



Relatório de Avaliação



Índice

Nota Prévia	3
Sumário Executivo	4
Metodologia de Avaliação	9
Teoria da Mudança	13
Relação entre desafios e resultados planeados do PEM	19
Mapa de atores	20
Plano de Avaliação	21
I. Estrutura e Organização	24
II. Gestão e Acompanhamento	31
III. Resultados e Mudanças	39
Conclusões e Recomendações	49

Fotografias: Humane Focus para o Alto Comissariado para as Migrações I.P



Nota Prévia

O presente documento concretiza a avaliação intercalar do Plano Estratégico para as Migrações (PEM) referente aos anos de 2015 e 2016. O PEM é um instrumento político de âmbito nacional que tem por objetivo adequar, em termos políticos, o país a uma nova, complexa e desafiante realidade migratória.

Na sequência da implementação de dois Planos para a Integração de Imigrantes (2007-2010 e 2010-2013), e tendo em conta os novos e atuais desafios – combate transversal ao défice demográfico; consolidação da integração e capacitação das comunidades imigrantes residentes em Portugal; inclusão e capacitação de novos nacionais; mobilidade internacional, gestão do talento e valorização da atratividade do país; melhor articulação entre a imigração e a emigração e o apoio ao regresso e reitteração dos emigrantes portugueses – impunha-se o desenvolvimento de um PEM (2015- 2020).

O PEM foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março, e propõe-se responder de forma transversal e articulada a diferentes desafios, com a concretização de 106 medidas e 201 indicadores para cuja realização se encontram envolvidos 12 diferentes ministérios, diversas entidades da administração pública e sociedade civil.

Nesta avaliação intercalar faz-se uma leitura da Teoria da Mudança (Theory of Change - TOC), com o mapeamento de atores no processo de construção e acompanhamento do PEM e apresenta-se um conjunto de dados que permite responder às questões de avaliação constantes dos Termos de Referência (TdR) do processo. Sendo esta uma avaliação intermédia será particularmente importante olhar criticamente e prospetivamente para as principais conclusões e recomendações desta avaliação numa perspetiva de aprendizagem e melhoria contínua. Pensamos também que alguns dos indicadores recolhidos podem constituir-se como um bom *baseline* para futuros momentos avaliativos. De referir que este relatório foi previamente apresentado aos Conselheiros para as Migrações.



Sumário Executivo

O processo...

O processo de implementação desta avaliação externa intermédia decorreu dentro do planeado, embora lidando com algumas dificuldades de agendamento de recolhas, mas com grande abertura por parte de todos os envolvidos mais direta ou indiretamente no planeamento ou implementação das medidas do PEM. Esta abertura, que poderia surgir como aparentemente irrelevante, foi absolutamente decisiva num processo avaliativo sem histórico, o que configura uma situação de ausência de *baseline* e onde as perceções dos *stakeholders* e o seu confronto seriam sempre fatores decisivos no processo avaliativo.

A equipa de avaliação começou por estudar aprofundadamente os dados fornecidos pelo Alto Comissariado para as Migrações I.P., para depois prosseguir para a construção de uma Teoria da Mudança do Projeto e sistematização de um plano de avaliação com um conjunto alargado de questões agrupadas num conjunto de categorias de análise consideradas relevantes.

Após a validação destes dois instrumentos (TOC e Plano de Avaliação), a equipa de avaliação construiu os instrumentos de recolha de informação que permitiriam a recolha dos indicadores e evidências que possibilitaram responder às questões de avaliação validadas e constantes do Plano de Avaliação. Estes instrumentos foram essencialmente os seguintes:

- ▶ Guiões de entrevista
- ▶ Inquéritos por questionário
- ▶ Matrizes de sistematização de informação (qualitativa e resultante da análise documental aos suportes de dados relevantes)
- ▶ Mapas mentais facilitadores da análise relacional entre dados recolhidos
- ▶ Instrumentos de visualização da informação

Nesta lista volta a ser clara a dimensão qualitativa do processo avaliativo e a necessidade da triangulação de fontes e indicadores para responder à generalidade das questões de avaliação.

O trabalho de campo decorreu de forma positiva, apesar de algumas dificuldades já referenciadas para recolher as perceções de alguns atores considerados chave pela

equipa de avaliação e uma taxa de resposta ao inquérito por questionário que ficou aquém do desejado. Juntando a esta dificuldade de obter um volume maior de perceções ,também a plataforma *online* do PEM tem pouca informação introduzida o que não só limita a sua utilidade para a gestão e acompanhamento ,como também a diminuiu como fonte de informação relevante para a avaliação.

Após a recolha e compilação da informação recolhida junto de todas as fontes de informação foi possível, apesar das limitações, dar resposta à totalidade das questões de avaliação e construir uma narrativa de *performance* que julgamos ser uma boa representação e análise crítica do que se passou no terreno durante o processo de implementação do PEM até ao momento.



Um olhar global sobre o PEM...

Como já referimos, a avaliação global ao PEM é, até ao momento, positiva., se atendermos que esta é uma avaliação intermédia e não existe uma referência de abrangência e ambição idêntica anterior, e por isso uma ausência de *baseline* robusta.

É claro que existem aspetos a melhorar em termos da operacionalização e nas dimensões de acompanhamento e gestão, mas salientamos a opinião generalizada de que, ao nível dos princípios e valores, não haverá muito a melhorar no PEM.

Se olharmos de uma forma global para o PEM verificamos¹:

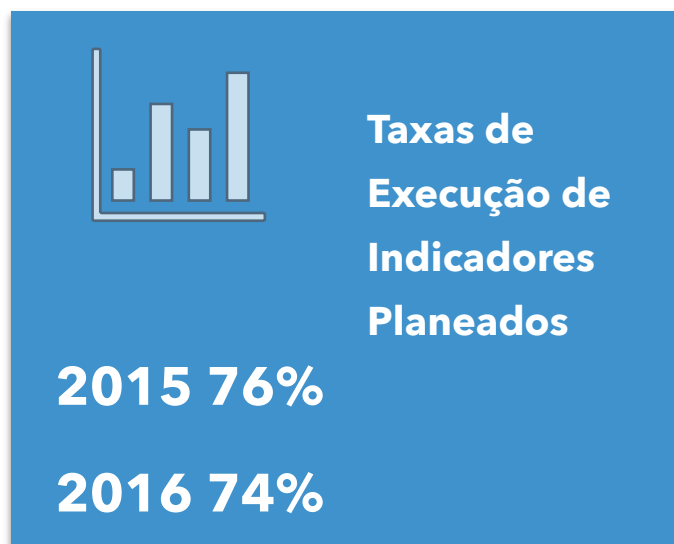
1. A primeira é que nos diferentes eixos a avaliação é sempre positiva
2. Os eixos III e IV são os que parecem ter maior margem de melhoria pois os *stakeholders* envolvidos parecem menos satisfeitos a diversos níveis.

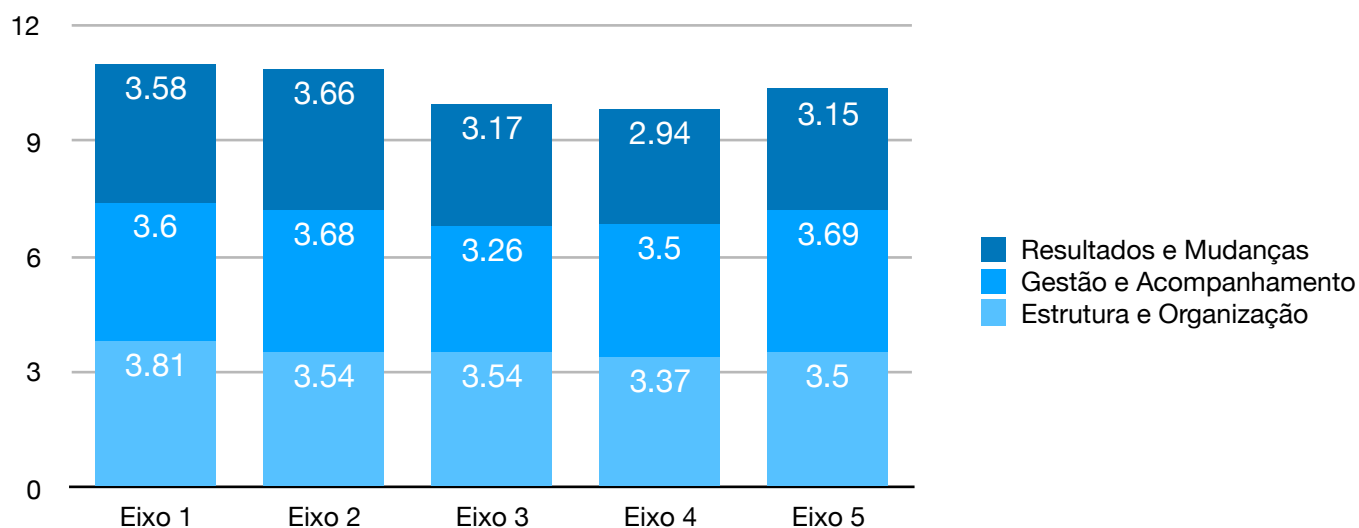
É importante salientar o significativo nível de indicadores executados do PEM em 2015 e 2016, com taxas de execução de 76% e 74%, respetivamente.

Apesar da elevada taxa de execução dos indicadores planeados, muitos dos *stakeholders*/atores ouvidos salientam alguma falta de razoabilidade e excesso de medidas (pelo menos nalguns eixos) e muitos preocupam-se que o foco em executar muitas medidas possa afastar os intervenientes do que é realmente estratégico, importante e potenciador de mudanças e impactos sociais sustentáveis.

Se quisermos olhar para os diferentes eixos e para a análise ponderada das perceções dos diferentes atores relevantes temos uma ideia mais clara de como estes se posicionam em cada eixo e dimensão no seio desse eixo e a perceção global é positiva mais uma vez apesar de os eixos III e IV se comportarem de forma aparentemente menos positiva que os outros, principalmente em termos de Acompanhamento e Resultados.

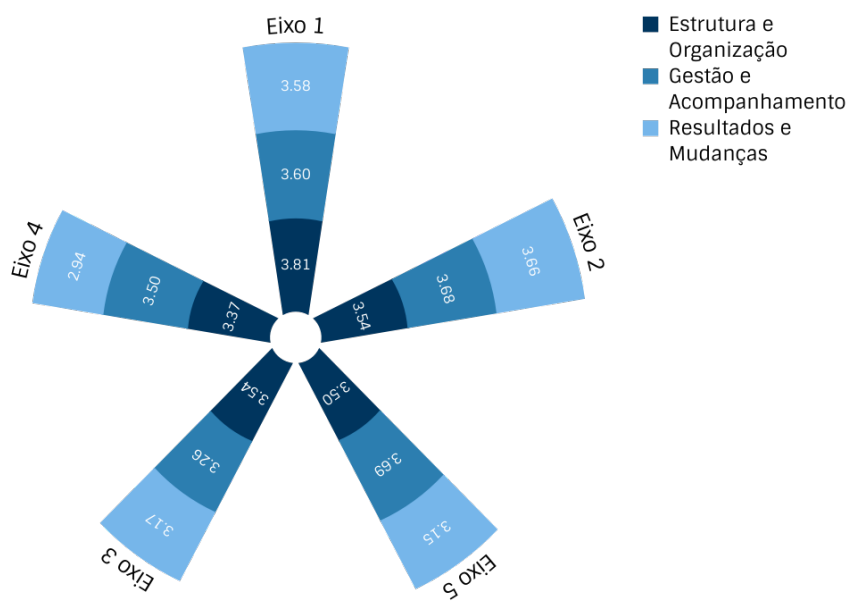
¹ Ver nos capítulos de desenvolvimento os aspetos mais fortes e os que podem melhorar em cada eixo, mesmo que a avaliação global seja positiva.



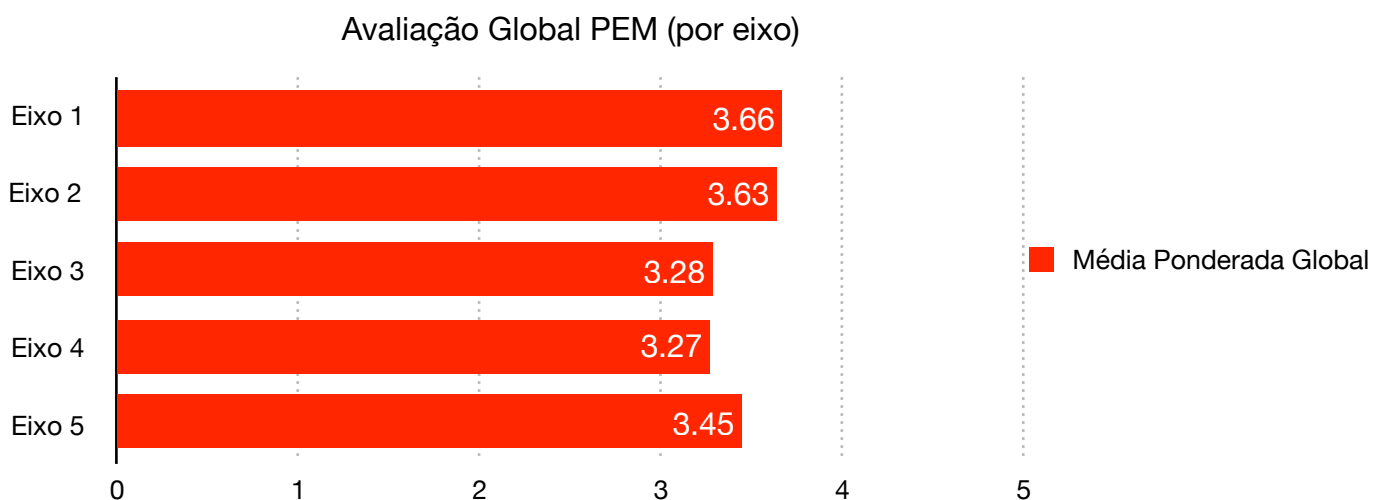


Avaliação por Dimensão e Eixo

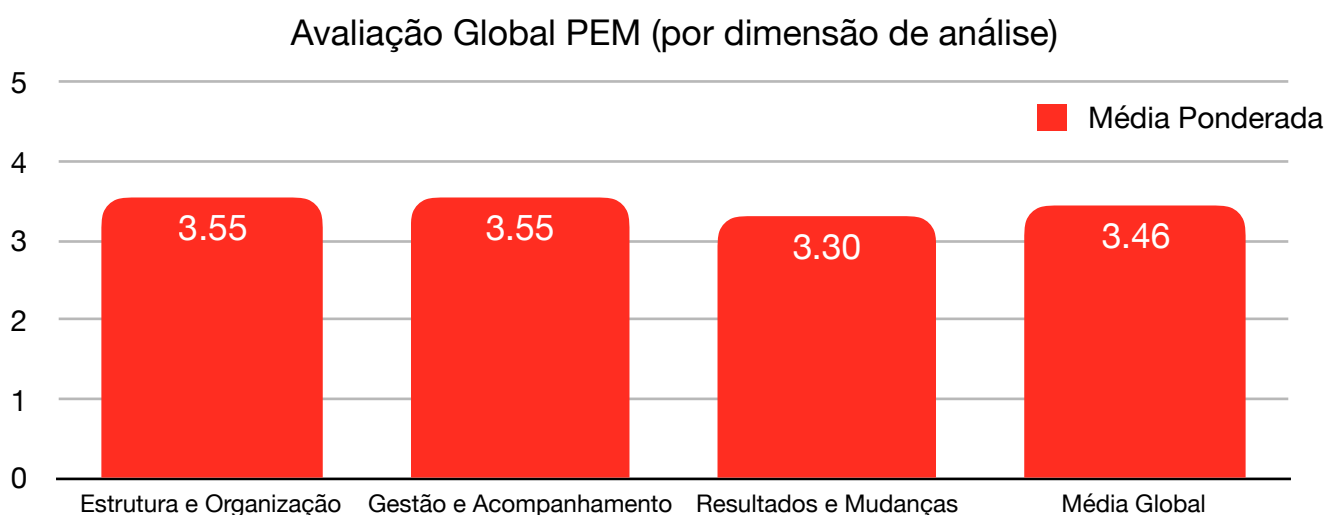
Médias Ponderadas



Finalmente, quando olhamos, ainda de forma global, para o PEM utilizando as categorias/ dimensões de análise por que a presente avaliação foi organizada, verificamos mais uma vez que existe uma avaliação positiva do processo de implementação até ao presente momento com uma avaliação global ponderada de 3.46 (em 5) para o PEM.



