, é de destacar a sinergia entre as ações do CLDS com as das escolas. Esta sinergia é conseguida pelo trabalho de proximidade do CLDS e é mais eficaz por este constituir um elemento externo à escola, facilitando a mobilização dos públicos alvo e respetiva intervenção. Em Beta, o CLDS conseguiu funcionar como um mediador entre as várias instituições, coisa que a CM não consegue ser, devido à conotação político-partidária do executivo. O CLDS veio garantir maior sensibilidade e preparação técnica para o trabalho em parceria. O CLDS teve um impacto considerável no desenvolvimento de uma abordagem integrada e inovadora às questões da pobreza e da exclusão. Como foi referido: <i>"O CLDS foi o primeiro projeto de intervenção social do município. Nunca tínhamos tido uma dinâmica de intervenção social nestes moldes. O que que existia? A primeira linha a funcionar: o atendimento da CM com as assistentes sociais, a segurança social com a técnica de atendimento social"</i> <p>O facto de haver um projeto que podia ir além do atendimento social, com outra flexibilidade, com uma equipa multidisciplinar, constituiu uma mais valia. As instituições viram aqui uma forma de colocar em prática determinados projetos que estavam pensados, mas que depois não tinham técnicos em número ou competência para os executar.</p> No caso do Delta, é possível destacar a sinergia entre a entidade coordenadora a e equipa técnica no 			
Total		5 935					
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)							
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado				
Gestores das instituições com maior capacidade de combinar recursos de diferentes organizações							
ECLP	51%	44%	6%				
ELEA	54%	43%	4%				
Equipas técnicas das instituições com maior capacidade de combinar recursos de diferentes organizações							
ECLP	53%	45%	3%				
ELEA	56%	41%	3%				
Aproveitamento sinérgico dos recursos existentes no território							
ECLP	58%	41%	1,2				
ELEA	56%	44%					
% de técnicos que declararam contributo							
	++	+	Nulo			-	--
Proximidade e cooperação entre instituições (reforço da filosofia da Rede Social)							
ECLP	51%	43%	6%			-	-
ELEA	37%	63%	-			-	-
NE/CLAS	38%	51%	10%			-	-
Proximidade e capacidade das instituições de apoiar percursos de inserção social							
ECLP	37%	54%	9%	-	-		
ELEA	37%	63%	37%	-	-		
NE/CLAS	26%	65%	9%	-	-		

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

	<p>sucesso do CLDS. A instalação do CLDS no centro da sede de concelho permitiu uma maior visibilidade do CLDS e a sua visão pela população como uma resposta válida.</p> <p>O CLDS passou a ser uma resposta chave no território e servia de exemplo nas sinergias que se estabeleciam entre a intervenção deste e de outras estruturas de parceria (IEFP, CPCJ, CAFAP, RSI, NLI e outras entidades e respetivos recursos no território)</p>	
--	---	--

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

Mais auto-organização e criação de associações

198. Um dos importantes efeitos que o trabalho em parceria deve ter é a indução, nos atores locais públicos e privados que colaboram, da necessidade de se envolverem em processos de desenvolvimento de longo prazo e a necessidade de criar estruturas de apoio técnico às estruturas locais de parceria. Nos últimos anos tem havido programas de apoio à criação de parcerias de base territorial tais como as redes sociais e os CLDS. No entanto, verifica-se que a cobertura dos custos relativos à contratação de técnicos de animação é normalmente insuficiente e os apoios estão conotados com programas de curta duração e que não são compatíveis com o tempo necessário para estabelecer relações de confiança, estabilizá-las e mantê-las. Neste contexto, as parcerias não atingem a sua maturidade e as comunidades não adquirem a capacidade de se auto-organizarem e deste modo tornarem-se mais resilientes.

199. Os recursos indispensáveis para se atingirem as condições requeridas centram-se em esquemas de formação de técnicos de animação comunitária com capacidade de mobilização, de facilitação de processos participativos e de estabelecer um quadro identitário comum. E ainda na existência de programas de financiamento competitivos, mas com carácter contínuo que possam garantir a sustentabilidade dos mecanismos criados.

200. Os valores dos indicadores de resultados neste plano são mais modestos. A proporção de casos em que as entidades coordenadoras indicam que foram totalmente alcançados os resultados ao nível do maior dinamismo das associações situa-se nos 48%, um valor muito próximo dos 49% que se registam quando se consideram os resultados ao nível do aumento das iniciativas de auto-organização comunitária. Valores muito próximos registam-se também para o reforço da identidade comum e para a motivação das pessoas nos territórios para a auto-organização comunitária, com as entidades coordenadoras de CLDS a considerarem que os resultados foram totalmente alcançados em 50% e 46% dos casos, respetivamente.

201. De facto, foram relativamente superficiais os resultados obtidos em termos de dinamização do tecido associativo e institucional nos territórios. Foram raras as novas entidades criadas e a identidade e sentido de cooperação entre entidades da sociedade civil já existentes desenvolveu-se de modo relativamente marginal e precária. Isto apesar das ações de capacitação de técnicos e gestores já referidos acima, e das 1.153 ações de apoio à auto-organização através de estímulo, acompanhamento e disponibilização de espaços, e das 1.132 ações de acompanhamento técnico ao associativismo. Ações essas que, como em todos os casos analisados anteriormente, não tiveram e provavelmente não terão continuidade após o fim dos CLDS, com a exceção mais notória dos casos em que a vida associativa já era forte e constituiu, de resto, um recurso para os projetos, por exemplo na mobilização e envolvimento de jovens e no apoio a família e a pessoas idosas.

Tabela 43 - Quadro de aferição das evidências Maior auto-organização e criação de associações

11.1. A formação das equipas técnicas e dos gestores das instituições em animação comunitária influência (1) a capacidade de mapear e usar os recursos (internos e externos) existentes e/ou (3) a orientação para o trabalho em parceria, aumentando as iniciativas de auto-organização comunitária e da sua sustentabilidade					
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores			Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste
Ações executadas					
					Total
Capacitação dos técnicos e gestores em animação comunitária e trabalho em rede					331
Capacitação dos técnicos e gestores em metodologias participativas					261
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)					
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado		
Equipas técnicas das instituições capazes de mapear e usar os recursos (internos e externos) existentes					
ECLP	46%	50%	4%		
ELEA	50%	50%			
Gestores das instituições capazes de mapear e usar os recursos (internos e externos) existentes					
ECLP	47%	46%	7%		
ELEA	26%	74%			
Maior preparação técnica para o trabalho em parceria					
ECLP	67%	32%	1%		
ELEA	67%	33%	-		
Aumento das iniciativas de auto-organização comunitária e da sua sustentabilidade					
ECLP	49%	46%	5%		
ELEA	56%	44%	-		
% de técnicos que declararam contributo					
	++	+	Nulo	-	--
Capacidade de intervenção das entidades locais					
ECLP	33%	63%	4%	-	-
ELEA	29%	71%	-	-	-
NE/CLAS	27%	62%	10%	1%	-

- A capacitação dos técnicos dos CLDS é considerada uma lacuna importante na qualidade e na resposta aos desafios das intervenções dos CLDS. O perfil de formação subjacente ao teste desta hipótese não é elegível no quadro do financiamento do Programa (considerado duplo financiamento). Muitas equipas referem necessidades de aprendizagem em áreas como a mediação com comunidades ciganas, quadros legais sobre Imigração, empreendedorismo ou mesmo saúde mental, por esta constitui a mais prioritária dimensão problema das redes sociais contemporâneas.
- No CLDS de Delta foi inquirida uma técnica de IPSS e ADL que receberam intervenções integradas nos diversos eixos no sentido de ganhar conhecimentos sobre metodologia de facilitação de emprego e formação parental. Estes referem o apoio na procura de respostas para alguns dos problemas diários da entidade, como por exemplo a articulação com o IEFP e serviços de apoio social. Foram igualmente estabelecimento de parcerias no Eixo 3, nomeadamente contatos para a realização de eventos como mercado romano e uma especialização em teatro comunitário. A técnica inquirida que frequentou ações CLDS declara sentir-se mais capacitada para planear atividades em juntas de freguesia e executar o plano de ação da entidade.
- Em Tau/Gama, a entidade coordenadora desenvolve ações de formação internas para os técnicos do CLDS fruto da sua política de formação interna.

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

11.2 A existência de uma parceria com (a) técnicos animadores, (b) apoios flexíveis e (c) dinâmicas de trabalho bottom-up, influenciam (2) o reforço da identidade comum e a motivação de auto-organização e/ou (4) a motivação para a criação e dinamização da vida associativa, e o dinamismo das associações locais					
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores			Teste e Evidências Estudos de Caso		teste
Ações executadas					
					Total
Ações de apoio à auto-organização através de estímulo, acompanhamento e disponibilização de espaços					1 153
Ações de acompanhamento técnico ao associativismo					1 132

- Estando este resultado fortemente dependente das características territoriais associativas e das dinâmicas, depende mais do capital de governação existente à médio longo prazo no território do que na existência de uma parceria com técnicos animadores do CLDS. Embora nos estudos de caso não tivessem sido inquiridos destinatários que declarassem ter passado a participar ativamente em associações locais, existe

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

11.2 A existência de uma parceria com (a) técnicos animadores, (b) apoios flexíveis e (c) dinâmicas de trabalho bottom-up, influenciam (2) o reforço da identidade comum e a motivação de auto-organização e/ou (4) a motivação para a criação e dinamização da vida associativa, e o dinamismo das associações locais

Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores				Teste e Evidências Estudos de Caso		teste																																																																						
<p>Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e executoras (%)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Resultado totalmente alcançado</th> <th>Resultado parcialmente alcançado</th> <th>Não alcançado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4">Reforço da identidade comum e a motivação de auto-organização</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>50%</td> <td>44%</td> <td>6%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>57%</td> <td>43%</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="4">Pessoas nos territórios motivadas para a criação e dinamização da vida associativa</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>46%</td> <td>49%</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>46%</td> <td>50%</td> <td>4%</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Maior dinamismo das associações locais</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>48%</td> <td>48%</td> <td>4%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>60%</td> <td>32%</td> <td>8%</td> </tr> </tbody> </table> <p>% de técnicos que declararam contributo</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>++</th> <th>+</th> <th>Nulo</th> <th>-</th> <th>--</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="6">Número de Associações/ organizações de desenvolvimento social</td> </tr> <tr> <td>ECLP</td> <td>29%</td> <td>49%</td> <td>19%</td> <td>2%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>ELEA</td> <td>27%</td> <td>63%</td> <td>10%</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>NE/CLAS</td> <td>18%</td> <td>60%</td> <td>22%</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>					Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	Reforço da identidade comum e a motivação de auto-organização				ECLP	50%	44%	6%	ELEA	57%	43%		Pessoas nos territórios motivadas para a criação e dinamização da vida associativa				ECLP	46%	49%	5%	ELEA	46%	50%	4%	Maior dinamismo das associações locais				ECLP	48%	48%	4%	ELEA	60%	32%	8%		++	+	Nulo	-	--	Número de Associações/ organizações de desenvolvimento social						ECLP	29%	49%	19%	2%	1%	ELEA	27%	63%	10%	-	-	NE/CLAS	18%	60%	22%	-	-	<p>evidência do contributo do CLDS para a dinamização do tecido associativo em alguns territórios.</p> <ul style="list-style-type: none"> No CLDS de Gama, o panorama do associativismo é robusto tendo em conta a média nacional, pelo que se revelou um contexto fértil para a dinamização da vida associativa e do trabalho com jovens para ações de criação de um fórum da juventude. Daí o eixo 3 ter tido uma relevância muito forte no projeto, no qual se deu enfoque às questões culturais e artísticas, valorizando as associações existentes, grupos informais em projetos de relevo regional, tais como os Encontros improváveis (artistas informais e formais) e a instalação artística 'Mosaico Cultural'. Adicionalmente, o CLDS facilitou a criação de um núcleo REFOOD. No caso de Epsilon, o CLDS veio permitir a criação de associações que permitiram rejuvenescer o associativismo em Epsilon. Além da associação que o CLDS criou, foi dinamizada uma medida em parceria com o Município, nomeadamente com o departamento do associativismo, que estava pouco ativo. No caso de Delta, foi inquirido um participante que se encontra a receber apoio para a constituição de uma associação, fruto de um projeto pessoal na área do artesanato e geriatria. São referidos contributos do CLDS para planear melhor a ideia de negócio e a divulgação de produtos, bem como no apoio a circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos regionais, na constituição de parcerias e no apoio administrativo. Adicionalmente, 6 instituições foram licenciadas no concelho para a prática de campos de férias, a partir do CLDS. Em Beta regista-se a criação de uma entidade formadora, que fazia parte da Federação de Associações Juvenis do Concelho de Beta e que conseguiu a aprovação de um pacote de medidas a formação. Por outro lado, a Universidade Sénior foi criada com o CLDS, com o objetivo de apoiar o processo de criação de um espaço de estímulo intelectual, físico e cultural para a população sénior. Adicionalmente, destaca-se a criação de um evento de encontro de associações que apresenta uma dinâmica que perdura no território. Em Lambda, as intervenções no Eixo 3 registaram menos dinâmica e algumas dificuldades, tributárias da fragilidade do tecido associativo no território. O CLDS não revelou a capacidade de mudança nesta dimensão. 		
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado																																																																									
Reforço da identidade comum e a motivação de auto-organização																																																																												
ECLP	50%	44%	6%																																																																									
ELEA	57%	43%																																																																										
Pessoas nos territórios motivadas para a criação e dinamização da vida associativa																																																																												
ECLP	46%	49%	5%																																																																									
ELEA	46%	50%	4%																																																																									
Maior dinamismo das associações locais																																																																												
ECLP	48%	48%	4%																																																																									
ELEA	60%	32%	8%																																																																									
	++	+	Nulo	-	--																																																																							
Número de Associações/ organizações de desenvolvimento social																																																																												
ECLP	29%	49%	19%	2%	1%																																																																							
ELEA	27%	63%	10%	-	-																																																																							
NE/CLAS	18%	60%	22%	-	-																																																																							

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

Mais acesso às TIC

202. O resultado pretendido de obtenção de um maior acesso às TIC, no eixo Informação e acessibilidades (2007/13), com a contribuição dos CLDS para o incremento das competências digitais dos cidadãos e maior autonomia destes no exercício de uma cidadania plena, depende do contexto de partida, seja pela falta de competências digitais seja pelo fraco acesso a equipamentos e Internet, mas sobretudo, da qualidade da medida implementada, neste caso, as ações de formação facilitadoras do acesso às novas tecnologias da informação e comunicação para os vários públicos-alvo: crianças; jovens; pessoas em idade ativa; e pessoas idosas.

203. O maior acesso às TIC, para além da questão dos equipamentos, requer a construção e desenvolvimento de Competências Digitais. Deste modo, as competências digitais são, na sociedade contemporânea, simultaneamente, uma exigência e um direito dos cidadãos, para que estes se possam integrar na sociedade. As ações de formação em TIC podem facilitar e potenciar o desenvolvimento de competências digitais e um maior acesso às TIC.

204. Desta forma, dever-se-á ter em linha de conta estes fatores críticos e a sua adequação a cada grupo-alvo para que o mecanismo seja otimizado e os objetivos e resultados alcançados, designadamente de: i) maior confiança no uso das TIC, ii) maior qualificação a nível digital e iii) maior utilização e capacidade de ação e resolução de problemas neste âmbito.

205. Em suma, partindo de um contexto em que se verificam dificuldades no acompanhamento da evolução da mudança tecnológica, a implementação do mecanismo – ações de formação – pretende desencadear a mudança de construção e desenvolvimento de competências digitais e obtenção como resultado de um maior acesso às TIC, de forma a obter o incremento das competências digitais que permitem uma maior autonomia e integração social, e ainda o exercício de uma cidadania mais ativa e esclarecida. A avaliação desta intervenção deve considerar os fatores críticos de sucesso, nomeadamente o tipo, a qualidade e a eficácia das ações de formação desenvolvidas, com a respetiva adequação aos diferentes grupos-alvo, aferindo os resultados alcançados.

206. Importa finalmente referir o eixo 4, dedicado à informação e às acessibilidades. Este eixo compreendia como resultados esperados o aumento da procura de formação e autoformação em tecnologias de informação e comunicação e o decorrente acréscimo de autonomia e competências dos destinatários nestas tecnologias.

Tabela 44 - Quadro de aferição das evidências Maior acesso às TIC

H 12.1. As ações de formação em TIC influenciam (1) a tomada de consciência dos benefícios de utilização das TIC e/ou (2) a aquisição de competências digitais, e/ou o sentimento de inclusão digital, aumentando (i) as qualificações digitais, (ii) a utilização das TIC, (iii) a procura de formação em TIC e (iv) a participação na sociedade da informação								
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste				
Ações executadas <table border="1"> <tr> <td></td> <td>Total</td> </tr> <tr> <td>Ações individuais e coletivas de formação e facilitadores de acesso às novas tecnologias de informação e comunicação</td> <td>886</td> </tr> </table>			Total	Ações individuais e coletivas de formação e facilitadores de acesso às novas tecnologias de informação e comunicação	886	<ul style="list-style-type: none"> Em Beta, este tipo de ações foi considerado altamente adaptado à realidade do território. A ação consistiu no equipar de uma carrinha, cedida pela Câmara, com computadores. Esta carrinha realizava sessões ambulantes nas aldeias serranas do concelho. Na aldeia visitada durante o estudo de caso, a adesão a ação abrangeu habitantes entre os 40 e os 70 anos e os efeitos revelaram-se persistentes, mantendo-se a utilização, sobretudo para acesso a informação e contacto com familiares através de email, Facebook e Skype. Um dos efeitos não esperados desta ação, foi ter levado proporção considerável dos habitantes da aldeia – que na sua larga maioria, não tinham mais do que o 1º ciclo do ensino básico – a frequentar RVCC e cursos EFA para a obtenção de diplomas do 6º, 9º e, em pelo menos dois casos inquiridos, 12º ano 		
	Total							
Ações individuais e coletivas de formação e facilitadores de acesso às novas tecnologias de informação e comunicação	886							
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras e Executoras (%)								
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado					
Aumento das competências digitais por parte dos destinatários								
ECLP	77%	23%	-					
Aumento das qualificações digitais por parte dos destinatários								
ECLP	82%	18%	-					
Resultados ao nível da utilização de TIC por parte dos destinatários								
ECLP	74%	27%	-					

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Aumento da procura de formação em TIC por parte dos destinatários				<ul style="list-style-type: none"> Em alguns casos, os destinatários inquiridos revelam que passaram a utilizar as novas TIC, vontade de frequentar mais ações de formação em TIC, embora menos contributos na capacidade de usar as TIC para contactar com entidades públicas (finanças, saúde, segurança social, etc.) 		
ECLP	74%	27%	-			
Aumento da participação dos destinatários TIC na sociedade de informação						
ECLP	72%	28%	-			
	++	+	Nulo		-	--
Melhoria do acesso dos destinatários às TIC						
ECLP	51%	44%	5%		-	-
CLAS/NE	20%	58%	-		-	-

H. 12.2 A formação de formadores influencia as competências dos formadores em desenvolver modalidade de formação à medida, pelo que os beneficiários têm acesso a formação adequada				
Execuções, Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores		Teste e Evidências Estudos de Caso		Teste
Ações executadas				
	Total	Média CLDS	Desvio-Padrão	
Ações de formação de formadores em TIC	28	1	3	
Resultados declarados pelas Entidades coordenadoras (%)				
	Resultado totalmente alcançado	Resultado parcialmente alcançado	Não alcançado	
Aquisição de competências em formação para os grupos alvo por parte dos formadores				
ECLP	63%	26%	11%	
Acesso dos destinatários a formação adequada.				
ECLP	70%	30%	-	

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

207. Este eixo apenas foi obrigatório no âmbito do CLDS, tendo sido altamente positivos os resultados reportados pelas entidades coordenadoras dos projetos financiados pelo programa. As atividades de formação em TIC (886 ações executadas) produziram efeitos de reforço de confiança na utilização dessas tecnologias, bem como as competências para o fazer. Quem tomou contacto com as TIC passou a utilizá-las e esse será, talvez, um dos impactos mais relevantes do Programa. Com efeito, estas consideram que foram alcançados totalmente os resultados esperados ao nível das qualificações digitais em 82% dos casos – o valor mais elevado da bateria de indicadores de resultados testada nos questionários. Os restantes indicadores de resultado apresentam também valores elevados face aos padrões de respostas gerais dos questionários. As entidades consideram que foram totalmente alcançados os resultados em termos de aumento da utilização de TIC pelos destinatários em 79% dos projetos e em termos de aumento e competências digitais dos destinatários em 77% dos casos.

