



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

**Avaliação de Políticas Públicas: pobreza e exclusão social
Estudo de Caso CLDS 4G**

Inês Tavares Pereira

Mestrado em Políticas Públicas

Dr. Paulo Pedroso, Professor Associado Convidado,
Iscte- Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2021



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Avaliação de Políticas Públicas: pobreza e exclusão social
Estudo de Caso CLDS 4G

Inês Tavares Pereira

Mestrado em Políticas Públicas

Dr. Paulo Pedroso, Professor Associado Convidado,
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2021

Agradecimento

Termino desta forma mais uma etapa da minha vida. Não poderia deixar de agradecer a todas as pessoas que fizeram parte desta jornada, sem elas seria mais difícil chegar até aqui.

Aos meus pais que sempre me deram todas as ferramentas e apoio que precisava ao longo da minha vida.

Aos meus amigos, que fizeram parte deste percurso académico, acompanhando-me em todos os momentos.

Ao meu orientador, por tudo o que me ensinou, pela presença, disponibilidade e apoio.

À ADI-TC, principalmente ao coordenador Justino Dias, pela disponibilidade na cedência de toda a informação que necessitava para a realização desta dissertação.

Ao Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, por ser a universidade na qual realizei todo o meu percurso académico.

A todos o meu muito obrigada.

Resumo

As políticas públicas possuem um papel essencial no combate à pobreza e exclusão social, sendo uma problemática que tende a persistir até aos dias de hoje na sociedade. Com o objetivo de analisar o papel fundamental das políticas públicas em Portugal, que incidem nesta problemática, a presente dissertação avalia a implementação do programa Contratos Locais de Desenvolvimento Social 4G (CLDS 4G) nos territórios envelhecido e desertificados.

A avaliação da política pública, através da análise da teoria da mudança, pretende constatar o contributo provocado nos domínios do emprego, formação e qualificação no território em que o programa foi implementado.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Teoria da Mudança, Análise da Contribuição.

Abstract

Public policy has an essential role in combating poverty and social exclusion, a problem that tends to persist to the present day in society. In order to analyse the fundamental role of public policy in Portugal, which focuses on this issue, this dissertation evaluates the implementation of the 4G Local Social Development Contracts (CLDS 4G) programme in ageing and deserted territories.

The evaluation of the public policy, through the analysis of the theory of change, intends to verify the contribution caused in the fields of employment, training, and qualification in the territory where the programme was implemented.

Keywords: Public Policy, Theory of Change, Contribution Analysis.

Índice

Agradecimento	i
Resumo	iii
Abstract	v
CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1. METODOLOGIA	2
CAPÍTULO 2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	5
2.1 TEORIA DO PROGRAMA (PROGRAM THEORY).....	5
2.2 TEORIA DA REALIZAÇÃO (IMPLEMENTATION THEORY).....	8
2.3 MECANISMOS	10
2.4 ANÁLISE DA ATRIBUIÇÃO.....	13
2.4.1 Análise da Contribuição	13
2.5. RASTREIO DO PROCESSO (PROCESS-TRACING).....	15
CAPÍTULO 3 ESTUDO DE CASO	17
3.1 DEFINIÇÃO DA QUESTÃO CAUSA-EFEITO A SER INVESTIGADA.....	17
3.2 TEORIA DA MUDANÇA.....	23
3.3 EVIDÊNCIA DA TEORIA DA MUDANÇA	29
3.4 ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA NO TERRITÓRIO.....	33
CAPÍTULO 4 CONCLUSÃO.....	38
FONTES.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	43
ANEXO A- GUIÃO DA ENTREVISTA	45
ANEXO B- MATRIZ DE ANÁLISE DA ENTREVISTA.....	46

Índice de Quadros

Tabela 2. Representação dos domínios chave da teoria “prescritiva” ou “normativa”.....	7
Tabela 2.1. Representação dos domínios da teoria “descritiva” ou “causal”.....	8
Tabela 3. Progresso dos indicadores	35

Índice de Figuras

Figura 2. Tipologia de mecanismos de Hedstrom e Swedberg (1998)	12
Figura 3. Teoria da Mudança	28
Figura 3.1. Teoria da Mudança Reformulada	37

Glossário de Siglas

ADI-TC: Associação Desenvolvimento Integrado Terras do Condestável.

ANJE: Associação Nacional de Jovens Empresários- Núcleo de Évora.

DLD: Desempregados de Longa Duração.

EPAT: Entidade Prestadora de Apoio Técnico,

GIP: Gabinete de Inserção Profissional.

IEFP,IP: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

RSI: Rendimento Social de Inserção.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

“A pobreza e a exclusão social não desapareceram da face da terra, bem pelo contrário, em muitos países aumentaram e acentuaram-se, afectando toda a humanidade, que não pode nem deve fechar os olhos perante tantos milhões de pessoas que vivem em extrema precariedade, se encontram à margem dos circuitos de consumo e de produção, não têm um trabalho decente e não podem participar na vida económica, política e cultural.” (Bureau Internacional do Trabalho 2003, cit. por Juan Somavia 2003).

O ponto de partida para a realização desta dissertação incidiu sobre a problemática pobreza e exclusão social, que infelizmente tende a persistir até aos dias de hoje, um pouco por todo o mundo. Através da seleção de uma política pública, implementada a nível local em Portugal, realizei uma análise sobre os possíveis contributos provocados na problemática em questão. A política pública analisada designa-se de Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), e como referi, possuiu uma implementação a nível local, causando impacto nos residentes do território em que a política atua. Embora o CLDS seja constituído por vários eixos apenas será analisado, nesta dissertação, o eixo que é constituído pelo conjunto de ações obrigatórias que incidem principalmente no emprego, formação e qualificação. O foco nestes três domínios é uma mais-valia para o território, visto que, a criação ou reforço de ações nestes domínios pretendem capacitar os beneficiários de uma maior capacidade de resposta, quando se encontram numa situação de risco ou pobreza e exclusão social. O motivo da intervenção atuar através destes três domínios de atuação possuiu um suporte científico relevante que será desenvolvido ao longo da dissertação, da mesma forma que será desenvolvido o motivo do CLDS analisado estar implementado e atuar num concelho que faz parte integrante dos territórios envelhecidos e desertificados de Portugal.

Inicialmente no capítulo 2, será apresentada a forma de avaliação de políticas públicas através da análise da teoria do programa, onde serão apresentados os benefícios da sua utilização e caracterizadas as duas vertentes de análise que podem existir. A primeira vertente da análise, da teoria do programa, designa-se de teoria prescrita, visto que, analisa o tratamento, ambiente de implementação e resultado, enquanto a teoria designada de teoria descritiva analisa o impacto, mecanismos de intervenção e a generalização (2.1 Teoria do Programa).

Seguidamente será apresentada a teoria da realização (2.3 Teoria da realização), sendo a sua utilização nesta dissertação essencial para compreender como o programa irá ser implementado em termos práticos no território. Para ajudar na compreensão da teoria da realização foi essencial abordar o papel dos mecanismos (2.3 Mecanismos), dado o facto de serem essenciais na compreensão de todas as ligações causais que existem no programa. Posteriormente ao não ser possível, de forma contrafactual, afirmar que o programa provocou mudança no território analisado (2.4 Análise da atribuição). A análise da contribuição (2.4.1) através de seis fases irá verificar se realmente o programa contribui para os resultados observados no território. O mesmo acontece aos mecanismos do programa, que através do rastreio do processo será possível constatar se os mecanismos inicialmente presentes na teoria do programa funcionam na implementação do programa (2.5 Rastreio do Processo)

No capítulo 3, todos os métodos escolhidos e explorados no capítulo anterior, para avaliar a políticas pública, serão aplicados num contexto real. Tendo sido escolhido para estudo de caso o CLDS-4G (2019-2022) que atualmente está a ser implementado no concelho de Fronteira, situado no Alentejo. Seguindo as diretrizes da análise da contribuição, será desenvolvido a problemática inicial, definindo a questão causa-efeito que se pretende investigar (3.1 Definição da causa-efeito a ser investigada). Após ser definida a questão que irá guiar a análise do programa será analisado todos os constituintes da teoria da implementação do programa aplicado em contexto real (3.2 Teoria da Mudança). Após a análise da teoria da mudança do programa serão reunidas as principais evidências, verificando se as ligações causais aconteceram realmente como estipulado na teoria da mudança (3.3 Evidências da teoria da mudança). Após reunidas as principais evidências do programa será na (3.4 Análise da contribuição do programa no território), analisado o sucesso do programa no território até momento.

Por fim, no capítulo 4 (Conclusão), em modo conclusivo serão reunidos os principais dados que, no meu ponto de vista, achei relevante destacar.

1.1. Metodologia

A metodologia adotada para esta dissertação incide nas transformações que a implementação do programa CLDS 4G provocou num determinado território. A fim de reunir as evidências pretendidas recorri à avaliação de políticas públicas, tendo como base a análise da contribuição, onde foi analisado a teoria do programa e teoria da mudança, com o objetivo de atribuir os resultados verificados no concelho ao programa CLDS 4G. Embora a análise da contribuição

seja constituída por seis fases, nesta dissertação apenas irá ser aplicada as primeiras quatro fases, uma vez que, não existe informação suficiente, até ao momento, para formular as restantes fases.

Os mecanismos utilizados para a recolha de informação sobre a implementação do programa incidiram na análise do plano de ação CLDS 4-G do concelho de Fronteira, na análise da avaliação de impacto dos CLDS (2019), na análise do estudo sobre a tipificação das situações de pobreza e exclusão social em Portugal continental (2005), na análise do relatório de pobreza e exclusão social de 2020 (realizado pelo Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza), na análise da legislação referente ao programa e, por fim, na realização de uma entrevista semi-diretiva ao coordenador do CLDS 4G do concelho de Fronteira. O coordenador ao acompanhar, desde início, o processo de implementação do programa, a elaboração da candidatura, a seleção da equipa de trabalho do programa, a elaboração do plano de ação e a realização das atividades do eixo 1 (juntamente com outro membro da equipa técnica) faz dele o membro da equipa técnica com maior envolvimento e conhecimento no programa. Sendo o membro que mais facilmente poderá responder às questões que vão surgir no decorrer desta dissertação.

A entrevista semi-diretiva foi o tipo de entrevista escolhida para esta dissertação devido ao facto das questões serem colocadas de forma aberta (embora sigam um conjunto de perguntas-guia) (Marquet et.al., 2019). Querendo com isto dizer, que apesar da entrevista ser formulada por um conjunto de questões que pretendem dar resposta a um conjunto de objetivos, existirá abertura para o entrevistado abordar temas ou situações que considere relevantes.

CAPÍTULO 2

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo pretende-se dar a conhecer a forma de avaliação de políticas públicas através da análise da teoria, reunindo os principais ideias dos autores defensores da utilização deste método.

2.1 Teoria do Programa (Program Theory)

“A teoria do programa contém estratégias específicas para alcançar um objetivo ou resolver um problema social. Implica que algo deve ser feito a fim de melhorar a situação atual”. (Chen 1990:41)

Primeiramente é fundamental realizar a distinção entre o conceito de teoria do programa e a lógica do programa, de forma a facilitar a compreensão do seu domínio de ação. A lógica do programa possuiu uma missão diferente da teoria do programa, visto que, “identifica e descreve a forma como um programa se encaixa, geralmente numa sequência simples de entradas, actividades, saídas e resultados” (Austbury e Leeuw, 2010:365). Por outro lado, a teoria do programa “tenta construir um relato explicativo de como o programa funciona, com quem e em que circunstâncias” (Austbury e Leeuw, 2010:365).

Vários autores, ao longo dos anos, definiram o conceito de teoria do programa, evidenciando os benefícios da sua utilização na avaliação de programas. Bickman (1987), destaca que a teoria do programa é "A construção de um modelo plausível e sensato de como um programa deve funcionar" (Bickman, 1987, cit. por. Chen, 1990:40). Lipsey (1987), caracteriza a teoria do programa como "Um conjunto de propostas relativas ao que se passa na caixa negra durante a transformação do input em output; ou seja, como, através do tratamento, a má situação do input é transformada numa melhor" (Lipsey, 1987 cit. por. Chen, 1990:40). Wholey (1987), destaca os principais objetivos que a teoria do programa pretende alcançar: "Recursos do programa, atividades do programa, e resultados pretendidos do programa, e especifica uma cadeia de suposições causais, procurando recursos do programa, atividades, resultados intermédios, e objetivos finais" (Wholey, 1987, cit. por. Chen, 1990:40). Por fim, Weiss (1972) considera que a teoria do programa “refere-se aos mecanismos que medeiam entre

a entrega (e a receção) do programa e o surgimento dos resultados de interesse” (Weiss, 1972:57).

Chen (1990), destaca que “A teoria do programa pode fornecer diretrizes para identificar quais as questões mais importantes numa avaliação, determinar que método ou métodos são mais relevantes para abordar estas questões, e sugerir como aplicar o melhor método ou métodos para lidar com estas questões” (Chen,1990:28). Chen, apresenta uma visão inovadora ao dividir a teoria do programa em duas subteorias. A primeira subteoria, intitulada de “teoria prescritiva” ou “teoria normativa” é caracterizada por ser um modelo no qual se recorre à utilização da lógica racional para alcançar os objetivos inicialmente estabelecidos (Lave e March,1975). Sendo o seu modelo lógico racional orientado para o planeamento, formulação e implementação do programa (Chen,1990:43). Tendo por base uma boa justificação e fundamento das decisões estabelecidas no programa que, por sua vez, são complementadas com os domínios da avaliação de “tratamento, implementação, ambiente e resultado” (Chen,1990:43).

