Relatório Final

Junho 2021

Título de Impacto Social Projeto Família

Margarida Anselmo
margarida@maze-impact.com

Inês Charro
ines@maze-impact.com

Cofinanciado por:

PO ISE
PROGRAMA OPERACIONAL INCLUSÃO SOCIAL E EMPREGO

PORTUGAL 2020

UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

Nota Introdutória

A Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) tem procurado incentivar novas dinâmicas no setor social, nomeadamente através do teste e implementação de novas ferramentas de investimento que melhor respondam às necessidades de financiamento de organizações sociais.

Nesse sentido, e após o investimento no primeiro Título de Impacto Social (TIS) em Portugal, em 2015, a FCG deu continuidade a esse compromisso, investindo em mais quatro TIS, nomeadamente o do Projeto Família, implementado pelo Movimento Defesa da Vida (MDV).

A metodologia do Projeto Família corresponde a uma intervenção preventiva e inovadora que se adequa às oportunidades de financiamento e lógica de intervenção. Ao fim de três anos, os resultados que agora se apresentam superam amplamente a percentagem de preservação familiar contratualizada, definida em 60%.

O sucesso de um TIS não é binário. O cumprimento dos resultados contratualizados que permitiram o reembolso o investimento inicial é um indicador de sucesso. Ainda assim, a grande objetivo da Fundação é demonstrar as mais-valias da utilização de instrumentos de contratualização por resultados - um modelo que permite apoiar as organizações do sector social de forma mais adequada, gerir de forma mais eficaz os recursos financeiros e incentivar o desenvolvimento de melhores políticas públicas.

Sumário Executivo

O Projeto Família® fez parte da primeira edição de Títulos de Impacto Social (TIS) cujo investimento foi liderado pela Fundação Calouste Gulbenkian e a contratualização feita através da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social. Este TIS decorreu na região do Porto entre julho de 2017 e outubro de 2020.

O Projeto Família® é implementado pela IPSS Movimento de Defesa da Vida e a sua intervenção promove a preservação em seio familiar de crianças e jovens em risco de institucionalização, através do desenvolvimento de competências parentais e relacionais e preparação para a autonomia no seio familiar. A institucionalização de crianças e jovens em risco afeta cerca de 7.000 crianças em Portugal e, de acordo com a OneValue, representa um custo mensal mínimo para Segurança Social de 700€ por criança ou jovem.

Os investidores no TIS Projeto Família® foram a Fundação Calouste Gulbenkian e o Banco Montepio. As entidades implementadoras foram o Movimento de Defesa da Vida (responsável pela implementação do projeto no terreno) e a MAZE (responsável pela monitorização e gestão de desempenho do projeto). A entidade responsável pelo pagamento dos resultados e reembolso a investidores foi a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social. A entidade pública responsável por acompanhar o projeto foi o Instituto da Segurança Social.

O Projeto Família® trabalhou com 180 crianças e jovens em risco divididos em 9 grupos administrativos para efeitos de medição de resultados. O resultado contratualizado foi a preservação em seio familiar de pelo menos12 crianças e jovens por grupo (cerca de 60%). A taxa global de sucesso do projeto foi de 91% e todos os resultados administrativos foram cumpridos. O investimento total no projeto foi de 433.276,00 € e espera-se que 98% deste investimento foi repago pelo cumprimento dos resultados.

O presente relatório resume os principais acontecimentos e aprendizagens efetuadas ao longo dos três anos de implementação do projeto.

Como correu a intervenção? o TIS Projeto Família® alcançou todos os resultados previstos, evitando a institucionalização de mais de 50% dos participantes. A taxa de sucesso global de 91% é fundamental para atestar o impacto social do projeto.

Como correu a parceria? Os investidores tiveram um papel muito ativo no apoio ao MDV, para lá do adiantamento de capital, participando ativamente nas discussões estratégicas do TIS. O apoio do consórcio foi também operacional e estratégico, sobretudo por parte da MAZE e do Instituto da Segurança Social.

Como correu o processo de reembolso financeiro? O processo de reembolso aos investidores carece da aprovação conjunta da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social e do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, sendo a segunda entidade responsável pela verificação da execução financeira. O nível de detalhe do reporte e auditoria financeira praticado nos pedidos de reembolso representa um processo burocrático intenso, que consome uma quantidade desproporcional do tempo das organizações envolvidas nos TIS. A exigência do reporte financeiro foi a principal fonte de atrasos nos reembolsos aos investidores, pela demora na recolha de evidência e pela capacidade de resposta do PO ISE.

Como pode melhorar a resposta a crianças e jovens em risco? A melhoria na resposta institucional a CJRs depende (1) do aumento da capacidade de resposta das equipas de sinalização e (2) da expansão da rede de apoio, nomeadamente através de acordos de cooperação. A aposta na intervenção do Projeto Família® pode representar uma poupança de mais de 90% face à institucionalização de um menor.

Índice

Como correu a Intervenção?	6
Intervenção	8
A Metodologia	8
Intervenção	10
A Metodologia	10
Análise de Dados	12
O processo de sinalização	12
O perfil das famílias	15
Intervenção	18
Fase Intensiva de seis semanas	18
Definição de objetivos	19
Período de follow-up e observação de preservação em seio familiar	20
Resultados	21
Medidas de promoção e proteção em cada cohort	21
Resultados de preservação/não-preservação em cada cohort	22
Como correu a parceria do TIS?	23
O Título de Impacto Social	24
Estrutura	24
Definição do pagador por resultado	24
Ausência do avaliador independente	24
Pedidos de Reemboloso	26
O processo de pedido de reembolso	26
O reporte físico	26
Os Investidores	28
A Fundação Calouste Gulbenkian	28
O Montepio	30
O Setor Público	31
O Instituto da Segurança Social	31
A EMPIS	33
Gestão de desempenho	34
Acompanhamento através do AidHound	34
Pontos de situação com a equipa do MDV	35
Reuniões de parceiros	35
Interações relacionadas com os pedidos de reembolso	35
Como correu o processo de Reembolso Financeiro?	36
O Modelo Financeiro	38
Pedidos de Reembolso	38
O reporte Financeiro	38
Pedidos de Reembolso	40
Os atrasos na submissão dos pedidos de reembolso	40
Fluxos Financeiros	43
Como pode melhorar a resposta a crianças e jovens em risco?	46
Política pública	48
Resposta atual	48
Olhando para a frente	51
Conclusão	53
Nota de Fecho	54

Acrónimos

CJR	Crianças e jovens em risco
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
EMAT	Equipa Multidisciplinar de Apoio Técnico ao Tribunal
EMPIS	Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
FCG	Fundação Calouste Gulbenkian
ISS	Instituto da Segurança Social I.P.
MDV	Associação Movimento de Defesa da Vida
PE	Pedido de esclarecimentos
PF	Projeto Família®
PO ISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PR	Pedido de reembolso
TIS	Título de Impacto Social
MAZE	MAZE S.A.
Montepio	Caixa Económica Montepio Geral

Introdução

O Projeto Família® integrou a primeira edição de Títulos de Impacto Social (TIS) cujo investimento foi liderado pela Fundação Calouste Gulbenkian e a contratualização feita através da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social.

Um Título de Impacto Social (TIS) é um tipo de contrato por resultados que utiliza financiamento de investidores sociais para cobrir os custos de implementação de determinada intervenção, neste caso, o Projeto Família®. O setor público define, em conjunto com os parceiros privados, resultados concretos e mensuráveis a atingir e os investidores são reembolsados pelo seu investimento se, e só se, esses resultados forem atingidos. O Projeto Família® decorreu na região do Porto entre julho de 2017 e outubro de 2020.

No TIS Projeto Família®, o investimento de 433.276,00 € foi financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) e pelo Banco Montepio. O Projeto Família® trabalhou com 180 crianças e jovens em risco divididos em 9 grupos administrativos para efeitos de medição de resultados. O resultado contratualizado foi a preservação em seio familiar de pelo menos12 crianças e jovens por grupo (cerca de 60%).

Como correu a Intervenção?

Resposta rápida

A taxa de preservação em seio familiar foi de 91%. A falta de sinalizações inicial foi sendo colmatada ao longo do projeto. As equipas sinalizadoras validaram a relevância da intervenção e reforçaram a necessidade de manter o funcionamento desta resposta no Porto.

Foto por Kelly Sikkem no Unsplash

Intervenção

A Metodologia

A metodologia Projeto Família®, desenvolvida pelo MDV, promove a preservação em seio familiar de crianças e jovens em risco de institucionalização, através do desenvolvimento de competências parentais e relacionais e preparação para a autonomia no seio familiar. O trabalho com CJRs foi inspirado na metodologia original, desenvolvida pelo Projecto *Families First* do Programa *Homebuilders*, no Michigan e com o *Institute For Family Development*, de Seattle. Em 1996, o MDV começou a trabalhar esta intervenção no contexto português.

A intervenção divide-se em três momentos chave: **sinalização e assinatura do acordo familiar, fase intensiva de seis semanas e período de follow-up e observação de preservação em seio familiar.**

No contexto deste projeto, o resultado contratualizado é a preservação em seio familiar das CJR por um mínimo de 9 meses após o fim da fase intensiva. No follow-up realizado 12 meses após a conclusão da fase intensiva, a técnica do Projeto Família® já consegue estimar, de forma informal, se a preservação familiar se verificou para as CJR da família em questão.

Fase 1 - Sinalização e assinatura do acordo familiar

O Projeto Família® aplica-se a famílias de crianças e jovens em risco (CJR) sinalizados com medida e proteção aplicada. As famílias são encaminhadas para o Projeto Família® por:

1. **Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJs);**
2. **Equipas Multidisciplinares de Apoio Técnico aos Tribunais (EMATs);**
3. **Por indicação direta do próprio tribunal.**

A intervenção é apresentada à família que aceita, ou não, recebê-la de forma voluntária. O momento de entrada no projeto é celebrado com a assinatura de um acordo familiar.

Fase 2 - Intervenção intensiva de seis semanas

A intervenção junto da família é conduzida por uma técnica do Projeto Família®. Durante a fase intensiva, a técnica do Projeto Família® realiza sessões de trabalho semanais com a família da(s) CJR sinalizado((a)s). Para além das sessões agendadas, a técnica encontra-se com a família sempre que necessário. A fase intensiva divide-se em três partes:

1. **Estabelecimento de confiança e identificação de problemáticas;**
2. **Definição e validação de competências a desenvolver;**
3. **Desenvolvimento de competências e preparação para a autonomia.**

No final desta fase, a família avalia a intervenção através de um formulário.

Fase 3 - Follow-up e observação de preservação em seio familiar

A técnica responsável reúne com cada família 1, 3, 6 e 12 meses após a conclusão da fase intensiva. Outros contactos são feitos de acordo com a necessidade. O período de follow-up permite gerar informação adicional sobre o percurso da família e apoiar a mesma sempre que necessário.

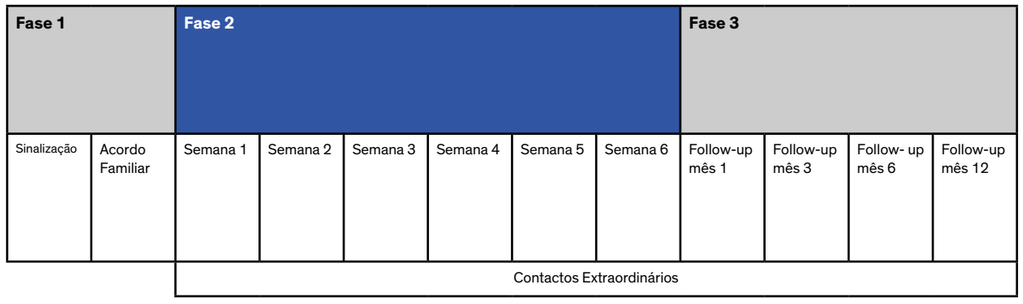


Figura 1 Estrutura da intervenção. Projeto Família®
Fonte: MAZE e MDV

"Toda a intervenção decorre no seio da comunidade e da família e esse aspeto é francamente diferenciador em relação outras respostas, que podem ter a componente de intervenção domiciliária, mas não é central à intervenção.
Segundo a metodologia do PF, todo o trabalho direto com a família é feita de forma sistémica, envolve toda a família e ocorre no contexto de casa. E é por isso que é tão inovador. Por isso também se consegue estabelecer uma proximidade tão grande: o técnico passa uma média de 10-15h por semana, a trabalhar diretamente com a família. Como trabalhamos com famílias em situação de crise, onde é urgente uma mudança de comportamentos que permita que as crianças permaneçam em casa, o facto das famílias saberem que vão ter um técnico disponível para as ajudar, ao longo de 6 semanas, é muito organizador para a famílias. Estas 6 semanas são seguidas de um acompanhamento de um ano, em *follow-up*.
O foco na resolução do problema e o acompanhamento da família é feito em continuidade. Na nossa ótica, para garantir as mudanças de comportamento que levem à preservação familiar, a questão do tempo é importante e o facto da família saber que pode contactar o técnico 24 horas por dia, 7 dias por semana. A famílias sabe que pode contar com o técnico, mesmo fora do horário "normal de trabalho".

Carmelita Dinis, Diretora Executiva do Movimento Defesa da Vida
Abril de 2020

Intervenção

A Metodologia

Resultado	Data Limite
1	31/10/18
2	31/01/19
3	30/04/19
4	31/07/19
5	31/10/19
6	31/01/20
7	30/04/20
8	31/07/20
9	31/10/20