208. Face a este panorama, reforça-se a perplexidade face ao desaparecimento deste eixo nas segunda e terceira geração do programa, tanto mais quanto as TIC constituem um elemento de pertinência transversal aos restantes eixos e que podem contribuir para potenciar os seus efeitos

QA 4: Quais os fatores de sucesso e insucesso se revelaram decisivos para o cumprimento dos objetivos dos CLDS? Quais os fatores externos à intervenção que a potenciaram ou limitaram no cumprimento dos objetivos? A metodologia de intervenção adotada pelos CLDS aprovados dá resposta aos problemas definidos no modelo de ação?

Os fatores que influenciaram positivamente a eficácia dos CLDS assumem uma configuração integrada de condições sobretudo de ordem interna. O sucesso e eficácia destes é mediado pela adicionalidade de fatores centrados na competência das equipas técnicas, na capacidade das entidades coordenadoras e executoras, sobretudo as competências e o funcionamento da equipa técnica, a liderança e a sua capacidade para envolver os parceiros, os técnicos e as populações. Outros fatores de eficácia prendem-se com a metodologia de intervenção que deve ser desejavelmente integrada com base na gestão de casos.

Mobilização dos parceiros relevantes e articulação + Competências e o funcionamento da equipa técnica + Capacidade de mobilização dos participantes + Gestão individualizada e integrada de casos + Dimensão do território de intervenção Experiência na intervenção territorial (multi-edições CLDS) = **Sucesso CLDS**

Este tipo de fatores é crucial e ambivalente, já que, quando positivos, influenciam positivamente a eficácia, mas quando ausentes, influenciam negativamente.

Do conjunto das evidências recolhidas, os fatores externos que mais limitaram as intervenções e o cumprimento dos objetivos dos CLDS são o carácter obrigatório das ações, a 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.

209. A resposta a esta questão de avaliação passou pela identificação de tipos de fatores passíveis de influenciar o cumprimento dos objetivos do programa. Considera-se, naturalmente, que existem fatores que podem funcionar no sentido de facilitar ou mesmo impulsionar a concretização dos objetivos, mas podem também revelar-se impeditivos de tal desiderato.

210. Uma dimensão de fatores que não registou casos significativos de insucesso tem a ver com a avaliação realizada sobre o perfil das entidades coordenadoras e executoras. Em boa parte dos fatores em teste, a avaliação é amplamente positiva sobre a capacidade das entidades para uma boa execução dos CLDS. De resto, quem responde a esta questão é quem foi selecionado, estando por isso a avaliar a adequação do seu próprio perfil.

Tabela 45- Grau de adequação do perfil das entidades coordenadoras (médias)

Fatores		
Conhecimento sobre as problemáticas em intervenção no território	3,4	No total das respostas, não se verificam casos em que estes fatores tenham sido assinalados como “Nada adequados”
Capacidade técnica para as intervenções	3,4	
Capacidade de liderança, mobilização e animação da parceria	3,3	
Afetação de recursos humanos adequados às intervenções	3,4	
Capacidade de mobilização dos públicos-alvo	3,4	
Capacidade para trabalhar de forma integrada com outras instituições	3,4	
Grau de implicação efetivo no CLAS	3,4	

Fonte: Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS;

Nota: Escala de 1 a 4, onde 1 é “nada adequado” e 4 é “totalmente adequado”

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

211. Dadas estas evidências é possível concluir que, na opinião das próprias, o perfil das entidades não constitui um fator discriminante de sucesso ou insucesso das intervenções. Em todos os casos, às entidades coordenadoras e executoras, é reconhecido o conhecimento sobre as problemáticas em intervenção no território, a capacidade técnica para as intervenções, a afetação de recursos humanos adequados às intervenções, a capacidade de mobilização dos públicos-alvo, a capacidade para trabalhar de forma integrada com outras instituições e o grau de implicação efetivo no CLAS. Este nível de resultados e a identificação do perfil das entidades e das equipas técnicas foi igualmente verificado nos estudos de caso.

Tabela 46 - Grau de contributo das entidades participantes para a boa execução do projeto (médias)

Entidade	
IEFP	3,3
Entidade Coordenadora	3,3
Câmara Municipal	3,3
Rede Social – Núcleo Executivo	3,2
Outras Entidades parceiras do CLDS (p.e., Escolas, IPSS, Misericórdia,)	3,1

Fonte: Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS

Nota: Escala de 1 a 4, onde 1 é “nada relevante” e 4 é “muito relevante”

212. Assumindo que o perfil das entidades não constitui fator discriminante, outros fatores devem ser avaliados. Nesse sentido, de uma bateria de fatores previamente construída e consensualizada, é possível notar dois grandes grupos. Por um lado, o grupo de fatores que assume influência positiva no sucesso das intervenções CLDS, sejam internos e externos e, por outro lado, aqueles que a constelação de atores mais penalizou como sendo fatores que, mesmo sem o registo significativo de influência negativa, foram menos valorizados no sucesso das intervenções.

213. Se é antiga e sistemática a presença de ações políticas de combate à pobreza numa lógica territorial, é certo também que a lógica dessa política tem sido tematizada na literatura científica sobre a pobreza e o desenvolvimento local em Portugal (e.g. Capucha, 2005). Essa literatura chama a atenção para questões como as seguintes: os territórios com baixa densidade demográfica, institucional e empresarial, geralmente envelhecidos e rurais, tais como os territórios urbanos que, ou em resultado de desindustrialização, ou fruto da concentração de pessoas e famílias pertencentes a grupos e categorias vulneráveis, levam à sobreposição de problemas sociais e, por isso, à elevação exponencial do risco de exclusão. Esses territórios estão fortemente estruturados em torno das suas debilidades e dos seus problemas, o que leva a que uma intervenção eficaz deva possuir, segundo a referida literatura, os seguintes atributos:

- Duração suficiente para assegurar a modificação durável das estruturas sociais e de poder profundas nas comunidades territoriais abrangidas;
- Escala capaz de produzir impactos reais sobre os problemas. Pequenos investimentos esgotam-se, em geral, no prazo em que funcionam os projetos ou, se perduram – por exemplo, por terem sido incorporados nos serviços prestados por um serviço ou instituição – fazem-no de forma pontual, deixando o conjunto do território na mesma condição;
- Especificidade do diagnóstico, atendendo a que, mesmo que existam situações tipificáveis cujas características se aproximam, na realidade não há dois territórios iguais. Daí a importância do trabalho realizado por estruturas como a Rede Social (Castro, 2009), de identificação específica dos problemas e dos recursos locais, quer em termos setoriais, quer em termos das características e perfis específicos;
- Estreita articulação lógica entre esses diagnósticos e a intervenção multidimensional, o qual igualmente requer o trabalho em rede.

Tabela 47 - Fatores de influência positiva (médias)

Fatores	Entidades Coordenadoras				Entidades executoras
	Total	CLDS	CLDS+	CLDS3G	
Competências e o funcionamento da equipa técnica	3,7	3,6	3,8	3,7	3,5
Liderança e a sua capacidade para envolver os parceiros, os técnicos e as populações	3,6	3,5	3,7	3,6	3,5
Número de técnicos afetos ao CLDS	3,5	3,4	3,6	3,4	3,1
Divulgação e adesão das populações ao projeto	3,4	3,5	3,6	3,4	3,4
Capacidade de corrigir o curso da intervenção em função da avaliação do projeto	3,4	3,3	3,7	3,4	3,5
Capacidade das entidades parceiras	3,4	3,3	3,5	3,4	3,5
Qualidade do diagnóstico e PDS da rede social	3,1	3,0	3,3	3,1	3,1
Articulação com IEFP	3,1	3,2	3,3	3,0	3,1

Legenda:

Fatores externos	Fatores internos
------------------	------------------

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS

214. No primeiro grupo destacam-se os fatores internos associados, justamente, à capacidade das entidades coordenadoras para envolver os parceiros, os técnicos e as populações, às competências das equipas técnicas e ao número de técnicos afetos que se revela suficiente, e à capacidade de corrigir o curso da intervenção em função da avaliação do projeto. Estes dados não surpreendem, pois está-se perante uma atitude defensiva de quem desenvolveu trabalho de intervenção. Ainda assim, é possível recolher evidências no terreno dessa influência positiva. Um outro fator de destaque no sucesso das intervenções é a adesão dos públicos alvo às intervenções, suportada em processos eficazes de divulgação e promoção da identidade dos projetos nos territórios.

215. O seguinte estudo de caso sintetiza alguns dos fatores testados ao nível dos fatores facilitadores, mas também inibidores. É curioso notar que, neste contexto, a fraca dinâmica e estruturação da intervenção social concelhia funcionou como fator *rebound* para um protagonismo do CLDS enquanto resposta de proximidade chave junto de algumas populações. Efeito de alavancagem da importância da intervenção. Este é um dos principais efeitos não esperados do Programa: o *mainstreaming* para o modelo de intervenção social em determinados concelhos onde a Rede Social e o sistema de respostas sociais/ departamentos de Ação Social são menos ativos e estruturados.

216. O estudo de caso realizado no âmbito do CLDS de Delta introduz essa evidência.

ESTUDO DE CASO DELTA

Não haver um expressivo histórico de ação social em Delta e a existência de um Gabinete de Ação Social instalado apenas em 2006, potenciou a imagem e o protagonismo de intervenção do CLDS.

A fraca dinâmica da Rede Social constitui um entrave, mas por outro lado, dota o CLDS de maior responsabilidade na condução de ações de apoio social às populações. Regista-se, deste modo, um efeito de alavancagem da importância da intervenção.

O nome do CLDS é conhecido pela população. Um aspeto inovador e bem conseguido tem a ver com a promoção da marca CLDS. Este tem mais utilizadores do que o GIP e permite maior mobilização, muito pela razão de que conseguem margem de manobra para fazer “ações fora da caixa” que os outros serviços públicos, com regras rígidas, objetivos e procedimentos próprios, não conseguem. Um dos exemplos reside na mobilização e encaminhamento de públicos para medidas ativas de emprego.

217. No decurso do trabalho junto dos CLDS, foi possível identificar um fator ligado à dimensão metodológica das intervenções nos fatores que influenciam positivamente os CLDS. E este é reconhecido em torno de conceitos de “intervenção de proximidade”, “intervenção integrada” e “gestão individualizada de casos”.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

CLDS 3G BRAVO

No CLDS-3G Bravo são identificadas como forças: o facto de ser constituído por uma equipa dinâmica; o apoio do Núcleo executivo e do CLAS ao desenvolvimento e supervisão das atividades e a facilidade no estabelecimento de parcerias com os vários agentes locais. Por outro lado, o apoio da ECLP e da Câmara Municipal de Bravo no desbloqueio de algumas situações permitiu maior campo de atuação ao CLDS.

“Um outro fator de sucesso é a descentralização das respostas que é feita, fazendo do CLDS-3G um serviço de proximidade, mais junto das populações. É necessária uma abordagem integrada: inicia-se o processo com a criança, depois verifica-se que é necessário intervir junto da família, etc., e o CLDS pode fornecer respostas para todas as vertentes”.

“As fraquezas identificadas estão relacionadas com a inoperacionalidade da plataforma do POISE, o atraso ao acesso do manual de procedimentos e a operacionalização dos conceitos”.

CLDS CHARLIE e CLDS EPSILON

O Charlie é um meio pequeno e a publicidade é feita no “passa a palavra” – é “utente-cêntrico”. Têm que começar por conhecer as pessoas e criar ferramentas alternativas para as auxiliar. Nos meios pequenos tem de haver uma grande proximidade.

O principal é o reconhecimento da população, o atendimento personalizado e a imagem que deixam na comunidade. Em Epsilon pretendem que os parceiros deem continuidade às atividades (nem sempre têm sucesso). É importante o profissionalismo que trouxeram à rede social: definição de metas, avaliação, monitorização, ou seja, trabalhos que não existiam antes. Com o CLDS há um compromisso com os parceiros de atividades que anteriormente não existia e que facilita a respetiva implementação. Há igualmente uma consciencialização das entidades para o problema social das famílias.

218. No campo dos fatores externos, convém registar que ainda que estivesse prevista a análise do contexto socioeconómico e político no período em causa, este tipo de fatores macro não encontraram evidência de diferenciação entre edições. Essa situação é tributária da elevada padronização dos elementos do programa ao longo das gerações QREN e da geração PT2020, pelo que este último constitui um prolongamento natural das edições anteriores, na maioria dos aspetos, ainda que tenham sido introduzidas algumas mudanças.

219. Outros fatores reconhecidos como potencialmente negativos prendem-se com a dinâmica da Rede Social, o caráter obrigatório das intervenções e o apoio recebido por parte da gestão do Programa. Este último fator é mencionado em todos os estudos de caso realizados. Embora não tenha condicionado a implementação, realizações e resultados dos CLDS, os atores registam que necessitariam de um mais célere e frequente apoio técnico e estratégico por parte quer dos CDSS, quer por parte do Programa Operacional financiador. Este apoio posiciona-se ao nível de aconselhamento estratégico e pedagógico sobre o perfil de intervenções realizadas e a realizar, em detrimento do peso administrativo.

Tabela 48 - Fatores de influência negativa (médias)

Fatores	Entidades Coordenadoras				Entidades executoras
	Total	CLDS	CLDS+	CLDS3G	
Dinâmica de animação da Rede Social e das respostas do território	3,0	2,9	3,1	2,9	3,1
O apoio recebido por parte do ISS (enquanto organismo responsável pelo acompanhamento dos CLDS)	3,0	3,0	2,9	3,0	3,1
Caráter obrigatório das ações	2,8	2,7	3,0	2,7	2,8
Relação entre os problemas e a escala do financiamento	2,5	2,5	2,8	2,4	2,1
Relação entre a duração do Programa e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura num território de exclusão	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2

Legenda:

Fatores externos	Fatores internos
------------------	------------------

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFPP

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

220. De forma mais penalizadora, o sistema de atores reconhece dois fatores que exercem influência negativa. É o caso da escala do financiamento e, sobretudo, a relação entre a duração do Programa e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura num território de exclusão.

221. O caso paradigmático de um estudo de caso realizado num CLDS supraconcelhio ilustra as dificuldades associadas ao frágil funcionamento dos fatores, mas também ilustra a importância dos fatores ligados à capacidade das entidades que, sendo negativa, exerce uma influência negativa na eficácia do CLDS.

ESTUDO DE CASO OMEGA

Entende-se que o Programa CLDS apresentou alguns constrangimentos no que diz respeito à concretização e realização de atividades, na medida em que todas as atividades de todos os eixos do PA não foram realizadas em todos os concelhos abrangidos (quanto maior a estrutura, mais os constrangimentos encontrados).

“Não se pode dizer que a entidade coordenadora não possuía capacidade, no entanto, tendo em conta a dimensão do território abrangido (5 concelhos e 8 entidades), dificilmente se conseguiria dar uma resposta eficaz para uma boa execução e coordenação de um PA conjunto”.

Acresce que as realidades dos concelhos que compunham o CLDS apresentavam dimensões problema muito distintas, para as quais o estandardizado Plano de Ação não oferecia resposta.

“No plano da governação registaram-se problemas de escala. Registaram-se dificuldades na execução e articulação de ações. Seria necessária uma coordenação de maior proximidade com todas as entidades dos diversos concelhos, para um trabalho de parceria integrado. Tal não aconteceu.”

“Um outro aspeto negativo reside no papel simultâneo que a entidade coordenadora assumiu como igualmente executora. Não havia tanta presença de coordenação porque estavam preocupados em executar as suas ações”. Em suma, a dispersão da coordenação resulta em pouca eficácia do CLDS”.

222. Paralelamente, na recolha de evidências, existem dois fatores que merecem atenção pelo seu papel aparentemente ambíguo, não obstante o satisfatório grau de adequação conferido pelos atores. Em primeiro lugar, é curioso e deve ser questionada a pontuação do fator “Capacidade de corrigir o curso da intervenção em função da avaliação do projeto”, quando nos estudos de caso e na triangulação das diversas posições ficou patente que se alerta para a necessidade da existência de um referencial de monitorização e avaliação estratégica.

223. Em segundo lugar, a qualidade do diagnóstico social e dos instrumentos de planeamento das redes sociais revela-se neutro, não influenciando expressivamente a eficácia dos CLDS. Neste particular, se analisado o alinhamento, fica evidente que uma boa parte das entidades coordenadoras, entidades executoras e NE CLAS reconhecem um elevado grau de alinhamento dos Planos de Ação com as necessidades e problemas identificados nos instrumentos de planeamento da Rede Social, uma vez que o Plano de Ação do CLDS é elaborado pelo Núcleo Executivo da Rede Social e aprovado em CLAS. Esta posição é corroborada nos Estudos de Caso, onde a maioria dos atores afirma que o alinhamento com estes instrumentos constitui uma condição natural de aprovação dos CLDS. Estes estavam em linha de conta com o PDS e baseados nas dimensões-problema identificadas em Diagnóstico Social. Ainda assim, quando questionados sobre a atualização dos dados concelhios no âmbito do DS, só se registam alertas de desatualização na geração CLDS 3G, naturalmente mais afastadas dos Censos 2011.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tabela 49 - Apreciação do grau de alinhamento dos Planos de ação com as necessidades e problemas identificados nos instrumentos da Rede Social (médias)

	Diagnóstico Social	Plano de Desenvolvimento Social
Entidades coordenadoras	7,6	7,6
Entidades executoras	7,5	7,5
NE CLAS	7,8	7,8

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS.

Nota: Escala de 1 a 10, onde 1 é “nada alinhados” e 10 “muito alinhados”

224. Contudo, por um lado, nem todas as ações inscritas em PDS são passíveis de se concretizar através do CLDS e, por outro lado, nem todas as redes sociais têm os seus documentos de planeamento atualizados (Diagnóstico Social e PDS), o que poderá comprometer esse alinhamento dos planos de ação do CLDS com as necessidades.

225. De facto, são elaboradas justificações pelos casos onde esse ajustamento se faz sentir, no sentido do teste da influência do fator “Qualidade do Diagnóstico Social (e PDS)” na implementação dos CLDS em diferentes dinâmicas de redes sociais. Porém, alguns exemplos das declarações dos CLDS atestam a dualidade de situações que podem ser evidenciadas na tabela 50. Por razões de proteção de informação, é omitida a identificação dos CLDS que transmitem as declarações apresentadas à frente.

226. Neste campo, a análise de conteúdo das justificações dos CLDS sobre as respetivas perspetivas sobre o alinhamento com os instrumentos da Rede Social induzem 4 dimensões de reflexão. Os subfactores em presença são:

- Alinhamento com dimensões de problemas identificadas nos instrumentos de planeamento da Rede Social (DS/PDS);
- Flexibilidade de ajustamento;
- Atualização de dados e *baselines* para a intervenção;
- Qualidade da governação e abrangência do investimento na Rede Social e nos instrumentos.

