

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

Janeiro 2019



O que são os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)?

Surgiram em 2007 dando continuidade a uma tradição de orientação das políticas de inclusão social para o nível local e a ação em parceria.

Foram lançadas **quatro gerações de CLDS** com **148 milhões €** de despesa pública aprovada, abrangendo 185 territórios e cerca de **70 mil desempregados**:

- CLDS em 2007
- CLDS+ em 2013
- CLDS 3G em 2015
- CLDS 4G em 2018 (não abrangidos por esta avaliação)

Propõem uma intervenção integrada, multissetorial e complementar de outras intervenções no terreno.

Surgem como um instrumento de operacionalização dos Planos de Desenvolvimento Social – produzidos ao nível municipal pelas redes sociais – dos territórios mais frágeis do Continente.

Combinam uma orientação de pré-determinação de eixos de intervenção (3 ou 4, conforme as gerações de CLDS) e ações obrigatórias, com a definição local de um plano de ação, apelando à participação das entidades parceiras da Rede Social nesta definição e na sua execução.

Os **eixos comuns** dirigem-se:

- ao emprego, formação e qualificação,
- à intervenção familiar e parental,
- à capacitação das comunidades e das instituições locais e
- à informação e acessibilidade

Projetos financiados

118 CLDS

101 CLDS +

138 CLDS 3G

Objetivos das ações cumpridos, mas desajuste dos CLDS à escala dos problemas

Resultados da avaliação

Os CLDS têm tido um **bom desempenho ao nível dos resultados**, revelando-se úteis para as pessoas abrangidas. As ações programadas pelos projetos foram cumpridas assim como os seus objetivos específicos, de uma forma geral. No entanto, **o cumprimento dos objetivos específicos é assimétrico quanto ao tipo de objetivo e aos eixos de intervenção**:

- ⇒ Os resultados dos projetos são mais positivos no eixo centrado nas dimensões de **intervenção familiar e ao nível da mudança de atitudes dos destinatários** e menos nos eixos que despoletariam a transformação das suas condições de vida, o que indicia a persistência de uma **lógica mais tradicional de assistência social centrada na família, subalternizando intervenções dirigidas a outros fatores estruturais da pobreza, como a promoção da inclusão no mercado de trabalho, o fortalecimento do tecido associativo local e do empowerment das comunidades, e a transformação das lógicas de intervenção dos serviços locais.**
- ⇒ O Programa CLDS constitui-se 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.
- ⇒ Foi identificada uma **forte articulação com as intervenções dos serviços do IEPF e da medida Rendimento Social de Inserção**. 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. Refira-se ainda que as equipas de CLDS conseguiram assumir um papel complementar também face às equipas de RSI, permitindo um acompanhamento mais próximo dos beneficiários, reforçando o cariz multissetorial das intervenções junto destes – em particular, a ligação entre as áreas da intervenção familiar e do emprego.

Os fatores que mais influenciaram os resultados – positivamente na sua presença e negativamente na sua ausência – foram a competência das equipas técnicas, a capacidade das entidades coordenadoras e executoras, não só ao nível das competências e funcionamento da equipa técnica e da liderança, como também ao nível da sua capacidade para envolver os parceiros, os técnicos e as populações.

O cumprimento das ações dos objetivos específicos **não significa que o impacto sobre a pobreza e a coesão territorial seja alcançada**. O problema está em que tais ações e objetivos específicos são, no geral, largamente insuficientes face à dimensão dos problemas dos territórios vulneráveis. Com efeito, os CLDS tentam dar resposta a duas lógicas distintas: dar uma resposta a nível nacional, à escala concelhia, através das redes sociais e, em simultâneo, *promover a coesão territorial*, através da *concentração dos apoios aos territórios mais desfavorecidos*. Face à necessidade reconhecida de um modelo *top down* e *bottom up* para responder às necessidades dos territórios mais desfavorecidos através da concentração de recursos e intervenções focadas nos problemas específicos, multidimensionais, continuadas no tempo, e assentes em parcerias alargadas, na prática, o desenho e a operacionalização dos CLDS conduziram a:

- ⇒ Dispersão de apoios por diferentes intervenções, afetando recursos insuficientes aos territórios/comunidades mais desfavorecidos, face à escala dos problemas;
- ⇒ O número e o detalhe das especificações que as ações obrigatórias de cada eixo devem cumprir aumentaram ao longo das várias gerações, o que é um **obstáculo à adequação do programa aos problemas específicos de cada território**, obrigando os projetos a alocarem recursos, já se si escassos, a ações que podem ser pouco pertinentes no seu território, em detrimento de outras ações consideradas centrais face aos problemas existentes.
- ⇒ Registou-se o **desaparecimento do eixo de intervenção informação e acessibilidades**, quando as competências em tecnologias de 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.
- ⇒ Duração dos projetos **relativamente curta face à necessidade de intervenções continuadas no tempo**.

Os indícios de **sustentabilidade das intervenções CLDS** são fracos. Em geral, os serviços e atividades desenvolvidos pelos CLDS acabam por terminar com o fim do programa. São raros os casos em que as atividades continuam a ser asseguradas por outras instituições locais. Adicionalmente, a elevada rotatividade da equipa técnica reforça as fragilidades da sustentabilidade das ações do Programa.

