

Avaliação Externa do Programa Escolhas

—

Proposta de Sistema de Informação para a Monitorização e Avaliação

1º entregável
Julho 2025

FICHA TÉCNICA

Tipo de documento:

1º entregável

Título:

Sistema de informação para a monitorização e avaliação do Programa Escolhas

Equipa:

- Sónia Costa (coordenação-executiva)
- Catarina Mendes Cruz
- Frederico Cantante
- Pedro Estevão
- Tânia Almeida
- Bárbara Ferreira (coordenação)

Data:

Julho 2025

Contactos:

CoLABOR - Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social

Rua das Taipas, n.º 1, 1250-264 Lisboa

www.colabor.pt | geral@colabor.pt | +351 218065369 +351 919 811 971

Índice

1. Introdução	4
2. A avaliação de 25 anos de Programa Escolhas (2001-2026)	6
2.1. Enquadramento do Programa Escolhas.....	6
2.2. Dos desafios do Programa aos desafios da sua avaliação.....	17
3. Princípios e Objetivos do Sistema de Informação para a Monitorização e Avaliação do Programa Escolhas	20
4. Proposta de Sistema de Informação para a Monitorização e Avaliação do Programa Escolhas	23
4.1. A operacionalização do Sistema de Informação de Monitorização e Avaliação	23
4.1.1. Base de dados de contexto.....	24
4.1.2. Base de dados de projetos Escolhas.....	31
4.1.3. Base de dados de participantes	34
4.2. Premissas, constrangimentos e limitações	36
5. Próximos passos	38
Bibliografia	40

1. Introdução

O presente documento constitui o Relatório Inicial da Avaliação Externa do Programa Escolhas, promovida no âmbito do Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PESSOAS 2030). Este relatório dá cumprimento ao primeiro marco contratual definido no Caderno de Encargos do procedimento n.º 4/PESSOAS2030/2025, apresentando uma proposta de sistema de monitorização e avaliação do Programa Escolhas.

A Avaliação Externa do Programa Escolhas tem como objetivo central contribuir para o reforço da qualidade das políticas públicas de coesão e inclusão social direcionadas a crianças e jovens oriundos de contextos socioeconómicos vulneráveis. Partindo de uma abordagem metodológica que assenta numa Avaliação Baseada na Teoria (ABT) procura-se, não apenas aferir os resultados e impactos do Programa, mas também compreender os mecanismos que os sustentam, os contextos que os favorecem ou condicionam e os contributos para a almejada mudança social nas comunidades abrangidas.

À luz das boas práticas e recomendações internacionais (Banco Mundial, 2012; OCDE, 2024) relativas à conceção e operacionalização de sistemas de informação de monitorização e avaliação de políticas públicas orientadas primordialmente para crianças e jovens, esta avaliação pretende contribuir para a construção de um sistema de informação robusto, com um painel de indicadores alinhado com os objetivos estratégicos do Programa Escolhas, que permita assegurar uma monitorização sistemática, transparente e orientada para resultados, reforçando a capacidade institucional de aprendizagem, prestação de contas e melhoria contínua desta política e das suas intervenções.

Nesse sentido, este entregável apresenta uma proposta inicial de conceção de um Sistema de Informação para a Monitorização e Avaliação do Programa Escolhas, instrumento essencial para a sua futura governação e adaptação estratégica.

O documento começa por fazer um breve enquadramento do Programa Escolhas ao longo dos seus 24 anos à data e dos desafios que se colocam à sua avaliabilidade e avaliação.

O ponto seguinte sistematiza os princípios orientadores do sistema de informação que se propõem, incluindo os seus principais objetivos e desafios de operacionalização, propondo-se uma estrutura metodológica que contempla a construção de três bases de dados: i) a primeira dedicada à sistematização de indicadores de contexto, organizada em torno de um conjunto de dimensões consideradas cruciais e de fontes diversas, para a compreensão dos fatores estruturais, territoriais e dinâmicos que influenciam a prossecução e alcance dos objetivos globais do Programa Escolhas; ii) uma base de dados de projetos Escolhas que integra indicadores de caracterização dos projetos, de execução, bem como de resultados e impactos, relativos aos projetos da quarta à nona geração; iii) uma base de dados com informação referente aos participantes do programa, igualmente entre a quarta e a nona geração, ambas alimentadas a partir da informação registada nas plataformas AGIL.

A operacionalização do sistema proposto visa assegurar a produção contínua e sistemática de informação útil, rigorosa e acessível, reforçando as capacidades de monitorização e avaliação dos objetivos do programa, ancoradas em processos metodológicos robustos que informarão a tomada de decisões ao nível político, estratégico, procedimental, com o fito último de maximização e otimização de resultados e impactos nas comunidades e territórios abrangidos.

2. A avaliação de 25 anos de Programa Escolhas (2001-2026)

2.1. Enquadramento do Programa Escolhas

O Programa Escolhas encontra-se atualmente integrado no Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ, I.P.), sob tutela do Ministério da Cultura, Juventude e Desporto¹. É um programa governamental, com 24 anos de existência, amplamente reconhecido a nível nacional e internacional como uma política pública de referência na promoção dos direitos de crianças e jovens oriundos de contextos socioeconómicos especialmente vulneráveis². A sua conceção está alinhada com os compromissos assumidos por Portugal no âmbito dos principais instrumentos jurídicos internacionais na área da proteção de crianças e jovens e da prevenção da delinquência juvenil — nomeadamente a Convenção sobre os Direitos da Criança e os Princípios Orientadores das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Princípios de RIADE³).

O Programa Escolhas contribui ativamente para a concretização de diversas estratégias e planos nacionais dirigidos aos públicos-alvo da sua intervenção, entre os quais se destacam: a Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens (2025–2035), a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (2021–2030), o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (2021–2025), a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (2018–2030), o Plano Nacional

¹ A Lei orgânica do XXV Governo Constitucional ainda não foi publicada, mas tudo indica que o IPDJ, IP ficará sob a tutela do Ministério da Cultura, Juventude e Desporto.

² Em 3 de dezembro de 2014, o Programa Escolhas recebeu o Prémio Internacional Justiça Juvenil Sem Fronteiras, entregue em Bruxelas na 6.ª Conferência do Observatório Internacional da Justiça Juvenil, com o alto patrocínio da UNESCO, pelo seu impacto na inclusão social de crianças e jovens em risco no contexto português.

³ Cf. estes princípios das Nações Unidas em:

<https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/principiosriade.pdf>

para a Juventude (2022-2024) e o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (2019).

Ao longo do seu percurso, o Programa Escolhas tornou-se um instrumento de política pública essencial na promoção da inclusão social e na defesa da igualdade de oportunidades das crianças e jovens de territórios sinalizados pelo Governo Central como socioeconomicamente mais vulneráveis e, porquanto, mais suscetíveis a multi-problemáticas interdependentes, como sejam os fenómenos de pobreza e exclusão social, de iniquidades ao nível dos percursos educativos e formativos, de menos e mais precárias oportunidades de inserção laboral, de sofrimento de preconceitos, estigmas e discriminações, entre outros.

O Programa Escolhas remonta a 2001, tendo sido criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de janeiro, e inicialmente concebido como um programa de prevenção da criminalidade e de promoção da inserção social de jovens entre os 12 e os 18 anos, oriundos dos bairros mais vulneráveis dos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, concentrando-se, pois, nas duas áreas metropolitanas do continente. A 1.ª geração do Programa Escolhas, implementada entre janeiro de 2001 e dezembro de 2003 (três anos) teve, conforme referido, a principal missão de prevenção da delinquência juvenil e a promoção da inclusão social dos jovens residentes nesses territórios.

Nesta fase inicial, os 53 projetos foram desenvolvidos, a título experimental, em ditos 'bairros vulneráveis', com base em três áreas estratégicas de intervenção: mediação social, ocupação dos tempos livres e participação comunitária. Esta geração introduziu a figura do "mediador jovem urbano", jovem residente no bairro e sujeito a um período de formação, com a missão de facilitar um maior envolvimento dos jovens na reconstrução das suas relações com o meio envolvente e a sociedade. Durante este período, o Programa funcionou sob a tutela conjunta dos Ministérios da Administração Interna, Trabalho e Solidariedade, Justiça, Educação, e Juventude e Desporto, refletindo uma abordagem interministerial à problemática da exclusão social juvenil.

O Programa Escolhas foi reestruturado e renovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2004, de 30 de abril, dando início à sua 2.ª Geração, que decorreu

entre maio de 2004 e 31 de dezembro de 2006 (dois anos e meio)⁴. O Programa passou, então, a ser coordenado pelo Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME IP), sob tutela do Ministério da Presidência do Conselho de Ministros.