227. Algumas visões contrastantes constituem importantes evidências para possíveis reflexões e ajustamentos à forma como esta articulação pode influenciar a eficácia dos CLDS.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tabela 50 - Visões contrastantes sobre a articulação com os instrumentos de planeamento das redes sociais

	+	-
Alinhamento com dimensões problema identificadas nos instrumentos de planeamento da Rede Social (DS/PDS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “O grau de alinhamento foi fundamental, pois permitiu uma resposta mais adequada às necessidades sentidas em diagnóstico. O Município foi Entidade Promotora e a XXX a Entidade Coordenadora Local do CLDS no período de 2011 a 2014. O Plano de ação foi executado de acordo com o diagnóstico e o plano de desenvolvimento local com a concretização da generalidade das atividades programadas. Tendo mesmo sido possível executar várias atividades não previstas em candidatura, mas que foram identificadas como fundamentais no contexto de grave crise económica e social que o país atravessava e consequentemente a qualidade de vida dos cidadãos/ãs do concelho”. O início do CLDS 3G coincidiu temporalmente com a execução do Diagnóstico Social do Concelho, permitindo a esse nível uma grande adequação às necessidades que tinham sido identificados muito recentemente no território: O projeto contribui para: os 5 eixos do PDS, 14 dos 17 dos objetivos gerais do PDS e 36 dos 73 objetivos específicos do PDS, tendo-se privilegiado atividades complementares às já existentes no Plano de Ação. ▪ Os documentos (Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social), estiveram sempre presentes, ou seja, foram usados para a elaboração da candidatura, na identificação das necessidades/problemas identificados e no traçar das linhas estratégicas de intervenção. ▪ O Plano de Ação do CLDS-3G teve em atenção a priorização das fragilidades detetadas no Diagnóstico Social e neste sentido incorpora atividades que visam responder às seguintes problemáticas nele identificadas: "Baixo nível escolar, social e cultural, défice emocional e falta de formação das famílias carenciadas, para assegurar a estruturação familiar e para gerir os vários recursos com vista à automatização, quebrando o ciclo de pobreza" através da ação 12 do plano de ação; 13 e 14. "Reduzida oferta de emprego/dificuldade de fixação de capital humano/ fluxos migratórios elevados" através da ação 1,4,7 e 8 do plano de ação. "Envelhecimento demográfico e aceleração da desertificação" através da ação 9, 10 e 11 do plano de ação. Desta forma considera-se que existe um bom alinhamento dos problemas detetados com as atividades constantes e desenvolvidas no plano de ação da operação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “O PA foi elaborado tendo como base o Diagnóstico Social. No entanto, temos de adequar aos Eixos e Ações obrigatórias e estas são de âmbito mais alargado do que as necessidades específicas dos territórios”. ▪ Ao contrário do que se encontra no Diagnóstico Social, não foi priorizado o Eixo de Intervenção que trabalha com a população idosa. ▪ As ações desenvolvidas responderam às necessidades identificadas no diagnóstico social, exceto as que eram obrigatórias, mas que já não eram tão prioritárias no nosso concelho, tal como as de emprego. ▪ As fragilidades do território explanadas no diagnóstico social, vão muito além das possíveis de definir no plano de ação do CLDS

	+	-
Flexibilidade de ajustamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não foram identificadas evidências da capacidade de flexibilidade para ajustar a estrutura de intervenção esperada nos CLDS a realidades que apresentam necessidades distintas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De uma forma global, os planos de ação têm ido ao encontro do Diagnóstico Social. Contudo, verifica-se por vezes algum desfasamento entre algumas necessidades e problemas identificados no diagnóstico e as ações obrigatórias impostas pelo programa CLDS. Ou seja, nem sempre aquilo a que o programa obriga é pertinente ou vai ao encontro de necessidades do território, pelo que em nossa opinião deveria ser introduzida alguma possibilidade de maior flexibilidade. Há necessidades sentidas no território, enquadráveis nos objetivos do CLDS enquanto programa de apoio ao desenvolvimento social local, às quais seria importante responder e, dada a pouca flexibilidade, não tem sido possível considerar. ▪ Tratando-se de um programa com um vasto conjunto de ações obrigatórias em áreas muito específicas, leva a que por vezes seja difícil adequar os planos de ação às reais necessidades diagnosticadas nos respetivos concelhos.

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEPF; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEPF e Inquérito aos destinatários).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

	+	-
Atualização de dados e baselines para a intervenção	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “O Plano de Ação do CLDS foi construído tendo por base as informações do Diagnóstico Social e do Plano de Desenvolvimento Social, tendo sido dada mais prioridade às áreas mais vulneráveis identificadas nos referidos instrumentos. Também a comunicação, diálogo e partilha realizada com as equipas de ação social contribuiu para um maior alinhamento do Plano de Ação com as necessidades e problemas identificados no Diagnóstico Social”. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Diagnósticos, Planos de Desenvolvimento e planos de ação desatualizados. Definição de atividades com bases nesses instrumentos obsoletos, que não traduzem totalmente a realidade. Houve uma preocupação constante, para a qual contribuíram os processos de avaliação contínua do Projeto, em atualizar os dados de diagnóstico por forma a responder de forma ajustada às necessidades, interesses e motivações dos participantes e dos territórios. ▪ O plano de Ação estava alinhado com as necessidades identificadas no território pelas entidades parceiras, mas não propriamente com o diagnóstico social existente na altura e que datava de 2004. O diagnóstico social encontra-se muito desatualizado. Plano de ação do CLDS está mais adequado à realidade.
Qualidade da governação e abrangência do investimento na Rede Social e nos instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Diagnóstico Social resultou de uma participação ativa de diversos agentes sociais do território, incluindo os técnicos do CLDS +, pelo que os problemas nele identificados estiveram intrinsecamente presentes nos modelos mentais da equipa e instituição que operacionalizaram os planos de ação ▪ O Diagnóstico Social, enquanto documento estruturante da nossa atividade, reuniu contributos de todos os parceiros da Rede Social na identificação das problemáticas do território. ▪ O plano de ação do CLDS foi desenhado em articulação com a rede social. O Plano de ação refletiu as necessidades identificadas no Diagnóstico Social tendo-se desenvolvido as ações no sentido de lhe dar resposta ▪ O Plano de Ação é desenhado tendo por base o Diagnóstico Social do Concelho; poderá ser, todavia, alvo de reajustamentos em função de mudanças observadas, em harmonia com as determinações do CLAS. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Frequentemente o diagnóstico social reflete a avaliação das necessidades e desafios na visão dos técnicos que intervêm num território, mas não integram dimensões de diagnósticos participativos, realizados com técnicos, residentes, grupos não formais. Quando se integra a visão das necessidades / desafios sentidos na base e pela comunidade, verifica-se alteração dos problemas / necessidades e da sua priorização. Muitas vezes os diagnósticos sociais não incluem a avaliação/mapeamento dos recursos locais, das oportunidades e mais valias não capitalizadas, como património material e imaterial local que pode ser uma alavanca de desenvolvimento local. Quando se integra esta dimensão, mais uma vez as necessidades / prioridades podem não convergir totalmente com o diagnóstico social da Rede Social Local”. ▪ A existência de um Diagnóstico Social e um Plano de desenvolvimento social bem delineados, facilita a elaboração do Plano de ação do CLDS. No entanto, a tipologia de ações pré-definidas, nem sempre se ajusta às necessidades dos territórios e consequentemente não cobre os problemas identificados ▪ A elaboração do Plano de Desenvolvimento Social e da Saúde 2017-2020 foi interrompida após as eleições autárquicas e não foi retomada depois.

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP; Estudos de caso (entrevistas / focus group com equipas das ECLP, NE CLAS, IEFP e Inquérito aos destinatários).

228. De facto, é fulcral a influência da qualidade e atualização dos instrumentos das Redes Sociais, aliás, recorrendo à lógica fundadora dos CLDS, como mecanismos de revitalização e operacionalização das redes sociais locais, fazendo com que os CLDS integrassem a cúpula da estrutura de parceria e respetivos modelos de governação das redes sociais. Essa interdependência é evidenciada nos resultados recolhidos.

229. Ainda assim, é possível registar casos em que o fraco dinamismo, animação, governação e qualidade e atualização dos instrumentos da Rede Social resultam num maior protagonismo do CLDS como estrutura (re)dinamizadora da Rede. No caso da qualidade da governação e abrangência dos instrumentos, esta deve ter em conta o princípio da realidade da administração portuguesa e dos desequilíbrios na promoção de instrumentos de apoio social, mas também pelas escolhas na afetação de recursos para investir em diagnósticos mais participados e atualizados.

230. Por último, a resposta a esta questão remete igualmente para a análise dos fatores ligados às alterações introduzidas com o programa CLDS+ para a eficácia do programa e das medidas a implementar para se obter um aumento de eficácia no programa. As alterações ao nível do Programa CLDS+ quanto aos perfis territoriais definidos, dos eixos de intervenção e das ações obrigatórias contribuíram para aumentar a eficácia do Programa na visão do sistema de atores.

231. As apreciações mais negativas da adequação do modelo de operacionalização do Programa prendem-se sobretudo com os elementos já problematizados na Questão da Relevância do Programa, nomeadamente o processo de seleção

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

dos territórios numa lógica *top-down* e a elevada standardização do Programa, a partir de ações obrigatórias comuns em todos os territórios.

Tabela 51 - Grau de adequação das alterações introduzidas com o programa CLDS+ para a eficácia do programa (médias)

	Coordenadoras	Executoras	NE CLAS	IEFP
A aprovação do Plano de Ação por parte do CLAS	3,6	3,6	3,8	3,5
Desenho do Plano de ação com base no Diagnóstico Social e Plano de Desenvolvimento Social concelhio	3,5	3,6	3,8	3,5
Obrigaçao de seleção de entidades executoras entre entidades que participam no CLAS	3,4	3,5	3,6	3,2
A partir de 2013, obrigação de estabelecimento de parceria com o IEFP para a execução das ações do Eixo Emprego, formação e qualificação	3,4	3,4	3,7	3,4
Designação da Entidade coordenadora e entidade(s) executora(s) por parte das Câmaras Municipais	3,3	3,1	3,4	2,9
Celebração de Contrato/protocolo entre entidades parceiras	3,4	3,5	3,5	3,2
A partir de 2015, designação da Entidade coordenadora e participação na nomeação do coordenador técnico, por parte do CLAS	3,3	3,2	3,5	3,2
Predefinição do perfil de equipa técnica	3,1	3,2	3,4	3,3
Possibilidade de envolver ações não cofinanciadas	3,0	3,1	3,2	3,2

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP

Nota: Escala de 1 é “nada adequado” e 4 é “muito adequado”

232. No que diz respeito à adequação das alterações que foram sendo introduzidas para ajustar o Programa às necessidades concretas do território de intervenção, foi valorizada a introdução de estratégias dirigidas a públicos específicos considerados prioritários, como as crianças e jovens, numa perspetiva de intervenção familiar e parental e no trabalho de combate à situação de pobreza registada nestes públicos.

233. Amplamente bem acolhida foi igualmente a obrigatoriedade de estabelecimento de parceria com o IEFP no quadro do Eixo 1 do Programa.

234. Ao invés, a adequação revela-se mais crítica nos aspetos da eliminação de ações ligadas à acessibilidade às TIC, por parte dos públicos desfavorecidos, nomeadamente pela utilidade nos respetivos processos de inclusão e, sobretudo, pela capacidade que esta ação tinha em mobilizar participantes para as intervenções dos CLDS.

235. Menos crítica, mas igualmente menos adequada, é a introdução da obrigação de Criação de circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos locais e regionais no eixo Emprego, formação e qualificação, a partir de 2015.

236. De facto, nem todos os CLDS estão a conseguir operacionalizar com sucesso este tipo de intervenções.

Tabela 52 - Grau de adequação das alterações introduzidas para ajustar o Programa às necessidades concretas do território de intervenção (médias)

	Coordenadoras	IEFP
No eixo Intervenção Familiar e Parental, a partir de 2013, a introdução de estratégias dirigidas a crianças e jovens	3,65	n/a
Enfoque, a partir de 2013, em territórios especialmente afetados por desemprego e territórios com situações críticas de pobreza, particularmente a infantil	3,58	3,00
No eixo Emprego, a partir de 2013, a obrigatoriedade de estabelecimento de parceria com o IEFP	3,49	3,22

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

	Coordenadoras	IEFP
No eixo Intervenção Familiar e Parental, a partir de 2015, introdução da obrigação de ações de mediação familiar	3,23	n/a
No eixo Capacitação da comunidade e das instituições, a partir de 2015, introdução da obrigação de ações de facilitação da mobilidade a serviços de utilidade pública	3,10	n/a
No eixo Emprego, formação e qualificação, a partir de 2013, um enfoque mais específico nos alunos que abandonam ou concluem o sistema educativo	2,96	3,04
No eixo Emprego, formação e qualificação, a partir de 2015, introdução da obrigação de Criação de circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos locais e regionais	2,88	2,89
Eliminação do eixo Informação e Acessibilidade	2,58	2,46

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS; Inquérito aos Centros do IEFP

Nota: Escala de 1 é “nada adequado” e 4 é “muito adequado”

Análise Comparativa Qualitativa -ACQ

237. Complementarmente à identificação dos fatores de sucesso e insucesso dos CLDS, a ACQ constitui um método de análise qualitativa baseado em estudos de casos que foi mobilizado para esta avaliação, justamente, para testar a influência dos fatores que afetam os mecanismos e facilitam (ou não) os resultados e a mudança esperada pela intervenção dos CLDS. A ACQ não funciona como um processo de “push button” e distingue-se das técnicas de análise de dados tradicionais, porque depende dos esforços dos avaliadores na reflexão sobre se os padrões identificados evidenciam um vínculo de causalidade.

238. Este conjunto de características motivou a equipa de avaliação a incluir os princípios desta abordagem na estratégia metodológica global, visto que, teoricamente, permitia identificar combinações diferentes de fatores que são críticos para a eficácia global dos CLDS. Este facto permitia uma compreensão mais fundamentada de como diferentes combinações de fatores podem levar ao sucesso dos CLDS, tendo em conta os respetivos contextos de influência.

239. Para a operacionalização da ACQ, decorreram os passos apresentados na ilustração 11.

240. Em primeiro lugar, este exercício é globalizante e não se refere a nenhum *outcome* específico a estudar. Como se facilmente se percebe, a natureza complexa e a diversidade de resultados da causalidade associada aos CLDS, obrigaria a multiplicar este tipo de análise pelos inúmeros resultados possíveis, associando para cada um, outro tipo de fatores de natureza micro. Ora, essa análise já faz parte da avaliação realista. Por outro lado, esse exercício seria desproporcional à natureza desta avaliação.

241. Nesta lógica, optou-se por construir uma noção de sucesso global dos CLDS e testar os fatores estruturantes que permitem uma maior eficácia do Programa (ideal típica). Este sucesso global é entendido de forma integrada a partir de indicações e justificações remetidas pelos CDSS, a par de elementos recolhidos sobre os casos em concreto sobre as noções que estes atores tinham do alcance dos resultados nos indivíduos, famílias e organizações e práticas inovadoras estabelecidas na implementação do mesmo. O mesmo se refere ao insucesso, embora neste caso, em menor número. Em suma, trata-se de, em cada CLDS estudado em profundidade, identificar evidências ou ausência das mesmas relativas a fatores que se consideram fulcrais para o sucesso dos resultados das intervenções dos CLDS, de forma global.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Ilustração 11 – Passos de operacionalização da ACQ



Fonte: elaboração própria, a partir de Schneider & Wagemann (2010).

242. Convém observar que as pontuações não classificam apenas os casos em relação um ao outro. Em vez disso, apontam estados qualitativos e, ao mesmo tempo, avaliam graus variados de associação entre inclusão plena e exclusão total. Tal calibração é possível somente através do uso de “*crisp set*” onde se atribui 1 para a existência e 0 para a não existência. Nesse sentido e dada a complexidade causal (e não linearidade da realidade social) da produção de efeitos dos diversos territórios que implementaram CLDS, a equipa de avaliação opta por desagregar a qualificação dos fatores. Torna-se mais ajustado o recurso a quatro valores numéricos (4 *value fuzzy set*). O esquema de quatro valores usa os valores numéricos 0, 0,33, 0,67 e 1,0 para indicar “totalmente existente”, “mais dentro do que fora”, “mais fora do que dentro” e “totalmente inexistente”, respetivamente. Tal esquema é especialmente útil em situações em que a investigação têm uma quantidade substancial de informações sobre os casos, mas a natureza da evidência não é idêntica nos casos.

243. De acordo com Charles C. Ragin Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA), as pontuações abordam o grau variável em que diferentes casos aderem (ou não e em que grau) aos fatores:

- Uma pontuação de 1 indica associação total ao sucesso do fator;
- Uma pontuação de 0,67 indica uma adesão forte, mas não total ao fator
- Uma pontuação de 0,33 indica que o caso está mais fora do que dentro do fator (fraca adesão)
- Uma pontuação de 0 indica não-adesão total

244. A tabela seguinte apresenta os casos ordenados pelos scores da presença dos fatores no sentido de uma leitura mais clara da importância das configurações destes. É importante notar que este não pretende ser um *ranking* dos CLDS visitados, mas apenas a evidência do papel de determinados fatores no sucesso de cada CLDS.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tabela 53 - Matriz ACQ

Casos	Qualidade e alinhamento com os instrumentos de planeamento da Rede Social	Dinâmica de animação da Rede Social	Mobilização dos parceiros relevantes e articulação	Capacidade de mobilização dos participantes	Capacidade técnica das entidades parceiras	Competências e funcionamento da equipa técnica	Divulgação e adesão das populações ao projeto Identidade no território	Experiência na intervenção territorial (multi-edições CLDS)	Dimensão do território de intervenção	Gestão individualizada e integrada dos casos participantes/proximidade	Totais
Alfa	1	0,67	1	1	1	1	0,67	1	1	1	9,34
Beta	1	0,67	1	1	0,67	1	1	1	0,67	1	8,98
Gama	1	1	1	1	1	1	0,67	1	1	0,67	9,34
Delta	0,33	0,33	1	1	0,67	1	1	1	1	1	8,32
Epsilon	1	0,33	1	0,67	0,67	1	1	1	1	0,33	7,99
Zeta	1	0,67	0,67	0,67	1	1	0,33	1	0,33	0,67	7,34
Zeta	0,33	0,67	0,67	0,67	0,67	1	0,67	1	1	0,33	7,01
Lambda	1	0,67	0,67	0,67	0,67	1	0,33	0,67	0,33	0,67	6,68
Ksi	0,67	0,33	0,33	0,33	0,33	0,67	0,33	0,67	0,67	0,33	4,66
Omega	0,67	0,33	0,33	0	0,33	0,67	0	0	0	0	2,33

Critério de pontuação: Uma pontuação de 1 indica associação total ao sucesso do fator; 0,67 indica uma adesão forte, mas não total ao fator; 0,33 indica que o caso está mais fora do que dentro do fator (fraca adesão); 0 indica não-adesão total

	Casos Sucesso
	Casos Insucesso

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

245. Por um lado, os scores dos fatores em cada caso identificam claramente aqueles em que os resultados não foram alcançados e correspondem à sinalização prévia do estatuto de casos de insucesso. Como se constata na tabela anterior, os fatores que se revelam mais críticos nesta análise são, justamente, os mais percecionados como críticos pelo sistema de atores, a partir dos resultados dos questionários. A consistência é alta, porque não existem casos contraditórios representados pela fórmula da solução. Contudo, é possível constatar que, ainda assim, os fatores percebidos como mais decisivos, como as competências e o funcionamento da equipa técnica ou a divulgação e adesão das populações ao projeto, não são por si só suficientes para explicar o sucesso dos CLDS.