A teoria prescritiva ou normativa do programa tem por base a avaliação através do tratamento. O tratamento é considerado o elemento que produz as mudanças necessárias dentro da estrutura para a avaliação, tentando abordar questões como a conceptualização e a conceção do tratamento do programa (Chen,1990). Por outro lado, o domínio do ambiente de implementação do programa não é assim tão linear, uma vez que, o modo de implementação de um programa pode afetar os seus resultados futuros. Sendo inicialmente necessário verificar se o programa se enquadra no objetivo, se atinge a população alvo e se as atividades fazem sentido para o meio envolvente. Por fim, o último domínio pertencente à teoria prescritiva ou normativa, intitula-se de domínio do resultado e a sua principal missão é fornecer serviços ou resolver problemas (Chen,1990). O papel dos objetivos, no domínio dos resultados, possuem um papel bastante importante, visto que a sua principal função é coordenar as atividades, atribuindo recursos de forma justa nos programas (Chen,1990). De outra perspetiva, os objetivos também são utilizados como critérios para avaliar a eficácia do programa (Chen, 1990).

Tabela 2. Representação dos domínios chave da teoria “prescritiva” ou “normativa”.

Teoria Prescritiva ou Normativa	Tratamento
	Ambiente de implementação
	Resultado

Fonte: Elaboração Própria

A segunda subteoria, designada de “teoria descritiva” ou “teoria causal”, tem por base o positivismo lógico de Hemple (1965) de Popper (1968) e de Nagel (1979), (Chen, 1990). Sendo considerada a teoria mais comum nas ciências sociais, visto que não interfere nas ações dos indivíduos (Chen, 1990). A teoria recorre à descrição ou explicação das evidências, criando uma ponte de ligação causal entre o tratamento, processo de implementação e o resultado (Chen, 1990). Destacando-se o seu carácter experimental na relação causal entre os domínios do tratamento e do resultado (Chen,1990).

Na teoria “descritiva” ou “causal”, a sua avaliação possuiu como principal objetivo apresentar informação sobre os impactos do programa analisado. Provocando efeitos positivos no futuro do programa (Chen,1990). Como na subteoria anteriormente analisada, a teoria “descritiva” ou “causal” também é constituída por três domínios. Designados de impacto, mecanismos de intervenção e de generalização (Chen, 1990). O domínio de impacto é a forma de avaliação mais utilizada, realizando uma avaliação sobre o resultado, através dele é possível compreender se o programa está a seguir um bom caminho ou não (Chen, 1990). A nível da eficiência do programa, só é possível constatar esse fator se existir uma correlação entre o tratamento e o resultado (Chen,1990). O mecanismo de intervenção analisa os efeitos causais, presentes nos programas, que exercem a ligação entre a implementação do programa e os seus resultados, evidenciando as ações que provocaram um efeito positivo e as que provocam um efeito negativo, contribuindo na correção dos principais problemas da teoria do programa (Chen, 1990). Por fim, o domínio da generalização tenta compreender em que circunstâncias os resultados dos programas atuais podem ser generalizados futuramente (Chen, 1990). Desta forma o avaliador deve analisar se o programa possuiu capacidade para ser implementado numa envolvente diferente da avaliada (Chen, 1990). No caso de não conseguir generalizar o programa deve discriminar os domínios no qual consegue essa generalização (Chen, 1990).

Tabela 1.1. Representação dos domínios da teoria “descritiva” ou “causal”

Teoria Descritiva ou Causal	Impacto
	Mecanismo de intervenção
	Generalização

Fonte: Elaboração Própria

Ressalvo o facto da teoria do programa ser completada através da teoria da realização de forma a produzir e maximizar os resultados desejados (Weiss, 1972).

2.2 Teoria da Realização (Implementation Theory)

A teoria da realização caracteriza-se como uma teoria que transforma os objetivos do programa em ações concretas, “A implementação incorpora implicitamente uma teoria sobre o que é necessário para traduzir os objetivos em prestação de serviços e funcionamento contínuo do programa” (Weiss,1972:58), incidindo principalmente na prestação dos serviços do programa (Weiss, 1972).

Segundo Weiss (1972), a união da teoria do programa (descrita anteriormente) com a teoria da realização é designada de teoria da mudança do programa (Weiss 1972). A teoria da mudança é constituída pelos recursos das organizações, pelas atividades do programa (demonstrando como o programa funciona em termos práticos), pelos resultados intermédios (constituídos pelas respostas que se deseja obter da teoria construída), e pelos resultados finais (Weiss,1972). A teoria da mudança “(...) consists of assumptions about the change process actuated by the program and the outcomes that are expected to be effected as a result” (Rossi et.al, 2019:140). Sendo importante deixar claro que uma má formação da constituição das medidas ou um erro na operacionalização pode levar a que os objetivos não sejam obtidos (Rossi et.al.,2019). A avaliação tendo por base a teoria da mudança tem consequentemente vantagens, como se pode constatar. Inicialmente, ao ser construída a teoria da mudança, os pressupostos também o são, provocando o primeiro confronto com a análise lógica das ideias iniciais, originando uma reflexão sobre a utilidade das intervenções e em determinados casos uma reformulação das mesmas (Weiss,1972). No processo da implementação, as premissas também são um fator

chave para encontrar os principais problemas do programa, “Este confronto pode ajudá-los a melhorar não só as suas teorias e planos, mas também a sua prática regular” (Weiss, 1972:68). Os gestores de programa, financiadores, decisores políticos e o público são os principais beneficiários da avaliação (Weiss,1972). A avaliação através da teoria da mudança indica ao gestor do programa em que fase, da passagem da teoria aos resultados, existem problemas e como os pode melhorar (Weiss,1972). Aos decisores políticos, a avaliação, tendo por base a teoria do programa, facilita a perceção do alcance que o programa irá ter antes da sua implementação e, por outro lado, também fornece um quadro de monitorização do desempenho do programa (Astbury e Leeuw, 2010). No domínio político, a avaliação tendo por base a teoria tenta influenciar de modo positivo o futuro das políticas públicas ao destacar todos os prós e contras das mesmas (Weiss,1972). Tilley (2004), considera que os programas são reflexos da teoria construída, sustentando a ideia que uma teoria através de um programa ou intervenção política é capaz de resolver os problemas existentes, da mesma forma que os pressupostos ou conjunto de pressupostos podem originar mudanças sobre as atividade e recursos do programa (Tilley 2004 cit. por Weiss, 1972).

A escolha da avaliação tendo por base a teoria da mudança do programa fornece indicações sobre os prováveis resultados finais (Weiss,1972), visto que, o programa é considerado o espelho da teoria. A avaliação através da teoria da mudança compreende se os efeitos provocados pelo programa foram os desejados (Weiss,1972). Para conseguir atingir essa conclusão, recorre-se à sequência das etapas, onde todos os passos são analisados (desde os inputs até aos resultados) (Weiss, 1972). Por fim, a avaliação tendo por base a teoria da mudança leva o avaliador a investigar ao pormenor o funcionamento do programa adquirindo um maior conhecimento do mesmo, facilitando a identificação dos principais entraves para a não obtenção dos objetivos finais (Weiss,1972).

A avaliação da teoria da mudança do programa tem por base três domínios, sendo o primeiro domínio o impacto do programa, onde as atividades do programa são analisadas como ações criadas com vista à obtenção do resultado esperado e os benefícios como efeitos que as atividades do programa produziram (Rossi, Lipsey, e Henry 2019). Em segundo lugar o domínio do “plano de utilização de serviço”, onde através de um fluxograma o caminho que os participantes devem seguir ao longo do programa é desenhado até à obtenção do resultado pretendido (Rossi et.al.,2019). E por fim, o domínio designado de “plano organizacional”, onde o domínio de gestão é desenvolvido através de funções como recursos humanos e financeiros.

O plano organizacional pode assim ser apresentado através dos inputs (onde estão inseridos os recursos), e atividades (que consistem nos serviços que se pretende prestar) (Rossi et.al.,2019).

O processo de avaliação acarreta consigo a necessidade de verificar se o programa originou ou não os benefícios pretendidos e se conseguiu alterar a realidade. Deste modo para se confirmar se o programa foi responsável efetivamente pelas alterações provocados no problema existente pode-se recorrer à realização de duas ações. A primeira consiste na realização da comparação entre as áreas que não beneficiaram destas ações com as áreas que beneficiaram (Weiss, 1972), verificando quais as alterações provocadas e se as mesmas se devem à implementação do programa. A segunda forma de confirmação é através da análise detalhada da teoria, ao ser verificado se as atividades foram responsáveis pelos resultados observados (Weiss, 1972).

Como seria expectável a aplicação da teoria da mudança como forma de avaliação não é consensual na comunidade científica. Embora Weiss (1972) apoie a avaliação através da teoria da mudança do programa, tem consciência que muitos investigadores não acreditam que este modo de avaliação, origine maior conhecimento do programa por parte do avaliador, comparativamente a outros métodos de avaliação, (Weiss, 1972). Não consideram credível que a análise da teoria da mudança, por si só, verifique em que fase se constata a tal mudança no problema inicial, visto que, “os programas são demasiado complexos para serem decompostos num fio conjunto de variáveis” (Weiss, 1972:). Nem mesmo quando o programa provoca benefícios, consideram que existe informação suficiente para se afirmar que os resultados se vão manter a longo prazo (Weiss, 1972).

2.3 Mecanismos

No domínio da avaliação baseada na teoria do programa, os mecanismos possuem um papel fundamental na compreensão do funcionamento do programa, ao explicarem os motivos e a envolvência que levam o programa a resultar (Astbury e Leeuw 2010). De modo geral, os mecanismos definem-se como entidades, processos ou estruturas subjacentes que operam de forma a explicar a relação que existe entre as variáveis do programa, embora não seja fácil a sua identificação (Astbury e Leeuw, 2010).

Chen (2005) define dois tipos de mecanismos causais presentes num programa, designados de mecanismo mediador e mecanismo moderador (Chen 2005, cit. por Astbury e Leeuw, 2010).

O mecanismo causal mediador define-se como “uma componente de um programa que intervém na relação entre outras componentes” (Chen 2005, cit. por Astbury e Leeuw, 2010:4), por outro lado, o mecanismo causal moderador “representa uma relação entre componentes do programa (...) condicionada por um terceiro factor.” (Chen 2005, cit. por Astbury e Leeuw, 2010:4). Pawson e Tilley (1997), salientam a importância dos mecanismos ao afirmarem que “(...) para uma avaliação realista os mecanismos que ligam as causas e os seus efeitos também devem ser identificados” (Pawson e Tilley 1997 cit. por Astbury e Leeuw, 2010:364), na medida em que “introduzem ideias e oportunidades apropriadas a grupos nas condições sociais e culturais apropriadas” (Pawson e Tilley 1997 cit. por Astbury e Leeuw, 2010:364). Weiss (1997), também destaca o papel dos mecanismos ao afirma que “O mecanismo de mudança não é o serviço do programa em si, mas a resposta que as atividades geram.” (Weiss 1997 cit. por. Astbury e Leeuw, 2010: 364).

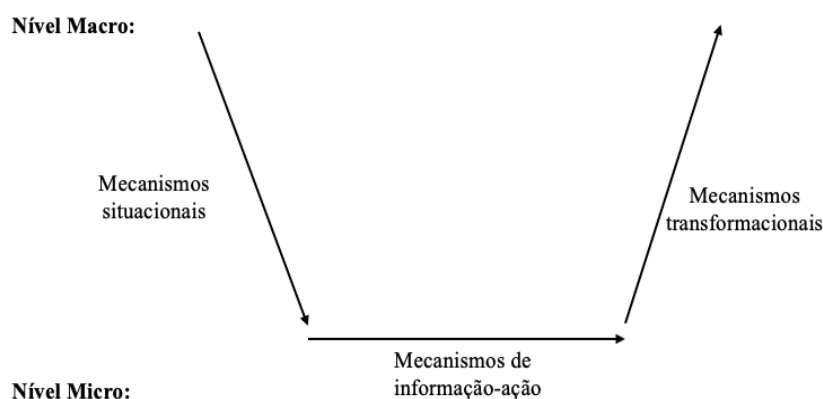
Na sua generalidade os mecanismos na teoria da mudança estão presentes através da “análise do caminho e a modelização causal; observação do programa em acção; entrevistas com o pessoal para desvendar as aptidões implícitas sobre como o programa funciona; exercícios de mapeamento de conceitos; análises formais (argumentativas) de documentos de programa e de política; e investigações detalhadas de investigações sobre programas semelhantes, bem como a teoria das ciências sociais” (Chen, 1990; Leew,1991; Lipsey, 1993; Trochim, 1989; Smith, 1990 cit. por. Astbury e Leeuw 2010:365).

Os mecanismos podem-se caracterizar como ocultos, sensíveis a variações de contexto e geradores de resultado (Astbury e Leeuw, 2010). Os mecanismos são ocultos quando estes estão implícitos nos programas (Pawson, 2008 cit. por Astbury e Leeuw, 2010), obrigando o avaliador a “desmontar” o programa de forma a conseguir identificar todos os mecanismos ocultos, que à primeira vista não são identificáveis. Por outro lado, podem-se caracterizar como sensíveis a variações no contexto. Querendo com isto dizer, que a envolvência em que o programa é implementado possui influência direta nos seus resultados (Astbury e Leeuw, 2010). E que uma má adaptação do programa à envolvência em que vai ser implementado, mesmo bem estruturado, corre o risco de não provocar sucesso. Por fim, os mecanismos também podem ser caracterizados através do seu papel de geradores de resultados, surgindo duas opiniões distintas. Se, por um lado, há investigadores que consideram que não se pode falar em resultados antes da implementação do programa, e que “só sabemos o que experimentamos” (David Hume cit. por Astbury e Leeuw, 2010). Por outro lado, existem investigadores que através da análise de diversos fatores, enunciados anteriormente, defendem que é possível atingir um raciocínio lógico sobre o impacto que o programa irá trazer. Uma vez

que “Os programas sociais, consistem não só naquilo que observamos (isto é, entradas de programas, atividades e resultados), mas também nas interações entre mecanismos e contextos, que são responsáveis pelo que observamos” (Astbury e Leeuw, 2010:371).