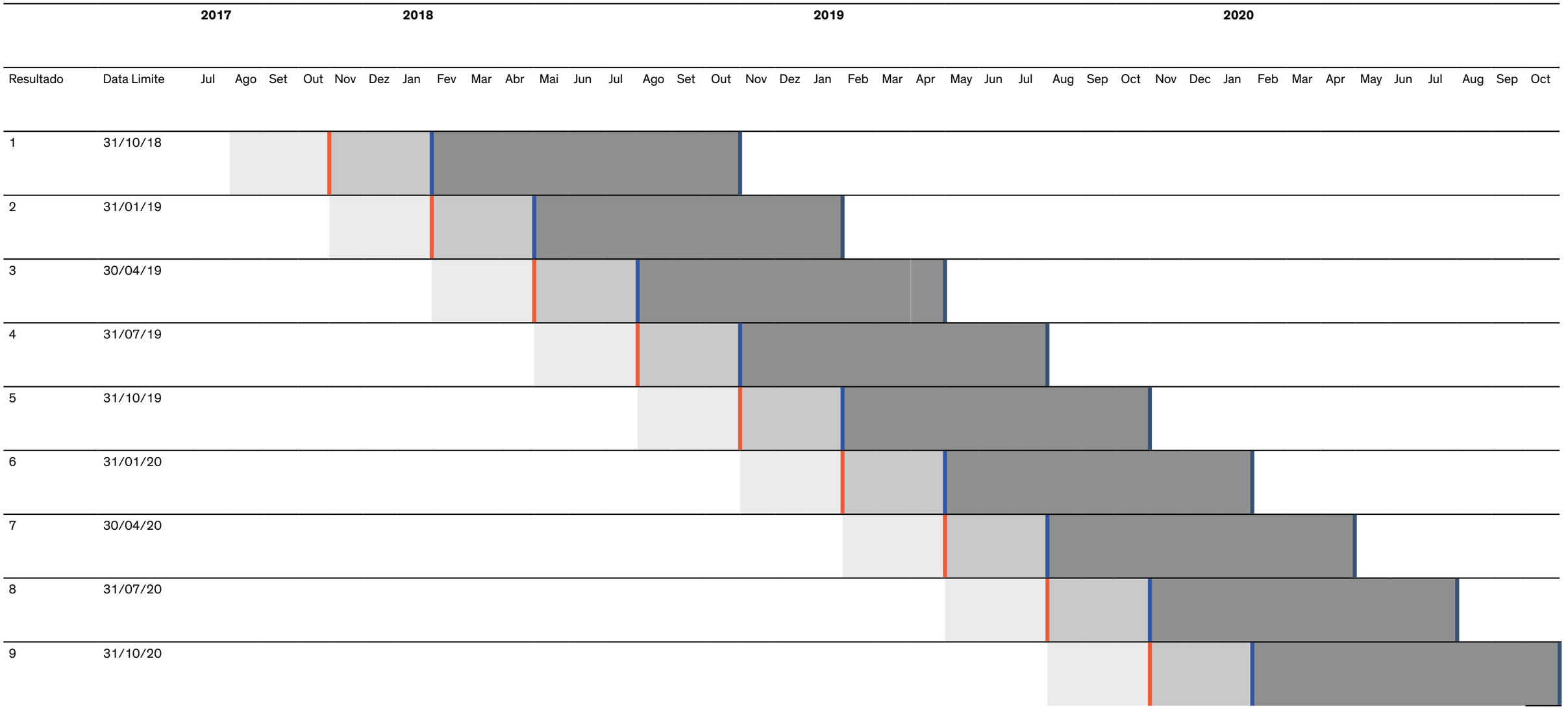


Figura 2 Calendário de execução do TIS. Projeto Família® Fonte: MAZE

Análise de Dados

O processo de sinalização

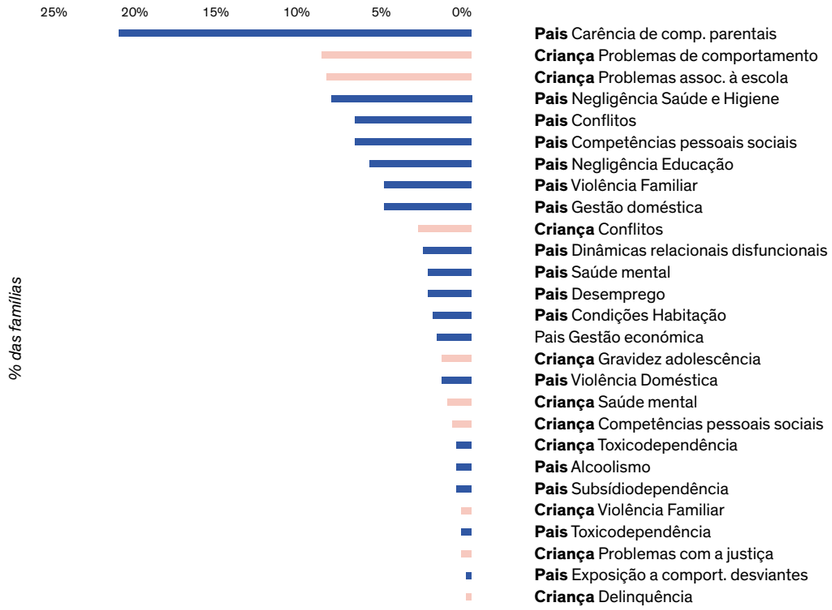


Figura 3 Motivos de sinalizações das famílias
Fonte: MDV

Entre julho de 2017 e dezembro de 2019 o Projeto Família® recebeu sinalizações de 302 crianças e jovens em risco, distribuídos por 144 famílias. Os motivos de sinalização mais frequentes foram: problemas de carência de competências, conflitos parentais, violência familiar, problemas de comportamento junto dos filhos, negligência na educação e higiene, gravidez adolescente e desafios de saúde mental.

De 302 crianças e jovens sinalizados, foram incluídos no projeto 180 crianças e jovens de 119 famílias. Esta diferença é maioritariamente explicada por haver CJR a beneficiar da intervenção pela segunda vez. Outros motivos incluem: famílias que não aceitaram participar no projeto, situações que a equipa técnica do Projeto Família® considerou incompatíveis com a metodologia e desistências nas primeiras 4 semanas.

No contexto do TIS, ficou definido que não seriam contabilizadas CJR a passar pela intervenção pela segunda ou mais vezes. No entanto, uma vez que havia capacidade de resposta, sempre que pertinente, o acompanhamento das respetivas famílias foi assegurado pela equipa técnica do projeto.

No contexto do TIS, ficou definido que famílias que desistissem da intervenção durante as primeiras quatro semanas não seriam contabilizadas.

É relevante sublinhar que as 119 famílias com quem o MDV trabalhou durante o TIS representam um universo de 243 crianças, uma vez que nem todas as crianças dentro da mesma família são sinalizadas. Isto significa que houve 63 crianças e jovens adicionais, não refletidos nos resultados do projeto, que beneficiaram direta ou indiretamente da intervenção.

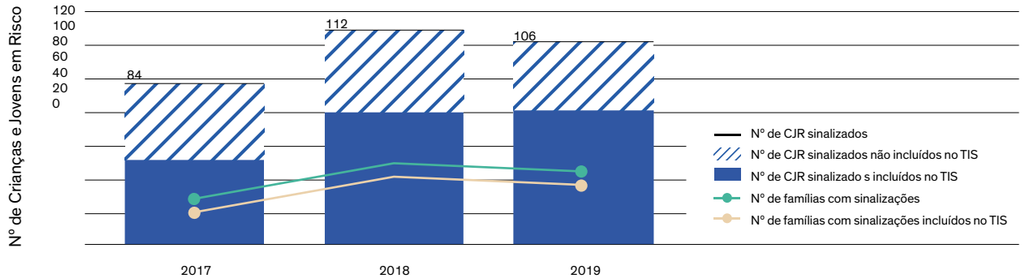


Figura 4 Contactos entre as técnicas do PF e as famílias.
Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound

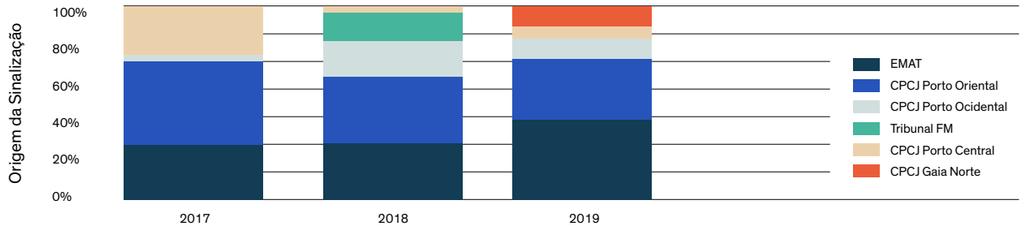


Figura 5 Entidades sinalizadoras em cada ano de projeto. Fonte: MDV

41% das crianças e jovens com quem o MDV trabalhou foram encaminhados pela CPCJ do Porto Oriental. As EMATs encaminharam 31% das sinalizações. As restantes sinalizações foram encaminhadas pela CPCJ do Porto Ocidental, CPCJ do Porto Central, CPCJ Gaia Norte e diretamente pelos tribunais de família e menores.

Nos primeiros meses da intervenção existiu escassez de sinalizações de CJRs que permitisse dar resposta ao calendário do projeto. De acordo com a equipa do MDV, a pressão operacional sobre as equipas das entidades sinalizadores nem sempre lhes permitia dar resposta à burocracia que o encaminhamento formal deste projeto requeria.

No último ano do projeto, as EMATs ganharam maior relevo enquanto entidade sinalizadora após a equipa do PF dinamizar uma sessão de apresentação do projeto no centro distrital do ISS no Porto e dar maior visibilidade à intervenção. Esta sessão permitiu apresentar a intervenção e esclarecer dúvidas das equipas, que aumentaram as sinalizações encaminhadas para o Projeto. Em média, decorreram 23 dias entre a sinalização e a atribuição de uma técnica à família. No entanto, em metade das sinalizações analisadas passaram-se no máximo 13 dias entre a sinalização e atribuição da família. A atribuição foi consideravelmente mais rápida do que em experiências anteriores do MDV com o Projeto Família®. Isto foi o resultado de um maior número de técnicas dedicadas e consequente capacidade de resposta, disponível graças ao TIS. Em média, decorreram 12 dias entre a atribuição e a primeira

Figura 6 Tempo médio decorrido entre sinalização, atribuição da família a uma técnica e primeira reunião com a família.
Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV

“Existem algumas diferenças no Projeto Família® sem o TIS e com o TIS.

Sem o TIS, as sinalizações podem ser feitas pela própria família, um vizinho, a escola, etc. No caso do TIS, as sinalizações são feitas pelas CPCJs, diretamente pelos tribunais ou pelas equipas de apoio aos tribunais que são as EMATs. Isto acontece porque no TIS, só trabalhamos com famílias que tenham crianças com medidas de promoção e proteção (MPP) aplicada, o que não tem necessariamente que acontecer fora da estrutura do TIS.

Existem tipicamente duas formas de fazer a retirada de uma criança: numa situação de emergência pode-se aplicar o artigo 91º da lei, e qualquer entidade com competência de infância e juventude, pode avaliar a situação e se determinar que as crianças/ jovens estão em perigo imediato pode acionar uma série de protocolos para retirar no imediato aquela criança. A alternativa são retiradas programadas com a família. Nesse caso, o que fazemos é dizer “se calhar neste momento, até se voltar a organizar, ou diminuição de uma série de fatores, estas crianças estariam melhor numa instituição.”

Ana Fontes, Supervisora do Projeto Família no Porto
Maio de 2020

O perfil das famílias

Das 144 famílias encaminhadas para o projeto, as técnicas do Projeto Família® trabalharam com 119. Ainda que as equipas sinalizadoras tenham encaminhado famílias com um perfil mais adequado para integrar o projeto, nem todas cumpriam os critérios de elegibilidade. Os critérios de exclusão de algumas destas famílias incluíam:

- famílias em que não existem condições de segurança (para a criança, outros elementos da família e/ou técnico);
- famílias onde existam atividades criminosas em casa da família que possam pôr em risco as pessoas;
- famílias que não aceitam a intervenção (a aceitação por parte da família é fundamental para haver intervenção).

Apesar do PF trabalhar com famílias com um perfil bastante variado, há um conjunto de características que se verificaram de forma padronizada ao longo destes 3 anos:

- Cerca de 78% das famílias tinham nível de escolaridade até ao 9º ano;
- Apenas 26% das famílias tinham uma tipologia familiar nuclear;
- Em 73% dos agregados familiares, o parente responsável pelos menores era a mãe;
- Em 38% dos casos o responsável pelo menor estava desempregado;
- Em 49% dos casos o responsável pela criança era solteiro, viúvo ou divorciado;
- Apenas 11% das famílias apoiadas tinham mais do que 3 filhos menores em casa.

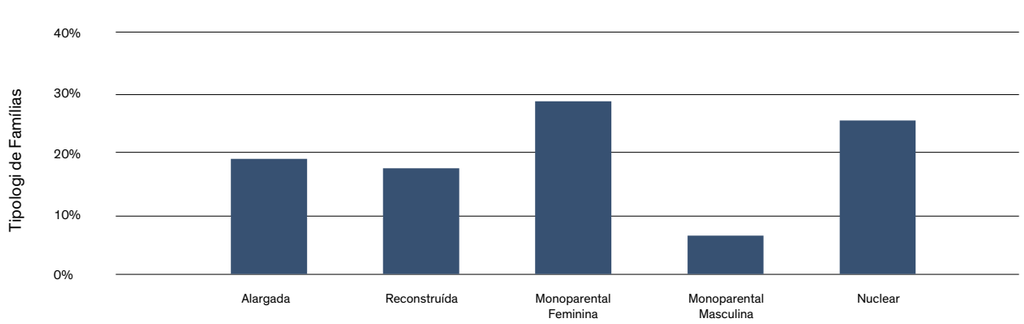


Figura 7 Tipologia das famílias participantes no PF. Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.

“Há uns anos as intervenções sociais nesta área focavam-se muito em famílias de estratos socioeconómicos mais baixos. Essas são as pessoas que mais facilmente chamam a atenção porque têm outras fragilidades presentes. Atualmente, o Projeto Família ®, é transversal a todos os estratos socioeconómicos. Claro que as famílias de classes mais altas conseguem mascarar melhor os problemas, mas de uma forma geral, é uma metodologia que pode ser utilizada em famílias com crianças e jovens em risco, de todos os estratos sociais. A metodologia foca-se sobretudo em competências parentais, cuidados básicos com as crianças, competências sociais de um ou mais elementos da família, famílias onde há problemas de dinâmicas relacionais, problemas comportamentais dos jovens, absentismo escolar, práticas educativas incorretas.”

Ana Fontes, Supervisora do Projeto Família® no Porto
Maio de 2020

Figura 8
Nível de escolaridade do encarregado de educação das famílias Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.

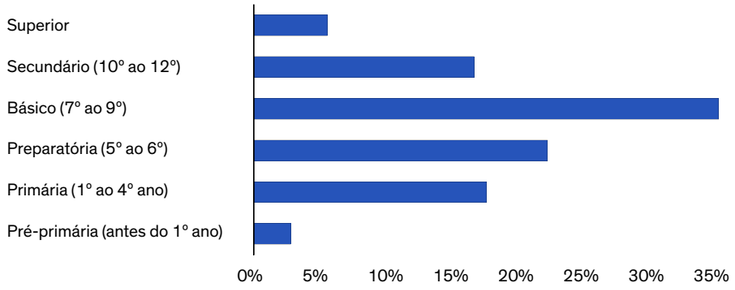


Figura 9
Empregabilidade do encarregado de educação das famílias. Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.

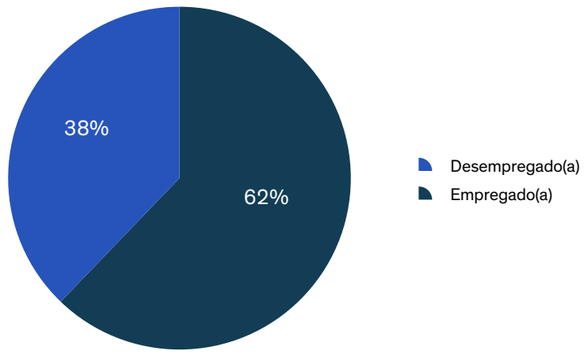


Figura 10
Encarregado de educação das famílias. Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.

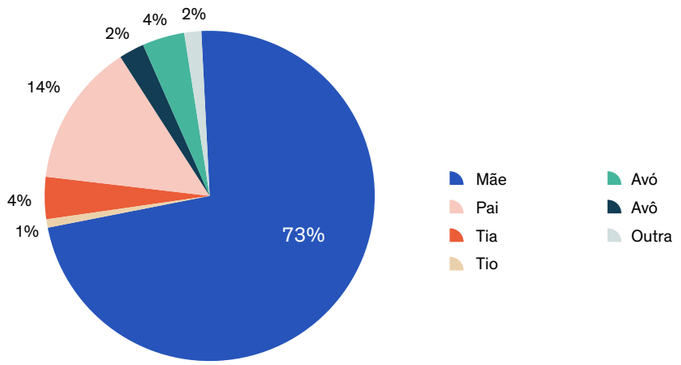
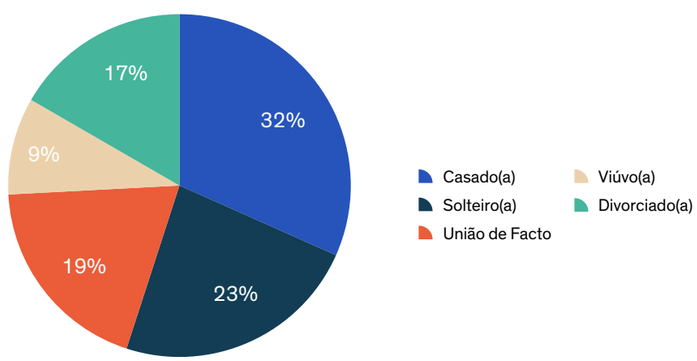


Figura 11
Estado Civil do encarregado de educação das famílias. Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.



