



ImproveConsult  
Consultoria e Estudos

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

Concurso público N.º 1/SGMTSSS/PO ISE/2017

Sumário Executivo

julho, 2019

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Social Europeu

### **Equipa de Avaliação**

*Coordenação*

*Rui Godinho*

*Luís Capucha*

*Direção Executiva*

*Filipa Seiceira*

*Equipa Técnica*

*Paulo Pedroso (até abril 2018)*

*Maria João Pena*

*Maria João Rauch*

*Ana Rodrigues*

*Tatiana Alves*

*Pedro Estêvão*

*Gisela Ferreira*

*Ana Simões*

*João Fermisson*

*Catarina Pereira*

*Peritos*

*António Oliveira das Neves*

*João Emílio Alves*

*Maria das Dores Guerreiro*

*Nuno Duarte*

## 1. Objetivos e âmbito da Avaliação

A presente avaliação enquadra-se no âmbito do Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020) e dos PO ISE, POR Lisboa e POR Algarve e consiste na primeira avaliação específica dos CLDS. Tem como objetivos:

- a) identificar o grau de eficácia e eficiência e os impactos do Programa no QREN, face aos objetivos propostos e considerando o Valor Acrescentado Europeu;
- b) explicitar a forma como as intervenções apoiadas no QREN produziram os efeitos observados, em que circunstâncias e em que contextos o fizeram e os fatores críticos de sucesso (e de insucesso);
- c) estabelecer evidência sobre o racional que sustenta o Programa CLDS do QREN;
- d) avaliar a sustentabilidade das intervenções no âmbito do Programa CLDS e identificar eventuais necessidades de ajustamento que favoreçam a eficácia, eficiência e sustentabilidades das intervenções.

Esta é uma avaliação de impacto dos CLDS e CLDS+ apoiados pelas tipologias de intervenção 6.13 do POPH, 8.6.13 do PO Algarve e 9.6.13 do PO Lisboa, e uma avaliação centrada na programação e na implementação dos CLDS 3G apoiados pela tipologia 3.10 do POISE, do POR Lisboa e do POR Algarve.

Em termos globais, a avaliação é orientada pelos critérios de relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto, sustentabilidade e valor acrescentado europeu mediante a resposta a um conjunto de questões de avaliação.

## 2. Enquadramento e contexto do objeto da avaliação

Os Contratos Locais de Desenvolvimento social (CLDS), materializam uma estratégia nacional para a inclusão social, com a finalidade de “promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de ações a executar em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos.” (art.º 2º da Portaria nº 396/2007).

Não tendo um diagnóstico de partida formal, o Programa CLDS surge na sequência de uma tradição de algumas décadas em Portugal de combate à exclusão social numa ótica territorial, dando continuidade à orientação das políticas de inclusão social para a ação em parceria e ao nível local. Os CLDS seguem, desta forma, **as estratégias de base territorial de luta contra a pobreza**, nascendo fortemente articulados com a Rede Social, como um instrumento de apoio à operacionalização dos Planos de Desenvolvimento Social e respetivos planos de ação anuais. Por outro lado, o Programa surge da necessidade de corrigir as debilidades de planeamento de anteriores intervenções territoriais, concentrando os recursos em eixos de intervenção prioritários e em territórios com públicos-alvo que estão identificados como mais vulneráveis, pelo que fica definido que **a intervenção dos CLDS é restrita a territórios selecionados previamente**.

Os responsáveis pelo Programa CLDS (e depois pelo CLDS+ e pelo CLDS 3G) consideraram que o modelo da candidatura favorecia territórios mais capacitados e com presença de instituições com maior iniciativa, em detrimento dos territórios mais pobres, onde tendem a ser mais raras as competências para elaborar candidaturas ganhadoras. O modelo de escolha partia, assim, do princípio de que **a escolha permite chegar aos territórios com maiores necessidades**, e de que **a intervenção com esta escala, asseguraria maior justiça na distribuição dos recursos e maior focalização no combate à pobreza, podendo mudar a situação de partida**. O racional gerador do programa assumiu ainda a importância do **trabalho em parceria** e o **protagonismo das Câmaras Municipais**. O CLDS não selecionou candidaturas por parte de entidades promotoras. Optou antes por dirigir convites a Câmaras Municipais, selecionadas a partir de uma tipologia de classificação dos territórios em função do tipo de desfavorecimento, que por sua vez designam uma entidade coordenadora do projeto, a quem compete geri-lo e assegurar a concretização. A partir de 2015 a entidade coordenadora passa a ser designada pelo CLAS. Visava-se com isso romper com a “geografia das capacidades” dos promotores, para