246. De facto, verifica-se que os casos que apresentam maiores níveis de eficácia e “sucesso” na implementação e resultados dos CLDS têm níveis de aderência elevada nos fatores da mobilização dos parceiros relevantes e respetiva articulação, a capacidade de mobilização dos participantes, a capacidade técnica das entidades parceiras, das equipas do CLDS, da capacidade de divulgação e criação de marca CLDS junto das populações, da experiência de intervenção no território, da dimensão do território e da gestão individualizada/integrada de casos.

247. É importante referir também que os fatores associados a condições de suporte importantes como a qualidade e alinhamento com os instrumentos de planeamento da rede social e dinâmica de animação da Rede Social podem não ser decisivos na configuração de sucesso, tal como visível nos casos de Delta e Epsilon.

248. Esta configuração de fatores foi operada numa lógica booleana (e numa lógica de operações no “fuzzy set” de Logical AND), ou seja, é a soma dos fatores onde a evidência se comprova que conduz ao sucesso e eficácia do CLDS. Ao invés, é na ausência de aderência a esses fatores (~) que se revelam as condições para o insucesso, tal como visível nos casos com scores de cor salmão. É esta adição booleana que revela a equação simplificada que se apresenta na tabela seguinte e que expressa a relação entre as diversas condições (ou a ausência delas) e o sucesso e insucesso dos casos visitados, respetivamente.

Mobilização dos parceiros relevantes e articulação * Competências e o funcionamento da equipa técnica * Capacidade de mobilização dos participantes* Dimensão do território de intervenção * Gestão individualizada e integrada de casos * Experiência na intervenção territorial (multi-edições CLDS)	= Sucesso
~Mobilização dos parceiros relevantes e articulação*~Capacidade de mobilização dos participantes*~Capacidade técnica das entidades parceiras*~Dimensão do território de intervenção*~Gestão individualizada e integrada dos casos participantes	= Insucesso

249. A utilidade desta análise serve dois propósitos da presente avaliação. Um deles, a identificação dos fatores críticos de sucesso/insucesso dos CLDS, de forma holística, a qual confirma a importância já atribuída e analisada na resposta a esta questão de avaliação. Estes fatores, a verificarem-se, atuam de forma combinada para o sucesso do Programa e simultaneamente, quando não se verificam, atenuam consideravelmente a eficácia do mesmo.

250. Paralelamente, esta análise permite comprovar e adicionar elementos à TdM, nomeadamente no que respeita ao modelo de ação do Programa e aos pressupostos de mudança inscritos na mesma, nomeadamente os fatores que são críticos no sucesso do mesmo.

4.4. Eficiência

QA 5: Qual a relação entre recursos mobilizados e os resultados das intervenções? Quais os fatores no uso dos recursos que influenciaram a relação entre resultados e recursos alocados verificada? Os recursos financeiros alocados ao Programa foram adequados, suficientes no seu montante e distribuição para o desenvolvimento do Programa? A inclusão do Programa CLDS no QREN e no PT2020 produziu constrangimentos e/ou potencializou a execução da medida de política nacional? Em que medida o quadro regulamentar estabelecido no PT2020 se revela pertinente para dar resposta aos desafios dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social?

A avaliação confirma globalmente a adequabilidade e suficiência dos recursos financeiros afetos às várias gerações de CLDS tendo em consideração o quadro regulamentar definido, permitindo abranger os vários territórios identificados como prioritários (visão corroborada pelas entidades coordenadoras, que em 80% dos casos considera os montantes totais adequados ou totalmente adequados). Consta-se, igualmente, uma influência determinante do fator financiamento para a realização da maioria das ações contempladas nos Planos do CLDS, e por consequência a sua importância na produção dos resultados alcançados. Esta constatação não contraria a afirmação, presente em outros pontos do relatório, de que aos problemas em causa justificariam um outro enquadramento regulamentar, com uma outra lógica de seleção dos territórios e de concentração de recursos de modo a conferir aos projetos a escala suficiente para inverter as situações de pobreza.

A análise da eficiência do Programa não pode ser vista fora do enquadramento regulamentar. Olhando os projetos na ótica do que se lhes pedia e das ações com que se comprometeram, produziu-se um conjunto de resultados, quer diretamente nas pessoas tocadas diretamente pela intervenção, quer nas equipas técnicas e nas entidades da parceria. Estes resultados são de difícil quantificação, mas apresentam um retorno económico e social, num contexto onde a ausência de financiamento implicaria a não realização da maioria das intervenções.

Identificaram-se, contudo, algumas dimensões críticas, destacando-se sobretudo a rigidez das regras de financiamento e deficiências ao nível da eficiência operativa nomeadamente ao nível do apoio e orientação por parte do ISS e PO ISE.

251. Os Contratos Locais de Desenvolvimento Social, nas suas três gerações (CLDS, CLDS+ e CLDS 3G), materializaram um modelo de financiamento induzido de projetos selecionados centralmente, sendo reconhecido pela Avaliação como adequada a existência de uma dotação predefinida, fixada em conformidade com o número (e características) dos territórios abrangidos pelo Programa e com as regras relativas aos montantes e limites de financiamento. Tal possibilitou que todos os territórios considerados prioritários (num número excessivamente grande para se poder considerar que tenha existido seletividade e orientação para situações distintamente mais problemáticas do que as situações normais), pudessem aceder aos apoios se as entidades locais assim o entendessem.

252. No contexto de operacionalização do Programa, e embora a regulamentação relativa aos CLDS e CLDS+ previsse o seu financiamento através da conjugação de apoio dos fundos estruturais com verbas provenientes dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais, a análise efetuada deixa bem patente que o FSE se assumiu desde o início como a principal fonte de financiamento deste Programa. Observa-se, neste sentido que o POPH financiou os 115 CLDS de 1ª geração com um montante aprovado de despesa pública de cerca de 87,5% da dotação prevista. No caso dos CLDS+, o POPH abrangeu os 100 projetos com uma despesa pública aprovada que representa cerca de 70% da dotação prevista, sendo de referir que nesta geração a regulamentação indicava explicitamente uma dotação de 4.800.000€ provenientes dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais. Relativamente ao atual período de programação, o regulamento de criação dos CLDS 3G explicita apenas o financiamento por fundos estruturais, constando a dotação dos Avisos de Concurso para apresentação de candidaturas lançados pelo POISE e POR Lisboa. Na prática o montante aprovado

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

acabou por ser superior a essa dotação, fruto da necessidade de reforço de verbas por forma a poder financiar todos os territórios abrangidos.

Tabela 54 - Dotação afeta aos CLDS

	Despachos com os territórios a abranger/Avisos de Concursos		CLDS abrangidos por financiamento de fundos estruturais				
	Nº territórios abrangidos	Dotação	Nº de CLDS executados	Montante aprovado despesa pública	Montante aprovado de FSE	Montante executado de Despesa pública	Montante executado de FSE
CLDS	118	69 337 173	115	60 681 291	40 807 311	46 199 333	30 957 561
CLDS +	101	34 201 110	100	24 550 445	17 091 175	20 395 623	14 196 047
CLD3G Regiões convergência	138	45 200 000	138	56 670 149	48 169 627	36 219 156	30 786 283
CLDS 3G Lisboa	15	6 500 000	15	6473 865	3 236 932	<i>a pedir</i>	<i>a pedir</i>
CLDS 3G Algarve	<i>Sem operacionalização**</i>						

Fonte: Despachos com os territórios abrangidos pelos CLDS; dados de execução financeira do POPH e POISE.

Notas: * Informação solicitada ao POR Lisboa, mas não enviada à equipa de avaliação.

**A Portaria n.º 179-B/2015 de 17 de junho, que cria a terceira geração do Programa CLDS refere a aplicação do Programa a todo o território nacional, remetendo a identificação dos territórios a abranger para os Avisos de Candidatura do Programa Operacional respetivo. No caso da Região Algarve não existiu a abertura de nenhum Aviso.

253. Para a maioria das entidades coordenadoras a existência de montantes globais máximos para cada CLDS é considerada adequada face às necessidades de intervenção e ao perfil de ações obrigatórias, ainda que considerem a relação entre os problemas existentes e a escala do financiamento possa constituir um fator com uma influência negativa no alcance dos objetivos dos CLDS. Os principais motivos apontados para esta situação prendem-se com o facto de a definição deste montante máximo não permitir atender às especificidades e características de cada território e à dimensão dos problemas em causa, o que condiciona a ambição e capacidade de inovação dos Planos de Ação. Estas entidades assinalam também como dimensões críticas a tipologia de despesas elegíveis e os limites máximos das despesas elegíveis, assim como a duração das ações.

254. Os vários CLDS, conforme mencionado nas questões da eficácia, permitiram, na sua maioria, alcançar os resultados pretendidos, os quais foram definidos tendo como principal critério não as necessidades, mas os meios disponibilizados. É de referir que os CLDS preconizam uma lógica de intervenção personalizada, privilegiando o trabalho direto e diferenciado juntos dos seus destinatários (gestão de casos), em vez de iniciativas para o grande público. Consequentemente, os seus custos unitários acabam por ser mais elevados.

255. O custo médio mensal dos projetos foi da ordem dos 12.000 €, o que foi considerado adequado à intervenção programada, mas não às necessidades existentes no terreno. Tal não significa uma má utilização do investimento. Significa apenas que o valor criado é positivo face à alternativa da inação, mas insuficiente dada a escala dos problemas.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tabela 55 - Grau de adequação de dimensões relativas às despesas elegíveis, montantes e duração dos CLDS face às necessidades de intervenção e ao perfil de ações obrigatórias e influencia dos montantes e duração dos CLDS no cumprimento dos objetivos

		1	2	3	4	Total	Média
Tipologia de despesas elegíveis*	Nº de casos	11	46	87	32	176	2,8
	% de casos	6%	26%	49%	18%	100%	
Limites máximos das despesas elegíveis*	Nº de casos	13	57	79	26	175	2,67
	% de casos	7%	33%	45%	15%	100%	
Montante global de financiamento aprovado*	Nº de casos	5	29	103	37	174	2,99
	% de casos	3%	17%	59%	21%	100%	
Duração da ação*	Nº de casos	29	77	58	11	175	2,29
	% de casos	17%	44%	33%	6%	100%	
Relação entre os problemas e a escala do financiamento**	Nº de casos	19	65	66	23	173	2,54
	% de casos	11	38%	38%	13%	100%	
Relação entre a duração do Programa e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura **	Nº de casos	39	81	40	15	175	2,18
	% de casos	22%	46%	23%	9%	100%	

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras

Notas: * Escala de 1 a 4, onde 1 é “nada adequado” e 4 é “totalmente adequado”

** Escala de 1 a 4, onde 1 é “Influenciou negativamente” (fator insucesso) e 4 “influenciou positivamente” (fator de sucesso)

Tabela 56 - Grau de adequação de dimensões relativas às despesas elegíveis, montantes e duração dos CLDS face às necessidades de intervenção e ao perfil de ações obrigatórias e influencia dos montantes e duração dos CLDS no cumprimento dos objetivos por geração de CLDS (médias)

	Tipologia de despesas elegíveis*	Limites máximos das despesas elegíveis*	Montante global de financiamento o aprovado*	Duração da ação*	Relação entre os problemas e a escala do financiamento*	Relação entre a duração do Programa e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura num território de exclusão**
TODOS	2,8	2,7	3,0	2,3	2,5	2,2
CLDS	2,8	2,7	2,9	2,4	2,5	2,2
CLDS +	3,0	2,8	2,9	2,2	2,8	2,1
CLDS 3 G	2,7	2,6	3,1	2,3	2,4	2,2

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras

Notas: * Escala de 1 a 4, onde 1 é “nada adequado” e 4 é “totalmente adequado”

** Escala de 1 a 4, onde 1 é “Influenciou negativamente” (fator insucesso) e 4 “influenciou positivamente” (fator de sucesso)

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tabela 57 – Custo médio mensal (valores médios)

	Nº de CLDS executados	Montante aprovado despesa pública (€)	Duração média	Custo por CLDS (€)	Custo mensal (€)
CLDS	115	60 681 291	40 meses	527 663	13 192
CLDS +	100	24 550 445	23 meses	245 504	10 674
CLD3G Regiões convergência	138	56 670 149	36 meses	410 653	11 407
CLDS 3G Lisboa	15	6 473 865	36 meses	431 591	11 989

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras.

Tabela 58 - Desenvolvimento das ações realizadas sem financiamento do CLDS

		CLDS	CLDS +	CLDS 3G	Todos	NE CLAS	IEFP
Não	N	32	27	80	139	77	25
	% em linha	23%	19%	58%			
	% em coluna	80%	77%	79%			
	% do total	18%	15%	46%	79%	66%	37%
Sim, na totalidade	N	0	0	1	1	2	2
	% em linha	0%	0%	100%			
	% em coluna	0%	0%	1%			
	% do total	0%	0%	1%	1%	2%	3%
Sim, parcialmente, sobretudo as relacionadas com o Eixo Emprego, formação e qualificação	N	5	3	12	20	18	39
	% em linha	25%	15%	60%			
	% em coluna	13%	9%	12%			
	% do total	3%	2%	7%	11%	16%	57%
Sim, parcialmente, sobretudo as relacionadas com o Eixo Intervenção familiar e parental	N	2	7	13	22	13	1
	% em linha	9%	32%	59%			
	% em coluna	5%	20%	13%			
	% do total	1%	4%	7%	13%	11%	2%
Sim, parcialmente, sobretudo as relacionadas com o Eixo Capacitação da comunidade e das instituições	N	2	3	5	10	5	1
	% em linha	20%	30%	50%			
	% em coluna	5%	9%	5%			
	% do total	1%	2%	3%	6%	4%	2%
Sim, parcialmente, sobretudo as relacionadas com o Eixo Informação e Acessibilidades	N	1	1	0	2	1	
	% em linha	50%	50%	0,0			
	% em coluna	3%	3%	0,0			
	% do total	1%	1%	0,0	1%	1%	0%
Total	N	40	35	101	176	116	68
	% do total	23%	20%	57%	100%	100%	100%

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras.

256. É certo que o financiamento foi a condição que possibilitou a realização dos projetos, pois quase 80% das entidades coordenadoras inquiridas e 2/3 dos CLAS consideram que não teria sido possível desenvolver essas ações sem esse financiamento. As restantes apenas teriam capacidade para realizar parcialmente as intervenções, concentrando-se sobretudo nas relacionadas com o Eixo Emprego, Formação e Qualificação e com o Eixo Intervenção Familiar e Parental, mobilizando para isso a sua rede de parcerias ou recorrendo a candidatura a outros programas de financiamento. No caso do IEFP apenas 1/3 considera o financiamento essencial para a realização das ações, sendo que os restantes

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

consideram que mesmo sem o financiamento continuariam a desenvolver as ações, sobretudo (e como seria de esperar) as do Eixo Emprego, Formação e Qualificação. Considera-se, neste sentido, que o uso dos recursos de financiamento existentes foi determinante para a produção de resultados identificados na QA 3, ainda que fatores como a relação entre os problemas e a escala do financiamento, a tipologia e limites máximos de despesas elegíveis ou a duração das e os fatores de eficácia identificados na QA4 influenciem os resultados alcançados.

257. A pontualidade dos financiamentos e a inexistência de apoio financeiro de continuidade conduz a alguma perda de eficiência, pois provoca situações de rutura que enfraquecem a capacidade de qualificação e especialização das entidades locais. Tal obriga estas entidades a enfatizar estratégias de “sobrevivência” no alinhamento com o perfil de financiamentos disponíveis, em detrimento de estratégias orientadas para a resposta de continuidade às necessidades e produção de resultados.

Eficiência operativa do programa

258. A dimensão da eficiência operativa corresponde à existência de um conjunto de condições de suporte que permitem facilitar e melhorar a operacionalização do Programa. Esta é uma das dimensões mais críticas do Programa CLDS, com as entidades coordenadoras a destacarem a existência de diversos constrangimentos em termos do apoio disponibilizado pelo ISS enquanto entidade responsável pela Gestão e Coordenação. As limitações identificadas estão sobretudo relacionadas com as seguintes situações:

- Disponibilização de instrumentos de apoio, quer de suporte à monitorização das atividades, quer de orientação para a implementação das atividades;
- Apoio mais estratégico, por exemplo, na orientação e melhoria dos planos de ação;
- Articulação com a Autoridade de Gestão do PO;
- Realizações de sessões de trabalho.

Tabela 59 – Avaliação do acompanhamento pelo ISS (média)

	TODOS	CLDS	CLDS +	CLDS 3 G
Disponibilização de instrumentos de apoio à monitorização das atividades	2,45	2,8	2,63	2,25
Disponibilização de manuais/guias de apoio	2,53	2,63	2,86	2,37
Apoio Estratégico	2,54	2,49	2,69	2,5
Articulação com a Autoridade de Gestão do PO	2,6	2,73	2,74	2,51
Orientações de apoio à implementação das ações	2,66	2,85	2,6	2,6
Realização de sessões de trabalho	2,74	2,83	2,71	2,71
Realização de visitas técnicas aos CLDS	3,16	3,13	3,2	3,17

Fonte: Inquérito às entidades coordenadoras.

Notas: * Escala de 1 a 4, onde 1 é “nada útil” e 4 é “muito útil”

259. Embora estas limitações sejam transversais às várias Gerações de CLDS, observa-se que as entidades são particularmente críticas no CLDS 3G, constatando-se que ao invés de uma melhoria contínua e da incorporação de lições de experiência e de aprendizagem das edições anteriores para melhorar o Programa, existiu um retrocesso nas condições de eficiência operativa.

4.5. Impacto

QA 6: Quais são os efeitos globais dos CLDS no contexto socioeconómico, em particular no sentido da inversão das situações de pobreza e exclusão social nos territórios e/ou nos públicos-alvo atribuíveis às intervenções CLDS/CLDS+?

A maioria dos projetos CLDS alcançou – quando não ultrapassou – as atividades e resultados a que se propuseram. Mas uma questão diferente é a profundidade e durabilidade da mudança produzida por esses projetos. 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.

É de destacar o forte condicionamento que a grande 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.

Assim, em termos da eficácia geral do programa, podemos concluir que os CLDS, apesar da realização dos seus programas de intervenção, não tiveram um impacto visível nos problemas que justificam a sua existência.

260. O impacto de um programa corresponde às mudanças produzidas no contexto de partida. Em termos operativos resulta, no fundamental, da eficácia – as atividades realizadas por relação aos objetivos visados – tal como foi tratada na resposta à Questão 3, e da sustentabilidade, tema abordado na resposta à Questão 7, na medida em que um impacto se diferencia de um resultado precisamente pela sedimentação das mudanças produzidas.

261. Em geral, podemos dizer que o programa CLDS, nas suas três gerações, realizou ou ultrapassou mesmo a maioria das atividades e resultados previstos em cada um dos territórios em que o programa foi executado. Alguns destes resultados são de destacar, como é o caso do alargamento dos públicos para as intervenções do IEFP ou a dinamização que as equipas CLDS conseguiram imprimir ao trabalho dos CLAS e à concretização das atividades previstas nos instrumentos de planificação das redes sociais locais.

262. Porém, quer porque a dimensão do investimento não permitiu uma intervenção com escala suficiente para atacar estruturalmente os problemas, quer porque a curta duração de cada contrato não permite a cristalização dos efeitos e a sua incorporação nas rotinas das pessoas, na ordem institucional e no modo de operação dos agentes estratégicos, não chegam a produzir uma transformação durável dos contextos de partida. Em resumo, poder-se-ia dizer que a opção pela dispersão dos contratos, diminuindo-lhes a duração e os recursos, impede que se possam encontrar mais do que resultados, impactos significativos na pobreza e na exclusão social.