O TIS permitiu à equipa do MDV focar a sua intervenção em famílias com um perfil mais adequado ao sucesso da metodologia. Esta prática representa **uma crítica comum ao sistema de incentivos criados pelo modelo do TIS, que é focado estritamente nos resultados: o potencial de fazer *cherry-picking* de famílias para os quais a probabilidade de sucesso é maior.**

Apesar do Projeto Família® já ser implementado em Portugal há 25 anos, com outros modelos de financiamento, este foi o primeiro contexto em que foi possível aplicar os critérios de seleção da metodologia original e testar a taxa real de sucesso da intervenção.

O projeto foi desenhado para garantir que cada técnico só trabalharia com 2 famílias em simultâneo, permitindo a disponibilidade permanente que não se verifica noutros modelos de implementação da intervenção. **Este foi outro novo ponto da metodologia que foi testado com o modelo de TIS e nem sempre se verifica em modelos como os CAFAPs que obrigam a um trabalho de permanência com várias famílias em simultâneo, tornando impossível garantir a disponibilidade das técnicas 24/7.** O facto dos CRJs terem uma MPP aplica pressupõe que a família tem o perfil e disponibilidade para receber a intervenção.

O perfil variado das famílias com quem o projeto trabalhou ao longo do ano reflete-se num conjunto de objetivos definidos para cada intervenção, ilustrados no gráfico em baixo.

Os principais objetivos incluem: (1) Trabalhar ao nível da imposição de regras e limites e assertividade; (2) Criação/trabalhar rotinas familiares; (3) Trabalhar questões relacionadas com a escola e (4) Gestão emocional.

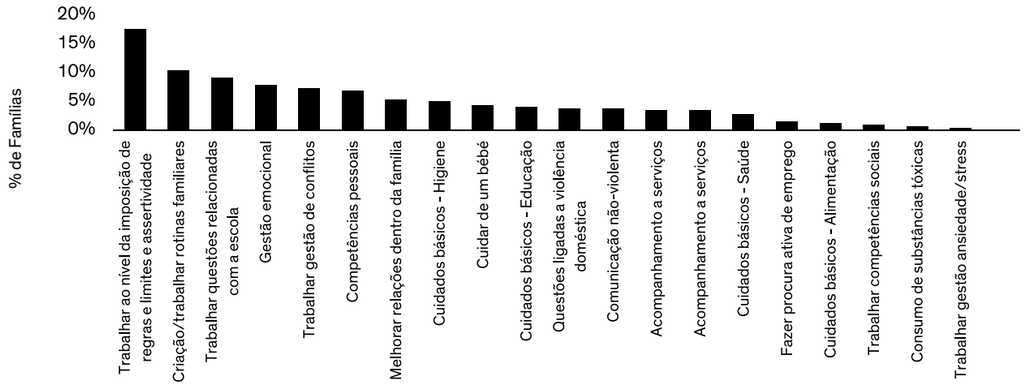


Figura 12 Objetivos delineados para a intervenção do PF.
Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.

"Quando temos uma forma de financiamento do PF, como temos noutros locais, em que existem respostas mais tipificadas, não podemos dizer "esta família não tem perfil para o Projeto Família®". E muitas vezes não têm. No contexto do TIS, com alguma margem, podemos olhar para as famílias elegíveis e trabalhar com as famílias onde faz sentido este tipo de intervenção. Isto permitiu-nos verificar algumas vantagens da metodologia original, que eu sinto que noutras formas de financiamento perdemos. **O Projeto Família® tem um carácter inovador, mas também tem alguns fatores de elegibilidade** e pudemos ter alguma autonomia a esse nível."

Carmelita Dinis, Diretora Executiva do Movimento Defesa da Vida
Abril de 2020

Intervenção

Fase Intensiva de seis semanas

Contactos entre a técnica do Projeto Família® e a família

Durante a fase intensiva, houve, em média, 5 contactos semanais com cada família. Estes contactos representaram uma média de 15 horas por semana, por família. Os contactos cara-a-cara foram os mais expressivos e representaram mais de 80% de todo o tempo de contacto durante a intervenção intensiva.

A elevada intensidade das primeiras seis semanas de intervenção obriga a uma disponibilidade permanente das técnicas do Projeto Família®. Este é um dos fatores distintivos da intervenção que permite às famílias ganhar confiança com a técnica, uma vez que sabem que a podem contactar sem restrições.

Este também é um fator de desgaste importante, sendo que a equipa mediu o nível de esforço das técnicas no acompanhamento às famílias: em 45% dos casos o nível de esforço foi elevado e em 12% foi considerado insustentável.

O nível de exigência associado a esta componente da metodologia pode ser um fator limitador na adoção da mesma em termos de escala. Dado o elevado número de crianças e jovens em situações semelhantes, não existem recursos suficientes para manter este apoio constante dos técnicos que é por isso limitado a 2 famílias durante a fase intensiva.

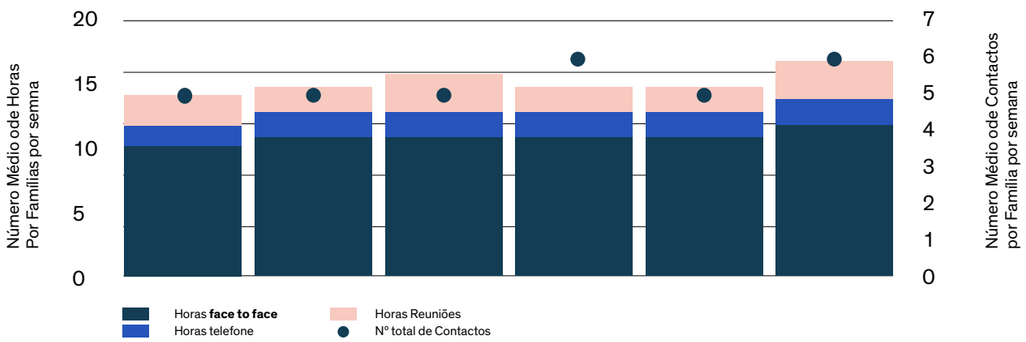


Figura 13 Contactos entre as técnicas do PF e as famílias.
Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.

> "O trabalho do MDV, o trabalho nas casas, aí é que está o sucesso da intervenção. Muitas vezes temos a ideia de intervir junto das crianças como se esse fosse o problema, quando o problema está sempre atrás. O problema está nos adultos e a falta de intervenção nos adultos no dia-a-dia é que dificulta muito as mudanças das famílias, e por isso é que muitas vezes as mudanças acabam por não ser tão eficazes como deviam ser."
>
> **Juiz Nuno Melo, Tribunal de Família do Porto**
> Maio de 2020

Definição de objetivos

Todas as semanas a técnica da família define objetivos prioritários. O principal objetivo em cada semana são:

Semana 1: Estabelecer relação com a família

Semana 2: Auscultação de problemáticas

Semana 3: Gestão emocional

Semana 4: Trabalhar ao nível da imposição de regras e limites e assertividade

Semana 5: Trabalhar ao nível da imposição de regras e limites e assertividade

Semana 6: Preparação de saída do técnico

Para estabelecer uma relação de confiança com as famílias o MDV frisa a importância de garantir que as famílias se sentem confortáveis na presença da equipa. As técnicas são convidadas à casa das famílias e o período de auscultação deve ser feito sem julgamentos para aprender a rotina das famílias e perceber quais os objetivos e os riscos em que se devem focar.

Identificação de riscos

Os riscos identificados mais frequentemente pelas técnicas do Projeto Família® nos formulários de gestão de desempenho são: (1) Pais - Estilos/Padrão de comunicação desadequados, (2) Pais : Dinâmica relacional instável, (3) Pais - Instabilidade emocional.

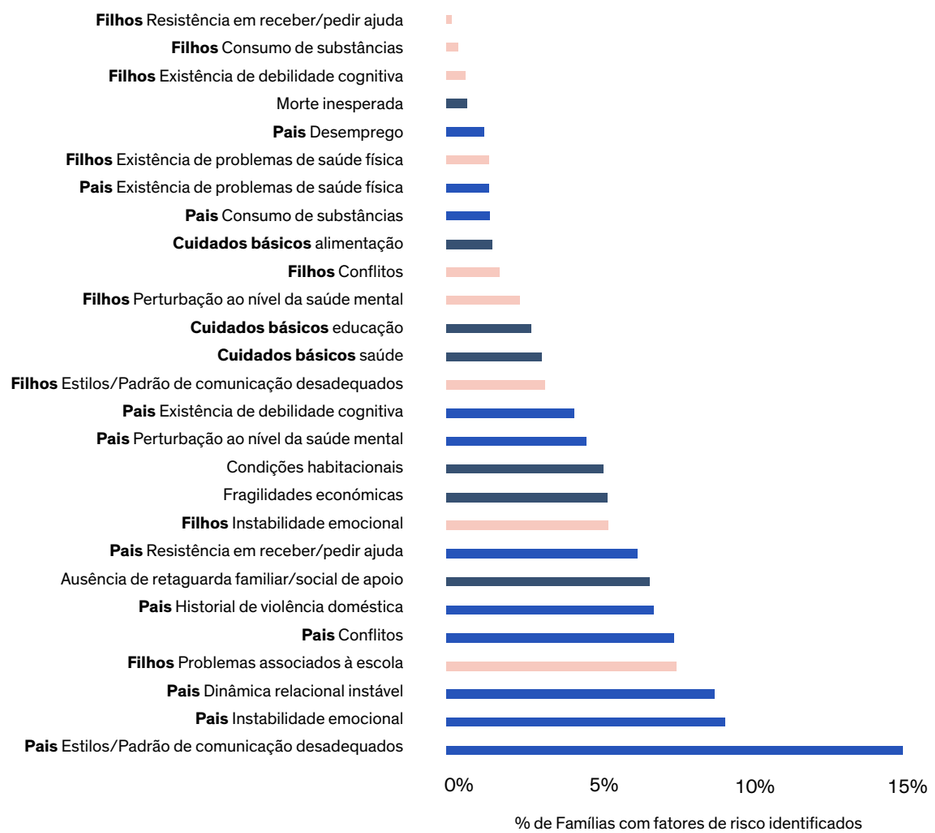


Figura 14 Fatores de risco identificados pelas técnicas. Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound

Período de follow-up e observação de preservação em seio familiar

O objetivo do período de follow-up é garantir que que a família ganha maior autonomia na resposta aos riscos, após a fase intensiva da intervenção. Nos 12 meses que seguem o fim da intervenção intensiva, existem contactos de follow-up no mês 1, mês 3, mês 6 e mês 12.

O gráfico em baixo ilustra os contactos imprevistos nos períodos de follow-up em comparação com o período da intervenção intensiva: após a saída da técnica, os contactos imprevisto aumentam em média 12% sendo a tendência para diminuir nos meses seguintes, à medida que a família ganha confiança nas novas rotinas.

O nível de motivação tende a aumentar no período de follow-up da intervenção, sendo em média 9% mais elevado do que durante o decorrer da intervenção intensiva. Este é um dado importante que corrobora que a metodologia contribui para o aumento da autonomia das famílias. A atuação das técnicas do PF é pautada por um esforço para garantir o empoderamento das famílias com quem trabalham, dando-lhes ferramentas para gerir de forma independente, as situações de risco e stress com que se deparem

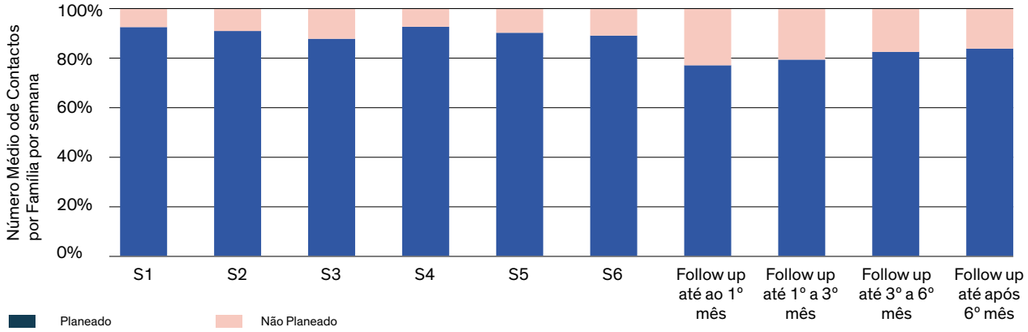


Figura 15 Tipos de contactos reportados pelos Técnicos de Projeto Família
Fonte: MAZE, a partir de dados partilhados pelo MDV através do AidHound.

> "O que eu mais gostei foi a proximidade de relacionamento que nós tínhamos. Eu sabia que em qualquer altura eu podia contar com a Drª Ana, que me acompanhava, e senti que isso me ajudou muito a crescer. Porque às vezes eu tinha dúvidas sobre como lidar com diversas situações com as crianças, às vezes até problemas comigo e eu sabia sempre que ao falar com a Drª Ana conseguia ver os problemas de outra perspetiva e isso ajudava-me a entender melhor e dava-me outra visão. Tudo isso me ajudou. Fez-me crescer muito também."
>
> **Mãe, acompanhada pelo Projeto Família® em 2017**
> Novembro de 2020

Resultados

Medidas de promoção e proteção em cada cohort

De acordo com o artigo 34º da lei 147 sobre a proteção de crianças e jovens em perigo , que foi publicada em Diário da República n.º 204/1999, as medidas de promoção dos direitos e de proteção das crianças e dos jovens em perigo visam:

- Afastar o perigo em que estes se encontram;
- Proporcionar-lhes as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral;
- Garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso.

As medidas de promoção e proteção são as seguintes: (1) Apoio junto dos pais; (2) Apoio junto de outro familiar; (3) Confiança a pessoa idónea; (4) Apoio para a autonomia de vida; (5) Acolhimento familiar; (6) Acolhimento residencial e (7) Confiança a pessoa selecionada para a adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista à adoção.

As medidas de promoção e de proteção são executadas no meio natural de vida ou em regime de colocação, consoante a sua natureza, e podem ser decididas a título cautelar, com exceção da medida de confiança a pessoa selecionada para adoção.

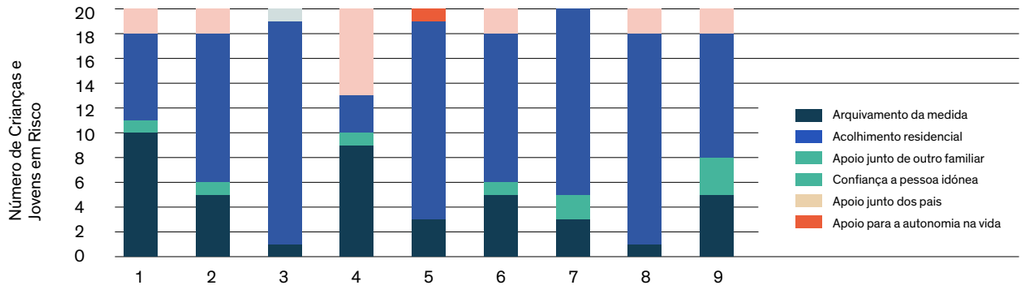


Figura 16 Medidas de promoção e proteção no fim do projeto. Fonte: MAZE, a partir dos comprovativos de resultado

O arquivamento da medida representa a cessação da sua necessidade, significando por isso que a CJR a quem estava aplicada já não se encontra em perigo. Essa determinação é feita pelas CPCJs ou pelos tribunais, com o apoio da equipa envolvida no processo. O arquivamento da medida ocorreu em cerca de 23% dos casos.

A preservação familiar pode ocorrer apesar da manutenção da medida. Nesse caso considera-se que CJR ainda não se encontra fora de perigo e aplica-se a medida de apoio junto dos pais, junto de outro familiar ou confiança a pessoa idónea. Estas medidas representaram cerca de 67% dos casos com que o TIS trabalhou.

A medida de autonomia na vida procura dar apoio a jovens com mais de 15 anos a nível económico, psicopedagógico e social. Trata-se de uma medida para apoiar o jovem a obter a autonomia da vida adulta, e no caso do TIS, ocorreu apenas uma vez, no quinto grupo.