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

assegurar a ação junto dos territórios mais desfavorecidos, segundo a perceção dos Municípios e das Redes Sociais a que presidem. O novo programa adotou, desta forma, uma estratégia que combina a indução *top-down* de mudança com a seleção dos territórios e a rentabilização de recursos da comunidade, com o reforço de dinâmicas *bottom-up* de desenvolvimento socio-territorial, com o estímulo à participação das entidades locais, pelo estabelecimento de parcerias, pela forma como é definido o diagnóstico e os planos de ação, e pelo modo como são concretizadas as ações. O sistema de atores dos CLDS tem, em todas as gerações, como elementos fulcrais, as entidades coordenadoras, os núcleos executivos dos conselhos locais de ação social e as entidades executoras.

De acordo com o racional metodológico da intervenção territorial, os projetos colocam no terreno uma abordagem multidimensional, integrada, sendo a intervenção desenhada a partir de um diagnóstico tão completo quanto possível da situação socioeconómica no território objeto da intervenção. O diagnóstico que as entidades coordenadoras e executoras utilizam para a elaboração do Plano de ação dos CLDS é o que foi produzido pelas redes sociais. De igual modo, o Plano de ação dos CLDS deve ser elaborado com base no plano de desenvolvimento social concelhio, pela equipa local constituída pelo núcleo executivo do respetivo CLAS e pela entidade coordenadora da parceria.

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

- O **Eixo 1 dirigido ao emprego, formação e qualificação** que se debruça sobre onexo causal entre a pobreza e o emprego e tem como objetivo a melhoria no emprego. Em primeiro lugar, o emprego pode constituir um fator de proteção contra o risco de pobreza, sendo o desemprego um dos fatores de pobreza e exclusão social mais efetivos. Em segundo lugar, a qualificação dos ativos, que se torna noutra ferramenta essencial no combate à pobreza, uma vez que nos casos de pessoas, famílias e grupos em situação de pobreza requer quase sempre o instrumento de formação especial para grupos desfavorecidos. Em terceiro lugar, existe uma descoincidência entre a oferta de emprego e os atributos da procura, o que justifica a implementação de ferramentas de mediação próximas das pessoas. Em quarto lugar, o desfavorecimento das populações pobres leva a que o desemprego tenda a evoluir para desemprego de longa duração numa proporção muito superior à restante população, pelo que o reforço das medidas para a empregabilidade ganha um valor estratégico. Em quinto lugar, os territórios desfavorecidos, se por um lado muitas vezes produzem estigmas que se tornam barreiras no acesso ao emprego, por outro lado tendem a ser espaços onde existem muitas necessidades das populações que não são respondidas pelo mercado, o que gera oportunidades para a criação de iniciativas empresariais de nível micro e de economia social, que implicam ações articuladas de promoção do empreendedorismo.
- O **Eixo 2 dirigido à intervenção familiar e parental** procura promover a mudança na estrutura e organização familiar, mediante a criação de Centros de Recursos para Apoio à Comunidade e às Famílias (CLDS) e depois (CLDS+ e CLDS3G), a realização de formação/informação sobre cidadania, desenvolvimento de competências e aconselhamento em situação de crise, ou atividades com jovens e crianças (na área da saúde, do desporto e outras).
- O **Eixo 3 dirigido à capacitação das comunidades e das instituições locais** procura realizar mudanças no funcionamento das organizações e serviços de forma duradoura. Se um projeto de desenvolvimento social pretende a mudança socio-territorial de forma durável, tem forçosamente de mudar o modo como funcionam as instituições no território objeto da intervenção, aperfeiçoando os processos participativos e promovendo a auto-organização, de modo a que elas ofereçam às famílias e às pessoas as oportunidades, os apoios e as capacidades que lhes permitam escapar das situações de pobreza
- O **Eixo 4, dirigido à Informação e acessibilidade** (que existiu apenas na primeira geração de CLDS) com o foco de fornecer formação facilitadora do acesso às tecnologias de informação e comunicação para crianças, para jovens, para pessoas em idade ativa e para idosos. Para viver e trabalhar condignamente nas sociedades dos nossos dias é preciso dominar as TIC, que também são uma ferramenta essencial para aprender outras matérias, adquirir novos hábitos, melhorar a perceção de si próprio e viver integrado numa sociedade em que a comunicação mudou a natureza dos processos de integração e participação social

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

- O programa comportou ainda um Eixo de Auxílio e intervenção emergencial às populações inseridas em territórios afetados por calamidades (CLDS 3G).