263. Mais especificamente, tendo em consideração as matérias colocadas em relação à Questão de Avaliação 6, podemos concluir que não existe nenhuma evidência de aumento da coesão territorial. Pelo contrário, a distância entre os territórios mais desenvolvidos e os territórios mais problemáticos, quer sejam devidos à concentração de grupos socialmente desfavorecidos nas áreas urbanas, quer sejam devidos à desertificação das zonas rurais do interior rural deprimido e de baixa densidade, está a alargar-se, acentuando-se as clivagens territoriais;

264. Mesmo quando consideramos o contributo dos CLDS para as redes sociais, o que pudemos observar foi que o dinamismo que as equipas CLDS conseguiram imprimir aos CLAS acaba por ficar comprometido após término dos projetos, dada a falta de continuidade de muitas das atividades e a dificuldade ou relutância das instituições locais em absorver os técnicos da equipa CLDS.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

265. Não se detetaram efeitos não esperados dos CLDS, nem de sentido positivo, nem de sentido negativo. Já os fatores externos foram fortemente condicionantes da ação e da produção de impactos por parte do Programa, em particular a partir de 2008, quando se fizeram sentir os efeitos da crise financeira e económica, e de 2011, quando a crise afetou o sistema político, em particular as políticas sociais, orientando-as para lógicas mais assistencialistas e menos focadas no investimento nas pessoas e nas instituições. Se o impacto da crise financeira e económica no desemprego foi enorme, dificultado em muito a eficácia das ações dos CLDS, que se viram confrontados com mercados mais fechados e em retração, o impacto da reorientação das políticas produziu espaço para intervir junto das famílias, mas de forma remediativa, e não reparadora nem preventiva da pobreza;

266. Quanto à pobreza, como se sabe, não existem estatísticas que permitam medir a evolução do fenómeno ao nível dos territórios abrangidos pelos CLDS. Mas globalmente sabe-se que ela aumentou ligeiramente durante a crise e a vigência do programa de austeridade, para se reduzir novamente após a reversão desse programa. Assim, a única evidência que temos é a de que a pobreza aumentou durante a vigência do Memorando de Entendimento (MdE) com a Troika, e diminuiu depois. Mas se existiu algum efeito dos CLDS, quer na atenuação dos efeitos negativos do MdE, quer na recuperação posterior, ele é impossível de determinar. Apenas podemos referir, a esse propósito, que os estudos de caso, bem como as entrevistas realizadas, indicam com clareza um papel marginal nos fatores que afetam a pobreza (qualificações, emprego, rendimentos, desenvolvimento associativo e comunitário), dada a pequena escala e a curta duração dos projetos.

267. Assim, em termos da eficácia geral do programa, podemos concluir que os CLDS, apesar da realização dos seus programas de intervenção, não tiveram um impacto visível nos problemas que justificam a sua existência. A avaliação aponta, assim, no sentido de ser necessária a existência de uma ferramenta de estímulo para as redes sociais, de modo a que elas estruturam e solidifiquem métodos de trabalho e permitam inovações nos procedimentos e nos produtos oferecidos, o que se conseguiria com uma pequena revisão dos CLDS tal como existem agora, mas de ser também necessária a criação de uma política de combate à pobreza de base territorial, dotada de recursos suficientes para, concentrando meios, atacar pela raiz e durante o tempo necessário para a produção de impactos estruturais nos locais em que ela é mais concentrada (nas áreas urbanas), ou constitui a norma, em certos meios deprimidos do interior rural.

4.6. Sustentabilidade

QA 7: Existem condições para que os resultados sejam duráveis no tempo para além da intervenção, quer ao nível dos indivíduos, quer dos atores no território, designadamente no caso em que o financiamento público cesse?

A sustentabilidade dos CLDS constitui uma dimensão problemática, sobretudo ao nível da capacidade financeira para a continuidade de determinadas intervenções qualificadas, realizadas pelas equipas técnicas afetas às estruturas. Em primeiro lugar, não existem evidências de CLDS apoiados que permanecem em funcionamento após o término do apoio financeiro, o que induz uma forte dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção (dependente da existência das equipas técnicas).

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*.

Paralelamente, existe um elevado risco de quebra das ações desenvolvidas nos Eixos 2 e 3 do Programa, 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. Os estudos de caso comprovam esta ideia: o património de intervenção e governação dilui-se no término (ou mesmo em transições entre gerações) do CLDS. Adicionalmente, a elevada rotatividade da equipa técnica reforça as fragilidades da sustentabilidade das ações do Programa.

268. A presente questão de avaliação remete para a sustentabilidade dos apoios concedidos no âmbito do QREN (CLDS; CLDS+), pretendendo-se analisar, por um lado, a permanência dos efeitos das intervenções sobre os indivíduos e os territórios e, por outro lado, as condições de sustentabilidade no tempo, dos resultados. Paralelamente, ao nível da Edição 3G, financiada pelo PT2020, foi recolhida informação numa perspetiva de potencial sustentabilidade dos mesmos elementos.

269. A triangulação da informação recolhida a partir da constelação de atores envolvidos na operacionalização dos CLDS permite uma análise de robustez dos testemunhos e perceções sobre o potencial de sustentabilidade das intervenções. As evidências recolhidas sugerem noções de sustentabilidade perspetivadas em 2 principais domínios:

- Ao nível da disponibilidade e continuidade do envolvimento das entidades na promoção da inclusão social e/ou continuação de conceção e execução de intervenções próprias. Neste caso, avalia-se o que permanece do espírito de trabalho em rede e as estruturas de parcerias e/ou grupos de trabalho locais de promoção do desenvolvimento social e os inputs que os CLDS transmitiram nos territórios, aqueles que em particular concorrem para a solidez da Rede Social local.
- Ao nível da persistência de efeitos positivos nos participantes do programa, sobretudo nas dimensões em que este potenciou a sua inclusão social.

270. Nesse sentido, os resultados apontam para que o investimento financeiro aplicado nos CLDS efeitos imediatos, ao aproximar os intervenientes locais e criar dinâmicas de parceria, trabalho em rede e rentabilização de recursos. No entanto, quando falamos na questão da continuação, surgem dificuldades, em especial financeiras. Em primeiro lugar, não existem evidências de CLDS apoiados que permanecem em funcionamento após término do apoio financeiro, o que induz uma total dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção.

271. Mas isso não significa que não se tenham cristalizado práticas, projetos, parcerias e competências técnicas nos territórios. A este propósito, os resultados evidenciam algumas potenciais conquistas. Segundo a maioria dos atores, as

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

competências técnicas para a promoção do desenvolvimento social mantiveram-se no território, tendo ainda aumentado a cooperação entre instituições, assim como a atividade das associações e organizações criadas no âmbito da atividade do CLDS. Contudo, é necessário ter em conta que os intervenientes consideram uma previsão de probabilidade elevada a reboque nomeadamente no plano das formas de trabalho e organização. Mas tudo aponta para a dificuldade de materializar as evidências acerca do real impacto sobre a pobreza, sobre a vida das pessoas em geral, sobre a vida das próprias famílias abrangidas nas ações e mesmo sobre a possibilidade de continuar atividades sem o financiamento do CLDS.

Tabela 60 – Previsão de probabilidade de sustentabilidade das ações para CLDS e CLDS+ (%)

	Entidades Coordenadoras	
	CLDS	CLDS +
As competências técnicas para a promoção do desenvolvimento social mantiveram-se no território	90,0	94,3
Os resultados permaneceram nos indivíduos, famílias e comunidades	84,2	97,1
Aumentou a cooperação entre instituições do território	87,5	80,0
A atividade das associações e organizações criadas no âmbito da atividade do CLDS permaneceu	71,	66,7
A parceria com o IEFEP para a promoção da integração profissional, social e pessoal manteve-se	61,5	42,9
As parcerias locais de promoção do desenvolvimento social mantiveram-se	51,6	48,4
As ações na área Emprego e Formação e Qualificação continuaram a ser desenvolvidas	52,6	45,7
As ações de Intervenção Familiar e Parental continuaram a ser desenvolvidas	43,9	31,4
As ações de Capacitação da Comunidade e das Instituições continuaram a ser desenvolvidas	30,8	30,3

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS.

272. Num segundo nível de conquistas de sustentabilidade encontra-se a continuidade da parceria com o IEFEP para a promoção da integração profissional e o conjunto de ações na área Emprego e Formação e Qualificação. Segundo os resultados dos questionários, este nível de conquistas é apenas notado em cerca de metade dos CLDS, o que levanta dúvidas sobre se as parcerias locais de promoção do desenvolvimento social continuarão a ser desenvolvidas no futuro.

273. Mais problemática ainda parece ser a capacidade de continuidade de desenvolvimento das ações de Intervenção Familiar e Parental e das ações de Capacitação da Comunidade e das Instituições, por serem totalmente dependentes do trabalho das equipas técnicas no quadro da sua atuação nos territórios. Ora, é natural que a percentagem da continuidade dessas ações seja de apenas um terço porque estão associadas apenas às equipas que se mantiveram nos territórios com mais de uma geração do Programa.

274. Embora estas evidências sejam transversais aos perfis de atores, foi necessário testar no terreno esses fatores de sustentabilidade. Alguns fatores de sustentabilidade podem ser ilustrados e evidenciados a partir de casos concretos.

CLDS EPSILON

O trabalho em rede mudou em Epsilon pois tornou-se mais concertado: acabou a duplicação de recursos, os técnicos conhecem todos os apoios que as famílias recebem. O CLDS assumiu a função de reunir os parceiros e trabalhar em rede (boa parceria com a entidade coordenadora, com o município, etc.).

CLDS ALFA

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

O CLDS de Alfa utiliza estratégias do eixo 3 para o eixo 2 mediante o estabelecimento de relações com as associações de base local. O Pendão era uma área que não tinha estruturas locais e o CLDS assumiu o papel de catalisador da sociedade para esta criar as suas próprias respostas para colmatar as necessidades existentes.

275. Ainda que se tenham globalmente atingido alguns dos objetivos (eficácia) e tenha sido demonstrada a eficiência dos CLDS, os resultados atingidos dificilmente podem alterar os contextos de e situações de partida. Acresce ainda que estes resultados são sobretudo perspetivados numa perspetiva de continuidade do Programa nos territórios. Quando analisado o “período de benefício” no âmbito dos estudos de caso, é unanimemente referido em todos os casos que existe uma rápida tendência de “esvaziamento” dos resultados, pela qual os efeitos vão desaparecendo, antecipando uma taxa de “*drop-off*” elevada.

276. Ora, muitos destes fatores de sustentabilidade são assegurados por projetos que perduraram no território quando se mantém em funcionamento o CLDS, funcionando este como processo de alavancagem de estruturas de parceria e introdução de uma cultura de trabalho em rede. Contudo, todos consideram que o fator financiamento é um aspeto fulcral para a continuidade da animação das intervenções e para a manutenção das lógicas de trabalho em parceria.

ESTUDO DE CASO ZETA-OMEGA

Após término do apoio financeiro ao CLDS Omega, alguns dos projetos criados na 1.ª geração mantiveram-se. Trata-se de exemplos como a “Eco Loja” e a “Oficina Móvel” ou “Tardes na Aldeia” para idosos. Estes têm garantido resultados no combate ao isolamento e solidão de idosos que vivem em localidades/montes isolados.

Ao nível das parcerias na área do Emprego, a parceria com a CM e o GIP manteve-se. Contudo, a sustentabilidade financeira é mais problemática. Esta é mais ao nível das parcerias e lógica de permuta de recursos, espaços físicos, entre outros elementos importantes para a manutenção das atividades.

“Sem a continuidade do Programa, não existem fatores de sustentabilidade. As entidades por si mesmo dificilmente vão executar ações similares e a continuar com o trabalho em rede”, refere o coordenador técnico.

“Ainda assim, manteve-se o grupo de trabalho da Rede Social que não existia antes do CLDS (...) as várias entidades estão a trabalhar muito bem. É uma pena se não houver continuidade deste trabalho, muitas pessoas vão ficar sem respostas”.

277. Por outro lado, a questão da sustentabilidade traduz uma notória diferença nas noções “otimistas” de sustentabilidade entre as duas primeiras gerações (período QREN) e um expressivo “pessimismo” da Edição 3G (PT2020), associado a uma incerteza de continuidade do Programa, à data da inquirição. Estas diferenças de perspetiva sobre a sustentabilidade dos resultados podem, igualmente, induzir sinais de algum esgotamento do modelo de intervenção dos CLDS.

278. Ainda assim, os atores envolvidos na terceira geração do Programa continuam a perspetivar os ganhos de competências técnicas para a promoção do desenvolvimento social e da potencial manutenção de parcerias locais, mas revelam-se menos seguros face à capacidade de manutenção da atividade das associações e organizações criadas no âmbito da atividade do CLDS e da continuidade das ações específicas desenvolvidas nos diversos eixos, quer na área do emprego e qualificação, quer na intervenção familiar e parental e na capacitação das organizações.

279. Embora o IEFP se mostre mais otimista face a estes últimos elementos, menos de metade assume que foram criadas novas respostas de emprego/formação para públicos-alvo oriundos de contextos de pobreza e exclusão social, o que igualmente traduz o risco de perda do capital inclusivo conseguido ao longo da vigência do Programa.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tabela 61 – Previsão de probabilidade de sustentabilidade das ações, (média)

	CLDS3G	Executoras	NE CLAS
As competências técnicas para a promoção do desenvolvimento social irão manter-se no território	3,02	3,19	3,06
As parcerias locais de promoção do desenvolvimento social irão manter-se	3,00	3,39	3,13
Os resultados irão permanecer nos indivíduos, famílias e comunidades	3,20	2,97	2,97
A parceria com o IIEFP para a promoção da integração profissional, social e pessoal irá manter-se	2,48	3,03	2,86
Aumentará a cooperação entre instituições do território	2,72	3,30	2,91
A atividade das associações e organizações criadas no âmbito da atividade do CLDS irá permanecer	2,71	3,03	2,76
As ações na área Emprego e Formação e Qualificação continuaram a ser desenvolvidas	2,52	2,93	2,84
As ações de Intervenção Familiar e Parental continuaram a ser desenvolvidas	2,29	2,76	2,57
As ações de Capacitação da Comunidade e das Instituições continuaram a ser desenvolvidas	2,08	2,87	2,41
Foram criadas novas respostas de emprego formação para públicos-alvo oriundos de contextos de pobreza e exclusão social	-	-	-

Fonte: Inquérito às Entidades Coordenadoras de CLDS; Inquérito às Entidades Executoras de CLDS; Inquérito ao Núcleo Executivo do CLAS.

Nota: Escala de 1 a 4, onde 1 é “nada provável” e 4 é “muito provável”

280. No que respeita à persistência de efeitos positivos nos participantes do programa, as evidências apontam para que em todas as gerações do Programa, os resultados permaneçam nos indivíduos, famílias e comunidades. De facto, uma esmagadora maioria dos CLDS afirma esse impacto. Contudo, nos estudos de caso, as evidências empíricas atenuam esta dimensão de mudança. É natural que os efeitos das ações dos CLDS nos indivíduos constitua importantes mecanismos nas mudanças altitudinais e nas condições de vida dos mesmos, como ficou comprovado ao longo da avaliação e comprovado no contacto com os participantes diretos. Contudo, não está assegurado que estas mudanças se mantenham a médio ou longo prazo, sobretudo num cenário de ausência de estruturas técnicas que permitam realizar o acompanhamento e apoio aos mesmos.

281. Por último, sendo esta uma dimensão de difícil aferição, é importante deixar evidências das preocupações que os atores sentem para com a (in)disponibilidade de instrumentos de monitorização e avaliação das suas intervenções. Neste sentido, todos reconhecem que essa medição facilitaria a fundamentação da importância da continuidade (e consequente sustentabilidade) dos CLDS.

CLDS 3 G BRAVO

As ameaças identificadas prendem-se com a sustentabilidade de algumas ações pós término do projeto. Assim, a continuidade do CLDS-3G em Bravo é fundamentada pela forma como este se estabeleceu na comunidade, sendo um complemento aos serviços existentes, não se substituindo a nenhum, bem como a forma de atuação de forma individualizada, acrescentando valor aos serviços existentes.

Existe uma dinâmica de trabalho instituída no território que se perderá no caso de não haver continuidade do Programa, nomeadamente os vínculos estabelecidos com as empresas do concelho, o trabalho individualizado e descentralizado com beneficiários do Rendimento Social de Inserção ou outros cidadãos especialmente fragilizados ou desintegrados, as parcerias estabelecidas e a dinâmica de trabalho decorrente das mesmas.

Identifica-se ainda a necessidade, no território, de dar resposta de ocupação em período de férias escolares a crianças com idade entre os 6 e os 15 anos, bem como a crianças com Necessidades Educativas Especiais, tendo esse apoio vindo a ser realizado em diferentes locais do concelho pelo CLDS-3G.

ESTUDO DE CASO CLDS DELTA

Considera-se que após o término do apoio financeiro ao CLDS vão desaparecer as conquistas ao longo do tempo, pois estamos a falar de um Projeto sobre o qual não é possível obter financiamento próprio já que as ações que o Projeto incorpora não são financeiramente autossustentáveis.

A continuidade e/ou sustentabilidade do CLDS 3G deve ser medida através dos impactos causados no território onde opera. Programar uma nova dimensão de monitorização estratégica e recolha de informação sobre a realidade social dos concelhos seria importante para o efeito. Neste caso, os técnicos CLDS podem ser importantes para recolher e animar esses sistemas de monitorização estratégica.

Parece-nos que o cerne da questão da sustentabilidade do Projeto CLDS 3G nos territórios é meramente economicista. A maioria das ECLP não têm condições financeiras para arcarem com os encargos, nomeadamente técnicos. São notadas como principais ameaças o conceito de desperdício de ganhos de governança alcançados, assim como a sustentabilidade de algumas respostas criadas.

Por outro lado, podem ser identificados resultados que perduram nos próprios técnicos, tais como o crescimento pessoal em áreas como o emprego e o empreendedorismo, elaboração de projetos e o conhecimento muito aprofundado do trabalho das outras entidades parceiras, mas sobretudo, a fixação de técnicos no território (que constituíram famílias) que sem o CLDS iriam para fora do concelho.

4.7. Valor Acrescentado Europeu

QA 8: Qual o valor acrescentado europeu das intervenções apoiadas no âmbito do Programa CLDS?

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.

Os acréscimos de burocracia trazidos pelos FEEI à governação dos CLDS são amplamente compensados pelo efeito de viabilização de uma política que faz parte do sistema político de luta contra a pobreza.

282. O conceito de Valor Acrescentado Europeu (VAE) é polissémico e ambíguo, possuindo diferentes significados para diferentes atores. Nas últimas décadas, várias tentativas foram feitas tanto para o delimitar conceptualmente, como para encontrar um acordo político sobre as implicações da sua operacionalização.

283. Contudo, nos últimos anos, o processo de estabilização do conceito tem produzido uma definição mais restrita que remete para a vantagem de utilizar os FEEI no apoio à intervenção das políticas públicas nacionais, face a um cenário de ausência desses fundos.

284. A medida corresponde a uma opção de política nacional, embora esta tenha sido induzida, em vários momentos, por Iniciativas Comunitárias como os Programas de Luta Contra a Pobreza (PELCP), Youthstart, NOW, EQUAL ou URBAN. Esses programas influenciaram várias gerações de programação dos fundos estruturais, que contemplaram medidas de combate à pobreza, promoção do emprego e da formação para grupos desfavorecidos e de desenvolvimento social. Mas também inspiraram um Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP), com financiamento nacional e desenho decalcado dos programas de Iniciativa Comunitária, nomeadamente os PELCP.

