

# ROTEIRO

*A monitorização e avaliação participativa de medidas enquadradas e enquadráveis na  
Estratégia Nacional de Combate à Pobreza*

Autores: Roberto Falanga e Daniel Silva

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Setembro de 2023



## ÍNDICE

<b>1. PREÂMBULO: O QUE SE ENTENDE POR MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA</b> .....	3
<b>2. ENQUADRAMENTO: DO <i>LIVING LAB</i> AO ROTEIRO</b> .....	5
<b>3. OBJETIVOS DO ROTEIRO</b> .....	6
<b>4. DIRETRIZES TEMÁTICAS E METODOLÓGICAS</b> .....	6
<b>4.1.1. Eixo 1: Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias</b> .....	7
<b>4.1.2 Eixo 2: Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza</b> .....	8
<b>4.1.3 Eixo 3: Potenciar o emprego e a qualificação</b> .....	9
<b>4.1.4 Eixo 4: Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos</b> .....	9
<b>4.1.5 Eixo 5: Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local</b> .....	10
<b>4.1.6 Eixo 6: Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional</b> .....	11
<b>4.2. Diretrizes metodológicas: como monitorizar e avaliar com a participação da população destinatária?</b> .....	12
<b>4.2.1 Constituição do grupo de participantes</b> .....	12
<b>4.2.2 Condições logísticas</b> .....	14
<b>4.2.3 Enquadramento institucional</b> .....	15
<b>5. ROTEIRO</b> .....	16
<b>5.1. Preparação</b> .....	16
<b>5.1.1 Fase 1: A escolha do tema</b> .....	17
<b>5.1.2. Fase 2: A escolha da medida</b> .....	17
<b>5.1.3. Fase 3: As condições primárias</b> .....	17
<b>5.1.4. Fase 4: O encontro zero</b> .....	19
<b>5.1.5. Fase 5: O plano de monitorização e avaliação participativa</b> .....	19
<b>5.2. Critérios, indicadores e métodos da monitorização e avaliação participativa</b> .....	20
<b>6. RECOMENDAÇÕES</b> .....	25

## 1. PREÂMBULO: O QUE SE ENTENDE POR MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA

A participação dos cidadãos no ciclo de políticas públicas tem vindo a ser um dos tópicos mais debatidos das últimas décadas. Por ciclo de políticas públicas entendem-se as várias etapas que se iniciam com a identificação de um problema, passam pela definição de possíveis soluções, chegam à implementação propriamente dita de uma política pública, acompanhada pela sua monitorização e seguida, por norma, pela sua avaliação. O interesse de decisores políticos e académicos sobre a operacionalização de mecanismos de participação ao longo dessas etapas, no entanto, tem vindo a concentrar-se especialmente em duas fases: a definição de propostas e a implementação de políticas públicas.

Apesar de o objetivo principal de qualquer mecanismo participativo ser o aprimoramento da qualidade da governança democrática, é cada vez mais necessário entender os resultados e impactos que a participação dos cidadãos é capaz de levar a cabo<sup>1</sup>. Conforme apontado por Webler e colegas, esse propósito exige que saibamos explicar e oferecer evidências sobre o que é e como se mede o sucesso da participação dos cidadãos<sup>2</sup>. Partilhando da mesma opinião, Rowe e Frewer frisaram a necessidade de estabelecermos uma teoria do “que funciona melhor quando” na aplicação de mecanismos participativos<sup>3</sup>.

A limitada atenção sobre a avaliação de mecanismos participativos no ciclo de políticas públicas contribui para outro fenómeno que merece todo o nosso cuidado: a escassa, para não dizer nula, experimentação de mecanismos participativos nas fases de monitorização e avaliação. Conforme salientado por Murray, se é verdade que existe um crescente interesse na participação dos cidadãos, porque é que não existe um debate mais alargado sobre a sua inclusão na avaliação?<sup>4</sup> Esta questão aplica-se tanto a políticas

---

<sup>1</sup> Falanga, R (2018) “Avaliação de processos participativos com a sociedade civil”, in Ferrão, J, Pinto Paixão, JM (Eds.) Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas, Imprensa da Universidade de Lisboa, 455-479

<sup>2</sup> Webler, T e Tuler, S (1999) “Unlocking the Puzzle of Public Participation”, Bulletin of Science, Technology & Society, 22(3), 179-189

<sup>3</sup> Rowe, G e Frewer, LJ (2004) “Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda”, Science, Technology and Human Values, 29(4), 512-556

<sup>4</sup> Murray, R (2002) “Citizens' Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives”, Evaluation, 8(1), 81-100

públicas que adotam mecanismos participativos numa ou mais fases do seu ciclo de vida, bem como a políticas públicas definidas e implementadas sem a participação direta dos cidadãos. A monitorização e avaliação participativa abre, portanto, a possibilidade de envolver os cidadãos num vasto leque de políticas públicas.

Estrella e Gaventa defendem que a monitorização e avaliação participativa exigem que repensemos radicalmente quem inicia, aplica, aprende e beneficia das aprendizagens produzidas através da avaliação<sup>5</sup>. Sobre as questões operativas da avaliação participativa, Murray propõe uma distinção entre formatos diversos que resume em quatro principais categorias que vão das menos às mais participativas<sup>6</sup>. O grau mais baixo de participação será nas avaliações que procuram recolher e integrar as opiniões dos participantes. A seguir, há avaliações que acolhem as opiniões dos participantes no sentido de influenciar os critérios, os métodos e as conclusões. O terceiro grau identificado diz respeito às avaliações que acolhem partilha de poder sobre as decisões a tomar, como por exemplo na definição de critérios, indicadores e métodos. Finalmente, o grau mais elevado de participação será consubstanciado pela seleção partilhada do próprio programa, estratégia ou política pública a avaliar, seguida da cocriação da metodologia participativa em conjunto com os participantes.

