

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS PARA A AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA PESSOAS 2030

PROCEDIMENTO 24/PESSOAS 2030/2024



EQUIPA TÉCNICA DE AVALIAÇÃO

Na tabela seguinte, apresenta-se a composição da equipa técnica e a divisão de trabalho e de responsabilidades que a organiza.

ELEMENTO DA EQUIPA	FUNÇÕES DESEMPENHADAS
António Manuel Figueiredo	Coordenação dos trabalhos de avaliação; participação nos trabalhos de construção da TdM e análise crítica dos materiais disponibilizados; participação na elaboração dos estudos de caso; redação de conclusões e recomendações
Filipa Barreira	Supervisão do processo de inquirição (inquéritos por questionário) e participação na abordagem às questões de avaliação; idem na redação de conclusões e recomendações
Maria Álvares	Análise crítica da Teoria da Ação (TA) e teorias da programação (TdP) disponíveis; Co-responsável com a coordenação do trabalho pela conceção e elaboração dos estudos de caso e grupos focais de discussão; supervisão do trabalho de entrevistas; participação na abordagem às questões de avaliação; idem na redação de conclusões e recomendações
Patrícia Amaral	Participação na realização de estudos de caso e entrevistas; participação na abordagem às questões de avaliação
Pedro Quintela	Participação nos trabalhos de desenvolvimento metodológico do trabalho; participação na realização dos estudos de caso e grupos focais de discussão; participação na abordagem às questões de avaliação; idem na redação de conclusões e recomendações
Artur Costa	Garantia de qualidade dos trabalhos de avaliação
Carlos Fontes	Apóio técnico e administrativo na realização e tratamento dos processos de inquirição

Cofinanciado por:



Cofinanciado pela
União Europeia

SIGLAS E ACRÓNIMOS

- AbT** – Avaliação baseada na Teoria
AC – Ações de Comunicação
ADC – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AE – Agrupamento de Escolas
AEA – Avaliação *ex-ante*
AG – Autoridade de Gestão
AI – Avaliação Intercalar
AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo
ALV – Aprendizagem ao Longo da Vida
AM – Área Metropolitana
ANESPO – Associação Nacional de Escolas Profissionais
ANQEP – Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional
AP – Acordo de Parceria
APAV – Associação de Apoio à Vítima
AT – Assistência Técnica
ATD – Agência para o Trabalho Digno
BREPP – Beneficiário Responsável pela Execução da Política Pública
CA – Comité de Acompanhamento
CAE – Cursos Artísticos Especializados
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CD – Comissão Diretiva
CE – Caderno de Encargos
CEF – Curso de Educação e Formação
CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social
CNQ – Catálogo Nacional das Qualificações
CP – Cursos Profissionais
CPCS – Comissão Permanente da Concertação Social
CQ – Centros Qualifica
CS – Custos Simplificados
CTeSP – Cursos Técnicos Superiores Profissionais
CTE – Centros Tecnológicos Especializados
DGEstE – Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DLD – Desemprego de Longa Duração
EA – Equipa de Avaliação
EC – Estudo de Caso
ECo – Estratégia de Comunicação
EFA – Educação e Formação de Adultos
EM – Estado-Membro
EMPIS – Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
ENCP – Estratégia Nacional de Combate à Pobreza
ENEI – Estratégia Nacional de Especialização Inteligente
ENIPD – Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência
EP – Estágios Profissionais
EQAVET – Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e Formação Profissional
EREI – Estratégia Regional de Especialização Inteligente
ES – Ensino Superior
FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI – Fundos Estruturais Europeus de Investimento
FM – Formação Modular
FMC – Formação Modular Certificada
FSE + – Fundo Social Europeu +
GA – Grupo de Acompanhamento
GFD – Grupo Focal de Discussão

- GIP** – Gabinetes de Inserção Profissional
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
IES – Instituição de Ensino Superior
IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGF – Instituto de Gestão Financeira
MAVI – Modelo de Apoio à Vida Independente
MEA – Mecanismo Extraordinário de Antecipação
Mrs – Mecanismo de transformação de realizações em resultados
MCS – Metodologia de Custos Simplificados
NEET – *Not in Education, Employment, or Training*
OCS – Operações de Custos Simplificados
OE – Objetivos Específicos
OI – Organismo Intermédio
OIE – Operação de Interesse Estratégico
ONG – Organizações não Governamentais
OSC – Organizações da Sociedade Civil
PAGPI – Plano de Ação de Garantia para a Infância
PAT2030 – Programa de Assistência Técnica
PCDI – Pessoas com Deficiência e Incapacidade
PDQI – Programa Demografia, Qualificação e Inclusão
PIAAC – Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos
PIICIE – Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar
PIPSE – Planos Intermunicipais de Promoção do Sucesso Escolar
PNPSE – Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
POR – Programa Operacional Regional
POCH – Programa Operacional Capital Humano
PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PR – Programa Regional
PRR – Programa de Recuperação e Resiliência
PT – *Process Tracing*
PT2030 – Portugal 2030
QA – Questão de Avaliação
QP – Quaternaire Portugal
RF – Relatório Final
RFP – Relatório Final Preliminar
RI – Relatório Inicial
RINT – Relatório Intermédio
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SA – Sistema de Aprendizagem
SANQ – Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação
SEF – Sistema de Educação e Formação
SI – Sistema de Informação
SNQ – Sistema Nacional de Qualificações
SPE – Serviço Público de Emprego
SPO – Serviço de Psicologia e Orientação
STEAM – *Science, Technology, Engineering and Mathematics*
TA – Teoria da Ação
TCO – Trabalhador por conta de outrem
TdM – Teoria da Mudança
TdP – Teoria da Programação
TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
TIS – Título de Impacto Social
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
TO – Tipologias de Operações
UAJCC – Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso
UAPE – Unidade de Assessoria e Projetos Específicos
UCDO – Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional

UE – União Europeia

UENC – Unidades de Encerramento

UE1 – Unidade de Encerramento 1

UGFI – Unidade de Gestão Financeira e Institucional

UGP – Unidades de Gestão de Projeto

UGP1 – Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade

UGP2 – Unidade de Gestão de Projetos da Qualificação Inicial

UGP3 – Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos

UGP4 – Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços

UGP5 – Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade

UMACE – Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação

USII – Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação

UT – Unidades Transversais

RESUMO

Com base na versão revista e validada do Relatório Final Preliminar (RFP) da Avaliação de Operacionalização do Programa PESSOAS 2030, este documento configura o Relatório Final da referida avaliação. O relatório incorpora informação de implementação física e financeira do Programa reportada a 31.12.2024 e a inclusão plena de todas as evidências recolhidas pela vasta panóplia de processos de recolha e tratamento de informação oportunamente consagrados na sua metodologia de Avaliação Baseada na Teoria (AbT).

O conjunto diversificado de evidências que foi possível recolher e sistematizar ao longo de todo o processo de avaliação e a análise de plausibilidade das Teorias da Programação (TdP) que enquadram o Programa e que a AG forneceu à equipa de avaliação para a sua análise crítica permitiram chegar a conjunto fundamentado de conclusões e recomendações. A equipa de avaliação confirmou com agrado que os resultados alcançados com o Relatório Intermédio desta avaliação foram em grande medida considerados em sede de reprogramação do PESSOAS 2030, o que constitui um indicador da evidente utilidade da mesma, esperando que as conclusões e recomendações deste Relatório Final possam ainda ter alguma aplicação na gestão concreta do Programa até ao seu encerramento e/ou influenciar a preparação de um próximo período de programação para o FSE +.

Do ponto de vista da concretização do planeamento metodológico de toda a avaliação, pode dizer-se que ele foi praticamente concretizado. Foram exceção nessa matéria as dificuldades observadas na organização efetiva de alguns grupos focais de discussão que obrigaram à organização de processos alternativos de recolha de informação, como entrevistas coletivas. O planeamento dos cinco estudos de caso (EC) inicialmente concebidos e orientados para a análise aprofundada de Operações de Interesse Estratégico (OIE) teve de ser adaptado, tendo sido concluídos três EC de OIE (Estágios Profissionais, Cursos Profissionais e Centros Qualifica) e sido operada a substituição dos EC previstos sobre o MAVI e as operações de PDCI por EC relativos aos CNAIM (Centros Nacionais de Acolhimento e Integração de Migrantes) no âmbito da Prioridade 4E e às Medidas de Capacitação de Parceiros da Economia Social no âmbito da Prioridade 4D, ambos com evidência de avisos lançados e de execução já alcançada. As dificuldades experimentadas pela equipa de avaliação na reunião de evidência suficientemente ampla e diversificada justificou aquela opção que haveria de revelar-se frutuosa.

Embora com leitura autónoma possível e necessária, a discussão deste RF ganha amplitude confrontando os seus resultados da Avaliação de Arranque do PESSOAS 2030 desenvolvida por outra equipa de avaliação. A complementaridade de perspetivas é manifesta.

A equipa de avaliação agradece sensibilizada a colaboração dos elementos da AG do Programa, das suas estruturas técnicas de gestão, dos OI e a forte receptividade das entidades beneficiárias ao inquérito por questionário e a todas outras entidades e personalidades que animaram e deram um conteúdo sólido às entrevistas realizadas.

SUMMARY

Supported by the revised and validated version of the Preliminary Final Report of the Evaluation of the Operationalisation of PESSOAS 2030 Programme, this document presents the Final Report of that evaluation. The report encompasses the physical and financial implementation information of the Programme reported to 31.12.2024 and the full incorporation of all the evidence gathered by the vast panoply of methods of gathering and treatment of information, established by the Theory-based evaluation (TbE) methodology.

The diversified array of evidence that it has been possible to gather and organize along all the evaluation process and the plausibility analysis of the Programming Theories (PT) that framework the Programme and that furnished by the Management Body (MB) to the evaluation team to be critically analyzed led to a well sounded group of conclusions and recommendations. The evaluation team had the pleasant opportunity to recognize that the results achieved by the Mid-Term evaluation were in a great measure considered in the reprogramming process of PESSOAS 2030, which is a valuable indicator of the utility of the evaluation. We hope that the conclusions and recommendations of this Final Report could still be useful in the Programmes's implementation till its closure and/or influencing the preparation of the next programming period for ESF +.

Regarding the full implementation of the methodological planning of the evaluation, we can conclude that it has been a significant achievement. The only exceptions were the difficulties faced by the evaluation team in organizing some focus groups, leading to the organization of alternative process of gathering evidence, like collective interviews. The planning of the five Case Studies (CS) conceived and oriented towards the in-depth analysis of Strategic Interest Operations (SIO) has been adapted. Three of the SIO have been concluded (Professional Traineeships, Vocational Courses and Qualifica Centres) and the other two (MAVI and PDSI interventions) have been substituted for CS focused on CNAIM (National Centres for Hosting and Integrating Migrants) integrated in Priority 4D and the Measures to Capacity Building of Partners involved in Social Economy, both with implementation results. The difficulties faced by the evaluation team in gathering enough and diversified evidence were the reason for the successful change option.

Although the evaluation deserves an autonomous Reading, the discussion of this FR will be improved comparing its results with the results of the Take -off Evaluation of PESSOAS 2030, that has been led by another evaluation team. The complementarity of perspectives is obvious.

The evaluation team is gratefully appreciative of the collaboration made possible by the team the Programmes's Management Body and of its management technical staff, the Intermediate Organisms and the strong receptiveness of beneficiaries to the online survey and of all the other entities and personalities that animate and gave a solid content to interviews.

ÍNDICE

RESUMO.....	5
SUMMARY	6
1. INTRODUÇÃO	10
2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO.....	11
3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO	13
4. METODOLOGIA	14
4.1. Síntese da abordagem metodológica.....	14
4.2. Justificação de opções e condicionantes.....	15
4.3. Técnicas de tratamento e análise de informação e fontes utilizadas	16
5. ABORDAGEM ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	18
5.1. Relevância – QA 1. Em que medida a estrutura de objetivos e tipologias do Programa estão a dar resposta às necessidades diagnosticadas dos grupos-alvo a que o Programa pretende dar resposta?	18
5.1.1. QA 1.1. Concluir sobre se o PESSOAS 2030 está a responder às necessidades de política pública e de contexto socioeconómico atuais, identificando eventuais necessidades de maior concentração em algumas áreas e/ou necessidades de intervenção em áreas não cobertas.	18
5.1.2. QA 1.2. Identificar eventuais alterações de contexto, dinâmicas de evolução dos problemas e necessidades diagnosticados, ocorridos ou perspetivados, ou de informação nova sobre o contexto, que justifiquem a necessidade de alterações dos objetivos e medidas de intervenção do Programa.....	18
5.2 Coerência Interna -QA 2. As intervenções previstas no Programa revelam coerência entre si (em termos programáticos e na prática) para permitirem atingir os objetivos do Programa? Está a ser assegurada a utilização articulada dos diferentes instrumentos de financiamento existentes para as intervenções nas mesmas áreas da política pública que o Programa financia? (coerência interna)	30
5.2.1. QA 2.1. Concluir sobre a coerência entre objetivos específicos de cada Prioridade do Programa, quer em termos programáticos, quer na sua operacionalização, e sobre a coerência global do Programa.....	30
5.2.2. Coerência Externa – QA 3. Existem complementaridades e/ou sinergias e/ou sobreposições entre as intervenções do Programa e outras intervenções a atuar sobre o mesmo constrangimento ou território (nomeadamente relação entre Programas Temáticos e Regionais e entre estes e o PRR e outros instrumentos de política regional/setorial)? (coerência externa).....	32
5.3. Eficiência operativa QA 4. Os procedimentos administrativos ao longo do ciclo de vida do projeto, incluindo Sistema de Informação, revelam-se eficazes e eficientes?	42
5.3.1. QA 4.1. Concluir sobre a eficácia e eficiência dos procedimentos e dos requisitos a cumprir pelos beneficiários na garantia de qualidade da instrução das candidaturas, do acompanhamento dos projetos e dos pedidos de pagamento, tendo em conta o ajustamento do grau de exigência destes procedimentos (candidatura, acompanhamento dos projetos e pedidos de pagamento) à dimensão e natureza dos projetos, ao grau de capacitação dos beneficiários (incluindo legibilidade da respetiva documentação de apoio à utilização) e ao princípio de simplificação.	42
5.3.2. - QA 4.2 Concluir sobre a relação entre a capacitação dos beneficiários (distinguindo os casos em que existe a participação de consultores externos) e a qualidade das candidaturas e a probabilidade de sucesso das mesmas	45
5.3.3. - QA 4.3 Concluir sobre os níveis de eficácia e eficiência decorrentes das formas e práticas adotadas no relacionamento entre a Autoridade de Gestão ou OI com as entidades beneficiárias, enquanto fator crítico de sucesso, e sobre contributos para a sua melhoria.	47
5.4. QA 5. O Programa está a ser capaz de mobilizar a procura desejada (em quantidade e qualidade), assegurando o alinhamento dos projetos candidatos com os objetivos do Programa, respetivos grupos-alvo e instrumentos de apoio, tendo em conta as características da procura potencial?.....	52

5.4.1. QA 5.1 Concluir sobre a eficácia do Programa na captação da procura desejada (em quantidade e qualidade – convergência com os objetivos do Programa). Concluir sobre os fatores determinantes dos níveis de procura registados, incluindo a eficácia da comunicação do Programa/Avisos, a adequação e o cumprimento do Plano de Avisos e das elegibilidades definidas face às necessidades dos beneficiários/implementação do Programa	52
5.4.2. – QA 5.2. Identificar eventuais desfasamentos relevantes entre a oferta (recursos financeiros e elegibilidades) e a procura e, se for o caso, causas para esses desfasamentos. Identificar a eventual existência de fenómenos de autoexclusão de projetos (entidades com projetos relevantes, mas que optam por não se candidatar), e as razões para a sua ocorrência.	56
5.4.3. – QA 5.3. Concluir sobre se o Programa, através dos projetos já apoiados, está a conseguir mobilizar os grupos-alvo previstos na sua Programação, em função dos objetivos, prioridades e metas estabelecidas....	59
5.5. QA 6. O Programa está a ser capaz de selecionar os projetos que lhe garantem melhor cumprimento dos seus objetivos, em tempo útil?	66
5.5.1. QA 6.1. Concluir sobre a adequação do processo de seleção para garantir o apoio aos projetos com maior potencial de contributo para os objetivos do Programa (identificação de TO em que a seleção esteja a excluir projetos com elevado potencial e merecedores de apoio ou situações em que esteja a selecionar baixa qualidade). Concluir sobre os fatores determinantes, considerando, entre outros, respetivos prazos de decisão.....	66
5.6. QA 7. O Programa está a ser capaz de acompanhar os projetos de forma a potenciar a sua boa implementação com vista a alcançar os seus objetivos?	68
5.7. QA 7.1 Concluir sobre se existem mecanismos suficientes, eficazes e eficientes de acompanhamento das intervenções ou poderiam ser incluídos outros para monitorização e promoção de um maior foco nos resultados a serem alcançados pelos projetos, de forma a assegurar o cumprimento dos objetivos e metas do PESSOAS 2030. Com análise crítica dos procedimentos seguidos para promover o foco dos beneficiários na prossecução de mais e melhores resultados.	68
5.8. QA 8. A estrutura de gestão do Programa, incluindo OI, é adequada para o desempenho das funções que lhe estão atribuídas? O modelo de gestão e delegação de competências em organismos intermédios é adequado para a eficácia e eficiência do exercício das funções da Autoridade de Gestão do Programa?	70
5.9. QA 8.1. Concluir sobre se o Eixo da Assistência Técnica (AT) é eficiente na alocação de recursos humanos e financeiros ao desenvolvimento das tarefas acometidas à Autoridade de Gestão e OI.	70
5.10 Eficácia QA 10. A implementação do Programa (ritmo de compromisso e de execução física e financeira e qualidade/adequação dos projetos aprovados) até ao momento, em cada uma das áreas de intervenção, permite assegurar o cumprimento das metas e dos objetivos do Programa?.....	74
5.11. QA 10.1. Concluir, atendendo ao ritmo de implementação do Programa e dos projetos, sobre o realismo das metas definidas ao nível de cada um dos objetivos específicos do Programa e sobre as perspetivas de atingir essas metas, traduzidas pelos indicadores de realização e resultado. Verificaram-se fatores externos (incluindo custos de contexto) que influenciaram (positiva ou negativamente) o alcance das metas dos indicadores de realização? (ver Teoria de Ação)	75
5.12. QA 10.2. Concluir sobre se as ações elegíveis/ e projetos aprovados no âmbito de concursos lançados pelo PESSOAS 2030 vão ao encontro dos objetivos e resultados intermédios (TdP) do PESSOAS 2030. Que opções alternativas poderiam ser equacionadas para ganhos de eficácia?	82
5.13. QA 10.3. As opções em matéria de indicadores contratualizados com os beneficiários contribuem para a eficácia na implementação do programa, nomeadamente em termos de orientação para resultados?	99
5.14. Valor acrescentado europeu - QA11. As opções programáticas inscritas no PESSOAS 2030, bem como as regras e orientações seguidas na sua implementação, vêm acrescentar valor à implementação das políticas públicas em Portugal nas áreas de intervenção deste Programa?	106
5.15. QA 11.1 Concluir sobre em que medida sem a intervenção do Programa ficariam menos cobertas, ou mesmo a descoberto, áreas de atuação das políticas públicas financiadas pelo mesmo	106
5.16. QA 11.2. Concluir sobre o contributo do Programa, à data, para a prossecução de objetivos e metas europeias nas suas áreas de intervenção, designadamente as que derivam do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS)	108

5.17. QA 11.3. Concluir sobre o contributo das formas de gestão, monitorização, controlo, avaliação e comunicação do Programa para a melhoria da qualidade das políticas públicas em Portugal.	108
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	110
6.1. Conclusões	110
6.2. Recomendações	118
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS.....	124

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Revisão do quadro de necessidades e análise da relevância dos objetivos	24
Tabela 2 – Articulação entre as medidas do PESSOAS 2030 e do PRR.....	35
Tabela 3 – Coerência externa do PESSOAS 2030 face às principais estratégias nacionais	38
Tabela 4 – Entidades OI do PESSOASS 2030 e TO associadas	48
Tabela 5 – N.º de candidaturas apresentadas e aprovadas e taxa de compromisso.....	53
Tabela 6 – Critérios de seleção de candidaturas do PESSOAS 2030	67
Tabela 7 – Execução por prioridade.....	75
Tabela 8 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4A. Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género.....	76
Tabela 9 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4B. Mais e melhor qualificação inicial para crescer.....	77
Tabela 10 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4C. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer	78
Tabela 11 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	79
Tabela 12 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade	80
Tabela 13 – Indicadores contratualizados	100

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - N.º de sessões de informação e esclarecimento	54
Figura 2 - Como avalia os seguintes aspetos relacionados com os avisos (%)	55
Figura 3 - Como avalia os seguintes aspetos relacionados com os avisos (%)	55
Figura 4 – Como avalia o desenvolvimento da operação aprovada até ao momento? (%).....	82
Figura 5 – Como avalia os seguintes aspetos relacionados com os indicadores (%).....	105

1. INTRODUÇÃO

O presente documento configura a versão do Relatório Final (RF) da Avaliação de Operacionalização do Programa PESSOAS 2030, organizado segundo os termos do anexo II das Especificações Técnicas do Caderno de Encargos que fixa a estrutura tipo dos Relatórios Intermédio, Final Preliminar e Final e incorporando os comentários formulados pelo Grupo de Acompanhamento ao Relatório Final Preliminar (RFP). Em conformidade com essa estrutura tipo, o RF, além de contemplar um resumo e os diferentes índices (geral, de quadros, figuras), está estruturado em dois volumes, em que o volume 1 apresenta o RF propriamente dito e o volume 2 sistematiza os anexos.