285. Os CLDS tiveram essa inspiração e duas fontes genéticas. Uma, concetual, imaginada num quadro político marcado pela expansão das políticas públicas de combate à pobreza e apontando num sentido de um *upgrading* dos projetos do

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

PNLCP. Uma outra, operacional, marcada por um contexto de compromisso de Portugal com os objetivos de política financeira e orçamental associada à participação na moeda única. Os constrangimentos daí resultantes não são estranhos ao facto de se ter mantido a filosofia de dispersão de pequenas intervenções típica do PNLCP, mas agora com cofinanciamento. Os CLDS acabaram por ser uma versão empobrecida do PLCP (através da imposição dos eixos e ações obrigatórias), mas com menos custos para o Orçamento de Estado. Assim, na prática, esta medida de política nacional não existiria fora do quadro do cofinanciamento europeu. Não é, assim, possível proceder a uma análise comparativa entre um cenário de “não-intervenção” e um cenário de “intervenção” europeia, pelo que esta avaliação se centra na performance do programa no quadro da intervenção europeia.

286. Desta forma, o VAE consiste na viabilização de todas as ações realizadas e de todos os resultados alcançados, que, como vimos, foram relevantes face aos meios investidos, embora sem proporcionar os recursos e o tempo (que é também um recurso) para transformar esses resultados em impactos, isto é, em transformação substancial da situação da pobreza e da exclusão social no nosso país. Esta tem vindo a diminuir lentamente, por efeito do crescimento económico e consequente diminuição do desemprego, pelo crescimento dos salários mais baixos (desde logo, o salário mínimo nacional) e pela reposição dos valores das pensões mais baixas e de subsídios como o Complemento Solidário para Idosos. Se algum contributo houve dos CLDS, não é possível apurá-lo no quadro da presente avaliação. Mas parece segura a hipótese de que eles se terão verificado, embora de forma relativamente marginal. Além disso, com maior incidência em áreas de assistência social (apoio à família, Rede Social), do que em áreas estruturais, como o acesso ao emprego e às competências em TIC.

287. Nesta lógica, o cofinanciamento pelo FSE deve ser considerado um elemento essencial da implementação dos CLDS. O número de participantes e os resultados da avaliação ilustram o valor acrescentado europeu da iniciativa, em termos de eficácia, eficiência e sinergia.

288. Mas os CLDS cumprem uma outra função: ir alimentando uma rede de estruturas institucionais (as entidades promotoras, as parcerias, o alargamento da intervenção autárquica à área social, a capacitação de gestores sociais locais e de técnicos treinados para este tipo de projetos) para o desenvolvimento de ações que vão um pouco além da tradicional gestão de equipamentos sociais, bem como para a fixação nos territórios de técnicos mais capazes de dinamizar estruturas como as redes sociais.

289. A maior evidência deste Valor Acrescentado é a convicção generalizada (mais de 80% dos inquiridos e entrevistados disseram-no) de que se o financiamento parar, os serviços e ações que foram desenvolvidos pararão também, e o capital de experiência que se acumulou acabará por se diluir.

290. Os últimos estudos em matéria de avaliação do VAE dos investimentos em Capital Humano classificam o valor acrescentado da UE em efeitos de volume, efeitos de âmbito, efeitos de função e efeitos de processo:

- a) **Efeitos de volume:** os FEEI contribuem para a ação existente, apoiando a ação nacional em geral («espelho») ou em áreas específicas da política nacional («dinamização»)? Neste caso pode-se dizer que sem os FEEI a intervenção poderia não se ter sequer iniciado;
- b) **Efeitos do âmbito:** Os FEEI ampliam a ação existente, apoiando grupos ou áreas políticas que, de outra forma, não receberiam apoio? Do mesmo modo se poderá considerar que sem os FEEI a abordagem territorial na luta contra a pobreza corria sérios riscos de ter sido interrompida num quadro de fortes constrangimentos orçamentais;
- c) **Efeitos da função:** os FEEI apoiam inovações locais / regionais que são retomadas a nível nacional ou as ações inovadoras nacionais que são então integradas? Os CLDS têm vindo a constituir-se como catalisadores das Redes Sociais e dinamizadores do seu funcionamento;
- d) **Efeitos do processo:** a ação dos FEEI influencia as administrações e respetiva governança dos Estados membros envolvidos nos programas? A resposta a esta questão é menos linear. Por um lado, sem os CLDS a abordagem

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

territorial na luta contra a pobreza teria dificuldades em manter-se, ou pelo menos em ter algum significado, mas no plano da governação os FEEI introduzem entropias resultantes da burocracia que caracteriza os seus processos de administração e gestão.

291. Em conclusão, de facto, como primeira linha de evidências, a visão global dos atores envolvidos nos CLDS aponta para a perceção de que, sem os FEEI, os CLDS não poderão funcionar nos moldes em que são atualmente implementados, e provavelmente sem o financiamento Europeu as ações desenvolvidas, consideradas úteis embora limitadas, se tornariam inviáveis.

292. Por isso, quando convidadas a pronunciar-se sobre que estratégias e tipo de recursos pensariam mobilizar para a operacionalização das ações desenvolvidas, para mais de 80% das entidades promotoras a estratégia que ganha mais exequibilidade é, justamente, a do recurso a candidaturas a outros eventuais programas de financiamento. Ora, compreende-se que, na ausência de recursos, apenas poderiam ser desenvolvidas as ações que já o são no curso corrente das redes sociais, nomeadamente nos seus Planos de Ação, claramente insuficientes para se dedicarem por exemplo, às áreas da empregabilidade, do emprego e do empreendedorismo.

293. Ainda importante para a análise do VAE, importa considerar a questão dos efeitos do âmbito, em particular no que se refere aos públicos desfavorecidos cobertos pelas intervenções e que não participariam no sistema, num cenário de ausência dos FEEI. A este respeito é possível encontrar evidências de que os CLDS permitiram implementar intervenções e mobilizar apoios para diversos grupos alvo desfavorecidos. Os dados indicam que, à exceção dos imigrantes, os grupos mais problemáticos e permeáveis à exclusão social participam frequentemente (ou com alguma frequência) nas intervenções CLDS.

5. Conclusões da avaliação

294. O programa CLDS foi criado em 2007, tendo sido lançadas gerações adicionais em 2013 (com a designação de CLDS +), 2015 (CLDS 3G) e 2018 (CLDS 4G). Propôs-se, desde o seu início, ser uma intervenção concentradora de recursos em eixos/ações previamente definidos em territórios identificados como mais vulneráveis, procurando garantir o envolvimento de instituições e equipas em cada território e levando-as a desenvolver uma intervenção multisectorial, integrada e complementar a outras intervenções no terreno. Esta intervenção deve ser capaz de desenvolver respostas adequadas aos problemas e às necessidades dos territórios e de alcançar uma maior coesão social dos territórios deprimidos através da diminuição do desemprego, da inclusão das pessoas em situação de exclusão, da inclusão de pessoas com deficiência e incapacidade, do aumento da solidariedade intergeracional e da diminuição da pobreza.

295. O programa CLDS tem subjacente uma estratégia de luta contra pobreza de base territorial. Nesse sentido, surge intrinsecamente ligado à Rede Social, funcionando como um instrumento de apoio à operacionalização dos instrumentos de planeamento das redes concelhias. Todavia, o programa CLDS pretende simultaneamente responder às profundas assimetrias do território no que se refere aos recursos disponíveis, à dinâmica das redes sociais concelhias e à densidade e capacitação dos tecidos institucionais locais. Ora, as duas lógicas são de difícil conciliação: ou se apoia um programa que se concretiza à escala concelhia a nível nacional, levando a um princípio de dispersão dos apoios; ou se discriminam os territórios de modo a promover a coesão territorial, o que implica o princípio da concentração dos apoios nos territórios mais desfavorecidos.

296. Acresce a esta duplicidade um terceiro elemento, de tipo mais metodológico: uma coisa é a promoção da coesão social e territorial em abstrato, o que é praticamente impossível de aferir com indicadores precisos (razão, eventualmente, para não existirem metas globais associadas aos CLDS, ou se fixa como objetivo concreto o combate à pobreza, que pode ser aferida através de indicadores mais precisos. Ora, assim, fica-se sem saber, numa perspetiva nacional, se efetivamente o programa promoveu a coesão e, simultaneamente, se contribuiu para a redução da pobreza.

297. A lógica de intervenção do programa CLDS assenta numa combinação entre a indução top-down de mudança, com a seleção prévia de territórios, com o reforço de dinâmicas bottom-up de desenvolvimento socio-territorial, envolvendo o estímulo à participação das entidades locais, o estabelecimento de parcerias e a rentabilização de recursos da comunidade.

298. Esta combinação reflete-se igualmente no desenho dos projetos CLDS em cada território selecionado. As entidades (coordenadoras e executoras) responsáveis pelos projetos CLDS devem partir dos instrumentos da Rede Social – em particular o Diagnóstico Social e do Plano de Desenvolvimento Social – para a elaboração dos respetivos planos de ação. Sem prejuízo deste princípio, os planos de ação têm ao mesmo tempo de incluir sempre um conjunto de eixos pré-determinados, cada qual com um conjunto de ações obrigatórias (eixos esses a que a esmagadora maioria dos contratos acabou por ficar amarrada). O elenco dos eixos de intervenção, bem como o número de grau de especificação das ações obrigatórias dentro de cada um dos eixos foi sofrendo alterações ao longo das três gerações do programa, no sentido do respetivo estreitamento.

299. O programa CLDS parte, nas suas origens, do reconhecimento que o território é uma dimensão essencial para o combate à pobreza, já que esta não se limita a “existir” nos territórios, que são fatores, e não apenas contedores de pobreza e de luta contra a pobreza. Decorre deste pressuposto a necessidade de concentração de recursos, focando as intervenções nos problemas específicos e realmente existentes dos territórios e levando a cabo intervenções multidimensionais e continuadas no tempo e assentes em parcerias alargadas e na participação da população.

300. Ora, se este diagnóstico subjacente está correto, a sua concretização no desenho do programa acaba por ser deficiente. O programa promove projetos de duração relativamente curta, que, pela sua escala, dificilmente podem produzir mudanças profundas. Falha também no volume de recursos atribuídos às intervenções, sobretudo quando comparados com a escala dos problemas que os projetos pretendem abordar. Estas duas limitações são ainda agravadas pela rigidez crescente que o programa tem assumido, resultante do aumento do número de ações obrigatórias nos vários eixos e do crescente detalhe na especificação das características destas ações. Tal acaba por ser um obstáculo à

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

adequação aos problemas realmente existentes em cada território, pois obriga os projetos a alocarem recursos, já de si escassos, a ações que podem ser pouco pertinentes no seu território em concreto, em detrimento de outras ações essas sim centrais face aos problemas realmente existentes. Ao mesmo tempo, registou-se o desaparecimento do eixo de intervenção informação e acessibilidades, uma decisão difícil de compreender quando as competências em tecnologias da informação e comunicação continuam a ser deficitárias na população e as ações deste eixo durante a primeira geração do programa obtiveram resultados muito positivos e com um contributo muito relevante para os restantes eixos – em particular o eixo 1. As competências em TIC não apenas são ferramentas indispensáveis de participação social e económica, mas também meios poderosos para a aprendizagem e aquisição de outras competências.

301. A apreciação genérica que aqui se deixou expressa não significa que as ações desenvolvidas sejam inúteis e ainda menos que, de modo geral, não se tenham executado as atividades propostas em benefício das pessoas abrangidas. Pelo contrário, a análise da informação recolhida indica que, na maioria dos casos, as ações programadas pelos projetos foram cumpridas e os seus objetivos específicos alcançados. Isto é, o Programa tem tido um bom desempenho ao nível dos resultados – em particular aqueles que permitem animar as redes sociais e a sua ação enquanto duram os contratos locais – mas isso não significa que o impacto sobre a pobreza e a coesão territorial seja alcançada. O problema está em que tais ações e objetivos são, no geral, largamente insuficientes face à dimensão dos problemas dos territórios vulneráveis.

302. Um objetivo do programa CLDS que, no geral, foi conseguido, foi o seu intuito de se constituir como um instrumento de reforço da Rede Social. A informação recolhida no terreno indicia que as equipas dos projetos CLDS trabalharam frequentemente como autênticas equipas técnicas do CLAS, assumindo simultaneamente um papel de liderança, mediação e suplemento na intervenção social nestes territórios. Em vários dos casos visitados, as equipas de projeto CLDS foram mesmo responsáveis pela execução de uma parte significativa dos Planos de Ação dos CLAS.

303. Foram também identificadas sinergias fortes com as intervenções dos serviços IEFP e da medida RSI. No primeiro caso, registaram-se ganhos na identificação e encaminhamento de beneficiários para medidas ativas de emprego e no acompanhamento mais próximo dos beneficiários em atividades de procura ativa de emprego. Todavia, deve realçar-se que se encontram variações consideráveis a este respeito entre os territórios, decorrentes da capacidade de a equipa de CLDS ser capaz de se apresentar como um complemento válido - e não como um concorrente - aos olhos dos serviços do IEFP. Refira-se ainda que as equipas de CLDS conseguiram assumir um papel complementar também face às equipas de RSI, permitindo um acompanhamento mais próximo dos beneficiários, reforçando o cariz multissetorial das intervenções junto destes – em particular, a ligação entre as áreas da intervenção familiar e do emprego.

304. No entanto, o reverso desta dinâmica das equipas dos projetos CLDS é a relativa passividade dos parceiros locais. Na maioria dos projetos CLDS, a coordenação e a execução foram assumidas por uma única entidade, geralmente escolhida pela sua experiência na gestão de intervenções financiadas por fundos comunitários e por dispor de dimensão financeira para suportar os tempos prolongados de processamento de pedidos de reembolso. As restantes instituições locais são, em geral, envolvidas apenas na medida das necessidades de implementação das ações. Se é certo que esta forma de parceria parcelar não terá obstado ao cumprimento dos objetivos dos projetos CLDS, não deixa de lançar fortes dúvidas sobre a concretização do racional do programa de maior responsabilização dos parceiros.

305. É também importante explicitar algumas ressalvas quando se fala em cumprimento dos objetivos por parte dos projetos CLDS. Com efeito, o sucesso reportado é, ainda assim, bastante assimétrico, quer quanto ao tipo de objetivo, quer quanto aos eixos de intervenção. Por um lado, os projetos tendem a destacar a mudança de atitudes e disposições dos destinatários e menos a transformação das suas condições de vida. Por outro lado, a intervenção familiar e parental tem um pendor muito mais assistencial e moral – nomeadamente acerca do que se considera a “boa” competência parental e a estrutura familiar equilibrada – do que de investimento em trajetos de saída da pobreza. Por outro lado, a apreciação do sucesso do projeto tende a ser maior quando está em causa o eixo de intervenção familiar e parental do que quando se referem os eixos do emprego e a formação ou a capacitação da comunidade e das instituições. Estes factos fazem reear que muitos projetos CLDS tenham caído numa lógica mais tradicional de assistência social centrada na família, subalternizando intervenções dirigidas a outros fatores estruturais da pobreza, como a promoção da inclusão no mercado de trabalho, o fortalecimento do tecido associativo local e do “empowerment” das comunidades, e a transformação das lógicas de intervenção dos serviços locais.

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

306. Com estas ressalvas em mente, foi possível identificar alguns dos fatores que influenciaram os resultados dos projetos CLDS. Os fatores que mais influenciaram os resultados – positivamente na sua presença e negativamente na sua ausência – foram a competência das equipas técnicas, a capacidade das entidades coordenadoras e executoras, sobretudo as competências e o funcionamento da equipa técnica, a liderança e a sua capacidade para envolver os parceiros, os técnicos e as populações. Em contraste, destacam-se como fatores inibidores o caráter obrigatório das ações, a 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.

307. Fica claro que os problemas a que o programa CLDS se pretendia dirigir justificariam um outro enquadramento regulamentar, uma outra lógica de seleção dos territórios e de concentração de recursos de modo a conferir aos projetos a escala suficiente para inverter as situações de pobreza. No entanto, face aos objetivos limitados dos CLDS, o volume de financiamento acabou por não se revelar desadequado. Olhando os projetos CLDS na ótica do que o programa lhes solicitava e tendo em conta o número de tipo de ações que se comprometerem efetuar, não se pode negar que tenha obtido um conjunto de resultados ao nível dos destinatários, das equipas técnicas e nas entidades da parceria. Estes resultados são de difícil quantificação, mas apresentam um retorno económico e social, num contexto onde a ausência de financiamento implicaria a não realização da maioria das intervenções.

308. Identificaram-se, contudo, algumas dimensões críticas, destacando-se sobretudo a rigidez das regras de financiamento e falhas ao nível da eficiência operativa. Neste âmbito, destacam-se as deficiências ao nível do apoio e da orientação aos projetos por parte do ISS e PO ISE, em particular no que respeita ao cumprimento dos procedimentos administrativos requeridos pelo programa.

309. Deve ser igualmente sublinhado que subsistem fortes dúvidas sobre a sustentabilidade das intervenções CLDS. Desde logo, não existem evidências de que os serviços e atividades CDLS apoiados permaneçam em funcionamento após o término do apoio do programa. Tal não seria problemático se, após o termo do projeto, as atividades continuassem a ser asseguradas por outras instituições locais e se os técnicos CLDS fossem absorvidos por essas instituições. No entanto, tal só parece ter sucedido numa minoria de casos. Em geral, o património de intervenção e governação dilui-se no término do programa CLDS – e, por vezes, mesmo até nas transições entre gerações do programa. Adicionalmente, a elevada rotatividade da equipa técnica reforça as fragilidades da sustentabilidade das ações do Programa.

310. Assim, e 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, dada a forte dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção, acaba por resultar num elevado risco de rápido drop off.

311. Importa ainda considerar qual o contributo dos FEII para a política. De certa forma, esta é uma questão de resposta simples: face ao atual quadro político e financeiro de Portugal, a política territorial de luta contra a pobreza tem dependido totalmente dos FEII. A intervenção levada a cabo pelos projetos CLDS influenciou, ainda que de forma limitada, a situação dos grupos socialmente mais desfavorecidos e do tecido institucional local – tecido esse que suporta parte das políticas de desenvolvimento social no país. E tais resultados têm, por força de razão, de ser atribuídos aos FEII.

312. Finalmente, importa ressaltar que a equipa de avaliação se deparou ao longo do estudo com muitas limitações ao nível dos sistemas de informação dos CLDS, incluindo inexistência de informação sistematizada sobre entidades executoras dos CLDS, caracterização dos beneficiários dos CLDS ou resultados dos projetos CLDS (que seria possível, caso os relatórios de execução dos projetos tivessem sido objeto de tratamento sistemático). A isto junta-se a inexistência de indicadores estatísticos longitudinais relativos à pobreza de nível concelhio. No entanto, a equipa crê que a informação que, ainda assim, foi possível recolher, sustenta plenamente estas conclusões.

6. Recomendações

313. Este capítulo contém um conjunto de quadros síntese onde se apresentam as principais recomendações que decorrem do perfil de conclusões, a respetiva fundamentação, a identificação dos destinatários de cada recomendação e a identificação de ações concretas tendo em vista a sua concretização. As recomendações estão organizadas pela sua relação com as questões de avaliação.

314. No essencial, as 13 recomendações da Avaliação são dirigidas reforçar a resposta do programa aos critérios estabelecidos para a presente avaliação. o programa CLDS. Importa notar que a adoção destas recomendações foi fortemente dependente de alterações a montante da sua programação, ou seja, sobre a formulação e operacionalização da política pública propriamente dita e, nomeadamente, o início da implementação da nova edição 4G.