1. debating the results of an evaluation;
2. giving their opinions (through answering questionnaires etc.) as part of the evaluation;
3. influencing the way the evaluation is designed and implemented, i.e.:
  - i. dimensions to be observed and criteria of assessment;
  - ii. methods of data retrieval and treatment;
  - iii. the specification of alternatives;
  - iv. problem definition;
  - v. conclusions;
4. taking the ensuing decisions;
5. deciding what programme to evaluate.

Escada da avaliação participativa proposta por Murray (2002)

<sup>5</sup> Estrella, MB e Gaventa, J (1998) “Who counts reality? Participatory monitoring and evaluation: A literature review”, Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex

<sup>6</sup> Murray, R (2002) “Citizens' Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives”, Evaluation, 8(1), 81–100

## 2. ENQUADRAMENTO: DO *LIVING LAB* AO ROTEIRO

A consolidação de uma cultura de avaliação de políticas públicas em Portugal representa um desafio que exige a máxima atenção da sociedade e entidades governamentais. O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) é responsável, entre outras tarefas, por promover a avaliação das políticas públicas no país e por fomentar uma maior qualidade das mesmas. Com esse propósito, o Instituto de Ciências Sociais (ICS) foi contratado em 2022 como entidade parceira no âmbito do projeto “Modelo institucional de avaliação de políticas” concluído em setembro de 2023.

O projeto foi organizado em dois momentos principais: um primeiro momento de diagnóstico, elaborado em conjunto com entidades chave na avaliação de políticas públicas em Portugal; um segundo momento de experimentação empírica através da organização de um *Living Lab* no âmbito da colaboração em curso entre PlanAPP e a equipa responsável pela Coordenação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP).

A organização de um *Living Lab* com entidades com atuação no terreno junto da população destinatária da ENCP foi pensada para concretizar o Objetivo Estratégico 6.1., o qual estabelece a necessidade de “garantir mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da estratégia”<sup>7</sup>. Para este efeito, foram promovidos, em colaboração entre ICS e PlanAPP, três encontros com o fim último de cocriar este Roteiro a partir do conhecimento e da experiência prática dessas mesmas entidades. Os encontros compreenderam objetivos distintos, mas convergentes: o primeiro consistiu na promoção de uma participação fundamentada, isto é, de uma participação que partisse de uma base comum, com pressupostos e conhecimentos partilhados com todos os potenciais participantes; o segundo consubstanciou-se na formulação das diretrizes temáticas do roteiro; e, por fim, o terceiro visou definir as diretrizes metodológicas do mesmo.

---

<sup>7</sup> A escolha das 14 entidades, selecionadas e convidadas pela equipa coordenadora da ENCP, teve em consideração o reconhecido trabalho que estas apresentam junto às populações destinatárias da Estratégia, bem como o papel que terão na implementação de medidas no terreno.

### 3. OBJETIVOS DO ROTEIRO

Este Roteiro dirige-se primeira, mas não exclusivamente, à ENCP e ao PlanAPP, entidades que organizaram, conjuntamente com o ICS, o *Living Lab* e que, em 2024 e 2025, em conjunto com as entidades no terreno, desenvolverão os projetos-piloto de monitorização e avaliação participativa. Para este efeito, este Roteiro visa sugerir ferramentas aplicáveis para a monitorização e avaliação participativa de medidas enquadradas e enquadráveis nos seis eixos da ENCP com as populações destinatárias. A monitorização e avaliação de uma ou mais medidas enquadradas ou enquadráveis na ENCP será realizada no terreno, com o intuito de alimentar o Plano de Avaliação e a Avaliação Intermédia da ENCP a serem apresentados, respetivamente, em 2024 e 2025, dando assim seguimento ao *Living Lab* no fomento da participação das populações destinatárias.

As entidades comprometer-se-ão, de forma voluntária, a participar em projetos-piloto tendo como foco medidas inspiradas numa integração entre os temas previstos nos seis eixos estratégicos da ENCP com os temas propostos pelas entidades participantes ao longo do *Living Lab*. Esses últimos surgiram da discussão aprofundada sobre os seis eixos estratégicos durante o segundo encontro do *Living Lab*. Para o efeito, a monitorização e avaliação das medidas identificadas deverá basear-se na definição de critérios, indicadores e métodos com as populações destinatárias, conforme discutido ao longo do terceiro encontro do *Living Lab*.

Para o efeito, este Roteiro está organizado em diretrizes temáticas e metodológicas para os projetos-piloto. Enquanto as primeiras visam dar conta da variedade e complexidade dos temas que poderão orientar a monitorização e avaliação participativa das medidas, as segundas procuram fornecer uma base de trabalho para a sua implementação, sugerindo como assegurar condições básicas – com quem, como, onde e através de que enquadramento institucional alavancar a monitorização e avaliação participativa – e a elaboração coletiva de critérios, indicadores e métodos.