Em resumo, este PEM apresenta-se como um instrumento ambicioso e estratégico, assente em princípios de participação e diálogo com a sociedade civil, que se saúdam e parecem adequados. No entanto, a sua juventude, e carácter inovador no contexto nacional, apesar de vir na sequência dos Planos para a Integração de Imigrantes, faz com que tenha ainda muita margem para melhorias a todos os níveis, desde logo, na sua estrutura e organização por forma a concretizar a ambição estratégica e orientações de Política Pública que estiveram na base da sua construção.



Metodologia de Avaliação

Enquadramento do processo

A equipa da Hub2050 refletiu sobre experiências avaliativas idênticas em diversos países e contextos até definir a sua abordagem aqui proposta.

Verificámos a existência de um conjunto de pressupostos metodológicos e técnicos que se repetem e são assinalados como boas práticas noutros contextos internacionais como o Canadá, na “Evaluation of the Migration Policy Development Program”, o Canada’s immigration plan 2017 e vimos também planos noutras áreas e os seus sistemas de Avaliação, desde o plano nacional para a promoção do emprego na Austrália aos planos na área da educação e para a integração de refugiados na Noruega e Suécia.

Ao ver estes planos nacionais e os seus planos de avaliação ficámos com uma ideia mais clara do que queríamos propor no caso específico do PEM - período 2015 e 2016.

Pressupostos metodológicos

Face à vasta experiência da equipa de avaliação que propomos e tendo por base as discussões técnicas para a preparação desta avaliação, foram definidos alguns pressupostos que procurámos respeitar no desenho da metodologia de avaliação, mas que, principalmente, tentámos manter na implementação da mesma:

- Cooperação e diálogo constante e aberto potenciando a criação de empatia, ambiente de trabalho positivo e o desenvolvimento de processos mais ricos.
- Transparência para fomentar os níveis de confiança necessários a um trabalho de consultoria de qualidade superior.
- Participação a construção de soluções partilhadas e de leituras abrangentes, não só é desejável, como fundamental para atingir níveis superiores de proficiência e eficácia.
- Utilidade cada momento de trabalho cumpre um objetivo preciso, claro e inequívoco no processo de consultoria e tem resultados tangíveis que são necessários para atingirmos os objetivos definidos.

Ideias-chave

A Avaliação de impacto no âmbito de uma iniciativa tão complexa como o PEM, que incorpora um conjunto de iniciativas e aponta para a ação a tão diferentes níveis em termos de participantes, tipologia de ações, duração e contextos não é tarefa simples e, por isso, a abordagem terá de incorporar perspectivas e mecanismos de recolha e análise da informação variados para conseguir uma leitura relevante do real.

Com base na leitura do PEM e opções que estão na sua base, optámos, em todo o desenho da avaliação, por manter a coerência e referenciar as opções técnico-metodológicas num conjunto de ideias e princípios que quisemos ter como base do desenho do modelo de Avaliação:

- ▶ Procura de compatibilizar uma análise do passado, presente e futuro da iniciativa.
- ▶ Desenho colaborativo do formato final do plano de avaliação (apesar da proposta apresentada há espaço para a flexibilização e enriquecimento do que é um modelo com plasticidade).
- ▶ Uma realidade de intervenção complexa exige uma metodologia que combine diferentes mecanismos e enfoques.
- ▶ Ter um equilíbrio entre atribuição e contribuição que respeite a complexidade dos contextos, mas não esqueça a necessidade de perceber os resultados e mudanças alcançadas.
- ▶ Enfoque na performance mas referenciado ao processo. A qualidade dos resultados e a eficácia do PEM será tanto maior quanto maior a qualidade dos processos de planeamento, replaneamento e avaliação do mesmo.
- ▶ Abordagem multi-método centrada na compreensão da Teoria da Mudança que sustenta o PEM.

PROCESSO

1. REUNIÃO DE ARRANQUE

2. CONSTRUIR A TEORIA DA MUDANÇA

3. DEFINIR QUESTÕES DE AVALIAÇÃO E INDICADORES

4. DEFINIR E VALIDAR PLANO DE AVALIAÇÃO

5. CONSTRUIR INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

6. RECOLHA DE INFORMAÇÃO

7. ANÁLISE DA INFORMAÇÃO RECOLHIDA

8. SÍNTESE E PRODUÇÃO DE RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO

Ao ser um instrumento por excelência de planejamento, o PEM contém em si mesmo uma dimensão política que é vertida em opções estratégicas que também se constituem como um guia para a ação, isto para além da dimensão operacional que já encerra em si mesmo. Por estas razões julgamos ser importante que toda a recolha de informação e as análises efetuadas à mesma, estejam sempre no “encontro” destas três dimensões, valorizando todas e não esquecendo nenhuma.



Em termos de abordagem técnica, o objetivo é basear a mesma nalgumas ideias-chave já atrás enunciadas:

- ▶ Abordagem multi-método para abarcar a diversidade da intervenção e atores envolvidos
- ▶ Combinação de indicadores quantitativos e qualitativos recolhidos de diversas fontes
- ▶ Construir o Plano e Avaliação a partir do que está definido em Caderno de Encargos mas também clarificando a Teoria da Mudança na base do PEM

Após reflexão interna em torno das abordagens *mainstream* na área de avaliação que poderíamos utilizar, propusemos uma “perspetiva múltipla” em termos metodológicos que englobou não só instrumentos diferentes, como posicionamentos diferenciados para olhar a intervenção.

O Modelo de Avaliação definido combina:

- ▶ Theory of Change (Teoria da Mudança - TOC), importante para compreender a “cadeia de transformação” e as mudanças e impactos que são objetivos do PEM
- ▶ Equilíbrio Contribuição / Atribuição na análise das mudanças
- ▶ Análise Valor criado vs. Investimento
- ▶ Abordagem centrada na performance significativa

Teoria da Mudança

A construção da teoria da mudança é um procedimento central para clarificar o modelo de intervenção, compreender a sua lógica e clarificar a coerência da mesma. Para além disso, é um procedimento que ajuda a clarificar as questões de avaliação centradas em mudanças e impactos mais do que em realizações.

Para facilitar a sistematização de uma Teoria da Mudança do PEM optou-se por o fazer organizando a TOC pelos eixos do PEM, criando um esquema visual para representar os pressupostos e abordagem estratégica no âmbito do PEM para cada um dos eixos estratégicos de intervenção.

Em alguns casos, teremos dimensões de análise mais operacionais o que resulta mais da estrutura do PEM que de uma opção técnica da equipa de avaliação.

O PEM está organizado por eixos, como é tradicional em planos estratégicos, a saber:

- I. POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES
- II. POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA INCLUSÃO DOS NOVOS NACIONAIS
- III. POLÍTICAS DE COORDENAÇÃO DE FLUXOS MIGRATÓRIOS
- IV. POLÍTICAS DE REFORÇO DA LEGALIDADE MIGRATÓRIA E DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS MIGRATÓRIOS
- V. POLÍTICAS DE REFORÇO DA LIGAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E APOIO AO REGRESSO DOS CIDADÃOS NACIONAIS EMIGRANTES

I. POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES

“Os objetivos deste eixo visam a consolidação do trabalho de integração, capacitação e combate à discriminação dos imigrantes e grupos étnicos na sociedade portuguesa, tendo em vista uma melhor mobilização do seu talento e competências, a valorização da diversidade cultural e religiosa, o reforço da mobilidade social, da descentralização das políticas de integração e uma melhor articulação com a política de emprego e o acesso a uma cidadania comum.”

PRESSUPOSTOS

IMPORTÂNCIA E VALOR PARA A SOCIEDADE DA MULTICULTURALIDADE E DA “DIFERENÇA”

CRENÇA NAS CAPACIDADES E COMPETÊNCIAS DE IMIGRANTES E GRUPOS ÉTNICOS

VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE CULTURAL E RELIGIOSA

IMPORTÂNCIA DA MOBILIDADE SOCIAL

ESTRATÉGIAS

MEDIDAS DE BASE LOCAL ADAPTADAS AOS CONTEXTOS ESPECÍFICOS

FORMAÇÃO, EDUCAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO

MELHORIA DA MOLDURA LEGISLATIVA

UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS TIC

MELHORAR BASES DE DADOS E CONHECIMENTO

PROMOÇÃO DE UMA CIDADANIA ATIVA

PROMOÇÃO DO EMPREGO

EMPREENDEDORISMO MIGRANTE

REFORÇO DO ASSOCIATIVISMO

TIPOLOGIAS DE AÇÃO

PLANOS LOCAIS PARA INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES

AÇÕES DE INFORMAÇÃO, FORMAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO

PRODUÇÃO LEGISLATIVA

NOVOS PORTAIS, APLICAÇÕES E SERVIÇOS DE BASE TECNOLÓGICA

PRODUÇÃO DE MATERIAIS DE COMUNICAÇÃO E AÇÕES NOS MEDIA

APOIAR CRIAÇÃO DE AUTO-EMPREGO

AÇÕES E FISCALIZAÇÃO NA DEFESA DE DIREITOS DOS MIGRANTES

ESTUDOS E REFORÇO DO CONHECIMENTO

MUDANÇAS A ALCANÇAR

AUMENTO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL DA POPULAÇÃO MIGRANTE

GARANTIR ACESSO A UMA CIDADANIA ATIVA E PLENA AOS CIDADÃOS MIGRANTES

MELHORAR O ACESSO A INFORMAÇÃO E DIMINUIR O ESTIGMA FACE À POPULAÇÃO MIGRANTE

CIDADÃOS MIGRANTES MAIS PROTEGIDOS POR MOLDURA LEGISLATIVA ADEQUADA

II. POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA INCLUSÃO DOS NOVOS NACIONAIS

“Os objetivos deste eixo têm em vista o reforço de medidas de promoção da integração e inclusão dos novos nacionais, nomeadamente dos descendentes de imigrantes e de todos aqueles que entretanto acederam à nacionalidade portuguesa, através de ações nos domínios da educação, formação profissional, transição para o mercado de trabalho, participação cívica e política, inclusão digital, empreendedorismo e capacitação.”

PRESSUPOSTOS

OS NOVOS NACIONAIS DEVEM TER ACESSO A TODOS OS SEUS DIREITOS

OS SISTEMAS PÚBLICOS DEVEM SER INCLUSIVOS

ESTRATÉGIAS

COMBATER EXCLUSÃO SOCIAL, ESCOLAR E PROFISSIONAL DE DESCENDENTES DE IMIGRANTES

PROMOVER A PARTICIPAÇÃO CÍVICA

APOSTA NA INCLUSÃO DIGITAL

APOIOS DIRETOS A ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS

VALORIZAR A ATRIBUIÇÃO DE NACIONALIDADE PORTUGUESA

VALORIZAR COMPETÊNCIAS, CRIATIVIDADE E CAPACIDADES DOS NOVOS NACIONAIS

EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

ARTICULAÇÃO COM INSTITUIÇÕES E SERVIÇOS

TIPOLOGIAS DE AÇÃO

PROJETOS EM CONTEXTOS QUE POSSAM SER PROMOTORES DE EXCLUSÃO (EX: PROGRAMA ESCOLHAS)

EVENTOS DESPORTIVOS E CULTURAIS

PROTOCOLOS DE COLABORAÇÃO

AÇÕES DE CAPACITAÇÃO/FORMAÇÃO

ATRIBUIÇÃO DE BOLSAS E OUTROS APOIOS

CONCURSOS E PRÉMIOS

ESTÁGIOS E MEDIDAS DE APOIO AO EMPREGO

MUDANÇAS A ALCANÇAR

AUMENTO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL DOS NOVOS NACIONAIS

ACESSO A UMA CIDADANIA ATIVA E PLENA

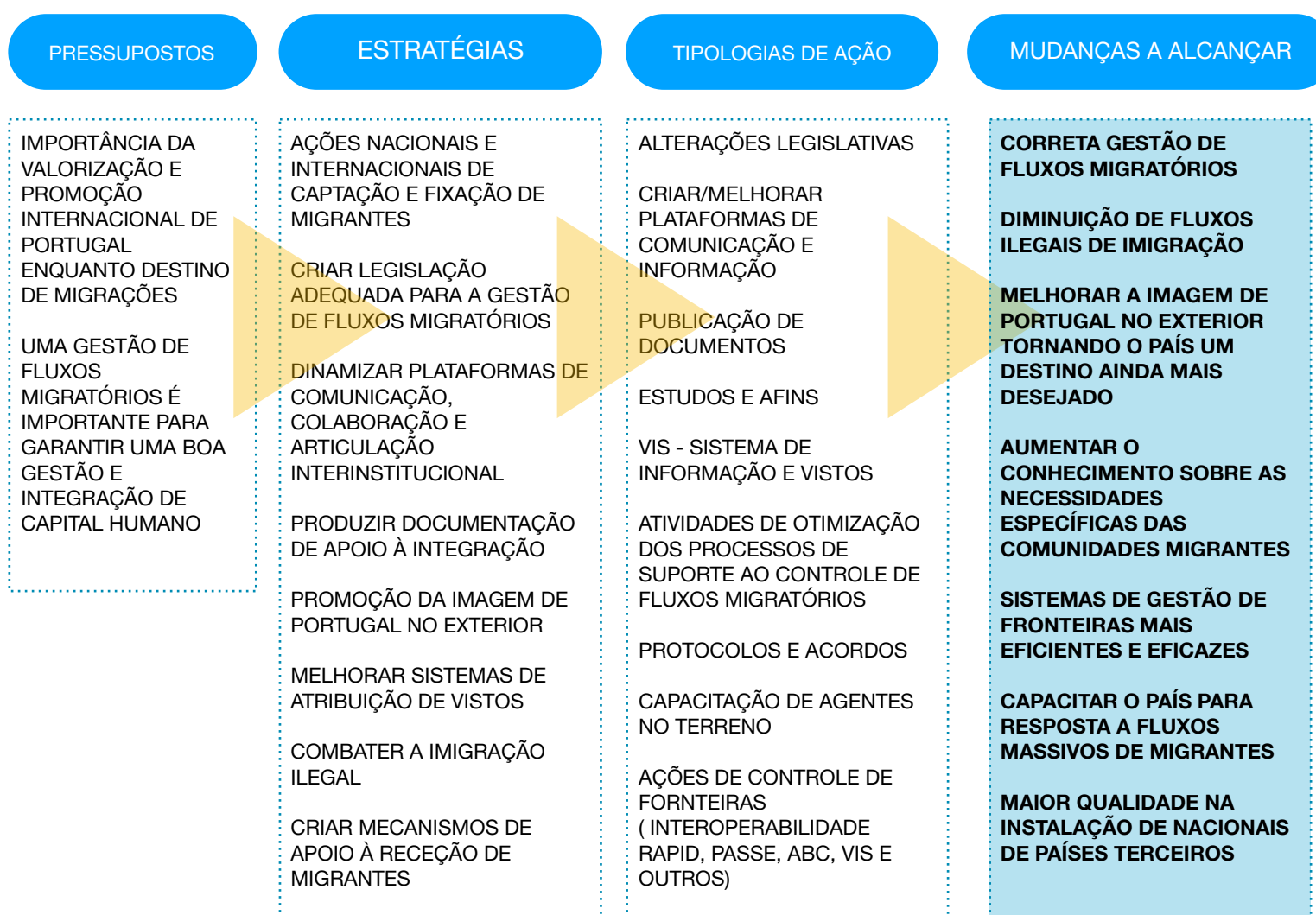
GARANTIR TAXAS ELEVADAS DE SUCESSO ESCOLAR AOS NOVOS NACIONAIS

VALORIZAÇÃO DA NACIONALIDADE PORTUGUESA

TALENTOS E CAPACIDADES DOS NOVOS NACIONAIS RECONHECIDO

III. POLÍTICAS DE COORDENAÇÃO DE FLUXOS MIGRATÓRIOS

“Os objetivos deste eixo dirigem-se à valorização e promoção internacional de Portugal enquanto destino de migrações, através de ações nacionais e internacionais de identificação, captação e fixação de migrantes, contribuindo para uma gestão mais adequada e inteligente dos fluxos migratórios e para o reforço da atração e circulação de talento e capital humano.”



IV. POLÍTICAS DE REFORÇO DA LEGALIDADE MIGRATÓRIA E DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS MIGRATÓRIOS

“Os objetivos deste eixo prendem-se com o reforço da capacidade de intervenção transversal na execução da política migratória, através do aprofundamento da rede de parcerias com entidades públicas e privadas, do enquadramento e acompanhamento dos potenciais migrantes, do recurso a ferramentas eletrónicas, da flexibilização dos procedimentos de entrada e da afirmação de uma cultura reforçada de qualidade e de boas práticas na prestação dos serviços migratórios.”

PRESSUPOSTOS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS MAIS FORTES SERÃO IMPORTANTES NO ACOMPANHAMENTO DE MIGRANTES

NOVAS TIC PODEM TER PAPEL IMPORTANTE NA MELHORIA DOS PROCESSOS DE ACOLHIMENTO

VALORIZAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS A MIGRANTES

A MELHORIA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS TEM GRANDE IMPACTO NA VIDA DOS MIGRANTES

ESTRATÉGIAS

AUTOMATIZAR PROCESSOS DE EMISSÃO E RENOVAÇÃO DE TÍTULOS DE RESIDÊNCIA

QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO A MIGRANTES

MEDIAÇÃO CULTURAL

ALARGAMENTO DA REDE DE INSTITUIÇÕES DE APOIO A MIGRANTES

MELHORIA DAS PLATAFORMAS ONLINE DE RELACIONAMENTO COM MIGRANTES

AUMENTAR CONHECIMENTO SOBRE MIGRAÇÕES

TIPOLOGIAS DE AÇÃO

REDIMENSIONAMENTO E QUALIFICAÇÃO DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO

ALARGAR PROGRAMA DE MEDIADORES CULTURAIS

PROTOCOLOS ENTRE INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AUTOMATIZAÇÃO E OTIMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

INICIATIVAS LEGISLATIVAS

CRIAR/MODERNIZAR PLATAFORMAS E PORTAIS ONLINE DE INTERAÇÃO COM MIGRANTES

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES, ESTUDOS E INVESTIGAÇÕES

MUDANÇAS A ALCANÇAR

AUMENTO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS MIGRATÓRIOS

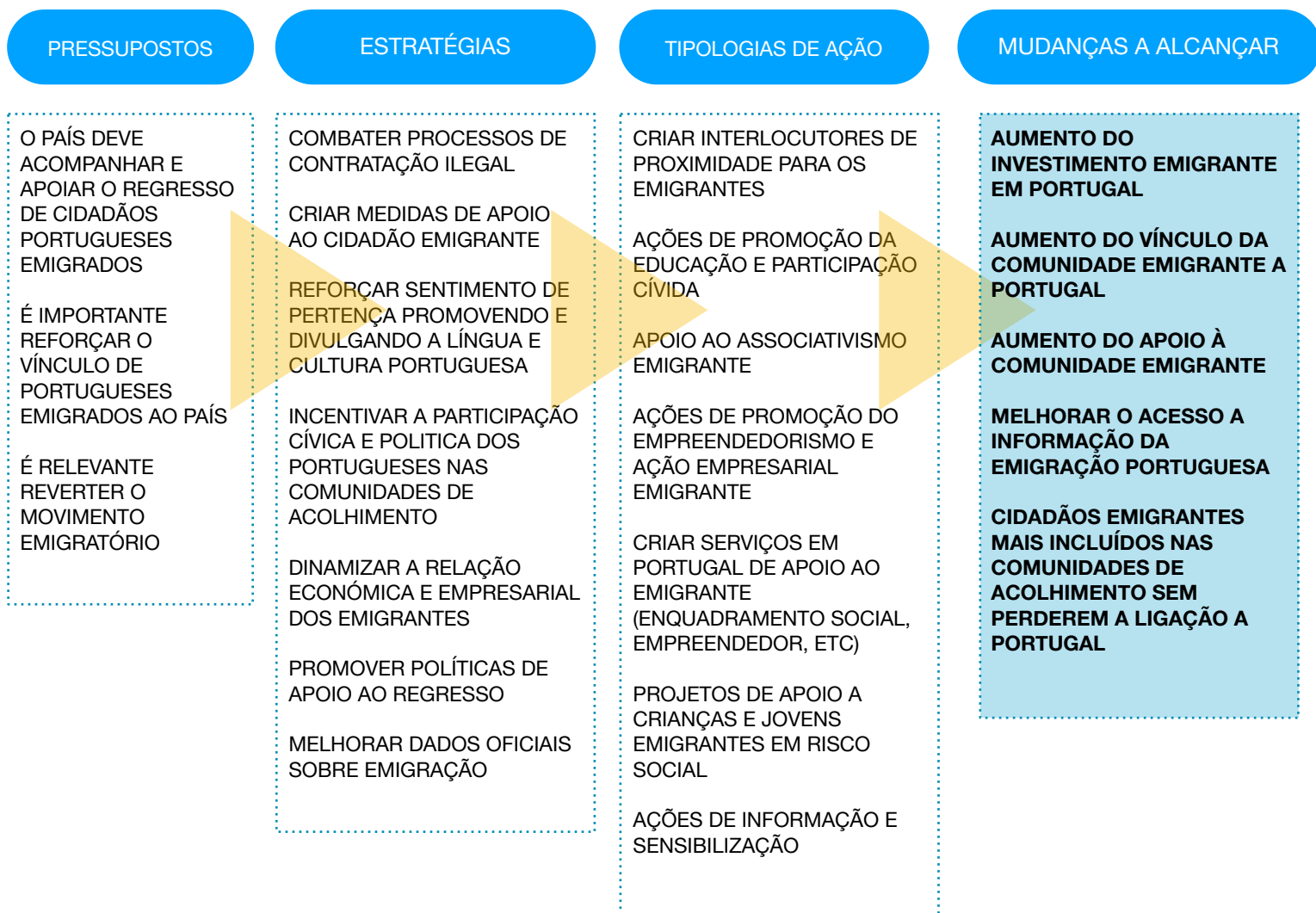
MELHORIA DA QUALIDADE DE RESPOSTA ÀS NECESSIDADES DOS MIGRANTES

AUMENTO DO CONHECIMENTO SOBRE A REALIDADE DAS MIGRAÇÕES EM PORTUGAL MELHORANDO FUNDAMENTAÇÃO DE OPÇÕES ESTRATÉGICAS

DIMINUIÇÃO DAS SITUAÇÕES DE ILEGALIDADE

V. POLÍTICAS DE REFORÇO DA LIGAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E APOIO AO REGRESSO DOS CIDADÃOS NACIONAIS EMIGRANTES

“Os objetivos deste eixo visam ações e programas, em articulação estreita com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, que promovam, acompanhem e apoiem o regresso de cidadãos nacionais emigrados no estrangeiro ou o reforço dos seus laços de vínculo a Portugal, contribuindo por essa via para a reversão do movimento emigratório de cidadãos portugueses para o estrangeiro.”



Relação entre desafios e resultados planeados do PEM

Combate transversal ao défice demográfico e o equilíbrio do saldo migratório

Consolidação da integração e capacitação das comunidades imigrantes residentes em Portugal, continuando a tradição personalista de Portugal

Inclusão dos novos nacionais, em razão da aquisição de nacionalidade ou da descendência de imigrantes

Resposta à mobilidade internacional, através da internacionalização da economia portuguesa, na perspetiva da captação de migrantes e da valorização das migrações e do talento como incentivos ao crescimento económico

Acompanhamento da emigração portuguesa, através do reforço dos laços de vínculo e do reforço das condições para o regresso e reintegração de cidadãos nacionais emigrados

Reequilibrar o saldo migratório, através da reentrada de pessoas que haviam saído

Promover e facilitar o processo de reintegração de emigrantes socialmente vulneráveis em território nacional

Valorizar os novos cidadãos portugueses e os descendentes de imigrantes, cujas competências e valorização académica e profissional constituem uma mais-valia para o país

Criar/promover os incentivos e condições existentes para o regresso de cidadãos emigrados a Portugal, respondendo à sua mobilidade de forma positiva e contribuindo para a captação e remigração de profissionais, trabalhadores e empreendedores portugueses

Fortalecer a relação entre as instituições governamentais, as comunidades portuguesas e stakeholders num trabalho conjunto de mobilização da diáspora portuguesa

Mapa de atores

COORDENAÇÃO POLÍTICA DO PEM

GRUPO TÉCNICO DE
ACOMPANHAMENTO

CONSELHO PARA AS
MIGRAÇÕES

OBSERVATÓRIO
DAS MIGRAÇÕES

MUNICÍPIOS

ASSOC.
IMIGRANTES

SERVIÇOS
PÚBLICOS

ENT. ENSINO
SUPERIOR

ONGs, IPSS E
FUNDAÇÕES

COMUNIDADES
IMIGRANTES

COMUNIDADES
EMIGRANTES

COMUNIDADES
LOCAIS

TÉCNICOS QUE
TRABALHAM
COM
MIGRANTES

Plano de Avaliação

Neste relatório intercalar do plano de avaliação do PEM, optámos por identificar as dimensões de análise porque iremos estruturar a avaliação e dentro desta as grandes questões a que deveremos responder, identificando, ainda que de forma sintética e aberta a ajustamentos, as principais fontes e alguns instrumentos de recolha de informação.

Dimensões de avaliação

Depois de uma análise aprofundada à informação disponível, optámos por dirigir o nosso olhar avaliativo para o PEM de três perspetivas distintas, mas complementares, que se constituem como as dimensões de análise:

1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

2. GESTÃO E ACOMPANHAMENTO

3. RESULTADOS E MUDANÇAS

Vejamos agora as questões de avaliação agrupadas por dimensões ou categorias de análise:

1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

CRITÉRIOS	QUESTÕES
ADEQUAÇÃO	A ESTRUTURA DO PEM É ADEQUADA FACE ÀS MEDIDAS, EIXOS, INDICADORES, INTERVENIENTES E CALENDARIZAÇÃO?
	O PEM APRESENTA COERÊNCIA INTERNA?
	O PEM É COERENTE EM TERMOS TÉCNICOS?
	O PEM COBRE TODAS AS ÁREAS RELEVANTES FACE AOS SEUS OBJETIVOS?
	QUAL O NÍVEL DE SATISFAÇÃO DOS DIVERSOS INTERVENTORES E PARCEIROS RELATIVAMENTE À ESTRUTURA E CONTEÚDOS FINAIS DO PEM?
PARTICIPAÇÃO	NO DESENHO DO PEM FORAM ENVOLVIDOS TODOS OS STAKEHOLDERS RELEVANTES? (NOMEADAMENTE DA SOCIEDADE CIVIL)

2. GESTÃO E ACOMPANHAMENTO

CRITÉRIOS	QUESTÕES
MECANISMOS DE GESTÃO	COMO FUNCIONOU A ARTICULAÇÃO DO GRUPO TÉCNICO DE ACOMPANHAMENTO DO PEM COM O ACM?
	QUAL A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS MECANISMOS DE TRABALHO CONJUNTO E SINERGIAS ENTRE MINISTÉRIOS?
	QUAL A EFICÁCIA DOS MECANISMOS INSTITUÍDOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL?
	QUAIS OS ASPETOS MAIS E MENOS POSITIVOS DOS MECANISMOS DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DO PEM?
	AS FERRAMENTAS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PEM SÃO ADEQUADAS?

2. RESULTADOS E MUDANÇAS

CRITÉRIOS	QUESTÕES
RELEVÂNCIA	OS EIXOS DO PEM CONTINUAM A SER OS MAIS RELEVANTES PARA A PRODUÇÃO DE MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS?
	HÁ STAKEHOLDERS CHAVE PARA OS OBJETIVOS DO PEM QUE NÃO ESTEJAM ENVOLVIDOS OU SUFICIENTEMENTE ENVOLVIDOS NO PEM?
	AS MEDIDAS DO PEM REVELARAM-SE AS MAIS RELEVANTES FACE AOS OBJETIVOS DO MESMO?
EFICÁCIA	QUAL A TAXA DE CONCRETIZAÇÃO DAS MEDIDAS DO PEM?
	QUAIS OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS E CONSTRANGIMENTOS À EXECUÇÃO DO PEM E DAS SUAS MEDIDAS?
EFICIÊNCIA	EXISTIU UMA BOA GESTÃO DOS RECURSOS DISPONIBILIZADOS NO ÂMBITO DO PEM?
INOVAÇÃO	QUAIS OS ASPETOS MAIS INOVADORES QUE RESULTAM DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PEM?
	QUAIS AS BOAS PRÁTICAS QUE DEVERIAM SER DISSEMINADAS?
MUDANÇAS E IMPACTOS	QUAIS AS PRINCIPAIS MAIS-VALIAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES QUE O PEM REPRESENTA PARA A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO E INCLUSÃO DE MIGRANTES?
	QUE IMPACTOS DE CURTO/MÉDIO PRAZO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PEM?
	OS INDICADORES USADOS NO PEM SÃO OS MAIS ADEQUADOS À MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E IMPACTO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO?

Vamos agora ver as respostas a que chegámos para as questões incluídas em cada uma das dimensões.

I. Estrutura e Organização

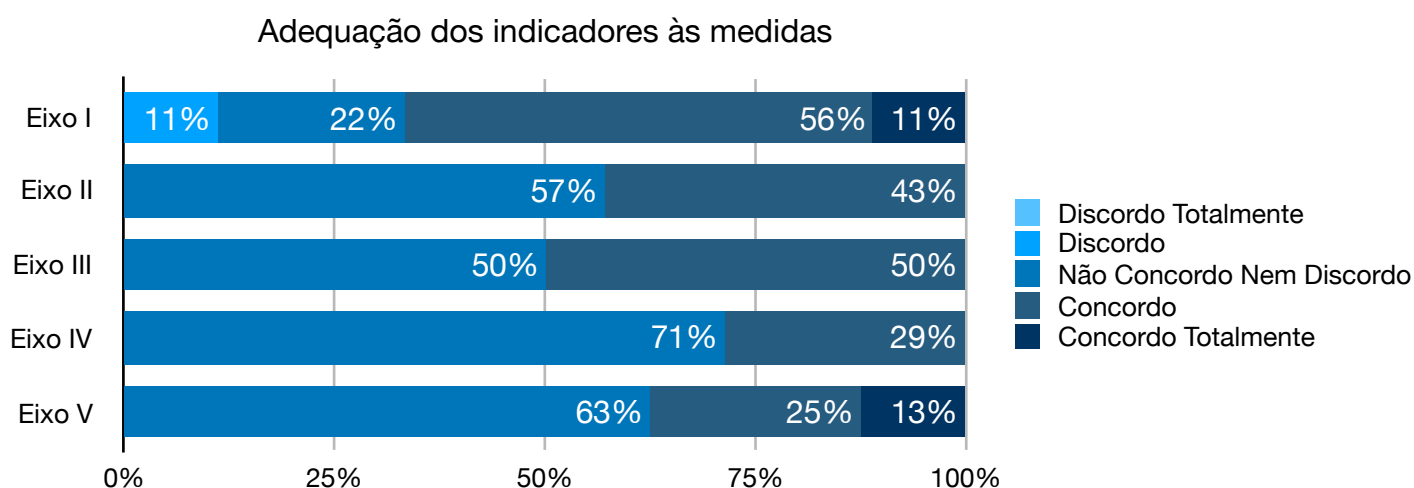
Questões, síntese e respostas...

Iniciando a abordagem específica a cada uma das dimensões de análise que integram este relatório, salientamos que o Plano Estratégico para as Migrações é percebido como um instrumento de extrema relevância na resposta às áreas prioritárias para a integração dos imigrantes.

A organização do Plano nos seus cinco eixos é considerada bastante adequada face aos objetivos expressos. Nesse sentido, existe a percepção de um alinhamento coerente entre eixos e medidas.

Estando organizado em duas partes distintas, a primeira integra o enquadramento político, os principais desafios, os eixos prioritários, os critérios de avaliação e monitorização, tendo sido considerada como um dos aspetos positivos e inovadores relativamente aos Planos anteriores. Na segunda parte do Plano encontram-se as cento e seis (106) medidas distribuídas pelos cinco eixos prioritários.

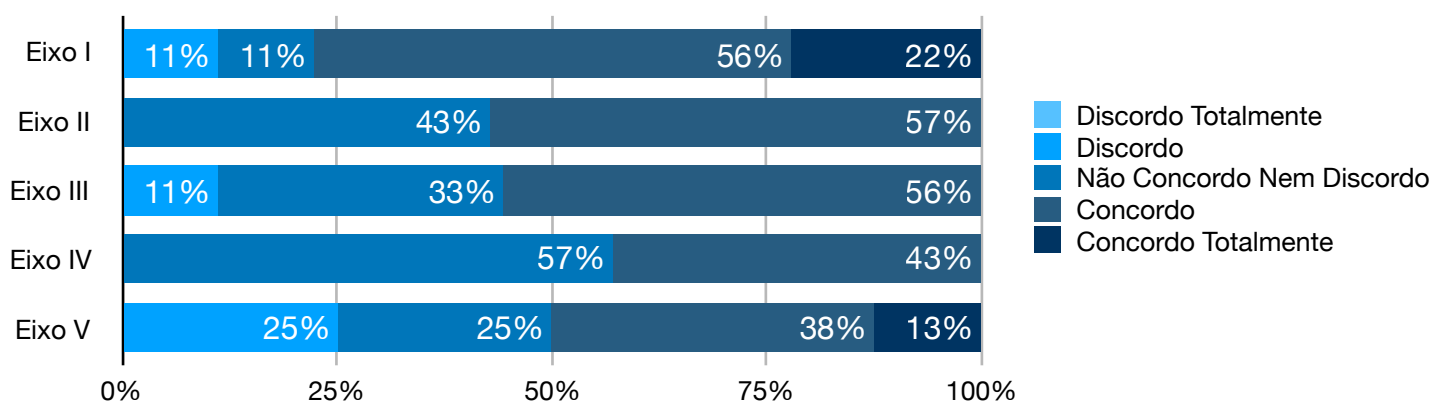
Em relação à adequação dos indicadores os dados revelam algumas reservas como podemos analisar no gráfico. A perspetiva global dos atores e do grupo de trabalho é que estes nem sempre estão bem construídos ou que são difusos, não sendo possível a sua verificação e tornando difícil medir o grau de execução das medidas.



Muitos dos indicadores definidos foram identificados como não sendo exequíveis, quer por limitações legais, como por exemplo, indicadores que implicam a divulgação de dados, quer por limitações operacionais da própria entidade interveniente.

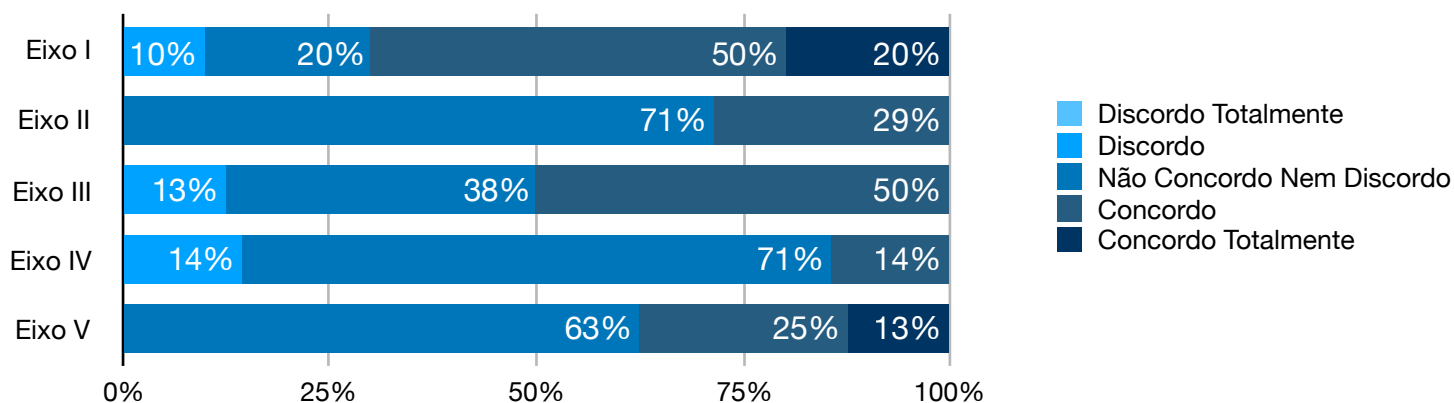
Como podemos analisar, a necessidade de ajustamento é também percecionada em relação aos intervenientes definidos em cada medida. Considera-se que nem sempre houve a melhor correspondência entre os intervenientes e as medidas, verificando-se que algumas das entidades não tinham experiência nem atividade na medida atribuída.

Adequação dos intervenientes às medidas



A calendarização é outro dos elementos que é reconhecido nos dados recolhidos, com potencial de melhoria. Haveria necessidade de um maior realismo no calendário estabelecido para atingir os resultados definidos. É importante referir que a calendarização é influenciada pelas prioridades políticas, ou pelas prioridades dos próprios organismos intervenientes, mas que poderia ser sensível às alterações do contexto e da realidade. A perspetiva é de que algumas medidas necessitariam de maior continuidade, sendo necessário reforçar a sua monitorização e cumprimento ao longo da execução do Plano.

Adequação da calendarização



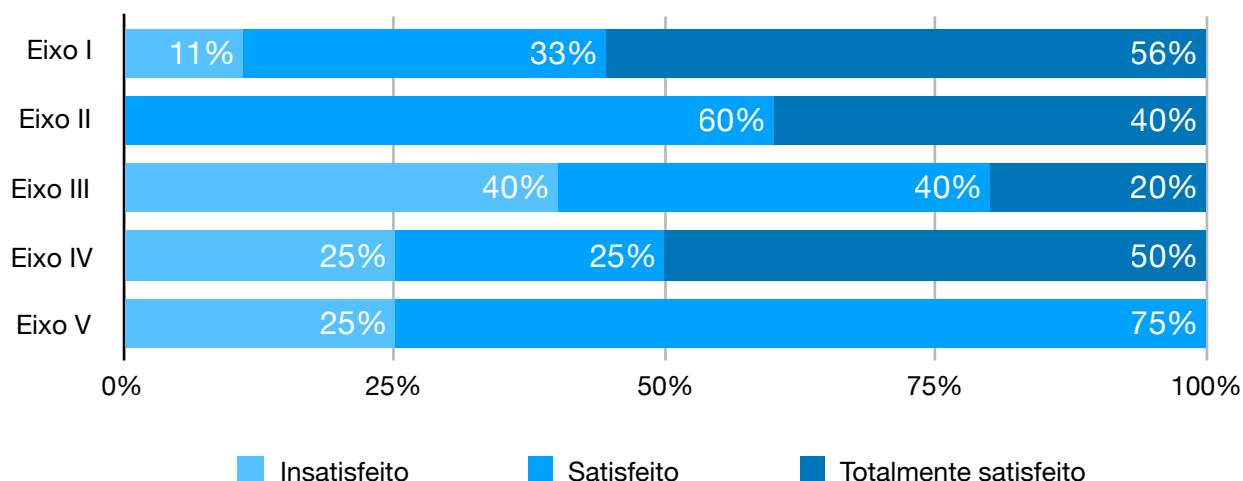
Quer a equipa do grupo técnico, quer os *stakeholders*, parecem manifestar alguma ambivalência face à dimensão estratégica do Plano e à dimensão operacional. Se por um lado referem a importância de uma visão e medidas estratégicas para uma política de integração, por outro lado, fazem referência à inclusão de medidas de carácter operacional. Na perspetiva da maioria da equipa teria sido importante ancorar o plano num diagnóstico que possibilitasse um desenho mais estratégico, o que por sua vez poderia desencadear planos operacionais anuais.

Relativamente à estrutura e organização dos cinco eixos, os dados revelam que esta é adequada e coerente. A perceção dos atores reforça que os eixos foram operacionalizados através de medidas também elas percecionadas como adequadas e coerentes. Ainda assim, podemos observar que o eixo III Políticas de Coordenação de Fluxos Migratórios e o eixo IV Políticas de Reforço da Legalidade Migratório e da Qualidade dos Serviço Migratórios são os que apresentam valores mais baixos, justificados pela complexidade e pela necessidade de uma melhor definição dos indicadores, como já referenciado.



O envolvimento e participação dos *stakeholders* no desenho do Plano é reconhecido pela maioria dos atores e pelos elementos do grupo técnico de acompanhamento como um aspeto positivo neste processo.

Satisfação com o envolvimento da entidade na concepção do Eixo

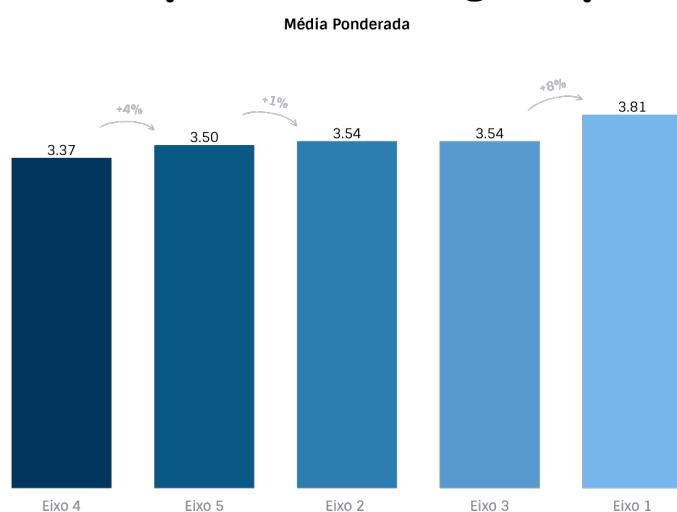


Numa abordagem global, a informação recolhida indica que existiram contributos importantes para a concepção do PEM, no entanto, é importante refletir sobre alguns aspetos que foram considerados menos positivos.

Na perspetiva dos atores, a necessidade de espaços coletivos que permitissem uma maior reflexão sobre as medidas, indicadores e intervenientes poderiam ter possibilitado um Plano mais consistente. Algumas entidades referem que os seus contributos não foram integrados no Plano, tendo atribuído o facto à rapidez do processo de concepção que não terá permitido uma posterior reformulação a partir dos contributos dados, o que traduz algum nível de insatisfação.

Estes constrangimentos poderão justificar que os níveis de satisfação dos *stakeholders* com a estrutura do PEM apresentem algumas reservas.

Avaliação Estrutura e Organização



Não obstante, numa análise global dos dados recolhido, é possível afirmar que existe satisfação em relação à estrutura e organização do Plano e que as questões ou fragilidades apontadas são manifestadas como propostas de melhoria e não numa visão negativa do mesmo.

Estrutura e Organização



Sugestões de melhoria:

- Criar espaços de partilha e reflexão para reformulação e adequação de medidas pelos diferentes intervenientes
- Repensar a estrutura do documento reforçando a sua dimensão estratégica e extraíndo do PEM dimensões exclusivamente operacionais
- Reavaliação e clarificação de indicadores e intervenientes por medida
- Reavaliação da calendarização definida

Respostas curtas a questões complexas

A ESTRUTURA DO PEM É ADEQUADA FACE ÀS MEDIDAS, EIXOS, INDICADORES, INTERVENIENTES E CALENDARIZAÇÃO?

Sim, em relação ao eixos e medidas, mas precisa de algum ajustamento nos indicadores. O Plano encontra-se estruturado de forma adequada relativamente à organização das medidas por eixos prioritários, com atribuição de respetivas ações, indicadores, intervenientes e calendarização. Existe uma divisão adequada por eixos que consegue integrar as diferentes medidas, sendo que estas fazem parte dos planos de atividades dos diferentes organismos intervenientes. Na perceção dos intervenientes existe, no entanto, necessidade de revisão e adequação de alguns dos indicadores, e consequentemente dos intervenientes e da calendarização em algumas medidas.

O PEM APRESENTA COERÊNCIA INTERNA ?

Sim, apresenta coerência interna. O enquadramento inicial do Plano permite identificar as prioridades do Governo no âmbito das políticas migratórias, bem como contextualizar as alterações ao nível dos fenómenos e do perfil migratórios. Os objetivos são traçados de forma clara e coerente na forma como se pretende responder aos desafios identificados no âmbito da migração. Os cinco eixos prioritários são apresentados e explorados, e posteriormente operacionalizados através de medidas e indicadores.

O PEM É COERENTE EM TERMOS TÉCNICOS?

Em parte sim. Como já referido, a estrutura do PEM em eixos e a sua operacionalização em medidas permitiu responder aos objetivos de forma coerente e cobrir as áreas mais relevantes. De acordo com os dados recolhidos junto da equipa técnica, seria importante ter ancorado o Plano num diagnóstico que permitisse identificar com maior precisão os resultados a alcançar. Aponta-se a necessidade das medidas traduzirem uma visão mais estratégica e menos operacional. Identificam-se e definem-se os procedimentos no âmbito da avaliação e monitorização sugerindo-se uma desconstrução do Plano em micro plano anuais que permita dar relevo à dimensão estratégica.

O PEM COBRE TODAS AS ÁREAS RELEVANTES FACE AOS SEUS OBJETIVOS?

Face aos objetivos é possível referir que o PEM contempla as áreas mais relevantes no que concerne a uma política de integração de imigrantes, existindo um forte alinhamento entre os objetivos específicos e os objetivos gerais do Plano. A divisão por eixos e

medidas revela a preocupação por abranger todas as áreas definidas como prioritárias. Este alinhamento é consequente nos eixos, nas medidas e nos indicadores definidos.

QUAL O NÍVEL DE SATISFAÇÃO DOS DIVERSOS INTERVENTORES E PARCEIROS RELATIVAMENTE À ESTRUTURA E CONTEÚDOS FINAIS DO PEM?