Ao longo dos anos vários investigadores fizeram referência ao importante papel dos mecanismos, principalmente na avaliação através da teoria do programa. Afirmando que as transformações obtidas não podem ser apenas justificadas através do programa, sendo necessário compreender todas as componentes dos mecanismos que levam à obtenção dos resultados (Astbury e Leeuw, 2010).

Hedstrom e Swedberg (1998) apresentam a proposta de agrupar os mecanismos em três níveis de análise. O primeiro nível denomina-se de “mecanismos situacionais”, executa funções a nível macro-micro, tentando demonstrar como as situações moldam os atores, neste caso em concreto, como ações nos programas podem alterar a realidade dos atores que neles participam. O segundo nível denomina-se de “mecanismos de informação-ação”, onde funciona o nível micro-micro demonstrando como as escolhas do indivíduo partem da sua própria realidade, neste caso, como a participação nestas atividades do programa dependem da vontade pessoal do indivíduo. E por fim o último nível, denominado de “mecanismos transformacionais”, atua a nível micro a macro, demonstrando como os indivíduos através da sua participação a nível micro apresentam resultados a nível macro (Hedstrom e Swedberg 1998 cit. por Astbury e Leeuw, 2010), ou seja, como a participação de cada indivíduo nos programas origina resultados a nível territorial no problema/necessidade que se pretende alterar.



2.3-

Figura 2. Tipologia de mecanismos de Hedstrom e Swedberg (1998)

Fonte: Hedstrom e Swedberg 1998

Em suma, a identificação dos mecanismos presentes no programa é a peça fundamental para avaliação baseada na teoria do programa, ao destacar os pontos positivos e os pontos negativos integrantes do programa que poderão condicionar, direta ou indiretamente, o seu resultado.

2.4 Análise da Atribuição

Ao ser realizada uma análise da atribuição o seu principal obstáculo é afirmar até que ponto as alterações dos resultados podem ser atribuídas a uma determinada intervenção ou programa (Leeuw e Vaessen, 2009). “A atribuição refere-se tanto a isolar e estimar com precisão a contribuição particular de uma intervenção, como a assegurar que a causalidade decorre desde a intervenção até ao resultado” (Leeuw e Vaessen, 2009:21). Para ser realizada a análise da atribuição é necessário numa primeira fase analisar o meio (onde o programa ou intervenção irá ser implementado) a fim de constatar se os resultados produzidos no meio são iguais quando o programa ou intervenção estão implementados (Leeuw e Vaessen, 2009), pretendendo de forma contrafactual afirmar que o programa produziu os resultados. Leeuw e Vaessen (2009), afirmam que “Tal comparação da situação com e sem a intervenção é um desafio porque não é possível observar como a situação teria sido sem a intervenção, pelo que tem de ser construída pelo avaliador.” (Leeuw e Vaessen, 2009:22).

2.4.1 Análise da Contribuição

A análise da contribuição foi adotada nesta dissertação com o objetivo “reduzir a incerteza sobre a contribuição que uma intervenção está a dar aos resultados observados através de uma maior compreensão dos motivos pelos quais os resultados ocorreram ou não, e dos papéis desempenhados pela intervenção e outros fatores influenciadores” (Befani e Mayne, 2014:22).

A análise da contribuição utiliza mecanismos causais e a teoria da mudança do programa como ferramentas de análise dos factos (Befani e Mayne, 2014). Com o objetivo de compreender como foram aplicados na prática as etapas, pressupostos e contributos do programa e se os mesmos possuíram impacto no objetivo final (Befani e Mayne, 2014). No

domínio dos mecanismos causais é fundamental destacar o papel dos pressupostos e dos fatores de risco. Os pressupostos caracterizam-se por serem acontecimentos/condições que necessitam de ocorrer para que exista uma ligação lógica entre todos os pontos da teoria da mudança (Befani e Mayne, 2014). Já os fatores de riscos atuam de forma inversa dos pressupostos, ou seja, se existirem, a ligação entre os pontos da teoria da mudança não se mantém (Befani e Mayne, 2014).

Mayne (2012) apresenta as principais etapas no processo da análise da contribuição, desdobrando-se em seis fases. Na primeira fase são estabelecidas as bases da análise da contribuição, ou seja, o problema é identificado e com ele é criada a questão causal que será abordada ao longo do programa, (Mayne, 2012). A intervenção também será analisada no domínio da sua capacidade de resposta à questão/problema, do mesmo modo que, são analisados os principais fatores que possuem influência direta nos resultados, (Mayne, 2012).

Na segunda fase, após serem reunidos os mecanismos suficientes para se desenvolver a teoria da mudança esta é desenhada, sendo incluído nesta fase as intervenções, pressupostos e riscos, recolhidos através dos mecanismos que mais se enquadram na análise (Mayne, 2012). Na terceira fase, são analisadas as probabilidades de três domínios “(1) dos resultados esperados, pressupostos e riscos se concretizarem; (2) de ocorrer cada uma das ligações causais da cadeia de resultados; (3) dos outros fatores influentes fazerem uma diferença significativa” (Mayne, 2012: 21). Na quarta fase, são reunidos os dados que existem até ao momento sobre os contributos que a intervenção provocou até à data. Sendo analisados os pontos fortes, fracos e outros fatores de influência da teoria da mudança do programa, (Mayne, 2014). Na quinta fase, são reunidos dados da intervenção como os pontos fracos, pressupostos, riscos e fatores de influência da teoria da mudança, (Mayne, 2014). Por fim o último passo para concluir a análise da contribuição do programa, consiste na formulação de um pedido de contribuição com bases mais sólidas, apoiando-se nos novos dados recolhidos (na fase 5), (Mayne, 2014).

Outro ponto que é necessário ter consciência é a existência de quatro condições fundamentais para a existência da causalidade na análise através da contribuição. A primeira designa-se de plausibilidade, onde se espera um suporte sólido dos aspetos como a cadeia de resultado e os pressupostos para se formular a teoria da mudança, (Befani e Mayne, 2014). A segunda designa-se como fidelidade, onde a intervenção tem de ser implementada da mesma forma que na teoria da mudança, formulada anteriormente, (Befani e Mayne, 2014). A terceira condição passa por analisar se a teoria da mudança, estabelecida inicialmente, vai ao encontro dos objetivos pretendidos, ou seja, se a cadeia de resultados aconteceu como desejado e se os pressupostos se mantiveram, (Befani e Mayne, 2014). Por fim, são analisados os restantes

fatores de influência que anteriormente não tinham sido analisados e adicionados à teoria da mudança caso se justifique, (Befani e Mayne, 2014).

2.5. Rastreio do Processo (Process-Tracing)

O rastreio do processo caracteriza-se por ser um método que possuiu a função de testar se os mecanismos causais, presentes no programa, funcionam como inicialmente planeado na teoria do programa (Beach e Pedersen, 2013). Bennett (2010) considera que o rastreio do processo é “o exame de provas de diagnóstico dentro de um caso que contribuam para apoiar ou anular hipóteses explicativas alternativas. Uma preocupação central é com as sequências e mecanismos no desdobramento de processos causais hipotéticos. A investigação procura as explicações implícitas observáveis de hipóteses... O objetivo é estabelecer se os acontecimentos ou processos dentro do caso se enquadram nos previstos pelas explicações alternativas” (Bennett 2010:208 cit por. Beach e Pedersen, 2013:10). Por outro lado, Checkel (2008) descreve o método de rastreio do processo como “(...) uma forma muito específica e teoricamente informada. (...) procura uma série de etapas intermédias teoricamente previstas.” (Checkel 2008: 363, cit por. Beach e Pedersen, 2013: 10).

O método tem por base três variantes de investigação sendo a primeira designados de rastreio do processo de teste da teoria ou “Theory-testing process-tracing”, onde é realizado uma análise dos mecanismos causais, numa teoria, verificando se os mecanismos estavam presentes na teoria e se em situações concretas apresentaram os resultados esperados (Beach e Pedersen, 2010). A segunda variante designada de rastreio do processo de construção da teoria ou “Theory-building process-tracing”, consiste na formulação dos mecanismos causais nas teorias em que a sua identificação não é de fácil constatação (Beach e Pedersen, 2010). A construção da teoria é utilizada em situações onde existe ligação entre as variantes, mas não existe teoria para constatar esse facto, ou nas situações em que existe conhecimento sobre o resultado mas não sabemos quais foram as variante/causas que o originaram (Beach e Pedersen, 2010). Por fim a última variante designa-se de explicação do rastreio do processo de resultado ou “Explaining outcome process-tracing”, como o nome indica, elabora uma explicação dos resultados verificados (Beach e Pedersen, 2010), diferenciando-se das duas primeiras variantes, visto que é centrado nos casos “Case-centric” (Beach e Pedersen, 2010).

Em suma, as duas primeiras variantes são centradas no rastreio do processo teórico “Theory-centric”, embora a primeira variante analise a teoria para compreender a ligação das

variantes e, por conseguinte, os resultados. A segunda variante realiza o processo de forma oposta, ao analisar primeiramente as variantes e os resultados de forma compreender a teoria (Beach e Pedersen, 2010). Já a última variante utiliza os mecanismos causais num modo mais vasto e amplo para explicar o rastreio do processo, embora todas as variantes do rastreio do processo possuam como objetivo a compreensão dos mecanismos causais, (Beach e Pedersen, 2010).

CAPÍTULO 3

ESTUDO DE CASO

O capítulo em questão pretende colocar em prática as teorias abordadas no capítulo anterior. Pretendendo seguir os passos da teoria da análise da contribuição (Befani e Mayne, 2014), com o objetivo de aferir se o programa realmente provocou os efeitos pretendidos no território em que foi implementado.

3.1 Definição da questão causa-efeito a ser investigada

“A exclusão social é simultaneamente um fenómeno do passado e do presente e, se não for solucionado, pertencerá também ao futuro.” (Diop, 2003).

A pobreza e exclusão social em Portugal, ao longo dos anos, tem vindo a ganhar um peso significativo na investigação científica. A investigação sobre o tema trouxe benefícios significativos no melhoramento das políticas públicas relativas à pobreza e exclusão social em Portugal (Guerra, 2009). A exclusão social é definida como a “desarticulação entre as diferentes partes da sociedade e os indivíduos, gerando uma não-participação num conjunto mínimo de benefícios que definem um membro de pleno direito dessa sociedade, inerente à figura dos excluídos, opondo-se claramente à noção de integração social” (Capucha, 1998 cit. por Rodrigues et.al. 1999:64). Embora alguns teóricos separem os conceitos de pobreza e exclusão social, Paugam (1996) considera o conceito de pobreza e exclusão social compatíveis, devido ao facto de representarem grupos sociais que não seguem os padrões de bem-estar material, considerados como referência para a época em que vivem (Paugam, 1998 cit. por Estivill, 2003).

Os fatores que estão na origem da pobreza e da exclusão social podem ser agrupados de três formas. A primeira forma está relacionada com condicionantes globais, ou seja, fatores macro, sendo problemas originários da economia mundial/sistema económico vigente na época. (Bureau Internacional do Trabalho, 2003). Não sendo fatores que influenciam um determinado país, mas sim um conjunto de países devido a condicionantes históricas (Bureau Internacional do Trabalho, 2003). A Cimeira de Lisboa, realizada no ano de 2000 é um exemplo de fatores macro, onde foi assumido o compromisso de erradicar a pobreza num prazo de 10 anos em toda a União Europeia (Guerra, 2009). Definindo a necessidade de coesão social, tendo em vista a

melhoria de emprego, crescimento económico e sustentável (Guerra, 2009), dando bastante ênfase ao desenvolvimento de políticas de emprego (Capucha, 2005). O segundo tipo de fatores é denominado de meso, podendo ser a sua origem oriunda tanto de fatores de macro como de fatores específicos do país em análise (Bureau Internacional do Trabalho, 2003). Em Portugal, a estratégia de proteção e inclusão social é um exemplo de fatores meso, devido ao motivo do seu principal foco ser sobre políticas económicas, políticas de emprego e políticas sociais, (Guerra, 2010). Por fim, o último tipo de fatores é designado de fatores micro, onde a pobreza é analisada através de uma componente mais pessoal e individual, ou seja, os fatores de pobreza são analisados através da “família, saúde, idade, educação, percursos, história de vida, projetos de vida, opções pessoais, oportunidades aproveitadas e perdidas, etc. (Bureau Internacional do Trabalho, 2003:24). Na opinião de Capucha (2005) a pobreza e exclusão social resulta “da ação conjugada de um conjunto de fatores, de que costumam ser particularmente destacados o mercado de emprego (pelos seus efeitos estruturantes das possibilidades de participação em diversos domínios da vida social) e os sistemas de redistribuição dos rendimentos e dos recursos materiais.” (Capucha 2005:125).

A privação que a pobreza e exclusão social levam o indivíduo a vivenciar pode também ser agrupado em dois modelos. O primeiro é designado como “privação fisiológica”, que se debruça por duas perspetivas. A primeira é focada no rendimento e consumo, onde esses dois fatores colocados na balança, influenciam a atribuição de pobreza ao indivíduo (Bureau Internacional do Trabalho 2003). A segunda perspetiva, é focada nas necessidades humanas básicas, onde é reunido um conjunto de necessidades que são consideradas básicas para a época, como é exemplo a “alimentação, vestuário, abrigo, água potável, saneamento básico e educação” (Bureau Internacional do Trabalho 2003:16). O segundo conceito é designado de “privação social”, que por sua vez se desdobra em três perspetivas. A primeira é focada no conceito de pobreza humana que segue o modelo da pobreza ser “a incapacidade de desenvolver uma vida longa, saudável e criativa e de usufruir de um nível decente de vida, com liberdade, dignidade, respeito por si próprio e respeito dos outros” (Bureau Internacional do Trabalho 2003, cit. por PNUD 1997:16). O segundo conceito abordado é mais focado nas consequências que a exclusão social provoca nos indivíduos de uma sociedade. Onde é verificado a falta de participação em atividades sociais e culturais e a falta de enquadramento da sua vida nos padrões de vida mais comuns provocando a sua desintegração da sociedade (Bureau Internacional do Trabalho 2003, cit. por Townsend).

Por fim a abordagem designada como “participativa”, reúne um conjunto de adjetivos que por norma são associados ao indivíduo que está numa situação de pobreza ou exclusão social.

Sendo estes “a falta de dignidade, de autoestima, de segurança e de justiça, que impedem a participação, para além do acesso à saúde e a uma vida social, mais do que a um rendimento” (Bureau Internacional do Trabalho 2003:17).

O conceito de pobreza pode assumir diversas formas consoante a realidade existente (Rodrigues et. al 1999). A pobreza pode ser designada por absoluta se não existir qualquer tipo de acesso a recursos (Bruto da Costa, 1984). Pode ser designada de objetiva, se estiver presente um modelo padrão dos indivíduos que estão nessa situação de pobreza (Bruto da Costa, 1984). Por outro lado, também pode ser designada como pobreza tradicional onde está associada a zona geográfica, que por norma é a zona rural (Bruto da Costa, 1984 cit por. Rodrigues et. al).

Embora existam várias formas de pobreza, esta dissertação irá ter por base o tipo de pobreza denominada de pobreza rural, onde a falta de recursos é a principal causa, devido a fatores como a “baixa produtividade agrícola e falta de atividades económicas alternativas” (Bruto da Costa, 1984 cit por. Rodrigues et. al). Posto isto, o poder autárquico possui um papel fundamental, através das políticas regionais e locais, conseguindo ir ao encontro do tipo de pobreza e exclusão social predominante no local de forma a combatê-la (Bureau Internacional do Trabalho 2003).

O mais recente relatório EAPN de 2020, revela novos dados sobre a pobreza e exclusão social no meio rural. A população que vivia em meios rurais, ao ser comparada à população que vivia em meios urbanos, distinguia-se de forma negativa pela sua elevada taxa de risco de pobreza, a rondar os 22,4%. No ano de 2019, cerca de 25,5% da população rural vivia em risco de pobreza e exclusão social. Embora os dados revelem uma diminuição, comparativamente com o ano anterior de 2018, de -0.1pp e de -1.5pp da intensidade laboral muito reduzida.

No relatório EAPN de 2020, a região do Alentejo (região onde se localiza o concelho onde o programa em análise nesta dissertação é implantado) destaca-se comparativamente ao resto do país ao apresentar uma intensidade laboral reduzida, com valores que rondando os 83% (ISS, I.P, 2015). Estes factos também são verificados no estudo sobre a “Tipificação das situações de exclusão em Portugal Continental”¹ (ISS,I.P, 2005), onde é criado uma modelo tipo para os “Territórios envelhecidos e desertificados”, evidenciando as condições desfavoráveis dos território. Por norma, estes territórios, apresentam fatores como o envelhecimento da população, idosa, analfabetismo, deficiência e uma grande desigualdade entre o número de população pensionista e o número de população empregada. Estes fatores verificam-se na região central de Portugal e no Alto Alentejo. O mesmo estudo, também indica que o concelho

¹Através de um conjunto de indicadores é constituído uma tipificação das situações de exclusão em Portugal continental de forma a facilitar o processo de implementação do programa Rede Social.

de Fronteira, local onde foi implementado o programa CLDS 4-G, encontra-se no grupo de concelhos designados de “Territórios envelhecidos e desertificados” inserindo-se no grupo de território com uma elevada pobreza.

Outro fator que também está diretamente ligado à pobreza e exclusão social é o emprego. A população que está em risco ou numa situação de pobreza e exclusão social apresenta mais dificuldades em conseguir emprego, através de fatores como a incapacidade ou inibição (Capucha, 2019). Segundo Rodrigues et. al (1999), o trabalho, emprego e desemprego são atualmente os conceitos que mais estão mais associados ao problema de pobreza e da exclusão social, ao criarem uma ligação entre o organismo empregador, o estado e o sistema económico, Rodrigues et. al.1999), sendo considerado um fator de proteção para os indivíduos, no domínio da pobreza e exclusão social (Godinho e Capucha 2019). O emprego define-se como “uma categoria jurídica possível de ser definida como uma relação de intercâmbio contratual entre duas partes, de carácter voluntário, mas regulada institucionalmente, uma das partes vende trabalho, a outra compra-o geralmente mediante dinheiro ou pela troca de bens ou serviços” (Blanch, 1990:113, cit por. Rodrigues et. al. 1999:74) que embora seja uma forma de combate à pobreza, não possuiu a capacidade de a erradicar (Capucha, 2019).

Em contrapartida o desemprego origina a quebra de todas as ligações referidas anteriormente, provocando limitações de rendimentos que em certos casos dificulta o acesso do individuo a bens/serviços de primeira necessidade (ex: saúde) (Rodrigues et. al. 1999), sendo considerado o causador da pobreza e exclusão social nos indivíduos desempregados, (Capucha, 2019). Verificando-se no ano de 2019, cerca de 60% de desempregados em risco de pobreza e exclusão social no país com um agravamento destes fatores no ano de 2020, comparativamente aos anos anteriores (ONLCP, 2020).

No domínio das políticas públicas, estas possuem a missão da inclusão dos indivíduos que estão numa situação de pobreza e exclusão social através da criação de competências para essa ação, (Capucha 2019), sendo constatado ao longo dos anos um aumento das políticas sociais, que possuem como seu principal foco o domínio do emprego (Rodrigues et. al.1999). O emprego é deste modo o “principal meio de sustentação das restantes políticas sociais, pilares básicos da organização das sociedades europeias, que os cidadãos europeus valorizam e de cuja qualidade já não prescindem.” (Carvalho da Silva, 2002 cit. por Capucha, 2005:61). Capucha (2019), afirma que a principal dificuldade que as políticas públicas de emprego e pobreza enfrentam é a sua unificação em prol de um único objetivo. Ressalvando o facto das políticas públicas portuguesas relativas ao tema da pobreza e exclusão social maioritariamente são aplicadas num contexto territorial específico (Godinho e Capucha 2019).

A nível nacional as políticas de emprego foram evoluindo ao longo dos anos. Capucha (2019), considera os anos de 1999, 2000 e 2001 como anos gloriosos neste domínio onde os níveis de desemprego eram muito baixos. Panorama que se veio a alterar após 2003, período que no qual se instaurou uma recessão e onde os níveis de desemprego aumentaram, e consequentemente, o aumento de indivíduos numa situação de pobreza ou exclusão social aumentaram (Capucha, 2019). Embora a maioria dos programas de origem comunitário tenham sofrido uma extinção, alguns ainda mantiveram a sua implementação, como é o caso do Programa Rede Social e do CLDS (programa que será a base da investigação) (Godinho e Henrique, 2012, cit por. Capucha 2019).

Após identificar os principais problemas causais, a análise da contribuição do programa CLDS-4G pretende compreender até que ponto se pode atribuir os resultados verificados no território ao programa. Aferindo se existiu uma diminuição da pobreza e exclusão social no território devido ao reforço das ações sobre as temáticas do emprego, formação e qualificação. Embora o programa CLDS 4-G seja constituído por 4 eixos, a análise apenas irá ser focada no eixo 1, por incidir no emprego, formação e qualificação. Através dos resultados do eixo 1 do programa será constatado o nível de confiança da atuação do programa.

O programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), sendo uma política pública, tem por base a Portaria nº 396/2017 de 2 de Abril, contando com 4 edições (CLDS, CLDS+, CLDS 3G e CLDS 4G), sendo que apenas a última edição será explorada nesta análise da contribuição. Tendo sido promulgada através da Portaria nº229/2018, de 14 de Agosto. Diário da República nº 156/2018, Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Integrando a tipologia de ação 3.10 do PO ISE (Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego), a sua missão passa por “ Promover a criação de circuitos de produção, divulgação e comercialização de produtos locais e ou regionais de modo a potenciar o território e a empregabilidade; Promover o desenvolvimento de instrumentos facilitadores tendo em vista a mobilidade de pessoas a serviços públicos de utilidade pública, a nível local, reduzindo o isolamento e a exclusão social; Promover o desenvolvimento de instrumentos capacitadores das instituições da economia social promovendo a implementação de serviços partilhados, que permitam uma maior racionalidade de recursos e a eficácia de gestão; Promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de ações, a executar em parceria, que permitam contribuir para o aumento da empregabilidade, para o combate a situações críticas de pobreza, particularmente infantil, da exclusão social de territórios vulneráveis, envelhecidos ou fortemente atingidos por calamidades; Promover a concretização

de medidas que promovam a inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidade, bem como a capacitação das instituições.”(ISS,I.P.,).

O programa, “contemplam um modelo de gestão que prevê o financiamento induzido de projetos selecionados centralmente privilegiando territórios com públicos-alvo que estão identificados como mais vulneráveis e ações de intervenção obrigatórias que respondam de facto às necessidades diagnosticadas.” (Portaria nº396/2007, Diário da República n.º 65/2007, Série I de 2007-04-02). O seu principal objetivo é a implementação em territórios considerados vulneráveis, com uma economia fraca e uma demográfica baixa, que verificavam uma diminuição da população devido à falta de oportunidades de trabalho (Almeida et al. 1994 cit. por Capucha 2019). Detendo a missão de responder a nível local aos problemas que por norma existem nos territórios desfavorecidos, diminuindo o desemprego, incluindo os indivíduos que se encontram numa situação de exclusão, diminuir a pobreza, incluir os indivíduos com deficiência e incapacidade, aumentar a solidariedade e diminuir a pobreza (Godinho e Capucha 2019). Desta forma, pretende-se a nível local um aumento da intervenção dos poderes locais e a nível nacional garantir e reforçar a coesão social, tentando alcançar as metas europeias.

O CLDS 4-G, em cada eixo possui um conjunto de ações obrigatórias. Estas ações tem a missão de guiar o plano de ação tendo em vista o alcance das metas estabelecidas inicialmente. O alcance das metas estabelecidas contribui para determinar o tipo de contribuição esperada. Embora a ação em si não seja igual em todos os concelhos, que implementam o programa CLDS 4G, a ação desenhada tem obrigatoriamente que ir ao encontro da ação obrigatória. Embora o plano de ação seja moldado segundo as necessidades dos territórios em que vai ser implementado, todos os programas devem possuir “Art. 4º (...) ações obrigatórias do eixo de intervenção financiados no âmbito do programa CLDS-4G; ações facultativas financiadas no âmbito do Programa CLDS-4G; ações obrigatórias do eixo de intervenção financiadas fora do âmbito do Programa CLDS-4G; outras ações financiadas fora do âmbito do Programa CLDS-4G.” (Portaria nº396/2007, Diário da República n.º 65/2007, Série I de 2007-04-02).

Por conseguinte, o eixo 1 do plano de ação é composto por sete ações obrigatórias. “Art 6º (...) a) Favorecer os processos de integração profissional, social e pessoal, dos desempregados, designadamente: i) Capacitar e ajudar a desenvolver atitudes de procura ativa de emprego; ii) Informar sobre o conteúdo e abrangência das medidas ativas de emprego e oportunidades de inserção em instituições do território; iii) Apoiar o enquadramento de projetos de autoemprego e de empreendedorismo nos diferentes programas e instrumentos de apoio, promovendo o

encaminhamento dos interessados para o apoio técnico; iv) Informar e encaminhar para oportunidades de qualificação desenvolvidas pelas autoridades públicas e privadas;

b) Sensibilizar os empresários, as instituições e as entidades empregadoras locais para uma participação ativa na concretização de medidas ativas de emprego e em processos de inserção profissional e social;

c) Contribuir para a sinalização, encaminhamento e orientação de alunos que abandonam ou concluem o sistema educativo, no sentido de desenvolver ações de favorecimento da integração profissional;

d) Desenvolver ações que estimulem as capacidades empreendedoras dos alunos do ensino secundário, numa perspetiva de reforço da iniciativa, da inovação, da criatividade, do gosto pelo risco e que constituam uma primeira abordagem à atividade empresarial.” (Portaria nº396/2007, Diário da República n.º 65/2007, Série I de 2007-04-02).

De forma a avaliar a plausibilidade da contribuição depreende-se dar resposta a um conjunto de questões, nomeadamente se “A contribuição esperada do programa é plausível? Se o problema está a ser bem compreendido? Dada a dimensão da intervenção do programa, a magnitude e natureza do problema e outros fatores influenciadores, é realmente provável que o programa contribua de forma importante?” (Mayne,2008:2).