## 4. DIRETRIZES TEMÁTICAS E METODOLÓGICAS

### 4.1. Diretrizes temáticas: o que monitorizar e avaliar com a população destinatária?

A definição das diretrizes temáticas acolhe os temas destacados pelas entidades participantes ao longo do *Living Lab*, com particular referência aos contributos partilhados durante o segundo encontro. Partindo de um conhecimento geral sobre os propósitos de cada um dos seis eixos estratégicos, as entidades participantes foram convidadas a discutir, de forma aprofundada, temas emergentes com base na sua experiência no terreno. Os temas, discutidos e elaborados com o intuito de enrobustecer e enriquecer a definição daqueles propostos na ENCP, foram desenvolvidos a partir dos interesses e das necessidades identificadas pelas entidades participantes.

O que se apresenta nas próximas secções é o conjunto de temas emergentes em cada um dos seis Eixos da ENCP. Em cada secção é, inicialmente, exposto um resumo do respetivo Eixo, seguida pela apresentação dos temas destacados no *Living Lab* para cada um destes, e, finalmente, por uma síntese que procura articular ambos e que deverá ser entendida como a diretriz temática do Eixo.

#### **4.1.1. Eixo 1: Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias**

No Eixo 1, a ENCP identifica como objetivos a garantia do acesso a bens e serviços básicos (educação, saúde e habitação); dos recursos básicos às famílias (mercado de trabalho, apoios sociais e competências parentais); da participação das crianças e jovens no seu processo de desenvolvimento.

Ao longo do *Living Lab*, as entidades participantes destacaram os seguintes temas:

- Parentalidade positiva e mais consciente que invista também na educação dos pais para promover relacionamentos e ambientes familiares saudáveis e equilibrados, contribuindo para um bom desenvolvimento das crianças.
- Educação para a inclusão, apontando para a necessidade de articular a ENCP com a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania.
- Participação da criança no seu próprio desenvolvimento, incentivando a sua autonomia, autoconhecimento e o desenvolvimento dos seus talentos.
- Reforço dos apoios sociais elevando os níveis dos escalões sociais escolares e do abono de família, de forma a diminuir fatores de fragilização.

A articulação procurada entre os temas propostos no Eixo 1 da ENCP e os temas emergentes do *Living Lab* mostra que a redução da pobreza nas crianças e jovens deverá passar pela *promoção da parentalidade positiva enquanto competência a adquirir pelos pais; pelo reforço de apoios sociais às famílias de forma a garantir uma rede de apoio que promova segurança, estabilidade, bem-estar e qualidade de vida; e pela garantia de articulação da ENCP com outras estratégias nacionais para assegurar a convergência de objetivos, a otimização de recursos e a maximização de resultados.*

#### **4.1.2 Eixo 2: Promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a redução sistémica do seu risco de pobreza**

No Eixo 2, a ENCP identifica como objetivo a promoção do desenvolvimento integral dos jovens, especialmente aos de contextos mais vulneráveis

Ao longo do *Living Lab*, as entidades participantes destacaram os seguintes temas:

- Garantir acesso à habitação para a emancipação e a vida digna das pessoas, através de mecanismos de apoio aos jovens, apostando na (re)formulação das estratégias locais de habitação e numa melhor conciliação entre trabalho e vida pessoal.
- Garantir acesso de todos à formação profissional através de mecanismos de “discriminação positiva” que promovam a efetiva igualdade de oportunidades.
- Promover cidadania ativa, através do fomento do associativismo de base comunitária, o qual deve e pode reforçar a relação entre jovens e Estado.
- Promover a saúde mental dos jovens assegurando percursos de emancipação e a prevenção de situações de discriminação no âmbito profissional e comunitário.

A articulação procurada entre os temas propostos no Eixo 2 da ENCP e os temas emergentes do *Living Lab* mostra que o combate à pobreza no contexto dos jovens deve passar pela *garantia de uma habitação digna; de um trabalho digno; e de uma participação ativa que deverá sustentar-se no fomento de melhorias a nível individual e coletivo*



### 4.1.3 Eixo 3: Potenciar o emprego e a qualificação

No Eixo 3, a ENCP identifica como objetivos a integração no mercado de trabalho e promoção da qualificação; a eliminação da discriminação e da marginalização das pessoas no mercado de trabalho; a melhoria das relações e condições de trabalho.

Ao longo do *Living Lab*, as entidades participantes destacaram os seguintes temas:

- Estimular colaboração entre empresas e organizações sociais através da sua qualificação e de uma maior divulgação das suas missões, promovendo assim uma maior articulação das organizações sociais com setores económicos.
- Combater todos tipos de discriminação a partir de uma cultura de trabalho que respeite os direitos de todos, integrando as categorias mais marginalizadas (por exemplo, seniores, migrantes, pessoas com deficiências e/ou doenças mentais, trabalhadores do sexo, consumidoras de drogas, reclusos, pessoas de etnia cigana, etc.) envolvendo-as na criação das políticas ativas, na criação de projetos-piloto, bem como na gestão empresarial.
- Qualificação profissional sensível a interesses individuais e especificidades territoriais promovendo.
- Melhores condições de trabalho através do respeito dos horários laborais e de salários mais competitivos

A articulação procurada entre os temas propostos no Eixo 3 da ENCP e os temas emergentes do *Living Lab* mostra que a potencialização de emprego e qualificação passam pela *fiscalização de (melhores) condições laborais*; pela *penalização de comportamentos discriminatórios e promoção da integração de categorias marginalizadas através do seu envolvimento ativo na definição de políticas, projetos e gestão empresarial*; e pelo *fomento da articulação entre setor económico e setor social*.