RELEVÂNCIA

Pertinência do modelo de intervenção nos territórios

Recomendação 1	Rever o modelo de intervenção nos territórios
Fundamentação	O desenho do CLDS não é o mais adequado, em teoria, aos objetivos de utilizar a intervenção territorial para o combate à pobreza e à exclusão social. Essa tendência acentuou-se nos CLDS+ e nos CLDS 3G, na medida em que se acentuou o fechamento do programa em torno de um conjunto limitado de áreas de intervenção e ações obrigatórias, o que impede a adequação aos problemas realmente existentes, em concreto, em cada território. Nesse sentido, o diagnóstico geral está correto (a pobreza combate-se, entre outras políticas, através da intervenção no território junto das comunidades, de forma integrada e multidimensional), mas só parcialmente é considerado. Com efeito, o programa CLDS, tal como está concebido, é demasiado prescritivo em termos das ações obrigatórias e das respetivas especificações, o que põe em causa a sua capacidade de ajustamento às realidades locais.
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> Os CLDS deveriam contar com um conjunto de eixos obrigatórios, como já sucede, mas deixar espaço para a consideração de áreas de intervenção consideradas prioritárias em cada território e que não se enquadrem nos eixos obrigatórios. Os eixos deveriam permitir uma abordagem aberta, permitindo estimular a imaginação quanto ao modo como devem ser implementados em cada território.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas Secretarias de Estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Instituto da Segurança Social, I.P. e respetivos serviços distritais e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.). ✓ Entidades e <i>stakeholders</i> relevantes em diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios CLDS ✓ 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). ✓ 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).

Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

Tipologia territorial de intervenção

Recomendação 2	Reforçar a seletividade dos territórios de intervenção baseados em referenciais existentes que permitem identificar os casos onde a intervenção é mais prioritária ao nível dos objetivos do Programa CLDS
Fundamentação	Na perspetiva da Equipa de Avaliação, a pertinência desta recomendação prende-se com a necessidade de assegurar uma maior concentração do investimento em territórios que apresentam características prioritárias para a intervenção. Não obstante o modelo de identificação dos territórios 4 G ter já sido definido, tendo por base as suas características em termos de fragilidade social e em função dos valores de um conjunto de indicadores, estes não se afiguram suficientes para uma necessária seletividade dos territórios a abranger. Os critérios dos territórios a abranger pelos CLDS deveriam permitir a seleção de territórios socialmente críticos, nos quais se deveriam concentrar os recursos.
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> Sem prejuízo da relevância que possa ser reconhecida a outros referenciais, e mesmo considerando que a identificação dos territórios já foi iniciada com a implementação do CLDS 4G, a Equipa de Avaliação considera que pode ser útil a utilização do Referencial de Coesão Social (Produto do ISS, I.P.) que constitui uma atualização da tipologia de situações de exclusão social no território continental. Essa utilização deveria ser instrumental, e não diretiva, em relação à decisão política face à maior seletividade das escolhas
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas secretarias de estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.). ✓ 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).

Dimensões problema a acautelar no modelo de intervenção

Recomendação 3	Reforçar a inclusão de pessoas com deficiência nas atividades dos projetos CLDS
Fundamentação	O programa CLDS, nas três gerações avaliadas, teve sempre como objetivo fomentar uma intervenção multisectorial, integrada e complementar a outras intervenções no terreno, com vista a promover uma maior coesão social de territórios deprimidos. Um dos elementos cruciais para a coesão é a inclusão das pessoas com deficiência e incapacidade. Todavia, esta dimensão esteve sempre subalternizada no desenho e prática dos projetos CLDS inquiridos e visitados.
Operacionalização	Os projetos CLDS devem contemplar explicitamente no seu desenho um plano para assegurar participação de pessoas com deficiência no acesso às suas atividades – incluindo medidas de discriminação positiva - devendo o número de pessoas com deficiência abrangidas pelos projetos ser um dos critérios de monitorização.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas secretarias de estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.). ✓ 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). ✓ 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).

COERÊNCIA

Modelo de governação

Recomendação 4	Maior envolvimento e concertação dos ministérios para a atuação do CLDS e maior implicação das autarquias e entidades locais/regionais na implementação dos CLDS, de modo a acautelar o processo de transferência de competências para a Administração Local das áreas de política inerentes ao Programa CLDS
Fundamentação	<p>A forma predominante que as parcerias CLDS assumiram pode ser classificada como parceria parcelar, com instituições vocacionadas para áreas específicas a serem envolvidas na medida das necessidades de implementação das intervenções, mas em que a gestão do CLDS como um todo fica a cargo de uma única entidade com experiência na gestão de intervenções financiadas por fundos comunitários e dimensão financeira para suportar os tempos prolongados de processamento. Daí o predomínio enquanto entidades coordenadoras de instituições como Associações de Desenvolvimento Local, Misericórdias, Cáritas Diocesanas ou Centros Paroquiais. Este forma de parceria conseguiu assegurar o cumprimento dos objetivos dos projetos CLDS, no entanto, lança dúvidas sobre a concretização do racional do programa de maior responsabilização dos parceiros</p> <p>A equipa de avaliação considera necessário um maior envolvimento dos <i>stakeholders</i> interministeriais, locais, regionais e multissetoriais na lógica das intervenções do Programa nos territórios e na mobilização das populações alvo.</p> <p>Acresce que no plano da transferência de competências nas matérias de intervenção do CLDS, justifica-se uma maior atuação de natureza <i>top-down</i> para a concentração de recursos para colmatar os problemas territoriais.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • A entidade gestora/coordenadora poderia passar para a responsabilidade municipal, que tem capacidade financeira para assegurar o financiamento, em caso de atraso nos reembolsos. • Igualmente importante é assegurar um maior envolvimento e concertação dos ministérios para a atuação do CLDS. Ao nível central, deveriam ser dadas orientações sobre o CLDS para que a articulação e atuação a nível local seja mais eficaz e eficiente. Desta forma colmatar-se-iam potenciais dificuldades de articulação com organismos intermédios do Estado que fazem são parte integrante do sistema de atores do CLDS. • À luz da política de transferência de competências e atribuições para as autarquias nos domínios de intervenção do CLDS, será importante o alargamento do leque de agentes responsáveis pelo desenvolvimento das atividades nos territórios de intervenção dos projetos, designadamente através da reintrodução das Câmaras Municipais no universo das entidades que promovem os CLDS.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas secretarias de estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e respetivos serviços distritais e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.). ✓ Entidades e <i>stakeholders</i> relevantes em diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios CLDS ✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores). ✓ 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). ✓ Associação Nacional de Municípios.

EFICÁCIA

Intervenções integradas e gestão de casos

<p>Recomendação 5</p>	<p>Criação de condições, ferramentas e instrumentos para a operacionalização da intervenção integrada e gestão de casos</p>
<p>Fundamentação</p>	<p>Um dos fatores que influenciaram positivamente a eficácia dos CLDS prende-se com a operacionalização da metodologia de intervenção que deve ser desejavelmente integrada, com base na gestão de casos. A dispersão de informação, muitas vezes desarticulada em relação a determinadas áreas e a insuficiência de estudos acerca de determinados fenómenos dificulta uma análise mais profunda da realidade. A este facto, alia-se a necessidade de mudança de práticas de trabalho/registo e de partilha de informação por parte das entidades.</p> <p>A insuficiente existência de informação concentrada num único repositório, relativamente a vários indicadores, sinalizações e encaminhamentos e perfil de intervenções realizadas em cada um dos casos alvo da intervenção fundamenta esta recomendação.</p>
<p>Operacionalização</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Importa desenhar uma ferramenta que poderá assentar uma plataforma informática on-line com informação partilhada pelos parceiros do CLDS e das Redes Sociais e capaz de ser uma ferramenta que promova a atualização dos indicadores sociais dos concelhos e captar as diversas dinâmicas das redes sociais. Neste sentido, o esquema seguinte <u>um exemplo</u> que sintetiza algumas das funcionalidades chave de uma ferramenta como a que se sugere. Note-se que a ideia desta ferramenta já tenha sido sinalizada pelo ISS, na sequência da Avaliação do Programa Rede Social (2012), embora sem sequência da sua operacionalização e financiamento. 
<p>Destinatários</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades e <i>stakeholders</i> relevantes em diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios CLDS ✓ 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).

Monitorização estratégica, avaliação de resultados e preparação de futuras avaliações

Recomendação 6	Criação de instrumentos e referenciais que permitam uma pilotagem eficaz dos projetos e que preparem processos futuros de avaliação do Programa
Fundamentação	<p>Existem fortes evidências 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 do projeto.</p> <p>Em todos os estudos de caso foram apenas identificados ficheiros Excel com análise de execução física e financeira, assim como o grau de execução, transparecendo a necessidade da existência de um referencial comum para uma melhor recolha de informação e pilotagem.</p> <p>Adicionalmente, os indicadores contratualizados são claramente insuficientes para responder a uma orientação para resultados, para medir o contributo face aos objetivos definidos na Edição 4G, quer no âmbito da análise de realização (N.º de atividades realizadas do Programa CLDS-4G), quer na análise de resultados (% Atividades concluídas do Programa CLDS-4G). 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>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • A centralização da informação de avaliação dos CLDS constituirá importante utilidade comum <ul style="list-style-type: none"> ✓ Permite a pilotagem e monitorização estratégica e recolha das dinâmicas de execução e produção de efeitos/mudanças. ✓ Matéria prima e preparação dos futuros processos de avaliação • Tendo em conta que a informação agregada sobre as dinâmicas de funcionamento dos CLDS não se encontra devidamente sistematizada (o que fragilizou 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 pelos diversos CLDS na geração 4G. • Paralelamente e como instrumento de auxílio para uma maior perceção dos resultados das intervenções por parte das equipas técnicas dos CLDS, pode ser útil recuperar alguns dos princípios de Autoavaliação dos Projetos EQUAL – 2.ª Fase (Gabinete de Gestão EQUAL, 2005), no sentido da adaptação às exigências analíticas dos exercícios de avaliação contemporâneos. O ISS, I. P., pode recorrer à contratação de entidades externas para acompanhamento e consultoria para esse efeito.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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.,). ✓ 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). ✓ 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).

EFICIÊNCIA

Instrumentos de apoio à implementação

Recomendação 7	Disponibilização atempada de manual de execução e instrumentos de monitorização e de recolha de evidências sobre as realizações e resultados ajustados às atividades e às características dos públicos-alvo
Fundamentação	A inexistência de manual de execução na fase de arranque dos CLDS 3G, a não adequação de alguns formulários (p.e. formulário de participante não estava ajustado para públicos-alvo como crianças, jovens e idosos e colide com quadros legais mais vastos como o RGPD- Regulamento Geral de Proteção de Dados) e a falta de orientações claras sobre a interpretação da regulamentação e do manual criou dificuldades na operacionalização dos CLDS 3 G, por exemplo, na verificação da elegibilidade de públicos-alvo e atividades, na recolha de todas as evidências solicitadas e na forma de aferição dos indicadores das atividades.
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de um manual de execução, orientações técnicas e instrumentos de monitorização disponibilizados desde a fase inicial e operacionalização dos CLDS 4G.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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). ✓ 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).

Articulação na gestão no Programa POISE/ISS

Recomendação 8	Definição clara do modelo de articulação funcional entre o ISS e o POISE e as respetivas competências e atribuições na implementação dos CLDS nomeadamente na relação com as entidades coordenadoras
Fundamentação	Identificaram-se, contudo, algumas dimensões críticas, destacando-se sobretudo a rigidez das regras de financiamento e deficiências ao nível da eficiência operativa nomeadamente ao nível do apoio operacional e orientação estratégica por parte do ISS e PO ISE.
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de um modelo de articulação funcional identificando claramente as responsabilidades do POI SE e do ISS de forma a que as entidades coordenadoras sabiam a quem pedir esclarecimentos/informações sobre determinado assunto e que tipo de informação devem reportar a quem
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e respetivos serviços distritais). ✓ 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). ✓ 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).

Acompanhamento, apoio técnico e estratégico

Recomendação 9	Reforço dos procedimentos de acompanhamento e apoio técnico e estratégico à intervenção dos CLDS
Fundamentação	<p>Identificaram-se, contudo, algumas dimensões críticas, nomeadamente ao nível do apoio operacional e orientação estratégica por parte do ISS e PO ISE.</p> <p>A execução dos CLDS poderia beneficiar com a existência de uma maior proximidade e periodicidade dos processos de acompanhamento técnico por parte do ISS e POISE, sobretudo para entidades sem experiência anterior no Programa, ajudando a ultrapassar dificuldades técnicas e administrativas e melhorando as intervenções, nomeadamente com orientações sobre a operacionalização de algumas atividades face às dimensões-problema do território.</p> <p>Por outro lado, seria extremamente importante a criação de mecanismos de partilha de experiências e identificação de práticas inovadoras que sirvam de <i>mainstreaming</i> para territórios com semelhantes características. Estes mecanismos colmatariam as preocupações sentidas por uma parte significativa dos CLDS auscultados durante o processo de avaliação e asseguraria um processo de aprendizagem coletiva.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Definição de um modelo de acompanhamento técnico aos CLDS, incluindo a realização de visitas de acompanhamento com periodicidade mínima semestral. • Mais competências para os serviços distritais do ISS, no acompanhamento, apoio e monitorização dos projetos no terreno para uma maior capacidade de monitorização estratégica e recolha de elementos de avaliação, através da afetação de recursos para um maior número e periodicidade de visitas ao terreno para servir o propósito da sugestão de potenciais ajustamentos e para uma melhor pilotagem central do Programa. • Montagem de um sistema de feedback e aprendizagem coletiva que sirva as necessidades de gestão estratégica, animação, partilha e experiências entre técnicos e <i>mainstreaming</i> de metodologias inovadoras de intervenção. Este pode ser realizado em formato de workshops distritais ou de base territorial mais alargada. • A este propósito podia ser operacionalizado como a lógica de Encontros CLDS ou na lógica do que foi praticado no Programa Rede Social de “Sessões Inter CLAS”. Sugere-se uma periodicidade anual para a realização destas iniciativas.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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). ✓ Entidades de diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios ✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores). ✓ 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).

Condições de financiamento

Recomendação 10	Agilização dos procedimentos associados ao financiamento dos CLDS (candidatura, contratação, pedidos de alteração, pedidos de reembolso...)
Fundamentação	Os atrasos na disponibilização de documentos/formulários necessários para a instrução de pedidos de reembolso e alteração e a demora na transferência do financiamento para as entidades criou constrangimentos não só no próprio desenvolvimento do plano de ação como em toda a entidade, na medida em que de uma forma geral, este tipo de entidades tem uma fraca capacidade financeira para estar a adiantar recursos sem previsão de reembolso.
Operacionalização	Criar as condições para que o financiamento às entidades coordenadoras seja realizado de acordo com o definido regulamentarmente e com prazos médios de reembolso predefinidos.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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). ✓ 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).

Capacitação das equipas técnicas

Recomendação 11	Desenvolvimento de ações de capacitação destinadas aos diversos técnicos envolvidos na implementação dos CLDS
Fundamentação	<p>Em muitos casos visitados, a capacitação dos técnicos é considerada uma lacuna importante na implementação dos CLDS.</p> <p>Em muitos casos, os atores referem a não elegibilidade de despesas com ações de capacitação de técnicos de parceiros de IPSS.</p> <p>Acresce que a capacitação quer das equipas técnicas diretamente envolvidas na implementação dos CLDS quer de outras entidades parceiras do território que intervêm com os públicos-alvo é uma dimensão crítica para reforçar os conhecimentos e competências dos diferentes técnicos no desenvolvimento das ações, possibilitando-lhes o acesso a ferramentas específicas para determinadas problemáticas. Também a nível interno à equipa CLDS, foi recolhida informação sobre necessidades sentidas na implementação de ações específicas e respetivas metodologias</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir os técnicos de intervenção social como público-alvo estratégico no quadro da elegibilidade das despesas, no sentido de formar para melhorar as práticas da intervenção/qualidade dos serviços prestados e para dar resposta a dificuldades de obtenção de resultados e impactos no Eixo 3 das anteriores edições do Programa, tendo em vista a capacitação da comunidade e das instituições. • Foram identificadas áreas lacunares que podem ser prioritárias no desenvolvimento de ações de capacitação dos técnicos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Metodologias e mediação e intervenção com minorias étnicas, especialmente com a comunidade cigana ✓ Quadros legais e processos de regularização e documentação ligados aos imigrantes ✓ Metodologias e procedimentos base de promoção do empreendedorismo ✓ Ações de reciclagem em gestão de projetos, monitorização e avaliação ✓ Ações de reciclagem em animação estratégica de redes de parceria ✓ Formação na área da intervenção com públicos que apresentam problemas de saúde mental
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades de diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios ✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).

IMPACTO

Capacidade de ajustamento no decurso da intervenção e Temporalidade dos CLDS

Recomendação 12	Garantir níveis razoáveis de flexibilidade e aumento da capacidade de ajustamento no decurso da intervenção CLDS e criação de mecanismos de aumento da temporalidade do Programa, evitando ainda quebras nas dinâmicas entre gerações do Programa
Fundamentação	<p>O programa falha na questão da duração necessária a que as ações produzam impactos traduzidos em mudanças reais, na questão da escala dos recursos quando comparada com a escala dos problemas. Do conjunto das evidências recolhidas, os fatores externos que mais limitaram as intervenções e o cumprimento dos objetivos dos CLDS são o caráter obrigatório das ações, a 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. Acresce que a quebra temporal entre as várias gerações de programas levou, na maioria dos casos, a uma intermitência na intervenção, tendo interrompido vínculos, dinâmicas e sinergias criadas.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir níveis razoáveis de flexibilidade na alteração de medidas criadas em sede de candidatura, para dar melhor resposta às situações específicas da realidade social local, tendo em consideração as especificidades dos territórios no que diz respeito à elegibilidade das despesas e sobretudo inerentes à mutação constante e complexidade das problemáticas sociais. • O tempo das candidaturas deveria permitir o tempo de auscultação aos <i>stakeholders</i> relevantes do território (para além do Diagnostico Social). • Estudar as opções de alargamento do tempo de duração das intervenções CLDS em determinados territórios, no sentido de alcançar mais e melhores resultados, produzir mudanças desejáveis e avaliar o respetivo impacto. • Estudar opções de atenuar a disrupção temporal entre projetos em territórios onde a intervenção continuada se justifique, no sentido da minimização dos efeitos negativos da intermitência entre gerações do Programa, mantendo as dinâmicas e a credibilidade das respostas CLDS junto das populações alvo.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas secretarias de estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.). ✓ 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). ✓ 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).

SUSTENTABILIDADE

Reforço das condições da sustentabilidade e impacto das intervenções

Recomendação 13	Reforçar as Condições de sustentabilidade do CLDS -
Fundamentação	<p>A Sustentabilidade dos CLDS constitui uma dimensão problemática, sobretudo ao nível da capacidade financeira para a continuidade de determinadas intervenções qualificadas, realizadas pelas equipas técnicas afetas às estruturas. Em primeiro lugar, não existem evidências de CDLS apoiados que permanecem em funcionamento após o término do apoio financeiro, o que induz uma forte dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção (dependente da existência das equipas técnicas).</p> <p>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 <i>drop off</i> dos seus efeitos.</p> <p>Adicionalmente, a elevada rotatividade da equipa técnica reforça as fragilidades da sustentabilidade das ações do Programa.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão de um plano de sustentabilidade no desenho do projeto, que explicita a forma como será dada continuidade às atividades após o termo do projeto. • Introdução de um período de <i>phasing-out</i> do projeto (em vez de um termo abrupto, como sucede atualmente), dedicado à ultimateção dos preparativos da transferência da responsabilidade pelas atividades para outras entidades. • Continuidade da equipa técnica e/ou do seu Coordenador para a garantia da estabilidade das dinâmicas de parceria criadas e da interlocução com os públicos abrangidos, entre gerações CLDS. A título de exemplo, o Coordenador podia ter um vínculo mais durável para realizar essa passagem de testemunho às equipas vindouras de futuras gerações do Programa, assim como fazer a transmissão dos modelos e metodologias de intervenção e trabalho em rede operacionalizadas na geração anterior.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Associação Nacional de Municípios ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas secretarias de estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.). ✓ 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). ✓ 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).