Ainda que com algumas reservas, existe um bom nível de satisfação dos intervenores e parceiros em relação à estrutura e conteúdos finais, considerando que o PEM é um instrumento abrangente e que responde às áreas mais relevantes e prioritárias para uma política de migrações. Ainda assim, sugerem que se possam contemplar questões relativas a crises migratórias, nomeadamente sobre refugiados, e fortalecer o trabalho junto dos agentes de comunicação social.

NO DESENHO DO PEM FORAM ENVOLVIDOS TODOS OS STAKEHOLDERS RELEVANTES? (NOMEADAMENTE DA SOCIEDADE CIVIL)

Sim, na sua maioria. De acordo com as perceções recolhidas junto dos *stakeholders* e da equipa técnica é possível concluir que houve envolvimento e participação no desenho do PEM da maioria dos organismos identificados como relevantes. Apesar do esforço para criar momentos coletivos de partilha e reflexão, estes por si não são garantia de uma real participação. Estes momentos e espaços de participação dos *stakeholders* da sociedade civil podem ter uma maior visibilidade no Plano.

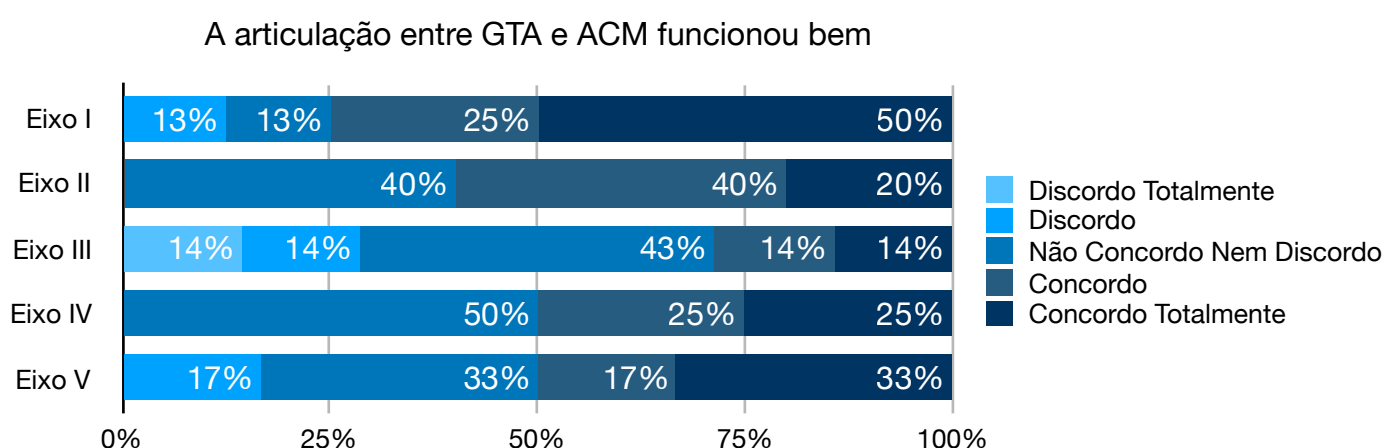


II. Gestão e Acompanhamento

Questões, síntese e respostas...

Esta dimensão é bastante significativa no processo de análise realizado. A gestão e o acompanhamento apresentam uma taxa global positiva ao nível de eficácia e eficiência o que poderá representar efeitos positivos na execução do Plano.

Com efeito, os dados recolhidos revelam que a articulação entre o grupo técnico de acompanhamento e o Alto Comissariado é percecionada como fundamental para o sucesso do Plano. Reconhecido o bom funcionamento entre ambos sobretudo no que concerne à gestão das medidas e à comunicação com os diferentes organismos, parecem existir espaços de melhoria na perspetiva dos *stakeholders*.



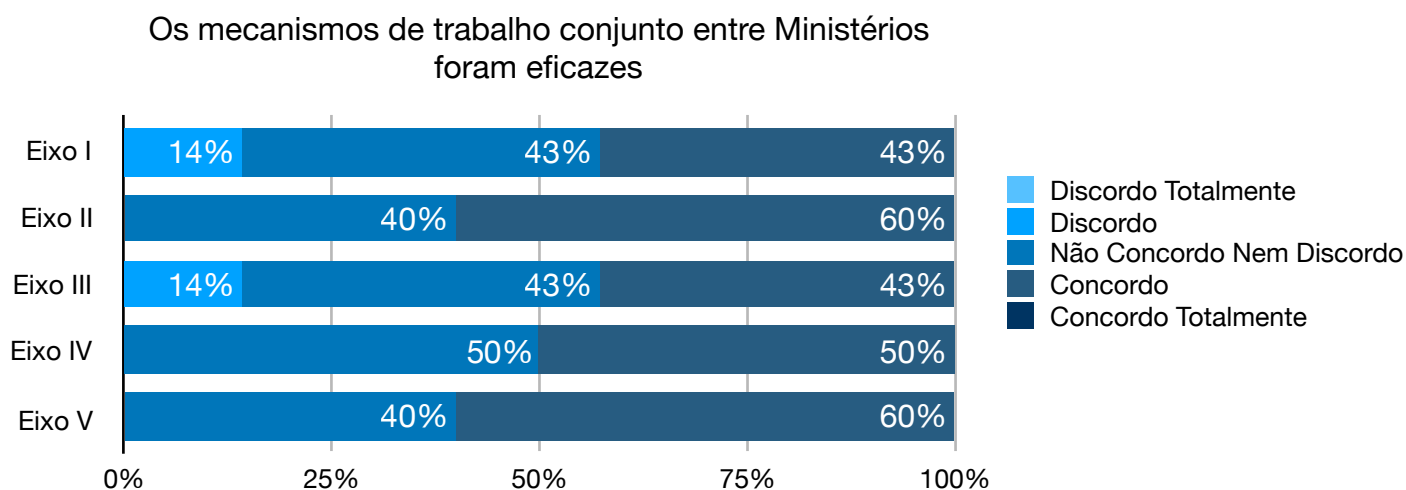
Como é possível verificar não existe uma perceção totalmente positiva da articulação entre ambos, designadamente no que se refere ao eixo III. Estes resultados poderão ser explicados pela necessidade, expressa pelos atores, de uma clarificação do papel de coordenação.

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, o acompanhamento da execução, monitorização e avaliação do PEM encontra-se sob a responsabilidade partilhada do ACM, I.P., SEF e DGACCP, em colaboração com os ministérios representados e que constituem o Grupo Técnico de Acompanhamento (GTA). Na análise dos dados, foi possível verificar que o ACM tem assumido uma função de destaque no âmbito da gestão e acompanhamento, quer ao nível da articulação com os organismos intervenientes,

como também na coordenação de reuniões e sistematização de informação relevante relativa ao acompanhamento da execução das medidas. Neste sentido, por parte das outras entidades parece existir alguma confusão na perceção do papel do GTA e do ACM I.P. Neste ponto, expressam-se questões diferentes, uns apontam que a articulação do ACM I.P. é administrativa e formal, outros consideram que tem sido essencial na gestão e acompanhamento, sublinhando a acessibilidade e disponibilidade. Parece no entanto ser necessário rever a coordenação entre GTA e ACM I.P., de forma a potenciar o trabalho conjunto.

A análise sobre os mecanismos de trabalho conjunto e as sinergias entre ministérios revela que, embora sendo positivos, estes podem traduzir-se numa maior eficácia. Quando se verifica articulação entre ministérios, esta é identificada como sendo positiva.

No entanto, é possível concluir que os mecanismos de trabalho conjunto entre ministérios necessitam de ser aferidos e melhorados.

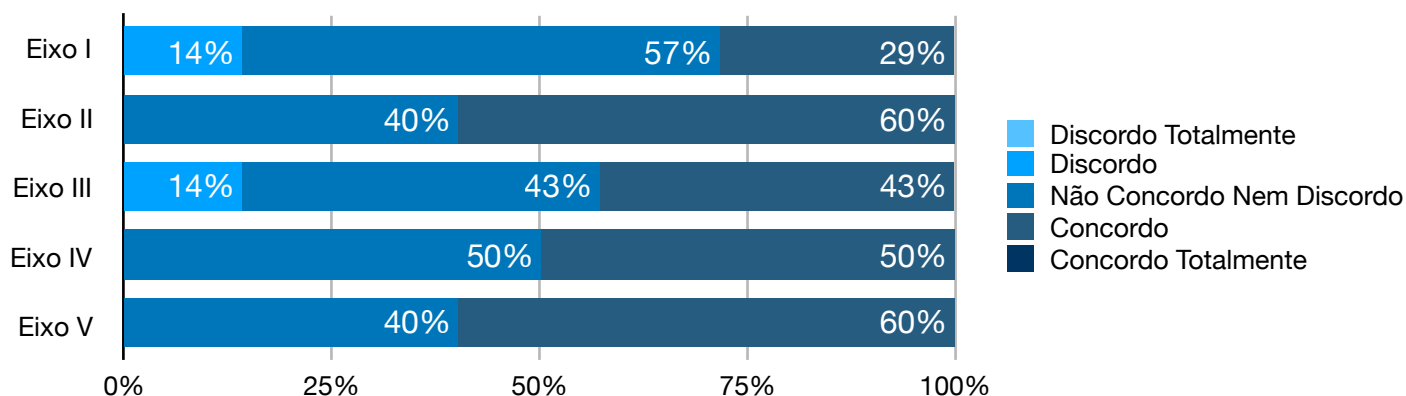


Na perspetiva dos elementos do GTA, o trabalho em conjunto é fundamental para a concretização do Plano, sendo reconhecido também pelos restantes organismos. Mas são expressas dificuldades na articulação, nomeadamente por fatores como a falta de um interlocutor de referência nos organismos e/ou a mudança e mobilidade de funções dentro do organismo que podem condicionar os circuitos de comunicação. Talvez por estas razões o nível de eficiência também não tenha uma pontuação totalmente positiva.

Dentro dos próprios ministérios, a participação e colaboração entre vários serviços é destacada como um aspeto positivo. Para uma melhor articulação entre ministérios, aponta-se para a definição de um ponto focal nos organismos intervenientes e uma

maior clarificação e atribuição de responsabilidades aos organismos, sobretudo quando são várias entidades envolvidas na execução da mesma medida. Na perceção do GTA ,seria importante que cada entidade interveniente se pudesse apropriar mais da sua responsabilidade e função no Plano.

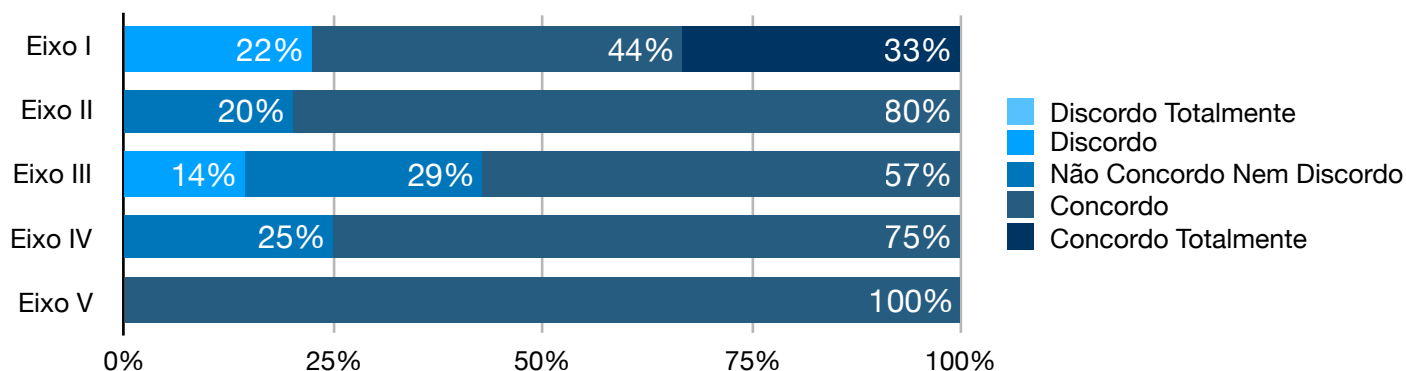
Os mecanismos de trabalho conjunto entre Ministérios foram eficientes



Em relação à eficácia dos mecanismos instituídos para a participação da sociedade civil, parece existir uma preocupação e valorização desta dinâmica, mas dos dados recolhidos não foi possível compreender qual o processo realizado para que se concretize e quais os contributos concretos na execução do PEM.

Do ponto de vista das ferramentas de acompanhamento e monitorização, destaca-se uma boa adequação, ainda que seja necessário introduzir melhorias.

As ferramentas de acompanhamento e monitorização foram adequadas



Numa análise global a partir dos dados recolhidos, evidencia-se que as ferramentas utilizadas são úteis no processo de gestão e acompanhamento. O contato telefónico, o

correio eletrônico e as reuniões parecem garantir a comunicação entre entidades, permitindo a organização e estruturação do trabalho.

A Plataforma *online* é outra das ferramentas desenvolvidas no âmbito do acompanhamento do PEM. Esta ferramenta é percebida como potencialmente útil e eficaz no reporte e sistematização de informação sobre as atividades realizadas no âmbito das medidas, o que permite uma maior facilidade no acompanhamento do seu grau de execução. Ainda assim, é referida como pouco intuitiva e são-lhe apontadas fragilidades, as quais são expressas e descritas como sendo condicionadoras do processo de acompanhamento, monitorização e até da visibilidade da execução. Como aspetos a melhorar na plataforma destaca-se:

- a) aumentar o número de caracteres disponíveis, para não limitar em excesso a informação a reportar;
- b) a possibilidade de anexar documentos, evitando a utilização alternativa do correio eletrônico;
- c) permitir uma visão global do PEM e não apenas por medida, possibilitando a visualização da informação global da execução das medidas do próprio organismo e da informação inserida pelos restantes organismos intervenientes;
- d) permitir a visualização de documentos, como por exemplo, o Relatório de Execução;
- e) melhorar a apresentação e sistematização de dados através de indicadores estatísticos do grau de execução das medidas, os quais poderiam ser apresentados através de quadros e gráficos de leitura fácil;
- f) permitir uma harmonização e uniformização do reporte de informação, de forma a evitar a dispersão e disparidade dos registos.

Em síntese, a Plataforma é percebida como útil, mas entende-se que esta poderia fornecer uma leitura atual, rápida, dinâmica e apelativa sobre o grau de execução global e específico (por Eixos) do PEM, permitindo uma visão mais integrada da execução do Plano e da abrangência da intervenção realizada.

Ainda em relação às ferramentas de acompanhamento e monitorização do Plano, é referenciada a periodicidade do reporte de informação. Na perspetiva das entidades intervenientes o reporte da informação, no âmbito da execução das medidas, poderia ser otimizado se fosse realizado durante o primeiro trimestre do ano seguinte, em detrimento do último trimestre do ano transato², evitando assim a sobrecarga dos serviços. É considerado como mais adequado o reporte anual em substituição do semestral, uma vez que a informação poderá não estar acessível e atualizada.