A **aferição dos efeitos do Programa** é fortemente condicionada pela ausência de informação, nomeadamente relativa a *metas globais* de combate à pobreza associadas aos CLDS, possibilitando a medição do efeito dos CLDS na promoção da coesão e redução da pobreza, assim como da *caracterização dos beneficiários dos CLDS* ou das próprias entidades executoras.

Sem os FEEL, os CLDS não poderão funcionar nos moldes em que são atualmente implementados, e provavelmente sem o financiamento europeu as ações desenvolvidas, consideradas úteis embora limitadas, se tornariam inviáveis.



monitorização e avaliação

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

Porquê desta avaliação?

A luta contra a pobreza tem em Portugal uma tradição de territorialização e envolvimento das entidades dos parceiros que remonta aos anos 60 do século XX, sendo inexistente qualquer avaliação de escala nacional das sucessivas iniciativas que têm sido levadas a cabo. Esta é, assim, a primeira avaliação de impacto, à escala nacional, não só dos CLDS, mas de abordagens desta natureza na luta contra a pobreza.

A avaliação cumpre também um propósito de prestação de contas e transparência, contribuindo para a qualidade do debate público sobre o papel dos Fundos, permitindo identificar oportunidades de melhoria dos instrumentos de política pública.

Metodologia

Nesta avaliação foi adotado o método da Avaliação Baseada na Teoria com o objetivo de explicitar e testar os impactos, bem como identificar fatores críticos de sucesso das intervenções. Para isso, foi mobilizado um conjunto de técnicas de recolha de informação:

- **para a construção da Teoria da Mudança:** análise documental, entrevistas semi-diretivas e um *workshop* metodológico;
- **para o teste da Teoria da Mudança:** inquéritos às entidades coordenadoras e executoras, Núcleos Executivos dos CLAS e serviços desconcentrados do IEFP e estudos de caso (incluindo análise documental da informação local, entrevistas aos coordenadores do CLDS e representantes das entidades executoras, *focus groups* com parceiros informais dos CLDS e entidades relevantes no concelho e aplicação de um questionário aos destinatários).

Ficha técnica da avaliação

Período de realização setembro 2017 a agosto 2019

Equipa de avaliação IESE/Improve Consult/ISCTE/PPLL Consult

Entidade responsável: PO ISE

Âmbito programático PO ISE; PO Lisboa e PO Algarve

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 63.752,50€

Grupo Acompanhamento: PO ISE; AD&C; PO Lisboa e PO Algarve; ISS, I.P.; CASES; Associação Nacional de Municípios Portugueses

10 pistas para o aumento da eficácia, impacto e sustentabilidade dos CLDS

Recomendações da avaliação

Com base nas suas conclusões, a avaliação recomenda ponderar:

Desenho e operacionalização

- ⇒ Reforço da **seletividade dos territórios** concentrando os investimentos nos territórios mais desfavorecidos.
- ⇒ Revisão do *modelo de intervenção nos territórios, deixando espaço a áreas de intervenção consideradas prioritárias em cada território e que não se enquadrem nos eixos obrigatórios.*
- ⇒ **Garantia da possibilidade de ajustamento dos projetos ao longo do seu decurso**, permitindo alterar medidas inscritas em candidatura, o *alargamento da duração das intervenções e atenuar os efeitos de disrupção temporal* nos projetos entre gerações de CLDS.
- ⇒ **Reforço da capacidade técnica e estratégica dos projetos através do (i) reforço dos procedimentos de acompanhamento e apoio técnico e estratégico à intervenção dos CLDS, (ii) desenvolvimento de ações de capacitação** destinadas aos diversos técnicos envolvidos na implementação dos CLDS.
- ⇒ Generalizar a *prática de intervenção integrada com base na gestão de casos.*
- ⇒ *Reforço da inclusão de pessoas de pessoas com deficiência nas atividades dos projetos CLDS.*

- ⇒ **Agilização das dimensões de apoio à operacionalização** nomeadamente (i) disponibilizando atempadamente o manual de execução e orientações técnicas, (ii) *estabelecendo um modelo de articulação funcional* entre ISS e POISE e respetivas competências e atribuições na implementação, e (iii) garantindo que os procedimentos associados ao financiamento dos CLDS (candidatura, pedidos de alteração, pedidos de reembolso) *são realizados de acordo com o definido regulamentarmente e com os prazos médios de reembolso pré-definidos.*

Sustentabilidade

- ⇒ **Reforço das condições de sustentabilidade dos CLDS**, nomeadamente através da *corresponsabilização da parceria para a continuidade das ações*, da *garantia da continuidade das equipas técnicas e/ou respetivo Coordenador*, *inclusão de um plano no desenho do projeto que explicita como será dada continuidade às atividades após o termo do projeto e preveja um período de phasing-out para a transferência de responsabilidades para outras entidades.*
- ⇒ **Maior envolvimento e concertação dos ministérios** para a atuação dos 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.*

Monitorização e avaliação

- ⇒ *Criação de referenciais e instrumentos de monitorização e de recolha de evidências sobre as realizações e resultados que permitam uma **pilotagem eficaz dos projetos** e preparem processos futuros de **avaliação do Programa.***

Avaliações publicadas em www.poise.portugal2020.pt e www.adcoesao.pt

Avaliação
Realizada por:



ImproveConsult
Consultoria e Estudos

Cofinanciada por:

