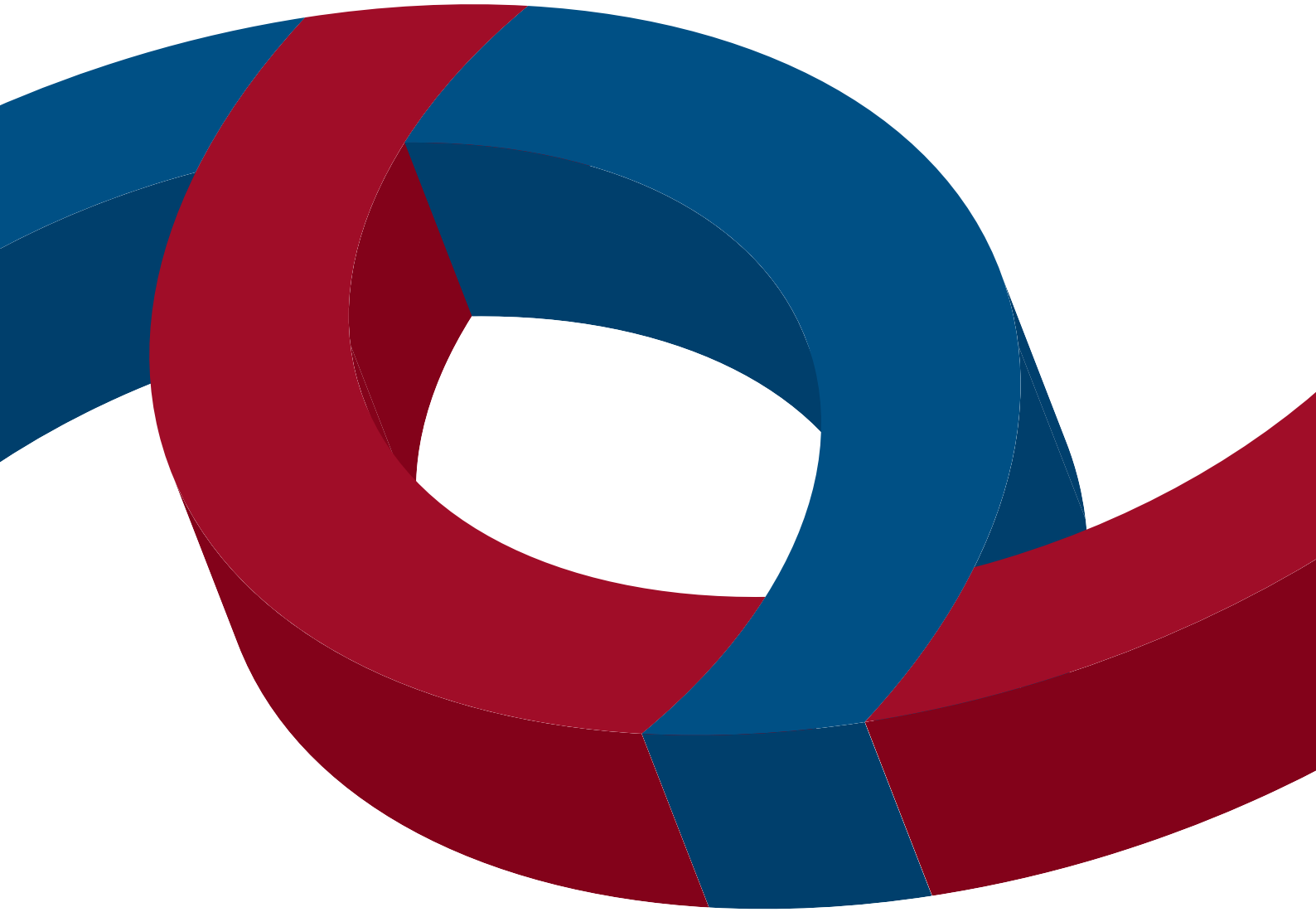
RESULTADOS E IMPACTO
PROGRAMA CIDADANIA ATIVA
OUTCOMES AND IMPACT

FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN
CIDADANIA ATIVA

ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY
eea
grants



RESULTADOS E IMPACTO
PROGRAMA CIDADANIA ATIVA
OUTCOMES AND IMPACT

Sumário Executivo do
"Estudo de Avaliação de Resultados e Impacto Previsível do Programa Cidadania Ativa",
elaborado pelo Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) em 2016

Executive Summary of the
"Evaluation Study of the Outcomes and Likely Impact of the Cidadania Ativa (Active Citizenship)
Programme", carried out by Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) in 2016

FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN
CIDADANIA ATIVA

ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY
eea
grants

Lisboa, Janeiro 2017

EQUIPA DE AVALIAÇÃO
Catarina Pereira
Rui Godinho
Gisela Ferreira
Ana Simões
João Guerreiro
A. Oliveira das Neves

EDIÇÃO
Fundação Calouste Gulbenkian
Av. Berna, 45A
1067-001 Lisboa, Portugal
Tel. (+351) 21 782 3000
www.gulbenkian.pt
cidadaniaativa@gulbenkian.pt

AUTOR
Instituto de Estudos Sociais e Económicos

GRAFISMO
Paulo Emiliano

IMPRESSÃO
(ainda não temos)

ISBN
978-989-8807-36-6

DEPÓSITO LEGAL
(ainda não há)

TIRAGEM
500 exemplares

© Fundação Calouste Gulbenkian 2017

A informação e opiniões apresentadas neste relatório são as dos autores e não refletem necessariamente a posição da Fundação Calouste Gulbenkian

EVALUATION TEAM
Catarina Pereira
Rui Godinho
Gisela Ferreira
Ana Simões
João Guerreiro
A. Oliveira das Neves

EDITION
Calouste Gulbenkian Foundation
Av. Berna, 45A
1067-001 Lisboa, Portugal
Tel. (+351) 21 782 3000
www.gulbenkian.pt
cidadaniaativa@gulbenkian.pt

AUTHOR
Instituto de Estudos Sociais e Económicos

DESIGN
Paulo Emiliano

PRINTING
(ainda não temos)

ISBN
978-989-8807-36-6

LEGAL DEPOSIT
(ainda não há)

PRINT RUN
500

© Calouste Gulbenkian Foundation 2017

The information and views set out in this report are those of the authors and do not necessarily reflect the position of the Calouste Gulbenkian Foundation

ÍNDICE / CONTENTS

Sumário Executivo do "Estudo de Avaliação de Resultados e Impacto Previsível do Programa Cidadania Ativa" 5

I. Introdução 7

II. Resposta às Questões de Avaliação 9

III. Síntese e Recomendações 24

Executive Summary of the "Evaluation Study of the Outcomes and Likely Impact of the Cidadania Ativa Programme" 31

I. Introduction 33

II. Answers to the Evaluation Questions 35

III. Final Balance and Recommendations 50

Sumário Executivo do "Estudo de Avaliação de Resultados e Impacto Previsível do Programa Cidadania Ativa"

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivos e âmbito da Avaliação

A condução do Estudo de Avaliação de Resultados e de Impacto Previsível do Programa Cidadania Ativa (PCA) foi norteada pelos seguintes objetivos gerais:

- alcançar uma leitura e avaliação crítica das realizações, resultados e impactos previsíveis da implementação do Programa, ao nível do (i) reforço organizacional das ONG e do (ii) impacto social;
- contribuir para uma melhor preparação de eventuais futuros programas ou intervenções similares.

Estes objetivos materializam-se num conjunto de Questões de Avaliação que enfatizam o enfoque no conhecimento e interpretação dos resultados alcançados e, simultaneamente, reforçam a importância da Avaliação para a formulação de recomendações sobre aspetos a melhorar em futuras intervenções/ programas dirigidos ao fortalecimento das organizações da sociedade civil. A Figura seguinte apresenta os critérios e matérias cobertas pelas Questões de Avaliação, segundo as quais se estrutura a apresentação das conclusões da Avaliação, explanadas neste documento.

Relevância dos objetivos e Prioridades do Programa	Eficácia das Intervenções do Programa em matéria de:	Eficiência na aplicação dos recursos tendo em conta:
• Face à realidade da Sociedade Civil e ao perfil de dificuldades sentidas pelas suas organizações (QA.1). • Face a necessidades/carências permanentes da sociedade portuguesa em que as ONG podem dar uma contribuição decisiva (QA.2). • Para a resposta a lacunas (áreas não cobertas), constituindo uma mais valia em relação aos programas de apoio existentes (QA.3).	• Adequação dos projetos à consecução dos objetivos e prioridades do PCA (QB.1) • Cumprimento das metas previstas no Programa e nos projetos (QB.2) • Cumprimento dos objetivos financeiros de afetação dos recursos por áreas prioritárias (QB.3). • Capacidade de mobilização das pequenas organizações e regiões menos favorecidas do País (QB.4).	• Influência e efeitos do PCA no lançamento e realização dos projetos (QC.1). • Avaliação do "Value for Money" (retorno do investimento) do Programa e em cada um dos seus domínios de atuação (QC.2). • Resultados do Programa face aos recursos despendidos (benchmarking) – QC.3

Incorporação de objetivos horizontais e temáticos específicos	Desempenho/Qualidade do Sistema de Gestão, no que respeita a:	Efeitos e impactos previsíveis do Programa, em relação a:
• Objetivos transversais: boa governação, desenvolvimento sustentável e igualdade de género (QD.1). • Temáticas específicas: tolerância e compreensão intercultural, discurso e crime de ódio, assédio sexual, racismo e xenofobia, homofobia, violência contra mulheres, etc. (QD.2).	• Dispositivo regulamentar e manuais de apoio (QE.1). Papel e apoio da Unidade de Gestão (QE.2). • Modelo de avaliação dos projetos (QE.3). Sistema de gestão, acompanhamento e controlo do Programa (QE.4). • Plano de comunicação e medidas de publicitação dos apoios (QE.5). • Mobilização dos recursos da Fundação e articulação com as suas atividades (QE.6).	• Melhoria do conhecimento do setor e da capacidade, independência, visibilidade e sustentabilidade das organizações beneficiárias (QF.1). • Capacidade e sustentabilidade das organizações beneficiárias e, consequentemente, do Setor em geral (QF.2). • Construção de relacionamentos perenes e úteis entre organizações (QF.3). • Melhoria do conhecimento e implementação de novas práticas, em resultado da cooperação bilateral com os países financiadores (QF.4). • Promoção de ligações duradouras no futuro, incluindo a realização de projetos comuns (QF.5). • Melhoria do bem-estar das populações e grupos-alvo em que incididiu (QF.6). • Inovação e mudança social, designadamente através de replicação e escalabilidade de projetos (QF.7).

A Avaliação incide sobre a totalidade do período de implementação do Programa (março de 2013 a julho de 2016) e cobre o universo de 113 projetos, distribuídos por quatro Domínios de atuação, e 12 Iniciativas de Cooperação Bilateral (total de iniciativas concluídas à data de Avaliação, no universo de 27 apoiadas pelo Programa).

I.2. Roteiro Metodológico

A abordagem metodológica adotada valorizou uma perspetiva multi-método, com recurso a várias fontes e métodos de recolha e análise de informação, que permitiram enriquecer a Avaliação com diferentes perspetivas e conhecimentos sobre as matérias em estudo, em particular:

- Exploração de informação de *Desk research* (incluindo a análise aprofundada do material documental de uma amostra de 50 projetos) e do Sistema de Informação do Programa.

Desk research

- Realização de dois ciclos de entrevistas a atores-chave implicados na conceção, gestão e no acompanhamento do Programa, incluindo na relação com o Mecanismo Financeiro.

Entrevistas

- Aplicação e análise dos resultados do Questionário às Entidades Beneficiárias e respetivos projetos, cuja adesão se traduziu numa taxa de resposta global a rondar os 81%.

Questionário às Entidades Beneficiárias

- Realização de 12 Estudos de caso, com a auscultação de representantes das Entidades Beneficiárias, Entidades Parceiras e de uma amostra de destinatários finais (quando aplicável), para além da análise dos respetivos Dossiers de Projeto.

Estudos de caso

- Análise *benchmarking* de outros instrumentos de financiamento de apoio a organizações da sociedade civil.

Benchmarking

- *Focus group* com Entidades Beneficiárias de projetos dos vários Domínios de atuação do PCA, centrado na discussão dos pontos críticos da Avaliação e respetivas recomendações para o futuro do Programa.

Focus group

II. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

II.1. Relevância do Programa

QA.1 - Os objetivos e prioridades definidos inicialmente no Programa ou acrescentados posteriormente ("emprego jovem") foram adequados à realidade da Sociedade Civil e ao perfil de dificuldades sentidas pelas suas organizações?

Esta Questão de Avaliação compreende duas dimensões de adequação dos objetivos e prioridades do PCA: *(i)* à realidade da sociedade civil e *(ii)* ao perfil de dificuldades das ONG.

Os objetivos e eixos prioritários da intervenção do PCA foram definidos tendo presente o quadro de referência estabelecido pelos EEA Grants e as principais necessidades de intervenção identificadas através de consulta formal a ONG representativas da sociedade portuguesa, na fase da preparação do PCA.

A estrutura de Domínios de atuação do PCA apresenta-se especialmente adequada às principais dimensões-problema e necessidades de intervenção geralmente reconhecidas à sociedade portuguesa, nomeadamente: défice de participação democrática; insuficiente incorporação nas práticas individuais e coletivas de princípios da justiça social e da sustentabilidade; e debilidade dos mecanismos de apoio à empregabilidade e inclusão dos jovens.

A diversidade de tipologias de intervenção (nomeadamente, nos Domínios de atuação referentes à Promoção dos valores democráticos e do Reforço da eficácia das ONG), a par da recomendação da salvaguarda de objetivos transversais (Boa governação, Desenvolvimento sustentável e Igualdade de género) nos projetos, assegurou uma adequada focagem do Programa nos apoios proporcionados ao objetivo central de fortalecimento da sociedade e das suas organizações. A diversidade referida contribui, também, para os vetores de atuação prioritários do Domínio da Inclusão Social e Emprego inscritos no Acordo de Parceria (políticas preventivas e/ou intervenção precoce; e políticas reparadoras e/ou de ativação, nomeadamente visando criar condições para a integração de segmentos populacionais).

No conjunto, as áreas de atividade das ONG com projetos financiados abrangem as áreas definidas pelo Programa e os destinatários-alvo do PCA. O PCA optou por não contemplar nas prioridades de intervenção as áreas complementares elegíveis da Provisão de Serviços Básicos e Ambiente e Alterações Climáticas previstas nos Termos de Referência/Áreas programáticas dos EEA Grants. No entender da Equipa de Avaliação, esta opção não diminui a adequação do Programa às necessidades da sociedade civil portuguesa nem o apoio às ONG que atuam nessas áreas.

Relativamente à segunda dimensão de adequação, o campo de prioridades do PCA e a heterogeneidade de projetos-tipo, iniciativas e ações contemplados para apoio, permitiram melhorar os níveis de capacitação

das ONG na resposta às dificuldades existentes contribuindo, p.ex., para reforçar a sua influência em processos de decisão política a nível nacional (justiça, direitos das minorias, combate às discriminações,) e local (disseminação de práticas de orçamento participativo, melhores respostas sociais para grupos específicos da população, melhor articulação em redes/parceria, estímulo ao empreendedorismo,).

QA.2 - As áreas prioritárias de intervenção do Programa corresponderam a necessidades/carências prementes da sociedade portuguesa em que as ONG podem dar uma contribuição decisiva?

O PCA tem um racional de intervenção refletido na arquitetura de Domínios de atuação e nas áreas temáticas do Programa, associadas ao triângulo Democracia/Igualdade/Direitos, que correspondem a carências reconhecidas da sociedade civil portuguesa, as quais se situam em áreas predominantes da missão e atividades das ONG.

O perfil de projetos e intervenções enquadrado pelos domínios de prioridade do Programa concretizou-se através de uma distribuição tipológica dos projetos aprovados com significativa aderência às principais necessidades/ carências existentes em matéria de participação democrática, justiça social, sustentabilidade e empregabilidade/inclusão social: (i) Inclusão social (23%); (ii) Capacitação das ONG (13,3%); (iii) Direitos humanos e não discriminação (9,7%); (iv) Empreendedorismo (9,7%); (v) Empregabilidade (8%); e (vi) Democracia participativa (8%). As intervenções ligadas ao Domínio A — *advocacy* (4,4%) e cooperação com entidades públicas (1,8%) são pouco representativas, apesar de constituírem lacunas estruturais na articulação ONG-Estado.