### 4.1.4 Eixo 4: Reforçar as políticas públicas de inclusão social, promover e melhorar a integração societal e a proteção social de pessoas e grupos mais desfavorecidos

No Eixo 4, a ENCP identifica como objetivos o reforço das políticas públicas de inclusão social; a promoção de políticas públicas integradas que combinem políticas económicas e sociais; e o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social.

Ao longo do *Living Lab*, as entidades participantes destacaram os seguintes temas:

- Reforço na disponibilização de informação, nas estratégias de comunicação e no acesso de todos, com enfoque nos grupos mais vulneráveis, apostando em instituições de proximidade e na promoção de literacia digital
- Articulação entre atores diversos e níveis de poder através de uma maior descentralização de competências, desburocratização e simplificação dos serviços públicos, cruzamento de dados e mecanismos que assegurem contraditório.
- Adaptação à vulnerabilidade dinâmica e mutável das pessoas através de políticas públicas integradas e transversais que tenham prioridade orçamental.

A articulação procurada entre os temas propostos no Eixo 4 da ENCP e os temas emergentes do *Living Lab* mostra que o reforço de políticas públicas inclusivas e integradas para as populações mais vulneráveis passa pela *melhoria da informação disponibilizada, nas estratégias de comunicação e do acesso às mesmas, combinando proximidade territorial e canais online; pela descentralização de competências e desburocratização dos serviços públicos que assegurem cruzamento de dados e contraditório entre as partes; e pela promoção de políticas integradas com prioridade orçamental.*

#### **4.1.5 Eixo 5: Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local**

No Eixo 5, a ENCP identifica como objetivos o reforço da cooperação entre todos os atores da sociedade; a redução dos fatores de maior vulnerabilidade potenciados pelas características territoriais; a promoção da equidade e igualdade de oportunidades em todo o território nacional.

Ao longo do *Living Lab*, as entidades participantes destacaram os seguintes temas:

- Riscos de desigualdade no acesso e qualidade dos serviços, resultantes do processo de descentralização devem ser mitigados através da articulação promovida pelo Ministério da Coesão Territorial.
- Disponibilização de dados desagregados a nível regional para respostas mais eficazes aos problemas territoriais.

- Colaboração entre organizações sociais e instituições públicas através de linhas de financiamento para mais trabalho a nível local e mediação entre serviços e pessoas.
- Identificar e escalar boas práticas implementadas pelas organizações sociais inspirando novas políticas públicas que não sejam limitadas a ciclos de financiamento.

A articulação procurada entre os temas propostos no Eixo 5 da ENCP e os temas emergentes do *Living Lab* mostra que a coesão territorial e o desenvolvimento local dependem do *reforço de mecanismos de cooperação e mediação entre organizações sociais e instituições públicas; da redução da vulnerabilidade territorial através de processos de descentralização articulados pelo Ministério da Coesão Territorial; e da promoção de oportunidades em todo o território nacional através da identificação de boas práticas a serem transformadas em políticas públicas.*

#### **4.1.6 Eixo 6: Fazer do combate à pobreza um desígnio nacional**

No Eixo 6, a ENCP identifica como objetivos a garantia de mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da própria estratégia; e a integração entre as diferentes estratégias setoriais para firmar o compromisso coletivo de combater a pobreza em todas as suas formas e manifestações.

Ao longo do *Living Lab*, as entidades participantes destacaram os seguintes temas:

- Participação adaptada aos contextos, flexível nos mecanismos adotados e seguida de *feedback* sobre os seus resultados, sempre focada no envolvimento ativo e não apenas na auscultação;
- ENCP como base para outras estratégias e “chapéu”;
- Criar condições para compatibilizar o individual e o coletivo, com enfoque em necessidades e oportunidades locais, tais como redes, conselhos e comissões existentes, para que a participação possa empoderar as pessoas e ser sustentável.

A articulação procurada entre os temas propostos no Eixo 6 da ENCP e os temas emergentes do *Living Lab* mostra que o combate da pobreza como desígnio nacional passa

pela *participação ativa das populações destinatárias na atuação da própria estratégia no terreno, adequando-se aos contextos, adotando mecanismos diferentes, e fornecendo feedback sobre os seus resultados; e pela integração horizontal de estratégias setoriais tendo a ENCP como base e “chapéu” e vertical contando com atores e órgãos locais que garantam o empoderamento e a sustentabilidade das ações.*

## **4.2. Diretrizes metodológicas: como monitorizar e avaliar com a participação da população destinatária?**

A definição das diretrizes metodológicas foi o foco da discussão promovida no terceiro encontro do *Living Lab* sobre as condições mínimas para a organização dos projetos-piloto para a monitorização e avaliação participativa de medidas enquadradas ou enquadráveis na ENCP. Com este propósito, os participantes foram convidados a discutir sobre questões de natureza metodológica, com base na sua experiência no terreno.

### **4.2.1 Constituição do grupo de participantes**

*Como determinar o/s tipo/s de grupo destinatário e número de pessoas que deveriam ser convocadas para um projeto-piloto?*

Os participantes consideram necessário envolver uma parte significativa da população destinatária da ENCP. No entanto, dada a natureza experimental dos projetos-piloto, serão de descartar objetivos de representatividade estatística. Portanto, para permitir uma melhor gestão do tempo, maior envolvimento e discussão de qualidade, os participantes consideram oportuno constituir grupos de, no máximo, 8 a 10 pessoas para avançar com a monitorização e avaliação participativa.

As pessoas terão de ser escolhidas tendo em conta fatores como a partilha do mesmo idioma de maneira a facilitar a comunicação entre todos e o “contágio” de ideias que poderá ser enriquecido com as diversas experiências trazidas por cada participante. No que diz respeito aos escalões etários, o envolvimento das crianças pode levar em consideração aquelas que já tiveram experiências de participação; crianças eleitas pelos pares. Será ainda necessário acautelar a presença de profissionais qualificados na

moderação dos encontros com crianças, bem como garantir que a participação é autorizada pelo representante legal.<sup>8</sup>

Seguem proposta concretas sobre o tipo de participantes em projetos-piloto por eixo da ENCP:

- No eixo 1, deveria ser promovida a participação de crianças/jovens, com especial atenção àqueles institucionalizados, ou em situação de sem-abrigo, ou em centros educativos, ou em educação especial, bem como menores não acompanhados ou requerentes de asilo, inseridos em famílias monoparentais, residentes em contextos desfavorecidos, refugiados, inseridos em famílias pertencentes a comunidades ciganas, imigrantes.
- No eixo 2, deveria ser dada prioridade à participação de jovens que saíram de casas de acolhimento, sem ou com baixas qualificações, com baixos rendimentos, em situação NEET, com incapacidade, deficiência, ou com questões de saúde mental.
- No eixo 3, seria importante garantir a participação de patrões, empreendedores, diretores de IPSS e RH, líderes de organizações sociais, sindicatos, gabinetes de apoio à inserção profissional, diretores de escolas profissionais, pessoas ligadas às autarquias locais, associações empresariais locais, pessoas desempregadas ou com baixas qualificações, jovens em situação NEET, e técnicos e dirigentes do IEFP.
- No eixo 4, destaca-se a participação de trabalhadores do sexo, utilizadores ou dependentes de drogas, pessoas em situação de sem-abrigo, reclusos ou ex-reclusos, pessoas desempregadas de longa duração, pessoas reformadas, pessoas com deficiência, jovens sem ou com baixas qualificações, pais de jovens com incapacidades profundas, jovens em situação NEET, pessoas de etnia cigana, especialmente mulheres e meninas, imigrantes.
- No eixo 5, seria bem-vista a participação de cidadãos, associações de bairro, de base comunitária e recreativas.

<sup>8</sup> No *Living Lab* são consideradas crianças as pessoas até aos 12 anos; adolescentes as pessoas entre os 12 e os 16 anos; e jovens as pessoas entre os 16 e os 18.

- No eixo 6, a participação de cidadãos deveria ser consubstanciada por grupos de parceiros (por exemplo, autarquias, outros serviços periféricos locais, escolas públicas, entidades de saúde), entidades privadas (por exemplo, empresas com responsabilidade social) e a sociedade civil (por exemplo, IPSS, grupos informais organizados).

*Que abordagens deveriam ser promovidas para cativar e manter o interesse dos grupos destinatários ao longo dos projetos-piloto?*

Aponta-se a possibilidade de a participação ter uma contrapartida material ou imaterial. Entre as contrapartidas materiais, destacam-se a retribuição em dinheiro ou em espécie (por exemplo, vouchers). Entre as contrapartidas imateriais, destacam-se a garantia de transporte e alimentação ou o reembolso dos custos associados suportados pelos participantes, bem como de cuidado para os filhos menores e outras pessoas a cargo dos participantes.

Acrescenta-se a importância de cativar a participação de líderes comunitários e pessoas com histórias de vida inspiradoras e mobilizadoras, bem como a utilização de métodos lúdicos. O envio de cartas aos políticos ou à comunicação social, como resultado das sessões, também aparecem como técnicas eficazes. Qualquer que seja o molde da participação, ela deverá ser transparente e utilizar uma linguagem acessível, alternando as dinâmicas de interação com momentos formativos.

#### **4.2.2 Condições logísticas**

*Como determinar os espaços físicos e/ou virtuais que seria mais conveniente disponibilizar e equipar para os projetos-piloto?*

Não existindo uma solução ótima para a variedade de situações e contextos abrangidos, aponta-se a necessidade de se considerarem os seguintes fatores:

- **Acessibilidade:** facilidade e proximidade em chegar ao local, organizando os encontros em locais acessíveis e garantindo a cobertura do transporte.
- **Familiaridade:** espaços confortáveis, envolventes e que invoquem informalidade, aproveitando no limite espaços reconhecidos como espaços sociais.

- Virtual: tratando-se de uma solução sub-ótima que deve garantir a literacia digital dos participantes, deve-se garantir o acesso à infraestrutura informática, uma boa ligação à internet e a organização de sessões mais curtas, sendo mais útil para atividades específicas ou com pessoas dispersas geograficamente.
- Outras questões: (1) o tamanho e o tipo de grupo, preferindo-se grupos homogéneos para não limitar a participação de minorias, determina as características do espaço que pode ser identificado com a ajuda de parceiros locais; (2) deve ser garantido o acesso a toda a informação sobre o processo e uma comunicação clara; (3) a participação das pessoas deve ser reconhecida, através da garantia de uma retribuição, bem como comida e bebida, e o seguimento (*feedback*) célere; (4) a escolha de horários deve ter em conta potenciais compromissos familiares e profissionais dos participantes; (5) inclusão de apoio a mães com crianças ou cuidadoras de outras pessoas.

