Equipa de Avaliação

Entidade Adjudicante:

AVALIAÇÃO INTERCALAR DO PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO

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

Sumário Executivo

30 Novembro 2022

Cofinanciado por:

Equipa de Avaliação

Coordenação
Luís Capucha
Rui Godinho

Direção Executiva
Filipa Seiceira

Equipa Técnica
Ana Rita Capucha
Ana Simões
Eva Gonçalves
Gisela Ferreira
Joana Patrício
João Henriques
José Miguel Nogueira
Leonor Castro
Maria João Pena
Paulo Feliciano
Tatiana Alves
Teresa Evaristo

iese Instituto de Estudos Sociais e Económicos

iscte INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA

22 CONSULT

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ABT – Avaliação Baseada na Teoria
ACM - Alto Comissariado para as Migrações
AG – Autoridade de Gestão
AIC - Análise de Impacto Contrafactual
CAVI – Centro de Apoio à Vida Independente
CIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social
CNES - Conselho Nacional para a Economia Social
CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPCS - Comissão Permanente de Concertação Social
DLD - Desempregados de Longa Duração
EMIG – Estrutura de Missão para a Igualdade de Género
EMPIS - Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional
IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IISS – Instituto de Informática da Segurança Social
IPIS - Iniciativa Portugal Inovação Social
MAVI –Modelo de Apoio à Vida Independente
MPIS – Medidas de Promoção da Inovação Social
NEET -Adultos jovens que não se encontram a estudar nem a trabalhar
OE – Objetivo Específico
OES - Organizações da Economia Social
OT – Objetivos Temáticos
PCDI – Pessoas com Deficiência e Incapacidade
PI – Prioridade de Investimento
PO – Programa Operacional
PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
POCH – Programa Operacional do Capital Humano
PPI – Parcerias para o Impacto
PT2020 – Portugal 2020
QA – Questão de Avaliação
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAPVT - Rede de Apoio e Proteção a Vítimas de Tráfico
RNAVVD - Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica
SI FSE – Sistema de Informação do Fundo Social Europeu
TCO - Trabalhadores por Conta de Outrem
TdM – Teoria da Mudança
TI – Tipologia de intervenção
TO – Tipologia de Operação
TSU – Taxa Social Única
VAE – Valor Acrescentado Europeu

Índice

Siglas e Acrónimos

1. Objetivos da Avaliação 2

2. Objeto e âmbito da Avaliação 2

3. Abordagens metodológicas 5

4. Principais conclusões 13

5. Recomendações 18

1. Objetivos da Avaliação

1. A Avaliação Intercalar do PO ISE tem como objetivo global avaliar a eficácia, eficiência e o impacto do apoio dos Fundos Europeus previstos no âmbito do PO ISE no Portugal 2020, ou seja, determinar o contributo dos Fundos veiculados pelo PO para os Objetivos Específicos (OE) de cada Prioridade de Investimento (PI), seguindo a lógica de intervenção definida na programação. Consequentemente, a Avaliação tem os seguintes objetivos específicos:

a) Aferir o grau de eficácia e eficiência dos apoios concedidos pelo PO ISE, identificando o seu contributo (relação causa-efeito) para os Objetivos Específicos prosseguidos em cada PI e tendo em conta o momento em que se realiza a avaliação;

b) Identificar o impacto, potencial ou efetivo, da implementação do PO e respetivo alinhamento com os objetivos da União para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para a coesão económica, social e territorial do país;

c) Identificar o Valor Acrescentado Europeu associado à implementação e aos resultados do PO ISE;

d) Avaliar a relevância e coerência da configuração do PO ISE face às necessidades dos seus principais destinatários e à evolução do contexto ao longo do período de programação tendo em conta a eficácia, eficiência e o potencial impacto revelados pelo PO ISE.

2. Objeto e âmbito da Avaliação

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

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

3. Os dois primeiros Eixos Prioritários concorrem para o OT 8, enquanto o terceiro Eixo Prioritário concorre para o OT 9, sendo o Eixo Prioritário 4 direcionado para garantir o necessário apoio à gestão do Programa. Geograficamente, o PO ISE, e por inerência esta avaliação, integra no seu âmbito o Norte, Centro e Alentejo (NUTS II), para as áreas da promoção do emprego sustentável e com qualidade (Eixo 1) e do combate à pobreza, exclusão social e discriminação (Eixo 3), sendo que para a Iniciativa Emprego Jovem (Eixo 2) a abrangência é nacional – Portugal Continental e ilhas. A nível temporal a avaliação engloba o período desde o início do ciclo de programação do Portugal 2020 até 31 de março 2022.

4. Cada Eixo Prioritário contempla uma série de Prioridades de Investimento que, por sua vez, têm associados Objetivos Específicos, a partir dos quais são concretizadas as medidas e iniciativas suportadas pelo Programa, organizadas por Tipologia de Operação (TO).
5. O Eixo Prioritário 1 – Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego – inclui quatro Prioridades de Investimento que estão associadas a outros quatro Objetivos Específicos.

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

	Objetivo Temático/Prioridade de Investimento/Objetivo Específico/Tipologia de Intervenção/Tipologia de Operação
Eixo 1	OT 08 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores
	PI 8i - Acesso ao emprego pelos candidatos a emprego e os inativos, incluindo desempregados de longa duração e pessoas afastadas do mercado de trabalho, igualmente através de iniciativas locais de emprego e de apoio à mobilidade dos trabalhadores
	OE 1.1 - Integrar, de forma sustentada, desempregados e inativos no mercado de trabalho
	TI 18. Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral
	TO 1.01 Estágios para adultos
	TO 1.02 Apoios à contratação para adultos
	PI 8iv - Igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo no acesso ao emprego, na progressão na carreira, na conciliação da vida profissional e privada e na promoção da igualdade de remuneração para trabalho igual

	OE 1.3 - Aumentar a qualidade do emprego através do apoio a uma maior flexibilidade na gestão do horário de trabalho, que favoreça a ligação ao mercado de trabalho dos pais e das mães e a melhoria da integração da dimensão da igualdade de género na organização, funcionamento e atividade das entidades empregadoras, visando reforçar as condições de conciliação entre a vida familiar e profissional para mulheres e homens
	TI 22. Igualdade de género e da conciliação da vida profissional e privada
	TO 1.06 Apoio técnico à elaboração, monitorização da execução e avaliação de planos para a igualdade
	PI 8v - Adaptação à mudança dos trabalhadores, das empresas e dos empresários
	OE 1.5 - Melhorar a empregabilidade da população ativa (desempregados, empregados em risco de desemprego e empregados), através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho.
	TI 24. Formação de ativos para a empregabilidade
	TO 1.08 Formação modular para empregados e desempregados TO 1.09 Vida Ativa para desempregados TO 1.10 Cheque formação TO 1.11 Qualificação de trabalhadores afetados por sazonalidade e alterações conjunturais
	PI 8vii - Modernização do mercado de trabalho, nomeadamente através da criação de serviços de emprego públicos e privados e da melhoria da adequação às necessidades do mercado de trabalho, incluindo medidas destinadas a aumentar a mobilidade transnacional dos trabalhadores, inclusive através de regimes de mobilidade e melhor cooperação entre as instituições e as partes relevantes
	OE 1.7 - Melhorar a capacitação institucional dos Parceiros Sociais com assento na CPCS.
	TI 26. Capacitação das entidades do CPCS
	TO 1.16 Reforço da capacitação institucional dos PS com assento na CPCS

6. O Eixo Prioritário 2 – Iniciativa Emprego Jovem – inclui a Prioridade de Investimento 8ii associada ao Objetivo Específico 2.1.