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

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

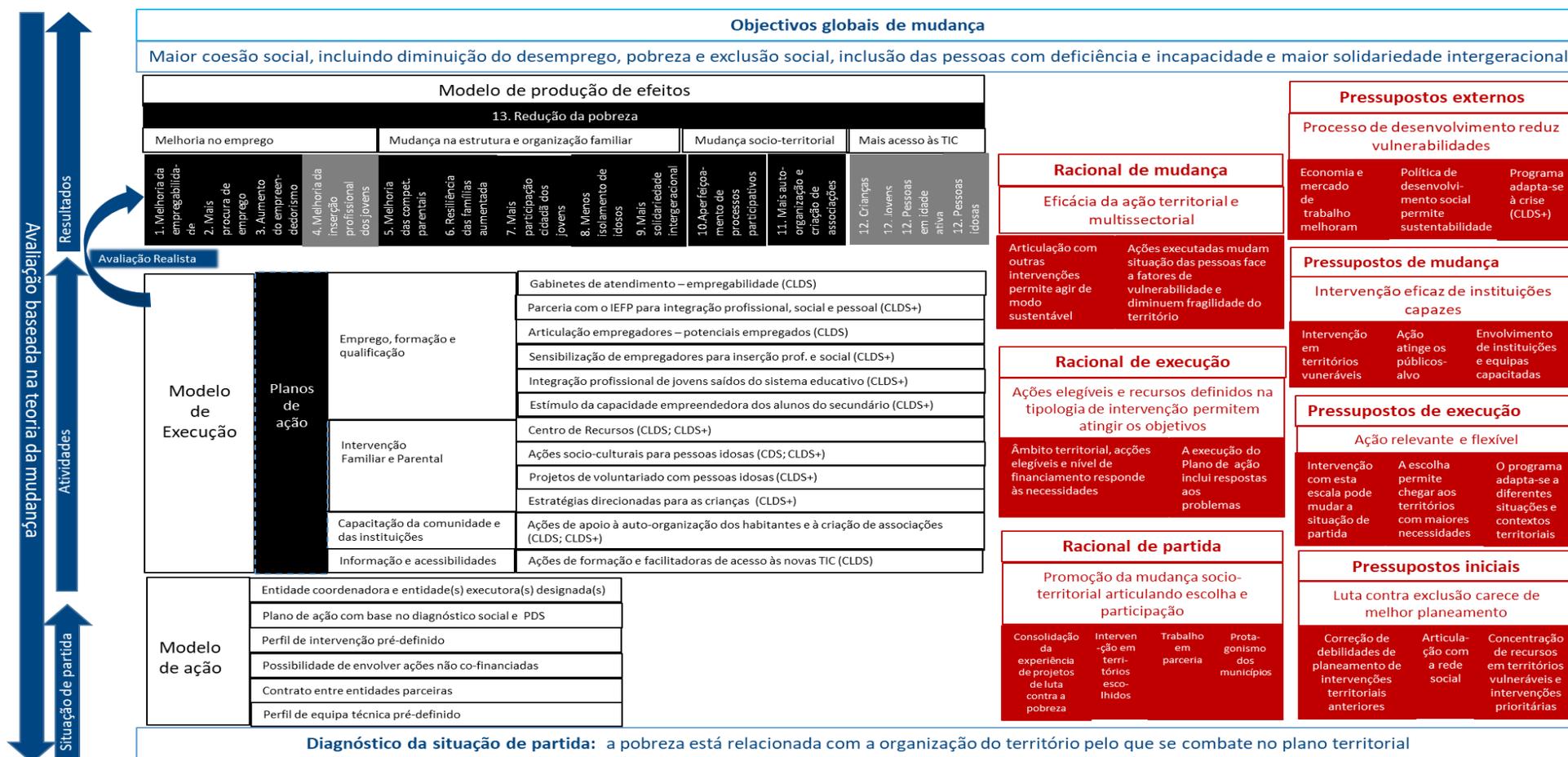
### 3. Metodologia

A Teoria da Mudança foi eleita como a abordagem da Avaliação Baseada na Teoria *pivot* no quadro desta avaliação, combinada com *inputs* da Avaliação Realista e da Análise Comparativa Quantitativa. Foi utilizada uma perspetiva multi-método, com recurso a diferentes fontes de informação e vários métodos de recolha e análise da mesma, permitindo articular as dimensões quantitativa e qualitativa e as fontes secundárias e primárias. Foram realizadas entrevistas exploratórias e um workshop com peritos e representantes de CLDS, estudos de caso em oito CLDS nas suas várias gerações, bem como se aplicaram inquéritos por questionário às entidades coordenadoras, executoras e beneficiários dos CLDS, Núcleos Executivos do CLAS e Centros Distritais do IEFP. Mediante a triangulação das informações obtidas com estes instrumentos complementado com a análise documental e análise pericial foram construídas as respostas às várias questões de avaliação.

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

De seguida apresenta-se o esquema da Teoria da Mudança que esteve subjacente a toda a avaliação bem como as hipóteses associadas ao modelo de produção de efeitos.

Ilustração 1 – Explicitação da teoria da mudança do Programa CLDS



Fonte: Elaboração própria

Legenda: Modelo de produção de efeitos:

■ Resultados transversais a todas as edições

■ Resultados não transversais a todas as edições

Tabela 1 - Hipóteses associadas ao modelo de produção de efeitos

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

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

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

## 4. Conclusões da Avaliação

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

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

Acresce a esta duplicidade um terceiro elemento, de tipo mais metodológico: uma coisa é a promoção da coesão social e territorial em abstrato, o que é praticamente impossível de aferir com indicadores precisos (razão, eventualmente, para não existirem metas globais associadas aos CLDS); outra coisa é a escolha dos territórios com base em indicadores de pobreza mais precisos e objetivos. Do ponto de vista nacional, não é claro se o programa promoveu efetivamente a coesão e, ao mesmo tempo, contribuiu para a redução da pobreza.

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

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

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