3.2 Teoria da Mudança

O programa CLDS 4-G vigente no concelho que serve de base de análise para esta dissertação, concelho de Fronteira, é composto por uma equipa técnica de dois colaboradores. O eixo 1 do programa é operacionalizado através da realização de funções de um membro da equipa técnica, juntamente com a participação do coordenador do programa. Contando com a parceria do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), de entidades empregadoras locais e instituições do concelho, do Município de Fronteira, da Associação Nacional de Jovens Empresários (ANJE), do Gabinete de Inserção Profissional (GIP), do Centro Qualifica, das Empresas de Formação e do Agrupamento de Escolas de Fronteira. Todas as intervenções são constituídas por um conjunto de pressupostos e fatores de risco, associados a cada atividade do programa. Sendo fundamental realizar uma entrevista semiestruturada ao coordenador do

CLDS 4-G de forma a compreender a dinâmica da implementação do programa. Tendo por base as ações obrigatórias do programa CLDS 4-G, a Associação Desenvolvimento Integrado Terras do Condestável (ADI-TC) desenvolveu um conjunto de intervenções, adaptadas ao contexto do território.

A medida número I pretende criar um gabinete espaço emprego, como pressupostos das realizações, depreende-se a necessidade da equipa técnica possuir formação ou experiência suficiente para o acompanhamento das realizações. Relativamente à base de dados pretende-se que facilite no processo de mapeamento dos beneficiários para a medida no território, tal como, facilite o acompanhamento mais personalizado de cada beneficiário. Como fatores de risco, depreende-se a possibilidade da intervenção não atingir a meta desejada (20 indivíduos) devido à falta de adesão por parte dos beneficiários (indivíduos desempregados, DLD's, jovens à procura do primeiro emprego, beneficiários do RSI) ou de não ser possível a realização de todas as sessões planeadas. Como pré-condições iniciais/realização pretende-se que a atuação de sessões técnicas, individuais ou em grupos, onde os indivíduos são auxiliados na procura ativa de emprego. Juntamente com a criação do gabinete de apoio, onde a equipa técnica ajuda os indivíduos a desenvolver o seu Currículo Vitae, cartas de apresentação, simulação de entrevistas de emprego e no apoio à elaboração de outros documentos necessários. As pré-condições/realizações são constituídas pelas pré-condição intermédia de capacitar e ajudar os beneficiários a adquirirem conhecimentos gerais para a realização da candidatura à ofertas de emprego e aos destinatários, ambicionando-se que os beneficiários desta ação consigam sobressair-se no processo de candidatura à ofertas de emprego.

A intervenção número II pretende criar sessões de esclarecimento sobre as medidas ativas de emprego, como pressupostos das atividades pretende que todos os beneficiários desta medida sejam encaminhados para o IEFP e seja realizado um acompanhamento por parte da associação após conseguirem emprego. Como fator de risco depreende-se o facto dos beneficiários (desemprego, DLS's, jovens à procura do primeiro emprego ou beneficiários do RSI) não aderirem à ação e esta não alcançar a meta (10 indivíduos) estabelecida. A intervenção possui como pré-condição inicial/realização, sessões de informação e esclarecimento sobre as medidas ativas de emprego e oportunidades de inserção. As pré-condições iniciais/realizações possuem como pré-condição intermédias o objetivo de fomentar o conhecimento dos destinatários sobre as medias ativas de emprego atuais, de forma a aumentar as suas possibilidades de reinserção no mercado de trabalho.

A intervenção número III pretende informar os beneficiários sobre os apoios que existem no Portugal 2020 e atribuir bolsas às ideias mais inovadoras. Depreende como pressupostos a formação/experiência por parte da equipa técnica para o acompanhamento dos projetos empreendedores e como fatores de risco infere-se a falta de adesão dos beneficiários, que provoca a falta de alcance da meta estabelecida. Como pré-condições iniciais/realização pretende-se apoiar o autoemprego com cedência de informações necessárias sobre os apoios existentes ao empreendedorismo, autoemprego e empresas, vigentes no programa Portugal 2020. Juntamente com o acompanhamento desde a ideia até ao projeto final, por parte da equipa técnica, identificando e atribuindo uma bolsa às ideias mais inovadoras. Por conseguinte, as pré-condições iniciais/realização possuem como pré-condição intermédia apoiar o enquadramento de projetos de autoemprego e de empreendedorismo nos diferentes programas e instrumentos de apoio, promovendo o encaminhamento dos interessados para o apoio técnico.

A intervenção número IV através da constituição de uma bolsa formativa do concelho pretende como pressuposto uma articulação entre o programa, a entidade formadora ou Centros Qualifica e como fator de risco depreende-se a possibilidade da qualificação do público-alvo se manter. Como pré-condições iniciais/realização pretende-se constituir um contacto ativo, com as empresas dos concelhos, identificado as principais necessidades de emprego e qualificação, juntamente com a realização de sessões de esclarecimento de qualificação e formação para os destinatários. As pré-condições iniciais/realização possuem como pré-condições intermédias, aumento do nível de qualificação/formação dos destinatários, através da criação de uma bolsa formativa no concelho, reunindo as principais necessidades das empresas no domínio do emprego/qualificação e encaminhando os destinatários interessados para Centros Qualifica. A ação atua no aumento do nível de qualificações/formações dos público-alvo (desempregados, DLD's, jovens à procura do primeiro emprego, beneficiários do RSI e indivíduos portadora de deficiência ou incapacidade). O conjunto das quatro intervenções possuem em comum a pré-condição final de "favorecer os processos de integração de integração profissional, social e pessoal, dos desempregados" (Portaria nº396/2007, Diário da República n.º 65/2007, Série I de 2007-04-02).

A intervenção número V pretende constituir parcerias com as empresas, instituições e entidades empregadoras locais, como fator de risco existe a possibilidade da intervenção não consiga sensibilizar o número de empresas estabelecida na meta (trinta empresas). As pré-condições iniciais apresentam as medidas ativas de emprego, oportunidades de inserção e medidas de apoio à promoção e manutenção de postos de trabalho. Juntamente também são apresentadas as formas de potenciar as mais-valias que a integração socioprofissional fornece.

Tendo em vista alcançar a pré-condição final de “Sensibilizar os empresários, as instituições e as entidades empregadoras locais para uma participação ativa na concretização de medidas ativas de emprego e em processos de inserção profissional e social” (Portaria nº396/2007, Diário da República n.º 65/2007, Série I de 2007-04-02).

A intervenção número VI ao potenciar a descoberta do talento profissional dos alunos verifica como fator de risco a pouca adesão do público-alvo. As pré-condições iniciais/realização que consistem em sessões de esclarecimento sobre a integração profissional. Realização de sessões, em parceria com o Programa Qualifica, com alunos que abandonaram o sistema educativo. E reuniões de orientação vocacional e profissional destinadas aos jovens que terminaram a escolaridade obrigatória que visam ingressar no mercado de trabalho. As pré-condições iniciais possuem como pré-condições finais “Contribuir para a sinalização, encaminhamento e orientação de alunos que abandonam ou concluem o sistema educativo, no sentido de desenvolver ações de favorecimento da integração profissional” (Portaria nº396/2007, Diário da República n.º 65/2007, Série I de 2007-04-02).

A última intervenção do eixo 1, consiste em estimular a iniciativa, inovação e criatividade empreendedora dos beneficiários e verifica como fator de risco a falta de adesão por parte dos jovens. Apresenta como pré-condições iniciais/realização visitas às empresas (presentes na parceria realizada com as empresa, instituições e entidades empregadoras locais), com os alunos do secundário, onde os empresários explicam a sua atividade, mostrando os pontos fortes e fracos da profissão. Sensibilizando, os alunos do secundário, para as profissões e áreas de negócio que estão a desaparecer no concelho, bem como, as alternativas que existem no mercado de trabalho. Como pré-condição final depreende-se a realização de “ações que estimulem as capacidades empreendedoras dos alunos do ensino secundário, numa perspetiva de reforço da iniciativa, da inovação, da criatividade, do gosto pelo risco e que constituam uma primeira abordagem à atividade empresarial” (Portaria nº396/2007, Diário da República n.º 65/2007, Série I de 2007-04-02).

No decorrer do programa CLDS 4G, existiu um fator de diferenciação, comparativamente às edições anteriores. O período pandémico que o país e o mundo atravessaram, foi um dos fatores deteriorantes do mercado de trabalho. Com a taxa de desemprego a rondar os 6.2% em Agosto de 2019, tendo sido o setor do trabalho o mais afetado com a pandemia (ONLCP, 2020), sendo um fator externo que poderá ter provocado impacto nos resultados do programa. Para

facilitar a compreensão de todos os dados referidos realizei um esquema ilustrativo da teoria da mudança do programa descrita (Fig.3.1).

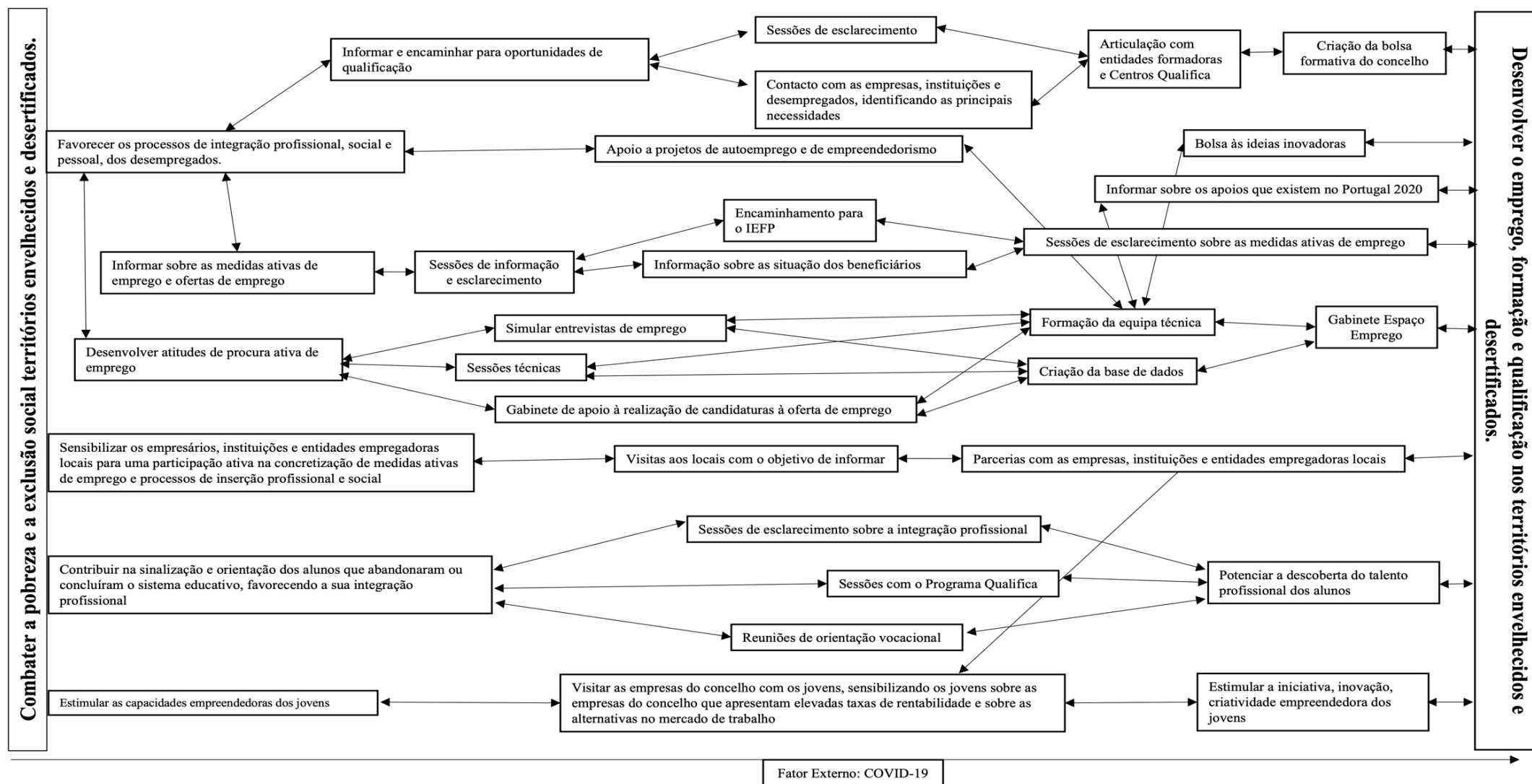


Figura 3. Teoria da Mudança

Fonte: Elaboração própria

3.3 Evidência da teoria da mudança

Analisando detalhadamente os resultados que cada atividade causou verifica-se que a intervenção “Gabinete Espaço Emprego” designada pelo programa como “Espaço Emprego”, verificou a ocorrência dos pressupostos da intervenção como expectável, sendo a experiência por parte da equipa técnica na realização destas atividades fundamental. A criação da base de dados também facilitou a identificação da situação de cada beneficiário, da mesma forma que identificou qual a sua área de interesse de emprego. A base de dados ao desempenhar a função de pré-triagem afetou positivamente outras ações inseridas no eixo 1, ao colocar em ação as realizações da intervenção como planeado na teoria da mudança, divulgando as oportunidades de emprego através de uma página de rede social (Facebook). Na página online são divulgadas as atividades que constituem a ação, os objetivos das mesmas e os contactos da associação caso exista interessados em participar nas diversas sessões da ação. Juntamente também são divulgadas as oportunidades de emprego existentes no concelho e nas localidades próximas à oferta de emprego possuindo anexado um link, que consiste numa pré-inscrição para os beneficiários residentes no concelho, sendo o objetivo da pré-inscrição criar uma base de dados. Até ao momento a intervenção conseguiu alcançar a pré-condição intermédia ao capacitar e ajudar os destinatários a desenvolver atitudes de procura ativa de emprego, verificando adesão por parte dos beneficiários, devido à sua dificuldade na construção dos materiais necessários para a candidatura à oferta de emprego, alcançando deste modo o atendimento de 20 beneficiários (meta).