O acolhimento residencial é a medida de promoção e proteção aplicada quando a CJR é institucionalizada e representa no âmbito deste projeto a não preservação e o não cumprimento do resultado contratualizado. Esta situação ocorreu em 9% dos casos.

Resultados de preservação/não-preservação em cada cohort

À data da candidatura, previa-se que o Projeto Família® trabalharia com as famílias de 216 crianças e jovens em risco (CJR), divididos em nove grupos administrativos de 24 CJR cada. No entanto, para mitigar atrasos nas sinalizações e consequente atraso no projeto, foi negociada com a EMPIS a redução de cada grupo para 20 CJR, resultando num número total de 180 beneficiários.

A definição desta métrica não foi informada pelos dados de institucionalização verificados pelo ISS. A métrica resultou de uma negociação que convergiu num objetivo considerado ambicioso por todas as partes e significativo em termos de poupança para o parceiro público.

Resultado contratualizado para cada um dos nove grupos administrativos:

Preservação familiar de um mínimo de 12 CJR, durante os 9 meses após o final da fase intensiva da intervenção.

Inicialmente previa-se que o resultado de não institucionalização fosse verificado 12 meses após o fim da fase intensiva. No entanto, pelas razões anteriormente referidas, foi negociada com a EMPIS a verificação do resultado ao fim de 9 meses após o fim da fase intensiva.

Apesar da negociação do tamanho dos grupos, o número absoluto de 12 CJR nos resultados contratualizados não foi alterado. Isto significa que a taxa de preservação familiar necessária para atingir o resultado passou de 50% (12 em 24) para 60% (12 em 20). Esta alteração aumentou o risco de incumprimento de resultados e consequentemente o risco financeiro para os investidores.

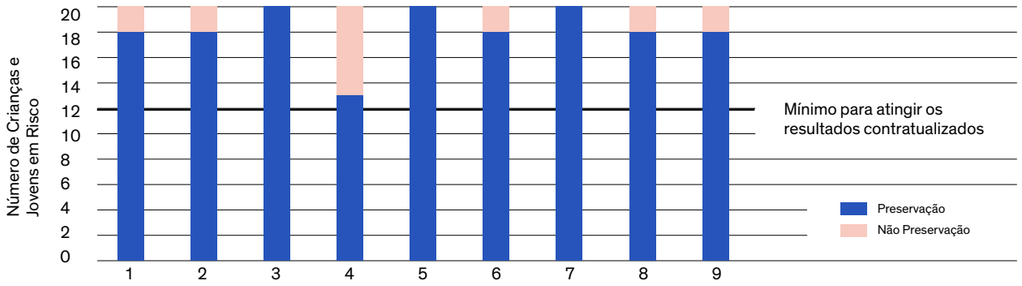


Figura 17 Resultados do TIS
Fonte: MAZE, a partir dos comprovativos de resultado

O projeto terminou com uma taxa de sucesso global de 91%, muito acima dos 50% inicialmente contratualizados. Isto significa que das 180 CJRs com quem o projeto trabalhou, apenas 17 foram institucionalizadas, representando um resultado de não preservação. No terceiro, quinto e sétimo grupo todas as crianças ficaram em meio familiar. Com exceção do quarto grupo onde a taxa de sucesso foi de 65%, todos os restantes grupos tiveram uma taxa de preservação familiar de 90%.

"Nós não temos números e elementos comparativos. O que sabemos é que a grande maioria das situações em que o Projeto Família® interveio, houve uma grande melhoria, houve progressos e conquistas, que de outra forma não se teriam conseguido. O facto das técnicas terem esta relação tão próxima, permite recolher informações que de outra forma não seria possível recolher, uma vez que fazem parte das suas rotinas. Isso permite ter outra abordagem e outra estratégia."

Isabel Silva, EMAT Porto. Maio de 2020.

Como correu a parceria do TIS?

Resposta rápida

Os investidores tiveram um papel muito ativo no apoio ao MDV, para lá do adiantamento de capital. O apoio do consórcio foi também operacional e estratégico, sobretudo por parte da MAZE e do Instituto da Segurança Social.

O Título de Impacto Social

Estrutura

Um Título de Impacto Social (TIS) é um tipo de contrato por resultados que utiliza financiamento de investidores sociais para cobrir os custos de implementação de determinada intervenção, neste caso, o Projeto Família®. O setor público define, em conjunto com os parceiros privados, resultados concretos e mensuráveis a atingir e os investidores são reembolsados pelo seu investimento se, e só se, esses resultados forem atingidos.

No TIS Projeto Família®, o projeto foi financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) e pelo Banco Montepio. Este financiamento cobriu os custos de implementação do Projeto Família® pelo MDV e de gestão de desempenho pela MAZE. Mediante o cumprimento dos resultados, a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) reembolsa os investidores. O investimento total do projeto cobriu o custo estimado em 433.276,00€ tal como o potencial reembolso aos investidores, colocando o teto da taxa interna de retorno para os investidores em 0%. É relevante ressalvar que os investidores têm um retorno indireto como resultado de um incentivo fiscal que permite reconhecer como gasto 130% do valor total despendido em cada período de tributação, independentemente do eventual reembolso futuro.

Em linha com o objetivo da intervenção, o indicador de resultado definido para o TIS foi a preservação familiar de crianças e jovens em risco. Este indicador enquadra-se numa das temáticas prioritárias para o Governo Português, identificada pela EMPIS: Famílias Sustentáveis.

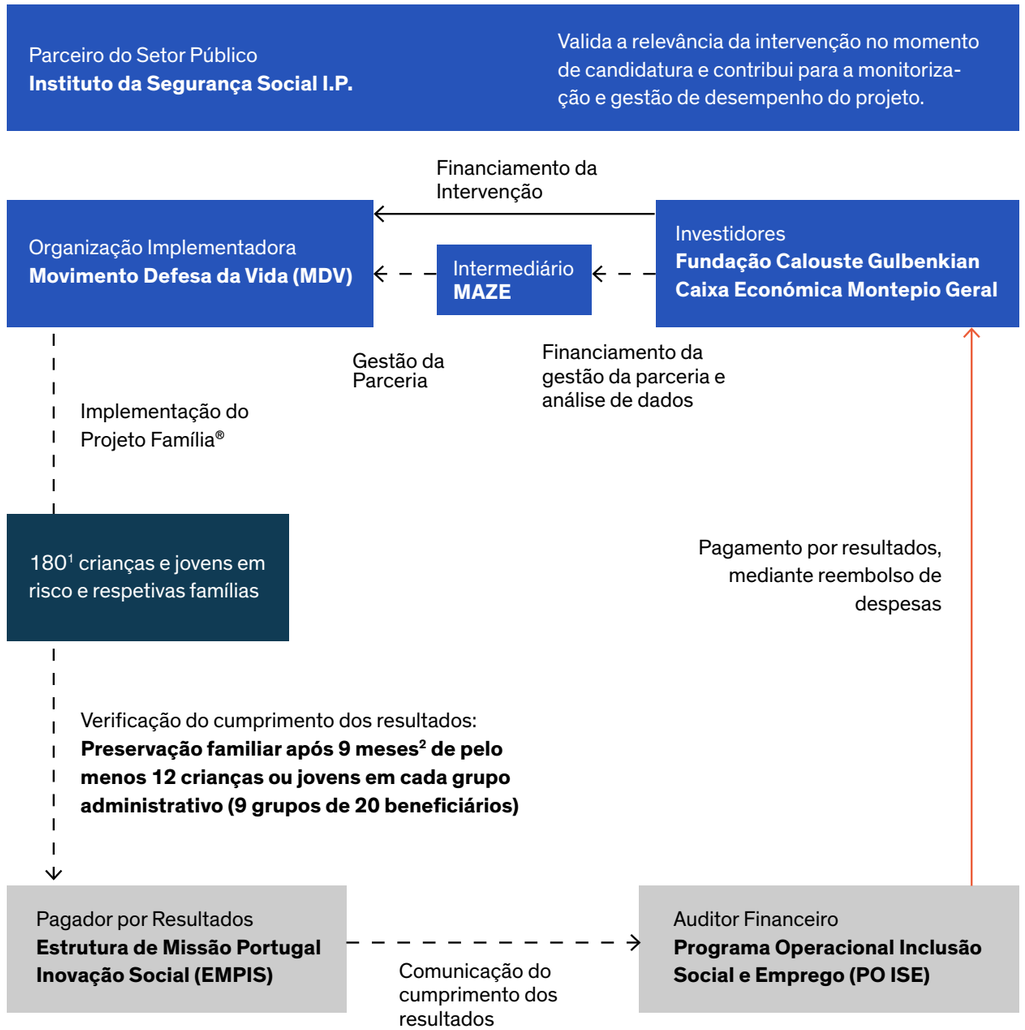
Definição do pagador por resultado

A estrutura de pagamento por resultados deste projeto difere da arquitetura do mecanismo original. Neste caso, o pagador por resultados, a EMPIS, não é o parceiro de setor público que beneficia do cumprimento dos resultados. A prevenção da institucionalização de CJRs representa uma poupança direta para o Instituto da Segurança Social, o parceiro que validou a relevância da intervenção do Projeto Família®. O facto do pagador por resultados não ser a entidade pública que beneficiou da intervenção limitou os incentivos para garantir a integração em política pública das aprendizagens do TIS.

Ausência do avaliador independente

Na candidatura ao TIS a avaliação independente foi rejeitada enquanto despesa elegível do projeto, uma vez que já existia uma forma de comprovar o cumprimento dos resultados.

A ausência de uma avaliação independente limita muito as aprendizagens que se podem retirar deste TIS, uma vez que não existe um grupo de controlo comparável contra o qual seria possível averiguar o sucesso da intervenção. No início de 2019 surgiu a oportunidade de realizar um estudo de impacto com a Faculdade de Economia da Universidade do Porto. No entanto, o difícil acesso aos dados necessários para conduzir este estudo, dada a sua sensibilidade, impediu o seguimento da avaliação.



[1] Inicialmente previa-se que o Projeto Família® trabalharia com as famílias de 216 crianças e jovens em risco (CJR), divididos em nove grupos administrativos de 24 CJR cada. No entanto, para mitigar atrasos nas sinalizações e consequente atraso no projeto, foi negociada com a EMPIS a redução de cada grupo para 20 CJR, resultando num número total de 180 beneficiários.

[2]Inicialmente previa-se que o resultado de não institucionalização fosse verificado 12 meses após o fim da fase intensiva. No entanto, pelas razões antes referidas, foi negociada com a EMPIS a verificação do resultado ao fim de 9 meses após o fim da fase intensiva.

Figura 18 Estrutura do Título de Impacto Social Projeto Família®. Fonte: MAZE

Pedidos de Reemboloso

A exigência do reporte financeiro associado aos pedidos de reembolso tem absorvido uma enorme quantidade de recursos das equipas do MDV e da MAZE. O atraso geral no reporte de resultados e pedidos de reembolso resulta essencialmente da exigência do reporte financeiro do projeto e de longos períodos de resposta por parte do PO ISE.

O processo de pedido de reembolso

No contexto do fundo de pagamento por resultados da EMPIS, o reembolso do investimento depende não só do cumprimento dos resultados, mas também do reporte de todas as despesas incorridas durante o período de intervenção. Verificados os resultados, só é pago aos investidores o montante correspondente a despesas incorridas pelos prestadores de serviços (MAZE e MDV) e consideradas elegíveis pelo PO ISE.

O reporte físico e financeiro deste TIS é feito através da plataforma Balcão2020, a plataforma informática que gere todos os financiamentos associados a Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).
Para cada resultado atingido é feito o pedido de reembolso do montante associado. Em cada pedido de reembolso os prestadores de serviços têm de:

- Reportar todas as despesas incorridas durante o período correspondente (encargos com pessoal, aquisição de bens e serviços e despesas gerais);
- Prestar evidência adicional para 10% das despesas submetidas até um máximo de 30 despesas.
- Reportar sobre a execução física do projeto;
- Apresentar os comprovativos de resultado.

A Figura 19 ilustra o típico processo de pedido de reembolso. quantidade desproporcional do tempo das organizações envolvidas nos TIS.

A análise da evidência física da intervenção e validação do cumprimento do resultado é feita pela EMPIS. Cumprido o resultado, segue-se a verificação do reporte financeiro e elegibilidade de despesas pelo PO ISE. Aprovados os resultados e validado o reporte financeiro é feito o pagamento aos investidores, com ou sem redução de montante devido a despesas consideradas não elegíveis.
O pagamento contra despesas e reporte financeiro ao PO ISE é um requisito para o cumprimento dos regulamentos do Fundo Social Europeu, que financia parte do fundo de pagamento por resultados da EMPIS. No entanto, o nível de detalhe do reporte e auditoria financeira praticado nos pedidos de reembolso representa um processo burocrático intenso, que consome uma quantidade desproporcional do tempo das organizações envolvidas nos TIS.

O reporte físico

O reporte dos resultados depende da recolha da evidência física, aprovada na candidatura do TIS. Para cada CJR ser contabilizado para o TIS, o MDV precisa de recolher os seguintes documentos:

a. Ficha de Sinalização: Preenchida por um técnico numa das entidades sinalizadoras. Este documento lista todos os menores sinalizados em determinada família, descreve a situação e detalha a composição do agregado familiar.

b. Acordo Familiar: acordo assinado por um representante da família, que assume uma posição parental, ratificando que foi informado da metodologia de Intervenção do Projeto Família®, e que concorda em participar na intervenção.

c. Avaliação Final da Intervenção: autoavaliação a preencher pela família sobre a pertinência e eficácia da intervenção.

d. Comprovativo de Resultado: documento desenvolvido para servir de comprovativo de evidência dos resultados alcançados pelo TIS PF. Este documento verifica a situação das CJR, depois de um período mínimo de 9 meses após o fim do período de intervenção intensiva junto da família. O documento é assinado por um representante da respetiva entidade sinalizadora.

Figura 19 Processo de pedido de reembolso. Fonte: MAZE.

Os Investidores

A Fundação Calouste Gulbenkian

A FCG assumiu o papel de investidor principal, face ao Montepio, uma vez que foi responsável por investir a maioria do montante inicial (cerca de 87,5%). Esta posição determinou que a comunicação com a EMPIS e PO ISE foi feita através da FCG. Também significa que é a FCG que recebe os reembolsos aprovados e os redistribui pelos prestadores de serviços e co-investidor. A FCG assumiu ainda o adiantamento ao MDV, em abril e novembro de 2019. A FCG tem um histórico longo de apoiar trabalho com crianças e jovens em risco, tendo já apoiado o Projeto Família®, há cerca de 10 anos, numa iniciativa no âmbito da formação parental.

Por isso, o TIS está ligado a duas áreas de trabalho da Fundação, cada vez mais relevantes dentro das áreas distributivas: as crianças e jovens em risco e o financiamento para o impacto.

O investimento no TIS permitiu:

1. Experimentar um mecanismo de financiamento inovador;
2. Validar uma metodologia de trabalho do MDV, que já tinha sido testada noutros contextos, mas que com o título conseguia ter 3 anos de intervenção, sem interrupções e com o financiamento disponível, apenas focando na intervenção e nos resultados.

Segundo a FCG, estes objetivos foram parcialmente atingidos. Se por um lado, os resultados são animadores e indicam que a intervenção é útil e a metodologia é válida, por outro, o mecanismo de financiamento ficou aquém das expetativas. A forma como o TIS foi montado não lhe atribui a flexibilidade que devia ter, sobretudo dado:

- **A rigidez da evidência necessária para conseguir comprovar um resultado.** Ainda que seja necessário um maior volume de evidência para garantir se o projeto é ou não um sucesso, quando se avalia uma questão binária como a ocorrência/não ocorrência da institucionalização do menor, este ponto complexificou bastante o processo de avaliação.
- **A burocracia financeira.** O pagamento contra despesas era inevitável no contexto do FSE mas acabou por condicionar a estruturação de um título de impacto social onde a lógica das despesas não faz sentido. A manter este requisito, devia ser preparado um modelo menos impositivo e que dessa mais flexibilidade a este tipo de intervenção.