*O que determina a decisão sobre o número de encontros e duração nos projetos-piloto?*

Os participantes indicam o orçamento como principal fator para determinar a duração e a quantidade de encontros com as populações destinatárias ao longo da monitorização e avaliação participativa. No entanto, o ideal será entre 2 a 3 horas por encontro e a sua continuidade deve ser garantida através da organização de encontros periódicos. O mesmo grupo pode reunir-se mais vezes de modo a gerar confiança mútua e enriquecer a discussão. Ressalta-se ainda a possibilidade de haver “listas” de suplentes tendo em consideração a eventualidade de desistências.

Acrescenta valor a definição de um tema delimitado, enquanto o formato é influenciado principalmente pelo grupo de participantes e pelos seus interesses, disponibilidade e motivação para participar. O *feedback* deve ser célere e claro quanto ao alcance e utilidade da participação. Por isto, destaca-se como importante o envio de informação prévia ou a organização de atividades de formação com os participantes.

#### **4.2.3 Enquadramento institucional**

*Que critérios devem ser utilizados para convidar/envolver entidades na organização e facilitação dos projetos-pilotos em conjunto com o PlanAPP?*

Os participantes propuseram as seguintes ações:

- Identificar as organizações no terreno, grupos de beneficiários e potenciais participantes por cada eixo da ENCP.
- Garantir a participação das entidades que representam os grupos destinatários e outros grupos, e sejam representativas no território.
- Assegurar que alcancem um número de pessoas que garanta impacto através de uma participação quantitativa e qualitativamente significativa.
- Combinar organizações com experiência com organizações que, mesmo não tendo experiência com abordagens participativas, se comprometem com esta missão institucional.
- Rentabilizar as aprendizagens de experiências passadas, bem como o conhecimento adquirido com atividades em curso e suas redes de atores.

*Como garantir que os projetos-pilotos tenham alguma continuidade no terreno após a sua conclusão?*

Os participantes propuseram as seguintes ideias:

- Tornar a atuação junto aos grupos vulneráveis mais transversal.
- Transferir de forma eficiente o conhecimento adquirido no terreno para dentro das próprias organizações, capacitando outros membros para implementar abordagens participativas.
- Promover ações paralelas que potenciem a multiplicação dos efeitos dos projetos-piloto.
- Garantir que haja os recursos necessários para a promoção contínua de ações no terreno.

## 5. ROTEIRO

### 5.1. Preparação

Este roteiro baseia-se nas diretrizes temáticas e metodológicas apresentadas nas secções anteriores, visando sistematizar o conhecimento construído de forma coletiva com os participantes no *Living Lab*. O fim último deste roteiro é fornecer ferramentas para a monitorização e avaliação participativa de medidas enquadradas e enquadráveis na



ENCP, tendo como interlocutores principais as entidades que se irão comprometer com o desenvolvimento de projetos-piloto em 2024 e 2025.

Para este efeito, o roteiro estrutura-se em cinco fases que devem ser entendidas como interligadas e dinâmicas, abertas, portanto, às alterações que serão oportunas conforme a natureza das entidades responsáveis, bem como das populações destinatárias e de outras condicionantes contextuais.

### **5.1.1 Fase 1: A escolha do tema**

A escolha do tema a ser monitorizado e avaliado com a participação das populações destinatárias poderá basear-se nas diretrizes temáticas apresentadas neste Roteiro, as quais visam robustecer e enriquecer os objetivos estratégicos da ENCP apontando para questões emergentes no terreno.

O tema será escolhido antes do arranque do projeto-piloto, sendo que cada tema será trabalhado em conjunto com a entidade ou conjunto de entidades que pretendam colaborar na organização dos projetos-piloto. No caso de haver um consórcio, o mesmo poderá ser formado por entidades sediadas no mesmo espaço geográfico de atuação ou por entidades que têm sedes dispersas no país, trabalhando de forma convergente ou complementar sobre o tema escolhido.

### **5.1.2. Fase 2: A escolha da medida**

Escolhido o tema, é necessário escolher a ou as medidas a serem monitorizadas e avaliadas de forma participativa com as populações destinatárias. A escolha terá de ter em conta as medidas enquadradas ou enquadráveis na ENCP. A escolha da ou das medidas poderá acontecer de forma vertical ou colaborativa, privilegiando-se a escolha junto às populações destinatárias no caso de as mesmas estarem já identificadas.

### **5.1.3. Fase 3: As condições primárias**

Escolhido o tema e a/s medida/s a ser(em) monitorizada/s e avaliada/s, segue-se a preparação do projeto-piloto, tendo em conta as condições primárias apresentadas nas diretrizes metodológicas.

No que concerne à constituição do grupo de participantes, será fundamental equacionar o número de pessoas, a sua distribuição em grupos de trabalho e a composição

homogénea ou heterogénea dos mesmos com base na natureza do tema e da medida escolhida. Considerando a dedicação de tempo e energia que se pede aos participantes, deverá ser equacionada a possibilidade de retribuir de forma material ou imaterial os mesmos. Convém ainda recordar que, podendo haver desistências, será aconselhável preparar uma lista de participantes suplentes.

No que toca às condições logísticas, o projeto-piloto terá de acontecer num espaço físico, virtual ou híbrido. Considerando-se a opção virtual, será oportuno assegurar que todos os participantes tenham graus parecidos de literacia e acesso aos dispositivos digitais. No que concerne à escolha do espaço físico, opção preferencial, esse deverá ser escolhido com base no número e características do grupo de participantes, garantindo em qualquer caso a acessibilidade ao mesmo e um ambiente envolvente e familiar. Quer no espaço físico, quer no virtual (ou híbrido), será oportuno ter em consideração a adequação das condições ao tipo de tema e medida/s a monitorizar e avaliar, bem como ao tipo de grupo de participantes, devendo-se atentar, por exemplo, a questões de acessibilidade. Será essencial esclarecer o compromisso com os resultados da participação e mostrar os mesmos de forma célere, equacionando a possibilidade de organizar encontros de *follow-up*.