Devido ao fator externo COVID-19, as sessões de acompanhamento da realização do CV, cartas de apresentação, simulação de entrevista, entre outros aspetos, que seriam sessões realizadas em grupo, passaram para sessões individuais, com marcação prévia, embora as ações tenham sofrido essa adaptação não afetou em aspeto algum a realização das atividades. Alcançando o objetivo final de favorecer os processos de integração profissional, social e pessoal dos desempregados.

A intervenção “Sessões de esclarecimento sobre as medidas ativas de emprego” designada no programa analisado de “MAE” verificou os pressupostos inicialmente definidos como válidos, a ADI-TC desempenhou um papel fundamental dado o facto de ser o intermediário entre os beneficiários da medida e o IIEFP, na medida em que estabeleceu uma rede de contactos com todas as entidades do concelho (entidades empregadoras locais e instituições do concelho)

que frequentemente realizam contratos temporários e não temporários, agilizando a procura de emprego no concelho. O mesmo pressuposto já se tinha verificado nesta intervenção em edições anteriores ao existindo um grande número de beneficiários que foram encaminhados para o IEFP que autonomamente não chegariam até lá (Godinho e Capucha 2019). A base de dados e a rede de contacto estabelecida facilitaram a monitorização dos beneficiários da medida, acompanhando a sua situação profissional, no período em que a medida está a ser implementada, acompanhando os beneficiários mesmo após o encaminhamento para as ofertas de emprego. A intervenção realizou as atividades planeadas no plano da mudança, registando e divulgando na página de rede social “CLDS Fronteira 4-G”, através de um vídeo ilustrativo de uma da sessão realizada aos beneficiários, que adquiriram à sessão que os informava as medidas ativas de emprego em vigor. Conseguindo alcançar a pré-condição intermédia ao informar sobre o, contudo e abrangência das medidas ativas de emprego e as oportunidades de inserção em instituições do território”, aumentando o conhecimento dos destinatários sobre as medidas ativas, das ofertas de emprego disponíveis no concelho e arredores (Godinho e Capucha 2019). Conseguindo alcançar o número de beneficiários (dez) estipulado no plano de ação alcançando a pré-condição final de favorecer os processos de integração profissional, social e pessoal dos desempregados.

Um fator externo que pode interferir com estas duas primeiras intervenções é o facto do GIP, duplicar estas mesmas intervenções. Ao ser um gabinete presente na ADI-TC, dificulta o processo de articulação entre o programa CLDS 4-G e o GIP. Não sendo possível os dois programas realizarem as mesmas intervenções, visto que, não se pode repetir nem subfinanciar a mesma medida, mesmo que o programa seja diferente. O problema aqui enunciado é algo que se tem vindo a repetir ao longo das várias edições do CLDS, como verificado na Avaliação de Impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) de 2019, sendo um problema que ainda não foi solucionado.

A intervenção que consiste num “gabinete de apoio ao empreendedor” juntamente com a atribuição de uma “bolsa de ideias inovadoras” designada de “Cria Já!”, no programa analisado verifica os pressupostos como válidos pelos facto da equipa técnica possuir a formação necessária devido ao facto de ter existindo um pré-triagem onde são apresentadas as medidas ativas de emprego que estão atualmente em vigor e é seleccionada a área de interesse que o beneficiário possui para formular o possível projeto empreendedor. Após esta análise o beneficiário que deseja constituir um projeto empreendedor é encaminhado para o gabinete Entidade Prestado de Apoio Técnico (EPAT), credenciado pelo IEFP, presente na ADI-TC. O mesmo não tinha acontecido em edições anteriores do programa Godinho e Capucha (2019),

destacam que os pressupostos não foram válidos, devido à falta de formação por parte da equipa técnica no acompanhamento e auxílio do empreendedor na construção de um projeto. As pré-condições iniciais/realizações são divulgadas através da página na rede social (Facebook), onde é apresentado os objetivos da ação para possíveis interessados pelo apoio disponibilizado, juntamente com os contactos em caso de interesse. A atividade até ao momento não teve um impacto tão significativo na pré-condição intermediários de apoiar e enquadrar os projetos de autoemprego e de empreendedorismo, embora a meta (nove destinatários) tenha sido alcançada, a maioria dos contactos que existiram foram com beneficiários que não residiam no concelho em que o programa está a ser implementado, desse modo, a ação viu o seu fator de risco válido ao não possuir a adesão desejada. O mesmo fator de risco aconteceu nas edições anteriores ao apresentarem dificuldades na inserção no mercado de trabalho através da constituição de ações empreendedoras e de autoemprego, verificando-se que as ações não alcançaram os objetivos pretendidos no período de atuação do programa (Godinho e Capucha 2019). A intervenção não contribuiu para a pré-condição final de “favorecer os processos de integração profissional, social e pessoal dos desempregados.

A intervenção “Criação de uma bolsa formativa do concelho” designada de “Qualifica 4G” ainda está muito no início da sua atividade, não sendo possível constatar os seus pressupostos. A nível das pré-condições iniciais, até ao momento, apenas foi realizada uma das pré-condições iniciais onde foi formulado um protocolo com as empresas e instituições do concelho, sendo facultado um questionário onde as mesmas apresentavam as principais áreas de formação que lhe interessavam. Através desse questionário foi possível apresentar um diagnóstico às empresas e instituições que nele participavam e que seria apresentado aos beneficiários da medida. A ação atingiu os quinze destinatários definidos na meta, embora ainda não tenha realizados todas as atividades definidas. Até ao momento a intervenção não causou impacto no território em que está a ser implementada e verificou a ocorrência do seu fator de risco a acontecer, visto que, não encaminhou nenhum de beneficiários para entidades formadoras ou Centros Qualifica (pré-condição intermédia). Por conseguinte, a intervenção até ao momento não favoreceu os processos de integração profissional, social e pessoal dos desempregados (pré-condição final).

A intervenção “Parcerias com as empresas instituições e entidades empregadoras locais” é designada por “Emprega” no CLDS em análise. Através das pré-condições iniciais as ações foram realizadas ao informando os beneficiários da realização das sessões de esclarecimento com inscrições obrigatórias. Posteriormente foram divulgadas as atividades através da página na rede social, registando a realização da atividade nas empresas que funcionam no concelho.

A atividade desta ação foi realizada como estava definida no plano de ação, mesmo com a condicionante externa COVID-19. Como resposta ao fator externo existente (COVID-19), foi constituída uma nova atividade dentro da ação “Emprega”, prestando auxílio às empresas do concelho. Deste modo, a ação conseguiu até ao momento atingir os objetivos inicialmente estipulados, conseguindo sensibilizar as empresas instituições e entidades empregadoras locais para esta temática (pré-condição final).

A intervenção “Potenciar a descoberta do talento profissional dos alunos” foi traduzida para “Somos >18” no CLDS 4-G analisado nesta dissertação. Presentemente ainda não foram realizadas as atividades previstas, nem existiu atuação no domínio dos alunos que abandonaram o ensino obrigatório, visto que, apenas se registavam cerca de 3 casos de jovens nesta situação no concelho e atualmente já não residem no concelho. As outras atividades que possuíam como principal foco os jovens que terminaram a escolaridade obrigatório ainda não foram realizados devido ao facto desses alunos ainda não terem terminado o período escolar. Desse modo ainda não foram realizadas as atividades previstas, não foi atingida a meta inicialmente estabelecida e foi verificado o seu fator de risco. Embora a intervenção não tenha causado impacto no concelho, Godinho e Capucha (2019) afirmam que em edições anteriores do programa a intervenção originou resultados positivos, onde jovens adquiriam maior conhecimento sobre o mercado de formação e emprego, aumento as suas capacidades de resposta perante o desemprego (Godinho e Capucha 2019).

A intervenção obrigatória “Iniciativas, inovação e criatividade para início na atividade empresarial” designada de “Vamos decidir” no CLDS 4-G analisado. Registou e divulgou as atividades através das redes sociais do programa. A intervenção superou a meta de dez destinatários, inicialmente estabelecida, sendo considerada pelos beneficiários “uma experiência bastante enriquecedora”, visto que, a conversa com os empresários pode ter despertado interesse aos jovens para constituírem uma ideia empreendedora caso não desejem prosseguir a carreira académica, sendo para muitos jovens o primeiro contacto que possuem com o empreendedorismo. Alcançando a pré-condição final de “Desenvolver ações que estimulem as capacidades empreendedoras dos alunos do ensino secundário, numa perspetiva de reforço da iniciativa, da inovação, da criatividade, do gosto pelo risco e que constituem uma primeira abordagem à atividade empresarial”. No domínio dos fatores de influência externos, uma vez mais a pandemia COVID- 19, levou a uma adaptação da medida onde foi reduzido o número de beneficiários por sessão.

De modo geral o programa foi implementado como definido na teoria da mudança apenas tendo sido acrescentada uma atividade na intervenção “Emprega” como resposta ao fator

externo que existiu na implementação do programa. Como ponto positivo desta teoria da mudança destaco as duas primeiras intervenções, “Espaço Emprego”, “MAE” e “Vamos Decidir” onde as suas ligações atualmente já estão a provocar impacto nos beneficiários. Como ponto negativo destaco a intervenção “Cria Já!” que embora apresente uma boa lógica de ligações não está a provocar o impacto desejado. Godinho e Capucha (2019) afirmam que em edições o problema principal desta intervenção é a falta de interesse na adesão por parte dos beneficiários, a falta de capacidade do território para acolher projetos empreendedores e a dificuldade do beneficiário reunirem as condições financeiras necessárias para a criação do projeto empreendedor dependendo das “Condicionantes estruturais da economia” (Godinho e Capucha 2019).

3.4 Análise da contribuição do programa no território

Para uma melhor compreensão da contribuição provocada pelo programa no território, agrupei os elos de resultados reunidos até ao momento em dois grupos. O primeiro grupo é constituído por resultados fortes onde estão reunidas as boas evidências disponíveis, as lógicas fortes e o baixo risco e/ou aceitação generalizada (Mayne, 2008). O segundo grupo é constituído por resultados fracos que verificam pouca evidência disponível, uma lógica fraca ou um alto risco e/ou pouca concordância entre as partes interessadas (Mayne, 2008).

A intervenção “Espaço Emprego” apresenta uma lógica forte, através da realização de sessões de simulação de entrevistas de emprego, sessões técnicas e a criação do gabinete de apoio à realização de candidaturas à oferta de emprego capacita os participantes de ferramentas úteis no processo de candidatura à oferta de emprego. O coordenador do CLDS 4G afirma que foi “imprescindível a realização destas sessões”. No domínio dos pressupostos da ação a criação de uma base de dados, segundo o coordenador, “facilitou o acompanhamento do processo de procura de emprego”, da mesma forma que a competências adequadas da equipa técnica facilitou a realização das ações.

A intervenção “MAE”, apresenta uma lógica forte ao esclarecer e informar os beneficiários sobre as medidas ativas de emprego que estão em vigor. Verificando-se que os seus pressupostos ocorrem, visto que a intervenção facilita o encaminhamento dos beneficiários para o IEFP e existe um acompanhamento da situação dos beneficiários após encontrarem emprego, como o coordenador explica “nós temos conhecimento e controlo sobre todas estas situações”.

A intervenção “Cria Já” embora possua uma lógica forte e os seus pressupostos sejam verificados ao possuir uma equipa técnica capacitada para o apoio dos projetos empreendedores. Existem poucas evidências que os resultados provocaram impacto no território, embora tenha sido alcançada a meta inicialmente estabelecida e o coordenador indique que “teve adesão por parte dos beneficiários, embora a grande maioria dos indivíduos que vinham ao nosso encontro não fizessem parte do concelho de Fronteira”. A intervenção necessita assim de mais informação sobre os motivos que levam os beneficiários do concelho a não aderirem à intervenção.

A intervenção “Qualifica 4G” apresenta poucas evidências, apesar de já ter existido contacto com as empresas, instituições identificando as suas principais necessidades. Os pressupostos ainda não foram validados, não existindo contacto com as entidades formadoras e Centro Qualifica, e o seu fator de risco foi verificado. Sendo necessários mais dados futuros, para ser possível afirmar-se que a intervenção possui uma lógica forte e cause impacto no território.

A intervenção “Emprega” como possuiu um carácter de sensibilização foi uma das intervenções que possuiu uma lógica forte e que conseguiu facilmente ir ao encontro do objetivo pretendido, alcançando a meta estabelecida de beneficiários. Já no decorrer da implementação do programa foi adicionada uma ação extra como resposta ao fator externo (Covid-19), sendo desenvolvido um panfleto com os contactos das empresas em funcionamento durante o confinamento). Por fim, destaco o facto da parceria criada com as empresas, instituições e entidades empregadoras locais ser úteis para a realização de outras intervenções, nomeadamente, a intervenção “Qualifica 4G”.

A intervenção “Somos >18” até ao momento não verifica evidências disponíveis, não realizou nenhuma das ações desenhadas na teoria da mudança. Esta situação deve-se a dois motivos, o motivo primeiro como o coordenador indica “os jovens que se encontravam nesta situação (abandono do sistema educativo) já não residem no concelho de Fronteira. O segundo motivo é devido “aos jovens que terminam o ensino secundário ainda não terem terminado”, desta forma o seu fator de risco verifica-se.

A intervenção “Vamos Decidir” apresenta uma lógica forte e adequado já tendo realizado as ações planeadas e alcançando a meta estabelecida. Embora a lógica seja forte existem poucas evidências que a ação realizada tenha estimulado a capacidade empreendedora dos jovens, sendo necessárias mais evidências para se afirmar essa situação, em contrapartida o coordenador afirma que a ação “foi muito enriquecedor para os jovens (...)”

Em modo geral, o coordenador do programa afirma que “o programa está a alcançar os objetivos. Mas é necessário estar consciente que só a médio e longo prazo é que vamos ver se os resultados causaram impacto ou não”. Estando ciente que as mudanças verificadas poderiam ser alcançadas sem o programa, “mas não iriam ter um impacto tão significativo”, destacando a inexistência de monitorização e acompanhamento dos beneficiários caso o programa não existisse.