Ora, se este diagnóstico subjacente está correto, a sua concretização no desenho do programa acaba por ser deficiente. O programa promove projetos de duração relativamente curta, que, pela sua escala, dificilmente podem produzir mudanças profundas. Falha também no volume de recursos atribuídos às intervenções, sobretudo quando comparados com a escala dos problemas que os projetos pretendem abordar. Estas duas limitações são ainda agravadas pela rigidez crescente que o programa tem assumido, resultante do aumento do número de ações obrigatórias nos vários eixos e do crescente detalhe na especificação das características destas ações. Tal acaba por ser um obstáculo à adequação aos problemas realmente existentes em cada território, pois obriga os projetos a alocarem recursos, já de si escassos, a ações que podem ser pouco pertinentes no seu território em concreto, em detrimento de outras ações essas sim

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

centrais face aos problemas realmente existentes. Ao mesmo tempo, registou-se o desaparecimento do eixo de intervenção informação e acessibilidades, uma decisão difícil de compreender quando as competências em tecnologias da informação e comunicação continuam a ser deficitárias na população e as ações deste eixo durante a primeira geração do programa obtiveram resultados muito positivos e com um contributo muito relevante para os restantes eixos – em particular o eixo 1. As competências em TIC não apenas são ferramentas indispensáveis de participação social e económica, mas também meios poderosos para a aprendizagem e aquisição de outras competências.

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

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

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

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

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

Com estas ressalvas em mente, foi possível identificar alguns dos fatores que influenciaram os resultados dos projetos CLDS. Os fatores que mais influenciaram os resultados – positivamente na sua presença e negativamente na sua

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

ausência – foram a competência das equipas técnicas, a capacidade das entidades coordenadoras e executoras, sobretudo as competências e o funcionamento da equipa técnica, a liderança e a sua capacidade para envolver os parceiros, os técnicos e as populações. Em contraste, destacam-se como fatores inibidores o caráter obrigatório das ações, a relação entre os problemas e a escala do financiamento e a crítica relação entre a duração dos projetos e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura num território de exclusão.

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

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

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

Assim, e não obstante os notórios resultados declarados pelo sistema de atores acerca da permanência de competências técnicas para a promoção do desenvolvimento social nos territórios, do aumento da cooperação entre instituições do território e a atividade das associações e organizações criadas no âmbito dos CLDS, dada a forte dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção, acaba por resultar num elevado risco de rápido *drop off*.

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

Finalmente, importa ressaltar que a equipa de avaliação se deparou ao longo do estudo com muitas limitações ao nível dos sistemas de informação dos CLDS, incluindo inexistência de informação sistematizada sobre entidades executoras dos CLDS, caracterização dos beneficiários dos CLDS ou resultados dos projetos CLDS (que seria possível, caso os relatórios de execução dos projetos tivessem sido objeto de tratamento sistemático). A isto junta-se a inexistência de indicadores estatísticos longitudinais relativos à pobreza de nível concelhio.

## 5. Recomendações

### RELEVÂNCIA

#### Pertinência do modelo de intervenção nos territórios

Recomendação 1	Rever o modelo de intervenção nos territórios
Fundamentação	<p>O desenho do CLDS não é o mais adequado, em teoria, aos objetivos de utilizar a intervenção territorial para o combate à pobreza e à exclusão social. Essa tendência acentuou-se nos CLDS+ e nos CLDS 3G, na medida em que se acentuou o fechamento do programa em torno de um conjunto limitado de áreas de intervenção e ações obrigatórias, o que impede a adequação aos problemas existentes, em concreto, em cada território. Nesse sentido, o diagnóstico geral está correto (a pobreza combate-se, entre outras políticas, através da intervenção no território junto das comunidades, de forma integrada e multidimensional), mas só parcialmente é considerado. Com efeito, o programa CLDS, tal como está concebido, é demasiado prescritivo em termos das ações obrigatórias e das respetivas especificações, o que põe em causa a sua capacidade de ajustamento às realidades locais.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os CLDS deveriam contar com um conjunto de eixos obrigatórios, como já sucede, mas deixar espaço para a consideração de áreas de intervenção consideradas prioritárias em cada território e que não se enquadrem nos eixos obrigatórios.</li> <li>Os eixos deveriam permitir uma abordagem aberta, permitindo estimular a imaginação quanto ao modo como devem ser implementados em cada território.</li> </ul>
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Melhor articulação entre 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, Instituto da Segurança Social, I.P. e respetivos serviços distritais e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.).</li> <li>✓ Melhor coordenação entre Entidades e <i>stakeholders</i> relevantes em diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios CLDS</li> <li>✓ Maior envolvimento de Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

#### Tipologia territorial de intervenção

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

<b>Recomendação 2</b>	<b>Reforçar a seletividade dos territórios de intervenção baseados em referenciais existentes que permitem identificar os casos onde a intervenção é mais prioritária ao nível dos objetivos do Programa CLDS</b>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas secretarias de estado, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.,).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> </ul>

### Dimensões problema a acautelar no modelo de intervenção

<b>Recomendação 3</b>	<b>Reforçar a inclusão de pessoas com deficiência nas atividades dos projetos CLDS</b>
<b>Fundamentação</b>	O programa CLDS, nas três gerações avaliadas, teve sempre como objetivo fomentar uma intervenção multisectorial, integrada e complementar a outras intervenções no terreno, com vista a promover uma maior coesão social de territórios deprimidos. Um dos elementos cruciais para a coesão é a inclusão das pessoas com deficiência e incapacidade. Todavia, esta dimensão esteve sempre subalternizada no desenho e prática dos projetos CLDS inquiridos e visitados.
<b>Operacionalização</b>	Os projetos CLDS devem contemplar explicitamente no seu desenho um plano para assegurar participação de pessoas com deficiência no acesso às suas atividades – incluindo medidas de discriminação positiva - devendo o número de pessoas com deficiência abrangidas pelos projetos ser um dos critérios de monitorização.
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

## COERÊNCIA

### Modelo de governação

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

## EFICÁCIA

### Intervenções integradas e gestão de casos

<p><b>Recomendação 5</b></p>	<p><b>Criação de condições, ferramentas e instrumentos para a operacionalização da intervenção integrada e gestão de casos</b></p>
<p><b>Fundamentação</b></p>	<p>Um dos fatores que influenciaram positivamente a eficácia dos CLDS prende-se com a operacionalização da metodologia de intervenção que deve ser desejavelmente integrada, com base na gestão de casos. A dispersão de informação, muitas vezes desarticulada em relação a determinadas áreas e a insuficiência de estudos acerca de determinados fenómenos dificulta uma análise mais profunda da realidade. A este facto, alia-se a necessidade de mudança de práticas de trabalho/registo e de partilha de informação por parte das entidades.</p> <p>A insuficiente existência de informação concentrada num único repositório, relativamente a vários indicadores, sinalizações e encaminhamentos e perfil de intervenções realizadas em cada um dos casos alvo da intervenção fundamenta esta recomendação.</p>
<p><b>Operacionalização</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importa desenhar uma ferramenta que poderá assentar uma plataforma informática on-line com informação partilhada pelos parceiros do CLDS e das Redes Sociais e capaz de ser uma ferramenta que promova a atualização dos indicadores sociais dos concelhos e captar as diversas dinâmicas das redes sociais. Neste sentido, o esquema seguinte constitui <u>um exemplo</u> que sintetiza algumas das funcionalidades chave de uma ferramenta como a que se sugere. Note-se que a ideia desta ferramenta já tenha sido sinalizada pelo ISS, na sequência da Avaliação do Programa Rede Social (2012), embora sem sequência da sua operacionalização e financiamento.</li> </ul>
<p><b>Destinatários</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades e <i>stakeholders</i> relevantes em diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios CLDS</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