Tabela 2. Eixo Prioritário 2 - Iniciativa Emprego Jovem

	Objetivo Temático/Prioridade de Investimento/Objetivo Específico/Tipologia de Intervenção/Tipologia de Operação
Eixo 2	OT 08 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores
	PI 8ii -Integração sustentável no mercado laboral dos jovens (IEJ), em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da concretização da Garantia para a Juventude
	OE 2.1 - Aumentar a qualificação e integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.
	TI 20. Iniciativa Emprego Jovem
	TO 2.01 Vida Ativa IEJ TO 2.02 Programa Retomar TO 2.03 Estágios IEJ TO 2.04 Emprego Jovem Ativo TO 2.05 PEPAL TO 2.06 Estágios PEPAC - Missões TO 2.07 Inov Contacto TO 2.08 Apoios à Contratação TO 2.09 Empreende Já - Rede de perceção e gestão de Negócios TO 2.10 COOP Jovem TO 2.11 Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores) TO 2.12 Estagiar T (Açores) TO 2.13 PIIE - Estagiar L e T (Açores) TO 2.14 Integra (Açores) TO 2.15 Projetos locais de empreendedorismo jovem (Açores) TO 2.16 Estágios (Madeira)

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

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

	Objetivo Temático/Prioridade de Investimento/Objetivo Específico/Tipologia de Intervenção/Tipologia de Operação
Eixo 3	OT 09 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e qualquer tipo de discriminação
	PI 9i - Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade

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

TI 29. Inclusão ativa de população com deficiência/incapacidade

TO 3.01 Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade
TO 3.02 Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade

TI 30. Inclusão ativa de grupos vulneráveis

TO 3.05 Capacitação para a inclusão
TO 3.38 Bolsas de Ensino Superior a alunos carenciados

TI 31. Integração de desempregados de longa duração no mercado laboral

TO 3.03 Formação modular para DLD
TO 3.04 Vida Ativa para DLD

TI 33. Inclusão ativa de imigrantes e minorias étnicas

TO 3.06 Português para Todos
TO 3.08 Inserção socio profissional da comunidade cigana

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

TI 32. Intervenções integradas em territórios vulneráveis

TO 3.09 Projeto de mediadores municipais e interculturais em SP
TO 3.10 Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)
TO 3.11 Programa Escolhas

TI 35. Promoção do voluntariado

TO 3.12 Bolsa especializada de voluntariado
TO 3.13 Formação e sensibilização para um voluntariado de continuidade

PI 9iii - Luta contra todas as formas de discriminação e promoção da igualdade de oportunidades

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

TI 36. Combate às discriminações e aos estereótipos

TO 3.14 Ações de sensibilização e campanhas
TO 3.15 Formação de públicos estratégicos

TI 37. Combate à violência de género/doméstica

TO 3.16 Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam no âmbito da promoção da igualdade de género e da prevenção e combate à violência doméstica e de género e ao tráfico de seres humanos

TO 3.17 Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento de agressores

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

Ação 3.17.2 Acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica

Ação 3.17.3 Combate ao tráfico de seres humanos e sensibilização e produção de materiais de suporte nesta área
Ação 3.17.4 Acompanhamento e apoio especializados a agressores de violência doméstica e de género
Ação 3.17.5 Ações de sensibilização para o público em geral e/ou para públicos específicos e produção e divulgação de material formativo, informativo e pedagógico
Ação 3.17.6 Sistemas de vigilância eletrónica
Ação 3.17.7 Sistemas de teleassistência

PI 9iv - Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral

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

TI 38. Serviços e redes de intervenção social e de saúde

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

PI 9v - Promoção do empreendedorismo social e da integração profissional nas empresas sociais e da economia social e solidária para facilitar o acesso ao emprego

	OE 3.6 - Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas. Inclui ainda a melhoria da capacitação institucional dos Parceiros do Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) com o objetivo de obter um efeito multiplicador para as entidades deste setor.		
		TI 39. Empreendedorismo e Inovação Social	
			TO 3.32 Programa de capacitação para o investimento social
			TO 3.33 Programa de parcerias para o impacto
			TO 3.34 Títulos de impacto social
			TO 3.35 Fundos para a Inovação Social
			TO 3.36 Capacitação institucional dos parceiros da economia social membros do CNES
			TO 3.37 Formação-ação para entidades da economia social

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

3. Abordagens metodológicas

9. A ambição dos objetivos estratégicos que orientam o PO ISE reflete-se na complexidade que caracteriza a presente Avaliação, sobretudo pela extensão dos OE e pelas mais de 30 TO envolvidas. Tal extensão levou à necessidade de operacionalizar um *mix* de métodos e técnicas de avaliação.

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

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

Figura 1. Opções de aprofundamento analítico por Objetivo Específico/Tipologia de Operação

Fonte: Caderno de Encargos

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

resultados esperados e a apreciação crítica do nível de implementação e cumprimento das metas dos indicadores de resultados definidos para cada OE.

Tabela 4. Lista de Avaliações a Mobilizar na Opção 1.1.

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

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

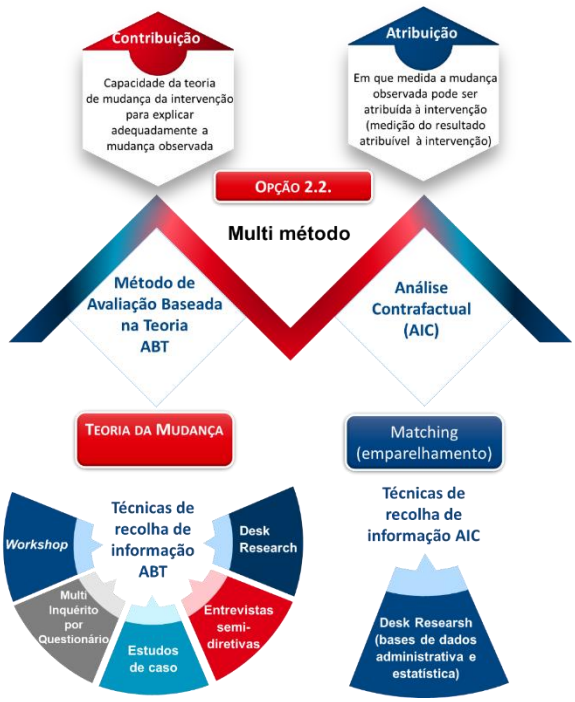
13. Para os Objetivos Específicos não cobertos por avaliações temáticas concluídas foram definidos níveis diferenciados de aprofundamento analítico, tendo em consideração critérios de proporcionalidade (face às dotações envolvidas) distinguindo-se:

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

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

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

Figura 2. Esquema Metodológico Global

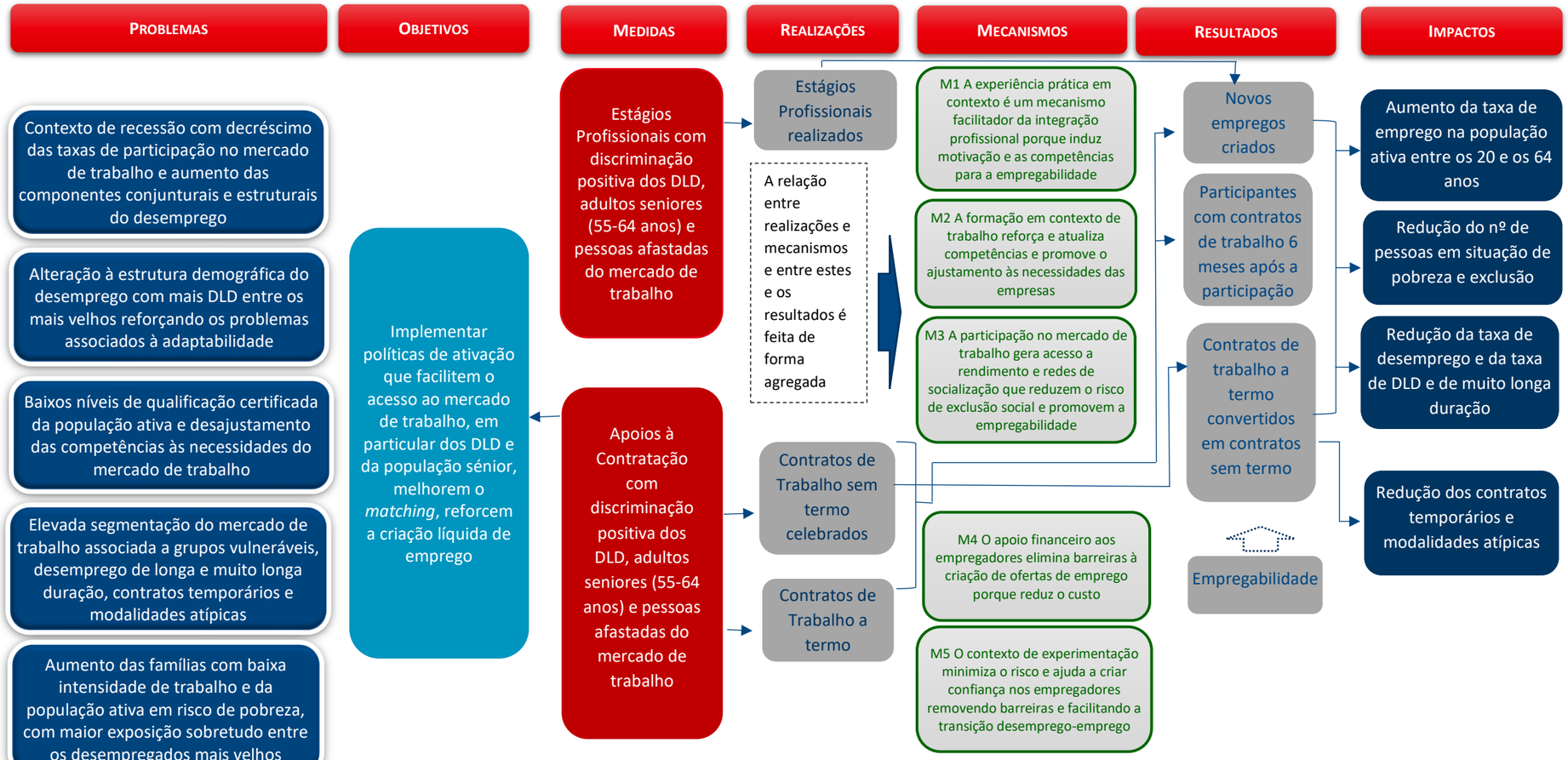


3.1. Aplicação do Método de Avaliação Baseada na Teoria

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

17. A este propósito foram desenhadas as quatro TdM associadas aos OE1.1., OE3.1., OE3.2 e OE3.4, que se apresentam de seguida, já com a indicação dos resultados dos testes aos mecanismos.