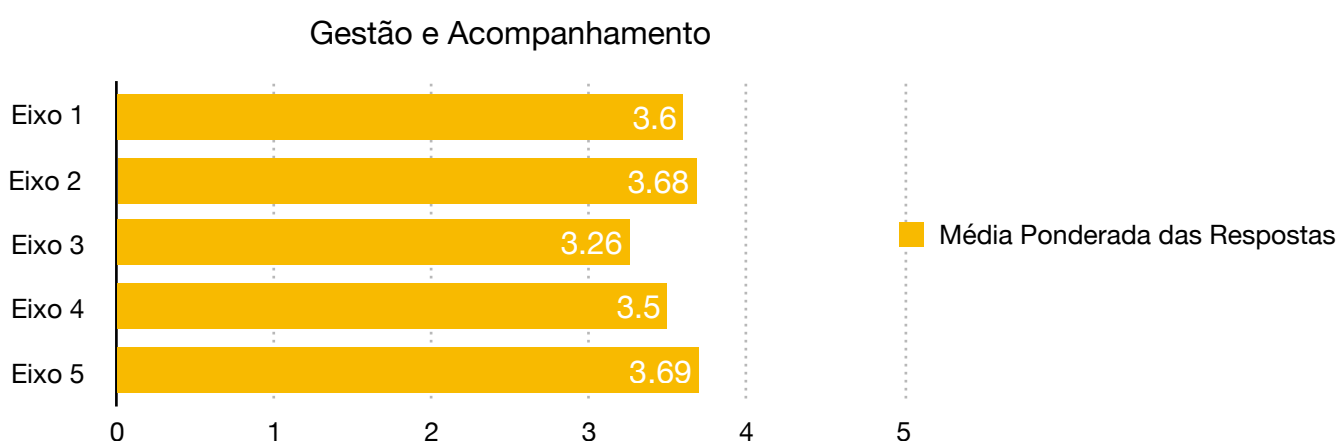
² Esta questão advém do procedimento estabelecido no enquadramento do PEM, página 30

As reuniões do GTA são também um momento de acompanhamento e monitorização da execução das medidas, sendo percecionadas como importantes neste processo. Maioritariamente são avaliadas como eficazes no cumprimento dos objetivos a que se propõem, nomeadamente para avaliação e conhecimento do grau de execução do Plano pelos vários interlocutores dos organismos intervenientes.

Sugere-se no entanto que estas possam ter uma dinâmica diferente que possibilite maior partilha e reflexão. As reuniões assumem alguma formalidade, pelo que muitos dos elementos do GTA sentem a necessidade da constituição de grupos de trabalho temáticos, que pudessem reunir com maior periodicidade, contribuindo desta forma para o aumento da sinergia entre organismos e para uma maior reflexão sobre as medidas a implementar. A formalidade e pouca interação entre elementos no âmbito das reuniões do GTA poderá ter influenciado a sua participação nestes momentos, visto registar-se um decréscimo e mutação de presenças.

Estes dados mostram como as ferramentas que estão a ser utilizadas são importantes, mas poderão vir a ser melhoradas, potenciando o acompanhamento e a monitorização. Por outro lado, podem fornecer uma visão integrada do PEM que todos os atores referem como crucial. As ferramentas de acompanhamento e monitorização são boas embora haja espaço para as melhorar e adequar ao processo de implementação do PEM.

Relativamente à gestão e acompanhamento por eixo, podemos verificar que parece existir uma menor satisfação dos *stakeholders* contactados no eixo III - Políticas de coordenação dos fluxos migratórios e no eixo IV - Políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios, não sendo evidentes as razões desta insatisfação.



Apesar desta apreciação, é importante frisar que mesmo aqui a avaliação global é claramente positiva.

Gestão e Acompanhamento



Sugestões :

- Criação de grupos de trabalho temáticos, informais, que reúnam com mais periodicidade do que o GTA, para reflexão no âmbito da implementação das medidas;
- Potenciar a partilha e discussão de informação decorrente das reuniões do GTA;
- Aumentar a participação dos intervenientes e incrementar a discussão e reflexão sobre o PEM, através de momentos distintos (ex.: organização de um forum);
- Reportar a informação anualmente e durante o primeiro trimestre do ano seguinte, o que implica alterar procedimentos que estão definidos na Resolução do Conselho de Ministros;
- Reformular a Plataforma *online*, respondendo aos aspetos já identificados.

Respostas curtas a questões complexas

COMO FUNCIONOU A ARTICULAÇÃO DO GRUPO TÉCNICO DE ACOMPANHAMENTO DO PEM COM O ACM?

A articulação funcionou bem. De forma geral, é possível afirmar que existiu uma relação positiva entre o grupo técnico de acompanhamento e o ACM, I.P., tendo sido bastante eficaz na resolução dos problemas e necessidades. A disponibilidade do ACM, I.P. na mediação e articulação com as entidades é considerada importante pelas entidades. Há no entanto espaço para melhoria na clarificação e numa melhor definição do papel de coordenação entre o Grupo Técnico de Acompanhamento e do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

QUAL A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS MECANISMOS DE TRABALHO CONJUNTO E SINERGIAS ENTRE MINISTÉRIOS?

Os mecanismos de trabalho e sinergias entre ministérios ainda que avaliados de forma positiva, poderiam ser melhorados. O trabalho conjunto é valorizado e reconhecido como fulcral na execução de algumas das medidas, no entanto a articulação entre ministérios é considerada insuficiente face às necessidades. Para que o trabalho em conjunto pudesse ser mais efetivo seria necessário definir um ponto focal nos ministérios e que as mudanças inerentes às organizações não influenciassem, de forma significativa, a relação estabelecida. Deste modo, a estabilidade do representante dos ministérios revela-se como importante, bem como o reforço de articulação interna entre serviços dos próprios ministérios.

QUAL A EFICÁCIA DOS MECANISMOS INSTITUÍDOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL?

O envolvimento da sociedade civil foi procurado e é valorizado pelo grupo técnico de acompanhamento, mas não é evidente nos dados recolhidos como é realizado o processo de participação e quais os mecanismos concretos para que esta seja efetiva.

QUAIS OS ASPETOS MAIS E MENOS POSITIVOS DOS MECANISMOS DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DO PEM?

A relação de mediação e articulação entre o ACM, I.P. e os organismos intervenientes é o aspeto mais valorizado, por permitir uma resposta célere mas também uma gestão de recursos eficiente. De entre os aspetos menos positivos destaca-se: i) a Plataforma *online* que, ainda que encarada como uma ferramenta útil, necessita de melhorias no funcionamento; ii) as reuniões do grupo técnico de acompanhamento com as entidades

intervenientes de forma a potenciar o espaço de partilha e reflexão, bem como a apresentação de resultados a fim de se obter uma informação atualizada, global e apelativa sobre o grau de execução do PEM.

AS FERRAMENTAS DE ACOMPANHAMENTO E MONITORIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PEM SÃO ADEQUADAS?

As ferramentas de acompanhamento e monitorização são boas embora haja espaço para as melhorar e adequar melhor ao processo de implementação do PEM. Destacamos o contacto telefónico, presencial e por email realizado entre o ACM, I.P. e as entidades, o qual é avaliado como eficaz e eficiente na estruturação do trabalho, em grande parte devido à disponibilidade manifestada pelo ACM, I.P. na relação que mantém com os organismos.

A Plataforma *online* é outra das ferramentas desenvolvidas no âmbito do acompanhamento do PEM. Esta ferramenta é considerada como potencialmente útil e eficaz no reporte e sistematização de informação sobre as atividades realizadas no âmbito das medidas, o que permite uma maior facilidade no acompanhamento do seu grau de execução. No entanto, apresenta muitas fragilidades, mencionadas pelos elementos do GTA como sendo limitativas do processo de acompanhamento, monitorização e até visibilidade da execução.

Outro dos aspetos relativos ao acompanhamento e monitorização do Plano, prende-se com a periodicidade do reporte de informação, a qual é referida como sendo desajustada no tempo e no volume de informação solicitada, sendo sugerido que esta possa ser realizada anualmente e no primeiro trimestre do ano.

Por último, as reuniões do GTA são também um momento de acompanhamento e monitorização da execução das medidas. Maioritariamente são avaliadas como eficazes no cumprimento dos objetivos a que se propõem, nomeadamente para avaliação do grau de execução do Plano e conhecimento dos vários interlocutores dos organismos intervenientes, sendo que se considera poderem ser melhoradas como espaço de reflexão e partilha.

III. Resultados e Mudanças

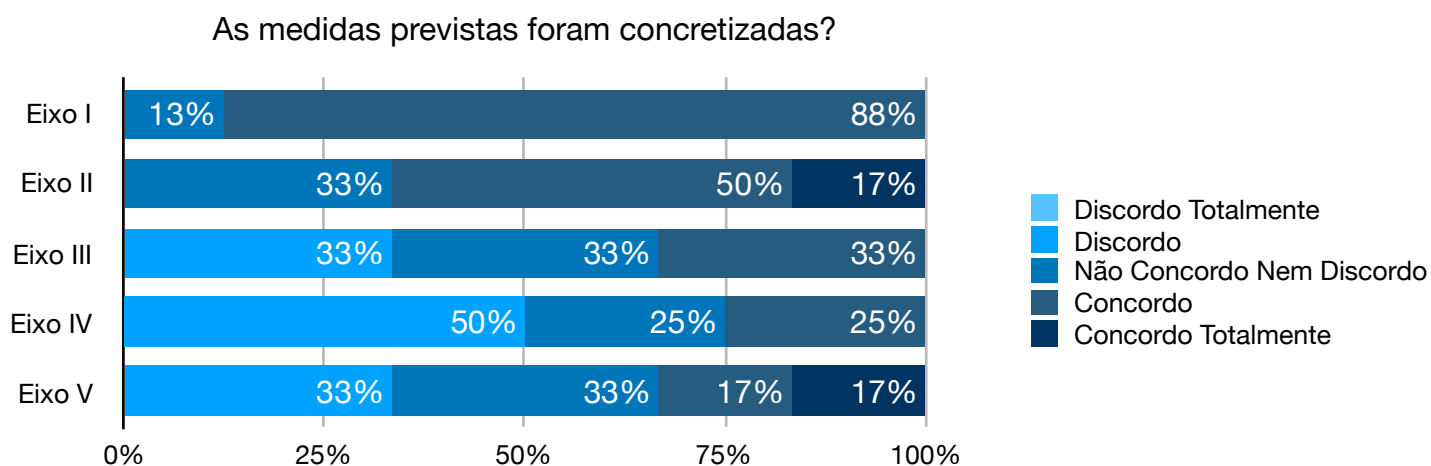
Questões, síntese e respostas...

Esta dimensão de análise assume especial relevância pois poderá permitir inferir sobre a contribuição que o PEM tem tido do ponto de vista das intervenções e das mudanças obtidas no processo de inclusão e integração dos migrantes.

De forma global, podemos dizer que existe a convicção de que o PEM poderá ter impacto elevado na vida dos cidadãos migrantes, caso sejam concretizados os seus objetivos. Quando os atores foram questionados sobre se os diferentes eixos permitiam alcançar os objetivos traçados, foi praticamente consensual a sua concordância. Existe assim o reconhecimento de que estes eixos continuam a ser os mais relevantes para atingir mudanças significativas, sobretudo porque abarcam as diferentes preocupações relativas ao processo de inclusão e integração.

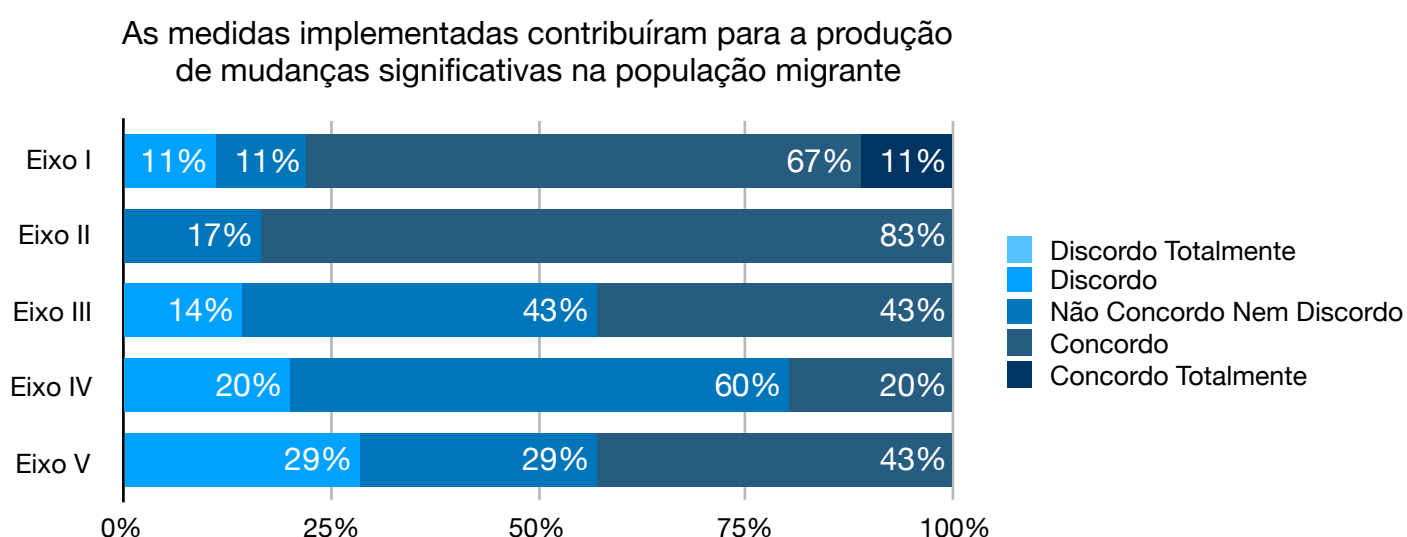
É importante referir que o PEM surge na sequência da implementação de dois Planos para a Integração de Imigrantes (2007-2010 e 2010-2013), o que justifica a sua atual abrangência. A ambição de responder estrategicamente e de forma adequada aos desafios impostos pela nova realidade migratória fez com que o seu âmbito intervenção fosse alargado, englobando assim as dinâmicas da Imigração e da Emigração.

Como já referido, os dados recolhidos permitem considerar que as medidas definidas são adequadas, não obstante na perceção dos intervenientes, existe necessidade de revisão e adequação de alguns dos indicadores. Nesse sentido, justifica-se que as reservas por parte dos atores existam sobretudo no que se refere à concretização das medidas, como se pode observar.



Em alguns dos eixos, designadamente no eixo III Políticas de coordenação de fluxos, no eixo IV Políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios, e no eixo V Políticas de reforço da ligação, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais emigrantes, as perceções de dificuldade de concretização das medidas situa-se entre os 60% e os 75% sendo significativo.

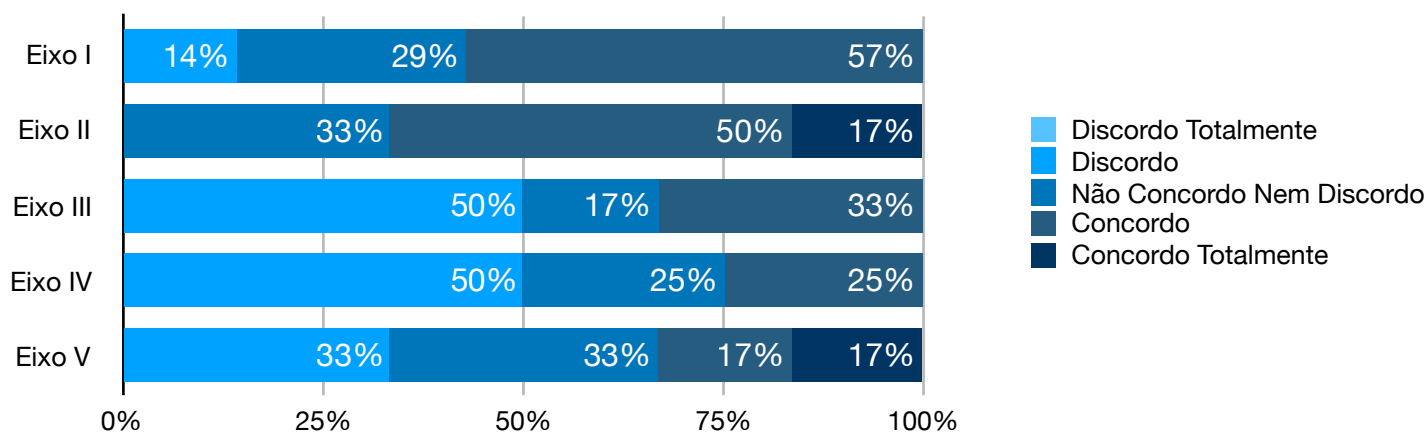
Estes dados devem ser cruzados com os dados relativos à estrutura e organização, quando se percebe a necessidade de uma melhoria na definição de indicadores pois a sua formulação pode condicionar a perceção de execução. Salienta-se os constrangimentos sentidos, e já mencionados anteriormente, ao nível da adequação e formulação de medidas, dos indicadores e da atribuição de intervenientes, os quais concorrem diretamente, e de forma negativa, na execução de determinadas medidas. Seria ainda importante explorar melhor porque os atores consideram que nestes eixos, em concreto, a concretização é menor.