**Monitorização estratégica, avaliação de resultados e preparação de futuras avaliações**

Recomendação 6	Criação de instrumentos e referenciais que permitam uma pilotagem eficaz dos projetos e que preparem processos futuros de avaliação do Programa
Fundamentação	<p>Existem fortes evidências da 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 do projeto.</p> <p>Em todos os estudos de caso foram apenas identificados ficheiros Excel com análise de execução física e financeira, assim como o grau de execução, transparecendo a necessidade da existência de um referencial comum para uma melhor recolha de informação e pilotagem.</p> <p>Adicionalmente, os indicadores contratualizados são claramente insuficientes para responder a uma orientação para resultados, para medir o contributo face aos objetivos definidos na Edição 4G, quer no âmbito da análise de realização (N.º de atividades realizadas do Programa CLDS-4G), quer na análise de resultados (% Atividades concluídas do Programa CLDS-4G). O nível de exigência atribuído aos critérios de avaliação não tem correspondência com o perfil de indicadores do Programa e não permite uma real avaliação dos resultados, assim como dos efeitos e impactos, fragilizando a capacidade de avaliar o projeto como um todo.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salienta-se a importância de ser revista a forma de avaliação das intervenções, designadamente no que respeita ao sistema de indicadores de resultado do Programa</li> <li>• A centralização da informação dos CLDS constituirá importante utilidade comum             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Permite a pilotagem e monitorização estratégica e análise das dinâmicas de execução e produção de efeitos/mudanças.</li> <li>✓ Permite a recolha de elementos base para a preparação dos futuros processos de avaliação</li> </ul> </li> <li>• Tendo em conta que a informação agregada sobre as dinâmicas de funcionamento dos CLDS não se encontra devidamente sistematizada (o que fragilizou o alcance, capacidade e utilidade da presente avaliação), deve ser construído um Dispositivo de monitorização estratégica e avaliação do programa que fosse alimentado por um Manual de avaliação a ser disseminado pelos diversos CLDS na geração 4G.</li> <li>• Paralelamente e como instrumento de auxílio para uma maior perceção dos resultados das intervenções por parte das equipas técnicas dos CLDS, pode ser útil recuperar alguns dos princípios de Autoavaliação dos Projetos EQUAL – 2.ª Fase (Gabinete de Gestão EQUAL, 2005), no sentido da adaptação às exigências analíticas dos exercícios de avaliação contemporâneos. O ISS, I. P., pode recorrer à contratação de entidades externas para acompanhamento e consultoria para esse efeito.</li> </ul>
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Instituto da Segurança Social, I.P. e respetivos serviços distritais e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.,).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

## EFICIÊNCIA

### Instrumentos de apoio à implementação

<b>Recomendação 7</b>	<b>Disponibilização atempada de manual de execução e instrumentos de monitorização e de recolha de evidências sobre as realizações e resultados ajustados às atividades e às características dos públicos-alvo</b>
<b>Fundamentação</b>	A inexistência de manual de execução na fase de arranque dos CLDS 3G, a não adequação de alguns formulários (p.e. formulário de participante não estava ajustado para públicos-alvo como crianças, jovens e idosos e colide com quadros legais mais vastos como o RGPD- Regulamento Geral de Proteção de Dados) e a falta de orientações claras sobre a interpretação da regulamentação e do manual criou dificuldades na operacionalização dos CLDS 3 G, por exemplo, na verificação da elegibilidade de públicos-alvo e atividades, na recolha de todas as evidências solicitadas e na forma de aferição de indicadores.
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de um manual de execução, orientações técnicas e instrumentos de monitorização disponibilizados desde a fase inicial e operacionalização dos CLDS 4G.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