As dinâmicas de candidatura do PCA foram expressivas tanto em termos globais (em volume financeiro cerca de seis vezes superior à dotação programada, incluindo o reforço via Domínio D: Apoio à Empregabilidade e Inclusão de Jovens), como nos diversos Domínios de atuação. A análise da procura revelada (centrada nas candidaturas admitidas) aponta para a existência de dinâmicas de iniciativa de projetos que sugerem que poderia ter-se justificado uma repartição financeira diferente da programação, com reforço dos Domínios A e B: *(i)* especialmente do A, pelas debilidades de partida existentes em matéria de participação nas políticas públicas na sociedade portuguesa; (ii) no caso do B, por permitir apoiar intervenções orientadas para necessidades/carências da sociedade portuguesa, em matérias como a promoção dos direitos humanos ou a maior participação dos cidadãos na sociedade, bem como por se tratar de um Domínio que revelou capacidade de atrair candidaturas com níveis médios de qualidade bastante satisfatórios.

Em ambos os casos, a relevância é evidente pela ausência de outros instrumentos de financiamento específicos, que cobrem estas áreas lacunares.

QA.3 - O Programa incidiu e procurou dar resposta a lacunas (áreas não cobertas) relevantes de apoio a organizações ou à comunidade, constituindo uma mais-valia em relação aos programas de apoio existentes?

O PCA constitui uma mais valia relativamente a outros instrumentos de apoio a áreas similares às dos Domínios de atuação do Programa, em sentidos complementares:

- o PCA é ímpar no apoio a intervenções em áreas relevantes de atuação das ONG, não cobertas explicitamente por outros programas de apoio nacionais, sobretudo a área da participação na conceção e aplicação de políticas públicas, bem como da promoção dos valores democráticos (direitos humanos, justiça,) e participação cidadã/cidadania ativa;
- o PCA apoia com maior flexibilidade tipologias de intervenção menos contempladas e dispersas por instrumentos das políticas sociais e políticas ativas de emprego cofinanciadas (sobretudo, nos Domínios B e D);
- os apoios do PCA surgiram numa fase de transição entre períodos de programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento permitindo às ONG encontrar recursos de financiamento das suas intervenções, nessa fase especialmente complexa para instituições estruturalmente dependentes de apoio público (comunitário e nacional).

A inclusão de um novo Domínio de atuação, já durante a vigência do PCA, reforça a preocupação em contribuir para responder a lacunas existentes (incidências várias de desemprego juvenil), capacitando as ONG para intervenções qualificadas junto de públicos-alvo com os quais trabalham nos respetivos territórios de

intervenção. Esse contributo opera através de apoios que reforçam a complementaridade das valências de intervenção das ONG (formação dos técnicos - transferindo competências para as organizações - integração mais orientada de voluntários, sensibilização para a iniciativa empreendedora e de desenvolvimento local sociocomunitário, capacitação de colaboradores das estruturas locais de ONG centrais,).

II.2. Eficácia das Intervenções

QB.1 - Em que medida os projetos aprovados são adequados à consecução dos objetivos e prioridades do Programa?

O Programa Cidadania Ativa tem como objetivo principal *Fortalecer a Sociedade Civil através da capacitação das suas Organizações não governamentais e reforçar o seu contributo para a justiça social, a democracia e o desenvolvimento sustentável*.

Um primeiro plano de adequação decorre do perfil de projetos apoiados e da sua relação aos objetivos do PCA: o conjunto dos projetos aprovados nos quatro Domínios de atuação assegura uma relação temática com aquele objetivo principal:

- 12 projetos no Domínio A, direcionados para a promoção da *participação das ONG na conceção e aplicação das Políticas Públicas;*
- 43 projetos no Domínio B, orientados para a *promoção do Valores Democráticos, incluindo a defesa dos Direitos Humanos*, *dos direitos das minorias e da luta contra as discriminações;*
- 31 projetos no Domínio C, focados no *reforço da eficácia das ações das ONG*;
- 27 projetos destinados a *reforçar a resposta da sociedade civil ao desafio do desemprego jovem* em Portugal (Domínio D);

Esta distribuição evidencia um *focus* na capacitação das ONG, tanto por via da existência de um Domínio de atuação dedicado exclusivamente ao *reforço da eficácia das ações das ONG* (Domínio C), como pela transversalidade deste objetivo nos restantes Domínios de atuação: também os projetos aprovados nos Domínios A, B e D expressam um potencial elevado para a capacitação das ONG (critério que reúne classificações médias de 7,67, numa escala de 10). Paralelamente, também se regista um elevado número de projetos que espelham o contributo das ONG para uma maior justiça social e democracia em Portugal, sobretudo por via do Domínio B.

Contudo, importa notar que o fortalecimento da sociedade civil na sua relação com o Estado é a dimensão de contributo menos significativa, decorrente do menor número de projetos orientados para a influência das ONG nas políticas públicas.

Por outro lado, a qualidade global das candidaturas (com valores médios de 73,73, numa escala de 100) evidencia uma adequada resposta dos projetos do PCA aos objetivos definidos.

Os projetos aprovados respondem aos objetivos transversais (em particular, Boa Governação e Igualdade de Género) e às prioridades horizontais do PCA (sobretudo, Tolerância e compreensão intercultural, Violência contra as mulheres, Linguagem de ódio e intolerância e Racismo e xenofobia).

QB.2 - Em que medida as metas previstas no Programa e nos projetos (em termos de realizações e de resultados) foram alcançadas?

Os *outputs* e os *outcomes* do Programa foram sobejamente alcançados, nos indicadores dos quatro Domínios do PCA.

Os valores excessivamente elevados dos *outputs* alcançados face às metas traçadas pelo PCA sugerem que as mesmas foram subestimadas. Paralelamente, a incidência de projetos com abordagens extensivas do ponto de vista do número de atividades, serviços e beneficiários abrangidos elevou os indicadores de *output* para valores bastante mais elevados do que inicialmente previsto.

No caso dos *outcomes*, também foram ultrapassados os valores previstos pelo PCA, revelando a abrangên-

cia de um número de ONG bastante superior ao expectável, em todos os Domínios de atuação, em particular no Domínio D.

O incentivo/obrigatoriedade (no caso dos Grandes Projetos) ao estabelecimento de parcerias entre ONG e/ou outro tipo de organizações lucrativas ou não lucrativas, resultou num aumento do número de ONG que reforçaram as suas capacidades, contribuindo para dilatar os valores dos *outcomes* e também dos *outputs*.

A capacidade de mobilização do público-alvo (indivíduos e ONG ou outras entidades) revela-se um fator decisivo para a concretização das metas, dado que está na base das razões apontadas pelas ONG para justificar tanto os desvios positivos como os negativos.

QB.3 - Em que medida os objetivos financeiros de afetação dos recursos por áreas prioritárias foram atingidos?

A programação financeira do PCA atribuiu cerca de 1/3 das verbas disponíveis para o Domínio D (34,3%), seguido dos Domínios B e C, com aproximadamente 1/4 dos montantes previstos (26,3%), ficando o remanescente (13%) para o Domínio A. No entanto, os níveis de execução evidenciam uma alteração face ao programado no peso dos montantes atribuídos a cada Domínio, destacando-se o aumento do volume financeiro do Domínio B para 38,1% e, inversamente, a diminuição do Domínio D para 30,8%, do Domínio C para 23,8% e do Domínio A para 10,6%. Esta alteração na distribuição financeira programada do PCA deriva do perfil de adesão ao Programa e da qualidade das candidaturas apresentadas no Domínio B.

Neste sentido, os objetivos financeiros de afetação dos recursos por áreas prioritárias apenas foram atingidos no Domínio B, com uma taxa de execução de 123,3%. Nos restantes Domínios, os níveis de execução situaram-se entre os 75% e os 84,4%. Em termos globais, no final de setembro de 2016, o PCA registava uma taxa de execução de 93% face ao montante programado (referira-se a este respeito que nesse momento ainda se encontravam em validação alguns projetos).

Dotação programada vs. executada

	Dotação Programada		Dotação executada em 29/09/2016		Dotação Executada/ Programada
	Montante (€)	%	Montante (€)	%	%
A – Conceção e aplicação de políticas públicas	980 000,00	13,1	736 533,19	10,6	75,2
B – Promoção de valores democráticos	1 960 000,00	26,3	2 416 491,41	34,8	123,3
C – Eficácia da ação das ONG	1 960 000,00	26,3	1 655 189,25	23,8	84,4
D – Apoio à empregabilidade e inclusão dos jovens	2 553 000,00	34,3	2 140 810,26	30,8	83,9
Total	**7 453 000,00**	**100,0**	**6 949 024,11**	**100,0**	**93,2**

Fonte: Base de dados dos Projetos, extraída do Sistema de Informação do PCA, 2016.

QB.4 - Em que medida se conseguiu mobilizar as pequenas organizações e as regiões menos favorecidas do País, tendo em conta o panorama das ONG em Portugal?

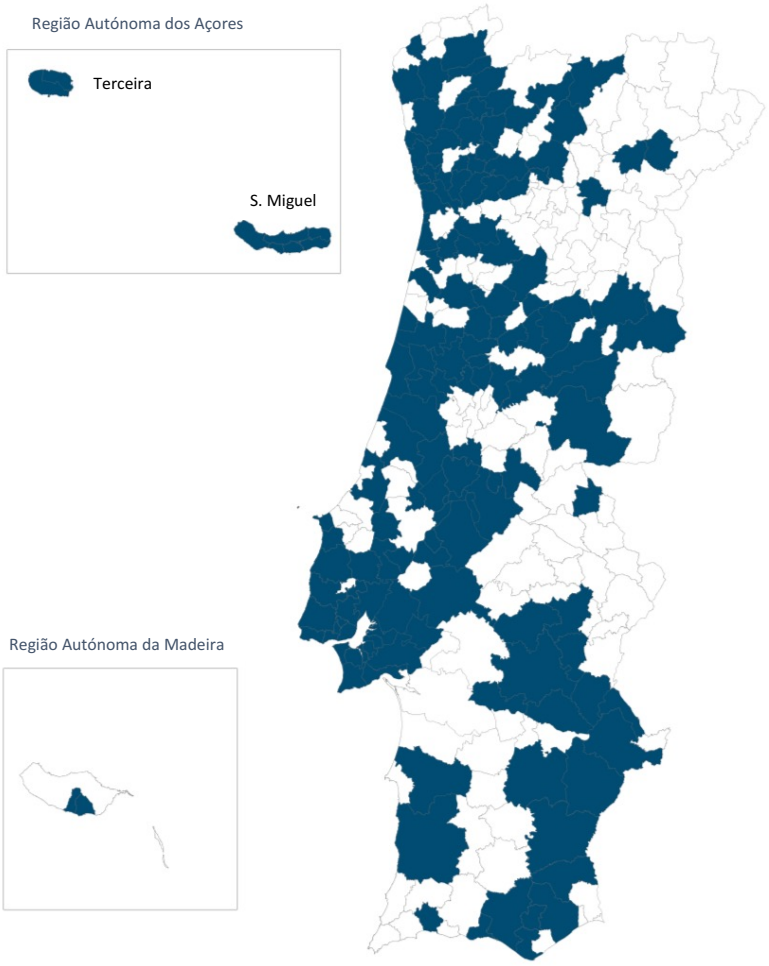
A caraterização das Entidades Beneficiárias do PCA evidencia que o Programa conseguiu mobilizar um número razoável de ONG de pequena dimensão (30,4%), ainda que a maioria das entidades possuísse entre 11 a 50 trabalhadores remunerados. As pequenas organizações marcam presença em todos os Domínios, mas é no Domínio D que estas se destacam, já que constituem a maioria das entidades apoiadas (41,7%), e participaram através da promoção quer de pequenos, como essencialmente de grandes projetos (53,5%).

Todavia, um número significativo de Entidades Beneficiárias de pequena dimensão considerou que os EEA Grants não se encontravam adaptados à capacidade de organizações pequenas e inexperientes apresentarem candidaturas (46,2%) ou de implementarem projetos (53,9%).

De um modo geral, trata-se de entidades com menor capacidade e recursos para desenvolver algumas das atividades exigidas neste tipo de programas, como atividades de planeamento, gestão financeira, inovação, monitorização e avaliação dos resultados, bem como para responder a todas as solicitações administrativas requeridas pela entidade gestora.

Na componente territorial, verifica-se uma tendência de litoralização das intervenções, acompanhando a distribuição do universo de ONG em Portugal, sendo que a maioria das ONG financiadas pelo PCA se concentra nas zonas urbanas de Lisboa e Porto. Foram atingidas as regiões do país menos favorecidas, mas é possível identificar um conjunto alargado de concelhos nas regiões do interior Norte e Sul não cobertos por intervenções/atividades ao abrigo dos projetos do PCA.

Concelhos abrangidos pelos projetos



Fonte: Inquérito às Entidades Beneficiárias do Programa Cidadania Ativa, IESE, julho de 2016 e Base de Dados do Sistema de Informação do PCA.

Os projetos cobriram territórios integrados em diferentes tipologias de exclusão social, com a maioria das intervenções/atividades dos projetos (50,1%) a abranger zonas caracterizadas por problemas de marginalização associados à presença de grupos de risco, ficando sub-representadas as zonas cujas temáticas de exclusão estão mais associadas a questões de envelhecimento da população (5,2%) e de marginalização rural (6,2%).

II.3. Eficiência na aplicação dos recursos

QC.1 - Que influência e efeitos produziu o Programa no lançamento e realização dos projetos apoiados?

O PCA incidiu sobre dimensões-chave de necessidade das ONG e para as quais as possibilidades de enquadramento em outros programas de financiamento são mais limitadas, nomeadamente pela abrangência de temáticas, entidades parceiras e destinatários, concluindo-se que teve um papel determinante no lançamento e realização dos projetos apoiados: 78% das entidades inquiridas não teria realizado o projeto, e as restantes apenas o faria parcialmente.

A importância do financiamento atribuído para a concretização dos projetos e a produção de resultados é também visível na resposta aos efeitos provocados por uma hipotética redução do financiamento/menor taxa de apoio: nessa condição, 1/3 das entidades afirma que não teria realizado o projeto e as restantes realizavam-no, mas de forma apenas parcial, restringindo o campo de produção de efeitos e resultados.

QC.2 - Como é avaliado o "value for money" (retorno do investimento) do Programa e em cada um dos seus domínios de atuação?

Com uma dotação média de apoio por projeto na ordem dos 61,5 mil €, e de apoio médio por beneficiário entre os 43,85 € no Domínio A e os 186,63 € no Domínio C, o PCA conseguiu mobilizar um conjunto significativo de ONG, mas também de entidades públicas, universidades e outras entidades, e alcançar um vasto conjunto de beneficiários, atuando em áreas diversificadas e com públicos-alvo distintos, cuja intervenção gerou um conjunto de produtos inovadores, e de resultados e impactos com elevado *value for money*, mas de difícil quantificação. Esta dificuldade resulta de apreciações díspares do conceito de *value for money*, em sede de candidatura e entre avaliadores, agravada pela inexistência de uma metodologia e ferramentas que permitam às Entidades Beneficiárias obter elementos relevantes para a análise do retorno do investimento.

A Avaliação permitiu identificar que as principais dimensões de retorno do investimento do PCA encontram-se relacionadas com: *(i)* a capacitação das entidades e dos destinatários finais; *(ii)* a possibilidade de disseminação de produtos e resultados e a replicabilidade dos projetos e *(iii)* a alavancagem de novos projetos e investimentos.

QC.3 - Como são avaliados os resultados do Programa face aos recursos despendidos, quando comparados com programas nacionais com objetivos equivalentes (benchmarking)?

Entre os instrumentos de financiamento considerados na análise de *benchmarking*, o PCA evidencia uma menor dotação financeira, menores custos médios por projeto e por destinatário.

	PCA	Outros Programas
Menor Dotação Financeira	**7 453 000€** (metade da dotação do Programa Escolhas 5.ª Geração ou 15% dos CLDS-Contratos Locais de Desenvolvimento Social)	*Escolhas 5.ª Geração:* 14 255 396,29€ *CLDS-Contratos Locais de Desenvolvimento Social:* 46 507 624,38 €
Menores custos médios por projeto	**Dimensão média do apoio:** 61 495,79€	**Dimensão média do apoio**: *Escolhas 5.ª Geração*: 101 102,10€ *Projetos de intervenção no combate à violência de género:* 75 206,60€
Menores custos médios por destinatário	**Apoio médio por destinatário**: 127,85€	**Apoio médio por destinatário**: *Escolhas 5.ª Geração:* 206,60€ *Projetos de intervenção no combate à violência de género:* 432,15€

Comparativamente com outros instrumentos nacionais de financiamento que abrangem ONG e com incidência em áreas semelhantes, considera-se que, de uma forma geral, o PCA se revela eficiente tendo tido capacidade para apoiar um conjunto de projetos com elevado alcance e resultados, nomeadamente em termos de entidades e destinatários abrangidos.