Referências Bibliográficas e Eletrónicas

Documentação sobre os CLDS

Augusto Mateus & Associados; CEDRU (2013), Contributo das intervenções do QREN para a inclusão social de indivíduos residentes em territórios urbanos problemáticos, encomendado por Observatório do QREN / Secretaria Geral do Ministério das Finanças.

CIES-ISCTE (2009), Coesão Social: componentes e processos encomendados por Observatório do QREN / Secretaria Geral do Ministério das Finanças;

Observatório do QREN (2011), Zooms Territoriais – Inclusão Social.

IESE, Relatório Final da Avaliação do Programa Rede Social 2010-2012 encomendado pelo Instituto de Segurança Social, I.P.;

ISS, I.P., Manual de procedimentos de execução do Programa de CLDS

ISS, I.P., Manual de procedimentos de execução do Programa de CLDS+

ISS, I.P., Guião para autoavaliação dos CLDS.

ISS, I.P., Tipificação das Situações de Pobreza e Exclusão Social em Portugal Continental (2005)

Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto da Segurança Social, Referencial de coesão social: 2014 (2015)

Informação relativa ao QREN e Portugal 2020:

Programa Operacional Temático Potencial Humano 2007 – 2013, disponível em:

http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/PO_Potencial_Humano_Fevereiro2014.pdf

Programa Operacional Temático Potencial Humano 2007 – 2013, disponível em:

http://www.poph.qren.pt/upload/docs/apresenta%C3%A7%C3%A3o/Programa/PO_Potencial_Humano_Fevereiro2014.pdf

PO Inclusão Social e Emprego 2014 – 2020, disponível em:

https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Programas%20Operacionais/TEXTOS%20INTEGRAIS%20DOS%20PO/PO_ISE_17Nov14.pdf

Programa Operacional Regional de Lisboa 2014-2023, disponível em:

https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Programas%20Operacionais/TEXTOS%20INTEGRAIS%20DOS%20PO/PO_Lisboa_15Dez14.pdf

Programa Operacional Regional do Algarve 2014-2020, disponível em:

https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Programas%20Operacionais/TEXTOS%20INTEGRAIS%20DOS%20PO/PO_Algarve_12Dez14.pdf

Bibliografia sobre Avaliação

AD&C. (2016). Orientações para o planeamento e a preparação das avaliações do Portugal 2020 (dezembro 2016). Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

Brad Astbury and Frans L. Leeuw (2010), Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation, American Journal of Evaluation, vo.31, 363-381, Sage

Carrie Baptist and Barbara Befani (2015), Qualitative Comparative Analysis – A Rigorous Qualitative Method for Assessing Impact, Coffey.

Avril Blamey, Mhairi Mackenzie (2007), *Theories of Change and Realistic Evaluation Peas in a Pod or Apples and Oranges?* Evaluation Vol. 13, 439 – 455, Sage.

José Manuel Henriques, « Avaliação em programas experimentais: perspectivas da «avaliação realista» », *Cadernos de Estudos Africanos*, 4 | 2003, 85-97.

Erica Melloni Flavia Pesce Cristina Vasilescu (2016), *Are social mechanisms usable and useful in evaluation research?* Evaluation Vol. 22, 209–227, Sage

Laing, K., & Tood, L. (2015). *Theory-based Methodology: Using theories of change in educational development, research and evaluation*. Research Centre for Learning and Teaching, Newcastle University.

Leeuw, F. (2013). *Theory-based impact evaluation*. Em *Evalsed Sourcebook: Method and Techniques* (pp. 51-77). Directorate-General for Regional and Urban Policy.

R. Pawson & N. Tilley (1994), «What Works in Evaluation Research?», in *British Journal of Criminology*, vol. 34, n.0 3, Oxford, The Institute for the Study and Treatment of Delinquency, Kings College/Oxford University Press, 1994. DOI : 10.1093/oxfordjournals.bjc.a048424

R. Pawson & N. Tilley, *Realistic Evaluation*, London, Sage, 1997a, (3rd edition, 2000).

R. Pawson & N. Tilley, «An Introduction to Scientific Realist Evaluation», in E. CHELIMSKY & W. SHADISH (eds.), *Evaluation for the 21st Century*, London Sage, 1997b.

R. Pawson & N. Tilley, «Caring Communities, Paradigm Polemics, Design Debates», in *Evaluation*, vol. 4 (1), London, Sage, 1998a. DOI : 10.1177/13563899822208400

R. Pawson & N. Tilley, «Cook-Book Methods and Disastrous Recipes: a rejoinder to Farrington», in *Evaluation*, vol. 8(2), London, Sage, 1998b. DOI : 10.1177/13563899822208545

R. Pawson, «Evidence-based Policy: in search of a method», in *Evaluation*, vol. 8 (2), London, Sage, 2002.

R. Pawson, (2003) 'Nothing as Practical as a Good Theory', *Evaluation* 9(4): 471–90.

Ragin, Charles C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press 1987.

Sayer, *Realism and Social Science*, London, Sage, 2000. DOI : 10.4135/9781446218730

Schneider, Carsten Q., Wagemann, Claudius. 2010. "Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy Sets." *Comparative Sociology* 9:397–418

Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Politics*. Prentice Hall.

Wong, G., Westhorp, G., Greenhalgh, J., Manzano, A., Jagosh, J., & Greenhalgh, T. (2017). *Quality and reporting standards, resources, training materials and information for realist evaluation: the RAMESES II project*. *Health Services and Delivery Research*, 5(28).

Legislação e regulamentação:

- **Regulamentos europeus referentes ao período de programação 2014-2020:**

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 - estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas.

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 e regional referente ao Portugal 2020:**

Decreto-Lei n.º 137/2014 – D.R. n.º 276/2014, Série I de 2014-09-12 - Modelo de Governação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais 2014-2020.

Decreto-Lei n.º 159/2014 - D.R. n.º 207/2014, Série I de 2014-10-27 - Estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos Programas de Desenvolvimento Rural financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, para o período de programação 2014-2020.

- **Regulamentos específicos dos Domínios Temáticos do Portugal 2020:**

Portaria n.º 97-A/2015 – D.R. n.º 32/2015, Série I de 2015-03-30, Presidência do conselho de Ministros e Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social – Adota o Regulamento Específico do domínio da Inclusão Social e Emprego;

Portaria n.º 265/2016 - D.R. n.º 197/2016, Série I de 2016-10-13 Segunda alteração ao Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego, aprovado em anexo à Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março.

Portaria n.º 181-C/2015 - D.R. n.º 118/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-06-19 Primeira alteração à Portaria n.º 97-A/2015, de 30 de março, que adota o regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego.

- **Regulamentação nacional específica de enquadramento dos CLDS:**

Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril – cria os CLDS;

Portaria n.º 285/2008, de 10 de abril – faz alterações à Portaria n.º 396/2007, de 2 de Abril procedendo a alguns ajustamentos, designadamente no que respeita ao período para o qual são elaborados os planos de ação e à duração dos CLDS;

Despacho n.º 31220/2008, de 21 de novembro - define o regime de acesso aos apoios concedidos pelo Programa Operacional Potencial Humano (POPH), no âmbito do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, o qual se encontra regulado pela Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril alterado pela Portaria n.º 285/2008, de 10 de Abril

Despacho 5-I/SESS/2011, de 7 de março - procede a alguns ajustamentos nas normas orientadoras para a execução dos CLDS, designadamente no que concerne ao período de elegibilidade das despesas com equipamentos, obras e despesas de conservação e às regras relativas ao sistema de financiamento por ação

Portaria n.º 135-C/2013, de 28 de março – cria uma nova vaga de CLDS, os CLDS+

Portaria n.º 179-B/2015, de 17 de junho -, vem adaptar o modelo de intervenção dos CLDS, que passará agora a designar -se como CLDS de 3.ª Geração (CLDS -3G)

- **Outra legislação:**

Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro, Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, segunda alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro

Lei n.º 23/2017, de 23 de maio, Terceira alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, alargando o período de proteção até aos 25 anos

Bibliografia no domínio da pobreza, exclusão social, desenvolvimento socio-territorial e Tecnologias da Informação e Comunicação

AAVV (1998), Pobreza, exclusão: horizontes de intervenção -- debate promovido pelo Presidente da República, 17 a 19 de dezembro de 1998, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda

Alarcão, Madalena (2002), (Des)Equilíbrios Familiares, Coimbra, Quarteto Editora

Almeida, Helena et al (2013), Gestão de caso e mediação social: abordagens, processos e competências cruzadas na agenda do conhecimento em serviço social in Serviço Social, Mutações e desafios, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra

Alves, João Emílio (2012), "Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa Rede Social: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local", II Encontros de Portalegre: Habitar, Compôr, Ordenar, Artes e (des)fazer o mundo , Escola Superior de Educação de Portalegre (28/02/2011-01/03/2011)

Alves, João Emílio, Alexandre Martins e Rita Cheta (2007), Emprego, Formação e Redes Sociais, Lisboa, Celta Editora

Alves, João Emílio. (2010), *Parceiros em rede: Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e formação*, Tese de Doutoramento, Lisboa, ISCTE-IUL

Amor, Teresa (2005), "Programa Rede Social - Redefinição de Políticas Sociais ou Instâncias de Governança de Base Territorial", *Cidades - Comunidades e Territórios* (11), pp.39-51.

BECTA (2005), *The BECTA Review 2005 - Evidence on the progress of ICT in education*. UK: BECTA. Retrieved from <http://dera.ioe.ac.uk/1428/>.

BECTA (2005). *The BECTA Review 2005 - Evidence on the progress of ICT in education*. UK: BECTA. Retrieved from <http://dera.ioe.ac.uk/1428/>.

BECTA (2010), *ICT CPD Landscape: Final Report*. UK: BECTA. Retrieved from http://www.academia.edu/2062079/ICT_CPD_Landscape_Final_Report.

BECTA (2010). *ICT CPD Landscape: Final Report*. UK: BECTA. Retrieved from http://www.academia.edu/2062079/ICT_CPD_Landscape_Final_Report.

Branco, Carla (2014), *Relações intergeracionais no combate à exclusão social: Avaliação de necessidades numa perspetiva multi-informante*, Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Psicologia Social e das Organizações, ISCTE-IUL.

Calheiros, Manuela (eds) (2013), *Crianças em risco e em perigo: contextos, investigação e intervenção*, Lisboa, ed. Sílabo

Canário, R., Cabrito, B., & Cavaco, C. (2008), *Administração local e formação de formadores*. In R. Canário & B. Cabrito (Org.), *Educação e formação de adultos. Mutações e convergências* (pp.127-158). Lisboa: Educa.

Canário, R., Cabrito, B., & Cavaco, C. (2008). *Administração local e formação de formadores*. In R. Canário & B. Cabrito (Org.), *Educação e formação de adultos. Mutações e convergências* (pp.127-158). Lisboa: Educa.

Capucha, L. (1988), "A Multidimensionalidade da Pobreza", *Acquis et Perspectives*, Grupo Temático das Minorias Étnicas, Migrantes e Refugiados do II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, Bruxelas, II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza.

Capucha, L. (1992), *Exclusão Social – factores e tipos de pobreza em Portugal (em colaboração)*, Oeiras, Celta Editora

Capucha, L. (1994), "Projectos para combater a pobreza: valem a pena, concerteza", *Síntese dos Resultados dos Projectos de Luta Contra a Pobreza - De Outubro 1990 a Dezembro 1993*, Lisboa, Comissariado Regional do Sul da Luta Contra a Pobreza, Ministério do Emprego e Segurança Social.

Capucha, L. (1994), *Regiões Rurais Periféricas: Que Desenvolvimento? (em colaboração)*, Lisboa, CAIS/CIES

Capucha, L. (1998), "Exclusão social e acesso ao emprego: paralelas que podem convergir", *Sociedade e Trabalho*, 3, pp. 60-69.

Capucha, L. (2000), "Poverty and social exclusion", in *Crossroads to Modernity – contemporary Portuguese society* (eds. José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa), Oeiras, Celta Editora.

Capucha, L. (2000), "Territórios da pobreza, onde é preciso voltar", *Sociedade e Território*, 30, pp. 8-15.

Capucha, L. (2001), "Social exclusion and poverty in Europe: new social problems and new priorities for social research" (em colaboração), in *The Making of the European Union – contributions of the social sciences* (ed. Max Heller), Berlin, Springer.

Capucha, L. (2002), "Vulnerabilidade à Exclusão Social" (em colaboração), in *Portugal 1995-2000, Perspectivas da evolução social*, Oeiras, Celta Editora e DEPP/MTS.

Capucha, L. (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta

Capucha, L. (2006), "Inclusão Social", in *Estudos Temáticos para a Preparação do Próximo Ciclo de Intervenções Estruturais QREN 2007-2013*, Observatório do QCAIII.

Capucha, L. (2007), "Políticas de desenvolvimento social: emprego e segurança social" (em colaboração), José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs), *Portugal no Contexto Europeu, Vol. I: Instituições e Política*, Lisboa, CIES-ISCTE e Celta Editora, pp. 77-106.

Capucha, L. (2009), "Poverty and Social Exclusion", Maria das Dores Guerreiro, Anália Torres e Luís Capucha (orgs.) *Welfare and Everyday Life – Portugal in the European Context, Vol. III*, Oeiras, Celta Editora e CIES/ISCTE-IUL (pp. 169-187).

- Capucha, L. (2009), "Social Development policies: employment and social security" (em colaboração), José Manuel Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs), *Institutions and Politics – Portugal in the European Context*, Vol. I, Oeiras, Celta Editora e CIES/ISCTE-IUL (pp. 71-100).
- Capucha, L. (2014), "Pobreza", in Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs), *Fórum das Políticas Públicas 2014*, Coimbra, Almedina.
- Capucha, L. (2015), "Conhecimento para a Ação: Avanços, Lacunas e Caminhos para o Estudo da Pobreza", in Fernando Diogo, Alexandra Castro e Pedro Perista (Orgs), *Pobreza e Exclusão Social em Portugal. Contextos, Transformações e Estudos*, Vila Nova de Famalicão, Edições Húmus, Lda,, 49-64 (ISBN 978-989-755-147-5; Depósito Legal: 400005/15).
- Capucha, L. (2015), "Impacto do Programa de Austeridade Sobre a Pobreza em Portugal", in Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs), *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, Lisboa, Almedina, 457-468 (ISBN 978-972-40-6081-1; Depósito Legal 392577/15).
- Carrie Baptist and Barbara Befani (2015), *Qualitative Comparative Analysis – A Rigorous Qualitative Method for Assessing Impact*, Coffey.
- Castro, José (coord.) (2009), "Rede Social, Desafios e Experiências de um Programa Estruturante", Lisboa, Instituto da Segurança Social, IP
- Cavazzani, Ada e Moseley, Malcolm (2001), *Pride Research Report - The Practice of Rural Development Partnerships in Europe: 24 Case Studies in six European countries*
- Centro de Estudos Territoriais (2004). *Avaliação Nacional do Programa Rede Social*
- Coelho, Filipa (2011) *Uma Programa de Educação Parental na CPCJ de Torres Vedras*, Trabalho de Projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, ISCTE-IUL
- Costa, Alfredo Bruto da (coord.), Isabel Baptista, Pedro Perista, e Paula Carrilho (2011), *Um olhar sobre a pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Gradiva.
- DGEEC (2016), *Estatísticas da Educação*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência - do Ministério da Educação.
- Delors, J. (coord.) (1996), *Educação, um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século. XXI. Porto: ASA. Retirado de http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf
- Delors, J. (coord.) (1996), *Educação, um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Porto: ASA. Retirado de http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf
- Diogo, Fernando et al (orgs) (2015), *Pobreza e exclusão social em Portugal, contextos, transformações e estudos*, V. N. Famalicão, Ed. Húmus
- Ferrari, A. (2012), *Digital competence in practice: an analysis of frameworks*. Sevilha: European Commission. JRC-IPTS. Retrieved from <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC68116.pdf>
- Ferrari, A. (2012), *Digital competence in practice: an analysis of frameworks*. Sevilha: European Commission. JRC-IPTS. Retrieved from <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC68116.pdf>
- Ferreira, Ana (2011), *Voluntariado do Idoso. Um benefício para a sua qualidade de vida e para o desenvolvimento cultural e social local* Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia e Planeamento, ISCTE-IUL
- Geddes, Michael (2017), *Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships and understanding cultures*, A Gower Book/Routledge
- Godinho, R., & Henriques, J. M. (2015). *RELATÓRIO FINAL DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA REDE SOCIAL 2010-2012*, Lisboa, IESE.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2005), "Avaliação do Programa Rede Social: relatório de Síntese", Lisboa: ISS
- Koehler, M. J. & Mishra, P. (2009), *What is technological pedagogical content knowledge? Contemporary Issues in Technology and Teacher Education*, 9 (1), 60-70. Retrieved from <http://www.citejournal.org/volume-9/issue-1-09/general/what-is-technological-pedagogicalcontent-knowledge/>

Koehler, M. J. & Mishra, P. (2009). What is technological pedagogical content knowledge? *Contemporary Issues in Technology and Teacher Education*, 9 (1), 60-70. Retrieved from <http://www.citejournal.org/volume-9/issue-1-09/general/what-is-technological-pedagogical-content-knowledge/>

KPMG International (2016), *Unlocking the power of partnership – a framework for effective cross sector collaboration to advance the Global Goals for Sustainable Development*, KPMG International, International Development Services (IDS)

Magalhães, Teresa (2005), *Maus tratos a crianças e jovens*, Coimbra, Quarteto editora

Marquilhas, Carmen (2013), *Momentos de Partilha. O contributo do assistente social em centro de dia*, Trabalho de Projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, ISCTE-IUL

Martins, Susana (2013), *A Idade dos Afetos Avaliação de Necessidades de Contacto Intergeracional na Aldeia de Santa Isabel (Santa Casa da Misericórdia de Lisboa)* Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Psicologia Comunitária e Proteção de Menores, ISCTE-IUL

Mathew, Kaplan (2001), *School-based Intergenerational Programs*, UNESCO -Institute for Education,

McLeod, A. (2006), *Respect or Empowerment? Alternative understandings of "listening" in childcare social work*, *Adoption & Fostering* volume 30 number 4: 43-52

McQuaid, Ronald W. (2009), *Theory of Organisational Partnerships – partnership advantages, disadvantages and success factors* Employment Research Institute, Edinburgh Napier University

Payne, Malcom (2002), *Teoria do Trabalho Social Moderno*, Coimbra, Quarteto editora

Pinto, Carla (2013), *Uma Prática de Empowerment com Adultos Idosos* in Carvalho, Irene (coord.) *serviço Social no Envelhecimento*, Lisboa, Pactor editora

Pols, J. (2004), *Good care. Enacting a Complex Ideal in Long-term Psychiatry*. Utrecht: trimbos-instituut; Roose, R. e

Maria De Bie (2008), *Children's rights: a challenge for social work*, *International Social Work* 51 (1): 37-46

Ragin, Charles C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.

Saleebey, Dennis (Ed) (2009), *The Strengths Perspective in Social Work Practice*, Boston, Pearson education.

Santos, Inês (2011), *Direitos das Pessoas Séniores. Um debate no serviço social entre direitos humanos e direitos sociais*, Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, ISCTE-IUL

Schneider, Carsten Q., Wagemann, Claudius. 2010. "Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy Sets." *Comparative Sociology* 9:397–418

Teiga, Sara (2012), *As Relações Intergeracionais e as Sociedades Envelhecidas* Dissertação apresentada à Escola Superior de Educação de Lisboa para obtenção do grau de mestre em Educação Social e Intervenção Comunitária, Instituto Politécnico de Lisboa

Viscarret Juan (2007), *Modelos y métodos de intervención en trabajo social*, Madrid, Alianza ed.