A organização do volume 1 é a seguinte:

- O **capítulo 1** apresenta a introdução ao documento;
- O **capítulo 2** sintetiza o enquadramento e o contexto do objeto da avaliação;
- O **capítulo 3** apresenta os objetivos e o âmbito da avaliação;
- O **capítulo 4** sistematiza a metodologia de suporte ao desenvolvimento da avaliação, devendo destacar-se a ligação deste capítulo com o anexo que analisa a plausibilidade da Teoria da Mudança (Tdm), oportunamente desenvolvida no Relatório Inicial (RI);
- O **capítulo 5** desenvolve na medida da evidência disponível a abordagem às questões de avaliação;
- O **capítulo 6** sistematiza as principais conclusões e recomendações que com a evidência disponível é possível formular.

O Relatório Final agora apresentado assenta numa narrativa global da avaliação gerada pela consolidação da Teoria da Mudança (Tdm) que enquadra a avaliação baseada na teoria (AbT) que sustenta a metodologia utilizada e que foi conjuntamente estabilizada com a AG e Grupo de Acompanhamento da avaliação nas fases iniciais do processo avaliativo. A data de reporte da avaliação em termos de implementação física e financeira do Programa corresponde ao dia 31 de dezembro de 2024. Se a informação financeira a que a avaliação teve acesso corresponde ao potencial integral do Programa nessa matéria, já a informação física (indicadores) de implementação corresponde a uma solução sub-ótima que foi possível graças ao empenho das estruturas técnicas de gestão em construir uma solução de contingência informativa, dadas as dificuldades do SI PT2030 fornecer em tempo oportuno indicadores de execução física das operações.

Do ponto de vista do conjunto de evidências que estava planeado recolher e sistematizar, o RF agora apresentado conseguiu incorporar todos os materiais previstos, sendo de realçar a este respeito que foram superadas algumas dificuldades de constituição dos grupos focais de discussão que estavam previstos através de modalidades alternativas de recolha de informação como entrevistas coletivas. É também de realçar a concretização do potencial analítico dos Estudos de Caso (EC) programados, explorando o confronto entre dimensões de programação com assinalável continuidade de financiamento do FSE + (as OIE dos Estágios Profissionais, Cursos Profissionais e Centros Qualifica) e dimensões de programação das prioridades 4D e 4E sem essa característica (CNAIM e Medidas de Capacitação de Parceiros da Economia Social, que substituíram os inicialmente programados EC sobre o MAVI e PDCI, cuja recolha de evidência se revelou temporalmente incompatível com o calendário de elaboração do RF). O mesmo pode ser dito relativamente à robustez do inquérito por questionário a entidades beneficiárias que se revelou compatível seja com o estádio de implementação do Programa, seja com a representatividade de inquéritos desenvolvidos em estudos de avaliação similares. Se adicionarmos a mais-valia das entrevistas semi-estruturadas que foi possível concretizar e a vastidão da análise documental e bibliográfica que sustentou a avaliação, pode concluir-se que a avaliação de operacionalização do PESSOAS 2030 dispôs de um universo de evidências bastante robusto e que qualifica positivamente a avaliação realizada.

A equipa de avaliação considera ter conseguido fazer refletir na avaliação de operacionalização as perspetivas de praticamente todos os *stakeholders* com intervenção e influência representativas na implementação do Programa, sem deixar por isso de manter uma perspetiva crítica de todos esses contributos, conseguida

através de uma exaustiva triangulação de fontes de informação e de uma contextualização rigorosa dos testemunhos recolhidos.

2. ENQUADRAMENTO E CONTEXTO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO

O Programa PESSOAS 2030 surge como uma resposta integrada e estratégica ao Objetivo Estratégico 4 da União Europeia – "Uma Europa mais social e inclusiva, mediante a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais". Estruturado em sete prioridades estratégicas, que vão desde a promoção de mais e melhor emprego até ao combate à privação material, o programa é materializado em 56 tipologias de operação (TO), abrangendo uma vasta gama de intervenções. Esta abordagem reflete uma evolução face ao período de programação anterior, ao unificar, num único corpo de programação, áreas anteriormente distribuídas entre três Programas Operacionais (POCH, POISE e POAPMC).

A complexidade inerente a esta abordagem unificada sublinha a relevância da construção de uma Teoria da Mudança (Tdm) robusta e dinâmica. Essa Tdm é crucial para traduzir os objetivos estratégicos em resultados práticos, permitindo compreender melhor as interligações entre as diferentes dimensões do programa e gerir a sua abrangência. A análise da Teoria da Ação (TA) e das teorias da programação (TDP) individuais para cada TO revelou a necessidade de simplificar e tornar mais legíveis os resultados intermédios, reforçando a coerência e a capacidade de adaptação do Programa.

Para o aprofundamento da Tdm do programa PESSOAS 2030 foi realizada uma análise aprofundada dos mecanismos, pressupostos e riscos associados às TO implementadas. Este processo incluiu a identificação de relações entre os objetivos específicos e as TO do programa, avaliando a coerência interna e a plausibilidade dos resultados esperados. No exercício detalham-se os mecanismos que sustentam as principais operações, com particular atenção à promoção da inclusão social, qualificação profissional e criação de emprego sustentável. São destacados os riscos potenciais, como a dependência de financiamento externo ou a insuficiência de articulação entre medidas, e os pressupostos críticos, como a disponibilidade de recursos e o alinhamento com as necessidades do mercado de trabalho. Esta abordagem metodológica visou não só validar a lógica subjacente à programação, mas também oferecer uma base sólida para o processo de reprogramação, apoiando a identificação de lacunas na programação e a robustez das TO programadas inicialmente.

A avaliação da operacionalização do PESSOAS 2030 assume um papel estratégico ao fornecer elementos que poderão apoiar a revisão intermédia do programa e eventuais reprogramações, tal como veio efetivamente a acontecer. Os documentos consultados de suporte à reapreciação do Programa e à proposta de reprogramação apresentada referem a influência combinada de "evolução de indicadores de contexto neste período e dos dados de implementação e avaliação da implementação do Programa até à data (avaliação ex-ante, de arranque e de operacionalização)" para justificar as alterações propostas, apesar da relevância e pertinência se manterem intactas. No que respeita à presente de avaliação de operacionalização, os referidos documentos assinalam sobretudo os desafios de inovação necessários nas seguintes áreas: (i) A baixa literacia de competências dos adultos portugueses, incluindo os grupos etários mais novos (25 aos 34 anos), destacando as necessidades de ajustamento da política pública nesta matéria, com base no recente estudo da OCDE (PIAAC) sobre o estado da arte da formação de adultos em Portugal; (ii) A expressão do fenómeno de imigração, que coloca desafios acrescidos em matéria de acolhimento e integração, com consequências na multiplicidade de problemas, bem como oportunidades, que estão associados ao fenómeno; (iii) O alargamento da sensibilização e apoio direto às vítimas e a outros públicos-alvo (crianças e jovens vítimas de violência sexual e de *bullying*, pessoas idosas, pessoas com algum tipo de deficiência intelectual, os migrantes, vítimas de cibercrime e de *ciberbullying*, entre outras) e (iv) A promoção de mais medidas que respondam ao declínio demográfico, designadamente em territórios mais afetados (territórios de baixa densidade).

A análise permite avaliar o equilíbrio entre qualificações iniciais, formação de adultos, ensino profissional e combate à exclusão social, num contexto de desafios emergentes e prioridades em evolução. A abordagem adotada integra as condicionantes do estádio de implementação do programa, permitindo ajustamentos informados e uma execução mais responsiva. Embora o contexto geral da avaliação não difira substancialmente daquele em que o programa foi concebido, novos dados e evidências surgiram, enriquecendo a monitorização da sua implementação e possibilitando refinamentos estratégicos para maximizar o impacto das intervenções. Além disso, a avaliação de operacionalização permite ajuizar se o racional das dimensões de programação com continuidade se mantém efetivo e se as dimensões de programação mais inovadoras correspondem ao que para ela era esperado.

No que respeita ao contexto em que esta avaliação decorre ele não é substancialmente diferente daquele em que o Programa é concebido, ainda que o ciclo político seja distinto. No entanto, tal como na abordagem à QA de relevância é sublinhado, o conhecimento sobre as matérias relativas às prioridades estratégicas do Programa tem novos elementos de análise e de evidência disponíveis, com reflexos na monitorização do Programa e da sua implementação.

Um outro aspecto de contextualização que esta avaliação de operacionalização não pode ignorar é à data a existência de TO que não foram ainda objeto de publicação de avisos e outras que não apresentam ainda execução revelada na informação do Programa. A implementação inicial do PESSOAS 2030 foi marcada pela concretização do Mecanismo Extraordinário de Antecipação (MEA) que permitiu assegurar não só a continuidade com matérias de intervenção dos Programas acolhidos pelo PESSOAS 2030, mas fundamentalmente um nível de execução de arranque muito aceitável. A incidência das TO ainda não iniciadas não é uniforme em todas as prioridades estratégicas, sendo as prioridades relacionadas com a inclusão social as que revelam maior incidência dessa evidência de início mais tardio de implementação.

3. OBJETIVOS E ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

A natureza de avaliação de operacionalização define essencialmente o objeto da avaliação. A avaliação *ex-ante* (AEA) do PESSOAS 2030 forneceu o primeiro contributo da avaliação. Trata-se agora de avaliar como é que a implementação da programação, com integração da procura de apoios ao corpo de oferta de instrumentos de política pública, tem respondido às prioridades estratégicas e objetivos específicos sobre os quais a programação está construída.

Ao contrário de outras avaliações, o CE e o Programa de Concurso não contemplam nenhuma formulação específica de objetivos a atingir pela avaliação, mas indiretamente é possível apreender a que objetivos deve a avaliação atender. O artigo 27º do caderno de encargos enquadra a avaliação e os seus objetivos, ainda que de forma sucinta, sendo depois clarificado nas questões e critérios de avaliação, bem como nos entregáveis. A definição das questões de avaliação às quais a equipa de avaliação deve dar resposta constitui, assim, uma forma expedita para compreender quais são os objetivos da avaliação. Nessas questões de avaliação estão em jogo matérias de relevância, de coerência interna e externa da programação, de eficiência operativa, de eficácia e de valor acrescentado europeu. Estes critérios à luz dos quais a operacionalização da programação é avaliada são suficientemente explícitos para se compreender os objetivos que a avaliação pretende atingir.

A avaliação de operacionalização do PESSOAS 2030 foi sendo marcada pela adaptação constante à realidade do estádio de implementação do Programa e pelas limitações de execução que este então apresentava. Tenha-se em conta, entretanto, que parte das limitações de execução referidas se devem não necessariamente a dificuldades propriamente ditas de execução, mas antes de problemas de geração de informação atualizada sobre a mesma. Ou seja, existe mais execução do que a que é descrita pelos indicadores em questão, embora não seja possível quantificar esse desvio. A metodologia adotada reflete uma abordagem flexível e orientada pela análise de plausibilidade da TM (ver volume de anexos), aplicada de forma mais aprofundada a algumas questões de avaliação. O modelo de triangulação de informação, concebido para explorar ao máximo as fontes disponíveis, foi ajustado para responder às circunstâncias atuais, nomeadamente a escassez de evidências para um número significativo de TO, especialmente as mais inovadoras, embora isso não signifique a inexistência de inovações na chamada programação de continuidade. Neste contexto, a avaliação baseou-se numa análise documental robusta, inquirições a entidades beneficiárias e um conjunto abrangente de entrevistas a estruturas da AG, OI e BREPP e grupos focais com especialistas nas áreas de intervenção do programa. A análise comparativa que foi possível concretizar entre EC relativos a OIE com alguma continuidade (estágios profissionais, cursos profissionais e Centros Qualifica) e a TO com dimensão mais inovadora (CNAIM e Capacitação de Parceiros da Economia Social) acrescentou ao trabalho de avaliação ainda uma maior robustez de evidência.

4. METODOLOGIA

4.1. Síntese da abordagem metodológica

A abordagem metodológica desenvolvida seguiu um modelo de avaliação baseada na teoria (AbT) no âmbito da qual a equipa de avaliação realizou uma análise crítica da Teoria da Ação (TA) e das teorias da programação (TdP) para as principais prioridades estratégicas do Programa. Essa análise crítica incidiu sobretudo na tentativa de simplificação da formulação de resultados intermédios, cuja legibilidade se torna algo reduzida com tamanha diversidade de TO, embora à data de elaboração do presente relatório exista ainda um conjunto alargado de TO que não foi ainda possível iniciar.

A tabela seguinte ilustra quantitativamente essa observação:

Tipologias de Operação	Número	% de dotação financeira FSE + envolvida
Com operações aprovadas, mas sem execução	11	19,58
Sem operações candidatadas e/ou aprovadas	26	16,53
Das quais sem aviso lançado	18	2,94
Das quais com aviso lançado	8	13,59

Fonte: Informação financeira do Programa reportada a 31.12.2024

Da análise crítica dos resultados intermédios resultou uma TdM mais ampla e dinâmica, com o ensaio de mecanismos, pressupostos e fatores críticos, cuja análise de plausibilidade de verificação consta de anexo ao RF. Mas desses complementos resultou ainda a aproximação efetiva da AbT a uma avaliação realista, alinhada com a abordagem metodológica definida pela equipa de avaliação, permitindo uma melhor compreensão dos mecanismos de mudança e das condições necessárias para a efetividade das intervenções do programa. A existência na programação de TO que assentam numa lógica de continuidade e que foram em alguns casos objeto de aplicação do MEA na transição entre dois períodos de programação tendeu a facilitar este processo, na medida em que tais TO já foram objeto de avaliações anteriores e, no caso vertente, de uma avaliação *ex-ante* e de uma avaliação de arranque.

Na resposta às QA, foi mobilizado um conjunto de métodos e técnicas que garantiram uma recolha e análise de informação abrangente e rigorosa. Foi aplicado um inquérito dirigido às entidades com operações aprovadas e não aprovadas no âmbito do PESSOAS 2030, permitindo captar informações sobre a experiência e as percepções dos beneficiários (em anexo, resultados detalhados do inquérito aplicado). No âmbito dos EC foram também realizados outros inquéritos por questionário, como por exemplo aos Centros Qualifica e CIM com processos de concertação da oferta de Cursos Profissionais. Realizou-se uma análise documental aprofundada, focada na investigação existente sobre as Tipologias de Operação (TO) do Programa, contribuindo para a avaliação da plausibilidade da Teoria da Mudança. Complementarmente, organizaram-se quatro grupos focais com especialistas das diferentes áreas de intervenção do Programa, assegurando uma discussão detalhada e informada. Nos casos em que não foi possível realizar grupos focais, recorreu-se a entrevistas adicionais, garantindo uma cobertura abrangente das perspetivas relevantes. Focando a gestão do programa, realizaram-se entrevistas com cinco Organismos Intermédios e com a Autoridade de Gestão, bem como um grupo focal com as Unidades Operacionais e outro com as Unidades Transversais do Programa. Esta combinação metodológica assegurou a diversidade e o rigor necessários à formulação das conclusões e recomendações.

O estádio de implementação do Programa, com 18 TO ainda sem aviso lançado, mas representando apenas cerca de 3% da dotação FSE + e 11 TO com candidaturas aprovadas, mas ainda sem execução implicou algumas cautelas de análise, sem, contudo, penalizar substancialmente a análise de plausibilidade da TdM. Acresce que em múltiplas TO, designadamente as que envolvem processos de aprendizagem, a medida da qualidade dessas operações vai muito além dos indicadores de resultado que o Programa estabeleceu, exigindo um diferimento temporal de análise que não é possível ao Programa desenvolver e que a presente avaliação também não consegue superar. O Relatório do Estado da Educação publicado em dezembro de

2024 e relativo ao ano de 2023, de iniciativa do CNE, desenvolve com pertinência essa questão, anotando com clareza problemas de qualidade da aprendizagem do ensino básico ao ensino superior, que vão constituir um desafio relevante ao sistema de educação e formação. Nas entrevistas realizadas, designadamente em relação aos cursos profissionais, surgiu frequentemente a ideia de que não é ainda possível avaliar a qualidade dessas aprendizagens com que os diplomados integram o mercado de trabalho ou, de forma mais limitada, prosseguem estudos. O Programa Pessoas 2030 tem já lançados ou programados novos estudos de avaliação que podem dar resposta a algumas dessas interrogações, como o são por exemplo a Avaliação da Flexibilidade Curricular e dos Centros Qualifica, já lançados, e existe evidência de que uma grande avaliação sobre o sistema de Cursos Profissionais irá também lançada. De qualquer modo, no entender da avaliação a chamada programação de continuidade exigira uma maior atenção não apenas a questões de realização e resultados, mas também de melhoria de qualidade dos processos.

À data de 31.12.2024, a importante TO dos Estágios Profissionais não apresentava ainda um ano completo de implementação, não existindo ainda informação sobre a execução dos programas IEFP I.P INICIAR e +TALENTO que substituíram o programa ATIVAR. Esses novos programas alteraram algumas regras como a duração dos estágios (que passou a 6 meses, com prolongamento para o caso de trabalhadores com deficiência e incapacidade) e foi também suprimida a existência de um prémio específico e associado de prémio ao emprego, passando os dois programas a recorrer ao esquema geral dos apoios à contratação.

A aplicação da metodologia que acaba de ser sucintamente enunciada é obviamente indissociável da diversidade de questões de avaliação e de perspetivas de abordagem obrigatória claramente indicadas em sede de caderno de encargos e que foram objeto de afinamento e validação em sede de RI. Esta metodologia agora sintetizada enquadra a abordagem de todas as questões de avaliação, embora a análise de plausibilidade da TdM seja utilizada mais em algumas questões de avaliação do que noutras.

4.2. Justificação de opções e condicionantes

A justificação da opção por uma avaliação baseada na teoria (AbT) consta do RI desta avaliação e corresponde a uma linha de continuidade necessária com as avaliações *ex-ante* e de arranque do PESSOAS 2030, opção considerada necessária para capitalizar a sequência das três avaliações. Essa opção é também inerente ao modo como as especificações técnicas do caderno de encargos da avaliação explicitam essa orientação, propondo ao avaliador que se pronuncie sobre a Teoria da Ação e as TdP para as principais prioridades estratégicas que o PESSOAS 2030 se propõe desenvolver. Já posteriormente ao caderno de encargos, a AG do Programa realizou aprofundamentos nessas TdP, sobretudo em torno da formulação dos resultados intermédios, o que adensou as orientações de prosseguimento de uma AbT convidando o avaliador a emitir um juízo crítico sobre esses aprofundamentos.

Como a literatura das metodologias de avaliação nos anuncia, as AbT não estão isentas de dificuldades e de condicionantes à sua aplicação. Eses condicionantes são, neste caso, de dois tipos: dificuldades que derivam do modo como o Programa é concebido, regra geral, sem que esteja previamente delineada ou pelo menos esquiada uma TdM e dificuldades que decorrem do estado da arte da implementação do Programa que se pretende avaliar. Ambos estes tipos de dificuldades pesaram nesta avaliação e, por isso, devem ser acusadas nesta secção.

A programação do PESSOAS 2030 responde a orientações bem definidas no Acordo de Parceria do PT2030 e obviamente às condições regulamentares do FSE +. A seleção de prioridades estratégicas previstas na regulamentação comunitária do FSE + e das tipologias de operação e de alocação de recursos financeiros foi já influenciada numa TdM associada ao exercício da programação, com recurso sobretudo à Estratégia Portugal 2030 e ao Acordo de Parceria. Essa TdM foi posteriormente densificada após estar estabilizado o quadro de programação. A principal condicionante associada a esta evidência radica, frequentemente, na extrema dificuldade de definição de indicadores para ajuizar da plausibilidade da TdM oportunamente concebida, além dos que estão já definidos no âmbito da própria programação – indicadores de realização e de resultado. A plausibilidade de verificação na prática de mecanismos, pressupostos e fatores críticos fica dependente de inferências a partir de evidências que, regra geral, acabam por ser indiretas e sem possibilidade de aplicação direta e imediata, e de bibliografia relevante. Entretanto, tal como o já

assinalámos, o facto do PESSOAS 2030 contemplar várias dimensões de programação de continuidade mitiga este facto, pois a existência de avaliações anteriores sobre essas temáticas de programação com continuidade fornece evidências válidas para ajuizar as mudanças associadas a tais TO. É o caso, por exemplo, de temáticas como a qualificação inicial de jovens, principalmente os Cursos Profissionais, dos Estágios Profissionais e Apoios à Contratação de jovens e adultos, dos apoios a alunos carenciados do ensino superior, dos apoios à formação avançada, dos TEIP.

O outro tipo de condicionantes prende-se com as condições concretas de arranque da implementação do PESSOAS 2030 e simultaneidade do processo de encerramento dos Programas do Portugal 2020 POCH, POISE e POAPMC, com questões concretas a resolver sobretudo no caso dos dois primeiros com implicações nas operações aprovadas ao abrigo do MEA do PT2030 no PESSOAS 2030.

A chamada programação de continuidade atrás assinalada beneficiou na aplicação do MEA. Mas entre outras TO que avançaram de forma mais célere, existem várias que iniciaram a sua implementação já em pleno no contexto do PESSOAS 2030, mesmo que não tenham ainda execução registada até esta data ou só de forma limitada. Algumas dessas TO assumem um relevante peso financeiro indicativo no contexto da programação - e.g. formação avançada, Vida Ativa, formações modulares certificadas, TEIP, TO no âmbito da prevenção e combate à violência doméstica, Mercado Social de Emprego (contratos emprego-inserção), Programa Escolhas, etc.