Por consequência, na perspetiva dos atores os objetivos definidos também não são plenamente alcançados. Na análise realizada, se atentarmos ao nível de eficácia, entendida como a concretização de objetivos definidos no PEM, temos níveis de insatisfação significativos em praticamente todos os eixos do PEM.

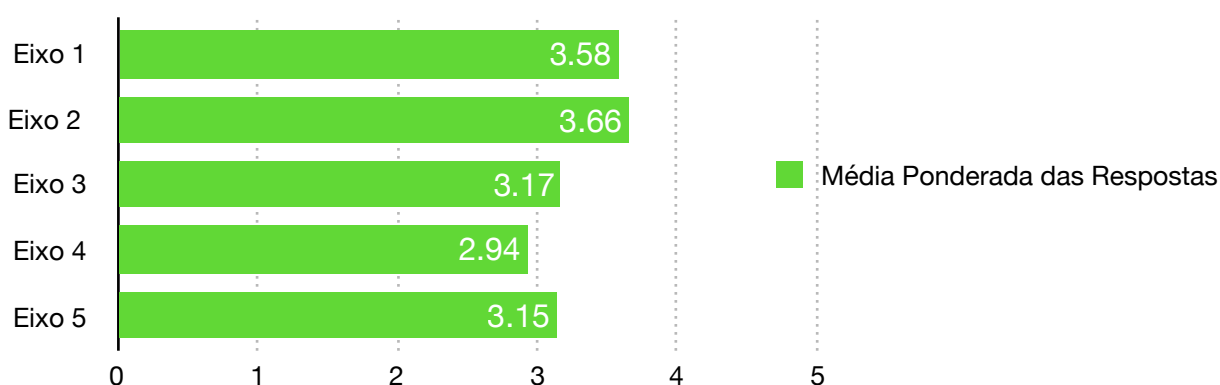
Não obstante, importa referir que, segundo a informação que consta no Relatório de Execução, referente a 2015 e 2016, o PEM apresenta um nível de eficácia significativo, com taxas de execução de 76% e 74% respetivamente.

Os objetivos definidos foram alcançados



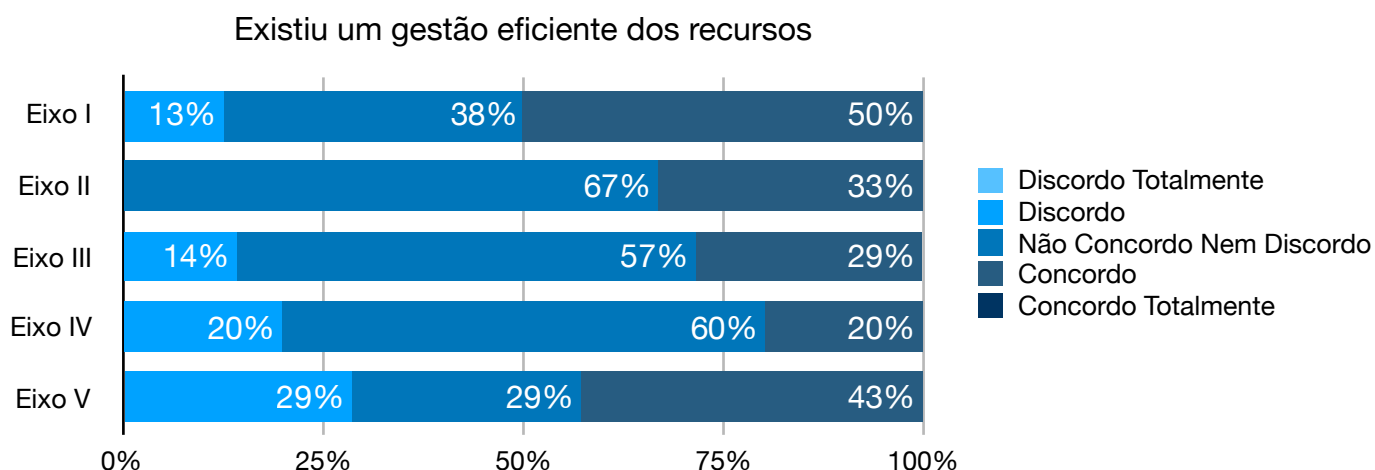
Estes dados revelam que existe uma preocupação e investimento por parte dos organismos envolvidos na prossecução dos objetivos propostos. Por outro lado, temos de ter em consideração que estamos numa avaliação intermédia, sendo que há níveis de não concretização expectáveis.

Resultados e Mudanças Obtidas



Destaca-se que os atores têm uma perceção positiva em relação aos *stakeholders* envolvidos no processo, como aliás ilustra o mapa de atores realizado pela equipa de avaliação. Encontram-se envolvidos 12 ministérios, diversas entidades da administração pública e sociedade civil. Ressalva-se que se tivermos em conta as sugestões realizadas nos pontos anteriores, o impacto da sua intervenção será ainda maior quanto mais se promover e reforçar a articulação entre os diversos *stakeholders*, com espaços de reflexão e ao nível da implementação das medidas.

Menos positiva é a perceção em relação à gestão eficiente dos recursos disponibilizados para o PEM. Como é possível ilustrar, há claramente alguma insatisfação neste aspeto que é transversal aos *stakeholders* e a todos os eixos estratégicos do PEM.



Com efeito, o PEM não possui financiamento próprio, sendo a gestão dos recursos da responsabilidade dos organismos intervenientes. Se é verdade que muitas das medidas contempladas do PEM já integravam a intervenção dos organismos, o que facilita a alocação dos recursos às respetivas ações, por outro lado a implementação das novas medidas do PEM provocou outra dinâmica ao nível da articulação entre organismos, com uma priorização de intervenções e uma responsabilidade acrescida no reporte da informação. O número reduzido ou limitado de recursos afetos aos organismos intervenientes, que são frequentemente alocados a outras funções dentro do seu próprio organismo, tem um impacto negativo ao nível de execução das medidas. É percecionado como insuficiente e com um sentimento de sobrecarga de trabalho ao nível da recolha, sistematização e reporte da informação para o PEM, tendo implicações ao nível do cumprimento de prazos.

Neste enquadramento é possível situar a perceção dos atores sobre os constrangimentos relativos à execução do PEM e das suas medidas. Na sua perspetiva os principais obstáculos e constrangimentos situam-se ao nível do momento da conceção das medidas, do número limitado de recursos afetos às mesmas e de fatores de ordem institucional. A falta de clarificação e/ou adequação de determinadas medidas, indicadores e intervenientes afeta de forma negativa a sua execução. A gestão interna ao nível dos recursos humanos e financeiros obriga ao estabelecimento de prioridades, as quais poderão nem sempre permitir a execução prevista das medidas. Fatores de ordem institucional, como a mobilidade e/ou alteração de funções dentro do próprio organismo ou alterações ao nível das prioridades estratégicas e políticas, poderão também condicionar a execução de determinadas medidas.

Em relação aos aspetos inovadores, os atores manifestam de forma positiva a visão integrada e intersetorial do PEM por permitir uma governação mais integrada e uma

menor dispersão de recursos. Os eixos prioritários são também considerados como inovadores pela abrangência nas respostas.

O PEM, enquanto instrumento político, tem como principal objetivo responder de forma articulada e transversal aos desafios da migração ao nível da integração, inclusão, captação e do regresso de emigrantes. Estes desafios fundamentam a divisão estratégica do Plano em cinco eixos prioritários por possibilitarem, como já referido, uma visão e intervenção integrada e intersectorial, permitindo a otimização de recursos, a criação de sinergias, fomentar a coesão e promover a reflexão entre todos os organismos que intervêm nesta área, de forma a melhor responderem às necessidades identificadas.

O PEM também foi inovador ao contemplar na sua ação a integração dos migrantes de nova geração e ao permitir que se valorizassem as suas competências. A nível metodológico, também é avaliado como positivo e inovador a relação estabelecida com outros órgãos que intervêm na mesma área, nomeadamente com o Conselho para as Migrações. O Conselho para as Migrações é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do ACM, I.P., e nas tomadas de decisão do conselho diretivo, assegurando a participação e colaboração de entidades públicas e privadas na definição e execução das políticas migratórias.

Na mesma perspetiva, os atores situam as boas práticas a disseminar precisamente na ação concertada e intersectorial, que emitem uma resposta mais efetiva às necessidades identificadas.

Na perceção dos atores, a oportunidade de aumentar a consciencialização e a literacia sobre migrações na população em geral, com vista a uma melhor inclusão e integração dos migrantes, constitui um desafio e uma oportunidade que o PEM representa para a política de integração e inclusão de migrantes. A probabilidade de ser alcançada depende em grande parte da divulgação do conhecimento e da sua mediatização, mas é fundamental para o sucesso das restantes políticas.

Por outro lado, o cruzamento e o alinhamento entre diferentes estratégias nacionais é, na perspetiva dos intervenientes, a oportunidade de contribuir para uma política integradora e coesa na política de integração e inclusão de migrantes.

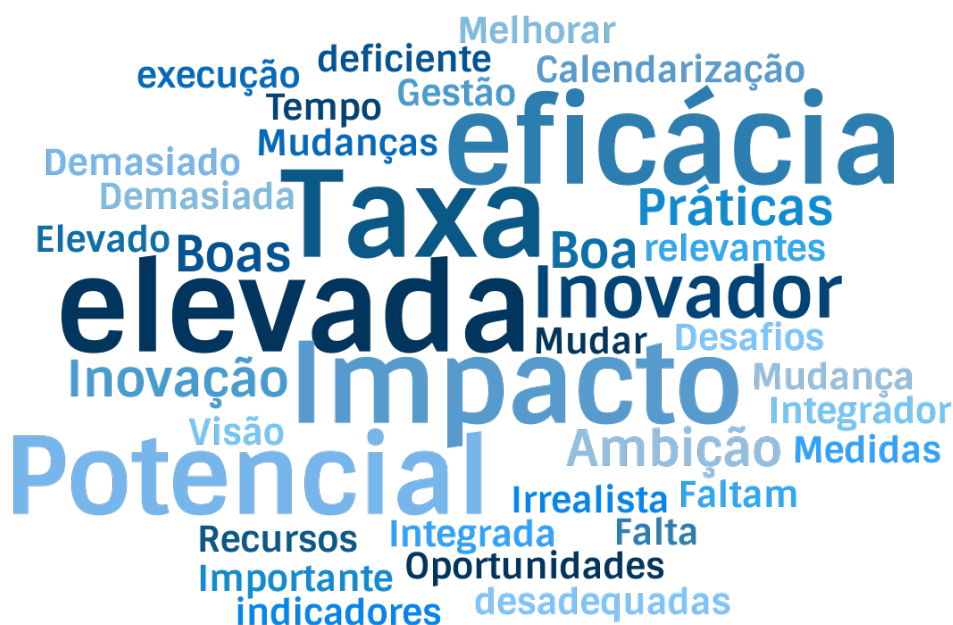
Do ponto de vista do impacto das medidas do PEM, é importante referir que o PEM não inclui indicadores de avaliação a esse nível, mas sobretudo orientados para a execução, o que poderá dificultar este tipo de leituras. O facto de ter uma taxa de eficácia positiva poderá permitir inferir sobre eventuais mudanças e impactos mas na realidade não é uma leitura que se possa fazer neste momento.

Ao nível dos impactos potenciais, a implementação do PEM poderá criar um aumento, melhoria e até adequação dos serviços, ações e mecanismos de apoio a migrantes, os quais provavelmente irão contribuir para a sua melhor integração e inclusão. A perspetiva integrada e intersetorial dos serviços e comunidades, com vista à promoção da igualdade e da cidadania, poderá ser outro impacto potencial para o qual o PEM poderá estar a contribuir com uma mudança na forma de pensar e agir sobre os problemas.

Gostaríamos no entanto de referir a necessidade de se avaliar efetivamente o impacto das medidas junto dos beneficiários das mesmas. Esta avaliação poderá permitir a redefinição de estratégias, medidas e ações para um próximo Plano.

Os principais desafios identificados prendem-se com o reforço do papel meritório de Portugal no quadro das políticas de inclusão e integração de migrantes, através de uma agenda pública e política sobre a migração e, nessa perspetiva, o PEM já é um contributo positivo.

Resultados e Mudanças



Sugestões

- Promover e potenciar a reflexão sobre a execução das medidas e os indicadores que não foram cumpridos;
- Potenciar a interpretação do PEM como um instrumento político, abrangente, dinâmico e facilitador de sinergias, ao invés de um instrumento que incorra no risco de ser percebido como uma “acumulação” de medidas dispersas e isoladas;
- Prever e potenciar a otimização dos recursos e a articulação entre entidades no âmbito de cada medida.
- Valorizar e fortalecer a visão integrada e intersetorial do PEM – promoção da colaboração intersetorial;
- Promover uma avaliação de impacto das medidas.

Respostas curtas a questões complexas

OS EIXOS DO PEM CONTINUAM A SER OS MAIS RELEVANTES PARA A PRODUÇÃO DE MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS?

Os eixos do PEM são relevantes e traduzem as preocupações mais significativas em relação às políticas de migração. Os cinco eixos permitem a abrangência de diferentes áreas de intervenção e podem implicar mudanças substantivas no processo de integração.

HÁ STAKEHOLDERS CHAVE PARA OS OBJETIVOS DO PEM QUE NÃO ESTEJAM ENVOLVIDOS OU SUFICIENTEMENTE ENVOLVIDOS NO PEM?

O PEM é bastante integrador no que respeita à inclusão de organismos com intervenção no âmbito da migração. No processo foram envolvidos 12 ministérios, diversas entidades da administração pública e sociedade civil. Os organismos da sociedade civil devem aparecer com maior evidência na conceção, implementação e monitorização do Plano, pois não é evidente o seu contributo. Pensamos que o impacto da intervenção será potenciado, se existir um robustecer da articulação entre os diferentes *stakeholders*, desde a reflexão e conceção até à implementação das medidas.

AS MEDIDAS DO PEM REVELARAM-SE AS MAIS RELEVANTES FACE AOS OBJETIVOS DO MESMO?

As medidas do PEM são consideradas como relevantes para o alcance dos seus objetivos. A relevância do PEM encontra-se justificada por este ser um instrumento que abrange as diversas realidades e que pretende responder aos múltiplos desafios migratórios actuais. No entanto, é importante salientar que o período de ação do PEM é alargado (2015-2020) e que os contextos e realidades migratórias estão em constante mutação, pelo que é necessária sensibilidade na definição de prioridades e possível adequação de determinadas medidas.

QUAL A TAXA DE CONCRETIZAÇÃO DAS MEDIDAS DO PEM?

Relativamente ao nível de concretização de indicadores e alcance dos objetivos propostos, importa referir que, segundo a informação que consta no Relatório de Execução, referente a 2015 e 2016, o PEM apresenta um nível de eficácia significativo, com taxas de execução de 76% e 74% respetivamente. Estes valores reforçam o empenho dos organismos intervenientes na concretização e prossecução dos objetivos propostos, muitos dos quais já se enquadravam no seu âmbito de intervenção e se encontravam incluídos dos seus Planos de Atividades.