Nesta segunda fase, a cobertura geográfica do Programa foi alargado a todo o território nacional, privilegiando-se a integração social das crianças e jovens dos contextos mais vulneráveis, especificamente através da formação pessoal e social, escolar, profissional e parental, assim como a promoção de valores nas crianças e jovens, filhos ou familiares de imigrantes, conducentes ao desenvolvimento de um sentimento de pertença na sociedade de acolhimento, sem terem de abdicar da sua própria cultura e tradições familiares, i.e. evitando uma lógica assimilacionista.

O Programa estruturou-se em três áreas estratégicas de intervenção: promoção da inclusão escolar e da formação profissional, ocupação dos tempos livres e participação comunitária, e plena integração na sociedade. Houve ainda uma aposta no apoio à inclusão digital das crianças e jovens e na formação digital dos técnicos dos projetos.

A faixa etária dos destinatários do Programa foi reestruturada e alargada, passando a abranger crianças e jovens com idade entre os 6 e os 18 anos e, excecionalmente, jovens com idade entre 19 e 24 anos, provindos de contextos socioeconómicos mais desfavorecidos e problemáticos. Esta 2ª Geração contou com a aprovação de 87 projetos, com a duração mínima de 1 ano e máxima de 2 anos.

A 3.ª Geração do Programa Escolhas decorreu entre janeiro de 2007 a novembro de 2009, voltando a ter perto de 3 anos de execução, tendo sido aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 80/2006, de 26 de junho⁵. O Programa

⁴ O apoio técnico e financeiro aos projetos submetidos ao programa foi regulamentado pelo Despacho n.º 15111/2004 (2.ª série), de 28 de julho, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Presidência.

⁵ O regulamento da 3.ª Geração foi aprovado pelo Despacho Normativo n.º 7/2006, de 10 de agosto.

continuou a ser coordenado pelo ACIME I.P., sob tutela do Ministério da Presidência.

Mantendo a implementação a nível nacional, esta geração do Programa reafirmou os objetivos centrais de promoção da inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos vulneráveis, com especial atenção aos descendentes de imigrantes e a grupos etnicamente minoritários, promovendo a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. O modelo de intervenção, por sua vez, passou a estruturar-se em quatro áreas estratégicas: inclusão escolar e educação não formal, formação profissional e empregabilidade, participação cívica e comunitária, e inclusão digital.

Esta geração teve como destinatários as crianças e jovens dos 6 aos 24 anos, sendo priorizados os territórios com maiores índices de exclusão social e insuficientes respostas institucionais, com taxas mais elevadas de crianças e jovens sem a escolaridade mínima obrigatória, de abandono escolar precoce, de descendentes de imigrantes e de minorias étnicas e de jovens que estão ou estiveram sujeitos a medidas tutelares educativas e a medidas de promoção e proteção. Do ponto de vista normativo, foram também considerados como potenciais destinatários do programa, pela primeira vez, os familiares das crianças e dos jovens numa lógica de corresponsabilização nos seus processos de desenvolvimento pessoal e social.

Foram aprovados 121 projetos, com uma duração mínima de um ano e máxima de três anos, podendo os projetos com duração superior a um ano ser renovados anualmente, após obtido parecer positivo da coordenação do Programa.

A 4.^a Geração do Programa Escolhas decorreu entre janeiro de 2010 a dezembro de 2012 (3 anos) e foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2009, de 23 de julho⁶. O Programa manteve a coordenação do Alto-

⁶ O regulamento da 4.^a Geração do Programa Escolhas foi aprovado pelo Despacho Normativo n.º 27/2009, de 6 de agosto.

Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, sob tutela do Ministério da Presidência.

O Programa estruturou-se em cinco áreas estratégicas de intervenção: inclusão escolar e educação não formal, formação profissional e empregabilidade, dinamização comunitária e cidadania, inclusão digital e empreendedorismo, e capacitação. Num espírito de progressiva consolidação, o Programa manteve as quatro áreas estratégicas de intervenção da anterior Geração, tendo sido adicionada uma nova área focada no empreendedorismo e na capacitação de jovens, em resposta a uma elevada taxa de desemprego juvenil.

Estabeleceu-se uma distinção entre os destinatários dos projetos – os públicos diretos, expostos a maiores riscos de exclusão – e os beneficiários dos projetos, ou públicos indiretos, teoricamente menos expostos a riscos e, por isso, alvo de uma intervenção menos intensiva, inexistindo nesses casos o acompanhamento individualizado e continuado que é adstrito aos primeiros.

Definiram-se como destinatários e beneficiários do Programa Escolhas crianças e jovens, entre os 6 e aos 18 anos, constituindo-se como grupos prioritários da intervenção jovens em abandono escolar precoce, sem escolaridade obrigatória concluída, sujeitos a medidas tutelares educativas ou de promoção e proteção, bem como crianças e jovens residentes em territórios com elevadas taxas de exclusão social e respostas institucionais residuais.

Para os jovens dos 19 aos 24 anos, o apoio previsto orientava-se para a sua inserção profissional, reforçando a sua empregabilidade ou garantindo a continuidade do acompanhamento em áreas estratégicas relevantes. Os familiares das crianças e jovens continuam a ser potenciais beneficiários do Programa, na mesma lógica de corresponsabilização anteriormente descrita.

Introduziu-se aqui a figura do “dinamizador comunitário”, recuperando-se a função do “mediador jovem urbano”, existente na primeira geração do Programa. O dinamizador comunitário passa a ser selecionado entre os jovens do território onde decorre cada projeto, exigindo-se e promovendo-se um perfil de liderança positiva, numa lógica de construção de modelos juvenis de referência na

comunidade, aquiescendo-se também a maior capacidade de estes jovens mobilizarem o envolvimento e a participação das crianças, jovens e outros vizinhos para as atividades do projeto.

Na 4.^a Geração aprovaram-se 134 projetos, com uma duração mínima de dois anos e máxima de três, podendo ser renovados anualmente, mediante parecer positivo da coordenação nacional do Programa. Esta geração caracterizou-se por um aumento do financiamento global alocado e por um ligeiro aumento do número de projetos aprovados face à anterior.

A 5.^a Geração do Programa Escolhas decorreu no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2015, tendo sido aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2012, de 9 de agosto⁷. Manteve-se a coordenação e tutela pelas mesmas entidades, assim como as cinco áreas estratégicas de intervenção. Num contexto de agravamento do desemprego juvenil em período de crise económica, reforçou-se o foco na promoção da empregabilidade dos jovens e na mobilização da sociedade civil e do setor empresarial local para uma participação mais ativa nos projetos.

Continuaram a estar incluídos como participantes diretos as crianças e jovens, entre os 6 e os 24 anos, provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, nomeadamente descendentes de imigrantes e/ ou de etnia cigana, que se encontrassem numa ou mais das seguintes situações: em absentismo escolar, com insucesso escolar, em abandono escolar precoce, em desocupação, com comportamentos desviantes, sujeitos a medidas tutelares educativas ou a medidas de promoção e proteção. Como participantes indiretos do Programa definiram-se as crianças e jovens que não se enquadrem nas características atrás definidas, ou cuja incidência de risco seja considerada menor do que nos participantes diretos. Além dos familiares das crianças e jovens previamente já considerados, alargou-se a adesão a outros públicos, tais como professores e

⁷ O Regulamento da 5.^a Geração do Programa Escolhas foi aprovado pelo Despacho Normativo n.º 17/2012, de 16 de agosto.

auxiliares das escolas que serviam os territórios, técnicos de ação social das autarquias, e as empresas que aderissem.

Estabeleceram-se requisitos de admissão para os dinamizadores comunitários, que incluíam a faixa etária (19 a 35 anos), uma escolaridade mínima (9.ºano) e máxima (12.ºano), e um horário parcial mínimo de 25 horas semanais, com um salário suportado por orçamento próprio. Os dinamizadores comunitários da anterior Geração apenas podiam transitar para este novo quadro regulamentar caso a sua avaliação de desempenho tivesse sido excecional.

Na premissa de que seria possível fazer mais e melhor com menos recursos, esta fase do Programa enfrentou algumas limitações orçamentais – a redução do financiamento nacional foi, porém, compensada por fundos comunitários. Nesta geração, foram aprovados 110 projetos, com uma duração de um ano, podendo ser renovados anualmente até um máximo de três, mediante o mesmo processo de autorização superior. Adicionalmente, a Coordenação Nacional do Programa aprovou ainda 31 micro projetos na área do empreendedorismo, com um carácter experimental e inovador e com uma duração não superior a um ano.

A 6.ª Geração do Programa Escolhas decorreu no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018 (3 anos) e foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2015, de 23 de dezembro⁸. O Programa manteve as cinco áreas estratégicas de intervenção: educação e formação; empregabilidade e emprego; participação, direitos e deveres cívicos e comunitários; inclusão digital e capacitação e empreendedorismo.

Esta geração destacou-se pelo alargamento do âmbito de intervenção à escala internacional, reconhecendo a importância de apoiar jovens das comunidades portuguesas no estrangeiro, bem como de apoiar o regresso de emigrantes e respetivos descendentes que se encontrassem numa situação de vulnerabilidade. Outra inovação desta geração foi o alargamento da faixa etária dos participantes diretos, passando a abranger crianças e jovens entre os 6 e os 30 anos.

⁸ O Regulamento da 6.ª Geração do Programa Escolhas foi aprovado pelo Despacho Normativo n.º 19-A/2015, de 12 de outubro

Estabeleceu-se, ainda, a impossibilidade de os dinamizadores comunitários das 4.^a e 5.^a Gerações do Programa Escolhas transitarem para esta nova geração.

O Programa financiou 112 projetos, 110 implementados em contexto nacional e 2 projetos-piloto implementados a título experimental no estrangeiro (Luxemburgo e Reino Unido). Os projetos implementados em Portugal tiveram a duração de um ano, com possibilidade de renovação anual via parecer positivo do Alto-Comissariado para as Migrações.

A 7.^a Geração do Programa Escolhas decorreu no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2020 (2 anos) e foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 151/2018, de 22 de novembro⁹. O Programa retomou o âmbito territorial de implementação exclusivamente nacional e estruturou-se em três áreas estratégicas de intervenção: educação, formação e qualificação; emprego e empreendedorismo; e dinamização comunitária, participação e cidadania. Nesta Geração estabeleceu-se que os projetos deveriam contribuir para a prevenção e combate à violência doméstica e a todas as formas de violência contra raparigas e mulheres, bem como para o combate à discriminação em razão do sexo, orientação sexual, identidade e expressão de género, características sexuais, origem racial e/ ou étnica, cor, nacionalidade, ascendência, território de origem, deficiência, incluindo formas de discriminação interseccional.

O limite etário dos participantes diretos dos projetos foi reduzido para os 6-25 anos, tendo sido adicionadas outras problemáticas além das anteriores, que justificariam a intervenção prioritária, designadamente a situação de crianças e jovens reclusos em estabelecimentos prisionais e vítimas de violência doméstica e de violência baseada no género, nomeadamente contra mulheres e raparigas, incluindo práticas tradicionais nefastas como a mutilação genital feminina e os casamentos forçados, precoces ou infantis.

⁹ O Regulamento da 7.^a Geração do Programa Escolhas foi aprovado por despacho do Alto-Comissário para as Migrações, homologado pela Secretária de Estado da Cidadania e Igualdade em 12 de dezembro de 2018.

Os projetos continuam a poder contratar dinamizadores comunitários a tempo parcial, com um horário máximo de 20 horas semanais.

A 7.^a Geração aprovou 103 projetos, com a duração de um ano, com a possibilidade de renovação, sob parecer positivo do ACM.

A 8.^a Geração do Programa Escolhas decorreu entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022 (2 anos) e foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2020, de 15 de setembro¹⁰.

A coordenação e tutela desta geração do Programa continuou a ser das mesmas entidades, bem como se mantiveram as três áreas estratégicas de intervenção: educação, formação e qualificação; emprego e empreendedorismo; e dinamização comunitária, participação e cidadania.

Entre os participantes diretos mantinham-se as crianças e jovens entre os 6 e os 25 anos oriundos de contextos socioeconómicos vulneráveis, que se encontrassem em situação de absentismo, insucesso ou abandono escolar precoce; desocupação, desemprego ou trabalho precário; comportamentos desviantes; sujeição a medidas tutelares educativas ou de promoção e proteção; reclusão; ou ainda vítimas de qualquer forma de violência ou discriminação. Os participantes indiretos abrangiam crianças e jovens da mesma faixa etária cuja situação de risco era menos acentuada ou que não se enquadravam nas problemáticas anteriormente referidas.

A 8.^a Geração introduziu a possibilidade de se contratarem dinamizadores comunitários com nível de qualificação 2, permitindo ainda a continuidade dos dinamizadores da geração anterior. Aquela foi prorrogada até junho de 2023 através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2022, de 28 de dezembro,

10 O Regulamento da 8.ª Geração do Programa Escolhas foi aprovado pelo Conselho Diretivo do Alto Comissariado para as Migrações e homologado pela Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, por despacho de 10 de dezembro de 2020.

de forma a acompanhar o calendário escolar das crianças e jovens participantes do Programa. Posteriormente, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2023, de 14 de julho, foi novamente prorrogada até setembro de 2023.

A 9.ª Geração foi aprovada nesse mesmo ano¹¹, prescrevendo-se a sua execução entre outubro de 2023 a setembro de 2026. O Programa Escolhas passou a estar integrado no Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ, I.P.), sob tutela do Ministério da Juventude e Modernização. Tem como missão normativa: a promoção da inclusão e integração social; a igualdade de oportunidades na educação e no emprego; o desenvolvimento de competências, o estímulo ao pensamento crítico e criativo; a valorização do poder educativo das artes e do desporto; o combate à discriminação social, a participação cívica e o reforço da coesão social.

Nesta última e presente Geração, optou-se por uma maior simplificação nas áreas estratégicas de intervenção, passando o Programa a estruturar-se em apenas duas áreas: 1) Educação, Formação e Emprego – visando contribuir para o sucesso escolar, para a redução do absentismo e abandono escolar, para a qualificação e formação profissional e para a promoção do emprego, empregabilidade e empreendedorismo, num contexto de transição digital; 2) Dinamização Comunitária e Cidadania – contribuindo para uma maior consciencialização sobre os direitos e os deveres cívicos e comunitários, e para a promoção das artes, do desporto, da cultura, da saúde, da educação não formal e da participação cidadã, formal e informal, com impacto no relacionamento interpessoal e intercultural, no bem-estar e na gestão do talento, assim como, para o estímulo do pensamento crítico e criativo.

O Programa manteve os participantes diretos da Geração anterior, abrangendo crianças e jovens entre os 6 e os 25 anos, provenientes de contextos socioeconómicos vulneráveis, com os mesmos critérios estabelecidos nas gerações anteriores para a distinção entre participantes diretos e indiretos. Os

¹¹ O Regulamento da 9.ª Geração do Programa Escolhas foi aprovado pelo Conselho Diretivo do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. e homologado pela Secretária de Estado da Igualdade e Migrações, por despacho de 30 de junho de 2023.

projetos mantêm a possibilidade de poder contratar dinamizadores comunitários em condições semelhantes previstas na Geração anterior.

Ainda no âmbito da 9.^a Geração, prevê-se a criação de uma Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) do Programa Escolhas que se pautará por um modelo de governação mais integrado, à semelhança do que tem sido feito em outras Estratégias e/ ou Programas (e.g. ENCP, ENIPSSA). Esta CTA será constituída por representantes de membros do governo responsáveis por diferentes áreas da tutela, com o objetivo de apoiar a tomada de decisão do Conselho Diretivo do IPDJ, I.P. e de dinamizar uma ação coordenada e concertada entre as áreas governativas responsáveis pela concretização da missão e objetivos do Programa.

Na geração em curso, foram aprovados 118 projetos, com maior duração prevista de início – um ano e meio, com possibilidade de renovação. Foi definida, pela primeira vez, a realização de uma avaliação externa global de todo o Programa, desde o seu início em Relativamente às 2001 até ao momento presente.

Ao nível do financiamento, o Programa Escolhas tem apresentado diversas alterações nas fontes e recursos mobilizados, do Programa Escolhas verificam-se alterações ao longo das suas nove gerações, refletindo mudanças de enquadramento político, prioridades estratégicas e ciclos de financiamento europeu. Tem vindo a ser financiado por verbas do Orçamento do Estado, com um forte envolvimento da Segurança Social e, em algumas gerações, da Educação, bem como de fundos europeus – apenas na 2.^a Geração ocorreu ter sido estritamente por via do Orçamento de Estado, nomeadamente, através de: Programas Operacionais Emprego, Formação e Desenvolvimento Social e Educação (1.^a geração); Programa Operacional para a Sociedade do Conhecimento (3.^a geração); Programa Operacional do Potencial Humano (4.^a e 5.^a geração); ou ainda do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (6.^o e 7.^a e 8.^a geração); e Pessoas 2030 (9.^a geração).