É, assim, que se observou um ritmo de execução a duas velocidades – um grupo de TO apresenta já níveis de execução em linha com o esperado, com reflexo em alguns casos numa notória superação de metas intermédias para 2024 e um outro ou não foi ainda iniciada ou, quando o foi, não apresenta ainda níveis de execução. Este desequilíbrio manifesto de ritmos de execução penaliza bastante o modo como avaliar se o Programa está a conseguir prosseguir as transformações desejadas, impossibilitando, assim, uma avaliação global robusta das TdP definidas. Este ponto tem importância agravada, pois, ainda que não em absoluto, nos domínios de programação que não beneficiaram da aplicação do MEA existem domínios de programação com algum conteúdo inovador e para o qual, por esse motivo, o conhecimento existente sobre atores, a sua capacidade de organização e de interação com os principais grupos-alvo pode ser insuficiente. Procurou-se, assim, distinguir entre programação mais inovadora já com avisos lançados (o que pressupõe que todo o trabalho de preparação e conceção foi concretizado) e programação inovadora sem avisos lançados. Tal como se referiu anteriormente, a dimensão financeira deste grupo de TO é relativamente residual, não chegando a 3% da dotação global do FSE +. A conclusão entretanto observada dos EC permitiu enriquecer substancialmente a análise.

4.3. Técnicas de tratamento e análise de informação e fontes utilizadas

O modelo de aplicação em concreto da triangulação de processos de recolha e tratamento de informação que constava da proposta metodológica obedeceu ao princípio fundamental de adaptar o processo ao estádio de execução e implementação do Programa à data da sua elaboração.

A presente avaliação é uma avaliação de operacionalização, daí a relevância do estádio de implementação do Programa como elemento condicionador, exigindo a adaptação consequente do modelo de triangulação inicialmente concebido. Na verdade, o modelo concebido admitiu que, à data da elaboração do RF, o estádio de implementação do Programa estivesse mais avançado. Sabia-se na altura que a aplicação do MEA permitiria contar com um expectável nível de execução para algumas TO (como veio efetivamente a acontecer), mas estimava-se que algumas das TO mais inovadoras, ainda que não apresentassem execução relevante, permitiriam pelo menos discutir o modo como foram operacionalizadas em sede de avisos. Só parcialmente isso aconteceu, existindo no Programa algumas TO para as quais ainda não existe evidência suficiente para aplicar a triangulação de informação como havia sido inicialmente pensada. É o caso, por exemplo, do apoio ao emprego a pessoas com incapacidade e deficiência, a intervenção junto da população cigana, a capacitação de públicos estratégicos para a cidadania e inclusão, as ações para o envelhecimento ativo e saudável e a qualificação de pessoas para a intervenção precoce na infância.

Dado este contexto de insuficiência parcelar de execução, a triangulação de informação obedeceu principalmente à aplicação combinada dos seguintes elementos:

- Explorar a análise documental, seja de contextualização dos desafios e objetivos do Programa, seja de informação quanto à engenharia de procedimentos relativamente complexa que o PESSOAS 2030 apresenta;
- Ensaiar a máxima representatividade possível de respostas ao processo de inquirição a entidades beneficiárias com operações aprovadas e não aprovadas (84 versus 30 entidades beneficiárias);
- Realizar um conjunto robusto de entrevistas, envolvendo praticamente todas as estruturas da AG e todos os OI e um outro conjunto de entidades como a DGEstE, a ANESPO e a APAV; Foram ainda realizadas algumas relevantes entrevistas de substituição a alguns grupos focais de discussão para os quais não foi conseguida a adesão necessária, como foi o caso das entrevistas aos Professores Luís Rothes e João Queirós do PIACC (formação de adultos) e no âmbito da territorialidade da programação as entrevistas aos Drs. Paula Santos e José Maria Azevedo (Programa Regional Norte) e Dra. Carla Coimbra (CCDR Centro).

5. ABORDAGEM ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

5.1. Relevância – QA 1. Em que medida a estrutura de objetivos e tipologias do Programa estão a dar resposta às necessidades diagnosticadas dos grupos-alvo a que o Programa pretende dar resposta?

SÍNTESE

O PESSOAS 2030 apresenta uma resposta consistente às principais necessidades de política pública e desafios estruturais de Portugal, demonstrando relevância nos principais domínios de intervenção do Programa: qualificação de jovens e de adultos, combate às desigualdades de integração no mercado de trabalho, combate à pobreza e à exclusão social e desigualdades no acesso a serviços públicos. Contudo, a atualização do diagnóstico evidencia que, apesar das melhorias observadas nas variáveis de fluxo, a inércia dos stocks de desqualificação ainda existentes na sociedade portuguesa, particularmente graves no que concerne aos adultos, das desigualdades socioeconómicas persistentes, precariedade laboral e exclusão digital, justifica a persistente intervenção do Programa. Como elementos de atualização do diagnóstico a justificarem atenção redobrada do Programa, a avaliação identificou o peso progressivo das questões relativas à imigração, com desafios em matéria de acolhimento e integração, o alargamento dos domínios de intervenção em matéria de sensibilização e apoio às vítimas (superando os domínios de intervenções definidos pelo Programa: vítimas de violência doméstica, de género e vítimas de tráfego de seres humanos) e a necessidade de uma resposta mais integrada e coordenada ao problema do desafio do declínio demográfico. A incidência do PRR num período alargado de vigência do PESSOAS 2030 veio intensificar as necessidades de coordenação do Programa com outras intervenções do FSE +, designadamente com os Programas Regionais e a necessidade de uma territorialização mais efetiva do próprio Programa. De igual modo, importa robustecer a já efetiva e positiva articulação com o FAMI 2030 em matérias relacionadas especificamente com o acolhimento e integração de migrantes, que assume níveis relevantes de fluidez e operacionalidade, sobretudo no âmbito da adaptação à criação da AIMA e da articulação entre os três CNAIM existentes e os CLAIM. O papel desempenhado pelo PESSOAS 2030 em matéria de apoio aos mediadores interculturais presentes nos CNAIM e de capacitação de estruturas técnicas de CNAIM e da própria AIMA deve ser realçado. O mesmo deve ser afirmado relativamente ao papel do Programa no apoio à capacitação dos parceiros da economia social (TO “Capacitação dos Parceiros da Economia Social”), mais propriamente as que estão representadas no CNES, corrigindo fragilidades identificadas no ciclo de programação anterior, com foco nas dimensões capacidade institucional, articulação e representação, digitalização, comunicação e produção de conhecimento.

5.1.1. QA 1.1. Concluir sobre se o PESSOAS 2030 está a responder às necessidades de política pública e de contexto socioeconómico atuais, identificando eventuais necessidades de maior concentração em algumas áreas e/ou necessidades de intervenção em áreas não cobertas.

5.1.2. QA 1.2. Identificar eventuais alterações de contexto, dinâmicas de evolução dos problemas e necessidades diagnosticados, ocorridos ou perspetivados, ou de informação nova sobre o contexto, que justifiquem a necessidade de alterações dos objetivos e medidas de intervenção do Programa

O PESSOAS 2030 apresenta uma resposta consistente às principais necessidades de política pública e ao contexto socioeconómico de Portugal nas áreas correspondentes à sua intervenção, alinhando com os vários desafios estruturais identificados no país, em grande medida identificados nos diagnósticos que suportam o

Acordo de Parceria PT 2030 e o próprio Programa. Esse alinhamento estende-se à dimensão de capacitação tanto das pessoas, como das organizações e do sistema, procurando desta forma intervir na promoção da igualdade no mercado de trabalho, no acesso à educação e formação ao longo da vida e na inclusão social e combate às discriminações.

As avaliações *ex-ante* (AEA) e do arranque do PESSOAS 2030 concluíram na mesma linha pela relevância do Programa. A AEA destacou a pertinência do Programa face aos desafios identificados no diagnóstico, mas apontou áreas que necessitavam de maior densificação na estratégia programática e operacional: questões críticas, como a precariedade laboral, baixos ganhos salariais e desigualdades de género, foram identificadas como áreas que exigiam maior atenção. Esta avaliação sublinhou ainda que, embora a programação conte com estas áreas, enfrentava dificuldades em traduzir prioridades emergentes, como as dinâmicas demográficas e migratórias, em ações programáticas concretas. A inclusão digital e o acolhimento e integração de migrantes foram identificadas como desafios emergentes que necessitavam de respostas mais densificadas. O exercício de avaliação enfatizou também que a dimensão demográfica, embora reconhecida na programação, carecia de uma abordagem estratégica mais robusta e integrada, especialmente face às dinâmicas de envelhecimento populacional e fluxos migratórios. A maturação destas dimensões foi destacada como uma prioridade para os mecanismos de acompanhamento e avaliação, visando consolidar a relevância do Programa perante as necessidades do contexto socioeconómico.

À data em que esta avaliação de operacionalização está a ser realizada, observa-se que a continuidade da programação iniciada com o POCH e com o POISE tende a predominar. O reforço de densificação programática está ainda em desenvolvimento, com as TO mais inovadoras ainda pouco pormenorizadas nos documentos estratégicos e algumas ainda sem avisos abertos, verificando-se que uma parte significativa dos esforços estão ainda concentrados na montagem e agilização da estrutura das operações, como seria de esperar dada a dimensão e complexidade do novo Programa. Assim, a análise da relevância será ainda feita a partir de uma perspetiva formal, sobretudo atualizando o diagnóstico de partida e considerando o potencial de resposta das operações ao contexto atual.

A atualização dos dados de diagnóstico realizada no contexto desta avaliação de operacionalização evidencia que os principais problemas e desafios enfrentados por Portugal continuam a centrar-se em desigualdades socioeconómicas persistentes, pobreza e exclusão social, precariedade no mercado de trabalho, desigualdades regionais e dificuldades no acesso a educação e formação ao longo da vida, sem alterações significativas do contexto de partida. Quanto aos grupos-alvo, o PESSOAS 2030 dirige-se efetivamente às categorias da população historicamente mais atingidas por desigualdades. Estas incluem crianças e jovens, residentes em regiões do interior, adultos com maior desqualificação, cidadãos ROMA, pessoas com deficiência, mulheres em situação de precariedade laboral, vítimas de violência doméstica e de violência de género, vítimas de tráfico de seres humanos e, numa dimensão menos abordada até agora, imigrantes. Este último grupo, que representa uma parcela crescente da população ativa, enfrenta barreiras significativas de integração socioeconómica, incluindo discriminação, dificuldades no reconhecimento de qualificações, dificuldades de acesso a habitação em situação condigna e falta de acesso a oportunidades de formação e emprego digno. Como elemento de confirmação de diagnóstico a salientar, reforçando o argumento de que a inércia das desqualificações é muito forte, há que mencionar o recente relatório da OCDE sobre as qualificações dos adultos (OCDE, 2023), que coloca os adultos portugueses numa posição de grande inferioridade comparativa relativamente aos restantes países da OCDE em matéria de nível de competências, e baixos níveis de literacia nas diferentes áreas avaliadas neste programa da OCDE, mostrando de novo que a melhoria assinalável das realizações conseguidas na última década não é ainda suficiente para inverter a situação de inércia de desqualificação e de baixas competências, colocando desafios importantes ao equilíbrio da programação do PESSOAS 2030.

No domínio do emprego, o mercado laboral português continua a apresentar elevadas taxas de precariedade, sendo os jovens e as mulheres os mais afetados, confirmado também uma outra inércia que penaliza fortemente a economia portuguesa – a forte segmentação do mercado de trabalho em Portugal (Centeno,

2013). A continuidade da programação dos estágios profissionais, embora com alterações entretanto observadas nos programas do IEFP I.P, entidade beneficiária da medida, aposte nos valores positivos de empregabilidade que avaliações anteriores revelaram, sobretudo combinados com apoios à contratação e com o objetivo de pelo menos não contribuir para o aumento da referida segmentação.

Na área da educação, apesar dos avanços registados nas últimas décadas, persiste o desafio do abandono escolar precoce em populações vulneráveis e das desigualdades de acesso, muitas vezes associadas à origem socioeconómica, sobretudo do ponto de vista de consolidar e aprofundar a trajetória de diminuição da taxa de abandono e insucesso escolar observada durante o último período de programação. O PESSOAS 2030 demonstra relevância ao incluir medidas para promover a igualdade de acesso à educação, a formação contínua e a redução do abandono escolar, com foco na melhoria das Aprendizagens Essenciais (ESO4.6). Contudo, seria necessário um reforço das ações específicas voltadas para o apoio a comunidades rurais e grupos marginalizados, como imigrantes, que enfrentam barreiras culturais e linguísticas. É também fundamental continuar a apostar na educação de adultos, incluindo através de uma diversificação das modalidades e mecanismos de formação ao longo da vida, atendendo às debilidades estruturais da sociedade portuguesa nesta matéria, anteriormente referidas. Este problema é abordado por meio de incentivos ao emprego sustentável e medidas de requalificação para trabalhadores de setores tradicionais e emergentes, sendo de salientar que a elevada procura para os apoios das formações modulares certificadas excede os recursos disponíveis nesta fase de implementação do Programa. O potencial de resposta destas ações pode ser aumentado com maior foco em competências digitais e profissões inovadoras, respondendo à crescente procura de setores tecnológicos e à lacuna de competências digitais básicas em 46% da população (DESI, 2022). É importante assinalar que o inquérito realizado aos CQ evidencia que a maioria dos adultos que procura os CQ está empregada (65%), o que aponta para uma procura voluntária ou incentivada por entidades empregadoras, sendo ainda de assinalar a representação relevante de desempregados (21,6%) e inativos.

Existe também margem de manobra para o PESSOAS 2030 fortalecer a sua abordagem no domínio da inclusão digital. O modo transversal como essa matéria é assumida pela programação poderia ser completada com medidas específicas para mitigar a exclusão digital em populações como idosos, migrantes e residentes rurais. Domínios como programas de alfabetização digital para adultos e iniciativas de inclusão tecnológica em comunidades mais desfavorecidas poderiam ter um impacto significativo e, associando-se à intervenção no envelhecimento ativo, promover a coerência interna e sinergias programáticas. Igualmente, seria importante o Programa acautelar medidas de combate a novas formas de violência e crime em contexto digital, como o cibercrime e *ciberbullying*, incluindo no domínio da capacitação de profissionais, da sensibilização de diferentes segmentos de públicos-alvo e ainda do atendimento e apoio a vítimas. Embora se reconheça que existe pouca evidência quantitativa sobre o impacto destas novas formas de violência e crime, alguns relatórios e outros documentos técnicos têm assinalado a sua crescente importância. Por exemplo, o Observatório Nacional do *Bullying*, uma iniciativa da Associação Plano i, tem vindo desde 2020 a mapear o fenómeno do *bullying* em Portugal com base nas denúncias informais efetuadas por vítimas, ex-vítimas, testemunhas e pessoas que tiveram conhecimento da vitimização. De 2020 a 2023, este Observatório registou um total de 627 denúncias, 460 realizadas por pessoas de sexo feminino e 163 por pessoas de sexo masculino (Neves, 2024). Relativamente à violência sobre idosos, um outro relatório, intitulado Portugal Mais Velho, revela que, entre 2013 e 2018, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) prestou apoio a 5.482 pessoas idosas vítimas de crime e violência (APAV, 2020, pág. 9). De acordo com a informação estatística mais recente, disponibilizada pela CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, através do seu website¹, entre 2019 e 2024, foram participadas às autoridades policiais (PSP e GNR), um total de 174.107 ocorrências. Importa, contudo, reconhecer que este número é “a ponta do icebergue”, aspecto referido pelos autores do relatório Portugal Mais Velho, que salientam que “este fenómeno está sub-representado, dada a tendência das vítimas para não denunciar: a OMS estima que 80% das situações de

¹ <https://www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/portal-violencia-domestica/indicadores-estatisticos/>

violência não são conhecidas e as estatísticas da APAV parecem confirmar esta asserção, uma vez que somente cerca de 35% das vítimas apoiadas pela Associação entre 2013 e 2018 apresentou queixa contra o/a agressor/a". Em todo o caso, deve ser notado que, de acordo com dados estatísticos disponibilizados pela CIG, houve um aumento nos últimos anos (2019-2024) do número de reclusos por crime de violência doméstica (prisão preventiva e efetiva), da aplicação de medidas de coação no âmbito do crime de violência doméstica e, por fim, do número de pessoas integradas em programas para agressores (em meio prisional e na comunidade), o que indica uma trajetória positiva de Portugal em matéria de combate a estes crimes, com a respetiva aplicação das sanções legais. Assinala-se, por outro lado, que através da APAV foi recentemente tornado público o aumento do número de denúncias de *ciberbullying* em Portugal.² Relativamente aos demais domínios emergentes anteriormente referidos não existem dados quantitativos, mas de acordo com a perspetiva da APAV, transmitida em entrevista concedida no âmbito desta avaliação, há um incremento destas novas formas de violência e crise, exigindo capacitação de técnicos e instituições, adoção de novas abordagens para a sua atempada identificação e intervenção, apoio às vítimas e sensibilização da opinião pública para o problema.³

As questões de exclusão social e pobreza permanecem centrais, com 20,1% da população portuguesa em risco de pobreza ou exclusão social em 2022 (EAPN, 2023). Crianças e jovens continuam a ser os mais vulneráveis (22,9%), persistindo a importância de políticas focadas em proteção social e inclusão educativa, como as que estão presentes no PESSOAS 2030 e que transitam com adaptações do POCH (apoios ao Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar) ou dos Programas Operacionais Regionais do PT 2020. (caso dos TEIP). As disparidades regionais surgem como elemento transversal no quadro diagnóstico do país, persistindo os elevados défices de infraestruturas e investimentos nas regiões do interior. Essas desigualdades territoriais agravam-se pelo impacto da precariedade laboral e pela falta de acesso a serviços essenciais, como saúde e educação. Este quadro fundeia a relevância do Programa na coerência externa e na capacidade de articulação e relação do PESSOAS 2030 com os Programas Regionais.

Um dos maiores desafios que se colocam ao PESSOAS 2030 é a necessidade de gerir a coerência externa do Programa com as políticas de habitação. A relação existente com as medidas de combate à exclusão social e a relevância da questão habitacional para os casais jovens à procura de condições de vida mais favoráveis, o que interage com a questão da resposta ao desafio demográfico deve ser acautelada. Embora o PESSOAS 2030, no âmbito do FSE+, não possa financiar diretamente a construção de habitação, a sua intervenção é complementar da intervenção do PRR na habitação, particularmente para grupos vulneráveis. Segundo a Comissão Europeia, é possível implementar ações como programas de formação e capacitação para profissionais do setor da habitação, assistência técnica para reforçar capacidades de organizações e autoridades locais na gestão de habitação social e medidas de inclusão social que facilitem a integração de pessoas sem-abrigo, migrantes e outras populações desfavorecidas (Comissão Europeia, 2023). Outros exemplos incluem a oferta de subsídios para habitação temporária em emergências sociais (essenciais no combate ao fenómeno das pessoas em situações de sem abrigo) e o apoio à mediação entre inquilinos e senhorios para evitar situações de despejo. Importa igualmente acautelar neste domínio da habitação as respostas de acolhimento a vítimas de diversas formas de violência e de crime (incluindo tráfego de seres humanos).

A inflação acelerada no contexto pós-covid agravou muitos dos desafios destacados no diagnóstico do Programa, incluindo a insegurança alimentar, que afetou 12% da população entre 2020 e 2022, de acordo com a FAO (2022). Estes fatores sublinham a necessidade de ajustes no Programa, com maior alocação de recursos para medidas que respondam a alterações do contexto socioeconómico, como apoio a famílias em

² <https://www.dge.mec.pt/noticias/apav-lanca-nova-campanha-sobre-violencia-online>

³ Em entrevista para esta avaliação, o Prof. Doutor Pedro Góis, diretor científico do Observatório das Migrações, referiu-se igualmente à necessidade de capacitar instituições e profissionais para uma identificação atempada de situação de tráfego de seres humanos.

situação de pobreza extrema e promoção de novas competências em setores emergentes. A dotação no domínio da intervenção junto de públicos em situação de privação material pode necessitar de reforço.

Desta forma, embora o PESSOAS 2030 seja particularmente relevante em várias destas áreas, existem lacunas na cobertura que não permitem fazer face, de forma plena, a alguns desafios, como a questão migratória, as novas formas de violência e a exclusão digital. No domínio da imigração, por exemplo, há espaço para reforçar iniciativas que promovam a inclusão de migrantes no mercado de trabalho, especialmente em setores onde enfrentam precariedade. Medidas como a facilitação do reconhecimento de qualificações e programas de mentoria para integração laboral poderiam ser implementados no âmbito das tipologias de operação existentes, particularmente naquelas voltadas para a formação e inclusão ativa. No domínio da prevenção e combate à violência, seria importante o Programa considerar, para além das vítimas de violência doméstica, de violência de género e de tráfego de seres humanos, outros segmentos que assumem crescente relevância: as crianças e jovens vítimas de violência sexual e vítimas de *bullying*, as pessoas idosas vítimas de violência, as vítimas com algum tipo de deficiência intelectual (ex. espectro de autismo), os migrantes, as vítimas de cibercrime, entre outras.

Num contexto de elevadas e persistentes desigualdades territoriais, o PESSOAS 2030 precisa de garantir uma articulação robusta com os contextos locais, com os Programas Regionais e com Programas Temáticos, bem como com o FAMI 2030. Este alinhamento é essencial para assegurar que as medidas do Programa sejam ajustadas às necessidades específicas de cada território, promovendo a coesão social e territorial. A territorialização do Programa nas regiões e territórios em que incide exige uma maior atenção na programação. A coordenação com os Programas Regionais e com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) nas suas dimensões de intervenção na educação e formação e na questão social constitui um fator de incremento da coerência do Programa, ainda que a programação tenha delimitado com algum rigor as intervenções de PESSOAS 2030, Programas Regionais e PRR. Especificamente no domínio do acolhimento e integração de migrantes, a já conseguida articulação com o FAMI 2030 revela-se também decisiva, tendo-se revelado fluida e operacional, devendo ainda registar-se a capacidade de adaptação do PESSOAS 2030 à criação da AIMA. Estima-se que essa articulação possa ainda tornar-se mais robusta, sobretudo no âmbito da articulação no terreno entre os CNAIM e os CLAIM existentes. De qualquer modo, a relevância do PESSOAS 2030 tem o seu principal fator de incidência no apoio à manutenção dos mediadores interculturais presentes nos CNAIM e no apoio à capacitação das estruturas técnicas destes últimos e da própria AIMA.

Uma questão central que afeta a relevância do PESSOAS 2030 é a dificuldade em conciliar uma intervenção estruturada em tipologias de operação com a necessidade de respostas integradas e articuladas para problemas sociais, que são, por natureza, multidimensionais. Ainda assim, o Programa apoia algumas TO neste âmbito que permitem uma abordagem de natureza multidimensional, com particular destaque para os CLDS. Embora a estrutura por tipologias permita uma organização mais clara das áreas de intervenção, esta abordagem implica sempre o risco de fragmentação dos esforços e dificulta a articulação entre diferentes domínios – como o emprego, a educação, a inclusão social e a saúde, por exemplo. A gestão integrada exige mecanismos de coordenação eficazes, tanto entre as diferentes tipologias dentro do Programa como entre os vários organismos envolvidos, incluindo Autoridades de Gestão, Organismos Intermédios e beneficiários. A criação de plataformas de trabalho intersectoriais e a utilização de abordagens baseadas em planos de desenvolvimento regional e local, que combinem várias tipologias de forma articulada, podem ser soluções para garantir que a intervenção responde à complexidade dos problemas sociais de forma mais eficaz. De acordo com a auscultação feita junto de alguns Programas Regionais, existe uma margem de progressão importante em matéria de articulação e de trabalho conjunto, designadamente no sentido de afinar os critérios de avaliação de mérito de alguns dos avisos de candidatura para irem de encontro a especificidades e prioridades de âmbito regional ou mesmo sub-regional (ao nível NUT III), o que não dispensa os Programas Regionais de trabalhar mais profundamente a sua intervenção.

Não menos importante é a perspetiva das entidades beneficiárias inquiridas. A esmagadora maioria (96,1%) das entidades inquiridas considera pertinente ou muito pertinentes as áreas de intervenção do Programa.

Essa percentagem é também muito elevada (92,1%) quanto ao contributo do Programa para as políticas públicas em que as entidades inquiridas se movem. A consolidação do PESSOAS 2030 na perspetiva das entidades que dele beneficiam é inequívoca.

Finalmente, há que referir que as evidências recolhidas no âmbito do EC sobre a OIE Estágios Profissionais confirmam o que avaliações anteriores (ver anexo 8 do volume 2) nos anunciaavam que os estágios profissionais constituem um dos instrumentos de política ativa de emprego com melhor desempenho. No âmbito das três candidaturas em curso do IEFP (Norte, Centro e Alentejo), realizadas ao abrigo do programa do IEFP ATIVAR (combinado com prémio ao emprego), existe já um pedido de reembolso relativo ao período entre janeiro de 2023 e julho de 2024, que contempla os estágios iniciados e concluídos até aquela data. Embora ainda não existam dados a 6 meses fornecidos pela Segurança Social para os estágios que integraram os reembolsos apresentados, o que não permite indicar a taxa de empregabilidade associada, a consulta das estatísticas mensais da execução física e financeira dos programas do IEFP I.P (in IEFP I.P, Relatório Mensal de Execução Física e Financeira, dezembro de 2023⁴), neste caso do programa ATIVAR com valores acumulados em dezembro de 2023, permite concluir que a empregabilidade na entidade que acolheu o estágio era de 54%, taxa que obviamente será mais elevada entrando em linha de conta com os empregos obtidos noutras entidades, o que está na linha de avaliações anteriores.

Entre as alterações de contexto que devem ser registadas, importa sobretudo destacar o aumento dos fluxos imigratórios. O EC realizado sobre os CNAIM permite antever como expetável um acréscimo de fluxos migratórios nos próximos anos, o mesmo acontecendo com o previsível aumento dos processos de reagrupamento familiar ao longo dos próximos anos, em resultado da integração formal de um significativo número de novos migrantes em situação irregular no país. A atuação de estruturas como os CNAIM e os CLAIM é, assim, penalizada por essa imprevisibilidade, com efeitos na assertividade das respostas. Neste contexto, importa sobretudo que as respostas tenham a maior “plasticidade” e flexibilidade, ajustando-se aos perfis diferenciados de migrantes, os quais implicam processos de integração necessariamente distintos, embora o EC tenha evidenciado que, até agora, os CNAIM tem demonstrado capacidade para se ajustar a estas especificidades.

⁴ <https://www.iefp.pt/estatisticas>

Tabela 1 – Revisão do quadro de necessidades e análise da relevância dos objetivos

Objetivo PESSOAS 2030	Relatórios de evidência	Problemas Identificados
<p>ESO4.3. Promover uma participação equilibrada em termos de género no mercado de trabalho, condições de trabalho equitativas e uma melhor conciliação entre a vida profissional e a vida privada, nomeadamente através do acesso a serviços de acolhimento de crianças e de cuidados a pessoas dependentes a preços comportáveis; (FSE+)</p> <p>ESO4.8. Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos; (FSE+)</p>	<p>European Commission. (2024). Report on Gender Equality 2024. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2024/04/2024_report-on-gender_equality.pdf</p> <p>O país continua a melhorar em indicadores-chave como a participação em cargos de liderança e a redução da disparidade salarial, mas persistem desafios. Persistem elevadas desigualdades na distribuição do trabalho não remunerado, como cuidados e tarefas domésticas e há sub-representação feminina em setores estratégicos, como tecnologia e ciência. O relatório destaca a necessidade de políticas públicas integradas para promover a redistribuição de responsabilidades familiares, fomentar a participação de mulheres em áreas sub-representadas e fortalecer mecanismos de apoio à conciliação trabalho-vida pessoal.</p> <p>Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2023). Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2023.</p> <p>Dados atualizados sobre a participação de mulheres e homens no mercado de trabalho português evidenciam diferenças significativas nas taxas de emprego, tipos de ocupação e remuneração. Em 2021 a remuneração média das mulheres foi mais baixa (13.1% no global), em todos os níveis de qualificação, todos os níveis de habilitação, graus de antiguidade e grandes grupos profissionais. Em Portugal, a percentagem de mulheres que trabalha a tempo parcial (9,1%) é praticamente o dobro da dos homens (mais 4,4 pp), segundo o EUROSTAT (2021) entre os inativos 23.9% das mulheres encontram-se nessa situação devido a “responsabilidades de cuidar”, contra 16.3% dos homens.</p>	<p>Persistência de desigualdades de género, incluindo disparidades salariais, sub-representação em cargos de liderança e desproporcionalidade no impacto do trabalho não remunerado sobre as mulheres.</p>
<p>ESO4.1. Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação de todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, dos desempregados de longa duração e grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e das pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social; (FSE+)</p>	<p>Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN). (2023). Evolução da Situação da Mulher no Trabalho.</p> <p>Com base em dados do inquérito ao emprego de 2023, esta publicação traça uma situação em que incidência da precariedade laboral entre as mulheres aumentou de 16,6% em 2022 para 17,7% em 2023, enquanto a os homens foi de 17%, sendo mais pronunciada entre as mulheres jovens: 57% das trabalhadoras com menos de 25 anos tinham contratos não permanentes, em comparação com 51% dos homens na mesma faixa etária.</p>	<p>Altos níveis de precariedade laboral, especialmente entre jovens, mulheres e trabalhadores temporários, limitando a segurança no emprego e a progressão na carreira.</p>

Objetivo PESSOAS 2030	Relatórios de evidência	Problemas Identificados
ESO4.8. Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos; (FSE+)	<p>Tavares, I., Cândido, A. F., & Carmo, R. M. (2021). <i>Desemprego e precariedade laboral na população jovem: Tendências recentes em Portugal e na Europa</i>. Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.</p> <p>Este estudo analisa as tendências de desemprego e precariedade entre os jovens, destacando o aumento de contratos temporários e a tempo parcial involuntário, que comprometem a estabilidade laboral e o desenvolvimento profissional dos jovens trabalhadores.</p>	
ESO4.1. Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação de todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, dos desempregados de longa duração e grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e das pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social; (FSE+)	<p>Cantante, F., & Estêvão, P. (2022). <i>Os salários em Portugal: Padrões de evolução, inflação e desigualdades</i>. CoLABOR. Disponível em https://www.colabor.pt/estudos/salarios-em-portugal</p> <p>Com dados de 2021, o estudo confirma a persistência de baixos salários em setores estratégicos da economia portuguesa, como a agricultura, o comércio e os serviços de apoio, onde os rendimentos médios permanecem significativamente abaixo da média nacional. Esta realidade compromete o poder de compra dos trabalhadores, agravada pela compressão salarial, que limita a progressão remuneratória, e pela recente aceleração da inflação, que corroeu os ganhos salariais. O impacto dos baixos salários destes setores é também desigual entre regiões, sendo mais pronunciado nas zonas mais rurais, gerando aí salários médios mais baixos, com consequências na coesão territorial. O estudo destaca ainda que os grupos mais afetados incluem mulheres, trabalhadores estrangeiros e menos qualificados.</p>	<p>Persistência de baixos salários em setores estratégicos, comprometendo o poder de compra e ampliando desigualdades regionais e sociais.</p>
ESO4.11. Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis, incluindo serviços que promovam o acesso à habitação e a cuidados centrados na pessoa, incluindo cuidados de saúde; Modernizar os sistemas de proteção social, inclusive promovendo o acesso à proteção social, com especial ênfase nas crianças e nos grupos desfavorecidos; Melhorar a acessibilidade, inclusive para as pessoas com deficiência, a eficácia e a resiliência dos sistemas de saúde e dos serviços de cuidados continuados (FSE+)	<p>Rodrigues, P. M. M., Vilares, H. de A., & Lourenço, R. F. (2023). <i>A crise da habitação nas grandes cidades: Uma análise</i>. Fundação Francisco Manuel dos Santos.</p> <p>O estudo destaca o aumento significativo dos preços da habitação e das rendas face à estagnação dos rendimentos familiares. Identifica como principais causas a procura internacional, a rigidez da oferta habitacional e os impactos económicos da pandemia e da inflação. Estas dinâmicas contribuem para agravar as desigualdades sociais e dificultar o acesso à habitação para populações de rendimentos mais baixos, gerando uma procura de habitação não solvente. O estudo sugere intervenções políticas como a expansão da oferta habitacional, revisão do enquadramento regulatório e fiscal (o peso da carga fiscal no problema da habitação é conhecido, representando mais de 40% dos custos, aumento do parque habitacional público e estímulo a projetos de arrendamento acessível.</p>	<p>Escassez de habitação acessível, especialmente em zonas urbanas, levando a pressões no custo de vida e aumento das desigualdades sociais.</p>

Objetivo PESSOAS 2030	Relatórios de evidência	Problemas Identificados
<p>ESO4.7. Promover a aprendizagem ao longo da vida, em especial através de oportunidades flexíveis de melhoria de competências e de requalificação para todos, tendo em conta as competências nos domínios do empreendedorismo e do digital, antecipar melhor a mudança e as novas exigências em matéria de competências com base nas necessidades do mercado de trabalho, facilitar as transições de carreira e fomentar a mobilidade profissional; (FSE+)</p>	<p>European Commission (2022). <i>Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Portugal.</i> Brussels: European Commission. O DESI 2022 revela baixos níveis de literacia digital em Portugal. Apenas 54% da população tem competências digitais básicas. Idosos (<25%) e residentes rurais (20.8%) são particularmente afetados.</p>	<p>Baixos níveis de literacia digital e exclusão digital de populações vulneráveis, como idosos e residentes em áreas rurais.</p>
<p>ESO4.6. Promover a igualdade de acesso e a conclusão, em especial por parte dos grupos desfavorecidos, de um percurso de educação e formação inclusivo e de qualidade, desde a educação e acolhimento na primeira infância até ao ensino superior, passando pelo ensino e formação gerais e vocacionais, bem como a educação e aprendizagem de adultos, facilitando, nomeadamente, a mobilidade para fins de aprendizagem para todos e a acessibilidade para as pessoas com deficiência; (FSE+)</p>	<p>Edulog. (2023). <i>Da Desigualdade Social à Desigualdade Escolar nos Municípios de Portugal.</i> Fundação Belmiro de Azevedo. O desempenho escolar dos alunos está profundamente condicionado pelas condições socioeconómicas das suas famílias. As desigualdades sociais, como o nível de escolaridade dos pais, rendimento familiar e contexto geográfico, afetam diretamente os resultados escolares, sendo mais acentuadas nos municípios do interior. Alunos de famílias desfavorecidas têm maior probabilidade de insucesso e abandono escolar.</p> <p>Conselho Nacional de Educação. (2022). <i>Estado da Educação 2021.</i> Lisboa: Conselho Nacional de Educação. Disponível em: https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estado-da-educacao/estado-da-educacao-2021</p> <p>Embora as taxas de abandono escolar precoce tenham diminuído para 5,9% em 2021, o fenómeno permanece mais acentuado em contextos socioeconómicos vulneráveis. Jovens de famílias com baixos rendimentos e níveis de escolaridade parental reduzidos apresentam maior probabilidade de abandonar precocemente a escola. São evidentes disparidades regionais, com taxas mais elevadas nas regiões do interior e com maior incidência de pobreza.</p>	<p>Elevadas taxas de abandono escolar em contextos socioeconómicos vulneráveis.</p>

Objetivo PESSOAS 2030	Relatórios de evidência	Problemas Identificados
ESO4.11. Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis, incluindo serviços que promovam o acesso a habitação e a cuidados centrados na pessoa, incluindo cuidados de saúde; Modernizar os sistemas de proteção social, inclusive promovendo o acesso à proteção social, com especial ênfase nas crianças e nos grupos desfavorecidos; Melhorar a acessibilidade, inclusive para as pessoas com deficiência, a eficácia e a resiliência dos sistemas de saúde e dos serviços de cuidados continuados (FSE+)	<p>Comissão europeia. (2024). <i>Nono Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial</i>. Bruxelas: Publicações do Serviço das Publicações da União Europeia.</p> <p>Persistem (2021, 2022) desigualdades regionais significativas em Portugal, com as zonas rurais a enfrentarem maiores níveis de pobreza, exclusão social e acesso limitado a serviços essenciais. As regiões menos desenvolvidas, particularmente no interior, apresentam um PIB per capita inferior a 60% da média da UE, enquanto as regiões metropolitanas, como Lisboa, ultrapassam 100%. Esta disparidade reflete desequilíbrios estruturais que comprometem o desenvolvimento económico e a qualidade de vida. O relatório sublinha a importância de políticas de coesão que promovam investimentos direcionados e estratégias de inclusão para reduzir estas desigualdades e alinhar as regiões mais desfavorecidas com os padrões médios da UE.</p>	Desigualdades regionais acentuadas, com zonas rurais enfrentando maior pobreza, exclusão social e menor acesso a serviços essenciais.
ESO4.11. Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis, incluindo serviços que promovam o acesso a habitação e a cuidados centrados na pessoa, incluindo cuidados de saúde; Modernizar os sistemas de proteção social, inclusive promovendo o acesso à proteção social, com especial ênfase nas crianças e nos grupos desfavorecidos; Melhorar a acessibilidade, inclusive para as pessoas com deficiência, a eficácia e a resiliência dos sistemas de saúde e dos serviços de cuidados continuados (FSE+)	<p>OECD/European Union. (2022). <i>Health at a Glance: Europe 2022 – State of Health in the EU Cycle</i>. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en</p> <p>Portugal enfrenta desigualdades regionais significativas no acesso a cuidados especializados, com uma concentração de recursos (físicos, mas sobretudo humanos e de especialidade) nas áreas urbanas e litorâneas, como Lisboa e Porto, em contraste com uma escassez nas regiões rurais e do interior, como Alentejo e Trás-os-Montes. Essa disparidade resulta em tempos de espera mais longos e maiores custos indiretos para as populações rurais, dificultando a equidade no acesso e a continuidade dos cuidados, especialmente para condições crónicas. O apoio à fixação de profissionais, a telemedicina e unidades móveis são algumas soluções avançadas</p>	Desigualdades regionais no acesso a cuidados especializados
ESO4.6. Promover a igualdade de acesso e a conclusão, em especial por parte dos grupos desfavorecidos, de um percurso de educação e formação inclusivo e de qualidade, desde a educação e acolhimento na primeira infância até ao ensino superior, passando pelo ensino e formação gerais e vocacionais, bem como a educação e aprendizagem de adultos, facilitando, nomeadamente, a mobilidade para fins de aprendizagem para todos e a acessibilidade para as pessoas com deficiência; (FSE+)	<p>EAPN Portugal. (2024). <i>Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Relatório 2024</i>. Porto: EAPN Portugal.</p> <p>A pobreza infantil permanece uma questão significativa, com 1 em cada 5 crianças em risco de pobreza ou exclusão social. Este fenómeno é mais prevalente em famílias monoparentais, agregados com baixa escolaridade parental e em regiões mais desfavorecidas, como o interior do país. O relatório sublinha que as crianças em situação de pobreza enfrentam barreiras no acesso à educação de qualidade, condições habitacionais adequadas e atividades extracurriculares, fatores que comprometem o seu desenvolvimento cognitivo, social e emocional. Estes dados reforçam a ligação entre pobreza infantil e desigualdades estruturais, destacando a necessidade de políticas públicas robustas para mitigar este problema.</p>	Prevalência de pobreza infantil, limitando o desenvolvimento educacional e social das crianças.

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Objetivo PESSOAS 2030	Relatórios de evidência	Problemas Identificados
ESO4.8. Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos; (FSE+)	<p>European Disability Forum. (2023). Human Rights Report 2023: The Right to Work – The employment situation of persons with disabilities in Europe. Recuperado de https://www.edf-feph.org/publications/human-rights-report-2023-the-right-to-work/</p> <p>Portugal apresenta o menor diferencial de emprego entre pessoas com e sem deficiência na UE, com uma diferença de 18,2 pontos percentuais, indicando menor disparidade relativa. No entanto, o país enfrenta desafios significativos, como a elevada taxa de institucionalização, que limita a autonomia e a inclusão social, além da falta de acomodações razoáveis nos locais de trabalho e barreiras estruturais que dificultam a participação plena no mercado de trabalho.</p>	Elevada taxa de institucionalização de pessoas com deficiência, dificultando sua inclusão social.
	<p>OECD. (2023). Survey of Adult Skills (PIAAC): Country Notes - Portugal. Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado de https://www.oecd.org/skills/piaac/</p> <p>Portugal apresenta níveis médios de literacia e numeracia abaixo da média da OCDE, com cerca de 50% dos adultos em níveis baixos, comparativamente à média de 26% da OCDE. As diferenças geracionais são significativas, com adultos mais jovens a superarem os mais velhos, refletindo melhorias recentes no sistema educacional. A participação em formação contínua permanece limitada, devido a custos, falta de tempo e baixa flexibilidade nas ofertas, o que agrava as desigualdades no mercado de trabalho, onde competências mais elevadas estão associadas a melhores salários e maior estabilidade.</p>	Baixos níveis de participação em educação de adultos, limitando as competências necessárias para o mercado de trabalho e inclusão social.
ESO4.13. Combater a privação material	<p>EAPN Portugal. (2023). Pobreza e Exclusão Social em Portugal – Relatório 2023. Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza. Recuperado de https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/documentos/pobreza-e-exclusao-social-em-portugal-relatorio-2023</p> <p>Em 2022, 20,1% da população portuguesa vivia em risco de pobreza ou exclusão social, valor ligeiramente abaixo da média da União Europeia (21,6%). Apesar da melhoria, as crianças e jovens continuam a ser mais vulneráveis (22,9%), assim como a população do interior do país. O relatório destaca disparidades regionais no acesso a serviços essenciais, condições precárias no mercado de trabalho, dificuldades de acesso a habitação e cuidados de saúde, especialmente no interior, e insuficiências na proteção social e na oferta de formação contínua.</p>	Pobreza e insegurança alimentar, em especial de crianças, populações de baixos rendimentos e de regiões do interior

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Objetivo PESSOAS 2030	Relatórios de evidência	Problemas Identificados
	<p>Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2022). <i>The State of Food Security and Nutrition in the World 2022</i>. Rome: FAO. Recuperado de https://www.fao.org/publications/sofi/2022/en/</p> <p>Este relatório indica que cerca de 12% da população portuguesa enfrentou insegurança alimentar moderada ou severa entre 2020 e 2022, acima da média do sul da Europa (8,5%). Este problema está associado a desigualdades socioeconómicas, aumento do custo de vida e vulnerabilidade de famílias de baixos rendimentos, agravado pela pandemia e inflação. A FAO sugere reforçar redes de segurança alimentar e melhorar o acesso a alimentos nutritivos para os mais vulneráveis.</p>	

5.2 Coerência Interna -QA 2. As intervenções previstas no Programa revelam coerência entre si (em termos programáticos e na prática) para permitirem atingir os objetivos do Programa? Está a ser assegurada a utilização articulada dos diferentes instrumentos de financiamento existentes para as intervenções nas mesmas áreas da política pública que o Programa financia? (coerência interna)

SÍNTESE

Os Objetivos Específicos (OE) do PESSOAS 2030, formulados com elevada amplitude e vários focos e que resultam de um referencial previamente estabelecido a nível europeu, tendem a desafiar a coerência interna do Programa. Cada OE cobre áreas diversas e avança com exemplos de respostas e esta falta de especificidade e sobreposição temática aumentam a complexidade na articulação entre medidas e a definição de prioridades. Esta abordagem, embora necessária para abordar múltiplas dimensões das políticas públicas e orientar a programação em cada Estado-Membro, penaliza a legibilidade e desafia a monitorização e avaliação da consecução dos objetivos.

Apesar disso, o PESSOAS 2030 demonstra uma coerência global significativa entre os seus objetivos estratégicos e tipologias, evidenciando um esforço para articular intervenções nos domínios de emprego, inclusão social e educação, embora com a contrapartida de uma elevada multiplicidade de TO, podendo suscitar problemas de legibilidade dessa coerência. Há, porém, variações na conexão entre os objetivos específicos de cada prioridade e na articulação prática das medidas operacionais. Embora medidas como os Estágios Profissionais e os Cursos de Especialização Tecnológica estejam alinhadas com os objetivos programáticos, no exercício de programação a densificação é reduzida e não é clara a forma como se processará o alinhamento com setores emergentes, cobertura territorial e coordenação entre *stakeholders*.

5.2.1. QA 2.1. Concluir sobre a coerência entre objetivos específicos de cada Prioridade do Programa, quer em termos programáticos, quer na sua operacionalização, e sobre a coerência global do Programa.

As conclusões da avaliação *ex-ante* destacaram uma coerência programática geral entre prioridades e objetivos do PESSOAS 2030, embora com o registo de algumas tipologias apresentarem limitações na sua operacionalização. O alinhamento entre objetivos específicos e tipologias foi considerado adequado em setores como o da qualificação e emprego, mas revelou fragilidades na área da resposta ao declínio demográfico, com necessidade de reforçar a articulação entre instrumentos para evitar a fragmentação. No arranque do Programa, a coerência interna mostrou ser aceitável, embora persistisse a fragmentação em áreas como a resposta ao declínio demográfico, sendo recomendadas melhorias nos mecanismos de articulação e instrumentos de financiamento para mitigar fragilidades operacionais.

A formulação dos Objetivos Específicos (OE) do PESSOAS 2030 representa um desafio significativo para a coerência interna do Programa, devido à sua amplitude e multiplicidade de focos. Cada OE cobre um vasto leque de áreas, desde o emprego, a inclusão social e a educação até à igualdade de género, proteção social e acessibilidades, frequentemente com sobreposição temática. Por exemplo, o objetivo de promover a inclusão ativa e melhorar a empregabilidade de grupos desfavorecidos está intimamente relacionado com objetivos como a modernização dos sistemas de proteção social e a promoção da igualdade de género, mas a falta de especificidade dificulta a articulação prática entre medidas que respondam simultaneamente a essas prioridades. A tentativa de abordar, de forma transversal e inclusiva, uma ampla gama de necessidades e públicos-alvo aumenta a complexidade da implementação, especialmente em termos de alocação de recursos e coordenação entre diferentes intervenções. Essa amplitude, embora necessária para abordar as várias dimensões das políticas públicas de forma integrada, resulta numa dificuldade inerente em estabelecer prioridades claras e criar uma narrativa coesa que unifique as diferentes ações do Programa. Assim, a coerência programática pode ser enfraquecida sem

mecanismos robustos de coordenação e estratégias explícitas que alinhem os diferentes OE com intervenções específicas e mensuráveis.

Pese embora este desafio, o PESSOAS 2030 revela um alinhamento global significativo entre objetivos estratégicos, refletindo um esforço para articular e integrar intervenções em múltiplos domínios de política pública, como os do emprego, da inclusão social e da educação. No entanto, a coerência interna do Programa apresenta variações na forma como os objetivos específicos de cada prioridade se ligam, bem como no grau de articulação entre as diferentes medidas operacionais previstas.

Por exemplo, na Prioridade 4A, as medidas como Estágios Profissionais e Apoios à Contratação, sobretudo quando combinadas, são bem estruturadas para melhorar o acesso ao emprego e apostam decisivamente na tradição de se tratar de um instrumento com taxas de empregabilidade relativamente elevadas. Poderá, entretanto, discutir-se se o alinhamento poderia ser mais explícito com os setores emergentes, como os verdes e digitais, mencionados como prioritários. As lacunas na integração com a economia social e na promoção do emprego por conta própria limitam o potencial impacto dessas medidas, embora se reconheça que os objetivos da empregabilidade e minimização das condições de segmentação do mercado de trabalho sejam considerados prioritários. As ações de promoção da igualdade de género, ainda que coerentes com o objetivo estratégico de equidade, enfrentam desafios na redistribuição de responsabilidades familiares e na equidade de oportunidades, destacando a necessidade de articular com medidas presentes noutros OE, como é o caso do reforço da atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) que se dedicam às questões da igualdade e combate aos diferentes tipos de violência de género. Importaria, de igual modo, articular estas questões com a prioridade dada ao acolhimento e integração de migrantes, nomeadamente com medidas como a aprendizagem da língua portuguesa para estrangeiros ou o serviço de encaminhamento e apoio a realizar através dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM)⁵.

A análise da coerência na Prioridade 4B demonstra uma ligação clara entre os objetivos de qualificação e as necessidades do mercado de trabalho, mas evidencia desafios críticos na operacionalização. Os cursos profissionais e os cursos de aprendizagem desempenham um papel central na qualificação inicial de jovens e de adultos, caso do Sistema de Aprendizagem. O seu contributo para a promoção da empregabilidade e redução do insucesso e abandono escolar é amplamente reconhecido. Contudo, a eficácia destas iniciativas depende da sua distribuição territorial, sendo essencial garantir uma cobertura equilibrada, especialmente em territórios de baixa densidade, onde a oferta educativa e formativa tende a ser mais limitada. A escassez de alunos nesses territórios representa um risco significativo para a viabilidade das formações, exigindo estratégias diferenciadas de planeamento e monitorização para evitar que determinadas regiões fiquem subatendidas. Além disso, a coerência interna do Programa pode ser reforçada com estratégias claras para a integração de competências digitais e de empreendedorismo nas formações, aumentando a sua relevância face às transformações do mercado de trabalho. A articulação com o Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ) surge como um elemento crítico para garantir que a oferta formativa acompanha a evolução das necessidades económicas e sociais, exigindo um esforço coordenado entre *stakeholders*.

Já na Prioridade 4D, focada na inclusão social, as medidas como o Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI) e os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) apresentam uma coerência substancial com o objetivo estratégico de inclusão ativa.

Embora o PESSOAS 2030 demonstre um elevado grau de coerência interna em muitos aspetos, algumas áreas carecem de maior integração e articulação para maximizar a eficiência e o impacto do Programa. Recomenda-se um reforço dos mecanismos de coordenação e monitorização, bem como uma abordagem

⁵ O EC sobre os CNAIM foi extremamente relevante para compreender o alcance do que já é realizado e as necessidades emergentes com a intensificação do processo imigratório e criação da AIMA.

mais estruturada para incorporar as dimensões digitais, de empreendedorismo e de inclusão territorial, assegurando que as medidas se complementam de forma eficaz e contribuem para os objetivos globais do Programa.

5.2.2. Coerência Externa – QA 3. Existem complementaridades e/ou sinergias e/ou sobreposições entre as intervenções do Programa e outras intervenções a atuar sobre o mesmo constrangimento ou território (nomeadamente relação entre Programas Temáticos e Regionais e entre estes e o PRR e outros instrumentos de política regional/setorial)? (coerência externa)

SÍNTESE

O exercício de análise da coerência externa do PESSOAS 2030 revela um elevado alinhamento estratégico com o principal instrumento de operacionalização da estratégia nacional do PRR -, e com as estratégias de longo prazo, incluindo a Agenda do Trabalho Digno, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP), a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD), o Plano de Ação da Garantia para a Infância (PAGPI) e a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (Portugal + Igual). Estes instrumentos orientam a implementação de políticas públicas em áreas cruciais para o desenvolvimento sustentável e a coesão social. O EC sobre a prática dos CNAIM evidencia que o apoio à população imigrante em Portugal pode ser considerado um caso bem-sucedido de criação de sinergias, designadamente entre o PESSOAS 2030 e o FAMI (com fluidez e operacionalidade de articulação realizada), que tira partido da delimitação de intervenções oportunamente consagrada, mas que é mais do que isso. A articulação com os Programas Regionais é bastante mais limitada, pois apenas o PR Algarve cobre despesas operacionais de funcionamento do CNAIM localizado neste território. A articulação atrás referida é também institucional: com a AIMA - Agência para a Integração Migrações e Asilo, I.P (organismo gestor dos CNAIM) e o IEFP (com um papel decisivo ao nível da oferta formativa de Português para Estrangeiros, por ex.), além da AIMA integrar os Comité de Acompanhamento do FAMI 2030 e do PESSOAS 2030.

O PESSOAS 2030 e o PRR atuam como instrumentos complementares de financiamento e operacionalização, traduzindo os objetivos estratégicos definidos nessas agendas em ações concretas para períodos temporais que são complementares. Essa complementaridade é visível em áreas como a qualificação, a inclusão social e a transição digital. No entanto, a análise identifica desafios significativos em termos de articulação operacional, especialmente em territórios onde ambos os programas financiam intervenções locais. A coordenação eficaz é crucial para evitar redundâncias e maximizar as sinergias, particularmente em medidas de capacitação e inclusão ativa.

Em relação às estratégias nacionais, o PESSOAS 2030 complementa a Agenda do Trabalho Digno ao financiar iniciativas de qualificação e inclusão ativa que operacionalizam medidas legislativas para reduzir a precariedade e promover a igualdade no mercado de trabalho. Já no âmbito da ENIPD, o programa destaca-se por operacionalizar o MAVI, contribuindo para a autonomia de PCDI, enquanto a ENIPD fornece o enquadramento estratégico. Em relação ao Portugal + Igual, a convergência nas metas de igualdade de género e desconstrução de estereótipos profissionais é evidente, mas requer coordenação para evitar sobreposições em campanhas de sensibilização e capacitação.

Por fim, a relação com os Programas Regionais demonstra a necessidade de articulação territorial para alinhar as metas nacionais com as especificidades locais. A inclusão de plataformas integradas de planeamento e monitorização poderia melhorar a complementaridade entre os níveis de programação, garantindo uma abordagem mais eficaz e adaptada às necessidades de cada região, designadamente capitalizando o funcionamento da Rede de Articulação Funcional do Capital Humano.

Em suma, a coerência externa do PESSOAS 2030 é potencialmente robusta, mas exige reforço na coordenação e articulação institucional para maximizar o impacto das intervenções, garantindo que estas respondam de forma eficaz às prioridades nacionais e regionais.

QA 3.1. Concluir sobre o: i) **Grau de complementaridade – medida em que as intervenções do Programa e as demais intervenções cobrem, conjugadamente, os constrangimentos e/ou objetivos a que visam dar resposta;** ii) **Grau de sinergia – medida em que a implementação das diferentes intervenções é articulada e, em conjunto, geram benefícios superiores aos que se observariam na ausência dessa articulação** e iii) **Grau de sobreposição – medida em que é assegurada ausência de sobreposição entre intervenções que atuem, de forma semelhante, sobre o mesmo constrangimento, território e grupos-alvo, prevenindo efeitos de concorrência entre intervenções e garantindo a eficiência dos recursos mobilizados**

A AEA do Programa considerou, em termos de coerência externa, e apesar do esforço de delimitação de intervenção formulada pelo Acordo de Parceria 2030, existir uma complementaridade relativamente limitada com outros programas, como os PR e o PRR, tendo sido identificadas lacunas nos mecanismos suscetíveis de evitar sobreposições e garantir uma integração mais eficaz. No arranque continuaram a identificar-se sinergias potenciais, especialmente na área da qualificação e inclusão social, mas a relação com outros instrumentos, como o PRR, manteve-se limitada pela ausência de mecanismos claros de integração, resultando em redundâncias e falta de coordenação entre políticas e territórios. Uma coisa é o reconhecimento de que na sequência do Acordo de Parceria PT 2030 a delimitação entre as TO dos diferentes Programas foi devidamente acautelada. Outra coisa diferente consiste em saber se, apesar dessa delimitação, a complementaridade e sinergias estão a ser ou não monitorizadas. Já no que respeita aos riscos de sobreposição, pode dizer-se que ao nível de TO esse risco está afastado. Porém, ao nível das ações concretas que as operações aprovadas incorporam esse risco existe.

O exercício de análise da coerência externa do PESSOAS 2030 é complexo e multifacetado. Em particular porque o PESSOAS 2030 e o PRR atuam como instrumentos de concretização de variadas estratégias e planos nacionais que foram sendo concebidos e aprovados nos últimos anos com uma temporalidade distinta. Ambos são alavancas fundamentais para operacionalizar objetivos definidos em documentos estratégicos que orientam o desenvolvimento sustentável e a coesão social, como a Agenda do Trabalho Digno, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) 2021-2030, a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD) 2021-2025, o Plano de Ação da Garantia para a Infância (PAGPI) 2022-2030 e a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (Portugal + Igual 2018-2030). Estes planos e estratégias definem objetivos abrangentes e ambiciosos, cabendo ao PRR e ao PESSOAS 2030 o papel de instrumentos de financiamento de medidas inseridas nesses planos. A questão relevante é a de saber se esse financiamento permite concretizar complementaridades e sinergias.

Dada a excepcionalidade do PRR, a articulação com o PESSOAS 2030 é particularmente desafiante. Um aspecto crítico é a da coordenação com os investimentos PRR, nomeadamente a requalificação dos centros do IEFP e a criação dos Centros Tecnológicos Especializados. Sobretudo no que diz respeito a estes últimos, a complementaridade e sinergias com algumas medidas do PESSOAS 2030, com relevo para os Cursos Profissionais, é potencialmente manifesta. O esforço de dotação de equipamentos tecnológicos de suporte à educação e formação vocacional apoiado pelo PRR abre excelentes oportunidades a melhorias de qualificação pedagógica e dos ambientes formativos dos Cursos Profissionais. Seria, por isso, expectável que os apoios do PRR pudessem ter sido articulados com os objetivos de racionalização da oferta de Cursos Profissionais em curso a nível de NUTS III, através dos SANQ. A evidência recolhida pela avaliação, sobretudo no âmbito das Comunidades Intermunicipais Municipais (CIM) envolvidas nesse processo, aponta dominante para um processo que se desenvolveu por duas vias, cabendo agora à oferta de Cursos Profissionais racionalizar o que está no terreno apoiado pelo PRR.

No plano mais geral, existe uma convergência significativa nos objetivos estratégicos do PESSOAS 2030 e do PRR, particularmente quanto à educação, qualificação profissional, inclusão social e digitalização. Os investimentos do PRR em infraestruturas no domínio da educação e qualificação – nomeadamente na modernização e adaptação de edifícios escolares e apetrechamento de instituições de ensino e formação

profissional, incluindo a criação de Centros Tecnológicos Especializados – são sinérgicos com a oferta de Cursos Profissionais, de Cursos de Aprendizagem, de Cursos de Especialização Tecnológica, Formações Modulares e Centros Qualifica, que se concentram na capacitação de adultos e na empregabilidade financiadas pelo PESSOAS 2030. O PRR assegura nomeadamente o desenvolvimento das infraestruturas e equipamentos e também intervenções complementares às do PESSOAS 2030, em particular na formação de adultos, caso do financiamento do Acelerador Qualifica e dos projetos locais promotores de qualificações e o PESSOAS 2030 atua na capacitação e inclusão ativa. A relação é potencialmente sinérgica, mas exige a criação de espaços institucionais de monitorização de efeitos de articulação entre os dois tipos de intervenções. A pressão para a execução do PRR não tem favorecido essa monitorização, embora possa dizer-se que os riscos de duplo financiamento são praticamente inexistentes.

Tal como já foi anteriormente sublinhado, a articulação entre os apoios do PRR aos Centros Tecnológicos Especializados (CTE) e a racionalização da oferta dos Cursos Profissionais representou um aspeto crítico dos problemas anteriormente enunciados. A apresentação e aprovação das candidaturas por parte das escolas com oferta de ensino profissional ocorreu sem uma articulação robusta com os processos de racionalização da oferta de cursos profissionais conduzidos por algumas Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), que tinham o mandato para envolver ativamente escolas, serviços públicos de emprego e empregadores. Apesar de o PRR ter predefinido o número de CTE a criar por tipologia, existiu margem para que as CIM e AM influenciassem e participassem no processo de constituição das candidaturas, margem essa que não foi plenamente aproveitada.

Importa ainda assim ter em conta que os primeiros CTE estão agora a ser inaugurados, pelo que na prática e até ao planeamento da oferta da rede cursos profissionais a abrir no próximo ano letivo seria ainda limitada a possibilidade de ter em maior consideração este investimento nesse planeamento. Isto sem prejuízo das orientações emitidas para este efeito designadamente pela ANQEP e para designadamente o ano letivo 2024/2025 terem em conta naturalmente esse investimento. Quer isto significar que o planeamento da oferta formativa para futuros anos letivos dos CP terá de integrar a futura pré-existência dos CTE e procurar resolver a posteriori a reorientação do racional de oferta que foi definido ao nível de NUTS III.

Acresce que são ainda escassos os exemplos de quadros estratégicos prospectivos a nível regional em termos de necessidades de novas qualificações e competências, o que tende a dificultar esse processo. Existem esforços nesse sentido a nível de NUTS III promovidos por algumas CIM, que têm agora de encontrar um novo racional de cooperação entre as Escolas com CTE entretanto criados, conducentes à otimização e priorização das qualificações dos CTE aprovados em cada território, sendo de referir que as orientações da ANQEP para o ano letivo de 2025-2026, com a introdução no novo subcritério CTE procuram acautelar estas situações e contribuir para este objetivo. Por outro lado, a experiência dos Projetos Locais de Qualificação apoiados pelo PRR surge como um fator complementar relevante à intervenção do PESSOAS 2030, especialmente no que respeita à cobertura de públicos para os quais o Programa apresenta respostas mais limitadas em termos de educação e formação, como imigrantes, grupos sociais em situação de exclusão, incluindo a população ROMA, e idosos, embora ainda sem início de implementação à data de reporte desta avaliação.

No que toca à inclusão social, o PRR contempla medidas como o Programa Bairros Saudáveis e o apoio a habitação urgente e temporária e o PESSOAS 2030 foca-se em iniciativas como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) e Capacitação para a Inclusão. Juntas, essas intervenções cobrem um largo espectro de necessidades, combinando melhorias nas condições físicas e habitacionais com estratégias de inclusão social e promoção da empregabilidade.

Num quadro de elevada coerência existem também potenciais sobreposições entre os dois Programas, particularmente em intervenções locais e ações de capacitação. Tanto o PRR quanto o PESSOAS 2030 financiam projetos voltados para comunidades vulneráveis, o que, sem uma coordenação clara, pode

gerar duplicação de esforços. Campanhas de sensibilização e as iniciativas de capacitação de públicos estratégicos, presentes em ambos os Programas, podem beneficiar de uma articulação mais eficiente para evitar redundâncias. A articulação operacional constitui um domínio crítico para maximizar sinergias, evitar sobreposições e garantir que ambos os Programas contribuem de forma eficaz para os objetivos estratégicos de Portugal, promovendo uma recuperação inclusiva e sustentável. A tabela seguinte sistematiza a análise da articulação entre as medidas do PESSOAS 2030 e do PRR.

Tabela 2 – Articulação entre as medidas do PESSOAS 2030 e do PRR

Domínio	Medidas PESSOAS 2030	Medidas PRR	Análise
Transição Digital	Formações Modulares Certificadas; Formação Contínua de Docentes; Cursos de Especialização Tecnológica	Capacitação digital das empresas Jovem + digital	Complementaridade clara: o PRR investe em capacitação digital no setor empresarial, enquanto o PESSOAS 2030 foca na qualificação digital de trabalhadores e profissionais da educação.
Saúde	Formação de Profissionais do Setor da Saúde Qualificação e Especialização da Intervenção Destinada a PCDI (SNIP) Qualificação da Intervenção Técnica para Pessoas com Deficiência (Centros de Referência)	Transição digital na Saúde	O PRR moderniza os sistemas de saúde e o PESSOAS 2030 complementa com medidas de formação para profissionais de saúde e capacitação do sistema de intervenção junto de PCDI mas a articulação prática entre os programas pode ser mais explorada, nomeadamente no que toca às respostas ao envelhecimento da população.
Habitação	Não há medidas diretas	Programa de apoio ao acesso à habitação; Bolsa Nacional de alojamento urgente e temporário; Alojamento Estudantil a Custos Acessíveis	O PRR é responsável por financiamento direto a infraestruturas habitacionais, enquanto o PESSOAS 2030 poderia complementar com medidas de inclusão e empregabilidade associadas a essas intervenções.
Educação	Plano de Recuperação das Aprendizagens, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), Formação Contínua de Docentes; Cursos Profissionais, Cursos Aprendizagem; SPO	Modernização de equipamentos e ensino; Escolas novas ou renovadas; Formação digital para professores; Centros Tecnológicos Especializados (CTE); Modernização e Equipamento de Escolas Profissionais	Alinhamento robusto: o PRR investe em infraestruturas e o PESSOAS 2030 prioriza a recuperação de aprendizagens e a formação docente, com potenciais sinergias na área de educação básica e superior.

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Domínio	Medidas PESSOAS 2030	Medidas PRR	Análise
Qualificações e Competências	Formações Modulares, Cursos de Especialização Tecnológica, Centros Qualifica;	Reforma do ensino e formação profissionais; Centros Tecnológicos Especializados; Impulso Jovens STEAM; Projetos Locais Promotores de Qualificações; Acelerador Qualifica/impulso adultos	Complementaridade evidente, com o PRR focado na modernização de infraestruturas e o PESSOAS 2030 em qualificação e requalificação de trabalhadores e jovens, respondendo às exigências do mercado de trabalho. Centros Qualifica (PESSOAS 2030) promovem a qualificação ao longo da vida, enquanto os Projetos Locais Promotores de Qualificações (PRR) complementam, focando-se em públicos específicos para aumentar a equidade no acesso.
Respostas Sociais	Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), Apoio Técnico e Financeiro a ONG, Qualificação do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens	Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais; Acessibilidades 360º; Plataforma +Acesso	As respostas sociais apresentam relação predominantemente complementar, em que investimentos estruturais e infraestruturais do PRR são potencializados pelas ações de capacitação e inclusão do PESSOAS 2030
Inclusão Social	Capacitação para Inclusão, Educação e Formação de Adultos (EFA), Português Língua de Acolhimento para Migrantes	Programa Bairros Saudáveis; Contratualização de programas integrados de apoio a comunidades desfavorecidas	Ambos os programas abordam a inclusão social com medidas específicas para grupos vulneráveis. Dado o foco, a coordenação em territórios críticos é essencial para evitar duplicação.
Igualdade de Género e Não Discriminação	Promoção da Igualdade de Género no Trabalho, Apoio Técnico a ONG para Igualdade, Instrumentos de Apoio e Proteção às Vítimas	Combate às desigualdades de género no trabalho; Promoção de igualdade no acesso a serviços	A coerência é elevada, mas a articulação de iniciativas de sensibilização e capacitação para a igualdade de género deve ser reforçada para evitar redundâncias e maximizar o impacto das campanhas e medidas locais.

A análise da coerência externa do PESSOAS 2030 deve considerar a sua relação não apenas com o PRR, mas também o conjunto de agendas e estratégias nacionais que enquadram e corporizam os investimentos.

No domínio do trabalho, a relação entre as medidas do PESSOAS 2030 e a Agenda para o Trabalho Digno (ATD), instituída pela Lei n.º 13/2023 é clara, sustentada na convergência de objetivos relacionados com o combate à precariedade, promoção da igualdade de género, reforço das qualificações e criação de melhores condições no mercado de trabalho. Ambos os instrumentos têm como objetivo central a melhoria das condições de trabalho e da inclusão socioeconómica, alinhando-se com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP). A ATD apresenta medidas legislativas focadas na promoção de trabalho de qualidade e proteção dos trabalhadores e o PESSOAS 2030 complementa estas ações financiando medidas para capacitação, requalificação e inclusão no mercado de trabalho.

O Portugal + Igual e o PESSOAS 2030 apresentam uma forte complementaridade nas medidas de promoção da igualdade de género e conciliação trabalho-vida familiar. O Portugal + Igual prioriza a redução do *gap* salarial, a desconstrução de estereótipos de género e o reforço de políticas de conciliação, metas que serão operacionalizadas no PESSOAS 2030 através de medidas como a capacitação de trabalhadores/as para práticas de prevenção e correção do *gap* salarial e a implementação de 228 projetos de conciliação. A meta de alcançar 75.000 mulheres e homens em ações de desconstrução de estereótipos profissionais de género no PESSOAS 2030 reforça o objetivo do Portugal + Igual de promover uma representação mais equitativa nos setores STEAM e TIC. No entanto, do domínio das campanhas de sensibilização e capacitação de públicos estratégicos existe algum potencial de sobreposição.

A relação entre o PESSOAS 2030 e o Portugal + Igual 2018-2030 pode ser analisada sob duas perspetivas complementares. Por um lado, é possível que o PESSOAS 2030 finance medidas previstas no Portugal + Igual, funcionando como instrumento operacional para concretizar os objetivos estratégicos desta última, especialmente em áreas como a capacitação de públicos estratégicos, promoção da igualdade de género, desconstrução de estereótipos e apoio à conciliação trabalho-vida familiar. Neste caso, a articulação entre os dois instrumentos seria sinérgica, assegurando que o enquadramento estratégico do Portugal + Igual é traduzido em ações concretas e eficazes por meio do financiamento do PESSOAS 2030.

Por outro lado, é necessário considerar o risco de sobreposição em medidas semelhantes, como campanhas de sensibilização e capacitação de trabalhadores/as e organizações, caso não haja coordenação suficiente entre os programas. Esta sobreposição pode gerar redundâncias e fragmentação de esforços, reduzindo a eficiência e o impacto global das intervenções. Assim, o desafio está em garantir que a complementaridade entre o PESSOAS 2030 e o Portugal + Igual seja maximizada, com mecanismos claros de coordenação e monitorização, assegurando que ambos contribuem para uma abordagem integrada à igualdade de género e não discriminação. Há também espaço de aprofundamento do potencial de concretização da estratégia a partir do PESSOAS 2030 em áreas como a interseccionalidade, que considera múltiplas formas de discriminação. A integração mais robusta desses princípios pode reforçar a eficácia das medidas em ambos os programas, garantindo uma resposta a grupos particularmente vulneráveis, como mulheres imigrantes ou pessoas LGBTQIA+.

No domínio da inclusão social, tanto o PRR como o PESSOAS 2030 assumem um papel central na operacionalização da Estratégia Nacional Combate à Pobreza (ENCP), promovendo intervenções como programas integrados de apoio a comunidades desfavorecidas, o mapeamento de projetos sociais a nível municipal e a criação de sistemas de alerta para sinais de risco de pobreza. Estas medidas são diretamente complementares às ações do PESSOAS 2030, que incluem Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), capacitação de agentes da economia social e apoio a públicos vulneráveis. A complementaridade é evidente: por exemplo, o alargamento do acesso a serviços sociais básicos pela ENCP é reforçado pelo foco do PESSOAS 2030 na capacitação de agentes locais e na promoção da inclusão ativa. E a criação de sistemas de monitorização e dashboards de indicadores sociais ao nível municipal também se alinha com a necessidade de monitorizar as intervenções do PESSOAS 2030, promovendo maior transparência e eficácia.

Ainda no domínio da inclusão social e de melhores serviços públicos, a análise da relação do PESSOAS 2030 com a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD) 2021-2025 evidencia uma significativa convergência em áreas-chave como emprego, educação, vida independente e acessibilidades. Ambas as iniciativas partilham o objetivo de promover a inclusão social e laboral de pessoas com deficiência e/ou incapacidade (PCDI), ainda que com abordagens específicas. O PESSOAS 2030 mais orientado para medidas operacionais, como a formação e o apoio ao emprego, ao passo que a ENIPD se revela mais abrangente, integrando também cultura, lazer e investigação. As políticas de vida independente, como o MAVI, são fortemente complementares. No âmbito da ENIPD 2021-2025, os CAVI (Centros de Apoio à Vida Independente) são considerados estruturas fundamentais de promoção do apoio

à vida independente e é a partir destas estruturas que é implementado o MAVI, a tipologia de operação do PESSOAS 2030 que financia projetos que promovem a autonomia e a vida independente de pessoas com deficiência, por meio de assistência pessoal e outras medidas. Esta distinção reforça a complementaridade entre ambos os instrumentos, com o PESSOAS 2030 financiando operações e a ENIPD definindo o quadro estratégico e operacional.

A convergência de esforços no apoio a grupos vulneráveis associa o PESSOAS 2030 também ao Plano de Ação da Garantia para a Infância (PAGPI) 2022-2030. Ambos os instrumentos priorizam intervenções direcionadas para crianças e jovens vulneráveis e incluem ações para combater a exclusão social e promover a igualdade de oportunidades e ambos os programas destacam a relevância de reforçar e capacitar as estruturas de apoio para melhorar o acesso e a eficácia dos serviços públicos. O potencial sinérgico é elevado. Por exemplo, considere-se a articulação com a formação de professores no domínio da inclusão e apoio pedagógico ou a Qualificação do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (SPPCJP), ambas TO do PESSOAS 2030: é razoável considerar o aumento do potencial de eficácia destas ações resultante da intervenção do PAGPI ao nível dos Núcleos Locais da Garantia para a Infância (NLGPI), que fortalecem a atuação local para o acompanhamento de crianças vulneráveis. Identifica-se, porém, algum potencial de sobreposição neste nível local. Ambos os Programas incentivam uma abordagem integrada e multisectorial ao nível local, envolvendo municípios e parceiros locais, o que pode levar a uma duplicação de esforços caso essas estruturas não sejam articuladas entre si. Por exemplo, em territórios onde já existam CLDS ativos, a implementação dos NLGPI pode sobrepor-se em termos de funções e recursos, criando redundâncias na coordenação de políticas e ações de apoio às famílias e às crianças. O ponto crítico não está necessariamente numa duplicação de esforços, mas sim na falta de evidência concreta de mecanismos de integração eficazes entre os programas. Embora o ISS, I.P. e outras entidades coordenadoras possam garantir uma separação formal de competências, a implementação real nos territórios pode enfrentar desafios de coordenação, gestão partilhada de recursos e definição de públicos-alvo. Além disso, a articulação com medidas de habitação e apoio direto às famílias vulneráveis parece insuficientemente detalhada, o que pode afetar a eficácia global das ações.

A seguinte tabela sistematiza esta análise da relação do PESSOAS 2030 com os planos e estratégias em implementação em Portugal.

Tabela 3 – Coerência externa do PESSOAS 2030 face às principais estratégias nacionais

Estratégia/ Plano	Grau de Coerência	Complementaridade	Áreas de Convergência	Potenciais Sobreposições	Dimensões Concorrentes ou Ausentes
Agenda do Trabalho Digno	Alta: Ambos promovem trabalho digno, redução da precariedade e igualdade de género, abordando a inclusão ativa no mercado de trabalho.	Alta: As medidas legislativas da Agenda criam as condições para que os programas do PESSOAS 2030 sejam mais eficazes.	Precariedade laboral, igualdade de género, digitalização e novas formas de trabalho.	Capacitação de agentes e inclusão ativa para públicos vulneráveis.	Digitalização e proteção de trabalhadores independentes recebem atenção desigual.

Estratégia/Plano	Grau de Coerência	Complementaridade	Áreas de Convergência	Potenciais Sobreposições	Dimensões Concorrentes ou Ausentes
Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (Portugal + Igual) 2018-2030	Alta: Foco comum na promoção da igualdade de género e combate a todas as formas de discriminação	Alta: Complementaridade nas ações de sensibilização, capacitação e apoio a organizações para igualdade.	Combate à discriminação de género, promoção de igualdade de oportunidades, capacitação de organizações civis.	Capacitação e sensibilização podem gerar duplicação de esforços em igualdade de género.	Dimensões transversais como interseccionalidade podem ser aprofundadas
Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) 2021-2030	Alta: Foco comum em inclusão social, combate à pobreza e promoção de oportunidades para populações vulneráveis.	Alta: ENCP é a base estratégica para várias intervenções do PESSOAS 2030 e do PRR, como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social.	Redução da pobreza infantil, inclusão de comunidades desfavorecidas, capacitação de agentes locais.	Capacitação de agentes locais e ações de inclusão social.	Foco em ações de curto prazo versus medidas estruturais para inclusão ativa
Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência (ENIPD) 2021-2025	Alta: Medidas complementares para a inclusão ativa de PCDI, com reforço de serviços e qualificação.	Alta: Fornece contexto e diretrizes que orientam medidas específicas do programa para PCDI.	Reforço de serviços para PCDI, inclusão ativa, qualificação técnica.	Apoio a empregabilidade e formação profissional para PCDI.	Atenção limitada à coordenação intersetorial para PCDI
Plano de Ação da Garantia para a Infância (PAGPI)	Moderada: Convergência em educação inclusiva e apoio a crianças em situação de vulnerabilidade	Moderada: Apoia intervenções voltadas para a proteção e inclusão social de crianças, complementando medidas educativas.	Educação inclusiva, serviços de apoio à infância, proteção de crianças vulneráveis	Necessidade de garantir uma articulação prática e local eficaz na proteção e apoio a crianças e jovens (CLDS e núcleos de apoio à infância)	Pouca evidência de integração com medidas de habitação e apoio direto às famílias vulneráveis.

O mapeamento de atores e fluxos financeiros destaca a necessidade de alinhar os investimentos do PESSOAS 2030 com as intervenções do PRR e as diferentes agendas e planos estratégicos. A criação de um sistema de monitorização conjunto, utilizando indicadores partilhados, pode facilitar a avaliação de impacto e a identificação de lacunas. Medidas como a capacitação de agentes locais e o reforço da governança multisectorial são essenciais para garantir que as ações do PESSOAS 2030 complementem as intervenções de outros programas, promovendo coesão e eficácia.

Em síntese, a coerência externa do PESSOAS 2030 é forte, mas apresenta desafios em termos de articulação operacional. O alinhamento estratégico é evidente em áreas como inclusão social, emprego e qualificação, mas lacunas como inclusão digital e capacitação de base para enquadrar os investimentos em habitação exigem maior coordenação. Interessa aqui relembrar que a questão da habitação interpela a programação do PESSOAS 2030 a diferentes níveis, pois: (i) é uma peça fundamental na operacionalização de uma abordagem mais integrada ao problema da baixa taxa de fertilidade e não pode esquecer-se que o AP 2030 evidenciava alguma ambição na abordagem ao declínio demográfico; (ii) é também algo de essencial na política de atração, acolhimento e integração de imigrantes, incluindo a atração de talento e de mão de obra especializada; (iii) é relevante na sua dimensão de habitação social

e de resposta a situações de habitação indigna (Programa 1º Direito), articulando-se fortemente com toda a dimensão de inclusão social do PESSOAS 2030. A criação de plataformas colaborativas, alinhamento de indicadores e inovação na governança territorial são passos essenciais para maximizar o impacto do programa e garantir sua relevância no contexto socioeconómico atual.

Coerência com os Programas Regionais

A coerência entre o PESSOAS 2030 e os PR NORTE2030, Centro2030 e Alentejo2030 resultará da capacidade de articular objetivos estratégicos nacionais com intervenções ajustadas às necessidades específicas de cada região. A complementariedade de objetivos permite que as metas nacionais para a inclusão, a qualificação e o combate à pobreza sejam implementadas de forma eficaz e adaptada às características locais. Os objetivos do PESSOAS 2030 são assim desdobrados nos PR que, alinhados com as prioridades nacionais, focam-se nas particularidades socioeconómicas de cada região. Por exemplo, no quadro global de um esforço nacional de elevar os níveis de qualificação da população ativa, o NORTE2030 foca-se na necessidade de apoiar a requalificação em setores tradicionais e emergentes, como resposta ao elevado desemprego jovem na região, enquanto o Centro2030 enfatiza a qualificação de trabalhadores para a transição digital e energética, adaptando-se às necessidades industriais locais. Já o Alentejo2030 concentra-se no reforço das qualificações para mitigar os efeitos de uma população envelhecida e dispersa, onde as desigualdades de acesso a serviços e educação são mais acentuadas.

A qualificação e requalificação profissional também é uma área de convergência importante. O PESSOAS 2030 apoia ações como formações modulares e programas de aprendizagem ao longo da vida, que são adaptados nas regiões para responder às especificidades do mercado de trabalho local. Por exemplo, o Centro2030 prioriza a requalificação em competências digitais, enquanto o NORTE2030 dá maior relevância a setores como as indústrias criativas e o turismo. Essa coordenação garante que as metas nacionais sejam atingidas ao mesmo tempo que se resolvem desafios locais.

Uma das principais sinergias entre o PESSOAS 2030 e os PR é observada no domínio da inclusão social. Tanto os PR como o PESSOAS 2030 preveem ações para combater a exclusão social e apoiar grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência e incapacidade, migrantes e comunidades desfavorecidas. Apesar da complementariedade, existem potenciais sobreposições nas áreas de intervenção local. Tanto o PESSOAS 2030 como os PR preveem medidas de inclusão e capacitação de públicos vulneráveis, como a criação de redes locais ou o financiamento de projetos de apoio social. Sem mecanismos claros de coordenação, estas ações podem resultar em duplicações ou ineficiências, especialmente em regiões onde os recursos são mais limitados.

Por outro lado, a ausência de articulação em certas dimensões pode gerar lacunas. Por exemplo, enquanto o PESSOAS 2030 aborda a digitalização como uma prioridade transversal, a sua implementação em PR, como o Alentejo2030, pode ser limitada pela falta de infraestruturas ou pelo foco em outras necessidades mais imediatas, como o combate à desertificação e ao envelhecimento demográfico.

A coordenação e articulação entre programas e medidas é uma questão crítica para maximizar o impacto das intervenções e evitar sobreposições ou lacunas. No caso do PESSOAS 2030 e dos PR, a existência de mecanismos operacionais claros impedirá a duplicação de esforços, especialmente em áreas como inclusão social e qualificação profissional, onde ambos os níveis de programação atuam. Acresce que o PESSOAS 2030, com o seu enfoque transversal em questões demográficas, como o envelhecimento da população e a fixação de pessoas em territórios de baixa densidade, requer uma articulação ainda mais estreita com os PR, que possuem competências e ações específicas para responder às particularidades territoriais desses desafios, mas também com o FAMI 2030, especificamente orientado para o acolhimento e integração de migrantes. O desenvolvimento de plataformas integradas de planeamento e monitorização é essencial para garantir a complementariedade e a sinergia entre ações, particularmente em territórios com desafios demográficos mais acentuados. Desta forma é um aspecto crítico a existência

de uma estrutura de governação que promova a comunicação contínua entre Autoridades de Gestão, Organismos Intermédios e beneficiários, garantindo que as medidas financiadas se reforcem mutuamente e respondam de forma articulada às prioridades nacionais e regionais.

Assim, pode considerar-se que a coerência entre o PESSOAS 2030 e os PR é robusta, mas depende de uma coordenação operacional eficiente para maximizar as sinergias e evitar sobreposições. Essa articulação deve assegurar que os esforços regionais complementam os objetivos nacionais, promovendo uma abordagem integrada e adaptada às especificidades de cada território. Neste sentido, importa dinamizar, de forma mais regular, encontros de ponto de situação e de articulação entre os Programas. De igual modo, em alguns domínios específicos, como o da educação e qualificações, por exemplo, faria sentido dinamizar as redes setoriais já existentes nas diferentes regiões, associadas quer à rede de oferta educativa e formativa, quer aos conselhos consultivos que estão a acompanhar a EREI, recolhendo nestes fóruns valiosos *inputs* para uma implementação do Programa mais “sensível” do ponto de vista territorial (à escala regional e, por vezes, sub-regional).

Das entrevistas realizadas com as CCDR Norte e Centro sobre as questões da territorialidade do PESSOAS 2030 resulta que, em matéria de medidas relativas à dimensão da inclusão social e ao acolhimento e integração de imigrantes, foi referido que a diversidade de medidas existentes dificulta por vezes o estabelecimento de uma correta delimitação dos domínios de intervenção dos PR, do PESSOAS 20230 e até do FAMI 2030. Embora se reconheça que a modalidade de medidas (TO) partilhadas esteja hoje ausente da programação através da delimitação mais criteriosa da incidência dos diferentes programas, a já referida diversidade de medidas tende a penalizar a legibilidade das mesmas e a suscitar problemas de quem faz o quê, ou seja, de pedir o apoio a quem. É ainda natural que, ao nível das diferentes ações das operações aprovadas, seja mais difícil monitorizar a referida articulação, ficando essa responsabilidade ao nível dos promotores das operações.

5.3. Eficiência operativa QA 4. Os procedimentos administrativos ao longo do ciclo de vida do projeto, incluindo Sistema de Informação, revelam-se eficazes e eficientes?

SÍNTESE

A resposta a esta QA é condicionada pela existência de um grande número de TO com acesso não concorrencial aos apoios, sendo também marcada pelas insuficiências identificadas por uma grande maioria de *stakeholders* relativamente ao *front office* do SI PT2030 em que o Programa está inserido, com as dificuldades de inserção da execução física à cabeça dessas insuficiências. As TO relacionadas com a requalificação de adultos, designadamente as FMC, assumem nesta matéria uma relevância diferenciada, dada a elevada procura manifestada e o número também elevado de operações não aprovadas.

Em matéria de satisfação das entidades beneficiárias, a percentagem dos promotores que avalia o procedimento com os **dois níveis mais elevados de satisfação** é bastante elevada: Clareza do aviso (77,7%); Clareza da informação prestada e dos critérios de elegibilidade das operações (70,4%); Clareza dos critérios de seleção (63,8%), Adequação da análise do mérito atribuído (67,7%) e o texto dos avisos e formulários permitiu orientar o desenho do projeto (67,8%). A avaliação da matéria dos procedimentos administrativos do Programa é menos positiva, apresentando as percentagens anteriores os seguintes valores: Clareza do aviso (59,5%); Clareza da informação prestada (42,9%) e dos critérios de elegibilidade das operações (50%); Adequação da análise do mérito atribuído (23,8%) e o texto dos avisos e formulários permitiu orientar o desenho do projeto (54,8%). Ainda assim, há que registar a valoração relevante na Simplicidade do processo de candidatura (45,2%).

Em comparação com os resultados da Avaliação do Arranque do PESSOAS 2030, a referida avaliação considerava que “no âmbito do contributo e eficácia do SI PESSOAS 2030 enquanto instrumento de suporte à gestão do Programa, a capacidade de resposta do SI face às necessidades dos técnicos é ainda limitada”. As questões de interoperabilidade assinaladas pela referida avaliação como ainda numa fase inicial de concretização tiveram, entretanto, desenvolvimento. Incorporando a totalidade dos pronunciamentos da AG e das estruturas técnicas de apoio à gestão do Programa e dos OI, conclui-se que o modelo de *front-office* em regime de balcão único e combinação com um sistema próprio de *back-office* é considerado fonte de problemas penalizadores da eficiência operativa do Programa. As limitações introduzidas pela dificuldade do primeiro fornecer dados de execução física do Programa, obrigando a soluções de contingência, destacam-se entre as anomalias de funcionamento registadas. As sucessivas adaptações registadas no sistema de *front-office* e as implicações que isso acarreta em matéria de adaptações do sistema de *back-office* do SI PESSOAS 2030 são também apontadas como custos de transação de todo o processo, também com reflexos na eficiência operativa. No entender da avaliação de operacionalização, são estas dificuldades que essencialmente explicam a menor valoração dos procedimentos administrativos atrás referida.

5.3.1. QA 4.1. Concluir sobre a eficácia e eficiência dos procedimentos e dos requisitos a cumprir pelos beneficiários na garantia de qualidade da instrução das candidaturas, do acompanhamento dos projetos e dos pedidos de pagamento, tendo em conta o ajustamento do grau de exigência destes procedimentos (candidatura, acompanhamento dos projetos e pedidos de pagamento) à dimensão e natureza dos projetos, ao grau de capacitação dos beneficiários (incluindo legibilidade da respetiva documentação de apoio à utilização) e ao princípio de simplificação.

A resposta a esta QA confronta-se com o problema da diversidade de TO, não só do ponto de vista temático, mas também na perspetiva dos processos de formação de procura, que não são dominanteconcorrenciais. A abordagem apreendida a partir das cinco unidades de gestão do modelo do PESSOAS 2030 (emprego e igualdade, qualificação inicial, requalificação de adultos, inclusão e

serviços e privação material e das pessoas com deficiência ou incapacidade) e da perspetiva dos próprios OI, reconhecidos por aquelas como bem situados do ponto de vista da proximidade aos beneficiários, constitui uma boa aproximação à evidência necessária.

Um ponto que é comum à evidência recolhida prende-se com as limitações associadas ao sistema de informação. As mencionadas UG referem limitações no âmbito do *front office* do sistema, não permitindo ainda a inserção da execução física, com reflexos em dificuldades notórias de acompanhamento. São também referidas dificuldades de aplicação da metodologia de custos simplificados no quadro de atuação do SI, sem que isso signifique ignorar a evidência clara de que a metodologia de custos simplificados trouxe ganhos evidentes em comparação com a utilização de custos reais. O que os *stakeholders* assinalam, aliás sublinhado em diferentes atas do Comité de Acompanhamento, é que a estabilização das novas regras excedeu bastante o aceitável, designadamente na articulação necessária com a IGF.

As TO relacionadas com a requalificação de adultos são aquelas que suscitam evidência mais interessante do ponto de vista da abordagem a esta QA. Para essa conclusão contribui o facto de se tratar de um domínio em que a procura de qualificação de adultos foi claramente superior à oferta praticamente para todas as tipologias excedendo notoriamente expectativas e colocando em evidência que se trata de um problema estrutural da sociedade portuguesa que exigiria uma maior atenção do PESSOAS 2030 em termos de recursos programados. Importa também assinalar que, tal como o EC sobre os CQ o revelou, existe uma importante dispersão entre FMC desenvolvidas por outras entidades e pelos próprios CQ, tendo ainda em conta que uma coisa é a formação desenvolvida pelos CQ, outra é a que as entidades promotoras de CQ podem realizar enquanto entidades formadoras certificadas. A capacidade de resposta dos centros é, em muitos casos, limitada por recursos escassos e por uma oferta formativa que nem sempre se adequa aos perfis dos adultos. Além disso, verifica-se que praticamente em todas as TO o acesso aos apoios concretiza-se por via concorrencial o que conduz a exigências de procedimentos superiores às de outras prioridades do Programa.

A evidência diversa recolhida pela avaliação assinala uma convergência significativa de testemunhos críticos sobre as escolhas realizadas das operações de FMC aprovadas, o que conduziu a avaliação à procura de razões justificativas dessa evidência.

O testemunho da UG responsável por este tipo de projetos é inequívoco ao evidenciar a ocorrência de índices de similaridade muito elevados entre as candidaturas apresentadas, consideradas globalmente de qualidade e sugerindo não existirem particulares dificuldades de formação de boas candidaturas. Foi sugerido que é já notória a presença da inteligência artificial (IA) na preparação de candidaturas, manifestando a UG que tem enfrentado dificuldades na seleção de candidaturas, dado o número elevado de empates observados. A UG refere ainda que o facto das entidades que se perfilam para o apoio se candidatarem a várias tipologias dificulta a avaliação da capacidade da entidade para realizar o número de operações que se propõem desenvolver. Os pontos de contacto entre as formações modulares certificadas (FMC) e os cursos EFA introduzem novas dificuldades, designadamente de duplicação de apoios para a mesma tipologia. Do testemunho da UG pode concluir-se que a não previsão do excesso de procura de apoios que iria verificar-se não permitiu adaptar os critérios de seleção a um conjunto tão elevado de operações com mérito similar. Esta conclusão é coerente com testemunhos de entidades que viram as suas operações rejeitadas que assinalaram o facto da sua própria evolução de capacitação não ter sido reconhecida na diferenciação de mérito, tornando incompreensível a sua não aprovação.

No plano das entidades entrevistadas, o testemunho da ANESPO suscitou algumas referências críticas ao quadro de aplicação dos apoios às FMC, que é distinto do observado no PO ISE, no qual se estabeleciam diferenças entre FMC para desempregados e para ativos empregados. A referência crítica mais relevante é a da coerência do percurso entre diferentes FMC realizadas pelo mesmo indivíduo. Outra referência relevante é a da ponderação do histórico de frequência de FMC na análise de elegibilidade, mas, neste caso, a avaliação concluiu que esse percurso foi ponderado no âmbito da grelha de subcritérios de seleção aplicada, a par de outros, tendo até um peso relevante na pontuação das candidaturas. Estas referências são relevantes, pois o caráter micro das FMC suscita questões de coerência de percurso, sendo uma questão a acautelar. Entre as operações não aprovadas inquiridas relativas à formação de adultos é

possível identificar alguns testemunhos qualitativos expressivos quanto ao facto de entidades consideradas experientes no tema não terem sido contempladas. Analisadas as grelhas de análise que conduziram à não aprovação de um número muito elevado de operações, a avaliação considera que foi sobretudo o excesso de procura face aos recursos disponíveis para apoio das mesmas que está na origem da insatisfação evidenciada. A expectativa evidenciada por um grande número de operadores de estarem convencidos que cumpriam os critérios de seleção revelou-se não adaptada ao nível de concorrenzialidade que o excesso de procura iria determinar.

Esta conclusão é coerente com a análise das respostas válidas de 42 promotores com operações não aprovadas, que revelam uma forte concentração na requalificação de adultos (41 em 42 pertenciam a esse domínio de intervenção do Programa), com a elevada probabilidade das FMC serem o coração do projeto. 54,8% desses promotores não compreenderam as razões da não aprovação da operação candidatada. Três outras percentagens são relevantes e merecem referência: (i) 52,4% atribui a não aprovação à intensidade da concorrência; (ii) 40,5% refere a inconsistência de critérios de avaliação; (iii) 23,8% fala de falta de transparência.

No que respeita à **qualificação inicial**, existem dois traços relevantes, a continuidade do instrumento de política face a períodos de programação anteriores e o facto do processo de acesso não ser concorrencial. A UG respetiva referiu algo de interessante, neste contexto de continuidade e de não concorrenzialidade, as metas das operações transformam-se em critérios de seleção. Nesse contexto, o ajustamento das metas mais baixas é condição de aprovação de candidatura. Neste universo de TO, o facto mais relevante a assinalar são os problemas observados com a aprovação para efeitos do PESSOAS 2030 da MCS aplicável aos cursos profissionais. Esta assenta num custo unitário por turma financiada e não por formando, sendo que os custos com formandos se mantêm em custos reais, apesar dessa metodologia já ser aplicada para efeitos de financiamento comunitário desde a fase final do QREN e durante todo o PT 2020.

Quanto às **operações de emprego e igualdade**, não existe evidência de problemas relevantes em matéria de procedimentos. Trata-se de tipologias muito circunscritas, com entidades muito específicas e de continuidade, pelo que o cumprimento dos critérios é condição necessária e suficiente de aprovação. Existe alguma expectativa quanto aos resultados dos estágios realizados no âmbito da Iniciativa ALMA, que está ainda em fase de arranque, por conseguinte sem evidência fiável de resultados a integrar nesta avaliação.

Finalmente, em linha com evidências recolhidas ao nível das entrevistas realizadas para avaliar as condições de territorialidade do Programa, a UG de **projetos de inclusão e serviços** refere algo que parece constituir um aspeto menos positivo da programação. Estamos a falar de 20 TO, o que equivale a falar de fragmentação excessiva. Daí se considerar que a supressão dos riscos de sobreposição entre várias tipologias constitui o principal desafio da implementação da programação, sobretudo ao nível das ações de operações aprovadas. A dimensão local de tipologias como os Planos Locais para a Comunidade Cigana, o programa Escolhas e os CLDS projeta-se integralmente nos Municípios e nas suas estruturas com pendor mais social, sendo discutível que neste momento as estruturas municipais estejam dotadas da massa e das valências adequadas de recursos humanos para fazer face com êxito a esta panóplia de medidas e TO. Vista a partir das regiões, esta fragmentação excessiva acaba por criar problemas não propriamente de delimitação, mas antes de legibilidade entre a incidência dos Programas Regionais e do PESSOAS 2030. A supressão das chamadas medidas partilhadas é um facto muito positivo, mas o elevado número de TO e a necessidade de preencher esse universo com ações torna o universo dos instrumentos pouco legível.

Uma outra evidência que pode ser globalmente mobilizada para a resposta a esta QA, independentemente do tipo das prioridades estratégicas e TO envolvidas, é a exploração das 152 respostas válidas recolhidas de promotores de operações aprovadas e já em execução. As dimensões de programação presentes nestas **152 respostas válidas** são: Emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género (2 equivalentes a 1,3%), a qualificação inicial (52 -34,1 %), a requalificação de adultos (67- 44,1 %), mais e melhor inclusão social (3 – 2%) e o acesso a serviços de qualidade (28 – 18,4%).

Alguns números merecem referência particular:

- Em alguns tipos de procedimentos, a percentagem dos promotores que avalia o procedimento com os dois níveis mais elevados de satisfação é bastante elevada: Clareza do aviso (77,7%); Clareza da informação prestada e Clareza dos critérios de elegibilidade das operações (70,4%); Adequação da análise do mérito atribuído e (o texto dos avisos e formulários permitiu orientar o desenho do projeto (67,8%) e Clareza dos critérios de seleção (67,1%). O aspecto menos valorado foi a clareza dos critérios de reembolso da despesa com 59,2%;
- A avaliação dos procedimentos administrativos do Programa é menos positiva, mas ainda assim apresentando valores muito satisfatórios. Procedimentos (i) Muito complexos e ineficientes (6,6%); complexos e ineficientes (21,7%); (iii) neutros (40,8%); simples e eficientes (28,9%); muito simples e eficientes (2,0%);
- É interessante ainda notar que a avaliação da eficiência dos processos administrativos e financeiros é desigual: processos administrativos (44,1% pontua com 4 e 5 essa eficiência); processos financeiros (essa percentagem é de 35,5%);
- Finalmente a avaliação da carga burocrática do Programa é a seguinte: (i) muito baixa (2,0%); (ii) baixa (9,2%); (iii) neutra (44,7%); (iv) alta (35,5%); (v) muito alta (8,6%).

5.3.2. - QA 4.2 Concluir sobre a relação entre a capacitação dos beneficiários (distinguindo os casos em que existe a participação de consultores externos) e a qualidade das candidaturas e a probabilidade de sucesso das mesmas

Síntese

O efeito “*learning by doing*” (aprender concorrendo) é significativo nas TO de continuidade de programação e deve ser entendido como fator de capacitação, embora por vezes essa continuidade possa significar inércia em matéria de progressos na qualidade dos projetos.

O recurso a consultoria especializada é parcelar e não envolve mais do que um quinto dos beneficiários com respostas válidas. As dimensões mais inovadoras da programação apresentam ainda implementação nula ou reduzida pelo que a questão da capacitação nesses domínios de programação que não são de continuidade ainda não podem ser devidamente avaliados. As entidades beneficiárias com operações em execução consideram que o acompanhamento realizado constitui fator de capacitação – 55,3% considera que esse acompanhamento contribuiu ou contribuiu muito para essa capacitação.

A evidência disponível para abordar esta QA não é abundante.

Uma dimensão de resposta possível é a que explora os significativos padrões de continuidade observados num grande número de prioridades estratégicas e TO, especialmente naquelas em que o financiamento do FSE + é determinante para o financiamento das políticas públicas associadas. Neste contexto, embora cada período de programação represente sempre um desafio pois envolve mudanças (caso observado, por exemplo, com a aplicação dos custos simplificados no PESSOAS 2030), a verdade é que a verificação de continuidade em termos de candidaturas aprovadas acaba por implicar processos de “*learning by doing*” (aprender concorrendo), que constituem formas indiretas ou, por vezes, mesmo diretas de capacitação.

No caso vertente, entre os promotores com operações em execução, 95,4% tiveram uma candidatura aprovada no POCH ou no POISE, cabendo ao primeiro 75% e ao segundo 59,9%, ou seja, apenas 4,6% dos promotores não tivera uma candidatura aprovada nos dois programas. Entre os promotores de candidaturas não aprovadas, essas percentagens descem acentuadamente: (i) apenas 54,8% tinha tido uma operação aprovada num dos dois programas; (ii) 33,3% no POCH e (iii) 50% no POISE.

É verdade que este argumento do “aprender concorrendo” não pode ser extremado, pois em contexto de forte continuidade de programação o objetivo da melhoria da qualidade das operações deve ser considerado e com crescente importância. E, não menos importante, há casos em que só uma avaliação de impacto pode assegurar que a qualidade das operações está ou não em alta. Veja-se, por exemplo, o caso dos Cursos Profissionais cuja qualidade da evolução da oferta não está integralmente ao alcance da ação do OI IGeFE, I.P. (estabelecimentos públicos) ou da AG (cursos privados), já que estão envolvidas matérias que só o tempo e uma avaliação de impacto poderá medir – seja, por exemplo, o saber se os diplomados com empregabilidade estão a aplicar competências que adquiriram nos cursos. O EC Cursos Profissionais permite concluir sobre a necessidade de consolidar os processos de orientação da oferta de cursos profissionais, com intervenção das CIM e de todo o sistema de atores que tem participado nos processos SANQ, com destaque para as escolas e empregadores, com grande relevo para os territórios em que o declínio demográfico coloca grandes obstáculos à formação de turmas. A necessidade de adaptar os critérios de constituição de turmas às exigências de fixação de jovens nesses territórios deve ser acautelada. Existe evidência de que em circular já emitida, essa flexibilização pode ser introduzida através do critério de sustentabilidade e coesão: "A proposta da entidade intermunicipal e da DSR da DGESTE pode ser ajustada até 30% para garantir a funcionalidade do processo, a eficácia da oferta, a sustentabilidade da rede e a coesão territorial". Do mesmo modo, o apoio da programação a formas diversas de cooperação de recursos entre diferentes Escolas será crucial, designadamente a colocação dos transportes escolares ou soluções alternativas de mobilidade ao serviço dessa cooperação. Tratar-se-á, assim, de consolidar o processo de concertação já em curso em alguns territórios.

Mas o testemunho das UG do PESSOAS 2030 parece claro quando em relação aos domínios de programação com continuidade refere que não existem propriamente problemas de qualidade e capacitação, com a exceção da aplicação neste período de programação dos custos simplificados, problemas que não podem ser exclusivamente imputados às Escolas, públicas ou privadas. Algo de similar acontece com as TO de emprego e igualdade.

Um panorama ligeiramente diferente observa-se nas TO de inclusão social, em que dois tipos de problemas podem suscitar obstáculos específicos de capacitação: por um lado, as TO relacionadas com áreas novas como a população imigrante vão implicar obviamente necessidades acrescidas de capacitação; por outro lado, como a generalidade das TO de inclusão acaba por projetar-se na esfera de intervenção dos municípios, as exigências de estabilidade de equipas técnicas, de massa e qualidade de recursos humanos para responder a tamanha diversidade de medidas é saliente e acaba por reconvertese em necessidades de capacitação. Com as limitações ao nível ainda baixo de representatividade do inquérito por questionário a operações aprovadas e não aprovadas, é possível explorar os resultados disponíveis.

Em primeiro lugar, é possível concluir que, para os 152 beneficiários com operações em execução, 52% apresentaram duas ou mais candidaturas, tendo cerca de 65% obtido pelo menos uma candidatura aprovada. Observa-se ainda que, entre os que apresentaram uma candidatura, a taxa de sucesso foi de 100%. Entre os que apresentaram duas candidaturas, a taxa de sucesso de uma candidatura aprovada foi de 50%. A taxa de sucesso desce para 25% entre as entidades que apresentaram três candidaturas e tiveram três candidaturas aprovadas.

Do ponto de vista do envolvimento possível de consultoria especializada, o inquérito é bastante explícito nos resultados: 75,7% elaborou autonomamente a candidatura, cerca de 1/5 contou com apoio de consultoria especializada e apenas 3,3% admite que a candidatura foi integralmente elaborada pelo recurso à consultoria. Na área da qualificação de adultos a taxa de autonomia de elaboração é a mais elevada (86,8%), sendo mais baixa na prioridade qualificação inicial (64,3%). Comparando com as respostas de beneficiários com operações não aprovadas, a taxa de autonomia de elaboração da candidatura é mais baixa (69%), o apoio parcelar de consultoria especializada é similar (21,4%) e a exclusividade de elaboração externa é algo mais elevada (9,5%).

Esta comparação tem de ser olhada com reservas dado o facto das operações não aprovadas respeitarem praticamente apenas à prioridade da requalificação de adultos e nesta com largo predomínio das

formações modulares certificadas. Sabendo que esta TO é profundamente concorrencial e tendo em conta as observações produzidas na questão anterior, a mais baixa taxa de autonomia de elaboração da candidatura nos beneficiários com operações não aprovadas pode não ter nenhum significado particular.

O que parece relevante assinalar é o recurso apenas parcelar a consultoria especializada e não envolvendo mais do um quinto dos beneficiários com respostas válidas. Este resultado sugere que o aprender elaborando candidaturas constitui um elemento efetivo de capacitação. Não pode ignorar-se, entretanto, que a implementação do Programa já concretizada e que se reflete obviamente no processo de inquirição por questionário a entidades beneficiárias envolve dominantemente programação de continuidade. As dimensões mais inovadoras da programação apresentam ainda implementação nula ou reduzida pelo que a questão da capacitação nesses domínios de programação que não são de continuidade ainda não podem ser devidamente avaliados.

Importa ainda assinalar que as entidades beneficiárias com operações em execução consideram que o acompanhamento realizado constitui fator de capacitação – 55,3% considera que esse acompanhamento contribuiu ou contribuiu muito para essa capacitação, sendo apenas cerca de 6% as entidades que não identificam a existência de qualquer processo de acompanhamento. Temos nesta evidência mais um fator justificativo da importância a atribuir aos processos de acompanhamento.

5.3.3. - QA 4.3 Concluir sobre os níveis de eficácia e eficiência decorrentes das formas e práticas adotadas no relacionamento entre a Autoridade de Gestão ou OI com as entidades beneficiárias, enquanto fator crítico de sucesso, e sobre contributos para a sua melhoria.

SÍNTESE

Existe no sistema de entidades com intervenção no PESSOAS 2030 e nas entidades beneficiárias a percepção generalizada de que a existência de OI representa um importante capital de proximidade às entidades beneficiárias, traduzindo-se em relevantes ganhos de eficiência e eficácia para a gestão. A apreciação global das entidades beneficiárias quanto ao relacionamento com a AG e OI alinha em grande medida com esta conclusão: cerca de 66% das entidades inquiridas com operações em execução considera satisfatório ou muito satisfatório o seu relacionamento com a AG e OI; 30,9 % das entidades classifica a eficiência dos processos administrativos nos dois níveis mais elevados de avaliação, com 21,7% dos beneficiários inquiridos a considerar tais processos complexos e ineficientes.

Quanto às condições concretas de eficiência e eficácia da intervenção dos OI existe um consenso generalizado sobre as insuficiências do sistema de informação como fator crítico da sua própria atividade. Essas insuficiências são sobretudo agravadas quando são perspetivadas em conjunto com a adaptação à aplicação de custos simplificados, para cuja aplicação o SI não conseguiu inicialmente fornecer automatismos adequados. Importa assinalar que o registo destas insuficiências e limitações acontece com estruturas técnicas e humanas que são consideradas globalmente adequadas e suficientes para exercer na prática as funções cometidas pela delegação de competências. Ou seja, mais do que um problema de recursos humanos, existem antes questões de organização, estando as insuficiências do SI no coração desses problemas organizativos.

Uma outra conclusão que decorre do trabalho realizado com a diversidade de OI aponta para o facto da sobreposição em alguns OI desse estatuto com o de BREPP gerar dificuldades adicionais em termos de sistema de informação de suporte.

A evidência disponível para abordar esta questão de avaliação é essencialmente de três tipos: as entrevistas à AG e OI, a informação documental relativa a procedimentos e a avaliação das entidades beneficiárias. O testemunho recolhido junto das estruturas técnicas da AG (neste caso, das cinco unidades de gestão) é praticamente unânime, tendo por adquirido que o Programa seria hoje impensável sem a existência dos OI e sem o seu capital de proximidade aos beneficiários que eles representam. Sobretudo

do ponto de vista da eficiência e da eficácia da atividade das estruturas técnicas, seria difícil perspetivar o que seriam as condições de funcionamento dessas estruturas, obviamente com o aumento associado de recursos técnicos e humanos. Isto não significa que na transição do período de programação anterior para o de 2021-2027 não possam ter subsistido algumas dificuldades.