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

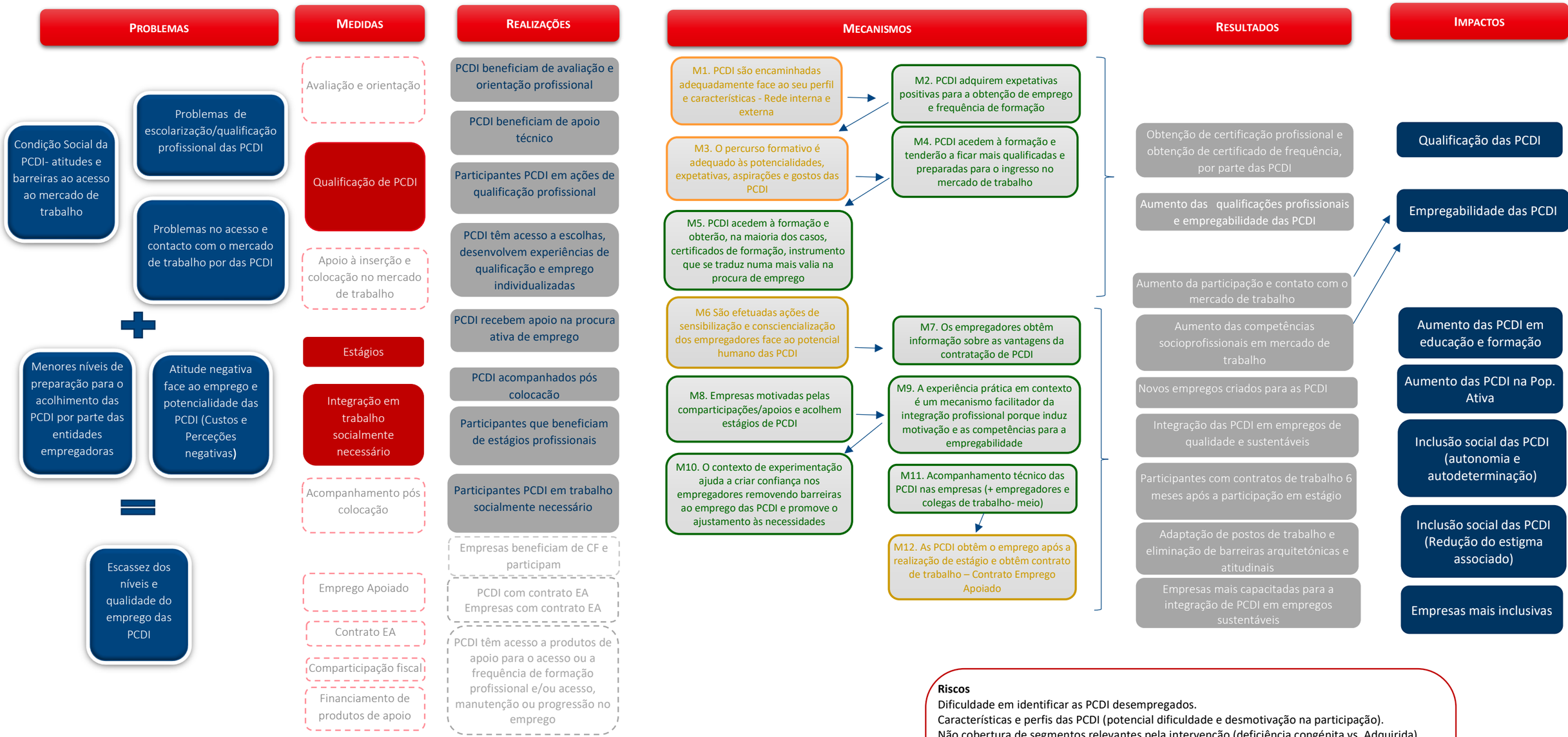


Pressupostos
O contexto de trabalho é potenciado como contexto de aprendizagem.
A função tutoria assegura o desenvolvimento de competências.
Os critérios de seleção dos desempregados e dos beneficiários são ajustados, asseguram o *matching* do perfil às necessidades da empresa e previnem o efeito de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

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

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

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



Legenda:

- Mecanismo confirmado
- Mecanismo parcialmente confirmado
- Mecanismo não confirmado