Importa destacar que a partir da 7.^a geração (2019) tem-se registado uma redução do financiamento público direto, passando o cofinanciamento dos projetos a ter um limite máximo de 85%, o que obriga as entidades parceiras a assegurar os 15% restantes. Este modelo mantém-se nas gerações seguintes, mesmo com

a entrada em vigor do novo ciclo de fundos europeus (Portugal 2030), incluindo os programas Pessoas 2030 e Algarve 2030, na 9.^a geração.

Importa referir que a esta redução acresce uma redução do valor máximo de financiamento entre a 6.^a e a 8.^a geração, parcialmente recuperado na atual geração, ainda que se mantenha abaixo do valor máximo alguma vez atribuído (2.^a geração - 98.000 €), mesmo quando somado o cofinanciamento de 15% dos promotores e parceiros do consórcio.

Ora, a evolução do financiamento do Programa Escolhas revela um percurso de crescente complexidade financeira. Se, por um lado, a integração de fundos europeus permitiu alargar o impacto e alinhar o Programa com agendas estratégicas nacionais e europeias, por outro, a redução da comparticipação pública integral coloca desafios operacionais e de sustentabilidade às entidades no terreno, o que, por sua vez, coloca em causa o acesso equitativo ao cofinanciamento, especialmente em contextos institucional e financeiramente mais frágeis, como é o caso de uma parte substantiva das organizações do setor não-lucrativo, ou da Economia Social e Solidária.

No anexo 1 encontra-se sistematizada a informação anteriormente referida.

2.2 Dos desafios do Programa aos desafios da sua avaliação

A relevância do Programa Escolhas é indiscutível, tendo promovido, ao longo de 24 anos, cerca de mil projetos locais em todo o território nacional, dedicados à inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos marcados por vulnerabilidades socioeconómicas, através de respostas inovadoras e adaptadas às necessidades específicas das comunidades. No entanto, esse potencial experimental tem sido limitado por fatores estruturais, como a rigidez das regras de financiamento, a sobrecarga burocrática e a ausência de um enquadramento estratégico nacional que reconheça e integre os resultados destas experiências em políticas públicas permanentes. Esta é uma observação que tem sido reconhecida e vastas vezes plasmada nas diversas avaliações externas realizadas a que o Programa está legalmente sujeito.

Todo o manancial de material produzido, resultante das reflexões geradas permitiu, ao longo das várias gerações do Programa, ligeiros reajustes, nomeadamente no que respeita às medidas e aos públicos-alvo. Contudo, um conjunto de fatores intrínsecos ao próprio desenho e funcionamento do Programa têm-se revelado desafiantes para uma melhor execução do processo de avaliação.

Entre estes encontram-se constrangimentos metodológicos e operacionais relacionados com a continuidade do Programa, a diversidade de projetos, públicos-alvo e contextos territoriais que dificultam a aplicação de uma grelha comum de análise e comprometem a comparabilidade entre projetos e entre as diferentes gerações do Programa. Como é sabido, cada nova geração redefine áreas estratégicas, idade-alvo e princípios de intervenção. Ainda que mais ou menos coincidentes com a geração anterior, essa descontinuidade dificulta a leitura longitudinal da implementação e dos resultados, entre outros constrangimentos que acarreta, nomeadamente para a sustentabilidade da intervenção e dos seus resultados.

A esta complexidade soma-se a ausência de indicadores e de dados padronizados, bem como a qualidade da informação gerada, revelando fragilidades na sistematização de informação limitadoras da realização de análises longitudinais consistentes. A plataforma AGIL democratizou o registo de atividades, mas as avaliações sucessivas apontam para lacunas na consistência e completude dos dados, variações na forma de codificar atividades e insuficiente exploração analítica ao nível local e a capacidade de uma análise transversal e de continuidade dos registos entre gerações, o que impede o acompanhamento dos participantes, fragilizando a análise dos resultados e impactos.

Desta forma, evidencia-se uma disfunção entre aquilo que se pretende avaliar — impacto, transformação, sustentabilidade — e o que efetivamente é medido, refletindo algum desajuste entre a missão do Programa e o que as práticas avaliativas conseguiram aplicar.

A um outro nível, ao longo dos anos, a exigência associada ao processo de avaliação — tanto externa como interna —, que deveria representar um aspeto positivo e potenciador de aprendizagem, tem vindo a criar questionamentos sobre a sua utilidade. Para muitos técnicos e equipas locais, a avaliação é encarada como

um exercício burocrático, redundante e pouco valorizado, percepção que poderá condicionar a disponibilidade e o grau de envolvimento destes atores nos momentos de avaliação externa, com impactos diretos na qualidade e representatividade dos resultados obtidos.

A percepção de burocratização do processo de avaliação tem contribuído para a sua descredibilização, com efeitos que se fazem sentir a vários níveis, desde logo na degradação progressiva das condições em que a avaliação externa tem sido realizada. Enquanto nas primeiras gerações o processo avaliativo decorria ao longo de cerca de dois anos, nas mais recentes o seu tempo de execução foi reduzido a apenas três meses, impedindo a profundidade da análise. Esta dimensão do tempo dedicado à avaliação influencia sobretudo a componente qualitativa, dificultando uma compreensão mais densa dos processos de mudança social promovidos pelos projetos, agravada pela heterogeneidade territorial e de públicos, que só o recurso a uma abordagem metodológica multimétodo ou até um acompanhamento longitudinal conseguiria captar.

Esta percepção de descredibilização é também alimentada pela insuficiente concretização das recomendações consideradas mais estruturais, formuladas ao longo do tempo por diferentes equipas de avaliação externa. Ao invés, a sua concretização tem sido, regra geral, limitada a ajustes pontuais, sem se traduzir numa revisão mais profunda, o que pode justificar o facto de passadas mais de duas décadas o Programa Escolhas ainda continue a atuar numa lógica de projeto "(...) experimental e, portanto, finito" (Guerra, 2014), não contendo ainda "os ingredientes necessários para fundamentar e disseminar algumas das novas e inovadoras políticas públicas" (Costa, et al., 2022, pp. 102).

Ora, o principal desafio que se coloca ao Programa Escolhas é, portanto, duplo. Por um lado, a necessidade de clarificar a sua ambição enquanto programa experimental — definindo com rigor os problemas estruturais que pretende abordar e os mecanismos de mudança que pretende ativar. Por outro, a urgência de garantir sustentabilidade e continuidade às transformações geradas localmente, evitando que estas se diluam com o fim do financiamento. Isto implica uma revisão crítica da teoria da mudança vigente e uma aposta numa avaliação capaz de sistematizar e analisar uma bateria de informações quantitativas e qualitativas, integrando, nomeadamente a "voz" dos participantes, que coloque a

descoberto os resultados e os impactos transformadores das trajetórias de vida dos jovens e das dinâmicas comunitárias.

A presente avaliação procurará contribuir, na medida do possível, com produção de conhecimento que permita aos responsáveis políticos responder a estes desafios.

3. Princípios e Objetivos do Sistema de Informação para a Monitorização e Avaliação do Programa Escolhas

A construção de um sistema de informação robusto para a monitorização e avaliação do Programa Escolhas constitui um pilar estratégico para a sua governação. Inspirado nas boas práticas internacionais, designadamente nas orientações da OCDE (2024) e do Banco Mundial (2007; 2012), este sistema assume-se como um instrumento estratégico de apoio à gestão, à prestação de contas e à aprendizagem institucional, enquanto reforça a capacidade de o Programa gerar evidência empírica sobre os seus impactos, contextos e mecanismos de mudança.

Princípios orientadores

O sistema de informação deve reger-se por um conjunto de princípios fundamentais:

- **Orientação para os resultados:** o sistema deve ir além da mera contabilização de atividades, focando-se na identificação de mudanças reais e mensuráveis nos destinatários e nos territórios, em consonância com a Teoria da Mudança do Programa.

- **Utilidade e relevância:** os dados recolhidos devem responder a necessidades de decisão, gestão, responsabilização e prestação de contas (*accountability*), assegurando pertinência para os diferentes públicos: decisores políticos, técnicos, parceiros locais e destinatários.
- **Rigor e fiabilidade:** a qualidade metodológica deve ser assegurada por definições padronizadas de indicadores, metainformação clara e validação de fontes.
- **Transparência e responsabilização:** o sistema deve favorecer e permitir o *report* regular e a produção de sínteses públicas.
- **Participação e apropriação:** os atores do terreno — projetos, parceiros e beneficiários/destinatários — devem ser envolvidos nos processos de recolha, validação e interpretação dos dados, reforçando o sentido de pertença e legitimidade da informação.