O futuro do projeto é um incógnita que também tem muito relevo para a FCG. Dada a estrutura do TIS, existia uma expectativa que as aprendizagens referentes a CJRs fossem recolhidas e internalizadas pelas entidades públicas parceiras. Apesar do acompanhamento contínuo da Segurança Social, ainda não é claro qual será o nível de internalização dos resultados deste TIS.

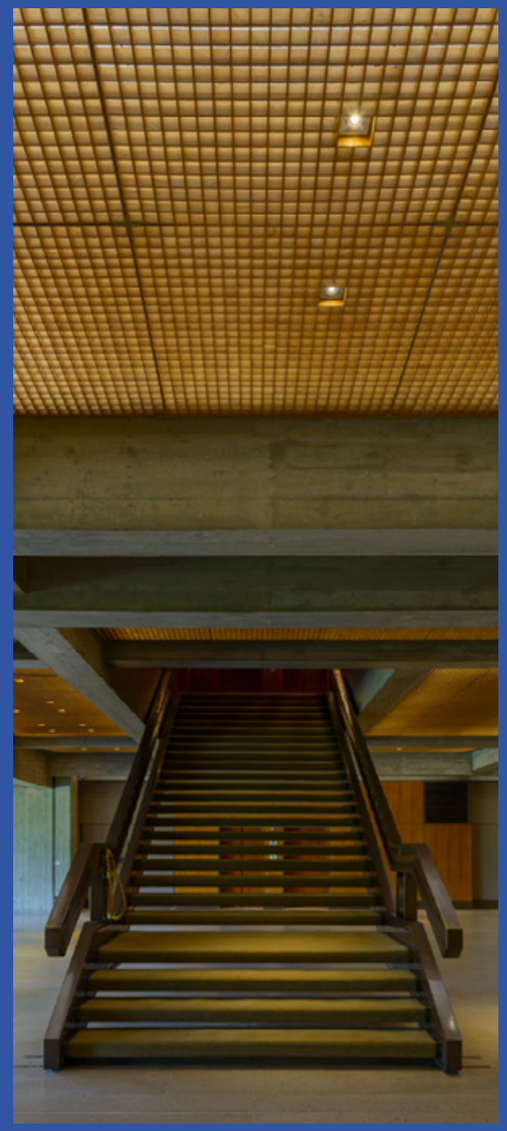
"A principal aprendizagem para a Fundação acaba por ser a forma como o projeto foi gerido: o feedback constante que somos capazes de ter sobre e que permite melhorar a intervenção ao longo do tempo. O MDV foi capaz de alterar a sua intervenção durante o decorrer do TIS, algo que geralmente não acontece. Nós próprios temos muito mais conhecimento sobre o projeto, sobre como está a correr financeira e tecnicamente, por isso eu diria que esta foi a maior aprendizagem. É aquilo que nós, com mais ou menos dificuldade, tentamos implementar noutro tipo de projetos para garantir que a entidade com quem estamos a trabalhar, não só está a executar a intervenção, mas também está a aprender. Talvez seja uma das aprendizagens mais importantes dos títulos."

Francisco Palmares, Gestor de projeto no Programa Gulbenkian Desenvolvimento Sustentável da Fundação Calouste Gulbenkian
Abril de 2020

Fundação Calouste Gulbenkian © Ricardo Oliveira Alves

"As nossas expetativas com o apoio a TIS são as seguintes: primeiro, se as intervenções testadas através dos TIS conseguem ser replicadas, por exemplo, através do seu reconhecimento como respostas típicas pela Segurança Social,. Segundo, se os mecanismos de contratualização por resultados, como é o caso dos TIS, são adoptados como um dos instrumentos de financiamento da Segurança Social pelo reconhecimento das mais-valias da sua utilização."

Luís Jerónimo, Diretor do Programa Gulbenkian Desenvolvimento Sustentável da Fundação Calouste Gulbenkian
Outubro de 2020



O Montepio

O Montepio assumiu o papel de investidor minoritário, tendo sido ressarcido pela FCG pelo seu investimento, maioritariamente depois do pagamento do R7, e o remanescente, no final do projeto. O Montepio participou em todas as reuniões de parceiros do TIS e manteve um papel ativo na resolução dos obstáculos que tiveram lugar ao longo do projeto.

O Montepio é um banco da economia social que não restringe o seu papel ao sistema financeiro. Para além de dar acompanhamento bancário especializado a instituições do setor social, procura estabelecer parcerias que sejam elas próprias impactantes na sociedade e muscular financeiramente o setor. Mais do que ser parceiros, o objetivo do Montepio era ser um investidor social e dar o seu contributo para a inovação social. O TIS surgiu assim como um caminho natural.

O Montepio não entrou TIS com o objetivo de recuperar o investimento. Naturalmente, tendo isso acontecido vai ser possível reinvestir esse montante. Mas sobretudo e primariamente, a ambição enquanto investidor era garantir que os resultados a que se propunha fossem cumpridos.

Segundo o investidor, o seu objetivo foi cumprido: os resultados são muito melhores do que se antecipava. Para além disso, este TIS serviu de piloto para o Montepio aumentar os investimentos de impacto, através deste mecanismo de financiamento.

Na sequência do investimento neste TIS e numa Parceria para o Impacto na mesma altura, o Montepio aliou-se à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa para lançar o "Projetos de Impacto". Esta iniciativa representa um investimento de € 1,35 milhões de euros em títulos de impacto social e parcerias para o impacto. A recetividade para investir de forma tão expressiva neste projeto não teria sido possível sem a existência de uma experiência prévia tão positiva como foi o caso do PF.

O Montepio identificou como principal obstáculo do projeto a dificuldade operacional. A logística da divisão em nove resultados, tornou o processo mais complexo. A alternativa de ter apenas três resultados em vez de nove teria permitido que o processo de avaliação pela EMPIS e o POI SE fosse mais contido, sem pôr em causa um resultado ambicioso. Segundo o Montepio, esta mudança tratar-se-ia apenas de uma construção do projeto mais simples.

"A aprendizagem que mais nos surpreendeu foi que resultados que parecem muito ambiciosos a priori, quando são contratualizados, se o projeto for bem conduzido e bem gerido desde o início, como foi e está a ser por vocês [MAZE] e MDV, podem não ser assim tão ambiciosos. Se me dissesses há 3 anos, quando começámos este projeto, que 50% das crianças sinalizadas não seriam acolhidas, diria que achava esse objetivo uma loucura. E atualmente isso parece-me completamente alcançável. O que significa que o projeto tem sido maravilhosamente conduzido."

Pedro Ricardo Gomes, Diretor do Departamento de Microcrédito, Empreendedorismo e Sustentabilidade do Montepio
Maio de 2020

O Setor Público

O Instituto da Segurança Social

O Instituto da Segurança Social I.P. (ISS) teve vários representantes nas reuniões de parceiros ao longo do projeto, tendo estado presente na maioria das reuniões. Desde o princípio, o ISS validou a relevância da intervenção no momento de candidatura.

De acordo com a estrutura da intervenção, o projeto está dependente de um fluxo consistente de sinalizações encaminhadas pelas CPCJs, EMATs e Tribunais. A calendarização inicial do projeto previa que cada técnica do Projeto Família® estivesse continuamente a acompanhar 2 famílias em fase intensiva. No entanto, as entidades sinalizadoras não encaminharam sinalizações com a rapidez prevista. Isto resultou em momentos em que uma ou mais técnicas do Projeto Família® estiveram a trabalhar intensivamente com uma única família. Esta situação levantou o risco de incumprimento do calendário do projeto e, consequentemente, de incumprimento dos resultados.

A falta de sinalizações levou os parceiros a questionar a pertinência do projeto na área do Porto. No entanto, foi várias vezes reforçado, quer por representantes da Segurança Social nas reuniões de parceiros, quer pelas entidades sinalizadoras, que esta é uma resposta social essencial. Foi sublinhado por estes interlocutores que há um elevado número de crianças e jovens com medidas de promoção e proteção, no distrito do Porto, que beneficiariam desta intervenção. As inconsistências no fluxo de sinalizações foram atribuídas a desafios operacionais das entidades sinalizadoras e, pontualmente, a desconhecimento do projeto.

Em março de 2019, a contribuição do ISS foi instrumental para dinamizar a apresentação e reunião de parceiros que teve lugar na sede do Centro Distrital da Segurança Social do Porto e permitiu apresentar o projeto a várias técnicas das EMATs.

Em novembro de 2020, o Instituto liderou o *webinar,* em parceria com o MDV e a MAZE, focado na temática "Como aumentar a preservação de crianças e jovens em risco, em seio familiar? ". O *webinar* contou com quase 200 participantes de Centros Distritais, ISS Madeira, ISS Açores, RenCAFAP, União das Mutualidades, CNIS, SNIPI, CNPDCJ, SCML, Casa Pia, IAC, Ordem dos Psicólogos, Associação Portuguesa de Serviço Social. O objetivo deste evento foi comunicar os resultados atingidos pelo TIS e dar a conhecer a metodologia do PF a um conjunto de equipas mais alargado.

Apesar do envolvimento ativo do Instituto no decorrer do projeto, não foi delineada nenhuma estratégia de integração das aprendizagens, no caso de sucesso de resultados que se verificou. Esta estratégia deveria ter sido desenhada de origem, para garantir que ao final de 3 anos de projeto existia uma clareza em relação à forma como o PF pode ser integrado nas respostas tipificadas do ISS.

Noutros contextos o MDV tem seguido o modelo de CAFAP, mas como explicaremos na secção *Resposta Atual*, este modelo não permite implementar a metodologia original do PF, dadas as restrições inerentes.

"Penso que a Segurança Social está muito aberta e disponível para alterar os modelos das respostas sociais em que se enquadram obviamente os CAFAP. Podemos estar num momento ideal para promover alguma mudança na resposta a famílias com crianças em perigo, incidindo o enfoque na intervenção sistémica e holística, promovendo a mudança no seio familiar através da promoção de uma parentalidade positiva preservando assim, e sempre que possível, as crianças no seu meio natural de vida bem como a reunificação familiar das crianças que se encontram institucionalizadas."

Laura Barros, Instituto da Segurança Social.
Maio de 2020

Foto *poise.portugal2020.pt*

"Para mim um Título de Impacto Social é um sucesso se conseguir mobilizar as entidades públicas relevantes para a respetiva área de intervenção. Isso permitirá garantir que o TIS está alinhado com prioridades de política pública, assegurando que as entidades públicas são parceiras ativas no acompanhamento da execução do TIS e na avaliação do seu potencial para inspirar e informar novas políticas públicas."

Filipe Almeida, Presidente da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
Fevereiro de 2021

"É um trabalho muito meritório aquele que o MDV faz através de uma intervenção técnica intensiva com contacto permanente das equipas com as famílias, cobrindo horas semanais mais tardias, bem como aos fins de semana. Este tipo de intervenção intensiva não é compatível com os horários da função pública. Enquanto a legislação laboral na administração pública não for mais flexível, dificilmente nos poderemos enquadrar neste tipo de intervenção intensiva e em crise como o que é preconizado e realizado pelo MDV."

Laura Barros, Instituto da Segurança Social.
Maio de 2020

A EMPIS

A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) é uma iniciativa pública que visa promover a inovação social e dinamizar o mercado de investimento social em Portugal. Esta iniciativa mobilizou 150.000.000€ do Fundo Social Europeu, no âmbito da Parceria Portugal 2020, para financiar 4 instrumentos, nos quais se incluem os Títulos de Impacto Social, para o qual existe um fundo de pagamento por resultados de 15.000.000€.

Os TIS financiados pela EMPIS devem ter um valor mínimo de 50.000 euros e atuar sobre uma das seguintes áreas: inclusão digital, justiça, saúde, emprego, educação e no caso do Projeto Família®, proteção social. O papel da EMPIS nestes mecanismos é de pagador pelos resultados contratualizados. O reembolso aos investidores ocorre mediante o cumprimento dos resultados. O cumprimento dos resultados é avaliado pela equipa de avaliação técnica da EMPIS que verifica que a evidência reunida valida o cumprimento do resultado contratualizado.

O modelo de financiamento do TIS foi desenvolvido com o objetivo primário de desenvolver projetos pioneiros com potencial contributo para o desenvolvimento da política pública[1].

Sendo a aproximação aos órgãos de política pública um dos objectivos do TIS, a expectativa do consórcio recaía sobre o envolvimento da EMPIS no papel de moderador com o parceiro de setor público, neste caso, o Instituto da Segurança Social, I.P. Dada a atual estrutura da EMPIS, a equipa responsável pela moderação com o instituto público teria de ser a equipa de ativação, uma vez que para garantir a idoneidade do processo, a equipa de avaliação tem um contacto mínimo com a organização implementadora e o consórcio do TIS.

1 Portugal Inovação Social

Uma vez que o Projeto Família® integrou o primeira *cohort* de TIS da EMPIS, existe um conjunto de aprendizagens que consideramos relevantes para o futuro e que podem melhorar a articulação dos projetos com a EMPIS, bem como aumentar o potencial contributo de metodologias de sucesso para o desenvolvimento de política pública. Estas aprendizagens incluem:

- Criar um ponto de contacto entre o consórcio e a equipa de ativação da EMPIS para promover maior colaboração entre os projetos e o *outcome payer;*
- Desenvolver uma avaliação de impacto independente da avaliação do cumprimento dos resultados, da qual depende o pagamento dos reembolsos e a integração da metodologia;
- Definir em conjunto um roadmap para integrar as aprendizagens do projeto, em caso de sucesso;
- Promover uma relação mais próxima entre o instituto público responsável pela tutela da problemática e a organização implementadora.

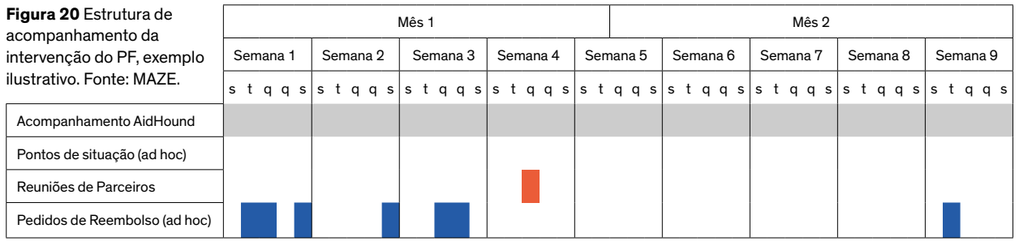
Seria ainda importante considerar a abertura de *calls* temáticas que deem resposta a problemas prioritários em política pública de forma a garantir um alinhamento maior entre os resultados dos TIS e as prioridades do Governo. A abertura de *calls* temáticas tornaria também mais fácil a criação de tabelas que determinem o valor a pagar por cada resultado, ligado ao custo do problema, e adotar a metodologia de custos simplificados para o pagamento dos reembolsos.

Gestão de desempenho

De forma a garantir a gestão de desempenho do PF, a MAZE é responsável por implementar processos para gestão e monotorização de desempenho regular. Este acompanhamento permite que a MAZE comunique à restante parceria a evolução da implementação da intervenção e desenvolva estratégias de mitigação para os riscos do projeto. **Para além da gestão de desempenho prevista inicialmente, tendo em conta a exigência do reporte associado aos pedidos de reembolso, a MAZE apoia o MDV e os investidores na preparação, revisão e submissão de documentos financeiros.**

O processo de gestão de parceria ocorre em quatro categorias de interações: acompanhamento através do AidHound, pontos de situação com a equipa do MDV, reuniões de parceiros e interações relacionadas com os pedidos de reembolso. O AidHound é uma plataforma de gestão de dados desenhada para a área social. Esta plataforma é utilizada para registar, organizar e partilhar dados entre o MDV e a MAZE.

Figura 20 Estrutura de acompanhamento da intervenção do PF, exemplo ilustrativo. Fonte: MAZE.