### Articulação na gestão no Programa POISE/ISS

<b>Recomendação 8</b>	<b>Definição clara do modelo de articulação funcional entre o ISS e o POISE e as respetivas competências e atribuições na implementação dos CLDS nomeadamente na relação com as entidades coordenadoras</b>
<b>Fundamentação</b>	Identificaram-se algumas dimensões críticas, destacando-se sobretudo a rigidez das regras de financiamento e deficiências ao nível da eficiência operativa, nomeadamente ao nível do apoio operacional e orientação estratégica por parte do ISS e PO ISE.
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de um modelo de articulação funcional identificando claramente as responsabilidades do POI SE e do ISS de forma a que as entidades coordenadoras locais saibam a quem pedir esclarecimentos/informações sobre determinado assunto e que tipo de informação devem reportar a quem</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e respetivos serviços distritais).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

## Acompanhamento, apoio técnico e estratégico

Recomendação 9	Reforço dos procedimentos de acompanhamento e apoio técnico e estratégico à intervenção dos CLDS
Fundamentação	<p>Identificaram-se algumas dimensões críticas, nomeadamente ao nível do apoio operacional e orientação estratégica por parte do ISS e PO ISE.</p> <p>A execução dos CLDS poderia beneficiar com a existência de uma maior proximidade e periodicidade dos processos de acompanhamento técnico por parte do ISS e POISE, sobretudo para entidades sem experiência anterior no Programa, ajudando a ultrapassar dificuldades técnicas e administrativas e melhorando as intervenções, nomeadamente com orientações sobre a operacionalização de algumas atividades face às dimensões-problema do território.</p> <p>Por outro lado, seria extremamente importante a criação de mecanismos de partilha de experiências e identificação de práticas inovadoras que sirvam de <i>mainstreaming</i> para territórios com semelhantes características. Estes mecanismos colmatariam as preocupações sentidas por uma parte significativa dos CLDS auscultados durante o processo de avaliação e asseguraria um processo de aprendizagem coletiva.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição de um modelo de acompanhamento técnico aos CLDS, incluindo a realização de visitas de acompanhamento com periodicidade mínima semestral.</li> <li>Mais competências para os serviços distritais do ISS, no acompanhamento, apoio e monitorização dos projetos no terreno para uma maior capacidade de monitorização estratégica e recolha de elementos de avaliação, através da afetação de recursos para um maior número e periodicidade de visitas ao terreno para servir o propósito da sugestão de potenciais ajustamentos e para uma melhor pilotagem central do Programa.</li> <li>Montagem de um sistema de feedback e aprendizagem coletiva que sirva as necessidades de gestão estratégica, animação, partilha e experiências entre técnicos e <i>mainstreaming</i> de metodologias inovadoras de intervenção. Este pode ser realizado em formato de workshops distritais ou de base territorial mais alargada.</li> <li>A este propósito podia ser operacionalizado como a lógica de Encontros CLDS ou na lógica do que foi praticado no Programa Rede Social de “Sessões Inter CLAS”. Sugere-se uma periodicidade anual para a realização destas iniciativas.</li> </ul>
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Instituto da Segurança Social, I.P. e respetivos serviços distritais).</li> <li>✓ Entidades de diversas áreas de intervenção, designadamente habitação, saúde, desporto, educação, cultura e reabilitação urbana nos territórios</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

**Condições de financiamento**

<b>Recomendação 10</b>	<b>Agilização dos procedimentos associados ao financiamento dos CLDS (candidatura, contratação, pedidos de alteração, pedidos de reembolso...)</b>
<b>Fundamentação</b>	Os atrasos na disponibilização de documentos/formulários necessários para a instrução de pedidos de reembolso e alteração e a demora na transferência do financiamento para as entidades criou constrangimentos não só no próprio desenvolvimento do plano de ação como em toda a entidade, na medida em que de uma forma geral, este tipo de entidades tem uma fraca capacidade financeira para estar a adiantar recursos sem previsão de reembolso.
<b>Operacionalização</b>	Criar as condições para que o financiamento às entidades coordenadoras seja realizado de acordo com o definido regulamentarmente e com prazos médios de reembolso predefinidos.
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