Objetivos operacionais

O sistema de informação deve cumprir um conjunto de objetivos estratégicos e operacionais:

1. **Monitorizar a execução** das ações do Programa Escolhas, em articulação com os seus planos de atividades e metas físicas e financeiras;
2. **Avaliar resultados e impactos**, através de indicadores que traduzam a evolução dos públicos-alvo em domínios como o sucesso escolar, a integração socioprofissional, a cidadania ativa e a inclusão digital;
3. **Analisar os contextos de intervenção**, através de uma base de dados com indicadores territoriais e estruturais que permitam compreender os fatores que influenciam a eficácia do Programa;

4. **Informar a gestão**, produzindo dados úteis e em tempo útil para ajustar as estratégias e otimizar recursos;
5. **Apoiar o desenho de políticas públicas**, fornecendo evidência empírica sobre o que funciona, em que condições e para quem, com base em dados longitudinais e desagregados;
6. **Promover a cultura da avaliação e do conhecimento**, disponibilizando informação de forma aberta e acessível, para que diferentes públicos — incluindo beneficiários e sociedade civil — possam acompanhar e interagir com os resultados do Programa.

Estrutura e componentes

Para operacionalizar este quadro, o sistema de informação do Programa Escolhas será constituído por três bases de dados interligadas através de uma chave comum:

- **Base de dados de contexto**: agrega dados estatísticos e administrativos sobre os territórios de intervenção (e.g. demografia, rendimentos, emprego/desemprego, habitação, educação), organizados em dimensões estratégicas no âmbito do Programa Escolhas. Esta base é acompanhada de metainformação contendo a definição do indicador, unidade, fonte e periodicidade de recolha, assegurando transparência e replicabilidade;
- **Base de dados de projetos Escolhas**: centrada nos projetos da 4.^a à 9.^a geração, inclui indicadores de caracterização e implementação (atividades realizadas, recursos utilizados), de *outputs* (sessões realizadas, participantes abrangidos) e de resultados e impactos alcançados;
- **Base de dados de participantes**: pretende recolher dados sociodemográficos dos participantes, permitindo a análise desagregada e

longitudinal das suas trajetórias, com base nos registos existentes na plataforma AGIL.

4. Proposta de Sistema de Informação para a Monitorização e Avaliação do Programa Escolhas

4.1. A operacionalização do Sistema de Informação de Monitorização e Avaliação

A proposta de sistema aqui presente procura responder à necessidade de:

- Ter um sistema de informação alinhado com os seus objetivos estratégicos e com a Teoria da Mudança do Programa;
- Promover a integração entre monitorização contínua e avaliação de resultados e impactos;
- Criar um sistema que seja útil para aferir a coerência, a eficácia e a relevância das intervenções, em linha com os critérios de avaliação definidos;
- Promover a integração de dados administrativos, estatísticos e qualitativos;
- Desenvolver indicadores claros, relevantes e úteis, desagregados territorialmente, por projeto e Geração Escolhas;
- Criar um sistema de informação que seja tecnicamente eficaz e exequível, que siga os princípios S.M.A.R.T. (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound*), plasmando as melhores práticas internacionais ao nível da construção de sistemas de informação para a monitorização e avaliação de políticas públicas.

4.1.1. Base de dados de contexto

Tendo uma forte ancoragem territorial, o Programa Escolhas — ao longo das suas diferentes Gerações — exige uma leitura contextualizada da realidade em que se insere. A sua monitorização e avaliação não podem, por isso, ser dissociadas de um conjunto de indicadores quantitativos de contexto, organizados em múltiplas dimensões interrelacionadas e estratégicas no âmbito do Programa Escolhas — Demografia, Educação, Emprego e Desemprego, Rendimento, Proteção Social, Habitação, Saúde e Bem-Estar, Justiça e Conduas de Risco, Cultura, Mobilidade e Participação Cívica — que permitam captar, de forma integrada, as diversas dinâmicas sociais e territoriais onde o Programa intervém, complementando a compreensão dos fatores que influenciam a sua eficácia.

Esta abordagem exige uma análise multinível — nacional, regional e local (município ou freguesia, idealmente) — que permita interpretar com rigor os desafios e vulnerabilidades das comunidades abrangidas. Idealmente, essa análise deveria alcançar uma escala mais fina, tanto em termos territoriais como no acesso a indicadores não oficiais identificados localmente, aproximando-se dos bairros e lugares concretos onde os projetos se desenvolvem.

Contudo, persistem limitações significativas, quer no acesso e disponibilidade de dados com esse nível de desagregação (subseção estatística), quer no que respeita à comparabilidade e qualidade da informação existente, o que inviabilizaria uma monitorização permanente no futuro.

Nesse sentido, a maioria dos indicadores selecionados e sugeridos nas dimensões anteriormente mencionadas são dados estatísticos e administrativos que se encontram disponíveis em diversas fontes oficiais – Instituto Nacional de Estatística (INE), Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGECC), Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD), Estatísticas da Justiça, Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, Serviço Nacional de Saúde – bem como na [DataLABOR](#) e [LxStat](#), plataformas agregadoras de informação estatística desenvolvidas pelo CoLABOR.

O critério adotado baseou-se na seleção de um número restrito de indicadores por dimensão, suficientemente representativos e abrangentes para permitir uma

caracterização consistente do território e da dimensão em análise, situando-os comparativamente face ao contexto nacional e regional (NUTS II, III ou concelho), de acordo com o nível de desagregação correspondente – e.g. comparação dos dados da freguesia em que os projetos decorreram face às demais freguesias e média concelhia, do concelho em causa face aos restantes da região e à média regional, e assim por diante.

Sempre que possível, o período cronológico considerado para a recolha de informação dos indicadores acompanha o período de vigência do Programa Escolhas, iniciando-se em 2001 e estendendo-se até ao momento mais recente com dados disponíveis.

A operacionalização deste sistema visa assegurar a produção contínua e sistemática de informação útil, rigorosa e acessível, reforçando a capacidade do Programa para monitorizar a concretização dos seus objetivos, sustentar processos avaliativos robustos e apoiar decisões informadas, estratégicas e orientadas para a análise retrospectiva e prospetiva dos resultados almejados.

Justificação da escolha de indicadores

Os indicadores sugeridos (ver anexo 2) pretendem abarcar o mais possível as principais dimensões estruturais que influenciam a integração social plena de crianças, jovens e dos respetivos agregados familiares e comunidades tipicamente abrangidas pelo Programa. A sua seleção visa captar os fatores socioeconómicos e territoriais que moldam os percursos de inclusão e as oportunidades de desenvolvimento destes públicos-alvo. Conforme se identificou acima, priorizam-se indicadores com o máximo nível de desagregação territorial, para efeitos de uma maior depuração territorial dos efeitos de contexto, contudo nem sempre existem ao nível mais granular, pelo que se incluem também variáveis de interesse de nível meso (distrital e regional) e macro (nacional).

Cada indicador incluído nesta base é acompanhado de metainformação — definição, unidade de medida, fonte e periodicidade de recolha — garantindo a sua transparência, comparabilidade e replicabilidade ao longo do tempo.

Na dimensão Demografia, os indicadores selecionados permitem caracterizar as dinâmicas da população residente nos territórios, com destaque para a evolução da distribuição etária, os rácios de dependência juvenil e sénior, a dimensão média dos agregados domésticos, a incidência de famílias monoparentais e a presença de população migrante.

O instrumento estatístico 'Estimativas Anuais da População' permite a recolha anual de informação (ano n-1) relativa a quatro dos indicadores selecionados, com desagregação ao nível do município. Já os indicadores associados à composição das famílias são obtidos através dos Censos da População, que, apesar da limitação temporal (decenal), constituem uma fonte essencial por disponibilizarem informação detalhada ao nível mais micro do território — a freguesia.

Os indicadores associados ao tema da Educação - uma das áreas centrais da intervenção do Programa Escolhas - permitem analisar o sucesso escolar da população residente, com desagregações variadas como região, município e nas freguesias, e também ao nível mais fino dos agrupamentos escolares, como no caso da taxa de retenção e desistência.

Incluem-se ainda os indicadores de contexto 'Equidade por ciclo de ensino', com desagregação ao nível do município, e 'Competências digitais', disponível ao nível da região — ambas dimensões que se pretendem melhorar com as atividades do Programa.