Finalmente, no que diz respeito ao enquadramento institucional, será essencial considerar as organizações que já atuam no terreno, procurando a combinação entre organizações experientes com outras que, apesar de não terem prática com abordagens participativas, pretendem colaborar no projeto-piloto. Será fundamental rentabilizar o legado e o capital de conhecimento das atividades em curso, bem como das parcerias existentes e outros projetos no local. Para que a participação não se limite a ser uma missão das instituições envolvidas, mas um desígnio nacional, os projetos-piloto deverão contribuir de forma significativa para a avaliação da ENCP, sem prejuízo de que possam surgir recomendações com vista a melhorar a articulação entre a ENCP e outras estratégias nacionais com o objetivo de maximizar os apoios às pessoas em estado de vulnerabilidade. Em paralelo, as entidades deverão internalizar as aprendizagens e transmiti-las para fora, visando multiplicar os efeitos de atividades de base comunitária.

#### 5.1.4. Fase 4: O encontro zero

Deverá ser ponderada a possibilidade de iniciar o projeto-piloto com um encontro zero a fim de partilhar informação sobre o processo e eventuais atividades de formação sobre monitorização e avaliação participativa.

#### 5.1.5. Fase 5: O plano de monitorização e avaliação participativa

Após o encontro zero do projeto-piloto, a monitorização e avaliação participativa deverão ser construídas, de forma coletiva, a partir de um plano consensual de critérios, que podemos entender como os “valores” que irão nortear a participação das populações destinatárias. Juntamente aos critérios, o plano deverá identificar os indicadores que visam operacionalizar os critérios, e os métodos que serão aplicados para a apreciação quantitativa e/ou qualitativa dos indicadores.

A monitorização e avaliação participativa deverá garantir que as populações destinatárias tenham voz na elaboração da metodologia a aplicar no terreno. No parágrafo seguinte, entra-se em detalhe sobre o que se entende por critérios, indicadores e métodos, avançando com um primeiro exemplo de articulação entre os mesmos a partir dos resultados do *Living Lab*. Cabe realçar que a forma como cada projeto-piloto irá cocriar o seu plano dependerá das etapas descritas anteriormente, isto é, da escolha de tema e medida/s, bem como da garantia das condições mínimas de participação.

A operacionalização da participação poderá ser efetuada em vários formatos, todos vinculados à garantia de uma inclusão eficaz da voz das populações destinatárias. Grupos focais, workshops, entrevistas individuais ou coletivas, bem como inquéritos aos membros das populações destinatárias são apenas alguns exemplos de como realizar ações de cariz participativo. Recomenda-se que qualquer ação seja preparada atempadamente, com o apoio de especialistas sempre que conveniente e oportuno, garantido ainda o registo dos resultados a ser partilhado com as entidades responsáveis pela monitorização e avaliação da ENCP.

## 5.2. Critérios, indicadores e métodos da monitorização e avaliação participativa

Conforme sugerido nas secções anteriores, será necessário construir a monitorização e avaliação participativa através da identificação e definição conjunta de critérios, indicadores e métodos a serem aplicados pelas entidades e populações destinatárias no terreno.

Em síntese:

- Critérios: Que valores emergentes deveriam nortear a monitorização e avaliação participativa?
- Indicadores: Como “operacionalizar” os critérios de uma forma realística e consistente?
- Métodos: Como “medir” os indicadores em conjunto com os grupos destinatários?
  - Análise documental: análise de dados quantitativos e qualitativos a partir de fontes oficiais.
  - Análise quantitativa: análise de dados quantitativos através de cálculos aritméticos ou métodos estatísticos de vários tipos, conforme o grau de complexidade dos dados bem como dos objetivos da análise.
  - Análise qualitativa: análise de dados qualitativos através da leitura e interpretação de textos e/ou outro tipo de material, como por exemplo vídeos e imagens.
    - Entrevista: as entrevistas poderão ser individuais ou coletivas, sendo consubstanciadas por um guião de perguntas abertas e/ou fechadas. O número de perguntas será variável, distinguindo-se entrevistas semiestruturadas ou estruturadas para diferentes efeitos.
    - Grupo focal: os grupos focais serão organizados com um número variável entre 7 e 9 pessoas, garantindo-se a moderação e a transcrição da conversa através de um guião preparado em antecedência em que constarão perguntas preferencialmente abertas.

- Inquérito: os inquéritos são instrumentos que permitem alcançar um número de pessoas mais elevado, privilegiando-se a sua aplicação quando se pretende chegar a um número de respondentes que seria difícil ou impossível incluir através de outros métodos. Os inquéritos serão compostos por perguntas abertas e/ou fechadas.

A tabela abaixo representa única e exclusivamente um exemplo de articulação entre critérios, indicadores e métodos para os projetos-piloto. Realça-se que a monitorização e avaliação participativa consubstancia-se na identificação e definição conjunta de critérios, indicadores e métodos, por isso a tabela abaixo serve apenas como indicação para possíveis caminhos a trilhar no terreno.