II.4. Incorporação dos objetivos transversais e temáticas específicas do Programa

QD.1 - De que forma e em que medida foram incorporados nos projetos e no Programa os seus objetivos transversais (boa governação, desenvolvimento sustentável e igualdade de género)?

Os projetos financiados pelo PCA incorporam, na sua maioria, os objetivos transversais da Boa Governação, Desenvolvimento Sustentável e Igualdade de género.

A análise da informação produzida pelo Programa revela a introdução/utilização de práticas de **Boa Governação** na maioria dos projetos analisados (57,9%), destacando-se as práticas relativamente à promoção do diálogo e cooperação com as Entidades públicas, a promoção de boas práticas de gestão e o incentivo à participação cívica.

O **Desenvolvimento sustentável** foi o objetivo menos concretizado uma vez que, perante a natureza sistémica do conceito (sustentabilidade ambiental, económica e social), quer a vertente ambiental, quer a económica, surgem com reduzida expressão nas intervenções dos projetos do PCA. Nesse sentido, valoriza-se, sobretudo, o forte contributo dos projetos para a inclusão social (direitos de minorias e grupos desfavorecidos, combate à pobreza, desemprego jovem,…).

O objetivo de promoção da **Igualdade de género** encontra-se presente na grande maioria dos projetos realizados (84,2% dos projetos analisados na *Desk research)*, mas a forma como é incorporado é bastante diferenciada: as iniciativas que se enquadram na área da Igualdade e Violência de Género desenvolvem ações mais robustas e concertadas (p.ex. Apoio direto a mulheres em situações de vulnerabilidade social), mas os restantes projetos adotam medidas menos impactantes (p.ex., adoção de linguagem inclusiva em todos os documentos do Projeto).

QD.2 - De que forma e em que medida foram incorporados nos projetos e no Programa as suas temáticas específicas (tolerância e compreensão intercultural, discurso e crime de ódio, assédio sexual, racismo e xenofobia, homofobia, violência contra mulheres, etc.)?

Os projetos promovidos no âmbito do PCA incorporam de forma significativa a generalidade das temáticas específicas definidas pelos países financiadores, com destaque para a *Tolerância e compreensão intercultural* (81,4%), *Violência contra as mulheres* (49,6%), *Linguagem e intolerância* (47,8%) e *Racismo e xenofobia* (43,4%). A integração do número de temáticas específicas é muito variável, existindo projetos (22) que abrangem apenas uma temática e outros que abrangem a totalidade das temáticas (8), sendo que em média, cada projeto abrange três ou mais temáticas.

A incorporação das temáticas específicas nos projetos assume diferentes graus de complexidade, dependendo das áreas em que estes se enquadram. O desenvolvimento de atividades mais estruturadas ocorre em projetos de áreas como o Combate ao racismo e à xenofobia, os Direitos das minorias, a Luta contra as discriminações ou a Violência de género.

II.5. Desempenho/Qualidade do sistema de gestão

A análise da qualidade do sistema de gestão agrega a resposta integrada das *QE1* a *QE6 (página 1)*.

No âmbito do lançamento do PCA foram estudadas diversas possibilidades para a atribuição de uma Entidade

Gestora do Programa em Portugal. Com efeito, a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) foi considerada como *"Top class organization"*, competente e com capacidade inquestionável para enquadrar a gestão do Programa, fatores que não eram tão evidentes no caso de entidades públicas nacionais. Por outro lado, a mobilização dos recursos da Fundação e a articulação com as suas atividades constituíam uma mais-valia potencial na ampliação do impacto do Programa (p.ex., permitiu o apoio financeiro a 6 projetos adicionais, assim como maior capacidade de *mainstreaming* de intervenções inovadoras, por via do apoio ao desenvolvimento de projetos piloto criados no PCA).

Uma leitura cruzada dos Estudos de caso e do Inquérito às Entidades Beneficiárias e respetivos projetos permite reconhecer os seguintes elementos sobre a **qualidade do sistema de gestão do PCA:**

- os diversos instrumentos regulamentares, sobretudo o Manual do Promotor, são claros na definição das regras de funcionamento e não limitam linhas de conceção dos projetos.
- o processo de divulgação foi alargado, permitindo uma abrangência ampla da sociedade civil. Notam-se elementos de inovação na visibilidade e valorização dos projetos, a partir da alocação de uma parcela de orçamento para a componente de comunicação. A realização alargada de Seminários finais de apresentação dos projetos concorreu para o sucesso desta dimensão;
- a exigência dos procedimentos de gestão administrativo-financeira constitui o fator mais crítico da implementação dos projetos apoiados pelo PCA. Não obstante, as Entidades reconhecem que essas exigências não põem em causa a concretização das atividades.

A avaliação do **processo de candidatura** recolhe níveis assinaláveis de satisfação traduzidos em médias elevadas quanto aos aspetos seguintes:

- adequação dos prazos de submissão das candidaturas;
- suficiência de informação sobre objetivos do PCA e o tipo de projetos/atividades a apoiar, na fase de elaboração da candidatura;
- clareza da informação acerca dos requisitos de elegibilidade das Entidades Beneficiárias; e
- clareza da informação sobre os critérios e o processo de seleção.

Por outro lado, reconhecem-se níveis elevados de descontentamento e desgaste provocados pela exaustão dos procedimentos de verificação de despesa, com consequências em adiamentos sucessivos de aprovação de despesa que podem prejudicar a gestão dos recursos financeiros afetos ao projeto. Contudo, as ONG reconhecem que esta opção de gestão diminui consideravelmente a probabilidade de devolução de verbas por parte das ONG promotoras.

Na apreciação do **apoio da Unidade de Gestão**, o mesmo é considerado predominantemente útil ou muito útil em matéria de apoio à gestão administrativa do projeto e na disponibilização de recursos, decrescendo no plano da implementação técnica do projeto. Este resultado é concordante com os elementos veiculados nos Estudos de caso, que dão conta da falta de capacidade da Unidade de Gestão para um apoio e acompanhamento técnico e estratégico, sensível à dinâmica de execução e de resultados alcançados pelos projetos.

A monitorização e os processos de gestão concretizaram-se com grau de exigência assinalável, mas sem exagero burocrático, tendo ajudado uma boa parte das ONG a agilizar/profissionalizar processos de funcionamento e gestão, nomeadamente no domínio financeiro e novas competências de gestão, dimensão muito valorizada pelas mesmas. Neste particular, as ONG consideram que a monitorização constante instituída pela Unidade de Gestão contribuiu positivamente para os resultados e para evitar desvios face ao programado.

Na apreciação do **modelo de avaliação** dos projetos, os critérios de avaliação e a imparcialidade da avaliação (salvaguardada pelo facto de prever 3 avaliadores externos por candidatura) são fatores apreciados positivamente. Em contraponto, são levantados aspetos mais críticos que podem merecer ajustamentos no quadro de futuras edições do Programa, nomeadamente: a subjetividade da avaliação, visto que se verificam desequilíbrios entre as ponderações atribuídas pelos avaliadores (valores médios distantes); a função limitada do Comité de seleção, uma vez que praticamente se restringe a uma validação final do resultado da seleção; a preponderância da ponderação quantitativa da avaliação, o que não permite majorar alguns critérios específicos de valorização dos projetos (projetos desenvolvidos em territórios específicos e carenciados, temáticas mais particulares, …).

Por último, na apreciação dos **procedimentos de implementação dos projetos**, observa-se a existência de:

- níveis de satisfação elevados nas matérias relativas à: celeridade dos pagamentos após a aprovação dos pedidos de reembolso; facilidade de preencher os requisitos para a redação dos Relatórios; adequação dos mecanismos de monitorização e acompanhamento dos projetos e à adequação e eficiência na análise de aprovação dos pedidos de alteração;
- apreciações menos positivas no que respeita: à eficácia associada ao processo de revisão dos projetos; adequação do prazo e eficiência da análise dos pedidos de reembolso/pagamento; adequação das regras de financiamento (tipo e limite máximo das despesas elegíveis) e clareza e facilidade de seguimento dos requisitos para o *report* financeiro.

Mais de metade das entidades considera que os requisitos administrativos são exaustivos, condicionando o desejável equilíbrio entre tempo e recursos necessários para cumprir os requisitos do PCA. Todavia, para 60,4% das Entidades essa dimensão administrativa não afetou o normal desenvolvimento do projeto e 18,7% considera mesmo que os requisitos administrativos fortaleceram a respetiva capacidade e apoiaram o desenvolvimento de conteúdos do projeto (20,8% para as Entidades do Domínio C e 30,3% para as Entidades do Domínio B).

II.6. Efeitos sobre as organizações da sociedade civil

QF. 1 - Que resultados se podem atribuir ao Programa relativamente ao melhor conhecimento do setor e à melhoria da capacidade, independência, visibilidade e sustentabilidade das organizações beneficiárias?

O PCA contribuiu de forma bastante positiva para o reforço organizacional das Entidades Beneficiárias, bem como para a consolidação do conhecimento que estas produzem e sua necessária transferência para novos projetos e outras entidades. Em algumas áreas estes ganhos são mais expressivos e evidentes do que noutras. Nesta ótica, importa destacar melhorias acentuadas em três domínios:

No reaproveitamento de *know-how* adquirido e capacidade de disseminação e transferência de conhecimento, através de variados produtos e contextos, como:

- criação de novas redes/plataformas;
- disseminação em redes/ plataformas já existentes;
- disseminação em fóruns/ seminários/ encontros/ workshops; e
- disseminação a partir de produtos tangíveis (editoriais, sites, documentários, filmes, manuais,...).

No aumento da visibilidade das ONG, sobretudo daquelas que se situam em áreas de intervenção pouco afirmadas/consolidadas, expresso em:

- reconhecimento social/técnico da ONG por parte das entidades e instituições locais;
- afirmação pública e política da ONG perante uma nova resposta/nova temática de intervenção;
- desenvolvimento de novas estratégias comunicacionais.

No reforço das capacidades técnicas dos recursos humanos, nomeadamente ao nível de:

- alargamento e reforço de áreas de intervenção;
- aquisição de conhecimentos de monitorização/avaliação de projetos e equipas;
- aquisição de conhecimentos de gestão financeira; e
- especialização de competências técnicas e aquisição de ferramentas/instrumentos técnicos.

Com menor expressão neste quadro global de efeitos positivos sobre o reforço organizacional das ONG, identificam-se duas áreas que deverão continuar a merecer atenção e investimento por parte de entidades financiadoras: *i)* políticas e processos de recrutamento e gestão de voluntários e *ii)* métodos e iniciativas de

mentoring, plano de avaliação de desempenho e supervisão dos colaboradores e voluntários. Estes domínios diagnosticados como mais lacunares no setor não lucrativo devem ser acautelados tendo em conta os princípios de sustentabilidade que devem nortear o seu desenvolvimento.

Também se evidenciam resultados na melhoria das *práticas de governação* das Entidades Beneficiárias, os quais traduzem efeitos no desenvolvimento das próprias respostas/serviços, em dois planos:

- na redefinição interna de alguns processos e procedimentos de funcionamento (com exemplos revelados nos Estudos de caso relativos à criação de sistemas de avaliação do desempenho da organização ou introdução de procedimentos de gestão mais rigorosos);
- no desenvolvimento de atividades formativas destinadas a qualificar os recursos humanos das organizações em melhores práticas de governação.

A importância das questões de *sustentabilidade* encontra-se bem presente no quadro dos resultados expetáveis ao nível do desenvolvimento organizacional das ONG. Acresce que esta é uma das dimensões acauteladas pela Unidade de Gestão do Programa no âmbito da avaliação de candidaturas e no balanço final dos projetos.

Face ao Diagnóstico das ONG em Portugal, promovido pela FCG, assim como em outros trabalhos que contêm reflexões associadas à sustentabilidade económica das ONG, a dificuldade de financiamento constitui o principal e natural desafio. Estas dificuldades centram-se, sobretudo, no acesso a financiamentos (com elevada dependência de fundos públicos), angariação de fundos privados, incluindo a cobertura de custos com recursos humanos, bem como no plano da geração de receitas com atividades dos projetos. Neste particular, importa notar que segundo o Regulamento do PCA, as ações financiadas não devem gerar receitas diretas durante a fase de execução do Projeto (cf. nº 3 do Artigo 27º do Regulamento), o que pode ser inibidor de estratégias de valorização de produtos.

Contudo, alguns projetos PCA registam efeitos evidentes em matéria de replicação e acesso a novas fontes de financiamento e, sobretudo, na diversificação de serviços prestados e atividades realizadas. A importância do desenvolvimento e animação de parcerias reforça estes efeitos da sustentabilidade económica das ONG.

Adicionalmente, existem problemas de gestão organizacional, nomeadamente ao nível do planeamento e da gestão financeira. Embora esteja patente que a maioria das ONG carece de organização e de desenvolvimento de competências nesta área, regista-se um *feedback* global de ganhos de experiência, a partir dos projetos PCA. O questionário de capacitação promovido pela FCG junto das ONG traduz justamente essa perceção de ganhos e aprendizagem para o futuro, por parte das mesmas.

O cruzamento das fontes da abordagem multi-método da Avaliação permite, ainda, detetar efeitos evidentes em fatores influenciadores de sustentabilidade e capacidade operacional gerados pela realização dos projetos PCA: a perspetiva de continuidade dos projetos (registada em mais de 90% das Entidades Beneficiárias inquiridas), a declarada aprendizagem coletiva das ONG para a gestão financeira (implementação de procedimentos de gestão financeira e controlo mais robustos) e a diversificação dos seus serviços prestados e atividades realizadas.

A tabela seguinte sintetiza a dinâmica de resultados na sustentabilidade e capacidade operacional das ONG.

Fatores influenciadores de sustentabilidade e capacidade operacional das ONG- resultados PCA

	Fatores	Prevalência nos Projetos
Sustentabilidade financeira	Perspetivas de continuidade dos projetos (alguns com recurso a financiamento privado /parceiros/reforço do acesso a programas de financiamento)	++++
	Aprendizagem coletiva das ONG para a gestão financeira (implementação de procedimentos de gestão financeira e controlo mais robustos)	+++
	Angariação de apoios de outras fontes de financiamento/Dinamização de serviços/iniciativas com retorno financeiro	+
	Diversificação dos serviços prestados e atividades realizadas	+++
Capacidade operacional	Aprendizagem coletiva das ONG para o planeamento estratégico	+++
	Atuação junto de novos grupos-alvo (diferentes dos grupos a que a Entidade dedica a maior parte da sua intervenção)	++
	Teste de experiências inovadoras/criativas na resolução dos problemas sociais e projeto-piloto	++
	Gestão do voluntariado gestão e mobilização de associados	+

Legenda: Peso dos projetos: + [0-25]; ++ [>25<50]; +++ [>50<75]; ++++ [>75-100].

Nota: A "prevalência nos projetos" refere-se à ocorrência do fator na ONG influenciada pelo projeto. A *checklist* foi aferida pelo cruzamento entre 4 principais fontes de evidências (Anexo de capacitação às ONG, *Desk research* a uma amostra de 50 projetos, Estudos de caso a 12 projetos e Inquérito às Entidades Beneficiárias e respetivos projetos).

QF. 2 - Que impacto previsível se pode inferir da implementação do Programa sobre a capacidade e sustentabilidade das organizações beneficiárias e, consequentemente, do setor em geral?

O entendimento da Equipa de Avaliação a esta Questão de Avaliação inscreve-se na apreciação do contributo do PCA sobre a capacidade das ONG influenciarem a conceção e aplicação de políticas públicas.

A capacidade das ONG para monitorizar/participar na conceção e aplicação de políticas públicas, *advocacy* e fiscalização, constitui uma das dimensões menos trabalhadas pelas ONG da sociedade portuguesa, nomeadamente quando comparado com outros contextos, como o caso dos países financiadores do PCA. Face a essa fragilidade já identificada no Diagnóstico das ONG em Portugal (2015), a existência de um instrumento de apoio ao desenvolvimento das ONG constitui um importante *input* neste sentido.