Acompanhamento através do AidHound

Frequência: Contínuo

Descrição: A equipa técnica do MDV partilha informação codificada com a MAZE através da plataforma Aidhound. Esta informação inclui dados acerca do tipo de famílias acompanhadas, os problemas que as afetam e as estratégias implementadas para os adereçar.

Por cada família, a técnica do Projeto Família® preenche um mínimo de12 formulários ao longo da intervenção (acrescido de um número variável de formulários de acordo com o número de contactos feitos com a família).

Esta informação permite analisar a intervenção ao detalhe.

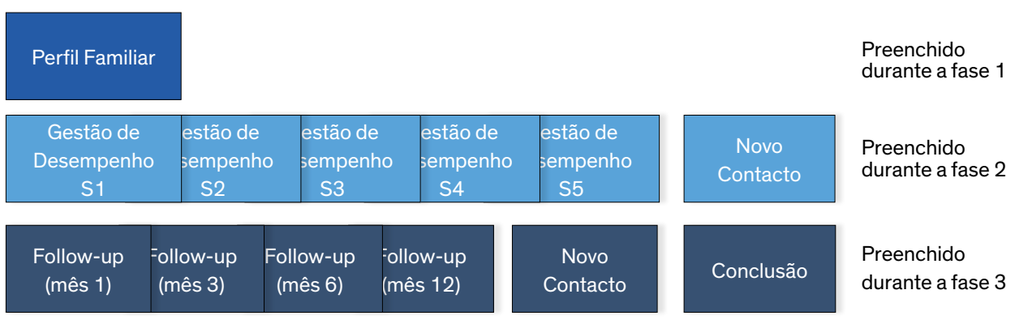


Figura 21 Formulários preenchidos no AidHound por família. *Fonte: MAZE.*

O Aidhound permitiu registar o risco/grau de motivação de cada família. Como resultado desta recolha de dados foi possível trabalhar melhor com as famílias em situações mais críticas e menos envolvidas no programa, e aumentar os pontos de contacto pontuais com estas famílias durante o período de follow-up.

Pontos de situação com a equipa do MDV

Frequência: Semanal
Descrição: A MAZE e o MDV fazem pontos de situação semanais - cara-a-cara ou por telefone - para discutir a execução do projeto. Nestes contactos, a MAZE recolhe a perceção do MDV sobre o decorrer da intervenção no terreno e o nível de risco associado a cada uma das famílias em acompanhamento.
Os pontos de situação são momentos de discussão sobre desafios internos e externos e onde são trabalhadas as respetivas estratégias de mitigação.
Estes contactos são ainda úteis para planear e calendarizar responsabilidades relativas aos pedidos de reembolso.

Reuniões de parceiros

Frequência: Bimensal
Descrição: A MAZE dinamiza reuniões bimensais entre os investidores, o MDV e o Instituto da Segurança Social, para promover a comunicação entre os diferentes parceiros. Estas reuniões são particularmente relevantes para gerir as expectativas dos parceiros e co desenhar estratégias de mitigação para riscos identificados. Foram realizadas 17 reuniões de parceiros.
Documentos externos preparados: Apresentação para reunião de parceiros

Interações relacionadas com os pedidos de reembolso

Frequência: Variável
Descrição: Associadas ao calendário de pedidos de reembolso, estão uma série de reuniões e contactos extraordinários.
A nível interno, estas interações incluem a responsável pela equipa técnica do MDV no Porto,
a gestora do projeto, a gestora financeira do MDV e a empresa de contabilidade do MDV. Em alguns casos incluem também a Fundação Calouste Gulbenkian no seu papel de investidor maioritário. A nível externo, estas interações estendem-se à EMPIS e ao PO ISE.

Tarefas realizadas pela MAZE:
- → Organização e verificação de evidência de resultado.
- → Preparação da apresentação resumo do resultado.
- → Consolidação da listagem de despesas associadas ao resultado.
- → Pré-submissão da listagem de despesas no Balcão2020.
- → Preparação de tracker de evidência a recolher.
- → Apoio na recolha de evidência relativa ao MDV.
- → Recolha de evidência relativa à MAZE.
- → Organização de evidência recolhida.
- → Submissão de evidência física e financeira no Balcão2020.
- → Articulação das respostas a pedidos de esclarecimentos feitos pela EMPIS e pelo PO ISE.

Documentos externos preparados: Apresentação resumo do resultado; tracker de evidência financeira a recolher; guia de reporte financeiro nos pedidos de reembolso.

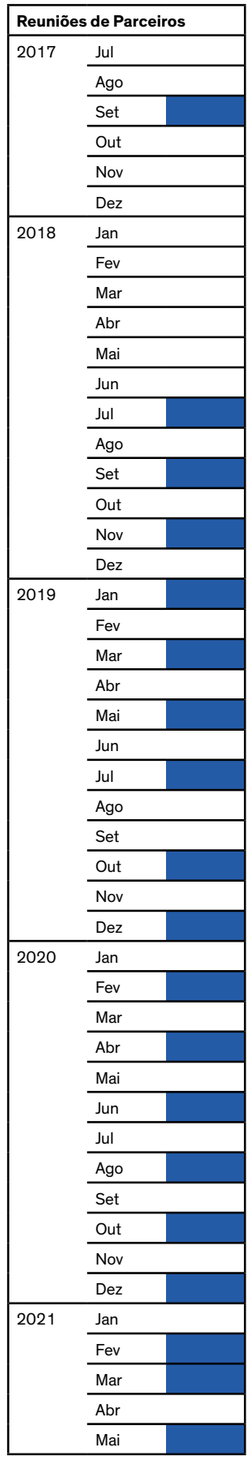


Figura 22 Reuniões de parceiros realizadas. Fonte: MAZE.

Como correu o processo de Reembolso Financeiro?

Foto por @sonance, Unsplash

Resposta rápida

O mecanismo de financiamento TIS no contexto da EMPIS obriga a uma elevada complexidade de processos burocráticos. O reporte financeira ocorre mediante aprovação de despesas, após a verificação do cumprimento dos resultados. A morosidade na submissão e aprovação de pedidos de reembolso obrigou à restruturação do modelo financeiro do TIS.

O Modelo Financeiro

Pedidos de Reembolso

O reporte Financeiro

O orçamento total aprovado para o TIS PF foi 433.276,00€, distribuído em nove períodos, associados ao cumprimento dos nove resultados contratualizados. As despesas reportadas em cada pedido de reembolso, devem corresponder, tanto quanto possível, aos respetivos montantes orçamentados.

Note-se que no caso dos TIS no contexto do fundo de pagamento de resultados da EMPIS, os investidores estão sujeitos a dois tipos de risco financeiro:

- → Como em todos os TIS, os investidores não são reembolsados caso os resultados não sejam cumpridos.
- → Por outro lado, os investidores estão sujeitos a perdas devido a despesas cortadas pelo PO ISE. Sendo que o reporte dessas despesas e cumprimento de todas as normativas do PO ISE recaem sobre os prestadores de serviços e os investidores têm apenas controlo limitado sobre esse processo.

Pedido de Reembolso	Período de Despesas a Submeter		
	Início	**Fim**	**Total do Resultado**
PR 1	24/07/2017	31/10/2018	168 278,00 €
PR 2	01/11/2018	31/01/2019	33 013,00 €
PR 3	01/02/2019	30/04/2019	35 394,00 €
PR 4	01/05/2019	31/07/2019	36 784,00 €
PR 5	01/08/2019	31/10/2019	33 908,00 €
PR 6	01/11/2019	31/01/2020	33 908,00 €
PR 7	01/02/2020	30/04/2020	23 660,00 €
PR 8	01/05/2020	31/07/2020	23 660,00 €
PR 9	01/08/2020	31/10/2020	31 747,00 €
		Totais	433 276,00 €

Figura 23 Plano orçamental submetido em candidatura.Fonte: MAZE, adaptado do orçamento submetido em candidatura.

Rubricas	Total	2018	2019	2020
Contribuição Fundo Social Europeu	€368.284,00	€143.036,30	€120.508,75	€104.739,55
Contribuição Pública Nacional (Orçamento de Estado)	€64.991,40	€25.241,70	€21.266,25	€18.483,45
Financiamento Público	€433.276,00	€168.278,00	€141.775,00	€123.223,00

Figura 24 Quadro da modalidade de financiamento do TIS. Fonte: POI SE

Orçamento		**Execução**			
Pedidos de reembolso	Total do Resultado	Despesas submetidas	Execução orçamental	Despesas aprovadas	Perda face ao orçamento aprovado
Resultado 1	168,278.00 €	169,118.47 €	840.47 €	167,453.26 €	-1,665.21 €
Resultado 2	33,013.00 €	33,911.12 €	898.12 €	33,664.54 €	651.54 €
Resultado 3	35,394.00 €	35,837.34 €	443.34 €	34,299.20 €	-1,240.27 €
Resultado 4	36,784.00 €	37,860.13 €	1,076.13 €	36,657.97 €	-126.03 €
Resultado 5	36,584.00 €	36,137.11 €	446.89 €	34,825.77 €	-1 758.23 €
Resultado 6	33,908.00 €	35,278.14 €	1,370.14 €	35,360.90 €	1,452.90 €
Resultado 7	33,908.00 €	38,022.71 €	4,114.71 €	37,995.02 €	3,930.85 €
Resultado 8	23,660.00 €	19,149.62 €	-4,510.38 €	19,085.23 €	0
Resultado 9	31,747.00 €	32,706.97 €	959.97 €	31,1747,00 €	0
Total	433,276.00 €	438,146.47€	4,870.47€	*399,038.27 €	* -2,490.73€

*Os valores provisórios dependem do pagamento do nono pedido de reembolso e o fecho do projeto pelo POI SE.

Figura 25 Execução orçamental e aprovação de despesas pelo PO ISE.
Fonte: MAZE, adaptado da informação disponível no Balcão2020 e Notificações de Audiência Prévia recebidas pelos investidores

> "Cada reembolso corresponde, na maioria dos resultados, a períodos de 3 meses. Isto significa que as despesas têm de ser incorridas e pagas neste período. Como a gestão do projeto é feita à distância, há questões como os boletins itinerários que só chegam no princípio do mês seguinte. Se estas despesas foram incorridas no final de um mês que seja limite do pedido de reembolso e forem pagas no mês seguinte, já não podem ser submetidas nem num, nem noutro pedido de reembolso. Isso pode implicar uma menor imputação e os investidores não serão ressarcidos."
>
> **Mariana Delgado, Diretora Financeira do Movimento Defesa da Vida**
> Abril de 2020

Pedidos de Reembolso

Ao fim de três anos, o TIS somou e despesas que representam uma execução orçamental de 438 146,47 € acima do que foi orçamentado para o projeto. Apesar disso, esta sobre-execução não representa o custo real do projeto. Ao longo dos pedidos de reembolso, a equipa financeira do MDV e a MAZE foram recolhendo aprendizagens que nos permitiram imputar apenas despesas que cumpriam as rigorosas regras de imputação do FSE. Um exemplo disso são despesas incorridas no período de reembolso e pagas fora do mesmo, como é o caso recorrente das despesas de deslocação. É comum as despesas de deslocação serem submetidas apenas no final do mês, e muitas vezes pagas apenas no principio do mês seguinte: se estes meses fizerem parte de reembolsos diferentes, então não serão aprovadas e como tal, foram excluídas.

Como ilustra a figura 22, a maioria dos reembolsos imputados pelo TIS correspondiam a uma sobre-execução face ao valor orçamentado para cada reembolso. Apesar destas sobre-imputações, os resultados 1,3 4 e 5 corresponderam a perdas face ao valor que estava orçamentado. Os cortes verificados ocorreram sobretudo pelas seguintes razões:

O MDV adotou o procedimento Ajuste direto simplificado para a contratualização de serviços, quando o procedimento correto seria o do Ajuste Direto Regime Geral. Assim aplicou-se uma correção de 5% ao valor da despesa apurada como elegível.

Este corte foi recorrente, uma vez que o MDV não alterou os termos de contrato com prestadores de serviço, ao longo da intervenção;

Submissão de despesas respeitantes a um período diferente ao do atual resultado.

Os pedidos de reembolso 2, 6 e 7 foram pagos em excesso face ao orçamento. Os pagamentos dos reembolsos pelo POISE respeitam o máximo estipulado no orçamento anual do projeto. Deste modo, reembolsos onde a totalidade do orçamento não foi pago devido aos cortes compensaram aqueles onde o reembolso foi pago em excesso.

A reembolso 8 representou uma exceção em termos orçamentais ao longo do projeto. Este período correspondeu a uma sub-execução orçamental pelas seguintes razões:

- A pandemia COVID-19 reduziu as deslocações das técnicas ao domicilio das famílias, o que representava uma quantia de 700 € a1000 € do orçamento;
- A redução para duas técnicas desde o inicio do ano representou um decréscimo significativo que não estava devidamente refletido na diminuição do orçamento do MDV para este período;

Com a submissão apenas das despesas incorridas e pagas no período do reembolso, é menor o número de despesas passíveis de submissão.

Os atrasos na submissão dos pedidos de reembolso

Os pedidos de reembolso correspondentes ao cumprimento dos três primeiros resultados foram submetidos, com um atraso de vários meses, face à calendarização inicial. O Pedido de Reembolso 1 foi submetido em março de 2019, 4 meses após a data prevista. Internamente, o atraso no processo do pedido de reembolso 1 (PR1) foi o principal responsável pelos atrasos na submissão de pedidos seguintes.

Ao contrário do previsto na calendarização, a submissão definitiva do primeiro reembolso (R1), não ocorreu em novembro de 2018, mas 4 meses depois em março de 2019. Esta submissão seguiu duas tentativas de submissão, canceladas por erros de reporte.

No caso do PR1, a verificação dos resultados demorou um mês, no entanto, passaram-se 6 meses adicionais até ao pagamento aos investidores. O foco no reporte financeiro ocupou mais de 85% do período de análise.

A demora da análise financeira reflete a capacidade de resposta do PO ISE (de acordo com a própria entidade), bem como a grande quantidade de documentação que foi necessário reunir para dar resposta aos pedidos de esclarecimento efetuados.

A partir do pedido de reembolso 5, a submissão passou a ter lugar 2 a 3 meses depois do previsto, uma vez que as despesas da Segurança Social e o IRS das entidades são apenas pagas no mês seguinte ao pagamento dos salários, e por isso nunca é possível submeter o pedido no mês do término do resultado.