Pressupostos

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

Riscos

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

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

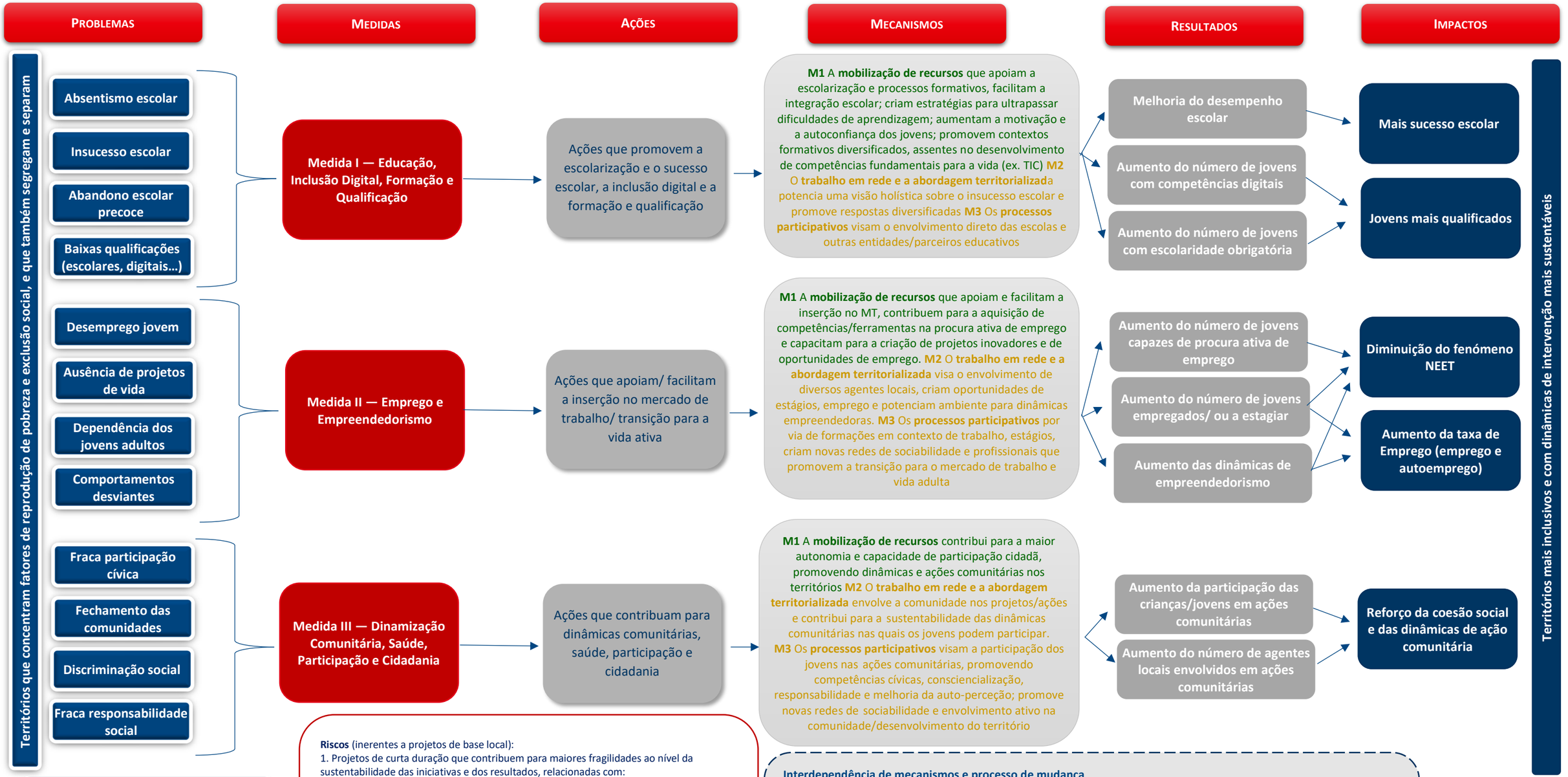
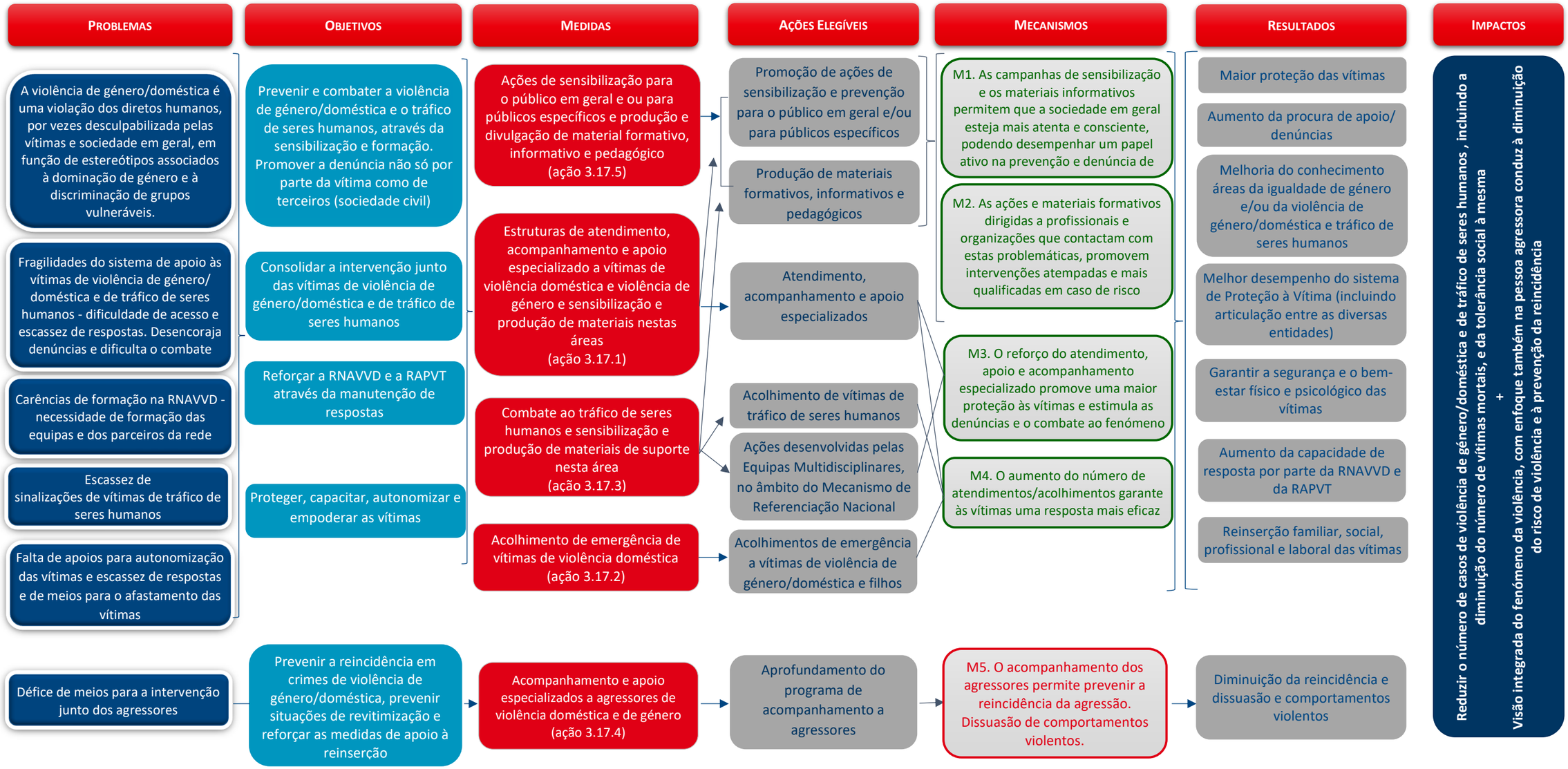


Figura 6. Esquema da Teoria da Mudança das ações 3.17.1 a 3.17.5 – Instrumentos específicos de proteção das vítimas e de acompanhamento dos agressores



Legenda:

- Mecanismo confirmado
- Mecanismo parcialmente confirmado
- Mecanismo não confirmado

Pressupostos

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

Riscos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Principais conclusões

28. É importante notar que os objetivos de política pelos quais se orienta o PO ISE estão longe de depender exclusivamente do programa. Nalguns casos, como os que implicam mudanças de valores e representações e de estruturas sociais e institucionais, será mesmo impossível determinar qual o impacto específico das medidas cofinanciadas, dado que, por um lado, dinâmicas externas e concorrentes podem ter um efeito significativo, se não determinante, e que, por outro lado, é muito vasto, complexo e por vezes indefinido o nexo de causalidade que liga os domínios das intervenções e os seus efeitos. O emprego, a pobreza, a exclusão social, a discriminação, dependem de variáveis económicas e sociais que o PO ISE não controla; o rendimento também; o mesmo se poderia dizer dos processos de dominação de género, do preconceito, da ostracização.

29. Existem princípios de política que enquadram as operações do PO ISE, como no caso do emprego (Preferência sistemática pelas políticas ativas, Promoção de parcerias locais, Combinação de políticas de prevenção ou intervenção precoce com medidas reparadoras ou de ativação, …). Estas são mais alcançáveis pelos modelos de intervenções desenhados. Contudo, no domínio do combate à pobreza e exclusão social e à discriminação, como é evidente, o PO ISE não operacionaliza diretamente alguns dos princípios base, mas, em contrapartida, vê outros programas e políticas convergir para os seus fins, nomeadamente em termos de acesso a recursos mínimos para as famílias, intervenção na saúde e na educação, facilitação da entrada de grupos vulneráveis no mercado de trabalho, alojamento, proteção social.

30. O PO ISE teve um muito bom nível de execução, quer financeira, quer material, com as medidas que superaram os objetivos a ultrapassarem, muito largamente, as que não os atingiram. Além disso, as medidas com maiores dotações representam o grosso do programa, já que as que se ficaram aquém não representam mais do que 3% da programação global.

31. A este respeito refira-se que a maioria dos promotores inquiridos não antevê problemas no alcance (71,5%) ou mesmo superação (19,6%) dos indicadores contratados, sendo os beneficiários das TO Rede local de intervenção social e Formação dos Profissionais do Sector da Saúde (OE 3.5) aqueles que anteveem maiores dificuldades na execução. Cerca de 38% dos promotores consideram que existem dificuldades maiores à execução dos projetos, que se prendem com entraves burocráticos e dificuldades de financiamento dos custos não comparticipados. O período pandémico constituiu também um grande obstáculo à boa execução de muitas das medidas do PO ISE.

32. As medidas de estágios e apoios à contratação, segundo a análise contrafactual, tiveram efeitos muito positivos no acesso ao emprego e na aprendizagem ao longo da vida. As taxas de conclusão dos estágios foram elevadas. Os desempregados que frequentaram a medida de estágio concluíram-no em 83,4% dos casos, dos quais 41% foram contratados. A medida teve um menor desempenho em contextos de mercado de trabalho marcado pela sazonalidade. A taxa de emprego imediatamente a conclusão dos estágios foi de 60%, quando para os que não concluíram foi de 50%. Os 60% de taxa de empregabilidade foram 30pp acima dos desempregados que não beneficiaram da medida. Os impactos são também positivos ao nível da remuneração, da qualidade do emprego, das qualificações e da participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida. Não há, porém, evidências de se terem atenuado assimetrias tradicionais, como as que distinguem homens de mulheres, mais qualificados de menos qualificados, jovens de adultos.