No que respeita à dimensão Emprego, particularmente relevante para o grupo etário dos 16 aos 24 anos, os indicadores de contexto selecionados — como a taxa de emprego por grupo etário ou tipo de contrato dos trabalhadores por conta de outrem — permitem aferir, respetivamente, o nível de integração dos jovens no mercado de trabalho e a qualidade dessa integração, à escala regional e municipal. A situação de desemprego é analisada através da taxa de desemprego regional, do número de jovens com menos de 25 anos inscritos nos centros de emprego e da proporção de agregados familiares com crianças dependentes em que ambos os responsáveis estão desempregados.

Adicionalmente, o indicador referente aos jovens que não estudam, não trabalham, nem frequentam formação — os chamados jovens NEET — permite sinalizar situações de maior vulnerabilidade social entre os jovens da região.

Rendimento, Condições de vida e Vulnerabilidades

Aos indicadores de rendimento e desigualdade disponíveis ao nível do município associam-se indicadores de contexto que permitem analisar situações de pobreza monetária e exclusão social. Embora esta informação esteja apenas disponível para as NUTS II a partir de 2017, continua a ser relevante para posicionar as regiões, nos anos mais recentes, face às condições de vida da população.

Adicionalmente, a taxa de incidência de crianças e jovens acompanhadas pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) contribui para sinalizar situações de vulnerabilidade diretamente relacionadas com o grupo etário do Programa Escolhas.

Proteção social

Os indicadores de proteção social selecionados – beneficiários de abono de família, de rendimento social de inserção, prestação social única, ação social escolar - permitem identificar fragilidades socioeconómicas da população com menos de 24 anos, ao nível do município.

A inclusão de indicadores complementares, como a “Proporção de beneficiários de Complemento Solidário para Idosos (CSI) na população residente com 65 ou mais anos” e o número de beneficiários de subsídio social de desemprego, contribui para uma leitura mais abrangente das vulnerabilidades dos agregados familiares, em diferentes fases do ciclo de vida.

Habitação

Na dimensão Habitação, os indicadores selecionados permitem caracterizar as condições de acesso, qualidade e esforço financeiro associado à habitação nos territórios abrangidos pelo Programa Escolhas. A informação disponível para as NUTS II, como a taxa de privação severa das condições da habitação, a taxa de sobrelotação, a taxa de sobrecarga das despesas em habitação e a carga mediana dessas despesas, permite avaliar situações de precariedade habitacional e vulnerabilidade económica associada ao custo da habitação.

A nível municipal, os indicadores referentes ao valor mediano das rendas por metro quadrado de novos contratos de arrendamento e ao valor mediano das vendas de alojamentos familiares oferecem uma leitura mais precisa da evolução dos mercados locais de habitação. A estes dados junta-se o número de fogos de habitação social por município e região, fundamental para aferir a resposta pública à exclusão habitacional e às necessidades de alojamento das populações mais vulneráveis.

Saúde

A dimensão da saúde integra um conjunto diversificado de indicadores, maior que nas demais dimensões, como o objetivo de analisar condições de saúde, acesso aos cuidados, mortalidade e bem-estar subjetivo da população, com especial atenção aos grupos etários mais jovens. Os dados estão disponíveis em diferentes níveis geográficos — nacional, regional (NUTS II), municipal e, em alguns casos, ao nível dos agrupamentos de centros de saúde (ACES/ULS).

Para efeitos de avaliação do Programa Escolhas, esta listagem abrangente de indicadores permitirá identificar fragilidades estruturais e riscos específicos que afetam crianças, jovens e os seus agregados familiares nos territórios abrangidos pelos projetos. No entanto, reconhece-se que, para efeitos de monitorização futura, será necessário reduzir e circunscrever o número de indicadores, de forma a garantir a sua viabilidade operacional e continuidade ao longo do tempo.

Justiça e condutas de risco

A dimensão Justiça e Condutas de Risco integra indicadores que permitem identificar situações de exposição à violência, à criminalidade e à delinquência juvenil, bem como a resposta institucional do sistema de justiça face a estes fenómenos.

A análise do número de crimes por nível (1, 2 e 3), com desagregação municipal, e das participações por criminalidade violenta e grave ao nível distrital, permite captar o grau de insegurança percebida e objetiva nos territórios. A estes dados

soma-se o número de ocorrências de Delinquência Juvenil (DJ) e de Criminalidade Grupal (CG) registadas pelas Forças de Segurança, relevantes para compreender dinâmicas de risco associadas à população-alvo do Programa.

A resposta judicial e educativa é analisada através dos dados sobre jovens (entre os 12 e os 16 anos) em Acompanhamento Educativo ou em Internamento em Centro Educativo, bem como pelo rácio de condenados/arguidos jovens em processos-crime julgados nos tribunais judiciais de 1.^a instância, com informação desagregada por comarca. Estes indicadores permitem avaliar a dimensão repressiva e preventiva do sistema face aos comportamentos desviantes na juventude.

Participação cívica

A dimensão Participação Cívica procura aferir o grau de envolvimento dos cidadãos nos processos democráticos, enquanto expressão da integração social e da pertença comunitária. A taxa de abstenção, desagregada ao nível da freguesia, é o principal indicador disponível para esta análise, permitindo captar padrões de afastamento face à vida política e institucional.

Foram considerados os dados de abstenção em diferentes atos eleitorais — eleições autárquicas (Câmaras Municipais e Assembleias de Freguesia), legislativas (Assembleia da República) e presidenciais — de modo a refletir os vários níveis de participação e confiança dos eleitores nas instituições democráticas. A persistência de elevados níveis de abstenção em certos territórios pode sinalizar dinâmicas de exclusão, desconfiança institucional ou desinteresse cívico, aspetos especialmente relevantes no contexto do Programa Escolhas.

Cultura

A seleção dos indicadores de contexto na área da cultura tem como objetivo enquadrar o grau de acesso e participação das comunidades em atividades culturais e desportivas — dimensões essenciais para a inclusão social e o desenvolvimento integral de crianças e jovens. Os indicadores escolhidos permitem avaliar tanto a oferta como a fruição cultural nos territórios, bem como o envolvimento das instituições escolares em iniciativas educativas e culturais. A

disponibilidade de dados desagregados por NUTS II, NUTS III e município possibilita captar dinâmicas territoriais diferenciadas. Por sua vez, variáveis como o número de espetadores por habitante ou a proporção de visitantes escolares em museus permitem aferir, ainda que indiretamente, o grau de articulação entre as políticas culturais e educativas locais, contribuindo para a identificação de contextos com maior vulnerabilidade cultural.

Mobilidade

A mobilidade assume um papel central na análise do acesso da população a bens e serviços essenciais, nomeadamente nas áreas da educação, do emprego, da habitação, da saúde e da cultura, entre outras. A inclusão de indicadores de contexto de base censitária, com elevada desagregação espacial (ao nível das freguesias), permite enriquecer os diagnósticos locais e compreender melhor as barreiras estruturais e as desigualdades territoriais. Estes indicadores possibilitam mapear padrões de mobilidade quotidiana e avaliar a relação entre organização do território e inclusão social.

Reforça-se que a leitura destes indicadores de contexto deve ser complementada, sempre que possível, com informação local de natureza quantitativa, suscetível de ser compilada por associações e entidades locais e utilizada na elaboração dos diagnósticos territoriais. A esta dimensão deve ser acrescentada informação qualitativa, fundamental para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas específicas dos territórios e das comunidades abrangidas. Esta combinação de dados permite identificar as situações de partida (*baselines*) e acompanhar a sua evolução ao longo do tempo, contribuindo para isolar, tanto quanto possível, o efeito de cada projeto (ou conjunto de projetos) nas transformações observadas nos territórios.

4.1.2. Base de dados de projetos Escolhas

A base de dados dos projetos integra o sistema de informação concebido para a monitorização e avaliação do Programa Escolhas, constituindo-se como um instrumento essencial para compreender a diversidade de intervenções desenvolvidas e os seus contributos para os objetivos estratégicos do Programa.

Esta base (ver anexo 3), a partir da informação registada na plataforma AGIL pelos próprios projetos ao longo da sua execução, constitui o principal repositório de informação administrativa do Programa Escolha, tem como objetivo sistematizar e tornar comparável a informação relativa aos projetos implementados entre a 4.^a e a 9.^a geração, sempre que a informação o permitir, promovendo uma análise transversal e longitudinal dos seus principais traços estruturais, das modalidades de implementação e dos resultados obtidos. A sua construção foi orientada para garantir utilidade analítica, coerência metodológica e exequibilidade técnica, a partir da informação efetivamente disponível.