**Capacitação das equipas técnicas**

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

## IMPACTO

## Capacidade de ajustamento no decurso da intervenção e Temporalidade dos CLDS

<b>Recomendação 12</b>	<b>Garantir níveis razoáveis de flexibilidade e aumento da capacidade de ajustamento no decurso da intervenção CLDS e criação de mecanismos de aumento da temporalidade do Programa, evitando ainda quebras nas dinâmicas entre gerações do Programa</b>
<b>Fundamentação</b>	<p>O programa falha na questão da duração necessária a que as ações produzam impactos traduzidos em mudanças reais, assim como na questão da escala dos recursos investidos, quando comparada com a escala dos problemas.</p> <p>Do conjunto das evidências recolhidas, os fatores externos que mais limitaram as intervenções e o cumprimento dos objetivos dos CLDS são o caráter obrigatório das ações, a relação entre os problemas e a escala do financiamento e a crítica relação entre a duração dos projetos e o tempo que leva a produzir a mudança duradoura num território de exclusão.</p> <p>Nessa lógica, foi unanimemente reconhecido que a duração do projeto não foi suficiente para criação de impacto significativo e duradouro no desenvolvimento social dos territórios. Acresce que a quebra temporal entre as várias gerações de programas levou, na maioria dos casos, a uma intermitência na intervenção, tendo interrompido vínculos, dinâmicas e sinergias criadas.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir níveis razoáveis de flexibilidade na alteração de medidas criadas em sede de candidatura, para dar melhor resposta às situações específicas da realidade social local, tendo em consideração as especificidades dos territórios no que diz respeito à elegibilidade das despesas e sobretudo inerentes à mutação constante e complexidade das problemáticas sociais.</li> <li>• O tempo das candidaturas deveria permitir o tempo de auscultação aos <i>stakeholders</i> relevantes do território (para além do Diagnostico Social).</li> <li>• Estudar as opções de alargamento do tempo de duração das intervenções CLDS em determinados territórios, no sentido de alcançar mais e melhores resultados, produzir mudanças desejáveis e avaliar o respetivo impacto.</li> <li>• Estudar opções de atenuar a disrupção temporal entre projetos em territórios onde a intervenção continuada se justifique, no sentido da minimização dos efeitos negativos da intermitência entre gerações do Programa, mantendo as dinâmicas e a credibilidade das respostas CLDS junto das populações alvo.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>

## SUSTENTABILIDADE

### Reforço das condições da sustentabilidade e impacto das intervenções

Recomendação 13	Reforçar as Condições de sustentabilidade do CLDS
<b>Fundamentação</b>	<p>A Sustentabilidade dos CLDS constitui uma dimensão problemática, sobretudo ao nível da capacidade financeira para a continuidade de determinadas intervenções qualificadas, realizadas pelas equipas técnicas afetas às estruturas. Em primeiro lugar, não existem evidências de CDLS apoiados que permanecem em funcionamento após o término do apoio financeiro, o que induz uma forte dependência do financiamento para a existência do modelo de intervenção (dependente da existência das equipas técnicas).</p> <p>Não obstante os notórios resultados declarados pelo sistema de atores acerca da permanência de competências técnicas para a promoção do desenvolvimento social nos territórios, do aumento da cooperação entre instituições do território e a atividade das associações e organizações criadas no âmbito dos CLDS, a ideia unânime recolhida nos estudos de caso aponta para um elevado risco de rápido <i>drop off</i> dos seus efeitos.</p> <p>Adicionalmente, a elevada rotatividade da equipa técnica reforça as fragilidades da sustentabilidade das ações do Programa.</p>
<b>Operacionalização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusão de um plano de sustentabilidade no desenho do projeto, que explicita a forma como será dada continuidade às atividades após o termo do projeto.</li> <li>• Introdução de um período de <i>phasing-out</i> do projeto (em vez de um termo abrupto, como sucede atualmente), dedicado à ultimateção dos preparativos da transferência da responsabilidade pelas atividades para outras entidades.</li> <li>• Continuidade da equipa técnica e/ou do seu Coordenador para a garantia da estabilidade das dinâmicas de parceria criadas e da interlocução com os públicos abrangidos, entre gerações CLDS. A título de exemplo, o Coordenador podia ter um vínculo mais durável para realizar essa passagem de testemunho às equipas vindouras de futuras gerações do Programa, assim como fazer a transmissão dos modelos e metodologias de intervenção e trabalho em rede operacionalizadas na geração anterior.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Associação Nacional de Municípios</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P.).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).</li> <li>✓ Entidades com responsabilidade na execução do CLDS 4G entidade coordenadora local da parceria (ECLP), entidades locais executoras das ações (ELEA), coordenador técnico do CLDS -4G).</li> </ul>