33. Já a medida de apoio à contratação apoiou 130 mil contratações ao longo do período em análise, boa parte em contexto de crise entre 2014 e 2015. Após o benefício, a diferença na taxa de emprego entre os beneficiados e os que não o foram foi de 40pp e na remuneração foi de € 75,00 mensais. A taxa de participação em atividade de aprendizagem ao longo da vida cresceu 0,9% entre 2014 e 2019, o que tem uma leitura ambivalente: em termos absolutos foi bom, mas em termos da viragem que urge, representa uma evolução muito lenta. A participação de jovens em estágios e apoios à contratação a taxa de inclusão no mercado de trabalho foi superior em 37p.p. em relação aos que não beneficiaram das duas medidas combinadas. O impacto destas medidas nos inativos foi um aspeto pouco conseguido.

34. Já as formações de curta duração também deram um contributo positivo. Assim, registaram-se apenas 2.600 certificações de nível secundário, num total de 870 mil certificados, a esmagadora maioria com correspondência escolar. O impacto ao nível da empregabilidade é muito elevado. Dos adultos desempregados que receberam formação, 200 mil tinham exercido alguma atividade profissional no ano seguinte e 34 mil tinham trabalhado o ano inteiro.

35. A tipologia de intervenção empregabilidade da população ativa (empregada, desempregada e empregada com o emprego em risco) por via da adaptabilidade, que inclui a formação com as competências requeridas pelo mercado, as formações modulares de curta duração e a Vida Ativa para DLD. O impacto é relevante, principalmente entre os menos qualificados, as mulheres e os trabalhadores mais velhos. Envolveu mais de 932 mil empregados e desempregados, destes 581 mil DLD. Associada a este desempenho está a subida em 0,9% da taxa de aprendizagem ao longo da vida entre 2014 e 2019, ano em que atingiu o valor de 10,5%, ainda longe da meta de 15%. Não se apurou informação acerca de quantas das formações certificadas (90% do total) conduziram a certificações escolares, o que, em teoria, constituiria uma mais-valia importante em termos de empregabilidade e adaptabilidade. O impacto foi muito positivo no domínio da manutenção do emprego por parte dos adultos empregados e a produtividade cresceu nas empresas com trabalhadores em formação.

36. Quando se analisa as medidas para o desenvolvimento de competências socioprofissionais, pessoais e básicas em grupos desfavorecidos, os níveis de execução são elevados, a rondar os 98% da meta de 2023 atingida em 2022 na área da participação em ações de formação de curta duração e percursos formativos.

37. As medidas dirigidas à qualificação e emprego das PCDI apresentam taxas de execução muito elevadas. De resto, a taxa de participação está estável há muito tempo, o que parece indicar que o modelo esgotou o seu potencial,

abrangendo perto do universo das pessoas elegíveis. Para ir mais longe muitas coisas teriam de mudar, como as acessibilidades, os transportes, a autonomia e as crença e mitos a respeito das pessoas, partilhados pelos empregadores (apenas 217 empresas no universo das regiões Norte, Centro e Alentejo apresentam níveis elevados de compromisso com a ideia de não discriminação que as leve a produzir planos para as combater) e por elas próprias. As pessoas inquiridas atribuem muita importância e efeitos positivos aos percursos de formação e emprego de que beneficiaram, nos quais beneficiam as qualificações de nível 1 e 2. As empresas também valorizam os estágios-inserção, porque permitem conhecer o trabalhador, avaliar o seu potencial e criar condições para a inclusão. Se os estágios se revelam um fator de integração, os apoios às empresas constituem um estímulo que também funciona. A formação à medida continua a ser determinante, mas têm sido introduzidos elementos de rigidificação (maior formatação) que não favorecem a medida. As dificuldades na acessibilidade aos transportes funcionam em sentido contrário, como fator inibidor

38. Assinale-se um outro problema: a discriminação destas pessoas mantém-se, o que se comprova não apenas pelas taxas de emprego e desemprego, mas também pela proporção das que saem de formação para mais formação (dois terços fizeram duas formações ou mais), por vezes com curtas incursões no mercado, como se a formação substituísse o emprego. São particularmente valorizadas as competências pessoais e relacionais, utilizáveis em qualquer contexto e independentemente da qualificação técnica específica, que pode não coincidir com as oportunidades de emprego que possam surgir. Os beneficiários que tiveram apenas formação só 60,7% a tiveram certificada, ao passo que os que tiveram medidas de qualificação e acesso ao emprego obtiveram certificação em 75% dos casos. Nos questionários é referida a possibilidade de se melhorar a informação que chega às entidades empregadoras, muitas vezes desconhecedoras das medidas de apoio que existem. Mas não será por isso que o número de entidades que recorreram a apoios para a remoção de barreiras arquitetónicas é residual. O apoio aos Centros de Recursos, essenciais em todo o processo devido as competências periciais e em equipamentos que possuem, foi também considerado muito importante. Em geral, os beneficiários estão bastante satisfeitos com as medidas, e os empregadores também, tendendo a considerar que os trabalhadores com deficiência, ainda que nalguns casos apresentem dificuldades de adaptação ao posto de trabalho e à estrutura funcional da organização, e algumas limitações na produtividade, são capazes e produtivos. Mais de 90% das PCDI estão satisfeitas com as condições de trabalho, a utilidade do trabalho e as relações com colegas. O aspeto menos valorizado é a remuneração e a sustentação do emprego. Um bom indicador: após o estágio, 56,8% dos empregadores dizem ter contratado o estagiário. 68,8% dos apoiados tem um contrato de trabalho sem termo e a tempo integral, mas 72% recebem menos de € 800,00 de remuneração mensal.

39. As bolsas de Ensino Superior a Jovens carenciados tiveram uma taxa de compromisso de 175% e de execução de 137%, tendo ultrapassado em 70% a meta, que era de 41.500, atingindo 70.468 estudantes. À medida que o ensino superior se massifica este tipo de apoio pode tornar-se ainda mais premente, com grandes implicações para a mobilidade social dos jovens mais pobres. As medidas dirigidas à comunidade cigana registaram também baixas taxas de execução.

40. A Iniciativa Emprego Jovem que foi lançada a nível europeu para atender ao problema dos jovens NEET teve em Portugal uma execução desigual e com efeitos desencontrados. Funcionou bem na componente de estágios e apoios à contratação, mas pior na componente de qualificação e da Vida Ativa Jovem e ainda com níveis menos conseguidos quanto ao empreendedorismo, cujas metas estão comprometidas. Os jovens com maiores qualificações académicas estão mais representados entre os apoiados e as mulheres jovens também são menos apoiadas.

41. No Programa Escolhas salienta-se que as medidas que se implementam em cada território são interdependentes, e os impactos são do conjunto. A partir de um diagnóstico, cada projeto define duas de três prioridades, a educação, a empregabilidade e o desenvolvimento comunitário e participação. Assim, o treino de competências para a vida e a participação que são acionados na componente do desenvolvimento comunitário tendem a articular-se de forma positiva com a promoção do sucesso escolar e com a empregabilidade. Melhoram ainda a autoestima e a imagem, combatendo o ostracismo e melhorando as atitudes dos jovens. Os impactos poderiam ser maiores se (i) não fosse a limitação às prioridades pré-definidas, instituindo uma verdadeira lógica "*bottom-up*", (ii) se os projetos tivessem uma maior dimensão (mais financiamento) e (iii) se tivessem uma duração que permitisse a mudança de dinâmicas de fundo no território. Os projetos com maiores impactos tendem a ser aqueles que perduram ao longo de várias gerações do Escolhas.

42. Assim, as atividades são meritórias, mas limitadas nos seus impactos. Foram apoiados 60 projetos na última geração (a 8ª), 10 no Alentejo, 20 no Centro e 30 no Norte. Desde a 5ª geração somaram-se 93 projetos. O número médio de participantes diretos ronda os 264. São promovidos por IPSS (33%), Câmaras Municipais (21%) e Associações de Desenvolvimento Local (20%) e as parcerias prolongam-se para lá das parcerias oficiais, envolvendo associações culturais e desportivas e empresas, por exemplo. Predomina a prioridade 1 (educação, inclusão digital, formação e qualificação) e a prioridade 3 (dinamização comunitária, saúde, participação e cidadania) e menos a prioridade 2 (emprego e

empreendedorismo), sendo que dos 8.826 jovens participantes nos projetos da 8ª geração apenas 751 participaram em atividades deste eixo. 90% dos projetos combinam os eixos 1 e 3. É consensual a ideia de que os resultados escolares melhoraram efetivamente, tal como as competências em TIC. São menos reportados resultados em termos de transição para o mercado de trabalho. Em geral, os ganhos foram muito relevantes, nomeadamente entre comunidades ciganas.

43. Por vezes o programa vem suprir faltas estruturais de equipamentos e serviços nas comunidades, desfocando a prioridade do trabalho com jovens em situação de pré-marginalidade, que era a vocação inicial.