Uma parte desta base assenta nos indicadores quantitativos registados. Estes dados dizem respeito a elementos estruturais dos projetos, execução de atividades, recursos mobilizados e públicos abrangidos, permitindo uma leitura comparável entre diferentes projetos, territórios e gerações do Programa. Importa mencionar que para a construção da base é fundamental o acesso à base de dados de *back-end*.

Outro tipo de informação que podemos encontrar nas plataformas AGIL são documentos elaborados pelas equipas dos projetos. Entre estes documentos, encontram-se os relatórios de avaliação dos projetos, os quais incluem diversos campos de texto que se perspetiva serem uma fonte promissora de informação qualitativa sobre diferentes aspetos do funcionamento dos projetos e dos seus resultados.

A estrutura dos relatórios sofreu mutações ao longo do tempo, sendo frequente encontrarmos nos relatórios de uma geração campos de texto que não reemergem em gerações subsequentes¹².

Existe, ainda assim, um número considerável de campos que são transversais aos modelos de relatório das várias gerações. Por exemplo, a fundamentação de resultados ou as sínteses conclusivas dos projetos podem conter informação valiosa sobre a eficácia e a sustentabilidade dos resultados dos projetos – e, por via disso, contribuir para a resposta às questões de avaliação. A proposta metodológica que a seguir se descreve sucintamente, procura colmatar a necessidade de se recolher, identificar, analisar e reportar – de forma extensiva e substantiva – um corpus de texto muito amplo e heterogéneo que narra, pela redação das suas coordenações, os processos de desenvolvimento individual, familiar e comunitários identificados ao longo da sua implementação.

Assim, a análise sistemática do conteúdo destes campos – e também de alguns campos que surgem nos modelos de relatório das gerações mais recentes do programa – reveste-se de enorme interesse para a avaliação do programa. Todavia, constitui também uma tarefa desafiante. O número de documentos a analisar, a sua extensão e mesmo a divergência de formatos disponibilizados pelas plataformas AGIL¹³ obrigam ao desenvolvimento de um método que responda ao imperativo de sofisticação e completude do exercício de avaliação sem comprometer os naturais constrangimentos decorrentes dos prazos definidos. Nesse sentido, a equipa propõe uma solução técnica composta por quatro fases sequenciais - extração, parametrização, armazenamento e apuramento. Por sua vez, estas fases assentam em três módulos tecnológicos centrais: motor de classificação, base de dados e módulo de cálculo.

¹² É o caso dos campos “Auto-avaliação do desempenho do consórcio” (constantes nos relatórios da 4ª geração) ou “Evidências de autonomização de projetos ou atividades por indivíduos na comunidade” (6ª geração).

¹³ Por exemplo, a interface da plataforma AGIL 4G apenas apresenta os relatórios como páginas HTML, enquanto nas plataformas de gerações posteriores já é possível descarregar versões em PDF. O acesso ao *back-end* das plataformas mais antigas hipoteticamente poderia permitir uma maior eficiência, dado que a etapa de recolha por *web scraping* seria substituída pelo acesso aos ficheiros armazenados após submissão pelas equipas (e.g..txt ou de outro formato), já mais depurados para a análise que se perspetiva realizar.

O processo começa pela extração automatizada dos textos dos relatórios de avaliação dos projetos. Consoante o formato disponível em cada geração, o texto será extraído das versões PDF destes relatórios ou através de *web scraping* das próprias páginas HTML correspondentes ao relatório.

Cada documento extraído é posteriormente alimentado num motor de classificação, que procede à sua análise e anotação segundo um *schema* de parametrização produzido pela equipa. Este *schema* estabelece os critérios de classificação da informação em função das questões de avaliação. Dada a complexidade semântica da linguagem utilizada e a heterogeneidade dos relatórios de avaliação, esta etapa assenta num *Large Language Model* (LLM) especializado e customizado para o efeito. O resultado desta fase é um conjunto estruturado de metadados e atributos que representa os elementos relevantes para cada relatório de avaliação ao nível de cada geração.

Os dados parametrizados extraídos de cada relatório de avaliação pelo motor de classificação são, então, armazenados numa base de dados que servirá como repositório principal para a fase de apuramento.

Por fim, os apuramentos são realizados através de um módulo de cálculo, que reúne os múltiplos conteúdos associados aos vários parâmetros definidos. Este módulo reúne toda a algoritmia necessária ao cálculo dos indicadores de análise. As heurísticas aplicadas nos processos de parametrização do segundo módulo, assim como os apuramentos do terceiro, serão sujeitos a testes de validação pela equipa de avaliação, que realizará as diligências necessárias para robustecer os parâmetros e resultados. Uma vez apurados, estes indicadores são, também eles, armazenados na base de dados, a fim de possibilitar a realização de análises de conteúdo comparativas entre grupos de projetos ao nível de cada geração, bem como as trajetórias de evolução do programa ao longo das suas gerações.

A articulação entre a informação quantitativa recolhida pelo Programa e a informação qualitativa de carácter mais descritivo dos relatórios finais de avaliação de cada projeto permitirá captar a complexidade das intervenções e os seus efeitos nos indivíduos, nas comunidades e nos territórios. A base de caracterização dos projetos está, por isso, desenhada para ser flexível, adaptável e cumulativa,

assegurando uma leitura robusta da ação desenvolvida pelo Programa Escolhas, tanto quanto possível ao longo do tempo, e contribuindo para o reforço de uma cultura de monitorização, avaliação e melhoria contínua das políticas públicas de inclusão social. Dito isto, a equipa está ciente de que uma parte significativa da informação apenas estará disponível para as gerações mais recentes, o que poderá representar uma limitação na comparação longitudinal e intergeracional, porém poderá alavancar propostas que garantam uma maior facilidade e exequibilidade de formulários de registo internos para processos de monitorização e avaliação vindouros, potencialmente inspiradores de boas-práticas e *benchmarking* para outros programas governamentais análogos promovidos por outros organismos públicos (e.g. Contratos Locais de Desenvolvimento Social).

4.1.3. Base de dados de participantes

A base de dados dos participantes do Programa Escolhas constitui um dos três eixos fundamentais do sistema de informação proposto para a monitorização e avaliação do Programa. A sua criação responde à necessidade de dispor de uma infraestrutura de dados capaz de captar informação ao nível dos públicos, de forma estruturada e comparável, sejam os destinatários diretos e/ou indiretos das intervenções — crianças, jovens, famílias e outros públicos da comunidade.

A proposta aqui apresentada (ver anexo 4) resulta, pois, de uma análise crítica à informação atualmente disponível nas plataformas AGIL. Esta revelou um conjunto significativo de limitações, desde logo o facto de apenas ser possível dispor de informação individual ao nível dos participantes a partir da base de dados da 8ª geração do Programa. Cumulativamente, a dispersão de dados relevantes por campos de texto abertos (*long strings*), a escassa identificação de dimensões sociodemográficas e a ausência de classificação analítica de diferentes trajetórias evolutivas dos participantes ao longo da execução dos projetos são outros constrangimentos que urgem ser debelados no futuro, sob pena de não ser exequível uma avaliação minuciosa dos processos, resultados e impactos (previstos, imprevistos e alcançados) do Programa Escolhas ao nível dos principais destinatários e das mudanças nas suas vidas.

O desenho da base sistematiza a informação disponível, alinhado com os princípios orientadores definidos na proposta técnica de avaliação — nomeadamente a utilidade, comparabilidade, transparência e orientação para resultados — e visa assegurar a recolha e tratamento de dados que permitam:

- Caracterizar de forma desagregada os públicos-alvo, por idade, sexo, nacionalidade, situação escolar e outras variáveis relevantes e disponíveis – cruzamento com geração do Programa, território, projeto;
- Relacionar padrões de adesão e participação dos indivíduos e grupos com os resultados e impactos esperados em domínios como o sucesso escolar, a inclusão digital, a integração socioprofissional, assim como a dinamização comunitária e a participação cívica;
- Fornecer evidências empíricas robustas para a avaliação de: i) mecanismos de mudança nos indivíduos e grupos de destinatários atribuíveis às atividades dos projetos, ii) resultados e eficácia e iii) impactos estruturais e duradouros das intervenções.

Para a integração e subsequente análise da informação que se considera relevante, embora dispersa em campos de texto abertos, seguir-se-á a mesma estratégia metodológica de tratamento e análise de dados em formato *long string* que se descreveu para a construção da base de dados dos projetos – *extração, parametrização, armazenamento e apuramento* de informação – desta feita, com o intuito de se construir uma arquitetura de análise de conteúdo comparável entre diferentes perfis de indivíduos e grupos de destinatários por projeto, território e geração do Programa.