De forma a sustentar todos os dados reunidos agrupei todos os progressos que cada intervenção obteve até ao momento, utilizando como indicador a meta de execução inicialmente estabelecida em cada atividade.

Tabela 2. Progresso dos indicadores

Eixo 1: Emprego, Formação e Qualificação				
Indicador	Atividade	Meta (n° destinatários)	Alcançou	Não alcançou
“Espaço Emprego”	Gabinete Espaço Emprego	20	20	-
“MAE”	Sessões de esclarecimento sobre medidas ativas de emprego	10	10	-
“Cria Já!”	Criação e dinamização do gabinete de apoio ao empreendedor	9	9	-
“Qualifica 4G”	Criação de bolsa formativa do concelho	15	-	-
“Emprega”	Parcerias com as empresas, instituições e entidades empregadoras locais	30	30	-
“Somos >18”	Potenciar a descoberta do talento profissional dos alunos	10	-	-
“Vamos Decidir”	Estimular a iniciativa, inovação e criatividade empreendedora dos jovens	10	12	-

Fonte: Elaboração própria

Através do quadro de progresso dos indicadores posso concluir que a intervenção “Espaço Emprego” alcançou a meta estabelecida de 20 beneficiários, ajudando os beneficiários a desenvolver uma atitude de procura ativa de emprego. A intervenção “MAE” também alcançou a meta estabelecida, informando sobre as medidas ativas de emprego e oportunidades de inserção 10 beneficiários. “Cria Já” alcançou a meta estabilidade, auxiliando 9 beneficiários nos seus projetos empreendedores. “Qualifica 4G” não conseguiu criar uma bolsa formativa não alcançando a meta estabelecida. “Emprega” estabeleceu parcerias com cerca de 30

empresas, reforçando os elos de cooperação com as mesmas. “Somos>18” potenciou a descoberta do talento profissional de 10 beneficiários. E por fim a intervenção “Vamos Decidir”, alcançou a meta estabelecida conseguindo despertar o estímulo para as capacidades empreendedoras dos jovens.

Após destacar as intervenções com uma lógica forte e com um progresso positivo (Tab. 3), reformulei a teoria da mudança. É importante destacar que a intervenção “Gabinete de apoio ao empreendedor/Bolsa de ideia inovadora” embora tenha alcançado a meta estabelecida ajudou a desenvolver projetos empreendedores a beneficiários que não pertenciam ao concelho. E a intervenção “Criação de uma bolsa formativa no concelho” e a intervenção “Estimular a iniciativa, inovação, criatividade empresarial dos jovens” ainda não provocaram impacto no território, visto que, ainda não afetaram nenhum beneficiário e os seus fatores de risco foram confirmados, por esse motivo foram retiradas da teoria da mudança (Fig.3.2).

Em suma, apenas as intervenções presentes na teoria da mudança reformulada são as intervenções que até ao momento, estão a provocar um contributo no desenvolvimento de emprego, formação e qualificação no território.

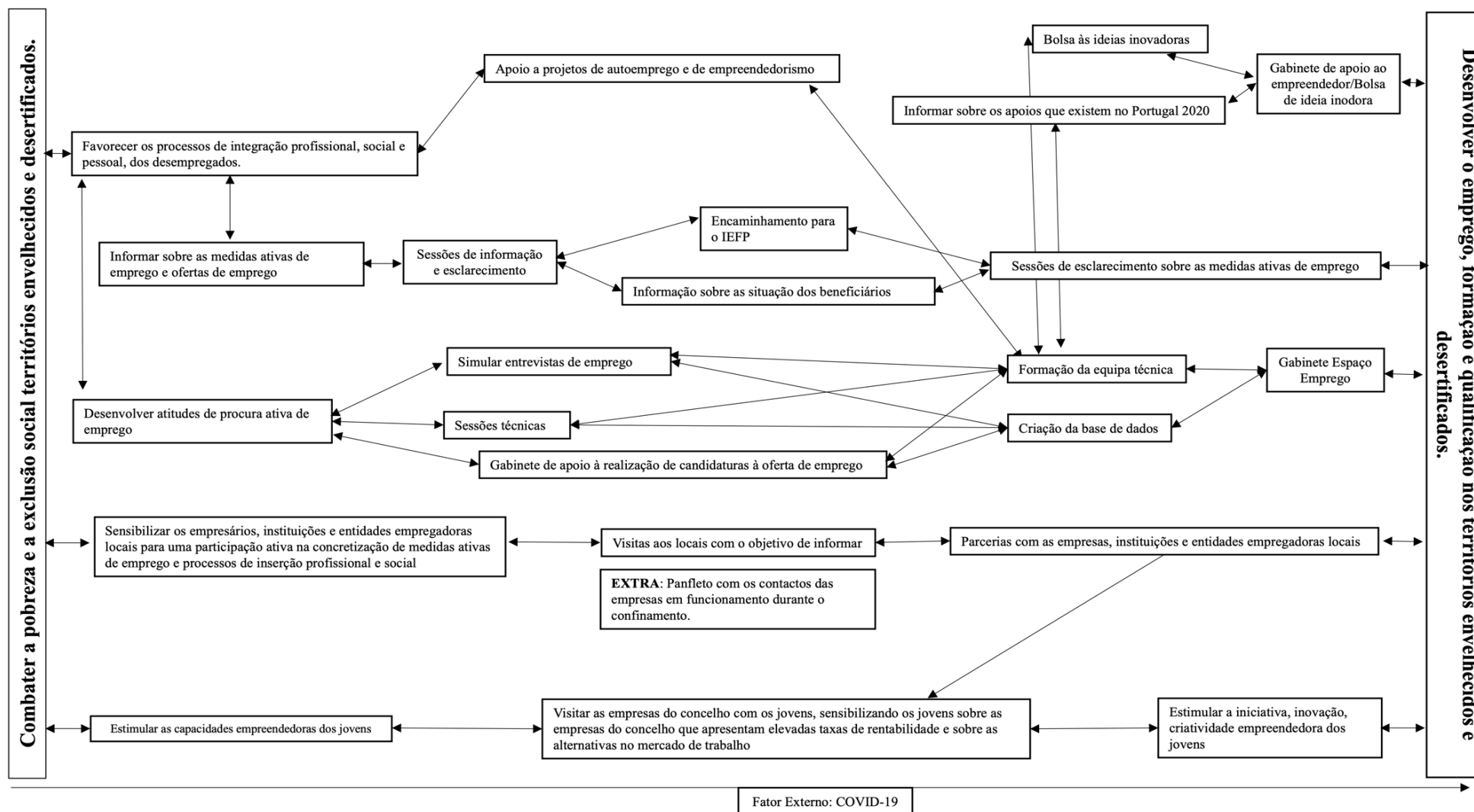


Figura 1.1. Teoria da Mudança Reformulada

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 4

CONCLUSÃO

Reúno neste capítulo as principais evidências que constatei ao longo desta dissertação. Até ao momento o CLDS 4G, implementado no concelho de Fronteira, está a atingir as metas inicialmente estabelecidas. No caso concreto do eixo 1, a grande maioria das medidas já alcançou a meta de destinatários, inicialmente vigente no plano de ação, como o coordenador da ação indica, “Sim, alcançou a minha equipa tem trabalho para alcançar os objetivos”.

A longa experiência da ADI-TC na área foi um dos fatores que fez a Câmara Municipal convidar a associação como entidade coordenadora do programa. Embora a ADI-TC nunca tenha coordenado o CLDS já possuía uma grande experiência em implementação de programas no concelho, sendo o conhecimento sobre o território em que o programa iria ser implementado uma mais-valia tanto para o programa, ao não correr o risco de verificar medidas pouco desadequadas para o meio envolvente. E para a associação, que não correu o risco do plano de ação não ser bem formulado e por consequente, não atingir as metas planeadas mesmo com a consciência do elevado número de medidas de carácter obrigatório que o CLDS possui.

O plano de ação foi construído seguindo as ações obrigatórios que o próprio programa define. O coordenador do programa destaca como aspeto negativo esse carácter obrigatório, embora afirme que seja uma situação que está menos acentuada, comparativamente ao CLDS 3G. Outro aspeto importante que o coordenador destacou, foi o facto das entidades presentes no CLAS, não terem apresentado nenhuma proposta de atividades após o pedido de contributo por parte da entidade coordenadora. A apresentação de proposta de atividade por parte do CLAS teria sido favorável para a entidade coordenadora, para o próprio concelho, para os beneficiários das medidas e para a área em que as entidades pertencentes ao CLAS atuam no concelho. Tendo existindo uma tentativa de auxiliar os problemas que as entidades enfrentam no concelho e por conseguinte estabelecer uma maior ligação e cooperação entre todas as entidades que possuem um papel no concelho. Outro ponto a destacar é a importância dos estudos realizados no concelho, que facilitam a identificação das principais falhas no território, em que programas como estes são implementados, melhorando a identificação, por parte das entidades, das principais áreas de fragilidade que o concelho verifica. No caso em concreto, o estudo de Rede Social do concelho auxiliou a identificação das principais necessidades do concelho, facilitando a formulação das ações do plano de ação.

Um ponto essencial de ser abordado é a relação que existiu entre a associação e a entidade financiadora do programa. Desde a apresentação da candidatura até ao momento atual não existiu problemas, sendo um processo bastante ágil e descomplicado de ser realizado. Mesmo com a presença de fatores externos a entidade financiadora não criou problemas no processo de pedidos de alteração nem pedidos de reembolso, sendo um ponto positivo do programa, a fácil cooperação entre os diversos órgãos do pertencentes ao programa. No domínio da implementação do programa o fator externo que mais se destaca foi a condicionante do COVID-19, que veio alterar a dinâmica do programa, uma condicionante nova, que em nenhuma edição do programa anterior existiu. O coordenador do CLDS 4G Fronteira, afirma que o eixo analisado nesta dissertação não sofreu com a condicionante externa, embora tenham sido verificadas algumas adaptações às circunstâncias presentes. O mesmo não aconteceu nos eixos 2 e 3, onde a maioria das ações ainda não foram realizadas.

De modo geral o eixo 1, possui como principal foco a sensibilização dos destinatários, das empresas e das instituições presentes no concelho para a procura e oferta de emprego. As ações que possuem um carácter mais prático, apresentam resultados mais rapidamente embora não existam dados suficientes para se afirmar se esses resultados são duradouros no território.

Um ponto positivo a destacar no programa é a facilidade de acompanhamento dos beneficiários de todas as ações no seu processo de procura ativa de emprego e posteriormente a esse processo, estando ciente que em muitos CLDS esse processo não existe apontando como possível causa a dimensão do território onde o programa atua. Deste modo, será possível afirmar a implementação do programa em concelhos com menor densidade populacional provoca maiores resultados a todos os níveis. Outro ponto positivo a ser destacado, foi o aumento da cooperação entre entidades do concelho, destacando as ações que proporcionavam essa cooperação sendo um aspeto que na minha opinião se devia manter nas próximas edições, visto que a resposta foi positiva por parte de todas as entidades e essa ligação facilita a resolução de problemas que existem no concelho. Por outro lado, ao dar a conhecer a missão do programa às empresas e entidades do concelho, as mesmas poderão recorrer mais facilmente aos seus serviços se assim necessitarem.

Relativamente às ações que possuem os jovens como público-alvo, embora a sua anexação no programa seja considerada recente, tem revelado sucesso, sensibilizando os jovens para as oportunidades que o concelho possuiu no domínio do emprego, ajudando os jovens a criarem oportunidades de emprego no concelho residente, colaborando de algum modo para fixação dos jovens e erradicação de determinados serviços que correm o risco de extinção no concelho. Na opinião do coordenador do CLDS 4G de Fronteira estas ações agrupam o conjunto

de atividades mais importantes do eixo, podendo ser mais impactantes se a sensibilização dos jovens não fosse realizada tão tardiamente, sendo uma ação realizada tardiamente, num período onde a grande maioria dos jovens já decidiu ou planeou o seu futuro. Por outro lado, mesmo sem dados suficientes que indiquem que a ação não causou o impacto desejado, os riscos enunciados podem indiciar que a ação corre o risco de não apresentar resultados significativos, para além da sensibilização.

Por fim, surge a necessidade de responder à questão inicialmente colocada, se “O CLDS 4G através da sua implementação em territórios envelhecidos e desertificados consegue combater pobreza e a exclusão social, proveniente do desemprego”, infelizmente não existem dados suficientes para demonstrar que existiu esse impacto, mas reuniram-se um conjunto de dados relevantes para o tema. Destaco o facto de um programa como este em concelhos desertificados e envelhecidos ser uma mais-valia, visto que, a grande dispersão de serviços faz com que o pedido de ajuda por parte dos beneficiários seja dificultado. Essa dificuldade em solucionar a situação social, em muitos casos, pode encaminhar o indivíduo para uma situação de pobreza ou até mesmo de exclusão social. A ADI-TC ao acolher este programa, agrega várias funções facilitando a ajuda dos beneficiários que residem no concelho que de outro modo não teriam acesso a este tipo de assistência, criando uma maior resposta, por parte do concelho, a estas situações. Como o coordenador do CLDS 4G Fronteira afirma as mudanças que o programa provocou poderiam acontecer, visto que, determinadas medidas se replicam noutro programa que a ADI-TC implementa no concelho (Programa GIP), embora esteja ciente que não iriam causar o mesmo impacto. O CLDS 4G destaca-se assim dos demais programas, visto que, atua através de medidas que realizam um acompanhamento maior e mais personalizado aos beneficiários e ao público-alvo.