44. Uma das tipologias de intervenção com pouca execução foi a do apoio às empresas para a produção de Planos para a Igualdade (11 entidades, havendo outras 69 com operações aprovadas). Infelizmente, não é por causa de já o terem ou por não precisarem de apoio. Outra medida de escasso impacto foi a capacitação institucional dos parceiros com assento na CPCS, apenas com 21 projetos. O programa de apoio ao voluntariado também teve execução residual (compromisso:18% e execução 2%). Já no caso de outras medidas com um peso relativo reduzido, como o programa de mediadores municipais e interculturais, a taxa de compromisso é superior a 100% (154%) e a de execução 37%. Também a formação de públicos estratégicos para o combate à exclusão social e o apoio financeiro e técnico as organizações da sociedade civil tiveram baixa execução. No conjunto, as prioridades associadas ao OE 3.4, na área da igualdade de oportunidades e de género, da desconstrução de preconceitos, do diálogo intercultural e inter-religioso, da inclusão de comunidades marginalizadas, do combate à discriminação, à violência doméstica e de género e do tráfico de seres humanos, embora tendo uma taxa de compromisso de 80%, só tiveram execução na ordem dos 40%.

45. O apoio e proteção às vítimas de violência doméstica e de género e seus acompanhantes, bem como o acompanhamento de agressores e diversas ações de informação dos públicos e de atores estratégicos e de formação tem tido um papel fundamental na resposta ao problema da violência doméstica e de género. As respostas sociais existentes para apoio a estas pessoas, que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade são apenas as financiadas pelo PO ISE (a Rede Nacional de Apoio à Vítima), não se conhecendo outras que as pudessem substituir. Nesta área foram aprovados 168 projetos promovidos por 58 entidades beneficiárias diferentes, não apenas de apoio direto às vítimas e seus acompanhantes (em geral, os filhos), mas também de acompanhamento de agressores e de divulgação/sensibilização/informação ao público e a profissionais como professores, profissionais de saúde, técnicos de ação social e técnicos de intervenção (folhetos, material de difusão e de formação, material pedagógico, ferramentas informáticas) sobre violência doméstica, violência de género, igualdade de género, combate ao tráfico, violência a nível namoro, violência contra idosos. O melhor indicador da eficácia das respostas é o aumento dos casos reportados de violência, um fenómeno que, a acreditar na prevalência de desfechos mortais, não está a diminuir. A capacidade de atender as vítimas é avaliado como tendo crescido, mantendo-se estável a capacidade de as acolher.

46. As entidades envolvidas avaliam de forma positiva a qualidade dos serviços prestados, apesar de existirem referências à dificuldade de encaminhamento das vítimas para estruturas de acolhimento de emergência ou casas de abrigo, o que contrasta com a facilidade do encaminhamento para as polícias. Também as vítimas entrevistadas consideraram o atendimento e o acolhimento de qualidade, incluindo a questão da segurança e proteção. Porém, são poucas as casas de autonomização e o acesso a habitação a preços suportáveis.

47. Objeto de uma avaliação de impacto específica, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) ultrapassaram os resultados a que se tinham proposto. Embora com o potencial de impacto limitado pela curta duração dos projetos e pela escassa dimensão do financiamento face à dimensão e natureza dos problemas que os territórios enfrentam, reforçados pela acentuação da divergência entre os territórios mais dinâmicos e os mais deprimidos, os CLDS tiveram um impacto significativo na dinamização das Redes Sociais Locais, estruturas permanentes que contribuem para aumentar a capacidade de resposta das instituições a esses problemas.

48. O alargamento da oferta de serviços sociais e de saúde teve um peso relativamente reduzido no Programa (3,9%), o que não o impediu de dar contributos de longo alcance para as políticas sociais no caso do MAVI. Incluem-se, neste OE, para além desta medida, a intervenção socioeducativa para pessoas idosas isoladas, a ação junto de agregados familiares vulneráveis, o apoio às comunidades imigrantes e a formação de técnicos da CPCJ e da Saúde. Destaca-se aqui a Rede Local de Intervenção Social (1/3 da dotação, com 128 projetos, que implementaram o Atendimento e Acompanhamento Social, que permitiu aproximar a população dos serviços, os descentralizou e permitiu atendimentos mais personalizados. Porém, esta resposta foi descontinuada, prosseguindo os objetivos a ser concretizados no âmbito do chamado "pacote da descentralização".

49. O MAVI, com uma taxa de compromisso de 127%, mudou efetivamente a vida de mais de 1.000 pessoas com deficiência ou incapacidade e a dos seus familiares e cuidadores, de forma profunda. Permitiu-lhes o acesso ao emprego, ao lazer e a um vasto conjunto de atividades que antes lhes estavam vedadas. Revelou além disso ter potencial não

apenas para se expandir, mas também para afetar, com a lógica da promoção da autonomia e a orientação para os Direitos Humanos, outras políticas sociais.

50. A Intervenção Precoce também beneficiou do PO ISE, através da formação de técnicos e de profissionais do setor da saúde.

51. O OE 3.6, empreendedorismo e inovação social financia a Iniciativa Portugal Inovação Social, que tem uma taxa de compromisso um pouco superior a 100% e de execução de 40%. A avaliação é prejudicada pela ausência de indicadores e metas, mas as Parcerias para o Impacto e a Missão Portugal Inovação Social tiveram níveis de execução relativamente baixos (24% e 23%, respetivamente), ao passo que o Programa de Capacitação para o Investimento Social teve uma taxa de execução de 78%. Isso foi suficiente para construir um conjunto de soluções inovadoras, com potencial de transferibilidade. A medida de Capacitação Institucional dos Parceiros da Economia Social só deu origem a 23 projetos, abrangendo oito parceiros do CNES. Os respetivos resultados são pouco visíveis.

52. Um teste à eficiência do PO ISE implicaria a existência de uma aplicação alternativa dos recursos em medidas (ainda não inventadas) que permitissem produzir os mesmos resultados, ou uma execução mais económica das mesmas medidas. Nenhuma destas abordagens é viável no quadro da presente avaliação, a última por escassez de tempo e de recursos, a primeira por inexistência das ditas alternativas, restando como hipótese o desinvestimento nestas áreas de política. Ora, esta via retiraria o país do quadro dos padrões mínimos das economias e sociedades europeias, representando um insustentável recuo nas políticas de emprego, de coesão e de justiça social.

53. Tal não significa que não se possam retirar algumas conclusões importantes acerca da utilização do financiamento do PO ISE que se aproximem de uma análise da eficiência. A primeira é que as taxas de execução são, em geral, muito boas e, para isso, contribuíram as reprogramações, reafectações e ajustamentos realizados ao longo do tempo.

54. O PO ISE, como já bem se deixou perceber, é determinante para a existência das medidas que financia. Ele confere-lhes escala, quando não os viabiliza pura e simplesmente. Sem ele, a esmagadora maioria das medidas de política que apoia não seriam exequíveis, ou sê-lo-iam apenas de forma muito diminuta. Apenas 9,7% dos promotores afirmam que poderiam realizar as mesmas atividades, mas investindo menos, e outros 4,6% dilatando o tempo. Há uma dependência sistémica dos FEEI, na medida em que as medidas que apoia são centrais nos sistemas de emprego e combate à exclusão social e à pobreza.

55. Os procedimentos de gestão foram os adequados, apesar dos promotores se queixarem da burocracia, dos critérios de elegibilidade, dos prazos de decisão e da complexidade dos regulamentos, realidade a que a Gestão não pode fugir. Em certos programas, como os que têm uma dimensão territorial (Escolhas, Rede Social, CLDS) os meios e o tempo disponibilizados aos operadores no terreno são, de facto, muito curtos, dado que os efeitos da ação levam tempo a produzir-se, a aprofundar-se e a consolidar-se.

56. Em conclusão, os problemas a que o PO ISE pretende responder são muito fortemente afetados por dinâmicas a que o programa não pode, nem pretende responder. Assim, o andamento da pobreza, da exclusão social ou do desemprego são determinados por dinâmicas poderosas, políticas, sociais e de mercado que escapam, em grande medida, à influência do programa. A crise financeira, a crise das dívidas soberanas, agravada pelas políticas de austeridade, a crise pandémica, todas ocorridas em sequência e com efeitos acumulados, tiveram um efeito muito negativo naquelas dinâmicas. O PO ISE não tem a capacidade de as inverter, ou porque não atua nas áreas que as produzem, ou por limitação de recursos. Mas contribuiu para que, apesar da referida acumulação de efeitos, os mesmos tenham sido mitigados. Assim, o contributo do programa nos seus objetivos específicos, foi efetivamente importante para a coesão do país.

5. Recomendações

5.1 Recomendações globais

Monitorização estratégica, avaliação de resultados e preparação de futuras avaliações

Recomendação 1	Criação de instrumentos e referenciais que permitam uma monitorização eficaz dos projetos e que preparem processos futuros de avaliação
Fundamentação	Existem fortes evidências da ausência de um sistema de informação e da necessidade de disponibilização de instrumentos de recolha, monitorização e avaliação comuns a todos os projetos, incluindo uma plataforma que permita colocação e recolha de dados para monitorização e avaliação de resultados e impactos e promover práticas reflexivas e de autoavaliação durante o ciclo de vida dos projetos. É notória também a necessidade de revisão dos indicadores de realização e resultado contratualizados que na ótica de grande parte das entidades beneficiárias, não são ajustados e claramente insuficientes para responder a uma orientação para resultados, para medir o contributo e o real efeito das atividades desenvolvidas. 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.
Operacionalização	• 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 constituirá importante utilidade comum ✓ Permite a pilotagem e monitorização estratégica e análise das dinâmicas de execução e produção de efeitos/mudanças. ✓ Permite a recolha de elementos base para a preparação dos futuros processos de avaliação • Tendo em conta que a informação agregada sobre as dinâmicas de funcionamento do PO ISE não se encontra devidamente sistematizada (o que fragiliza o alcance, capacidade e utilidade da presente avaliação), deve ser construído um Dispositivo de monitorização estratégica e avaliação do programa que fosse alimentado por um Manual de avaliação a ser disseminado na programação 2030.
Destinatários	✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 ✓ Grupo de Trabalho 2030 ✓ Todas as futuras AG dos novos PO / AD&C

Sistemas de Informação

Recomendação 2	Redesenhar/Melhorar os Sistemas de Informação
Fundamentação	Existem fortes evidências de fragilidades dos sistemas de informação e da necessidade de disponibilização de instrumentos menos rígidos, tais como Balcão 2020 e o SI FSE, entre outros. Em particular, o sentimento de desajustamento do SI FSE sente-se de forma mais presente no quadro dos beneficiários OI e BREPP do PO ISE. As Dificuldades sentidas são sobretudo referentes ao período de programação do PT2020. Estas dificuldades recaem em elementos diversos como as Dificuldades registadas no acesso e na utilização da plataforma, a natureza pouco *user friendly*, a articulação e interoperabilidade entre blocos modulares, o esforço de carregamento e reduzido custo benefício dos outputs e resultados obtidos, funcionalidades comprometidas (*Querys*, indicadores para avaliação, carregamento de dados,…). Acresce que os instrumentos criados para gestão dos FEEI contêm blocos de um ecossistema de sistemas de informação, mas registam problemas de ligação e interoperabilidade.

Recomendação 2	Redesenhar/Melhorar os Sistemas de Informação
Operacionalizaç3o	✓ Reforçar o processo de planeamento da construção de sistemas de informação, de forma integrada e que acautele o ciclo de vida dos projetos, envolvendo as diversas entidades de gestão do novo PO a criar ✓ Reforçar e acautelar uma visão conjunta para as necessidades dos diversos programas a criar, desde o processo de candidatura até ao encerramento das operações (auditorias, elegibilidades, pagamentos, processos intermédios, devoluções, análise *ex post*,…) ✓ Possibilitar opções de adaptação para diferentes perfis de Organismos Intermédios ✓ Reforçar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos FEEI e melhorar a ligação entre blocos das aplicações existentes e a criar ✓ Possibilitar o preenchimento único de campos comuns a diferentes candidaturas de uma mesma Entidade beneficiária ✓ Eliminar campos de preenchimento considerados redundantes ✓ Incrementar opções e níveis de automatismo nos outputs das plataformas ✓ Criação de plataforma de informação que permita o repositório de elementos de monitorização e indicadores/evidências de avaliação comuns a todos os projetos, de acordo com a recomendação anterior ✓ Reforçar a natureza *user friendly* das aplicações e sistemas a criar
Destinatários	✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 ✓ Grupo de Trabalho 2030 ✓ Empresas gestoras de Sistemas de informação dos FEEI ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego ✓ Empresas consultoras envolvidas

5.2. Recomendações específicas

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

Recomendação 3	Reforçar a seletividade dos apoios para a participação dos grupos com maior desfavorecimento
Fundamentação	Face às considerações realizadas ao longo da avaliação é notória a dificuldade de participação e criação de resultados nos grupos com maiores níveis de desfavorecimento. No caso das intervenções no mercado de trabalho e qualificação, não foi possível obter ganhos expressivos junto dos grupos com maior desfavorecimento tanto em termos de volume de emprego como dos padrões de qualidade do mesmo, ou seja, os menos qualificados e os mais velhos, sobretudo em alguns OE do Eixo 1 e no Eixo 2. O reforço da seletividade dos apoios é uma maneira de responder de forma mais eficaz aos problemas de partida e, também, de salvaguardar a própria eficiência da medida concentrando apoios naqueles que, claramente, mais afastados estão do mercado de trabalho. Esse objetivo remete para a utilidade de dar continuidade ao esforço que tem vindo a ser prosseguido de modelar a medida alinhando-a com as prioridades políticas.
Operacionalização	✓ Desenhar incentivos mais seletivos do ponto de vista do público-alvo e que possam, por exemplo, combinar o investimento em qualificação com o apoio ao emprego. ✓ Maior seletividade e uma maior discriminação dos grupos mais frágeis na ótica da inserção no mercado de trabalho e da promoção dos rendimentos. ✓ Reforço dos incentivos atribuídos à contratação de mulheres e de desempregados mais velhos e à valorização salarial do seu trabalho.
Destinatários	✓ IEFP ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego

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

Recomendação 4	Adaptações aos referenciais de formação profissional para PCDI
Fundamentação	Os referenciais deveriam ser reavaliados e adaptados no sentido de se tornarem mais flexíveis, adequando-se às necessidades, competências e aspirações das pessoas com deficiência. A rigidez no âmbito dos referenciais de formação é criticada pela generalidade das entidades formadoras porque põe em causa a lógica dos percursos individualizados e as competências diferenciadas dos formandos. Apurou-se que a componente de formação teórica é mais intensa do que a componente de formação em contexto de trabalho, o que é sentido como desajustado nos 3 níveis de *stakeholders* (PCDI, Entidades Beneficiárias e Entidades Empregadoras). Acresce que perante as regras da formação cofinanciada, o número mínimo de formandos estipulado para a abertura de um novo curso impossibilita que, muitas vezes e em determinados cursos, que são necessários e que têm procura, quer por parte das PCDI, quer pelo mercado, não avancem.
Operacionalização	✓ Aposta não só em formação específica numa determinada área profissional, mas igualmente reformular o modelo de formação/qualificação para PDCI", apostando, por exemplo no desenvolvimento de *soft skills* transdisciplinares (gestão comportamental, trabalho em equipa, tempos para a gestão da vida pessoal, competências digitais, etc.), com um enfoque mais intenso na área da deficiência intelectual e autismo, uma vez que são as áreas com menor integração profissional. ✓ Necessidade de reformular o modelo atual de formação/qualificação no sentido de os indicadores de sucesso não contemplarem somente o n.º de certificações, mas sobretudo o impacto da formação/qualificação no acesso ao emprego e posteriormente na manutenção e qualidade do emprego.
Destinatários	✓ 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). ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego ✓ INR, I.P. ✓ ANQEP

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

Recomendação 5	No plano da potencialização do Programa ESCOLHAS
Fundamentação	No quadro da avaliação é evidente que o PE contém um largo conjunto de Intervenções dispersas, logo com poucos recursos e com pouca durabilidade. Assim, dificilmente se combatem mecanismos de reprodução da pobreza que estão profundamente inscritos nas estruturas sociais e culturais das comunidades. Sugestão: concentrar recursos em áreas prioritárias, permitindo intervenções mais estruturadas, abrangentes e eventualmente prolongadas.
Operacionalização	✓ Aumentar o financiamento dos projetos, pelo menos, para garantir uma maior estabilidade e motivação das equipas ✓ Reduzir a burocracia, em particular na gestão financeira de forma a permitir uma execução dos custos e a troca de orçamento entre rubricas e sub-rubricas mais célere ✓ Considerar o aumento dos projetos para 3 ou 4 anos de forma a garantir uma maior continuidade das intervenções junto das crianças/jovens de forma a melhor promover a mudança de comportamentos e de atitudes com efeitos permanentes ✓ Considerar valências na assessoria técnica que permitam ajudar as equipas no terreno a criarem formas mais sustentáveis de desenvolver as ações no terreno; ✓ Considerar incluir indicadores de avaliação dos impactos nos territórios

Destinatários	✓ Alto Comissariado para as Migrações (ACM) ✓ Estrutura de missão do Programa Escolhas ✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 ✓ Grupo de Trabalho 2030 ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego

Recomendação 6	**Equacionar um novo modelo de intervenção de CLDS baseado em intervenções integradas multi fundo**
Fundamentação	O programa tem fragilidades na questão da duração necessária a que as ações produzam impactos traduzidos em mudanças reais, assim como na questão da escala dos recursos investidos, quando comparada com a escala dos problemas. Do conjunto das evidências recolhidas, o fator externo que mais limitou as intervenções e o cumprimento dos objetivos dos CLDS reside na relação entre os problemas e a escala do financiamento e a crítica relação entre a duração dos projetos e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura num território de exclusão. 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.
Operacionalização	✓ Estudar opções de intervenção Integradas que permitam uma programação *bottom up* com dimensões de intervenção alargadas entre ações de dinamização económica e de desenvolvimento social. A filosofia do modelo de DLBC e o modelo de Operações Integradas em Comunidades Desfavorecidas na Área Metropolitana de Lisboa (Aviso N.º 01/C03-i06.02/2022) podem constituir casos demonstrativos. Convém, no entanto, acautelar o risco da menor capacidade dos municípios em executar este tipo de intervenções. ✓ Estudar opções de um modelo que combine operações FEDER e FSE que permitam dar resposta efetiva a problemas territoriais, no âmbito do combate à pobreza e exclusão social, acautelando planos de ação e programação flexível.
Destinatários	✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.). ✓ 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). ✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 ✓ Grupo de Trabalho 2030 ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego

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

Recomendação 7	**Promover uma estratégia de financiamento de projeto de longo prazo das Medidas de combate à Violência Doméstica, evitando/reduzindo períodos sem financiamento**
Fundamentação	No quadro das ações 3.17.1, 3.17.2 e 3.17.3, o PO ISE financia projetos que são serviços prestados à comunidade, com dimensão de atendimento e acolhimento de pessoas em situação particularmente vulnerável, por exemplo. A incerteza relativamente à continuidade do financiamento do projeto em curso é um fator limitador da ação das entidades beneficiárias com implicações ao nível dos recursos humanos da entidade beneficiária e do público-alvo pondo em causa a segurança das vítimas e a garantia do direito a acesso a um serviço especializado de qualidade. O apoio do PO ISE é, nestes casos, um serviço essencial à população beneficiária, devendo assegurar-se a continuidade e o reforço com financiamento do Estado, por exemplo, por via da CIG, organismo com responsabilidade na RNAVVD e ao nível do tráfico de seres humanos. Este financiamento cobre as regiões Norte, Centro e Alentejo, disponibilizando às populações abrangidas recursos possivelmente inexistentes ou escassos nessa região (NUTS II e NUTS III). O financiamento PO ISE possibilita a coesão

Recomendação 7	Promover uma estratégia de financiamento de projeto de longo prazo das Medidas de combate à Violência Doméstica, evitando/reduzindo períodos sem financiamento
	territorial e contribui para a territorialização da RNAVVD, com carácter de proximidade, e para a implementação da RAPVT.
Operacionalização	✓ Promover avisos de concurso com períodos de candidatura intercalada de modo a assegurar a continuidade do projeto caso seja aprovado para financiamento. ✓ Necessidade de reforçar as equipas e em reforçar a remuneração dos profissionais, promovendo a estabilidade e a continuidade de equipas especializadas. ✓ Reforçar a capacitação de públicos estratégicos, nomeadamente, na área da justiça e das forças de segurança, no domínio da violência de género/violência doméstica e tráfico de seres humanos, de modo a reforçar a identificação da problemática e a correta intervenção por parte destes profissionais. ✓ Alargar o espetro de entidades beneficiárias para o desenvolvimento de projetos na prevenção da reincidência de pessoas agressoras de violência de género/violência doméstica, uma área que carece de intervenção ✓ Estender a temporalidade de projeto, sobretudo relacionados com o atendimento e acolhimento de vítimas de violência de género/doméstica e Tráfico de Seres Humanos
Destinatários	✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 ✓ Grupo de Trabalho 2030 ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego ✓ EMIG

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

Recomendação 8	Potencialização do MAVI
Fundamentação	O MAVI é um projeto assente numa abordagem centrada na pessoa e que é fortemente valorizado pelos destinatários. Todavia, observa-se a existência de aspetos a melhorar.
Operacionalização	✓ Garantir a continuidade do projeto e promover a sua integração no quadro da proteção social em Portugal enquanto resposta social autónoma. ✓ Criar condições para proporcionar o acesso à assistência pessoal a um maior número de pessoas, de modo a abarcar todos os potenciais beneficiários que se encontram em lista de espera. ✓ Considerar, face ao desejável alargamento da capacidade de apoio e do número de CAVI a mais beneficiários e de forma a possibilitar a sustentabilidade económica da resposta social, o estudo de uma forma de comparticipação financeira – ajustada aos rendimentos do destinatário ou dos seus familiares, tal como sucede em outras respostas sociais. ✓ Apostar numa campanha alargada, utilizando os mais diversos meios de comunicação social no sentido de divulgar a resposta junto dos diversos públicos e partes interessadas. ✓ Possibilitar o alargamento da prestação de apoio em assistência pessoal em meio escolar para destinatários a frequentar o ensino secundário com idade igual ou superior a 16 anos. ✓ No plano da complementaridade entre respostas sociais criar um mercado social de arrendamento (em tipologia de residência individualizada ou de coabitação) para pessoas com deficiência – podendo eventualmente, integrar o contexto de residência de autonomização – em apartamentos/moradias na comunidade. Estes imóveis deverão ser descaracterizados e não sediados em espaços de instituições. Tal medida, tenderá a contribuir para gerar um sentimento de confiança nos utentes e familiares que presentemente se encontram institucionalizados, o que poderá fomentar uma progressiva desinstitucionalização conforme preveem as estratégias europeia e portuguesa para a deficiência. ✓ No plano do exercício da atividade da assistência pessoal promover o reconhecimento institucional da profissão de assistente pessoal através da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP.
Destinatários	✓ INR, I.P. ✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 ✓ Grupo de Trabalho 2030 ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego

OE 3.6 - Promover o empreendedorismo e a inovação social de forma a melhorar a capacidade de resposta das organizações da economia social (OES) e contribuir para a sua sustentabilidade económica e financeira, em particular pela adoção de novos modelos de atuação e de financiamento de iniciativas.

Recomendação 9	Reforçar a mais-valia do papel desempenhado pela EMPIS
Fundamentação	A IPIS e as MPIS como um caso muito particular e bem-sucedido de forte investimento a montante da sua programação. Mas nem sempre foi claro o modo como medir o grau de disseminação da abordagem inovação social e os mecanismos para majorar o potencial de demonstração dos resultados das PPI com maior alcance de inovação, sobretudo ultrapassando dificuldades suscitadas pela novidade e hermetismo da linguagem e conceitos da inovação social. Em todo o caso, os impactos esperados, como o da criação e consolidação do ecossistema de inovação social não obteve evidências.
Operacionalização	✓ Recomenda-se que o novo ciclo de programação das MPIS continue e capitalize a experiência da EMPIS e que, através de um adequado reforço técnico e humano de equipas, se promova a especialização nas equipas de ativação especializando as funções de acompanhamento e ativação de projetos. ✓ Desenvolvimento de ações sistemáticas de sensibilização de investidores sociais (já identificados a partir da avaliação da sua experiência e novos em função de áreas temáticas que correspondam ao seu interesse). ✓ Desenvolvimento de ações sistemáticas de sensibilização junto de operadores de capital de risco e *Business Angels*, designadamente internacionais, tirando partido da notoriedade internacional da experiência portuguesa ✓ Conceção e lançamento de um conjunto de ações de demonstração organizadas em torno da discussão de condições de transferibilidade de resultados de PPI ✓ Desenvolvimento de uma ação de sensibilização e envolvimento de OES e investidores sociais focada na exploração de oportunidades de inovação incremental na abordagem a problemas sociais
Destinatários	✓ EMPIS -Comissão Diretiva responsável pela gestão do novo ciclo de programação de MPIS ✓ Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 ✓ Grupo de Trabalho 2030 ✓ Futura AG do novo PO com Medidas de Inclusão Social e Emprego