Importa fazer-se aqui uma ressalva. A insuficiência, heterogeneidade e inconsistência da informação registada nas plataformas AGIL sobre os participantes serão constrangimentos à construção do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), tal como este foi proposto em sede de candidatura. Embora as AGIL incluam variáveis de caracterização elementar como sexo, idade, nacionalidade, situação escolar, as plataformas não contemplam dimensões centrais da vulnerabilidade social exigidas pelo modelo de IVS proposto assente em determinadas características sociodemográficas, económicas e culturais dos participantes (pelo menos, dos destinatários diretos) – e.g. composição do

agregado familiar, grau de escolarização e situação perante o emprego dos ascendentes, condições habitacionais, co-residentes em situação de dependência ou com incapacidades, identidades étnico-culturais minoritárias, medidas de promoção e proteção aplicadas – , assim como de variáveis de resultado (ou *outcome variables*) – e.g. indicadores objetivos e subjetivos de saúde e bem-estar (físico e psicológico), indicadores subjetivos de preconceito e discriminação, indicadores de acesso a serviços públicos, a respostas e/ou a apoios sociais, indicadores de empoderamento (cívico, cultural, político), entre outras que se associem a trajetórias de maior inclusão e integração social.

Para que a base de dados relativa aos participantes possa efetivamente alimentar o IVS, seria necessário alargar o leque de variáveis recolhidas de forma sistemática pelas AGIL, definindo-se critérios padronizados de preenchimento e garantindo-se as condições técnicas e operacionais para uma recolha fidedigna, consistente e sistemática da informação sobre os participantes, o que se espera poder vir a ser possível no futuro. Tentar-se-á, no âmbito deste processo avaliativo, compilar e analisar a máxima informação qualitativa disponível nos relatórios de progresso e finais de cada projeto, com o fito de se construir provisoriamente um acervo de indicadores que se possam traduzir em variáveis quantitativas (binárias, categóricas e ordinais).

4.2. Premissas, constrangimentos e limitações

As três bases de dados que integram o Sistema de Informação para a monitorização e avaliação do Programa Escolhas aqui proposto são, não apenas uma ferramenta de monitorização, mas um suporte estratégico à avaliação baseada na teoria da mudança do Programa Escolhas, permitindo uma leitura tão fina quanto possível dos efeitos da intervenção sobre os seus participantes.

Considera-se que esta proposta constitui uma versão preliminar do sistema de informação que desejavelmente será implementado posteriormente e finda esta avaliação. Neste sentido, esta proposta deverá ser, por um lado afinada, face à informação disponível e por outro deverá servir de piloto para a estabilização de uma proposta de sistema de informação que de forma eficaz, eficiente e exequível

responda proficuamente às necessidades de monitorização e avaliação do Programa.

O sistema proposto assenta em quatro premissas fundamentais: (i) a integração de dados quantitativos e qualitativos, extraídos de diversas fontes e formatos; (ii) a capacidade de gerar evidência robusta e desagregada sobre os impactos das intervenções no tempo e nos territórios; (iii) a utilidade analítica da informação recolhida para sustentar decisões estratégicas e avaliativas; iv) a implementação progressiva — com apoio técnico e metodológico — que contribua para consolidar uma cultura institucional de recolha e análise de dados orientada para o conhecimento, a decisão e a melhoria contínua.

A operacionalização deste sistema enfrenta vários constrangimentos. Destaca-se, desde logo, a dispersão e a despadronização da informação existente nas plataformas AGIL, nomeadamente através do uso extensivo de campos abertos (*long strings*) o que dificulta a análise estruturada dos dados intrageracionais.

Esta dispersão de dados coloca-se também a um nível intergeracional. A fragmentação entre gerações do Programa, com alterações sucessivas nos critérios de elegibilidade, áreas estratégicas e metodologias de registo, constitui outro obstáculo à comparabilidade e à análise entre diferentes gerações. Esta descontinuidade compromete a consistência da informação e dificulta a avaliação de resultados e impactos a longo prazo.

Outro sério constrangimento que se coloca é a insuficiente informação sobre os participantes. Tendo sido iniciado o registo individual apenas na 8ª geração, a informação registada apresenta fortes limitações, primeiro porque dispõe de uma fraca exploração de dimensões sociodemográficas e da trajetória dos participantes e, segundo porque não permite fazer o acompanhamento do mesmo participante entre gerações.

Por fim, importa lembrar que a eficácia do sistema de informação agora proposto dependerá dos seguintes três pressupostos: i) estabilização do quadro de monitorização e avaliação do Programa, após a versão finalizada da Teoria da Mudança do Programa - por outras palavras, definir-se cabalmente o que se

pretende monitorizar (insumos e recursos, execução, processos de mudança, resultados imediatos) e avaliar periódica e estruturalmente (avaliação orientada para processos, resultados e impactos), bem como determinar as formas mais eficientes e eficazes de o fazer; ii) existência de vontade e capacidade política de coordenação e articulação interinstitucional, bem como a disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos para esse fim; e iii) aquiescência política e institucional de que a informação recolhida no âmbito da monitorização e avaliação terá finalidades múltiplas, de entre as quais se destacam os efeitos de *policy learning* - ao nível do desenho do Programa, das condições necessárias para a sua implementação, das mutáveis exigências ao nível da sua gestão central (governamental) e local (organizações e consórcios promotores), da capacitação endógena (intra-governamental) e exógena (organizacional e social), o que exige uma lógica permanente de co-produção e partilha de conhecimentos (multinível e de maneira integrada e participada) para que se possam depurar contextual e estruturalmente as condições de sucesso do Programa, especialmente ao nível da sua cobertura, resultados e impactos.

De forma interdependente, estes três grandes pressupostos são o garante de que os fenómenos de exclusão social em causa são melhor conhecidos, para serem mais bem respondidos e prevenidos, como para ainda gerarem efeitos positivos de *spillover* em outros programas e políticas públicas análogos.

5. Próximos passos

Tendo como horizonte a produção do Relatório Inicial – com entrega prevista para 19 de setembro - a atenção da equipa volta-se agora para um elemento estruturante do processo de avaliação, a revisão crítica da Teoria da Mudança do Programa Escolhas e respetiva narrativa aprofundada, para o qual contribuirão várias tarefas.

Algumas destas tarefas encontram-se já numa fase avançada dos trabalhos, tendo inclusivamente contribuído para a elaboração deste entregável, nomeadamente a análise da evolução legislativa e documental do PE, fundamental para aferir a

coerência interna do programa, incluindo ao nível dos objetivos e dos mecanismos que o programa previa ativar. É também o que sucede com a definição da estrutura das bases de dados de indicadores de contexto, de projetos e de participantes, cruciais para antecipar o tipo de evidências de resultados que poderão ser recolhidas com o avançar do processo de avaliação.

Outras tarefas previstas estão em curso, mas numa fase ainda anterior - não tendo ainda assim, deixado de contribuir já para o atual entregável. Nesta situação está a meta-análise dos relatórios de avaliação do PE e de programas similares, que permitirá aferir a coerência externa do Programa e elaborar a síntese de evidências, o que será de grande importância no aprofundamento da TdM – em especial no que se refere à identificação de pressupostos, mecanismos e riscos associados. Neste estágio está também a revisão sistemática de literatura nacional e internacional, que constitui um garante de que a avaliação incorpora o conhecimento científico mais atualizado em matéria de intervenções territorializadas com crianças e jovens em situações de vulnerabilidade.

Estabilizada a proposta de Sistema de Informação de Monitorização e Avaliação do Programa Escolhas que aqui se apresenta com a Equipa de Acompanhamento, avançar-se-á igualmente com a proposta de modelo de Índice de Vulnerabilidade Social dos participantes e a matriz de Análise Comparativa Qualitativa dos projetos.

Bibliografia

Banco Mundial (2007), *How to build M&E Systems to Support Better Government*, [World Bank Document](#)

Banco Mundial (2012), *Designing a Results Framework for Achieving Results: a How-To Guide*, World Bank, Washington D.C., [World Bank Document](#)

Costa, Sónia et al (2022), *Uma imensidão de vidas – dez anos de percursos de pobreza em Lisboa - Barómetro do Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa 2011-2021*, EAPN

Guerra, I., Moura, D., Guerra, A., Rodrigues, F., Nunes, H., Afonso, I. (2004) *Relatório final da avaliação externa Programa Escolhas*, Centro de Estudos Territoriais, ISCTE

OCDE (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies - Guidance for SIGMA partners*, [Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners](#)

OCDE (2024), *Monitoring and Evaluation of Child and Youth Policies and Outcomes in Ireland - [Monitoring and Evaluation of Child and Youth Policies and Outcomes in Ireland \(EN\)](#)*