<b>Crítérios</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Métodos</b>
Parentalidade positiva	Cálculo de atividades de formação x população destinatária (pais)	Análise quantitativa
	Apreciação qualitativa das competências adquiridas	Entrevistas
	Acesso à educação x população destinatária (filhos)	Análise quantitativa
Entrada no mercado de trabalho	Cálculo de apoios sociais x novos empregos	Análise quantitativa
	Apreciação qualitativa de recursos básicos	Entrevistas qualitativas
Participação no processo de desenvolvimento	Articulação da ENCP com outras estratégias nacionais	Análise documental
	Aumento dos níveis dos escalões sociais escolares	Análise quantitativa
	Aumento do abono de família	Análise quantitativa
	Impacto na participação de jovens	Inquérito
Habitação digna	Fogos disponibilizados x	Análise quantitativa

	população destinatária	
	Inclusão de mecanismos de apoio aos jovens nas estratégias locais de habitação	Análise documental
	Melhoria da conciliação vida/trabalho	Entrevistas
Trabalho digno	Acesso à formação profissional x população destinatária	Análise quantitativa
	Promoção de mecanismos de “discriminação positiva”	Análise documental
Participação ativa	Melhoria da saúde mental	Entrevista
	Combate à discriminação em âmbito familiar e profissional	Inquérito
	Novas associações de base comunitária x população destinatária	Análise quantitativa
Melhores condições laborais	Cooperação entre empresas e organizações sociais	Análise quantitativa
	Divulgação das missões de empresas e organizações sociais	Análise documental
Penalização de comportamentos discriminatórios e integração de categorias marginalizadas	Integração de categorias marginalizadas x empregados efetivos	Análise quantitativa
	Envolvimento na criação das políticas no trabalho	Grupo focal
	Criação de projetos-piloto	Análise quantitativa
	Envolvimento na gestão empresarial	Grupo focal
Articulação entre setor	Qualificação profissional	Inquérito

econômico e setor social	adequada a interesses individuais e especificidades territoriais	
	Respeito dos horários laborais	Grupo focal
	Salários competitivos	Análise documental
Melhor informação, comunicação e acesso	Acesso de grupos vulneráveis x outros grupos	Análise quantitativa
	Envolvimento de instituições de proximidade na informação e comunicação	Análise quantitativa
	Promoção de cursos de literacia digital	Análise documental
Melhor burocracia	Descentralização de competências	Análise documental
	Desburocratização e simplificação dos serviços públicos	Análise documental
	Cruzamento de dados	Análise documental
	Promoção de mecanismos para o contraditório	Análise documental
Políticas integradas	Adaptação à vulnerabilidade dinâmica e mutável	Análise documental
	Prioridade orçamental	Análise documental
Descentralização	Centralidade do Ministério da Coesão Territorial	Análise documental
	Disponibilização de dados desagregados a nível regional	Análise documental
Cooperação e mediação entre organizações sociais e instituições públicas	Criação de linhas de financiamento local	Análise documental
	Criação de estruturas de mediação entre serviços e pessoas	Análise documental

Melhores políticas públicas	Papel das boas práticas	Análise documental
	Financiamento previsto para a implementação	Análise documental
Participação das populações destinatárias na atuação da ENCP	Envolvimento ativo ao longo da ENCP	Grupo focal
	Capacidade de adaptação aos contextos	Grupo focal
	Variedade de métodos adotados	Análise documental
	<i>Feedback</i> aos participantes	Análise documental
Integração de estratégias	Centralidade da ENCP	Análise documental
Envolvimento de atores e órgãos locais	Envolvimento de redes, conselhos e comissões existentes	Análise quantitativa
	Empoderamento dos participantes	Entrevistas
	Sustentabilidade das iniciativas	Análise documental

DOCUMENTO DE TRABALHO



## 6. RECOMENDAÇÕES

- Os projetos-piloto devem incentivar as pessoas em situação de pobreza a participar ativamente na monitorização e avaliação de medidas direcionadas para a resolução de problemas concretos promovendo o seu bem-estar, através de ações de capacitação e acompanhamento do trabalho no terreno.
- A capacitação e o acompanhamento devem ter como objetivo principal a monitorização e avaliação participativa, preservando e valorizando a “voz” de todos os participantes, tendo, portanto, em atenção os diferentes registos, conceitos e valores expressos.
- As entidades responsáveis e/ou intermediárias dos projetos-piloto devem desbloquear qualquer impasse que possa surgir no terreno para que seja garantida o correto desenvolvimento do processo de participação.
- Essas mesmas entidades devem assegurar a transparência de todo o processo de implementação de cada projeto-piloto, através da identificação dos canais de comunicação mais adequados e publicitação dos resultados alcançados para participantes, partes interessadas e público em geral.
- Deve ainda ser garantido o acesso à informação relativa a todos os projetos-piloto, incluindo informação sobre quem os realiza, a metodologia adotada e os temas tratados através de um espaço virtual ou físico em que PlanAPP, a equipa coordenadora da ENCP e todas as partes interessadas possam partilhar e refletir em conjunto sobre procedimentos e resultados emergentes dos projetos-piloto.
- Ao longo dos projetos-piloto, será oportuno adotar uma linguagem acessível e atenta às necessidades de cada participante, evitando-se o uso de jargões ou atitudes que possam intimidar, alienar ou até silenciar os sujeitos mais frágeis.
- Organizadores e participantes dos projetos-piloto devem, por fim, assegurar a elaboração e apresentação dos resultados numa linguagem clara e acessível, que respeite incondicionalmente os pontos de vista de todos.