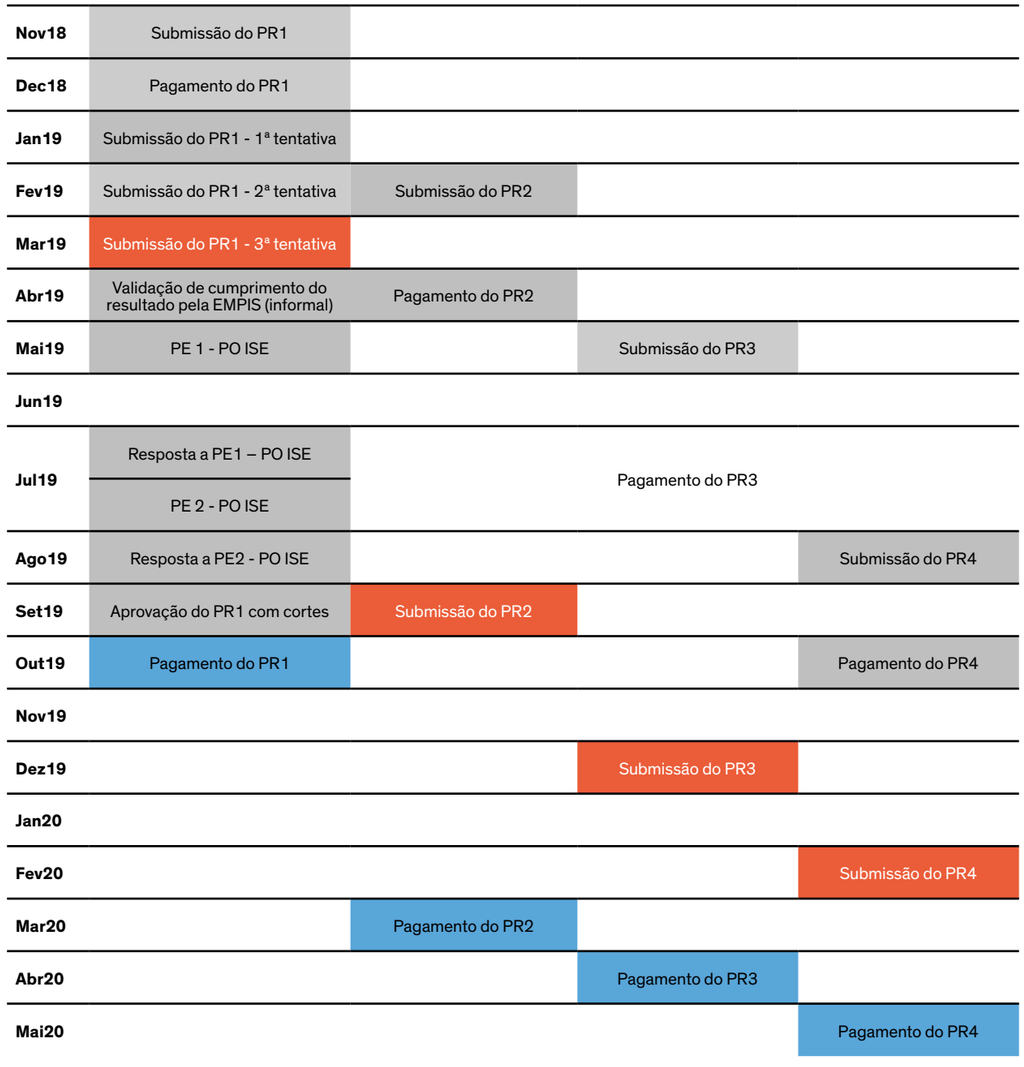


Figura 26 Calendário dos pedidos de reembolso submetidos. *Fonte: MAZE*

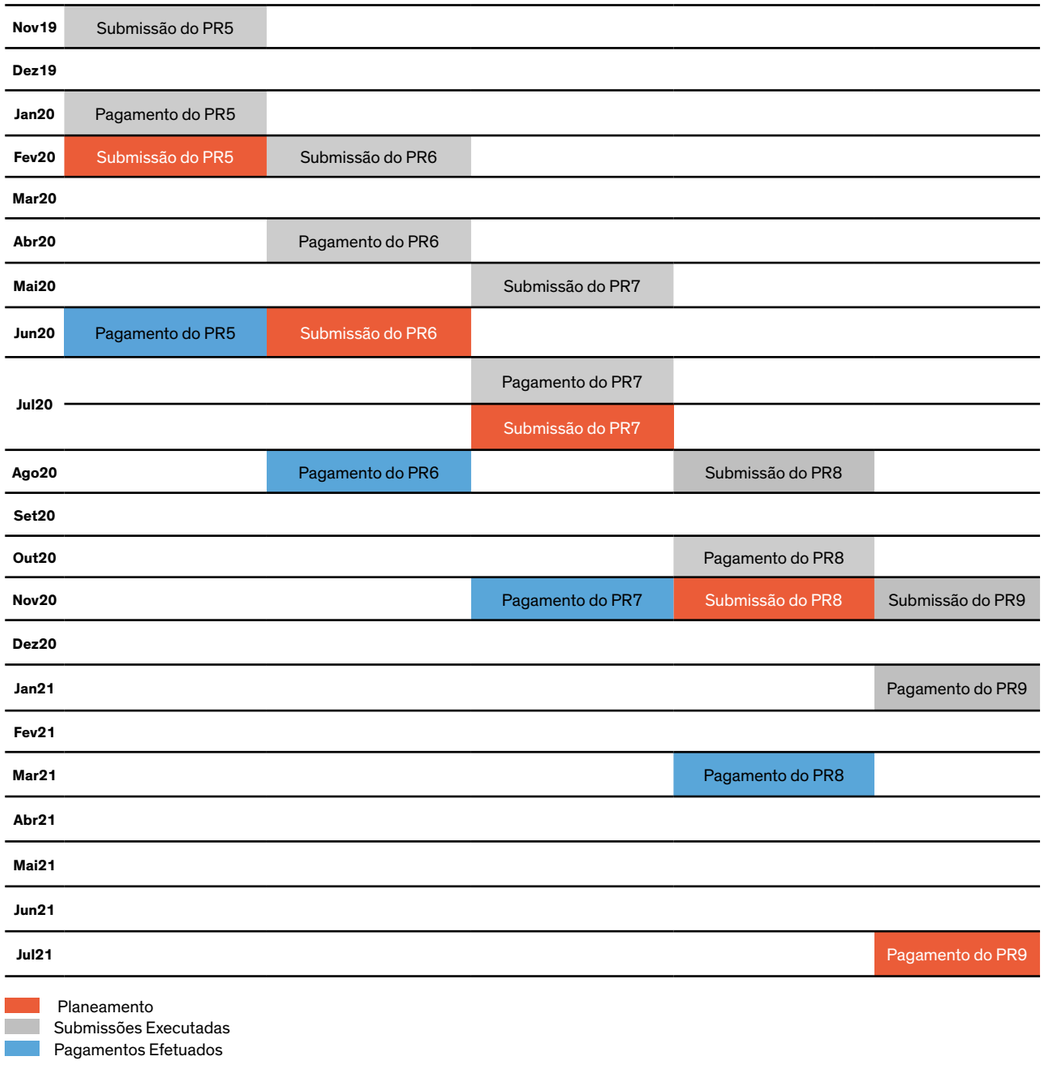


Figura 27 Calendário dos pedidos de reembolso submetidos. *Fonte: MAZE.*

	2017	2018	2019	2020	2021*
TRI do investidor	0	1	2	3	4
Fluxos financeiros do investidor	225 000,00		40 824,74	212 501,76	50 896,62
Fluxos financeiros ajustados	225 000,00		33 739,45	159 655,72	50 896,62
Taxa de retorno interna do investidor	-7%				
custo de capital assumido	10%				

*Os valores provisórios dependem do pagamento do nono pedido de reembolso e o fecho do projeto pelo POI SE.

Figura 28 Calendário dos pedidos de reembolso submetidos. *Fonte: MAZE.*

Fluxos Financeiros

O calendário real de pagamento aos investidores atrasou-se muito relativamente ao que estava previsto à data da candidatura, em grande parte devido à exigência do reporte financeiro. Esse atraso inviabilizou o plano inicial de reciclagem de financiamento e obrigou os investidores a mobilizar capital imprevisto para garantir a sobrevivência do projeto.

Num TIS, o risco financeiro é desviado – total ou parcialmente - dos prestadores de serviços para os investidores. Os investidores do TIS Projeto Família® fizeram um investimento inicial no MDV para cobrir as despesas de implementação dos primeiros 20 meses de intervenção.

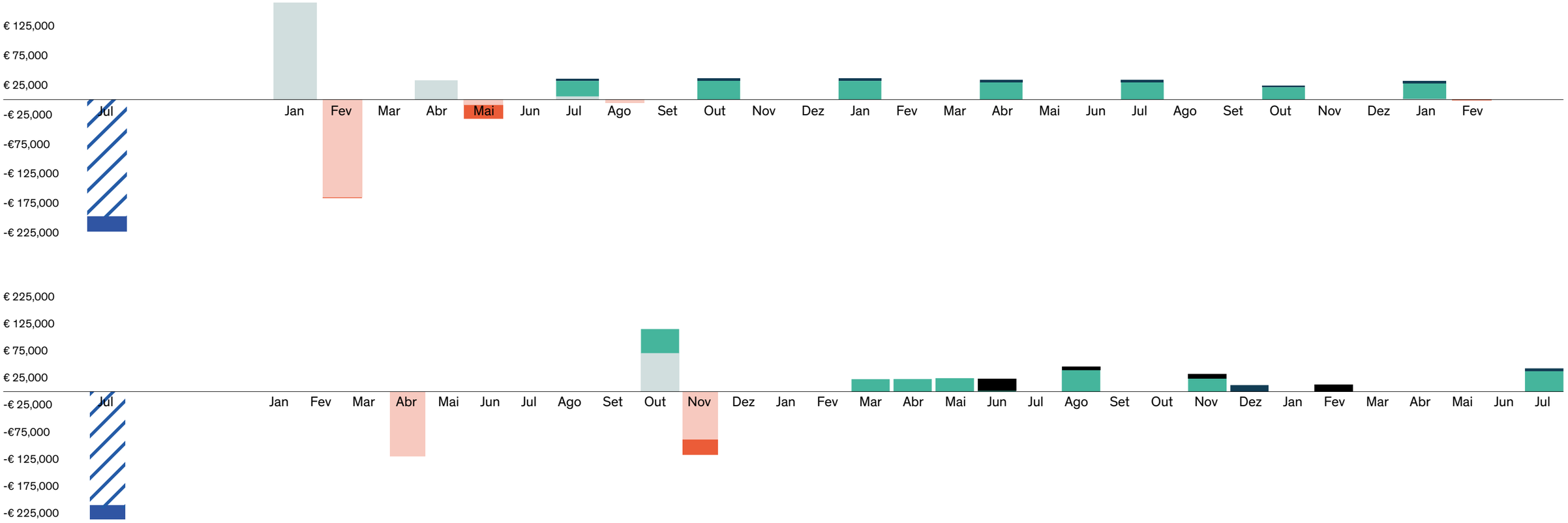
O modelo financeiro do TIS foi desenhado numa lógica de reciclagem de financiamento. Foi planeado que os investidores reinvestissem nos prestadores de serviço os montantes reembolsados nos resultados 1, 2 e 3 (parcialmente), cobrindo os restantes custos de implementação até ao final da intervenção (com um montante residual adicional a ser transferido para o MDV no final da intervenção).

No entanto, o atraso na submissão e pagamento do primeiro reembolso tornou irrealista o cumprimento do plano inicial. O investimento inicial recebido pelo MDV para fazer face às despesas de implementação do projeto esgotavam-se no final de abril de 2019. Quando se tornou claro que o primeiro reembolso não iria ser recebido antes dessa data, a Fundação Calouste Gulbenkian, com o aval do Montepio, adiantou €105.191,00 ao MDV, o suficiente para cobrir mais 9 meses de implementação.

Quando em outubro de 2019 foi pago o primeiro reembolso, os investidores decidiram abandonar o plano de reciclagem de financiamento. Em novembro de 2019, a Fundação Calouste Gulbenkian transferiu para o MDV e para a MAZE os montantes em falta face ao orçamentado.

Com esta decisão, os investidores assumiram todos os tipos de risco financeiro associado ao projeto, não só o risco de incumprimento de resultados, mas também o risco associado a despesas consideradas não elegíveis e de sob execução orçamental. Isto significa que mesmo tendo cumprido todos os resultados, os investidores receberam apenas 98% do capital inicialmente investido.

Figura 29 Fluxos de caixa dos investidores e prestadores de serviço (execução). Fonte: MAZE.



As idiossincrasias relativamente ao risco financeiro dos TIS estruturados no contexto do fundo de pagamento por resultados da EMPIS poderão tornar-se um fator de alienação de potenciais investidores. Já que, mesmo num contexto em que os resultados são cumpridos, a taxa de retorno dos investidores pode ser negativa.

No pedido de reembolso 5, foram pagos apenas € 2.994,48 do total de €34.825,77 aprovados para o resultado. O remanescente ficou cativado e foi pago no reembolso seguinte. A partir daí verificou-se que em todos os pedidos de reembolso parte do valor seria cativado. Isto deveu-se ao cumprimento dos orçamentos anuais do POI SE que permitiam pagar no máximo um valor pré-determinado para cada ano, in dependente da soma dos resultados correspondentes a esse ano.

Finalmente, no resultado 8, todo o reembolso ficou cativado, tendo sido pago apenas no final do projeto. Esta retenção de parte do montante prende-se com o ponto 26 do AVISO Nº POISE 39-2018-08 que estipula que: “por cada resultado alcançado, o beneficiário tem o direito ao reembolso das despesas efetuadas e pagas, desde que a soma dos pagamentos de reembolso não exceda os 85% do financiamento público total aprovado. Os restantes 15% serão ajustados em sede de pedido de pagamento de saldo final”.

Como pode melhorar a resposta a crianças e jovens em risco?

Resposta rápida

A melhoria na resposta institucional a CJRs depende (1) do aumento da capacidade de resposta das equipas de sinalização e (2) da expansão da rede de apoio, nomeadamente através de acordos de cooperação. A aposta na intervenção do Projeto Família® pode representar uma poupança de mais de 90% face à institucionalização de um menor.

Foto por Phil Hearing em unsplash.com

Política pública

Resposta atual

- Em 2019, existiam 7.046 CJRs em acolhimento, sendo que 87% destas crianças estão institucionalizadas em lares de infância ou juventude, centros de acolhimento temporário ou emergência;[1]
- As CJRs vivem em média 3,4 anos em instituições de acolhimento; [1]
- A principal situação de perigo na origem do acolhimento é a falta de supervisão e acompanhamento dos jovens, por parte dos pais; [1]
- Em 94% dos casos, as CJRs tinham processos de promoção e proteção a decorrer sendo que apenas 60% desses jovens já tinham tido alguma medida aplicada em meio natural de vida, antes do primeiro acolhimento.[1] Isso significa que para 34% das CJRs, o acolhimento residencial foi a primeira medida aplicada;
- O custo de institucionalização de um menor é no mínimo de € 700/mês e em média de €1.000/mês;[2]
- Dado o custo de institucionalização e o tempo média de acolhimento de uma CJR, é possível estimar que o custo total de uma institucionalização é de cerca de € 29.400 a €42.000;
- Esta problemática custa anualmente ao ISS um valor entre € 59- €85 M, dado o atual número de CJRs institucionalizados.

A Segurança Social faz assessoria aos tribunais e trabalha como entidade gestora da rede de apoio a CJRs. Esta rede inclui todas as instituições e equipas de primeira linha, em matéria de infância e juventude: as escolas, as creches, os infantários, quem faz o acompanhamento ao nível do RSI (muitas dos agregados das crianças que são acompanhadas recebem a prestação do RSI) e os CAFAPs.

A resposta social CAFAP – Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental foi criada pelo ISS com o objetivo de diagnosticar, prevenir e reparar situações de risco psicossocial das famílias, visando a especial proteção das crianças e jovens que as integram. No modelo CAFAP, o ISS paga €135,77/ mês por família a uma entidade competente para fazer o acompanhamento de proximidade. Estes contratos, que podem ter uma duração anual ou trienal, atribuem em média 50-60 famílias por mês (até um máximo de 100 famílias por mês), a cada entidade contratada.

Quando um menor esta em risco e é acompanhado por uma da entidades (as CPCJs, ou tribunal (e consequentemente nestes casos pelas EMATs), e é da responsabilidade dessas entidades, procurar uma solução dentro da rede de apoio, para fazer o acompanhamento das medidas de PP e apoio às famílias.

O sucesso do funcionamento em rede depende do volume de processos detidos pelas técnicas de sinalização e pela extensão e especificidade da rede de apoio.

Em regiões onde o volume de trabalho é muito elevado, como é o caso do Porto, segundo as EMATs, um técnico nunca tem menos de 60 processos, sendo que cada processo é uma criança, a sua família, a escola, os protocolos, etc. Os processos de promoção e proteção têm uma duração longa no tempo, o tempo máximo de execução da medida é de 12-18 meses. Por isso, não é possível fazer um trabalho direto com as famílias, e os técnicos sinalizadores desempenham um papel de gestor de recursos da rede, para poderem executar esse acompanhamento de proximidade.