O PCA claramente induziu um *upgrade* nas relações entre sociedade civil e Estado português, nomeadamente numa perspetiva de governação multinível. Não obstante o número de intervenções inscritas no Domínio A serem dedicadas a esta matéria, a presença de organizações da Administração Pública regista-se nos 4 Domínios de atuação e os resultados alcançados evidenciam um claro *upgrade* em matéria de relação entre ONG e entidades públicas, nomeadamente nos seguintes níveis de resultado:

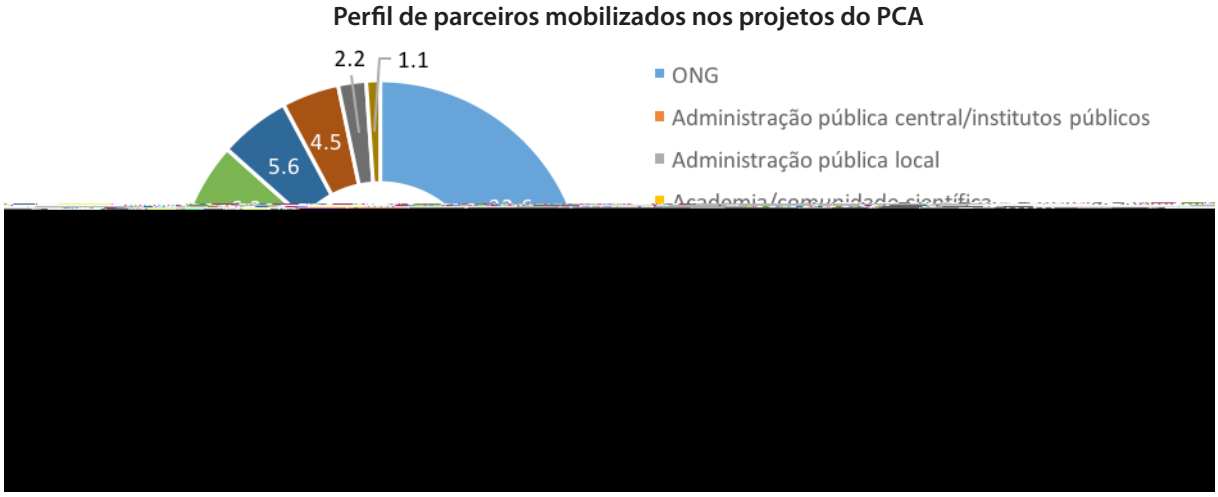
- *Upgrade* nas atividades em parceria com autoridades locais e instituições do Estado e Iniciativas de cooperação/diálogo com entidades públicas nacionais.
- *Upgrade* nas Leis, políticas e práticas alteradas ou melhoradas como consequência das atividades das ONG.
- *Upgrade* na capacidade de influência de políticas públicas e mobilização de grupos alvo (*advocacy*), maioritariamente, através da organização de campanhas/estratégias que podem ter influenciado as políticas públicas/melhoria dos serviços prestados, assim como da criação de redes de contacto e de influência e na elaboração de estratégias de *lobby*.

Também a obrigatoriedade do estabelecimento de parcerias concorre para um envolvimento mais intenso com entidades da Administração Pública e organismos públicos noutros Domínios do PCA, gerando a criação de novas lógicas de governação, nomeadamente concretizadas a partir de:

- Criação de Redes integradas interministeriais;
- Articulação intersectorial para o combate aos problemas específicos dos grupos alvo;
- Criação de serviços inexistentes (e de proximidade).

QF 3 - Em que medida a obrigatoriedade do estabelecimento de parcerias para a submissão de grandes projetos se tem traduzido em relacionamentos perenes e úteis, reforçando o impacto das atuações e a transferência de experiência e saber fazer?

A obrigatoriedade do estabelecimento de parcerias no âmbito dos grandes projetos constitui um dos fatores de sucesso dos resultados alcançados pelo Programa, destacado por 45% das Entidades Promotoras. Possibilitou a constituição de estratégias de colaboração heterogéneas e relevantes, com destaque para a cooperação entre ONG (32,6% dos parceiros), entre ONG e entidades da Administração Pública (28,6% dos parceiros) e com a comunidade científica (11,2%).



Fonte: Classificação da Equipa de Avaliação a partir da informação da Base de Dados dos Avaliadores, Programa Cidadania Ativa.

Os parceiros influenciaram positivamente os resultados dos projetos, uma vez que foram determinantes para assegurar dimensões de eficiência dos mesmos, através de:

- participação em atividades de comunicação/divulgação do projeto;
- encaminhamento/facilitação da mobilização dos grupos-alvo;
- apoio técnico e científico especializado (incluindo por via da participação de técnicos com competências especializadas, elaboração de conteúdos técnicos, participação em fóruns de natureza consultiva/supervisão científica, …), determinante para melhorar a qualidade das intervenções, assim como para a aprendizagem coletiva das organizações participantes; e
- reforço dos recursos humanos alocados às atividades dos projetos (incluindo voluntários).

É assim possível afirmar que a mobilização dos parceiros permitiu qualificar as intervenções e, em paralelo, intervir - preventivamente - em dimensões de risco da eficiência dos projetos (contrariando a dificuldade de mobilização do público-alvo para as atividades).

Um nível de utilidade adicional prende-se com a sua influência para criar condições à continuidade das intervenções: 54% das Entidades Promotoras pretende replicar o projeto realizado ao abrigo do PCA e cerca de 28% já o está a fazer, tendo os Estudos de caso identificado diversas situações em que a continuidade do projeto após a conclusão do financiamento do PCA ocorreu por influência direta da intervenção das Entidades

- *associado a procedimentos de implementação do Programa*: desde logo, o facto de ter permitido enquadrar projetos experimentais; de ter estimulado a constituição de parcerias (formais e informais) relevantes para influenciar os resultados das intervenções; também o facto de a Unidade de Gestão do PCA se ter revelado competente na resposta esclarecida e atempada das dúvidas colocadas pelos beneficiários contribuiu para contornar desvios aos resultados esperados das intervenções e, por último, a importância atribuída pelo PCA à comunicação dos resultados dos projetos, parece ter influenciado positivamente a troca de conhecimentos e de experiências entre as organizações implicadas na execução do Programa.

Não obstante, importa reter a presença de fatores críticos que, mesmo sendo externos ao Programa, podem condicionar a produção de resultados numa escala mais alargada. Refira-se, a esse propósito, que em alguns Domínios o tempo de execução dos projetos parece ser insuficiente para se conseguir produzir (ou pelo menos observar) evidências do impacto positivo dessas intervenções. Por outro lado, esse maior impacto está também dependente da capacidade encontrada para dar continuidade aos projetos iniciados no PCA o que, do ponto de vista do financiamento, não se encontra salvaguardado. Por último, o potencial de *mainstreaming* revelado pelos projetos pode não ser consequente, caso não se consigam reunir condições base, designadamente através do compromisso de entidades parceiras que possam suportar estratégias de replicação ou que consigam também mobilizar apoios e recursos adequados.

III.2. Recomendações de aspetos a melhorar em futuras intervenções/programas, por critério de avaliação

Relevância dos objetivos e Prioridades

- Manter a abertura dos Domínios de atuação, incluindo a possibilidade de enquadrar abordagens de intervenção extensivas *vs* intensivas e acolher diversas necessidades e perfil de ONG. Esta opção é apontada como uma vantagem clara do PCA, nomeadamente em confronto com lógicas mais focadas presentes noutros Programas de financiamento.
- Dinamizar a elaboração de uma sistematização cruzada dos elementos de diagnóstico e de balanço dos resultados da Avaliação para a identificação de dimensões-problema e necessidades da sociedade civil portuguesa que possam ter respostas a partir do reforço da complementaridade das valências de intervenção das ONG. Esse trabalho de suporte ao enunciado de prioridades e tipologias de operação deve apoiar também uma melhor fundamentação da repartição financeira de Domínios de atuação.
- Manter/alargar o espetro de consulta a peritos e *stakeholders* (incluindo ONG) na fase de programação, de modo a garantir maior correspondência a necessidades específicas e emergentes da sociedade portuguesa.
- Manter um Domínio de atuação específico para a Capacitação das ONG, transferindo competências para as organizações em áreas como: integração mais orientada de voluntários, mobilização de recursos financeiros (*fundraising*) e outros aspetos de sustentabilidade financeira, práticas de *advocacy* e de participação na conceção de políticas públicas. Este Domínio deve, sobretudo, apoiar intervenções que conduzam à capacitação estratégica das ONG (as candidaturas devem evidenciar necessidades concretas de desenvolvimento organizacional, assim como os instrumentos de suporte para promover essa capacitação).
- Reforçar o apoio a projetos do Domínio A, dado tratar-se de tipologias de intervenção dirigidas a uma área de maior fragilidade das ONG na sua relação com o Estado, permitindo aumentar a expressão de projetos que contribuam para a participação das ONG na conceção das políticas públicas (*advocacy*, fiscalização).

Eficácia das intervenções do Programa

- Manter a abordagem diversificada por tipo de ONG (pequenos e grandes projetos), em função do seu papel e necessidades de capacitação, incentivando a constituição de parcerias entre pequenas/inexperientes e grandes/experientes organizações, com vista a reforçar o contributo das intervenções para a capacitação das primeiras.
- Majorar critérios de seleção favorecedores de candidaturas a projetos desenvolvidos em territórios de baixa densidade (ou em territórios não cobertos por intervenções na atual edição do PCA).
- Melhorar o Sistema de Informação e Indicadores de Monitorização do PCA, tendo em conta uma maior aproximação dos indicadores aos resultados esperados dos projetos e uma fundamentação mais rigorosa da estimativa das metas do Programa (de modo a atenuar as discrepâncias registadas e contribuir para um maior realismo entre objetivos e resultados esperados).

Eficiência na aplicação dos recursos do Programa

- Estabilizar uma definição harmonizada do *value for money* das operações-tipo apoiadas, que desejavelmente deve resultar de discussões de aprendizagem coletiva entre as diversas entidades gestoras dos vários EEA Grants.
- Promover iniciativas complementares dedicadas à capacitação das organizações para a construção de indicadores de *value for money* (ações de formação ou manual orientador).

Incorporação das Preocupações Horizontais

- Estimular o cumprimento do objetivo transversal relativo ao Desenvolvimento sustentável, estabelecendo orientações sobre o tipo de operações que as ONG devem desenvolver para garantir e incentivar a incorporação desse objetivo.

Desempenho/Qualidade do Sistema de Gestão

(i) No Domínio da Avaliação de candidaturas:

- Equacionar a inclusão de critérios de admissão de ONG que não recebam apoios de outros Programas;
- Majorar critérios favorecedores de candidaturas a projetos desenvolvidos em territórios de baixa densidade;
- Assegurar uma maior coerência estratégica ao processo de seleção delegando mais responsabilidades e poderes de decisão ao Comité de Seleção. A definição de critérios de desempate, como o território, o grau de inovação, a avaliação do risco da capacidade operacional das entidades candidatas (p.ex., aferido com base na dimensão de experiência obtida nas edições anteriores do PCA) ou outras considerações estratégicas, pode ser utilizada pelo Comité para sugerir alterações às listas de classificação;
- Organizar painéis de Avaliadores / peritos para discutir e fornecer *feedback* sobre a qualidade das propostas;
- Permitir aos avaliadores que analisam o mesmo projeto comunicar e partilhar entre si as pontuações atribuídas aos projetos. Caso necessário, estes poderão reunir para atenuar fatores de subjetividade de escala pontual e minimizar discrepâncias entre pontuações;
- Aumentar a alocação de recursos ao processo de avaliação de candidaturas (preço base por avaliação) de forma a incrementar o investimento dos Avaliadores Externos no processo.

Desempenho/Qualidade do Sistema de Gestão

(ii) No Domínio do Acompanhamento:

- Assegurar maior apoio e ligação aos projetos do ponto de vista técnico e estratégico, complementado por momentos de partilha entre projetos (prioridade à supervisão estratégica e orientação para resultados dos projetos, em detrimento dos procedimentos de controlo administrativo);
- Promover encontros periódicos de balanço com ONG, incluindo a possibilidade de fóruns temáticos para aprendizagem conjunta (ou a criação de um Conselho de Supervisão Estratégica, onde teriam assento líderes de ONG, peritos e representantes do PCA);
- Criar uma fase de imersão metodológica (com a Unidade de Gestão do PCA) sobre aspetos técnicos conceptuais e operacionais no desenvolvimento de projetos (p.ex., na fase inicial e 3 meses após); permitiria também abordar o esclarecimento necessário acerca da estimação do 2Value for Money" dos projetos;
- Reforçar a Equipa de Gestão de forma a assegurar o acompanhamento contínuo e participação em momentos-chave dos projetos, por parte dos gestores;
- Resolver aspetos críticos reportados pelas ONG no *report* financeiro dos projetos.

(iii) No Domínio da Comunicação:

- Manter a aposta na comunicação estratégica do Programa e na visibilidade dos resultados alcançados;
- Melhorar a interação entre o PCA e os *media* de forma a estimular o conhecimento público da importância da sociedade civil (ONG) enquanto atores de mudança social e de promoção do envolvimento dos cidadãos em aspetos chave da sociedade.

Efeitos e Impactos previsíveis do Programa — sobre as organizações da sociedade civil

(i) No Domínio da Sustentabilidade Financeira das ONG:

- Considerar a possibilidade de retorno financeiro e criação de valor acrescentado dos produtos e serviços desenvolvidos no seio dos projetos PCA/EEAGrants, na ótica do estímulo da sustentabilidade financeira das organizações (revisão do nº 3 do Artigo 27º do Regulamento, de forma a permitir que as ações financiadas possam gerar receitas diretas durante a fase de execução do Projeto);
- Introduzir uma área prioritária (ou majoração) de projetos dedicados à "sustentabilidade do sector das ONG" focada nos fatores críticos de independência das mesmas e em processos de capacitação e capacidade inovadora de acesso a financiamentos (*crowd funding*, campanhas públicas, desenvolvimento de filantropia);
- Convidar uma *pool* de empresas/investidores para acompanhar os resultados dos projetos (p.ex., no âmbito de uma ação complementar), com vista a favorecer as condições de replicação de projetos e o fortalecimento da economia social portuguesa.

(ii) No Domínio da Capacidade operacional das ONG

- Reforçar a aposta em projetos que visam a influência na formulação e aplicação de políticas públicas, tendo em conta que se registam níveis pouco expressivos na relação ONG-Estado;
- Reforçar a gestão do Voluntariado, ampliando processos de comunicação efetivos para a construção de apoio, visibilidade e debate de causas e valores no espaço público, visando, ainda, o desenvolvimento de uma nova geração de jovens líderes cívicos;

Efeitos e Impactos previsíveis do Programa — sobre as organizações da sociedade civil

(ii) No Domínio da Capacidade operacional das ONG (cont.)

- Manter a iniciativa da realização de avaliações e exercícios de orientação para resultados, promovendo uma cultura de monitorização estratégica e avaliação no seio dos projetos e atividades promovidas pelas ONG.

(iii) No Domínio da Cooperação entre ONG

- Alargar o leque de países com os quais seja possível estabelecer parcerias, de forma a incrementar a possibilidade de adesão das ONG portuguesas a Iniciativas de Cooperação transnacionais;
- Apoio à participação em eventos de troca de experiências entre países.

Efeitos e Impactos previsíveis do Programa — impacto social

- Reforçar o impacto do Programa, adotando medidas como:
  - Dinamização de Redes Temáticas - sobretudo para as organizações implicadas no Domínio C - para estimular a constituição de parcerias e a troca de experiências entre organizações, ao longo do desenvolvimento dos projetos e permitindo a elegibilidades das despesas inerentes. Pode ser criada uma iniciativa com periodicidade bianual que constitua um momento de partilha de experiências e *networking* para formulação de parcerias temáticas sobre projetos sinérgicos inter ONG de diferentes Estados;
  - Majoração/incentivo da cooperação com a Universidade/Academia (teses, projetos de investigação em curso);
  - Revisão do modelo da Feira das ONG mediante uma aposta na componente de partilha alargada entre ONG.
- Permitir o prolongamento da duração dos projetos para além dos 2 anos (especialmente nos Domínios A e D, uma vez que os resultados esperados não são observáveis dentro desse limite temporal).
- Manter a iniciativa da realização de avaliações e exercícios de orientação para resultados, com vista a permitir evidenciar o impacto nas comunidades de implementação dos projetos.

Executive Summary of the "Evaluation Study of the Outcomes and Likely Impact of the Cidadania Ativa (Active Citizenship) Programme"

I. INTRODUCTION

I.1. Evaluation Objectives and Scope

This Evaluation Study of the Outcomes and Likely Impacts of the *Programa Cidadania Ativa* (PCA) was undertaken in accordance with the following general objectives:

- obtaining an interpretation and critical assessment of the achievements, results and likely impacts resulting from Programme implementation across the following levels: *(i)* NGO organisational capacity building and *(ii)* social impacts.
- helping to better prepare future programmes and similar interventions.

These objectives are approached by a set of Evaluation Questions that emphasize the focus on generating knowledge and interpreting the results achieved, while simultaneously reinforcing the Evaluation's relevance to formulating recommendations for aspects requiring improvement in future interventions/programmes aimed at strengthening civil society. The Figure below presents the criteria and subject matters covered by the Evaluation Questions with the subsequent findings structured and reported in this document.

Relevance of the Programes's objectives and priorities	*Effectiveness of the Programes's interventions*	*Efficiency in the application of resources*
•Countering the most prevalent difficulties faced by civil society organisations (*QA.1*). •Countering the most pressing needs/deprivations of Portuguese society through decisive contributions from NGOs (*QA.2*). •Providing responses to gaps (areas not covered), thus adding value to the existing support programmes (*QA.3*).	•Suitability of the projects for achieving the Programme's objectives and priorities (*QB.1*). •Achievement of the goals set out by the Programme and its projects (*QB.2*). •Achievement of the financial objectives for the allocation of resources per priority area (*QB.3*). •Capacity to mobilize small organisations and the country's less developed regions (*QB.4*).	•PCA's influence and impact through the support ot its project portfolio (*QC.1*). •Assessment of the Programme's "value for money" (return on investment), both on the whole and for each of its fields of action (*QC.2*). •Achieved results in relation to the resources spent (benchmarking) (*QC.3*).

Incorporation of cross-disciplinary objectives and specific themes	*Management System performance/quality*	*Likely Programme outcomes and impacts*
•Cross-disciplinary objectives: good governance, sustainable development and gender equality (*QD.1*). •Specific themes: tolerance and intercultural understanding, hate speech and hate crime, sexual harassment, racism and xenophobia, homophobia, violence against women, etc. (*QD.2*).	•Regulatory framework and manuals (*QE.1*). •Role and support of the Management Unit (*QE.2*). •Project evaluation models (*QE.3*). •Programme management systems, follow-up and supervision (*QE.4*). •PCA's communications plan and activities carried out concerning the EEA Grants' support (*QE.5*). •Mobilization of the Calouste Gulbenkian Foundation resources and cooperation with its activities (*QE.6*).	•Improved knowledge on the sector; improved capacity, independence, visibility and sustainability of beneficiary organisations (*QF.1*). •Improved capacity and sustainability of the beneficiary organisations and, consequently, of the sector in general (*QF.2*). •Establishment of perennial and valuable relationships among organisations (*QF.3*). •Improved knowledge and implementation of new practices resulting from bilateral cooperation with donor countries (*QF.4*). •Fostering long-lasting links between Portuguese NGOs and donor countries' organisations *QF.5*). •Improved well-being of the population and target groups on which projects have focused (*QF.6*). •Innovation and social change, including through the replication and expansion of projects (*QF.7*).

The Evaluation covers the full Programme implementation period (from March 2013 to July 2016) and includes all of the 113 supported projects, each of which concerning one of the Programme's four fields of action, as well as 12 Bilateral Cooperation Initiatives (the total number of initiatives completed on the date of Evaluation out of the universe of 27 supported by the Programme).

I.2. Methodological Guide

The adopted methodological approach applied a multi-method perspective, with resources drawn from multiple sources, alongside methods of collecting and analysing information, thus enhancing the Evaluation with different perspectives and knowledge about the subjects studied, in particular:

- **Desk research**: •Exploring desk research information (including in-depth analysis of the support materials from a sample of 50 projects) and the Programme's information system.
- **Interviews**: •Completion of two cycles of interviews with key players involved in designing, managing and following up the Programme, including the relationship with the Financial Mechanism.
- **Questionnaire for the Beneficiary Entities**: •Application and analysis of the results of the questionnaire completed by the Beneficiary Entities and their respective projects, whose commitment is reflected in an overall response rate of approximately 81%.
- **Case Studies**: •Completion of 12 case studies, in consultation with representatives of the Beneficiary and Partner Entities, and with a sample of end target groups (where applicable), in addition to analysis of the respective project dossiers.
- **Benchmarking**: •Benchmarking analysis against other means of funding for civil society organisations.
- **Focus group**: •Focus group with Beneficiary Entities, representing projects from a number of PCA fields of action, centred on discussing the crucial factors raised by the Evaluation and its recommendations for the future.

II. ANSWERS TO THE EVALUATION QUESTIONS

II.1. Programme Relevance

QA.1 – Have the objectives and priorities initially defined for the Programme, or subsequently added ("youth employment"), been adjusted to Civil Society's actual circumstances and to the difficulties' profile experienced by their organisations?

This Evaluation Question addresses the suitability of the Programme's objectives and priorities, on two key aspects: *(i)* the actual circumstances experienced by civil society and *(ii)* the NGO difficulties' profile.

The objectives and priority axes of intervention were defined in reference to the framework established by EEA Grants and the main intervention needs identified through formally consulting the NGOs representing Portuguese society during the PCA's preparatory phase.

The structure of the PCA's fields of action particularly addresses particular key problems and the intervention needs generally recognised in Portuguese society, specifically: the lack of democratic participation; shortcomings in the incorporation of principles around social justice and sustainability into individual and collective practices; and weak support mechanisms for youth employment and inclusion.

The breadth of intervention types (particularly as regards the fields of action targeting the promotion of democratic values and the consolidation of NGO capacities and effectiveness), coupled with recommendations over safeguarding cross-dimensional project objectives (good governance, sustainable development and gender equality), has ensured that the Programme appropriately focuses on supporting the core objective of strengthening society and its organisations. The aforementioned diversity of intervention types also contributes to priority operation vectors within the social inclusion and employment fields of the Portugal 2020 Partnership Agreement (preventive policies and/or early intervention; and remedial and/or activation policies, particularly in order to nurture the conditions necessary for the integration of specific groups).

Overall, the funded NGO project activity areas correspond to those areas defined by the Programme and its

target groups. The PCA chose not to include the additional eligible areas of Basic Service Provision and Environment & Climate Change in the intervention priorities provided for under the EEA Grants' Terms of Reference/ Programme Areas. In the opinion of the Evaluation Team, this option has not diminished either the alignment of the Programme to the needs of Portuguese civil society or support for NGOs working in these areas.

In relation to the second facet of appropriateness, the PCA priorities and the heterogeneous nature of the standard projects, initiatives and actions eligible for support have helped improve NGO levels of development and their responses to existing difficulties by contributing, for example, towards consolidating their influence in policy-making processes both at a national level (e.g., justice, minority rights, the fight against discrimination) and at a local level (dissemination of active budgeting practices, improved social responses to specific population groups, improved networks/partnerships, encouragement of entrepreneurship, etcetera).

QA.2 - Did the Programme's priority areas of intervention correspond to the most pressing needs/deprivations of Portuguese society to which the NGOs may provide a decisive contribution?

The PCA's intervention rationale reflects the architecture of the fields of action and Programme subject areas interrelated with the Democracy/Equality/Rights triangle, corresponding, in turn, not only to the recognised needs of Portuguese civil society but also to the most frequent core features of NGO missions and activities.

The project and intervention profile included in the Programme's priority domains encapsulates the typological distribution of the projects approved, with significant targeting of the key existing needs/deprivations in terms of democratic participation, social justice, sustainability and employment/social inclusion: (i) Social inclusion (23%); (ii) NGO capacity building (13.3%); (iii) Human rights and non-discrimination (9.7%); (iv) Entrepreneurship (9.7%); (v) Employment (8%); and (vi) Participative democracy (8%). Interventions linked to Field A – advocacy (4.4%) and collaboration with public agencies (1.8%) had lower levels of representation, although this is a reflection of the structural shortcomings of ongoing NGO-state cooperation.

The dynamics underlined by the calls for applications are reflected both in global terms (financial turnover approximately six times greater than the planned allocation, including consolidation via Field D: Support for Youth Employment and Inclusion) and in each field of action. An analysis of the demand for the funds (considering the applications accepted) points towards the existence of a project creation dynamic that would have justified a different financial breakdown through the consolidation of Fields A and B: *(i)* especially Field A, due to weaknesses in the participation of Portuguese society in public policies; but also (ii) in relation to Field B in order to help support interventions aimed at the needs/shortcomings of Portuguese society around issues such as the promotion of human rights or greater citizen participation in society; as well as to bolster a Field which has attracted applications that, on average, were considered to be of a quite satisfactory quality standard.

In both cases, the relevance also stems from the clear lack of any other specific means of funding to meet these gaps.

QA.3 - Did the programme focus on and endeavour to respond to relevant gaps in support (areas not covered) for organisations or the community, thus contributing added-value in relation to existing support programmes?

The PCA contributes added value in relation to other means of support in areas that are both similar and complementary to those of the Programme's fields of action:

- The PCA stands alone in supporting NGO interventions in relevant fields of action that fall beyond the scope of other national support programmes, particularly in terms of participation in the drafting and implementing of public policies as well as fostering democratic values (human rights, justice, etcetera) and citizen participation/active citizenship.
- Due to its greater flexibility, the PCA is able to provide support to the otherwise least considered and most dispersed types of intervention by means of social policies and partially funded active employment policies (especially within Fields B and D).
- The support provided by the PCA came about during a transitional phase between the programming

stages of the European Structural and Investment Funds, enabling NGOs to access intervention funding resources in this particularly complex phase for those institutions structurally dependent on public (community and national) support.

The inclusion of a new action field within the scope of the Programme enabled it to address various existing gaps regarding youth unemployment, by supporting projects that built NGO capacities for qualified intervention projects among the target groups they work with in their respective fields of intervention. This contribution aimed to consolidate the complementary nature of NGO intervention skills (training technical staff - transferring skills to organisations - better focused volunteer integration, raising awareness about entrepreneurial initiatives and the development of the local social community, developing employees based at local NGO facilities, etc.).

II.2. Effectiveness of Interventions

QB.1 - To what extent are approved projects suited to achieving the Programme's objectives and priorities?

The main objective of the Cidadania Ativa Programme was to *strengthen Civil Society by building up the capacities of its non-governmental organisations and consolidating their contribution towards social justice, democracy and sustainable development*.

An initial level of suitability derives both from the profile of the projects supported and from their relationship with the PCA objectives: a group of projects approved for each of the four fields of action ensures a thematic relationship with the main objective:

- 12 projects within Field A, aimed at promoting *NGO participation in creating and implementing Public Policies*.
- 43 projects within Field B, aimed at promoting *Democratic Values, including defence of Human Rights, minority rights and the fight against discrimination*.
- 31 projects within Field C, focused on *consolidating the effectiveness of NGO actions*.
- 27 projects designed to *consolidate civil society's response to the challenge of youth unemployment* in Portugal (Field D).

This distribution demonstrates the *focus* on NGO capacity building, both through fields of action exclusively dedicated to *consolidating the effectiveness of NGO actions* (Field C) and through the cross-disciplinary nature of this goal across the remaining fields of action - the projects approved within Fields A, B and D incorporate high potential for developing NGO capacities (a criterion returning an average score of 7.67 on a scale of 10). In addition, there are also many projects enhancing NGO contributions towards greater social justice and democracy in Portugal, especially through Field B.

However, we would also note that strengthening the civil society relationship with the state accounts for the lowest percentage of the contribution made in keeping with the smaller number of projects targeting NGO influence on public policy making.

On the other hand, the overall quality of applications (with an average score of 73.73 on a scale of 100) demonstrates the appropriateness of PCA project responses to the objectives defined.

The projects approved strive to meet both cross-disciplinary objectives (in particular, good governance and gender equality) and the PCA's cross-dimensional priorities (especially, Tolerance and Intercultural Understanding, Violence against Women, Language of Hatred and Intolerance, and Racism and Xenophobia).

QB.2 - To what extent have the goals set out by the Programme and the projects (in terms of outputs and outcomes) been achieved?

The Programme's outputs and outcomes have largely been achieved according to the measurement indicators applied to the four PCA Fields.

The excessively high returns achieved on the output indicators when compared with the targets originally set by the PCA suggest that the latter were initially underestimated. In addition, the incidence of projects with comprehensive approaches in relation to the number of activities, services and beneficiaries covered increased the output indicators to much higher levels than those initially estimated.

In terms of outcomes, the figures also exceeded the estimated PCA targets due to much higher numbers of participant NGOs than previously expected, across all fields of action but particularly under Field D.

The incentives/requirements (in the case of Major Projects) for establishing partnerships between NGOs and/or other types of profit and non-profit organisations, have resulted in an increased number of NGOs deepening their capacities and thus helping boost the outcome and output figures.

The capacity to mobilise target groups (individuals and NGOs or other entities) has proven a decisive factor in the achieving of targets in keeping with how this represents the grounds for the reasons presented by NGOs in justifying both positive and negative variances.

QB.3 - To what extent have the financial objectives relating to resource allocation by priority area been achieved?

The PCA financial programme allocated about a third of its available money to Field D (34.3%), followed by Field B and C, with approximately a quarter of the planned amount apiece (26.3%), leaving the remainder (13%) to Field A. However, implementation levels experienced a change as compared with the budgeted distribution per Field, with the increase in the financial volume of Field B to 38.1% and, conversely, a reduction in Field D to 30.8%, in Field C to 23.8% and in Field A to 10.6%. This change to estimated PCA financial allocations stems from the Programme membership profile and the quality of the applications submitted within Field B.

In this regard, the planned financial allocation by areas of priority area was only achieved in the case of Field B, with an implementation rate of 123.3%. As regards the remaining Fields, implementation levels range between 75% and 84.4%. Overall, as at the end of September 2016, the PCA recorded an implementation rate of 93% as compared with the estimated figure (it should be noted that some projects were still under assessment at that time).

Planned Allocation vs. Implemented Allocation

	Planned Allocation		Allocation Implemented on 29/09/2016		Planned/ Implemented Allocation
	Amount (€)	%	Amount (€)	%	%
A - Design and implementation of public policies	980,000,00	13.1	736,533.19	10.6	75.2
B - Promotion of democratic values	1,960,000	26.3	2,416,491.41	34.8	123.3
C - NGO action effectiveness	1,960,000	26.3	1,655,189.25	23.8	84.4
D - Support for youth employment and inclusion	2,553,000	34.3	2,140,810.26	30.8	83.9
Total	**7,453,000**	**100.0**	**6,949,024.11**	**100.0**	**93.2**

Source: Project databases, extracted from the PCA IT system 2016.

QB.4 - To what extent has it been possible to mobilise small organisations and the country's impoverished regions, considering the NGO landscape in Portugal?

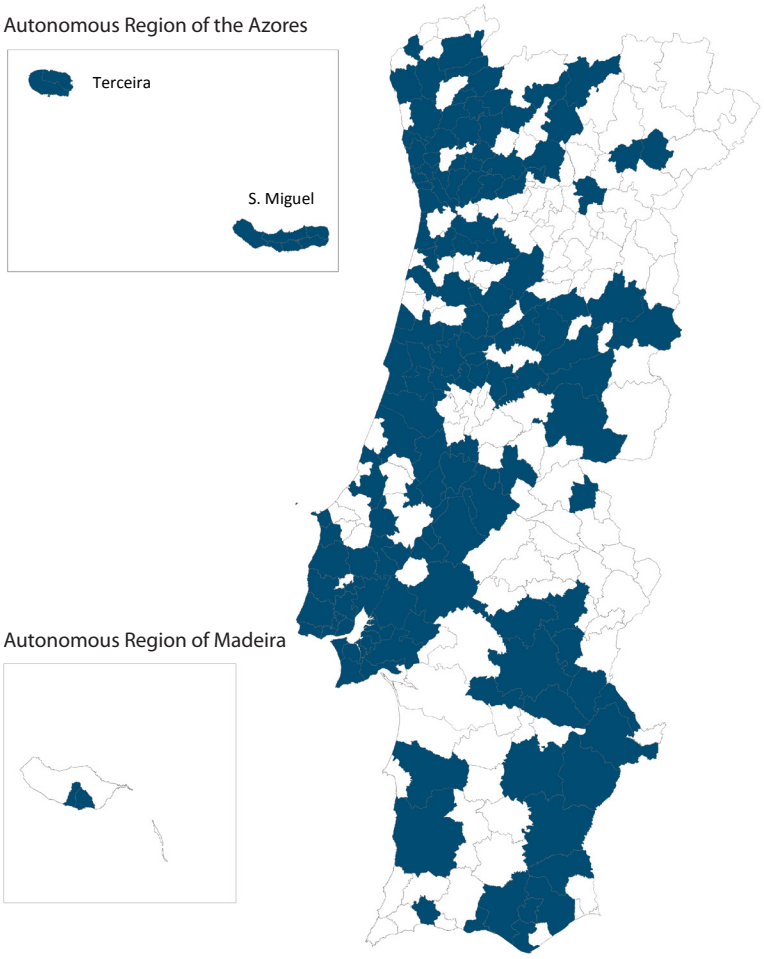
Characterising the PDA Beneficiary Entities reveals how the Programme has been able to mobilise a reasonable number of small NGOs (30.4%), albeit with most Beneficiary Entities employing between 11 to 50 salaried employees. These small organisations are present in all Fields; however, they stand out in the case of Field D where they represent the largest proportion of the Beneficiary Entities receiving support (41.7%) and especially participating through support for either small or major projects (53.5%).

However, a significant number of small Beneficiary Entities considered that EEA grants are neither designed nor structured for the capacities of small and inexperienced organisations either *for submitting applications* (46.2%) or *implementing projects* (53.9%).

Overall, these entities are able to deploy only reduced capacities and their resource levels are unsuited to carry out some of the activities required by this type of programme, namely relating to planning, financial management, innovation, following up and evaluating results as well as appropriately responding to all the administrative requests handed down by the managing entity.

With regard to the territorial dimension, we would note a tendency to concentrate interventions in coastal regions, in keeping with the analysis of the NGO distribution in Portugal, with the majority of PCA-funded NGOs clustered in the urban areas of Lisbon and Porto. The country's less developed regions do get covered but we may still identify a large group of inland municipalities in the North and South regions which fall beyond the scope of PCA project interventions/activities.

Municipalities hosting projects



Source: Survey of the Cidadania Ativa Programme Beneficiary Entities, by IESE, July 2016. Source: the PCA IT system database.

Projects spanned territories including differing types of social exclusion, with most interventions/project activities (50.1%) targeting areas characterised by problems of marginalisation associated with the presence of at risk groups; regions where issues of exclusion align closer to an ageing population (5.2%) and rural marginalisation (6.2%) remain underrepresented.

II.3. Efficient use of resources

QC.1 - What influence has the Programme had and what are its results through launching and completing the projects supported?

The PCA focused not only on key aspects of NGO needs but also on areas where the scope for integrating other funding programmes proved more limited, particularly due to the range of subject matters, partner entities and target groups. This supports the conclusion that the programme played a decisive role in the launching and implementing of the supported projects: 78% of the Beneficiary Entities surveyed would not otherwise have carried out the project with the remainder only partially doing so.

The importance of the funding allocated to implementing projects and producing results also becomes visible in the responses to the impacts of a hypothetical reduction in funding/lower levels of support: in these terms, one-third of Beneficiary Entities stated that they would not have carried out the project with the remainder still advancing but only partially so and correspondingly restricting the scope of any impacts and results.

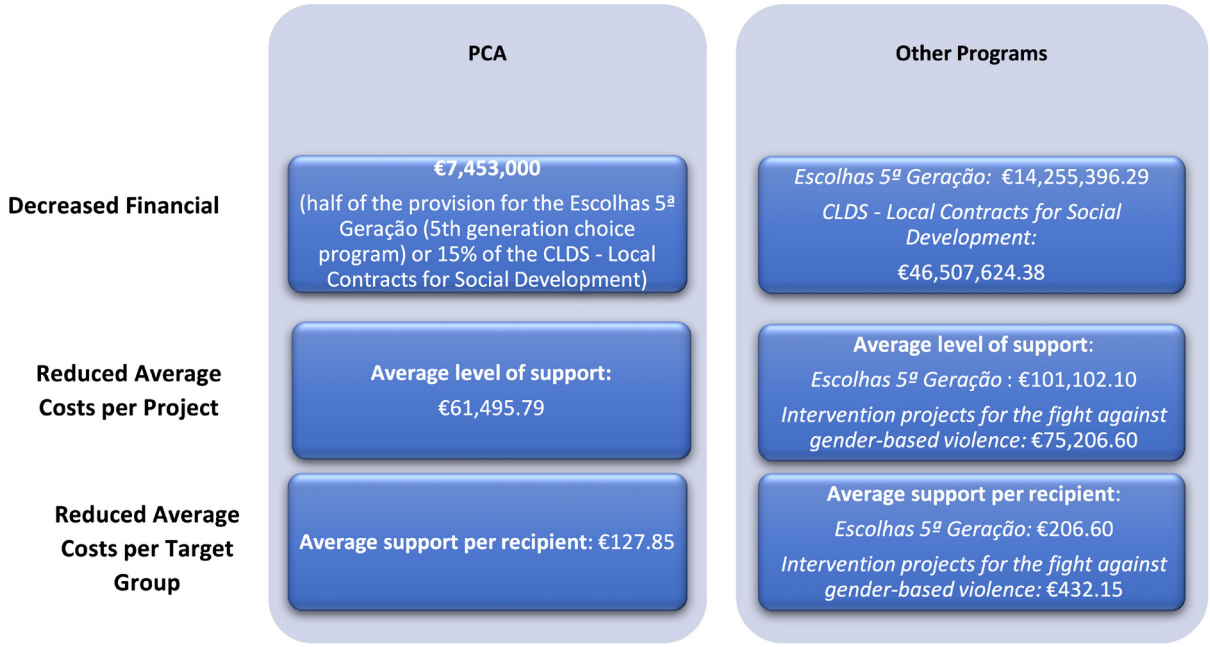
QC.2 - How is the Programme's "value for money" (return on investment) assessed, and in each of its fields of action?

With the average support allocated per project at approximately €61,500, and an average support per beneficiary of about €43.85 within Field A and €186.63 within Field C, the PCA has been able to involve a significant number of NGOs, as well as public agencies, universities and other organisations, and to cover a wide range of beneficiaries working in diversified areas and with different target groups. Their interventions have generated a number of innovative products alongside results and impacts with heightened "value for money", even if such remains difficult to quantify. This difficulty stems from differing interpretations of the "value for money" concept whether from the perspectives of the applicants and their organisations or of evaluators, which is further exacerbated by the lack of methods and tools that would better enable Beneficiary Entities to secure relevant information for reviewing their return on investment.

The assessment reports that key features of the PCA return on investment interrelate with the following: *(i)* development of entity and end target group capacities; *(ii)* capacity to disseminate outputs and results and project replicability and *(iii)* leveraging new projects and investment.

QC.3 - How are the Programme's results assessed in relation to the resources spent, when compared with national programmes with equivalent objectives (benchmarking)?

Among the funding instruments taken into consideration by the benchmarking analysis, the PCA highlights the lower levels of financial provision as well as the lower average costs per project and per target group.



Compared with other national funding instruments that encompass NGOs and impacting on similar areas, the PCA is perceived as generally efficient and able to support several far-reaching projects that have produced results, especially in terms of the entities and target groups reached.

II.4. Incorporation of cross-disciplinary objectives and specific Programme themes

QD.1 - How and to what extent have its cross-disciplinary objectives been incorporated into the projects and the Programme (good governance, sustainable development and gender equality)?

Broadly speaking, PCA-funded projects inherently incorporate the cross-disciplinary objectives of good governance, sustainable development and gender equality.

Reviewing the information produced the Programme reveals an introduction to/usage of best practices of good governance in the majority of the projects assessed (57.9%), with an emphasis on practices relating to fostering collaboration with public entities, empowering good management practices and encouraging civic participation.

Sustainable development constitutes the least achieved objective given the systemic nature of the concept (environmental, economic and social sustainability). Only a low proportion of PCA project interventions encompassed either environmental or economic sustainability, and therefore, the strong contribution made by projects towards social inclusion (the rights of minorities and disadvantaged groups, fight against poverty, youth unemployment, etc.) is particularly valued.

The gender equality objective is incorporated into the bulk of the projects undertaken (84.2% of the Desk Research reviewed projects); however, the manner in which gender equality gets incorporated varies substantially: while some initiatives falling within the area of Equality and Gender-based Violence undertake more robust and concerted actions (e.g. direct support for socially vulnerable women), the remaining projects have adopted measures with lower levels of impact (e.g., adopting inclusive language in all project documents).

QD.2 - In which way and to what extent have the specific themes been incorporated into the projects and the Programme (tolerance and intercultural understanding, hate speech and hate crime, sexual harassment, racism and xenophobia, homophobia, violence against women, etc.)?

The PCA promoted projects that significantly incorporate those themes specifically defined by the donor countries, with a particular emphasis on *Tolerance and Intercultural Understanding* (81.4%), *Violence against Women* (49.6%), *Language and Intolerance* (47.8%) and *Racism and Xenophobia* (43.4%). Furthermore, the number of specific themes integrated proves very variable with (22) projects covering just a single topic while with others (8) covering all topics. On average, each project encompassed about three topics.

The incorporation of specific themes into projects has also entailed varying degrees of complexity, depending on the areas into which they fall. The development of more structured activities emerges in projects focusing on Fighting Racism and Xenophobia, Minority Rights, Fighting Discrimination or Gender-based Violence.

II.5. Performance/Quality of the Management System

This review of the management system quality aggregates integrated responses to questions *QE1* to *QE6 (page 34)*.

Within the framework of launching the PCA, various alternatives were studied in allocating a Programme Managing Entity for Portugal. In fact, the Calouste Gulbenkian Foundation (CGF) was ranked as a *"Top class organisation"*, competent and with the unquestionable management capacities to take on the Programme. Such factors are not, however, so evident in the case of national public bodies. Furthermore, the Foundation's own fund raising and cooperation with its activities constituted a field of potential added value in expanding the Programme's impact (e.g., the financial support provided for six additional projects as well as the greater mainstreaming capacity for innovative interventions through supporting the development of PCA-supported pilot projects).

A cross-referenced reading of the Case Studies and the Survey of Beneficiary Entities and their respective projects identifies the following facets to PCA management system quality:

- the various regulatory instruments, especially the Promoter's Guide, clearly define the rules of operation while not limiting the scope for project design.
- the disclosure process was extensive, enabling ample inclusion from across civil society. There are also innovative features to the visibility and exploitation of projects ranging from allocating a proportion of the budget to communications and public relations. The widespread holding of final seminars to present projects has contributed to the scale of this success.
- the requirements over administrative and financial management procedures constitute the most crucial factor to implementing PCA supported projects. However, the Beneficiary Entities nevertheless recognise that these requirements do not jeopardise the actual implementation of their activities.

Evaluating the application process corroborates substantial levels of satisfaction that translate into high average indicators for the following factors:

- appropriate deadlines for submitting applications;
- sufficient information about the PCA objectives and the types of projects/activities eligible for support in the application preparation stage;
- clear information about Beneficiary Entity eligibility criteria;
- clear information about the criteria and the selection process.

On the other hand, there is also due recognition of high levels both of dissatisfaction and of strain caused by the exhausting expenditure verification procedures, resulting in repeated postponements of expenditure approvals capable of hindering the management of the project's own financial resources. Indeed, NGOs perceive this management option as considerably reducing the likelihood of refunding of the sums spent.

Assessment of the Management Unit's support returns a predominantly useful or very useful evaluation

in terms of both assistance to the project's administrative management and resource availability even if less so in terms of technical project implementation. These findings prove consistent with the information conveyed in the Case Studies, which identify the lack of Management Unit capacity for providing support, as well as technical and strategic follow-up, of importance to the dynamics of implementation and to the achievement of project results.

Follow-up and management processes were significantly demanding but without incurring excessive levels of bureaucracy and rendering assistance to a significant number of the NGOs in streamlining/professionalising their operational and management processes, particularly in the financial and new management skills areas, which were much appreciated by the aforementioned NGOs. In this respect, the NGOs believe that the consistent follow-up instituted by the Management Unit has positively contributed to the results and helped in avoiding deviations in project implementation.

In assessing the project evaluation model, the evaluation criteria and impartiality (safeguarded by providing for three external evaluators per application) constitute positive factors. In contrast, this process highlights more crucial issues that may require adjustments to future editions of the Programme, in particular: the evaluation subjectivity, given that there are discrepancies between the considerations of evaluators (remote average figures); the limited role of the Selection Committee, virtually restricted to the final validation of the selection results; and the preponderance of assessment quantitative criteria, which effectively prevents the addition of certain specific criteria relating to the project operation (projects targeting and developed in specific territories, more individualised themes, etc.).

Finally, we would note the following from the evaluation of project implementation procedures:

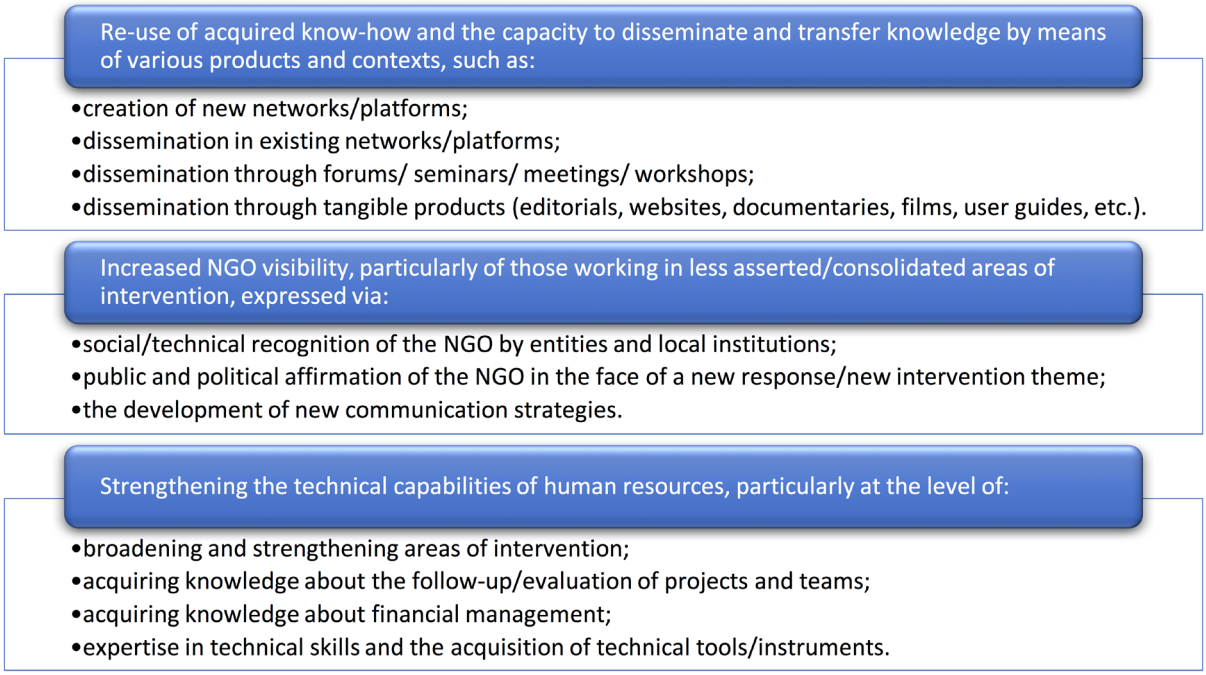
- high levels of satisfaction stemming from: the speed of payments after the approval of reimbursement requests; the facility to meet report writing requirements; the suitability of the project monitoring and follow-up mechanisms and the appropriateness and efficiency of the assessment and authorisation procedure following requests for amendments.
- less favourable appreciations arise from: the effectiveness of the project review process; the suitability of the deadlines set and the efficiency of reimbursement/payment requests; funding rule adequacy (the type and threshold of eligible expenditure) and the ability to clearly and easily comply with the financial reporting requirements.

More than half of the Beneficiary Entities consider the administrative requirements to be exhausting, impairing the desirable balance between the time required and the resources needed to fulfil PCA requirements. However, 60.4% indicate that this administrative aspect did not impact on normal project development with 18.7% stating that the administrative requirements strengthened their respective capacities and acted in support of project's content development (20.8% of Field C Beneficiary Entities and 30.3% of Field B Beneficiary Entities).

II.6. Impact on civil society organisations

QF. 1 - Which results can be attributed to the Programme in respect of a better understanding of the sector and of improving the capacity, independence, visibility and sustainability of beneficiary organisations?

The PCA has made a very positive contribution to the organisational capacity building of the Beneficiary Entities as well as to consolidating knowledge about what they actually produce and what needs to be transferred both to future projects and to other entities. These achievements, however, prove more significant and evident in some areas than in others. From this perspective, there have been important and marked improvements in three different areas:



Albeit to a lesser extent, within this overall insight into the positive impacts on NGO organisational capacity building, two areas deserve particular attention and funding from donors: *i)* policies and procedures for recruiting and managing volunteers and *ii)* methods and initiatives for *mentoring*, performance appraisal plans and employee and volunteer supervision. These areas, which have previously been identified as the most serious deficiencies in the non-profit sector, require safeguarding in keeping with the principles of sustainability guiding their respective development.

These positive developments have also yielded improvements to Beneficiary Entity *governance practices*, which have resulted in the development of specific responses/services across two levels:

- the internal redefinition of some processes and operating procedures (with Case Study examples detailing the setting up of systems either for assessing organisational performance or introducing more stringent management procedures);
- the development of training activities designed to qualify organisational human resources in best governance practices.

The relevance of sustainability questions remains very present in the anticipated framework of results for NGO organisational development. In addition, this represents one aspect prioritised by the Programme's Management Unit when assessing both applications and final project reports and accounts.

Based on the *NGO Sector in Portugal Survey* carried out by the CGF, as well as other studies addressing NGO economic sustainability, the difficulties experienced in obtaining funding constitutes the main and most natural challenge. These difficulties mainly derive from accessing funding (with a high level of dependency on public funding), private fund-raising, including covering the costs of human resources, as well as in terms of generating revenue through project activities. In this latter respect, we would note that, in accordance with PCA/EEA Grants Regulations, funded projects must not generate direct revenue during their implementation (Regulation Article 27(3)), which may indeed inhibit strategies seeking to leverage their products.

However, some PCA projects do record clear impacts not only on replicating and accessing new sources of funding but also, and especially, on the diversification of services and activities. The importance attributed to developing and facilitating partnerships furthermore aids in consolidating these impacts on NGO economic sustainability.

However, there are still problems in terms of organisational management, particularly relating to planning and financial management. Although most NGOs clearly lack organisational and development skills for these goals, the overall feedback points to experience gains from PCA project implementation.

This Evaluation process identified clear effects of PCA involvement in projects, on factors influencing sustainability and operational capacity: the prospects for project continuity (registered by over 90% of the Beneficiary Entities), evident NGO collective learning both in funding management (implementing procedures to better manage funds alongside more robust control measures) and in the diversification of the resulting services and activities.

The following table summarises the NGO sustainability and operational capacity results.

Factors contributing to NGO sustainability and operational capacity

	Factors	Prevalence in the projects
Financial sustainability	Perspectives concerning the continuity of projects (some of them have resources from private funding/partners/consolidating access to funding programmes)	++++
	Collective NGO learning of funding management (implementing management procedures and more robust control measures)	+++
	Raising support from other sources of funding/launching services/initiatives with financial returns	+
	Diversifying the services provided and activities undertaken	+++
Operational capacity	Collective NGO learning of strategic planning	+++
	Interactions with new target groups (different to those groups to which the Entity devotes the majority of its interventions)	++
	Testing innovative/creative experiences in solving social problems and pilot projects	++
	Managing volunteers and mobilising associates	+

Key: Project weighting: + [0-25]; ++ [>25<50]; +++ [>50<75]; ++++ [>75-100].

Note: "Prevalence in the projects" reflects a factor affecting an NGO occurring and influenced by the respective project. The checklist was measured by cross-referencing the four main sources of evidence (Appendix on NGO capacity building, Desk research on a 50 project sample, 12 Project Case Studies and a Survey of Beneficiary Entities and their respective projects).

QF. 2 - What likely impact can be inferred from Programme implementation on the capacity and sustainability of the beneficiary organisations and, consequently, the sector in general?

According to the Evaluation Team's perspective on this evaluation question, this represents part of the assessment of the PCA contribution to NGO capacities to influence the design and implementation of public policies.

NGO capacities to monitor/participate in the design and implementation of public policies, advocacy and supervision constitute aspects that have received less attention from NGOs in Portuguese society, particularly when compared with other national contexts, such as those of the donor countries. Due to this weakness, already identified by the *Survey of the NGO Sector in Portugal*, the provision of an instrument in support of NGO development in this regard provides an important input.

The PCA has clearly fostered a deeper relationship between civil society and the Portuguese state, particularly in terms of multilevel governance. Despite the number of interventions within the scope of Field A on this issue, state-run organisations were present in projects under all other Fields as well, and the results achieved reflect clear improvements in terms of interactions between NGOs and public agencies, particularly across the following levels:

- Upgrading of activities in partnership with local authorities and State-run institutions and Initiatives involving cooperation/ dialogue with national public entities.
- Upgrading of laws, policies and practices, which have been changed or improved as a result of the NGOs' activities.
- Upgrading the capacity to influence public policies and mobilize target groups (advocacy), mostly by means of organising campaigns/strategies that may influence public policies/improve the services provided, as well as the creation of contact and influence networks, and the development of lobbying strategies.

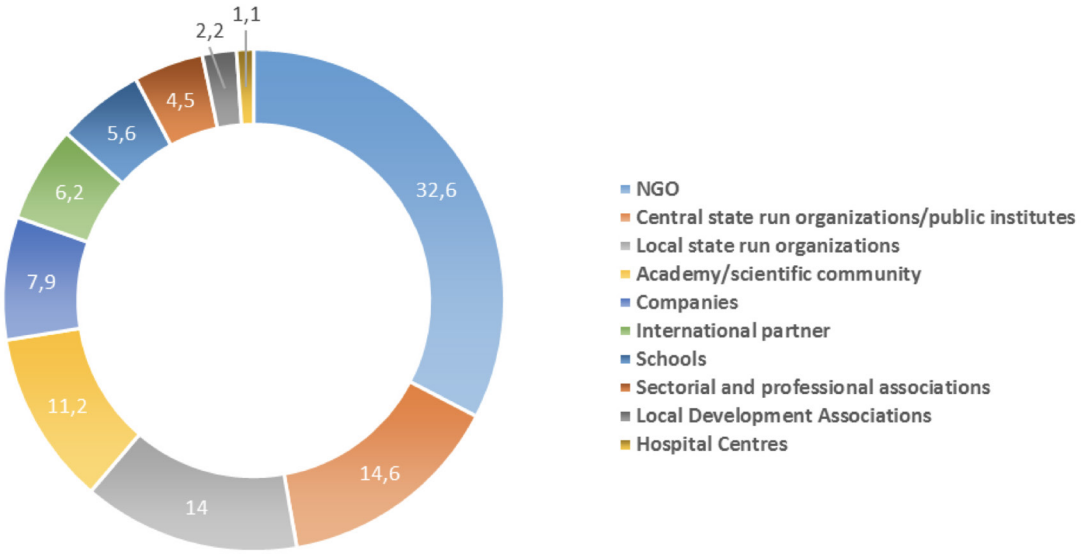
Furthermore, the requirements for establishing partnerships contribute towards deeper engagements with state entities and other public bodies within other Fields of the Programme, resulting in the creation of new rationales for governance, particularly based on:

- establishing integrated networks between ministries;
- cross-sector cooperation to deal with the specific problems faced by target groups;
- providing services that currently do not exist (in that location).

QF 3 - To what extent has the requirement to establish partnerships when submitting major projects been translated into perennial and valuable relationships, consolidating the impact of the interventions and the exchange of experience and know-how?

The requirement to establish partnerships for major projects constitutes one of the successful features of the Programme, highlighted by 45% of Beneficiary Entities. This enabled the introduction of relevant and heterogeneous collaborative strategies, with an emphasis on cooperation between NGOs (32.6% of partners), between NGOs and state and public entities (28.6% of partners) and with the scientific community (11.2%).

Profiles of the partners involved in PCA projects



Source: Evaluation Team classification based on information from the Evaluation Database for the Cidadania Ativa Programme.

These partners have positively influenced the project results as they played crucial roles in ensuring project efficiency, by:

- taking part in the project's communication/dissemination activities;
- promoting/facilitating the mobilisation of target groups;
- providing specialist technical and scientific support (including the participation of technicians with spe-

cialist skills, drafting technical reports, participating in advisory/scientific forums of a consultative nature etc.), key to improving the quality of interventions as well as the collective learning of the participant organisations;

- consolidating the human resources allocated to project activities (including volunteers).

We may therefore state that the mobilisation of partners helped in qualifying the interventions and, simultaneously, facilitating preventive intervention regarding the risks jeopardising project efficiency (in contrast to the difficulties experienced in mobilising target groups by the activities).

An additional level of value stems from its influence on establishing the conditions necessary to intervention continuity: 54% of Beneficiary Entities wish to replicate its supported project, with 28% of them already doing so. Furthermore, the case studies identify several instances in which project continuity (after PCA funding ended) was directly influenced by the intervention of partners. This includes partnership relationships created with public agencies resulting from projects, which are particularly important to supporting their dissemination (mainstreaming) in the public policy sphere, thus expanding the expected impact on social change: approximately 53% of projects have reported the creation/intention to create cooperation protocols with government agencies.

II.7. Results achieved concerning the strengthening of bilateral relations with donor countries

QF.4 - What real gains, in terms of knowledge and the implementation of new practices can be attributed to the Programme as a result of bilateral cooperation between beneficiary organisations and donor countries?

QF.5 - To what extent can the results achieved be considered sustainable and promote links that last into the future, including the completion of common projects?

The PCA has supported the implementation of 27 Bilateral Cooperation Initiatives (BCI), which have proven a key instrument in fostering partnerships between Portuguese PCA participant NGOs and international organisations. According to the approximately 28% of Beneficiary Entities surveyed that established a partnership/joint project with international organisations, this has been valuable across three core levels:

i) expanding the contact network of organisations working in the same areas of activity, or with identical target groups, which thus became potential partners for integrating into future projects;

ii) enabling the participating organisations to learn (new project ideas, new methods, etc.), including from their international partners;

iii) acquiring knowledge, tools and perspectives for new projects potentially contributing towards consolidating participant organisation sustainability (including information on international funding sources to which they may turn in the future).

From the sustainability point of view, we would highlight the following indicators returned by these initiatives:

- 75% of the national NGOs promoting BCIs have either established or hope to establish lasting links with the international partners they have met in this context;
- 58% have increased their international organisation contact network of potential future partners.

The context of the difficulties encountered by the NGOs in attempting to create the opportunity for participation in this type of initiative overlaps with a constraint spanning the various EEA Grants participant countries and that proves inherently difficult to resolve within the context of national Programme management: the lack of capacity of donor country organisations to respond positively to the numerous requests to establish partnerships. In addition, difficulties also stem from the reduced capacity of the national NGOs in terms of securing the technical and financial resources necessary to a more active participation in the dynamics of international projects/cooperation networks.

II.8. Estimated social impact

QH.1 - What is the likely impact of the Programme on the well-being of the population and target groups on which it has focused?

Around 70% of the projects undertaken fall within different types/areas directly interrelated with improving the living conditions/well-being of the target groups, especially by:

- promoting human rights and fighting discrimination;
- contributing to the social inclusion of disadvantaged groups within the population;
- and contributing to facilitating youth access to the labour market.

Projects mostly falling within either Field B – promotion of democratic values - or Field D – supporting youth employment and inclusion - hold the greatest relevance to this aspect of the Programme's impact.

The results based evidence of completed projects highlights changes in:

Greater awareness and promotion of human rights/fight against discrimination	e.g., integrating people with disabilities into the job market or a shift in the paradigm in relation to the practice of sports among people with disabilities.
Creation or qualification of social responses	e.g., creating specialized responses aimed at victims of domestic violence and improving interventions among minors at risk of violence.
Creation or qualification of health care and food safety	e.g., promoting certified local products in cafeterias and canteens, or improving intervention in terms of the functional diagnosis of young people with mental disability.
Signage for vulnerable people	e.g., signage for young people who have suffered domestic violence, illnesses and bullying, or the introduction, at companies within the hospitality sector, of policies to prevent human trafficking.
More information and useful resources for the population's quality of life	e.g., installation of digital manufacturing laboratories in the municipality or the dissemination of information to the migrant population about the support services available, resulting in increased demand for existing services.
The improvement of responses/services resulting from greater cooperation among players in the territory	e.g., the creation of a network of resources to support the intervention of entities that support children and young people with disabilities or the creation of a partnership structure to support self-employment.
Increased citizen participation in decision-making processes	e.g., the creation of sustainable tourism guides with the involvement of the local population.

As regards improving employment conditions and youth social inclusion, the PCA stands out favourably for bringing about inclusion both through a diverse and flexible range of interventions (within the scope of its various types of eligible actions) and by focusing on young people in situations of greater vulnerability: three out of four projects addressing this matter targeted young NEETs (Not in Education, Employment or Training) and especially young adults (under the age of 30), a profile consistent with the population group most affected by youth unemployment in Portugal.

The most significant contributions made by projects aimed at employment and entrepreneurship revolve around the development of the participants' personal and interpersonal skills, in particular:

- developing pro-active attitudes (seeking out opportunities, developing skills and critical attitudes, civic involvement, etc.) - with an average contribution value estimated at 3.83, on a scale of 4;
- improving the soft skills of young people (communication and organisational capacity, team working skills, etc.) – with an average contribution value estimated at 3.83, on a scale of 4;

- nurturing a sense of responsibility/autonomy among young people with an average contribution value estimated at 3.74, on a scale of 4.

Finally, we would also note that, despite the relatively short time elapsed since the projects were completed, the Case Studies provide evidence of positive changes in the personal conditions of young people (motivations to remain in education, financial independence, family reunification of young migrants living in Portugal, etc.) resulting from their participation in these projects.

QH.2 - To what extent is it possible to attribute to the Programme impacts on innovation and social change, including through the replication and escalation of the projects?

Evaluating the PCA contribution towards innovation and social change took into account different aspects of the impacts producing significant results, particularly in terms of:

Improved knowledge and attitudes that promote social inclusion of disadvantaged groups of the population:

- with a focus on information campaigns, training and public/experts/professionals' awareness about the problems faced by vulnerable groups;
- building capacities/specialization among the NGOs in order to intervene among vulnerable groups, particularly through experimentation with innovative working methods;
- the creation of products (guides, manuals, *toolkits*, brochures, magazines, books, etc.) with strong potential for dissemination among the population and other organizations working with the public and with identical themes.

Promoting respect for democratic values and human rights:

- 42% of the projects completed covered topics relating to democratic values and human rights, with the prevailing interventions being directed towards disadvantaged groups/groups at risks' rights to non-discrimination (including victims of domestic violence, migrant population, people with disabilities, etc. – 27 projects).

Adopting and disseminating socially innovative practicestowards:

- rethinking working practices/new methods of action;
- acting with regard to new subject topics.

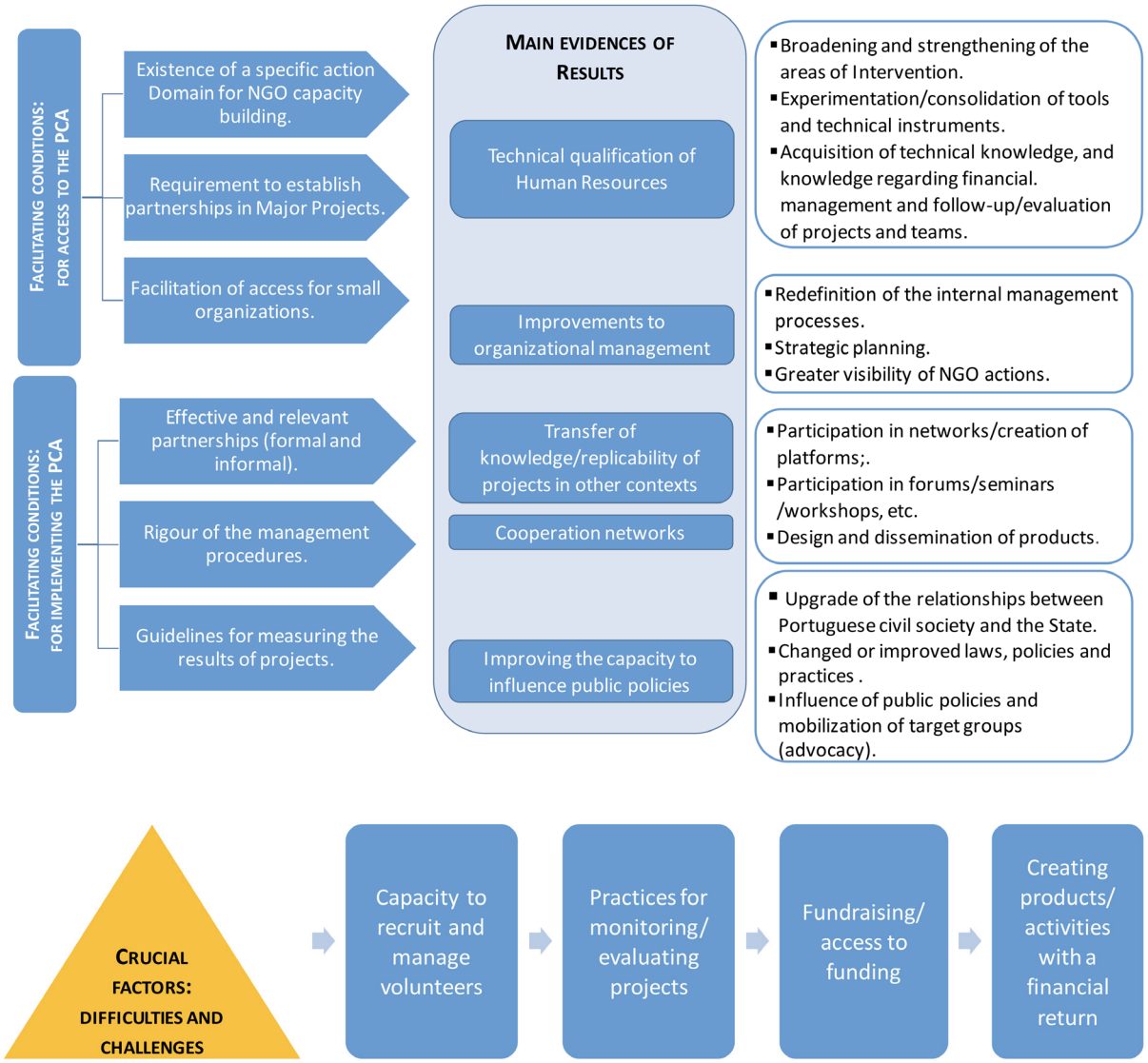
The fostering of innovation capacity promoted by the PCA is also translated into the expressed intentions to replicate and upscale the supported projects: 90% of the Beneficiary Entities confirm that their projects inspired the development of new projects, with 87% indicating that their projects had already achieved (or will achieve) continuity.

III. FINAL BALANCE AND RECOMMENDATIONS

III.1. Balance of the main results and likely impact of the Cidadania Ativa Programme

The following figure set out an overall summary of the main results returned by the two impact factors taken into consideration by the Evaluation: the effect on civil society organisations and the likely social impact. Also, this highlights the PCA stipulations that most influenced such impacts as well as the crucial factors for future consideration within the framework of boosting such results.

Effects on civil society organisations



In terms of the effects on civil society organisations, the conclusions identify how the PCA contributed to:

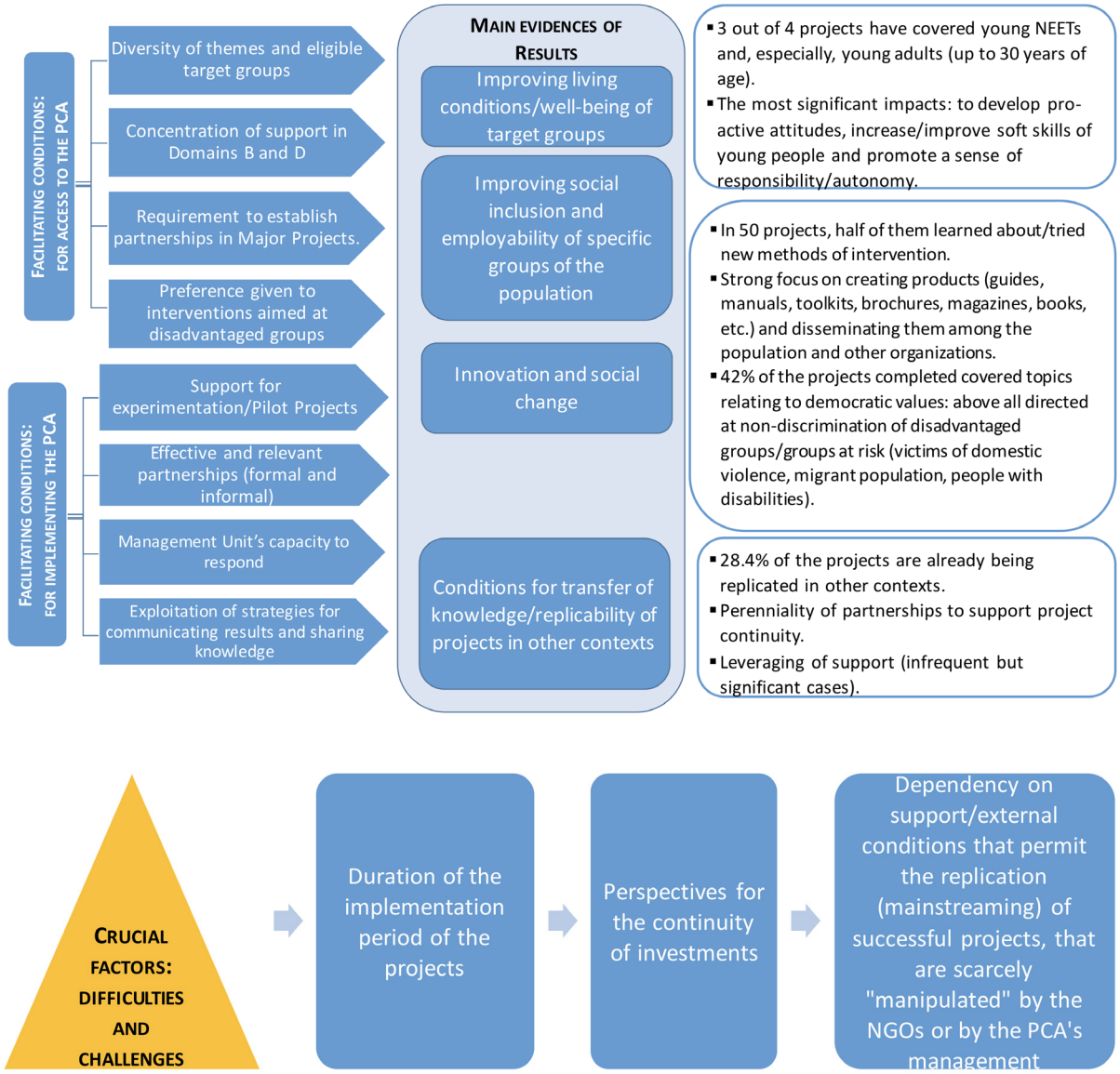
- improving human resources and their technical skills alongside the management procedures in effect in participating organisations;
- transferring knowledge among organisations and replicating projects;
- more collaborative work, supported by networks of organisations through additional activities;
- a greater capacity of civil society organisations to influence public policy making.

This Evaluation further concludes that these effects stem from the positive influence of several factors incorporated into the Programme access conditions, with aspects particularly relating to project implementation:

- *in terms of access conditions*: it concluded that these effects have been strengthened by the existence of an Field dedicated to strengthening the NGOs (and with projects across all fields of action having driven relevant and significant organisational changes), which helped in bringing more experienced organisations into the Programme and not just their smaller and less experienced peers, and in both cases, enabling the participating organisations to design interventions tailored to their needs profiles. Additionally, an important effect derived from the requirement to establish partnerships as this not only fostered the design of better structured projects but also shaped key organisational collective learning gains;
- *in terms of implementation conditions*: observing how the established (formal and informal) partnerships yielded useful contributions to the results achieved. Furthermore, the rigour instilled by the PCA's management procedures, as well as the set procedures for evaluating the results of the projects, has had a positive influence in the participating organizations' management models.

From the point of view of weaknesses, there are crucial factors that may impair the delivery of the expected results, including: weakness (initially overcome) in terms of the capacity to recruit and manage volunteers; organisational shortcomings in raising funds and accessing sources of funding; poorly consolidated internal NGO mentoring methods, performance appraisals and supervision which, in turn, impair learning and improvements regarding intervention procedures based on past experiences and, finally, the failure to include products/activities able to generate financial returns capable of underpinning the financial sustainability of these organisations.

Likely Social Impacts



In relation to the social impacts, this Evaluation has helped identify evidence of changes:

- in the living conditions of the population and target groups;
- in youth employment levels and social inclusion conditions, especially among disadvantaged groups;
- in terms of social innovation: the introduction of new working methods, approaching new topics and focusing on products disseminating knowledge among other organisations and the population encapsulate the most relevant results. Despite the short time since project completion, we would also state that almost all Beneficiary Entities seek to render continuity to the projects initiated with the Programme's support, with almost a third already doing so.

In terms of the Programme conditions that most influenced this results profile, there were the following positive effects:

- *in relation to certain Programme access conditions*: in particular, how the Programme embraces a wide variety of themes and target groups while concentrating significant levels of support within two fields of action involving projects aimed at improving the conditions of disadvantaged target groups; and fostering the establishment of partnerships that encourage more ambitious projects in terms of their potential results and, moreover, favouring access by socially vulnerable groups within the population;

- *in relation to the Programme's implementation procedures*: first of all, enabling the inclusion of experimental projects; encouraging the founding of relevant (both formal and informal) partnerships able to positively influence intervention results; furthermore, that the PCA Management Unit proved competent in addressing queries raised by beneficiaries, in a timely and informative manner, contributed to avoiding deviations from the expected intervention results and, finally, the importance attributed by the PCA to communicating the project results would seem to have positively influenced the exchange of knowledge and experience among the organisations involved in Programme implementation.

Nevertheless, there are crucial factors that, even though external to the Programme, may impair the delivery of results on a larger scale. We should correspondingly bear in mind that project implementation times within some fields of action appears insufficient to (or at least to noticeably) produce evidence of the positive impacts generated by these interventions. Furthermore, such major impacts also depend on the capacity to render continuity to the PCA initiated projects that, from the funding perspective, is not safeguarded. Finally, the potential revealed for project mainstreaming may not be consistent whenever failing to provide the basic conditions, for example, through the commitment of Partner Entities able to provide support for replication strategies or, alternatively, secure adequate support and resources.

III.2. Recommendations for the improvement of future interventions/programmes, by evaluation criterion

Relevance of the Objectives and Priorities

- To maintain the feasibility of the fields of action with the option of covering extensive vs intensive approaches to interventions and fostering various needs and NGO profiles. Such an option represents a clear advantage of the PCA, particularly in comparison with the more focused rationales present in other funding Programmes.
- To boost the systematic development of an approach containing the factors necessary to diagnosing and assessing the Evaluation results in order to identify Portuguese civil society problems, their scales and needs, which may provide solutions involving strengthening the complementarity of NGO intervention skills. Such support work for priorities and operation types must also extend to better rationales for the financial allocations made to each field of action.
- To maintain/expand the spectrum of consultant experts and stakeholders (including NGOs) at the planning stage, to ensure that a greater proportion of the specific and emerging needs of Portuguese society are duly met.
- To maintain an action field specifically for NGO development, incorporating the transferring of skills to organisations operating in the following areas: better volunteers integration, raising financial resources (fundraising) and other aspects of financial sustainability, advocacy practices and participating in the design and drafting of public policies. This field most importantly must support interventions able to boost NGO strategic development (applications demonstrating concrete organisational development needs, as well as the tools for supporting and enabling this development).
- To enhance support for projects within Field A as this intervention type targets the greatest NGO weakness in their relationships with the state and thus helping raise the volume of projects contributing to NGO participation in public policy making (advocacy, supervision, etc.).

Effectiveness of the Programme's interventions

- To maintain a diversified approach in accordance with the NGO type (small and major projects), depending on their role and development needs, by encouraging partnerships between small/inexperienced and large/experienced organisations, with the objective of enhancing the contribution made by the interventions while empowering the former.
- To raise the selection criteria favouring project applications targeting areas with low population density (or in areas not covered by the current round of PCA interventions).
- To improve the PCA Information System and Monitoring Indicators and bring about a closer proximity between the indicators and the expected project results in addition to a more rigorous rationale for estimated Programme goals (in order to mitigate the discrepancies observed and contribute towards a greater alignment between the expected objectives and results).

Efficiency in applying the Programme's resources

- To establish a harmonised definition of "value for money" for the standard operations supported, which would hopefully result from discussions regarding collective learning among the many entities managing the various EEA Grants.
- To encourage additional follow-up initiatives dedicated to organisational developing in order to build up the "value for money" indicators (training actions or guidebooks).

Incorporation of Cross-disciplinary Concerns

- To encourage compliance with cross-disciplinary sustainable development related objectives by establishing guidelines detailing the type of operations NGOs must develop to encourage and guarantee that this objective gets incorporated.

Performance/Quality of the Management System

(i) On the evaluation of applications:

- To consider the inclusion of admission criteria for NGOs that do not receive support from other Programmes.
- To raise the criteria by prioritising projects applications for areas with low population densities.
- To ensure greater strategic coherence throughout the selection process by delegating more responsibilities and decision-making powers to the Selection Committee. The definition of casting criteria, such as the territory, degree of innovation, risk assessment of the operational capability of the applicant entities (e.g., measured on the basis of the experience obtained from previous PCA editions) or any other strategic considerations, might serve for the Committee to propose changes to the classification lists.
- To organise Evaluator/Expert panels to discuss and provide feedback on the quality of proposals.
- To allow Evaluators reviewing the same project to mutually discuss the scores awarded to the projects. Whenever necessary, they should be able to meet both to mitigate subjectivity factors influencing scores and to minimise any scoring discrepancies.
- To boost the allocation of resources to the application evaluation process (basic price per evaluation) in order to increase External Evaluator investment in the process.

Performance/Quality of the Management System

(i) Within the scope of following up domain:

- To secure greater project support and interlinkage from a technical and strategic point of view, complemented by mutual sharing between projects (prioritising strategic supervision and project result guidelines rather than administrative control procedures).
- To encourage regular debriefings with NGOs, including possible forums on specific themes for collective learning (or setting up a Strategic Supervisory Board with its members drawn from NGO leaders, experts and PCA representatives).
- To set up a methodology immersion phase (with the PCA Management Unit) dealing with the technical, conceptual and operational aspects to project development (e.g., in the initial phase and three months thereafter); this would also provide the opportunity to address the clarifications necessary to estimating project "value for money".
- To strengthen the management team and ensure managers follow-up and get involved in key project phases.
- To address crucial aspects raised by the project financial reporting submitted by NGOs.

(ii) Within the field of communication:

- To maintain a focus both on strategic Programme communication and on the visibility and profile of the results achieved.
- To improve interactions between the PCA and the media in order to foster and deepen public understanding of the importance of NGOs as actors involved in social change and enabling public involvement in key aspects of society.

The likely Programme effects and impacts – on civil society organisations

(i) Within the domain of NGO Financial Sustainability:

- To consider the scope for financial returns and creating added product and service value by PCA/EEA Grant projects from the perspective of fostering organisation financial sustainability (reviewing Article 27(3) of the Regulations and thus enabling the project actions funded to directly generate revenue during the project implementation phase).
- To introduce (or expand) a priority area for projects dedicated to the "NGO sustainability sector" focusing on those factors crucial to NGO independence and to their training and innovative capacity building processes in order to access funding (crowd funding, public campaigns, expanding philanthropy, etc.).
- To invite a pool of companies/investors to monitor the project results (e.g., within the context of complementary actions) in order to better facilitate project replication and thereby strengthening the Portuguese social economy.

(ii) Within the domain of NGO Operational Capacities:

- To heighten the project focus on influencing the drafting and implementing of public policies while taking into consideration the weak relationship between NGOs and the State.
- To strengthen volunteer management by expanding active communication processes able to build up support and enhance both visibility and discussions around causes and values in the public domain and thus furthermore developing a new generation of young civic leaders.
- To render continuity to the results-focused assessments and evaluation exercises through fostering a culture of strategic follow-up and project evaluation in addition to the activities currently undertaken by NGOs.

The likely Programme effects and impacts– on civil society organisations

(iii) Within the domain of NGO Cooperation

- To expand the range of countries eligible for partnerships in order to boost the scope for Portuguese NGO involvement in cross-border cooaperation initiatives.
- To support participation in cross-country experience sharing events.

The likely Programme effects and impacts – social impact

- To strengthen the Programme impact by adopting the following measures:

- Promoting Thematic Networks – especially for Field C participant organisations – in order to nurture the establishing of partnerships and the exchange of experiences among organisations during project development, and authorising the eligibility of the related expenditure. For example, this might involve holding an event biannually to provide an opportunity for sharing experiences and networking with a view to establishing thematic NGO partnerships for projects from different states that demonstrate synergies.
- To boost and encourage cooperation with university/academic outputs (theses, current research projects, …).
- To review NGO event models and encouraging extended site sharing among NGOs.

- To enable the extension of the projects' duration beyond two years (particularly in relation to Fields A and D in keeping with how the results expected are not observable within the currently set time frame).
- To provide support to results-focused assessments and evaluation exercises and hence enabling the identification of impacts on communities hosting project implementation.