Em relação à sustentabilidade do programa, estima-se que a maioria das ações podem continuar a ser realizadas no concelho, visto que, vão ao encontro dos objetivos da ADI-TC. Apesar dos domínios de acompanhamento dos beneficiários e a cooperação com as entidades e empresas não seja tão assídua e impactante. Em suma, a sustentabilidade é uma situação que está dependente de diversos fatores, tanto a nível local como a nível nacional, onde as políticas públicas vigentes vão influenciar a sustentabilidade do programa.

Fontes

ADI-TC (2019-2020). Plano de Ação CLDS 4G. +Fronteira 4G.

Godinho, R., & Capucha, L. (2019). *Avaliação de impacto dos contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)*.

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

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

ONLCP (2020). Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Relatório 2020.

POISE (2019). Minuta de Convite para apresentação de candidaturas. 3.10- Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS 4G).

Portaria nº396/2007, de 2 de abril. *Diário da República n.º 65/2007, Série I*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Portaria nº229/2018, de 14 de Agosto. *Diário da República nº 156/2018, Série I*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Referências Bibliográficas

Andrea, A.P.A (2005) *The community builder's approach to theory of change: A practical guide to theory development*. Aspen Inst Human Studies. NY.

Astbury, B e Leeuw, F. L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*. **33**:363:381.

Bardin, L. (2016). *L'analyse de contenu* (L. Antero Reto & A. Pinheiro, Trans.; 70ªed.). Edições. (Obra original publicada em 1977).

Befani, B. e Mayne, J. (2014). Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation. *IDS Bulletin*.**45**:17-36.

Beach, D. e Pedersen. R.B. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guideline*. University of Michigan Press.

Bruto da Costa, A. (1984). Conceito de pobreza. *Estudos de Economia*, IV (3), 275-296.

Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e Pobreza (2003). *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Genebra.

Capucha, L. (2005). *Desafios da pobreza*. Celta Editora. Lisboa.

- Capucha, L. (2019). Pobreza e Emprego. As paralelas não convergem. *Revista da Associação Portuguesa de Sociologia* **19**:33-50.
- Chen, H-T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Sage Publications, Inc.
- Estivill, J. (2003). *Panorama da luta contra a exclusão social. Conceitos e estratégias*. Bureau Internacional do Trabalho- STEP/Portugal.
- Guerra, R.A (2009). O combate à pobreza em Portugal. Estratégia, Políticas e Desafios. *Intervenção Social* **35**:69-75.
- Leeuw, F. e Vaessen,J. (2009). *Impact Evaluations and Development*. NONIE. NW.
- Lipsey, M. W., Rossi, P. H., & Henry, G. T. (2019). *Evaluation: A systematic approach*. 8ª edição, SAGE Publications, Inc.
- Hedstrom, P. e Swedberg, R. (1998). *Social mechanisms: An introductory essay*. In *Social mechanisms*. Cambridge University Press.
- Marquet, J., Van Campenhoudt, L., & Quivy, R. (2019). *Manual de investigação em ciências sociais*. 2ª edição, Gradiva.
- Mayne, J. (2001) Addressing attribution through contribution analysis: using performance measures sensibly. *The Canadian Journal of Program Evaluation*. **16**:1-24.
- Mayne, J. (2008) Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect. *ILAC Brief*. **16**:1-4.
- Rodrigues, E.V., Samagaio F., Ferreira H., Mendes M.M. e Januário S. (1999). A pobreza e a exclusão social: teorias conceitos e políticas sociais em Portugal. *Sociologia* **9**:63-101.
- Viegas, J., Carreiras H. e Malamud A. (2007). *Portugal no Contexto Europeu Vol. I: Instituições Políticas*. Celta Editora.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. 2ª edição, Pearson Education. Prentice Hall.

Anexos

Anexo A- Guião da Entrevista

A realização da entrevista semi-diretiva ao coordenador do programa CLDS 4G Fronteira, surge no âmbito da dissertação de mestrado em Políticas Públicas, tendo como principal objetivo aferir informação relevante sobre o impacto que o programa está a provocar no concelho.

I. Domínio Geral

1. Como surgiu a necessidade da Associação Terras do Condestável acolher o programa?
2. Como correu o processo de elaboração da candidatura?
3. Como foi o processo de elaboração do Plano de Ação?
 - 3.1 Como foi constituída a equipa técnica?
4. Como é a relação com as entidades que financiam o programa?

II. Domínio Pressupostos

Espaço Emprego:

5. A criação da base de dados foi benéfica para a recolha de informação sobre os beneficiários?
6. A equipa técnica tinha a formação necessária para ajudar os beneficiários no processo de elaboração de CV, cartas de apresentação, realização de entrevistas?

MAE:

7. Existiu encaminhamento dos beneficiários para o IEF?
8. A intervenção possuiu informação sobre o número de beneficiários que conseguiram emprego e a sua duração?

Cria Já!:

9. A equipa técnica do gabinete de apoio ao empreendedorismo possuía a formação necessária para o processo de acompanhamento?

Qualifica 4G:

10. Acha que existiu articulação entre o programa e as entidades formadoras e Centros Qualifica?
11. Achas que estas ações trazem benefícios, uma vez que, o ponto de diferenciação em relação às medidas anteriores é a sua atuação num beneficiário específico?

IV. Domínio dos Fatores de Risco

Espaço Emprego:

12. A intervenção verificou adesão por parte dos beneficiários?

13. A intervenção realizou todas as sessões técnicas previstas?

MAE:

14. A intervenção verificou adesão por parte dos beneficiários?

Cria Já!:

15. A intervenção teve adesão por parte dos beneficiários?

Qualifica 4G:

16. O nível de qualificação dos beneficiários aumentou?

Emprega:

17. Acha que ação aferiu uma maior sensibilização por parte das empresas?

Somos >18:

18. A intervenção verificou adesão por parte dos beneficiários?

Vamos Decidir:

19. A intervenção verificou adesão por parte dos beneficiários?

V. Domínio dos Resultados

20. De modo geral, acha que o eixo 1 alcançou, até ao momento, os resultados previstos?

21. Acha que as mudanças verificadas seriam alcançadas sem a implementação do programa?

22. Identifica alguma condicionante externa ao programa que tenha beneficiado ou prejudicado o mesmo?

23. Acha que existem as condições necessárias para que os resultados se mantenham após o fim do da implementação do programa?

Anexo B- Matriz de análise da entrevista

Categoria	Sub-categoria	Unidade de Registo	Unidade de Contexto
Geral	Necessidade da associação acolher o programa	Experiência na área.	“A associação acolheu o CLDS 4G, a convite da Câmara Municipal, devido à experiência de trabalho nestas áreas. Ao longo dos anos de existência, a associação tem realizado vários projetos e programas sendo deste modo a entidade adequada para gerir este programa, tendo sido aceite o convite com bastante agrado.”
	Processo de elaboração da candidatura	O conhecimento sobre as dificuldades do concelho facilitou o processo de formulação do plano de ação. Pontos negativos: O carácter restritivo das ações obrigatórios. A duplicação de medidas presentes no projeto GIP.	“O conhecimento sobre as principais dificuldades existentes no concelho facilitou o processo de formulação do plano de ação, visto que, operamos no território ao longo de 20 anos, sempre dentro da temática social. Destaco como ponto negativo o carácter restritivo que as ações obrigatórias provocam embora não se tenha verificado esse facto tanto no CLDS 4G como se verificou no CLDS 3G. Outro aspeto que destaco é a associação também desenvolver o projeto GIP, onde as ações se assemelham às ações realizadas no eixo 1 do CLDS 4G. Existindo deste modo o problema de tentar não duplicar as ações, uma vez que, não podemos receber duplo financiamento para as mesmas ações.”
	Elaboração do Plano de Ação	Realizado contacto com todas as entidades presentes no CLAS para apresentação de propostas. Plano de ação, realizado pelo coordenador do CLDS 4G, outro membro da equipa técnica e a colaboração da Câmara Municipal através da disponibilização do estudo Rede Social.	“Tendo sido realizado um contacto com todas as entidades presentes no CLAS, onde estão todas as entidades relativas à ISS, GNR, Proteção Civil entre outras. Infelizmente a resposta não foi positiva, não tendo sido apresentando nenhum tipo de propostas. Desse modo, o plano de ação foi apenas realizado por mim, por outro membro pertencente à equipa técnica e com a colaboração da Câmara Municipal. Sendo importante destacar o estudo de Rede Social existente na Câmara Municipal, onde são identificadas algumas necessidades a nível social, facilitando a formulação do plano de Ação. Através do estudo de Rede Social foram identificadas as principais necessidades do concelho”
	Constituição da equipa técnica	Posteriormente à candidatura foram contratados dois membros.	“A equipa técnica foi constituída posteriormente a candidatura ter sido realizada. Contratamos dois membros para a equipa técnica e eu assumi a função de coordenador do CLDS 4G”
	Relação com as entidades que financiadoras	Boa relação sem problemas até ao momento.	“Até ao momento não tem existido nenhum problema, já realizamos um pedido de alteração relativo ao início das atividades devido ao estado pandémico que enfrentamos, muitas atividades

			não conseguimos realizar e atualmente estamos a preparar mais pedidos de reembolso.”
Pressupostos			
“Espaço Emprego”	Criação da base de dados sobre os beneficiários	Facilitou no acompanhamento do processo de procura ativa de emprego.	“(…) de modo a facilitar o acompanhamento do processo de procura ativa de emprego.”
	Existência de equipa técnica com formação para a ação	Experiência por parte da equipa técnica na realização das atividades da ação.	“(…)a equipa já tinha experiência na realização das atividades do programa.”
“MAE”	Informação sobre os números de beneficiários que conseguiram emprego e a sua duração	Existe acompanhamento dos beneficiários mesmo após o fim das ações.	“Nomeadamente quem são os indivíduos e em que situação se encontram após o encaminhamento para as ofertas de emprego.”
	Encaminhamento dos beneficiários para o IEFP	Sim, a associação é o intermediário.	“(…) a associação é o intermediário na contratação dos beneficiários.”
“Cria Já!”	Existência de formação adequada da equipa técnica	A ação é realizada em parceria com gabinete EPAT que se encontra na associação.	“Fui eu (coordenador) que realizei esta ação devido ao facto de ter mais experiência nesta área.”; “Após realizada esta triagem inicial encaminho para o nosso gabinete EPAT, que está autorizado pelo IEFP a realizar projetos de empreendedorismo.”
“Qualifica 4G”	Articulação com as entidades formadoras e Centros Qualifica	Ainda não recorreram a entidades formadoras ou Centros Qualifica	“Embora tenhamos protocolos com as entidades formadoras e Centros Qualifica ainda não existiu necessidade de recorrer a formações.”
Fatores de risco			
“Espaço Emprego”	Realização das intervenções previstas	Foi alcançada a meta de ajudar 20 destinatários nesta ação.	“(…) até ao momento já atingimos a meta estabelecida desta ação.”
	Adesão por parte dos beneficiários	Existiu adesão devido à dificuldade na elaboração de CV, Cartas de Apresentação e procura ativa de emprego.	“Os beneficiários desta ação apresentam muita dificuldade nestes domínios, dificuldades relativas à elaboração de cartas de apresentação e de curriculum vitae.”
“MAE”	Adesão por parte dos beneficiários	A ação foi bem-sucedida.	“De modo geral as ações do eixo 1 decorreram bem ao longo do primeiro ano de implementação.”
Cria Já!	Adesão por parte dos beneficiários	Possuiu adesão por parte dos beneficiários embora a maioria não residia no concelho	“teve adesão por parte dos beneficiários, embora a grande maioria dos indivíduos que vinham ao nosso encontro não fizesse parte do concelho de Fronteira”

“Qualifica 4G”	Nível de qualificação dos beneficiários aumentou?	Não	“Até ao momento não existiu nenhuma formação.”
“Emprega”	Existiu uma maior sensibilização por parte das empresas	Existiu a criação de parcerias com a grande maioria das empresas do concelho.	“Tentamos chegar a todas as empresas do concelho, estabelecendo as parcerias indicadas nas atividades desta ação.”
“Somos >18”	Adesão por parte dos beneficiários	Jovens que abandonaram o ensino educativo não existem casos no concelho atualmente; Jovens que terminaram o secundário, ainda não foi realizada a ação.	“Deste pequeno número, os jovens que se encontravam nesta situação já não residem no concelho de Fronteira”; “Só agora é que estamos a preparar a ação destinada aos jovens que não prosseguiram formação académica.
“Vamos Decidir”	Adesão por parte dos beneficiários	Ultrapassou a meta de destinatários estabelecida	“Em suma, foi uma experiência muito enriquecedora para os jovens, ultrapassando o número de destinatários.”jovens que não prosseguiram formação académica.
Resultados	Eixo 1 alcançou os objetivos previstos	Alcançou.	“Sim alcançou a minha equipa tem trabalhado para alcançar os objetivos”
	Mudanças provocadas seriam alcançadas sem a implementação do programa	Sim, mas não com o mesmo impacto.	“Poderia acontecer, mas não iriam ter um impacto tão significativo. Embora a maioria das medidas do eixo 1 já existissem, não existia acompanhamento e monitorização das mesmas.”
	Condicionante externa ao programa	Covid-19, embora não tenha afetado o funcionamento das medidas do eixo 1.	“(…) até agora, foi o Covid-19. O eixo 1, não verificou grandes problemas nas ações devido a esta condicionante externa.”
	Existência de condições necessárias para os resultados se manterem	As ações pretendem-se manter no concelho mesmo após o término do programa.	“No caso de não existir outro programa que tenha incidência neste domínio a maioria das ações também devem continuar a ser implementadas, visto que, vão de encontro à missão da associação neste território.”