Para além disso, a qualidade do funcionamento em rede é muito díspar em todo o país. Se por um lado no Porto existem 3 CAFAPs de apoio (Obra de Susana de Promoção Social de Paranhos, do protocolo do Qualificar para Incluir e zona histórica do Porto), noutras zonas do país, a resposta é mais escassa. Em Beja, por exemplo, segundo o Census de 2011, existiam cerca de 40.000 menores e apenas um CAFAP.[3] Ainda que Beja tenha outras resposta de proximidade, nomeadamente de enfoque económico, estas respostas não são especializadas no apoio às famílias.

1 Instituto da Segurança Social, I. P. (2018). CASA 2017: Caracterização anual da situação de acolhimento das crianças e jovens. Lisboa, Portugal: Instituto da Segurança Social.
2 Projecto de Lei n.º 1012/XIII/4.ª Procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efectiva de desinstitucionalização de crianças e jovens
3 Pordata, 2021

> "O que gostávamos, enquanto EMAT, é que o projeto continuasse. Terminando o trabalho com estas famílias, haveria outras que precisariam da intervenção."
>
> **Isabel Silva, EMAT Porto**
> Maio de 2020

Outra característica relevante do mecanismo CAFAP que se distingue da resposta do PF é o caráter de urgência da intervenção. O Projeto Família® , como implementado no âmbito do TIS, ao trabalhar com CJRs com MPPs aplicadas, funciona como resposta de última linha antes da institucionalização. No modelo CAFAP, as organizações trabalham com crianças num leque mais amplo de situações, que incluem casos mais e menos urgentes, com e sem medidas aplicadas.

Atualmente, não existe financiamento disponível para que o Projeto Família® continue a funcionar no Porto. O TIS terminou em Outubro de 2020, mas desde Janeiro que já não recebia novas famílias. Chegou a ser discutida a possibilidade de continuidade do projeto através de novos acordos de cooperação com o ISS. No entanto, este hipótese não se verificou e como tal, o Projeto Família® deixará de operar na região do Porto.

É relevante mencionar também que a continuidade do PF dentro do modelo de CAFAP seria limitador para a aplicação direta da metodologia original. A obrigação de acompanhar cerca de 60 famílias de cada vez requereria pelo menos, 30 técnicos, uma vez que cada técnico acompanha apenas 2 famílias de cada vez.

A tabela em baixo ilustra os custos unitários dos TIS, para os vários parceiros.

	Setor Público	Investidores	Prestadores de Serviços	Total
Custo família que beneficia da intervenção	3 620,04 €	20,93 €	67,72 €	3 708,69 €
Custo CJR que beneficia da intervenção	1 772,78 €	10,25 €	33,16 €	1 816,19 €
Custo CJR que recebe a intervenção	2 393,25 €	13,84€	44,77 €	2 451,86 €
Custo CJR preservada em meio familiar	2 642,85 €	15,28 €	49,44 €	2 707,57 €

Figura 29 Custos unitários do projeto, por parceiro. Fonte: MAZE

Olhando para o custo total de intervenção por cada CJR preservada em meio familiar, o valor de €2.707,57 é apenas 6,5-9% do total de € 29.400 a €42.000. Estes valores pressupõe um tempo médio de institucionalização de 3,4 anos e o custo de €700-€1.000/mês por cada menor.

Dada esta comparação torna-se evidente que o PF deva ser adaptado, de forma a que a metodologia de sucesso chegue a um maior número de jovens, dentro das restrições de recursos humanos enfrentadas, não só pelo MDV, mas também pelas restantes entidades de apoio a CJRs.

É uma perda muito grande se não se conseguir novo financiamento para o projeto.

"Nós aqui no Porto temos uma pena muito grande de que o Projeto não esteja garantido. De facto, é uma intervenção que complementa as outras e é um instrumento a que recorríamos com muita segurança para evitar a retirada das crianças, com resultados tão positivos. Não há nenhuma intervenção, neste momento no Porto, que substitua este trabalho. É uma perda muito grande se não se conseguir novo financiamento para o projeto. Seria uma perda muito grande para o trabalho que aqui fazemos."

Juiz Nuno Melo, Tribunal de Família do Porto
Maio de 2020.

Olhando para a frente

Como foi referido, o funcionamento em rede depende do volume de processos detidos pelas técnicas de sinalização e da extensão da rede de apoio. Dadas as dificuldades enfrentadas nestes duas áreas, o sucesso do acompanhamento a CJRs depende de:

- **Reforço de recursos humanos nas equipas de coordenação das entidades responsáveis pela avaliação diagnóstica, aplicação e acompanhamento das medidas de promoção e proteção.** No inicio do TIS, o cumprimento do calendário do PF foi posto em risco devido ao baixo encaminhamento de sinalizações para a equipa. Este facto prendeu-se com o elevado volume processual que as técnicas das entidades sinalizadores têm em mãos, que torna difícil a delegação de famílias para serviços de proximidade e a gestão eficiente dos recursos disponíveis na rede de apoio a CJRs. Em áreas do país onde existe uma rede de apoio sólida, é preciso garantir que os recursos das equipas de coordenação têm capacidade de gerir de forma eficiente os recursos ao seu dispor.
- **Reforço dos serviços de proximidade especializados no apoio a famílias com CJRs**. Em zonas onde escasseiam os CAFAPs, é necessário aumentar os acordos de cooperação para garantir esta especialização nos serviços de proximidade. Este ponto é particularmente relevante visto que muitas vezes, não são as famílias que procuram diretamente estes apoios, mas são obrigadas a procurar ajuda por indicação do tribunal. Ainda que a participação no PF seja de carácter voluntário, é por indicação de uma entidade externa e deriva da aplicação de uma medida de promoção e proteção. O carácter destes serviços requere uma preparação especial da parte dos técnicos que trabalham com as famílias.
- **Formação para apoio à saúde mental.** Tanto as técnicas do PF como das EMATs reforçaram a necessidade de terem formação e/ou apoio especializado para lidar com problemas de saúde mental. Apesar do PF contar com o apoio de psicólogas, este é um auxílio pontual e as técnicas sentem a necessidade de receber formação que lhes permita dar apoio mais contínuo e mais respostas no terreno para as familias.. Portugal é o quinto país da OCDE que mais consome ansiolíticos e antidepressivos, atingindo já uma taxa que duplica a de países como Holanda, Itália e Eslováquia. Não se sabe se a pandemia veio agravar esta situação, mas nos primeiros três meses de 2020 foram vendidas mais 400 mil embalagens do que no mesmo período em 2019. (4) No trabalho com as famílias, é importante garantir a preparação para lidar com questões de saúde mental, tanto nas redes de serviços de proximidade como diretamente das técnicas que trabalham com as famílias.

Dado o custo anual de €59-€85 milhões com institucionalização de CJRs, é importante garantir que a aposta do setor público recai sobre soluções que apresentem resultados comprovados. Só dessa forma será possível garantir que o investimento na prevenção resultará numa diminuição dos custos de institucionalização. Por isso mesmo, o TIS PF foi uma excelente oportunidade para testar uma metodologia inovadora, que ao final de 3 anos apresentou resultados muito acima daqueles que estavam contratualizados. Com uma taxa de sucesso de 91%, o investimento nesta metodologia como meio de prevenção da institucionalização pode resultar em poupanças na ordem dos 90% para o Instituto da Segurança Social.

A escalabilidade deste projeto depende, no entanto, não só do interesse e compromisso do setor público em integrar esta metodologia, mas também na capacidade das organizações implementadoras darem resposta às exigências que tal escala implicaria. A dimensão atual do MDV e das suas equipas de terreno não é capaz de garantir esta resposta. No entanto, a metodologia, por si só, pode representar a resposta.

O objetivo do MDV é formar equipas de serviços de proximidade na metodologia do PF. Desta forma, seria possível garantir que as equipas existentes no terreno aplicam as aprendizagens e o modelo de sucesso que tem sido implementado no Porto, ao longo dos últimos anos. Ao formar estas equipas, o PF pode chegar a todo o território nacional. O sucesso continuado será obtido pelo caráter distintivo do trabalho em meio natural de vida, que permite:

- estabelecer uma relação de confiança com a família;
- diminuir o sentimento de exposição das famílias com as visitas a gabinetes e instituições públicas de apoio;
- conhecer em profundidade as dinâmicas familiares de forma a dar resposta ao problema de origem e não apenas às suas consequências.

“Um ponto mesmo importante do TIS foi perceber que o caminho para o futuro é a metodologia. Ao longo dos anos, tivemos de ajustar a metodologia mediante o mecanismo de financiamento que encontrávamos, quando devia ser ao contrário. Se está comprovado que a metodologia é eficaz e tem fatores diferenciadores, a forma de financiamento não pode alterar isto, que é o “core” da metodologia. E nós temos sentido ao longo dos anos que temos feito isso. O TIS foi uma confirmação de que não nos podemos desviar dos fatores que distinguem o carácter da intervenção para nos ajustar ao financiamento, e isso foi mesmo muito importante. O futuro do Projeto Família® no Porto passa pelo MDV, num processo de mentoria a outras entidades, tentar manter aquilo que é o inovador e diferenciador na metodologia, em vez de ir ajustando ao financiamento.
A melhor forma de chegar a mais crianças e mais famílias é formarmos mais técnicos externos ao MDV, de outras equipas, nesta metodologia. E isso foi uma grande aprendizagem que saiu da implementação do TIS.”

Carmelita Dinis, Diretora Executiva do Movimento Defesa da Vida
Abril de 2020

“O Projeto Família® é uma metodologia de intervenção que faz todo o sentido no trabalho com as famílias com crianças e jovens em risco, é muito reconhecido por todos os que trabalham connosco (técnicos, juízes, etc.), pelas próprias famílias. É uma missão e isso é sentido por todos os técnicos que trabalham o Projeto Família®. É difícil para as famílias e para o técnico também, que tem de estar sempre disponível, a qualquer hora, a qualquer dia. É por isso que é importante gostarmos do que fazemos. O espírito de missão é fundamental para o sucesso, as famílias sentem isso.
Claro que às vezes é um trabalho frustrante, e às vezes não vemos as melhorias nas famílias. Mas em 7 anos no Projeto Família® ainda não me cansei.
Sinto mesmo que o que fazemos faz a diferença na vida destas crianças e destes jovens e se puder continuar a fazer isto, não o deixarei de fazer.”

Ana Fontes, Supervisora do Projeto Família® no Porto
Maio de 2020

Conclusão

O Título de Impacto Social Projeto Família foi um sucesso enquanto mecanismo de financiamento que permitiu implementar uma intervenção inovadora, com resultados muito positivos. O consenso das equipas de sinalização do Porto aponta para a importância que o projeto teve, no reforço das respostas existentes na região, assim como a confiança que transmitia enquanto intervenção de última linha, antes da institucionalização.

Os investidores recuperaram cerca de 98% do seu investimento inicial, sendo que o retorno do seu investimento foi negativo, apesar do cumprimento dos resultados, uma vez que o esquema de pagamento, dependia não só do cumprimento dos resultados como da execução orçamental e reporte de despesas, previstos na candidatura.

O processo de reporte financeiro do TIS, dentro da EMPIS, teve que obedecer a um conjunto de regras de financiamentos europeus que, tornaram todo o processo complexo e extremamente burocrático para os investidores e a entidade implementadora. Outra característica do financiamento europeu, é a impossibilidade de pagar aos investidores um retorno pelo capital investido. Assim sendo, os investidores estavam habilitados a recuperar, no máximo, o valor do seu investimento.

Quando um menor está em risco e é acompanhado por uma da entidade sinalizadora, é da responsabilidade dessa entidade, procurar uma solução dentro da rede de apoio, para fazer o acompanhamento e apoio à família.

O sucesso do funcionamento em rede depende do volume de processos detidos pelas técnicas de sinalização e pela extensão e especificidade da rede de apoio.

Numa ótica de futuro, o objetivo do MDV é formar equipas de serviços de proximidade através da metodologia do Projeto Família, para dar resposta a esta necessidade da especificidade da rede de apoio. Desta forma, seria possível garantir que as equipas existentes no terreno aplicam as aprendizagens e o modelo de sucesso que tem sido implementado no Porto, ao longo dos últimos anos.

Ao formar estas equipas, o Projeto Família pode chegar a todo o território nacional, apoiando mais crianças e famílias que assim o necessitem.

A equipa de Setor Público, MAZE. Foto: Luís Macedo

Nota de Fecho

Movimento de Defesa da Vida

O Movimento de Defesa da Vida (MDV) lançou, em 1996, o Projecto Família®, pioneiro em Portugal na área de intervenção junto de famílias com crianças em risco. Trata-se de uma adaptação do modelo americano Families First – Homebuilders, que tem como objetivo fundamental a preservação familiar evitando, sempre que possível, a institucionalização de crianças e jovens através do apoio intensivo, desenvolvido em contexto domiciliário e de forma colaborativa com famílias mais fragilizadas e em situação de crise.

Em Julho de 2017 regressámos ao concelho do Porto com o Projecto Família®, regresso este possível através da linha de financiamento dos Títulos de Impacto Social (TIS), graças aos investidores sociais (Fundação Calouste e Gulbenkian e Banco Monteio) e à Maze que desde logo acreditaram, como nós na potencialidade deste programa.

O percurso de implementação do Projeto Família® nem sempre tem sido fácil mas, com o financiamento através do TIS, a equipa do MDV alocada à implementação no terreno conseguiu focar-se naquilo que é o nosso conhecimento, desenvolver uma intervenção especializada com famílias com crianças e jovens em risco e contribuir para que mais crianças pudessem permanecer em segurança com as suas famílias. Desde logo o facto de as entidades, sobretudo CPCJ, EMAT- SS e Tribunal de Família e Menores do Porto reconhecerem a necessidade desta intervenção de proximidade facilitou as sinalizações, mas, como forma de rentabilizarmos a equipa de três técnicas e a supervisora do Projecto Família®, estendemos a nossa intervenção para o concelho de Vila Nova de Gaia. Ao longo dos três anos, fomos acompanhando o dia a dia de famílias inseridas em contextos difíceis de exclusão social, mas a parceria estabelecida entre estas e as técnicas do Projecto Família® permitiu muitas vezes criar alternativas e gerar práticas educativas mais positivas, resultando no final numa taxa de sucesso elevada e na diminuição dos fatores de risco que ameaçavam a permanência das crianças nas suas famílias, existindo apenas 9% dos casos em não foi possível evitar a institucionalização.

O foco na metodologia e o processo rigoroso de gestão de desempenho do TIS capacitou-nos para que possamos ter, agora no final, informação mais robusta e consistente sobre evidências/resultados e custo-benefício.

Para o MDV saiu reforçada a importância dos fatores diferenciadores desta metodologia, nomeadamente: a disponibilidade total do técnico 24h/dia, 7 dias por semana; o rácio de 2 famílias em fase intensiva, por técnico; a intervenção unicamente em contexto domiciliário, flexível e ajustada a cada família, mas estruturada (6 semanas intensivas e momentos de Follow Up de um ano) e planeada após rigoroso diagnóstico inicial, construído com a família e assente na escala de avaliação do funcionamento familiar usada - NCFAS.

A par da taxa de sucesso, os dados recolhidos na avaliação de cada intervenção, feita pela família, pela entidade sinalizadora bem como pelo técnico do Projecto Família®, assim como as ações implementadas durante todo o processo de desenvolvimento do TIS em sequência das reuniões periódicas de parceiros, permitiram-nos chegar ao final do projeto com a certeza de que esta metodologia pode contribuir para o reforço das respostas inovadoras na área da promoção e proteção dos direitos das crianças, sobretudo na qualificação de serviços de preservação familiar e formação especializada de técnicos desta área, com resultados positivos e impacto nas famílias, crianças e jovens.

Carmelita Dinis, Diretora Executiva do Movimento Defesa da Vida

Da esquerda para a direita Margarida Anselmo (Maze), Mariana Mira Delgado (MDV) e Carmelita Dinis (MDV)