QUAIS OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS E CONSTRANGIMENTOS À EXECUÇÃO DO PEM E DAS SUAS MEDIDAS?

Os principais obstáculos e constrangimentos situam-se ao nível da conceção das medidas, do número limitado de recursos afetos e de fatores de ordem institucional. Assim, a falta de clarificação e/ ou adequação de determinadas medidas, indicadores e intervenientes afeta de forma negativa a sua execução. A gestão interna ao nível dos recursos humanos e financeiros obriga ao estabelecimento de prioridades, as quais nem sempre poderão permitir a execução prevista das medidas. Fatores de ordem institucional, como a mobilidade e/ ou alteração de funções dentro do próprio organismo ou alterações ao nível das prioridades estratégicas e políticas, poderão também condicionar a execução de determinadas medidas.

EXISTIU UMA BOA GESTÃO DOS RECURSOS DISPONIBILIZADOS NO ÂMBITO DO PEM?

A gestão dos recursos disponibilizados é da responsabilidade dos organismos intervenientes mas é percecionada como insuficiente. Se é verdade que muitas das medidas contempladas do PEM já integravam a intervenção dos organismos, o que facilita a alocação dos recursos às respetivas ações, por outro lado veio incutir outra dinâmica ao nível da articulação entre entidades, priorização de intervenções e responsabilidade acrescida no reporte da informação. Existe, no entanto, um número

limitado de recursos afetos aos organismos intervenientes com responsabilidades ao nível da concretização de medidas que pode interferir no nível de execução das mesmas. Os mesmos recursos são frequentemente alocados noutras funções dentro do seu organismo, o que dificulta a execução das medidas, com implicações ao nível do cumprimento de prazos.

QUAIS OS ASPETOS MAIS INOVADORES QUE RESULTAM DA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PEM?

Um dos aspetos mais inovadores do PEM centra-se na abrangência do seu campo de ação, expressos nos eixos definidos como as políticas de integração e promoção de imigrantes e de novos nacionais, políticas de coordenação de fluxos migratórios, políticas de reforço da legalidade migratória, para a qualidade dos serviços migratórios e políticas de incentivo, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais emigrantes. O outro aspeto mais inovador reside na visão integradora e intersetorial do Plano, com potencial para permitir o encontro, a reflexão e a construção conjunta de estratégias por todos os organismos que intervêm nesta área.

QUAIS AS BOAS PRÁTICAS QUE DEVERIAM SER DISSEMINADAS?

A visão e princípios metodológicos do PEM são consideradas boas práticas a disseminar, pois poderão permitir a otimização de recursos e uma intervenção articulada, integrada e que responda de forma consistente às necessidades identificadas neste âmbito. Em última análise, esta metodologia possibilitará obter uma leitura global da intervenção na área da migração.

QUAIS AS PRINCIPAIS MAIS-VALIAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES QUE O PEM REPRESENTA PARA A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO E INCLUSÃO DE MIGRANTES?

A oportunidade de aumentar a consciencialização e a literacia sobre migrações na população em geral, com vista a uma melhor inclusão e integração dos migrantes, é simultaneamente um desafio e uma oportunidade. A probabilidade de ser alcançada depende, em grande parte, da divulgação do conhecimento e da sua mediatização. O PEM poderá também representar a oportunidade de se estabelecerem pontes entre estratégias nacionais, o que poderá contribuir para uma política integradora e coesa neste âmbito.

QUE IMPACTOS DE CURTO/MÉDIO PRAZO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PEM?

Os potenciais impactos são previstos ao nível do aumento, melhoria e adequação dos serviços de apoio a migrantes, os quais contribuem favorável e potencialmente para uma

melhor integração e inclusão dos mesmos. A contribuição para a igualdade e cidadania é também considerado, como sendo um impacto potencial da implementação do PEM.

OS INDICADORES USADOS NO PEM SÃO OS MAIS ADEQUADOS À MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E IMPACTO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO?

Através da análise dos indicadores atribuídos às medidas do PEM é possível concluir que, na sua maioria, estes encontram-se mais orientados para a execução, faltando indicadores mais adequados para a monitorização e avaliação de potenciais mudanças e/ou impactos.

Conclusões e Recomendações

Como resultado da análise a toda a informação recolhida, sistematizada e analisada, é possível identificar um conjunto de conclusões e recomendações, a diferentes níveis, que decorrem da implementação do PEM.

Principais conclusões

Para facilitar a leitura e a incorporação desta em futuros documentos de reflexão ou mesmo operacionais do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., decidimos sistematizar as recomendações nas três categorias ou dimensões de análise criadas neste processo de avaliação e que estruturaram o plano de avaliação, instrumentos de recolha de informação e análise dos dados recolhidos:

- I. Estrutura e Organização
- II. Gestão e Acompanhamento
- III. Resultados e Mudanças

Comecemos, no entanto, por um conjunto de conclusões de âmbito mais genérico. O PEM responde de facto a uma necessidade real e que é reconhecida pela esmagadora maioria dos *stakeholders*, sendo que as áreas que priorizou e por que se organizou são consideradas relevantes também para a maioria dos atores-chave contactados. Se podemos encontrar algum nível de dissonância neste aspeto, diríamos que este surge apenas na relevância de tratar as questões da emigração no âmbito do PEM. No entanto, as opiniões dissonantes são em significativamente menor número e a discordância surge, muitas vezes, mais pela forma como as questões foram incluídas do que pela necessidade de tratar as mesmas.

Continuando a reflexão em torno da estrutura e organização do PEM, temos que as medidas constantes são consideradas adequadas aos objetivos expressos do PEM, mas há aparentes questões sobre a adequação dos indicadores escolhidos.

Ainda no que diz respeito à estrutura do PEM, há questões que se levantam em torno da adequação dos intervenientes (principalmente nalguns dos eixos) e é ainda mais evidente uma convicção que a calendarização para a execução do PEM pode ser melhorada.

Pensa a equipa de avaliação que muitas destas questões e/ou fragilidades que se apontam ao atual PEM estão ancoradas numa questão também ela estrutural: o PEM é na sua natureza e objetivos enunciados um plano estratégico, mas as medidas e a sua construção misturam, muitas vezes, dimensão estratégica com uma dimensão já operacional. Tal facto cria uma certa “ambiguidade” que é transversal a todo o PEM e o fragiliza enquanto instrumento de planeamento estratégico.

Talvez seja por estas razões que os níveis de satisfação dos *stakeholders* com a estrutura do PEM não são totais e algumas reservas tenham sido verbalizadas e escritas durante o processo de recolha de informação.

Uma segunda dimensão de análise foi a relacionada com a “Gestão e Acompanhamento”. Genericamente, esta é uma dimensão onde a avaliação é mais positiva do que a das questões de estrutura em três dos cinco eixos do PEM, mas onde existem alguns pontos que mereceram alguma atenção dos *stakeholders* relevantes nesta área.

Há uma aparente maior insatisfação nesta dimensão em dois eixos do PEM, o III e o IV (Políticas de coordenação dos fluxos migratórios e Políticas de Reforço da Legalidade Migratória e Qualidade dos Serviços Migratórios), e explorar as razões desta menor satisfação será importante. Embora seja importante frisar que mesmo aqui a avaliação global é claramente positiva.

A Gestão e Acompanhamento são pontos claramente bem avaliados pelos *stakeholders* mas há uma dimensão que é, nitidamente na perceção destes uma área de melhoria ou talvez apenas a necessitar de clarificação: a coordenação entre o Grupo Técnico de Acompanhamento e o Alto Comissariado para as Migrações., I.P. Com efeito, nesta dimensão há uma “atomização” entre respostas positivas, negativas, mas principalmente, de indefinição ou não tomada de posição clara. Talvez um trabalho ao nível dos processos de comunicação e de criação de fluxos de democratização no acesso à informação seja o suficiente para melhorar esta questão.

Finalmente, as questões relativas à dimensão de “Resultados e Mudanças”. Aqui temos algumas questões previsíveis como uma menor concretização, afinal estamos numa avaliação intermédia, mas também outras que devem ser “atacadas” de pronto, corrigindo possíveis disfunções do processo de implementação do PEM.

Começamos pela questão da gestão eficiente dos recursos (humanos e financeiros), onde há claramente alguma insatisfação neste aspeto que é transversal aos *stakeholders* e a todos os eixos estratégicos do PEM.

Quanto à eficácia, entendida como a concretização de objetivos definidos no PEM, temos que se há níveis de não concretização expectáveis numa avaliação intermédia, temos níveis de insatisfação, que devem merecer a nossa atenção, em praticamente todos os eixos do PEM. Esta situação entra em aparente contradição com a taxa de execução registada e pode estar relacionado com questões como a comunicação desses dados é efetuada ou à falta de ponderação dos atores com o facto de estarmos num momento intermédio de implementação.

A perspetiva global da equipa de avaliação é que o PEM é um instrumento estratégico que “faz sentido” e é relevante face aos objetivos a que se propõe. O PEM tem o potencial de promover mudanças significativas, planeadas e não planeadas, na área das migrações e é um instrumento que ,deve ser inspirador e orientador de toda a intervenção nesta área. Gostaríamos de salientar seis evidências que nos marcaram ao longo do processo avaliativo:

- ▶ A noção clara na necessidade da existência de um instrumento de planeamento estratégico na área das migrações
- ▶ A valorização do princípio e práticas de envolvimento que se procurou ter nas fases de planeamento e implementação do PEM. Mesmo os mais críticos e os que aspiram a maior participação reconhecem o esforço e a defesa do princípio no âmbito do PEM
- ▶ A estrutura do PEM é, neste momento, ambígua, misturando dimensão estratégica e operacional
- ▶ Necessidade de redefinir um modelo de monitorização do PEM que seja mais acessível e garanta maior compreensão da implementação no seu todo, e que gere menos resistência quanto à relevância e adequação dos indicadores utilizados
- ▶ O reconhecimento do potencial transformador e de impacto deste instrumento, caso as medidas sejam efetivamente implementadas com sucesso, e o PEM ganhe espaço e peso específico na definição de políticas e medidas de política nesta área;
- ▶ Foi impossível recolher boas-práticas junto dos *stakeholders*, pois mesmo as práticas mais “interessantes” foram sistematicamente consideradas demasiado recentes e sem evidências de impacto efetivo.

Com o objetivo de facilitar e destacar aquelas que consideramos serem as principais conclusões retiradas do trabalho efetuado, organizámos as mesmas num quadro-síntese.

Dimensões	Principais Conclusões
Estrutura e Organização	O PEM tem uma estrutura por eixos e uma organização que é adequadas aos seus objetivos
	O PEM tem uma bateria significativa de indicadores de execução mas uma ausência quase total de indicadores e métricas que permitam mensurar <i>outcomes</i> e impactos.
	Os Eixos existentes são relevantes e adequados, com medidas relevantes e envolvendo os atores com intervenção e/ou competências necessárias à intervenção.
	A calendarização poderá ser melhorada pois foi na generalidade considerada pouco razoável e potenciadora de uma pressão desadequada para uma execução muitas vezes menos consciente ou reflexiva.
	Algumas das medidas parecem desalinhadas face às prioridades e opções políticas atuais. É importante compreender que existiram mudanças nas orientações e prioridades na política pública em Portugal neste domínio.
	Há uma mistura entre dimensões estratégica e operacional que retira coerência e consistência ao PEM e cria uma certa confusão nalguns atores.
Gestão e Acompanhamento	Esta é uma área onde há uma valorização dos mecanismos de colaboração entre Ministérios e onde os princípios que a suportam são valorizados por todos os atores ouvidos.
	As ferramentas de acompanhamento e monitorização são boas embora haja espaço para as melhorar e adequar ao processo de implementação do PEM.
	A articulação entre GTA e ACM, I.P. funcionou relativamente bem e é reconhecida como uma boa forma de trabalho, mas há espaço para melhoria (principalmente olhando à perceção dos <i>stakeholders</i> nalguns eixos)
	O envolvimento da sociedade civil foi procurado, houve atividades nesse sentido e é valorizado, mas nem sempre conseguido na plenitude.
	A Gestão e Acompanhamento são pontos claramente bem avaliados pelos <i>stakeholders</i> mas há espaço para melhoria. Desde logo ao nível dos instrumentos e mecanismos utilizados (como por exemplo, a plataforma online)
	Há uma questão chave que é a menor ou ausência de participação das estruturas de decisão política locais. Sem uma ligação forte ao poder político e à possibilidade de influenciar as medidas de política pública, a eficácia e o impacto potencial do trabalho dos grupos fica fortemente diminuída.
Resultados e Mudanças	Convicção clara de que o PEM poderá ter impacto elevado na vida dos cidadãos migrantes, caso sejam concretizados os seus objetivos.
	Existe alguma menor informação ou apenas convicção de que o processo de implementação do PEM não esteja a ser tão eficiente quanto o desejável. Há eixos onde 80% dos inquiridos pensa claramente que não ou revela desconhecimento ou dúvida neste aspeto.

Recomendações para o futuro...

Vejamos agora que recomendações deixaríamos neste momento organizadas de forma análoga às conclusões:

Dimensões	Recomendações
Estrutura e Organização	Reforçar a dimensão estratégica do PEM. Ter um PEM apenas centrado na dimensão estratégica, com objetivos estratégicos e estratégias bem definidas e, quando muito, uma tipificação das medidas a implementar. Estas estratégias deveriam ser depois operacionalizadas em planos de ação anuais autônomos deste plano estratégico.
	Excluir ou redefinir algumas das medidas e mesmo algum eixo (caso se opte por manter a atual estrutura do PEM, ex: eixo V) para estarem em consonância com as prioridades e orientações políticas atuais em matéria de migrações.
	Centrar o PEM mais em mudanças de que em realizações. A estrutura está demasiado centrada na sua dimensão operacional e por isso com muitos indicadores de realização e uma quase ausência de indicadores de resultado/mudança.
Gestão e Acompanhamento	Criar mecanismos eficazes de circulação da informação e conhecimento para criar maior envolvimento dos diferentes <i>stakeholders</i> com o processo.
	Melhorar a plataforma <i>online</i> nas suas limitações mas também incentivar e promover a sua efetiva utilização pelos diferentes <i>stakeholders</i> . Só assim poderá ser melhorada a plataforma e as suas potencialidades e limitações realmente verificadas.
	Criação de grupos de trabalho temáticos para aprofundamento de alguns temas.
	Criar Mecanismos de Gestão e Acompanhamento que promovam o acesso à informação relevante de forma “amigável” para os diferentes intervenientes, por forma a promover a real utilização desta informação.
Resultados e Mudanças	Ter um “barômetro de resultados e mudanças”, organizado num <i>dashboard</i> que sistematize de forma visual as principais mudanças e indicadores de <i>outcome</i> e <i>impacto</i> .
	Criar um sistema de validação de boas-práticas com critérios bem definidos que permitam a identificação, caracterização e replicação (quando possível) das mesmas.

Dimensões	Recomendações
	Atuar proativamente para que o PEM se assuma um instrumento político, abrangente, dinâmico e facilitador de sinergias, evitando que se transforme num instrumento que seja uma “acumulação” de medidas dispersas e isoladas
	Desenvolver mecanismos que tornem mais evidente e materializem o princípio da participação e colaboração entre Estado e sociedade civil o que aumentará o potencial do PEM como instrumento de efetiva mudança social, sem prejuízo do envolvimento que já existe do Conselho para as Migrações.

É importante salientar que estas conclusões e recomendações têm em atenção o facto de estarmos perante uma avaliação intercalar e, que o esforço deverá ser o de contribuir para o replaneamento e melhoria continua do processo de desenho, gestão e implementação do PEM.