É, por isso, fundamental integrar nesta avaliação a perspetiva dos OI, já que são eles com as suas estruturas técnicas que podem avaliar melhor a adaptação das mesmas às exigências que decorrem dos contratos de delegação de competências. Importa aqui sublinhar que a intervenção dos OI abrange apenas algumas TO e não a integralidade da prioridade estratégica em que se insere.

A tabela seguinte explicita as TO em que as entidades intervêm como OI:

Tabela 4 – Entidades OI do PESSOASS 2030 e TO associadas

Entidade	TO associada
IGeFE, I.P. (Só estabelecimentos públicos)	Cursos profissionais Cursos de educação e formação de jovens
ISS, I.P.	Contratos Locais de Desenvolvimento Social TO relativas à privação material
ANQEP, I.P.	Centros Qualifica
IEFP, I.P.	Qualificação de pessoas com deficiência e/ou incapacidade
CIG	Formação de Públicos Estratégicos
	Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género
	Respostas de acolhimento a vítimas de violência doméstica e de violência de género
	Estruturas de atendimento e acompanhamento a vítimas de tráfico de seres humanos
	Estruturas de acolhimento e proteção a vítimas de tráfico de seres humanos
	Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil (ONG) que atuam na área da igualdade e não discriminação

Fonte: Manual de Procedimentos do PESSOAS 2030

Acresce que algumas destas entidades são também BREPP em algumas outras políticas públicas, como acontece com o IEFP relativamente a praticamente toda a política de emprego. Noutros casos, a atividade do OI é partilhada com a AG do PESSOAS 2030 para outras TO da prioridade estratégica envolvida. É o caso, por exemplo, do IGeFE, I.P que se ocupa enquanto OI dos Cursos Profissionais das escolas públicas, enquanto são as estruturas técnicas da AG que gerem a componente dos Cursos Profissionais ministrados por escolas privadas.

É nesta complexidade que devemos contextualizar a avaliação de experiência concreta realizada pelos próprios OI.

Apreciação por parte do OI IGeFE, I.P.

Sendo os Cursos Profissionais uma dimensão de programação com continuidade manifesta em relação ao período de programação anterior, importa analisar em que termos se registaram alterações com implicações no exercício da própria função de OI.

A principal alteração registada, tendo em conta que em matéria de elaboração de avisos, persiste a política de sugestão de alterações, cabendo a sua elaboração e publicação finais à AG do Programa, é a que diz respeito à aplicação da MCS. Tendo incidência em projetos até 200.000 € (limite que praticamente abrange todos os projetos de escolas públicas), a alteração registada face ao limiar de 50.000 € que vigorava no período de programação anterior traz ao processo uma maior agilidade e eficiência, pois em ambiente de custos reais bastava o incumprimento de um indicador para inviabilizar o projeto. Com os CS

a agilidade é maior, pois é possível corrigir valores e não inviabilizar todo o projeto. A análise do custo unitário por formando num dado ano letivo permite uma maior agilidade de análise.

O OI considera que, nesta metodologia, a análise inicial da candidatura é mais demorada, porque é necessariamente mais minuciosa, mas compensa o menor trabalho que é gerado na fase de execução. Foi registado que o nível de execução foi penalizado pelos atrasos observados em matéria de sistema de informação, devendo referir-se que não existe por isso experiência de procedimentos em matéria de pedidos de reembolso, pois têm -se limitado a procedimentos de adiantamentos.

Em termos de condições concretas de funcionamento da estrutura técnica do OI, a publicação relativamente tardia do aviso e as insuficiências de automatismos do SI (mais automatismos são necessários, designadamente os relativos aos custos simplificados) são considerados os principais fatores penalizadores, aos quais acresce o problema de recursos humanos (atualmente 11 elementos de um montante que já foi de 19 elementos), cuja retenção tem sido assegurada por via da modalidade do teletrabalho a 100%.

Apreciação por parte do ISS, I.P.

A evidência associada ao testemunho do OI ISS, I.P. é algo dissonante dos restantes OI, podendo refletir seja perspetivas críticas próprias do responsável entrevistado, seja dificuldades de adaptação associadas às exigências dos Acordos de Cooperação que marcaram este período de programação, que se traduzem sobretudo por necessidades adicionais de recursos internos envolvidos na sua concretização. A triangulação de informação realizada pela equipa de avaliação para melhor contextualizar esta dissonância aponta sobretudo para a influência deste último fator.

Mas existe um aspeto em que não há dissonância com os restantes OI. Isso acontece com os problemas derivados das insuficiências ainda observadas no Sistema de Informação que marcam também decisivamente o contexto de intervenção deste OI, facto agravado pelo facto de PESSOAS 2030, por um lado e Lisboa 2030 e Algarve 2030, por outro, ambos inseridos no AG + não partilham o mesmo sistema de informação, gerando inconsistências e problemas operacionais. A adaptação ao Sistema de Informação da Privação Material gerou problemas adicionais, obrigando a uma opção interna para evitar a rotura de fornecimento de bens alimentares às pessoas mais carenciadas e construção de uma solução de contingência, obrigando agora à translação das candidaturas para o novo SI em articulação plena com a AG do PESSOAS 2030. Como evidência adicional deste tipo de problemas foi apresentado o facto de existirem entidades que estão há um ano a funcionar sem reembolsos. A análise de risco está a ser realizada, mas persiste ainda alguma indefinição sobre o modo como a auditoria irá ser realizada. Um outro problema está relacionado com as dificuldades práticas em torno da notificação eletrónica. O sistema de informação não consegue transformar em notificação legal a geração de e-mails, não sendo por isso trabalhar com um automatismo de contagem de prazo. Entre 242 entidades beneficiárias da TO dos CLDS, apenas uma entidade aderiu, gerando por essa via uma sobrecarga sobre a gestão do OI.

A existência simultânea do estatuto de OI com o de BREPP para a implementação do MAVI constitui um problema adicional, na medida em que o estatuto de BREPP obriga à existência de sistema de informação na própria entidade para fazer face às exigências, que não existia na organização, e de também de receitas próprias que o ISS não é capaz de gerar. Para contextualizar esta evidência, a avaliação recolheu da AG a informação de esta situação foi oportunamente sinalizada ainda no último trimestre de 2023, quando começou a ser desenhada a OCS, determinando-se que para reporte de despesa, desde que existam as respetivas evidências, ela poderá ter como suporte ficheiros de Excel que sustentem a mesma. Existe a informação de os Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI) estão a receber financiamento porque o ISS analisou as candidaturas fora do sistema e financiou a partir do OE. Consultada a AG para contextualizar este testemunho, foi recolhida a informação de que as operações financiadas no âmbito do POISE nunca foram interrompidas. A solução adotada foi a de, numa fase transitória, celebrar acordos de cooperação com essas entidades, sendo o "refinanciamento" desses acordos de cooperação que retroagiu a março de 2024 que o ISS virá a colocar a (re)financiamento na candidatura entretanto apresentada.

Apreciação por parte da ANQEP, I.P.

O estatuto de OI é concretizado no âmbito da tipologia dos Centros Qualifica que proporciona ao Programa uma grande estabilidade de procura. A procura potencial é de 309 centros, embora nem todos são alocados ao financiamento do PESSOAS 2030, já que os CQ de Lisboa são financiados pelo IEFP e os CQ do Algarve estão a ser financiados pelo Algarve 2030. Em Lisboa, existem 13 centros elegíveis, apenas dois não apresentaram candidatura. A dependência do financiamento comunitário é muito elevada e isso ficou visível na transição entre o PT2020 e o PT2030. Embora os CQ da Administração Pública não tenham financiamento FSE +, segundo informação da AG do PESSOAS 2030 o potencial de procura do programa é de cerca 240 Centros.

O OI partilha alguns problemas relativos à inconsistência do sistema de informação. A interação é complexa, tendo sido possível recolher evidência adicional reveladora de que existe uma sistemática ou permanente interação entre a equipa da ANQEP e a AG para o acompanhamento e resolução de constrangimentos ou esclarecimento de dúvidas em relação à ação deste OI, como aliás com os restantes. Na realidade, para além da articulação institucional com os respetivos Conselhos Diretivos dos OI em causa ou das suas Direções-gerais, as unidades de gestão de projetos do ST do PESSOAS, em articulação com as unidades transversais na mesma estrutura, prestam apoio permanente aos OI, sendo que no caso da ANQEP esse apoio é prestado pela UGP3. Esta evidência é coerente com a apreciação do OI de que as estruturas técnicas da AG são contributivas nessa matéria e procuram ajudar o OI nas suas dificuldades, envolvendo também a AD&C. Não pode ignorar-se que a implementação do SI PT2030 está ainda nas suas fases iniciais com necessidades de adaptação e aprendizagem por parte de todos os intervenientes.

Foi também sinalizada a existência de problemas de recursos humanos, em termos de número e capacitação, aos quais acrescem dificuldades reais de recrutamento de recursos humanos na área dos fundos comunitários.

Apreciação por parte da CIG

O OI considera que este período de programação constituirá um período relevante de aprendizagem. A justificação está no facto dos processos administrativos se apresentarem mais simplificados (modelo de custos simplificados), implicando uma menor carga administrativa, embora com o contraponto de mudanças no paradigma de reporte, gerando incertezas nas entidades. Os custos simplificados alteram bastante a metodologia dos avisos, com menores custos administrativos, mas implicando uma lógica de reporte mais responsabilizante.

A passagem para uma lógica de CS atribui ao orçamento prévio das operações uma maior importância, exigindo da parte da estrutura técnica do OI uma maior proatividade na relação com os promotores potenciais de operações, ajudando na concretização do processo de planeamento.

A estrutura técnica é considerada adequada e suficiente face ao quadro de intervenção, o mesmo devendo ser referido em termos de capacitação, sobretudo porque a curva de aprendizagem ao longo de vários períodos de programação é notória.

Este OI partilha com os restantes os comentários críticos quanto ao sistema de informação. O SI foi identificado como constituindo um problema, com atrasos significativos no seu arranque, falta de estabilidade e problemas de interoperabilidade. As implicações são claras na evidência de que não existem ainda nem execução física nem módulos automatizados para custos simplificados no SI do PESSOAS 2030. A CIG considera-se uma espécie de “cobaia” do sistema, já que foram os primeiros a arrancar. A falta de módulos no SI e de automatismos para custos simplificados atrasaram pagamentos e criaram dependência de contingência para sua execução.

Apreciação por parte do IEFP I.P.

Enquanto OI, o IEFP I.P é responsável pela execução de medidas de apoio à formação e emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade e, enquanto BREPP, apoia medidas de emprego destinadas a esse tipo de pessoas. Equipas distintas servem estes dois estatutos que são considerados

complementares. Em articulação com organizações de reabilitação profissional e com o próprio Fórum para a Reabilitação e também com as estruturas técnicas de gestão do PESSOAS 2030, o OI considera que as especificidades do público apoiado são positivamente respondidas pela sua intervenção, e que a preparação dos avisos à apresentação de candidaturas é concretizada com esses objetivos.

A utilização de custos simplificados está ainda na sua fase inicial de aplicação pelo que o OI não tem já formada uma avaliação sobre essa inovação e em matéria de SI PESSOAS 2030 é referida uma forte densidade colaborativa entre as estruturas técnicas do IEFP I.P e da própria AG do PESSOAS 2030, sendo positiva a avaliação do SI como suporte da gestão e monitorização do Programa.

A elaboração de um Guia Organizativo para a Formação Profissional de Pessoas com deficiência e ou incapacidade, realizada em articulação com organizações que intervêm na área da reabilitação é referida como uma importante aquisição a montante da intervenção do OI nesta matéria.

Em matéria de apreciação por parte das entidades beneficiárias, é possível avançar com as seguintes conclusões:

- Uma percentagem significativa de beneficiários participou em ações de sensibilização do PESSOAS 2030 (71,1%, sendo essa percentagem um pouco mais baixa nas operações não aprovadas, 69%), que representa uma interação indireta com atividades desenvolvidas pela AG ou OI; é relevante assinalar que a esmagadora maioria das entidades beneficiárias com operações em execução (90,7%) afirma que essa participação foi determinante para a apresentação da candidatura;
- Como foi já referido, 30,9% das entidades classifica a eficiência dos processos administrativos nos dois níveis mais elevados de avaliação, valor que contrasta com os atribuídos a outros aspectos do funcionamento administrativo e que sugere, por isso, especial sensibilidade dos beneficiários à questão da eficiência desses processos, tanto mais que 21,7% considera que eles são complexos e ineficientes;
- 55,3% das entidades beneficiárias apoiadas indica o acompanhamento de AG e/ou OI como fator de capacitação da própria entidade;
- Finalmente, 65,8% das entidades apoiadas considera satisfatório ou muito satisfatório o seu relacionamento com as estruturas técnicas da AG e os OI, o que revela um nível de satisfação relativamente elevado; só 8,6% dessas entidades considera pouco satisfatório esse relacionamento; importa ainda sublinhar que essa avaliação é praticamente transversal às operações em execução de todas as prioridades estratégicas.

5.4. QA 5. O Programa está a ser capaz de mobilizar a procura desejada (em quantidade e qualidade), assegurando o alinhamento dos projetos candidatos com os objetivos do Programa, respetivos grupos-alvo e instrumentos de apoio, tendo em conta as características da procura potencial?

SÍNTESE

Para os 62 avisos lançados até 31.12.2024, o Programa evidencia não enfrentar problemas significativos de formação de procura, capitalizando linhas de continuidade de programação decorrentes do PO Capital Humano (POCH) e do PO Inclusão Social e Emprego (POISE) e o facto do financiamento do Programa se revelar essencial para o financiamento de um conjunto muito significativo de políticas públicas. Entretanto, a evidência de avisos ainda não lançados para áreas de programação não assentes na continuidade de períodos de programação anteriores mitiga a conclusão anterior e sugere problemas de programação que não podem ser associados estritamente a problemas de formação de procura, mas antes à necessidade de investimento-tempo na sua preparação. Aliás, o não avanço de algumas TO não se deveu a qualquer evidência de que a procura potencial seria limitada, mas antes à necessidade de maturação ou consolidação efetiva dessas TO por parte dos setores responsáveis pelas respetivas políticas públicas em causa.

A aplicação da MCS é responsável ela própria por alguns atrasos de publicação de avisos, não estando propriamente relacionada com formação de procura de áreas de continuidade ou de inovação na programação. Existem áreas, como a da formação de adultos, em que a formação da procura se situou acima do expectável, face sobretudo à massa de recursos disponíveis.

5.4.1. QA 5.1 Concluir sobre a eficácia do Programa na captação da procura desejada (em quantidade e qualidade – convergência com os objetivos do Programa). Concluir sobre os fatores determinantes dos níveis de procura registados, incluindo a eficácia da comunicação do Programa/Avisos, a adequação e o cumprimento do Plano de Avisos e das elegibilidades definidas face às necessidades dos beneficiários/implementação do Programa

Até 31 de dezembro de 2024, foram lançados 62 avisos, dos quais 5 ainda estavam abertos à data, que contaram com um total de 5.217 candidaturas apresentadas com distribuição distinta e diferentes situações em termos de procura consoante a prioridade. Foram aprovadas 3.132 candidaturas, o que reflete uma taxa de aprovação de cerca de 60%.

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Tabela 5 – N.º de candidaturas apresentadas e aprovadas e taxa de compromisso

Tipologia	Nº de candidaturas		Taxa Aprovação	Taxa de compromisso
	Apresentadas	Aprovadas		
Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género	19	12	63,2%	35,2%
Estágios profissionais	3	3	100%	32,2%
Apoios à contratação	3	3	100%	80,7%
Capacitação dos parceiros sociais da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS)	13	6	46,2%	26,4%
Mais e melhor qualificação inicial para crescer	1 842	1 424	77,3%	37,1%
Cursos Profissionais	1 815	1 420	78,2%	39,6%
Cursos de Aprendizagem	23		0%	0%
Formação Avançada	1	1	100%	57,1%
Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação	3	3	100%	50,0%
Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer	1 654	859	51,9%	58,7%
Formações Modulares Certificadas	1 054	385	36,5%	75,4%
Vida Ativa Emprego Qualificado	32	32	100%	50,9%
Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC (Centros Qualifica)	447	442	98,9%	63,3%
Cursos de Especialização Tecnológica (CET)	52			
Formação contínua de docentes, formadores e outros agentes de educação profissional do sistema	69		0%	0,0%
Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	929	387	41,7%	14,3%
Cursos de educação e formação de jovens (CEF)	422	326	77,3%	46,6%
Cursos de educação e formação de adultos (EFA)	315			0,0%
Ações do Mercado Social de Emprego (MSE)	3	3	100%	54,6%
Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade	124	1	1%	1,2%
Aprendizagem da língua portuguesa por cidadãos estrangeiros	49	44	89,8%	110,1%
Capacitação para a inclusão	2	1	50%	1,4%
Ações de sensibilização e campanhas	2	2	100%	23,3%
Capacitação dos parceiros da economia social do Conselho Nacional da Economia Social (CNES)	12	10	83,33%	37,5%
Mais e melhor acesso a serviços de qualidade	631	310	49,1%	51,4%
Bolsas de ensino superior para alunos carenciados	8	8	100,0%	70,0%
Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (PRA)	10	10	100,0%	65,9%
Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	273	164	60,1%	25,4%
Modelo de Apoio à Vida Ativa Independente	1	0	0,0%	0,0%
Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM)	1	1	100,0%	27,1%
Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e de violência de género	65	55	84,6%	48,6%
Respostas de acolhimento a vítimas de violência doméstica e de violência de género	19	19	100,0%	49,4%
Estruturas de atendimento e acompanhamento a vítimas de tráfico de seres humanos	4	3	75,0%	48,5%
Estruturas de acolhimento e proteção a vítimas de tráfico de seres humanos	3	3	100,0%	65,2%
Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil (ONG) que atuam na área da igualdade e não discriminação	1			
Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)	243	44	18,1%	16,1%
Programa Escolhas	3	3	100,0%	44,1%
Combatir a privação material	137	136	99,3%	44,2%
Aquisição direta de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade	1	1	100,0%	130,3%
Distribuição direta de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade e medidas de acompanhamento	136	135	99,3%	107,5%
Assistência técnica	5	4	80,0%	29,2%
Total	5 217	3 132	60,0%	39,9%

Fonte: PESSOAS 2030 (31/12/2024)

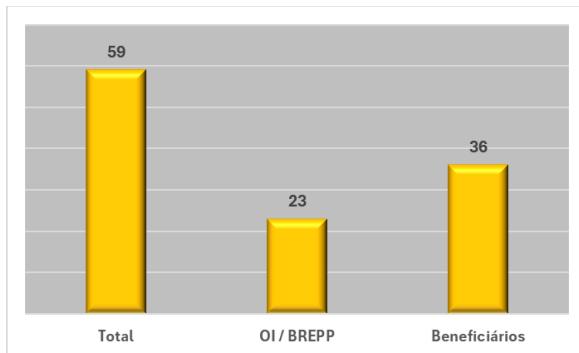
Das 56 tipologias, a maioria já teve aviso lançado (37) e cerca de 52%, ou seja, 29 tipologias têm já candidaturas aprovadas. De uma forma geral, a captação da procura está a decorrer conforme o expectável, uma vez que a maioria dos avisos lançados correspondem a medidas de continuidade e muito alinhadas com a política pública, caso por exemplo dos Cursos Profissionais e dos Estágios Profissionais e Apoios à Contratação, com a nota relevante de que só os primeiros beneficiaram do MEA, com os últimos a ter aviso e implementação apenas em 2024. De assinalar com uma procura superior ao esperado as tipologias relacionadas com a formação de adultos – os cursos EFA e as Formações Modulares Certificadas (FMC) – em que a dotação disponível a concurso ficou muito abaixo da procura revelada. A tipologia de operação aprendizagem da língua portuguesa por cidadãos estrangeiros também registou uma procura muito superior ao que era expectável, apresentando já uma taxa de compromisso de 110%, embora esteja

claramente em linha com o incremento da imigração em Portugal. A única tipologia que até ao momento não superou as expetativas em termos de procura foi a tipologia dos cursos de aprendizagem.

As evidências obtidas através do processo de inquirição a entidades com candidaturas em execução e com candidaturas não aprovadas confirmam a questão da continuidade das medidas, sendo que a maioria das entidades beneficiárias com candidaturas em execução já tinham apresentado pelo menos uma candidatura aprovada no âmbito do POCH (75 %) e POISE (59,9%), com 95,4% a terem uma operação aprovada num ou outro daqueles dois programas. O reduzido número de entidades com candidaturas rejeitadas que responderam ao inquérito obriga a relativizar bastante a dimensão de evidência que representam.

No âmbito da formação da procura, o Programa realizou um vasto conjunto de sessões de informação e esclarecimento dirigidas aos beneficiários. Até ao final de outubro de 2024, tinham sido realizadas 59 ações de esclarecimento, das quais 36 dirigidas a entidades beneficiárias e 23 dirigidas a OI e beneficiários responsáveis pela execução da política pública (BREPP). Estas ações envolveram cerca de 4 mil pessoas, da quais mais de três mil beneficiários.

Figura 1 - N.º de sessões de informação e esclarecimento



Fonte: PESSOAS 2030

Os resultados da inquirição já obtidos revelam uma elevada participação das entidades com candidaturas em execução e com candidaturas não aprovadas nas sessões de informação e esclarecimento dinamizadas pelo PESSOAS 2030, cerca de 71% e 69%, respetivamente. Das entidades beneficiárias que participaram em ações de comunicação do Programa (71,1), a grande maioria (90,7%) considera que a sua participação foi relevante para o desenvolvimento da candidatura apresentada, o que é um indicador relevante de eficácia das ações. Entre as entidades respondentes com candidaturas não aprovadas, a taxa de participação é ligeiramente mais baixa (69 %) e a proporção dos que assumem essa relevância situa-se nos 55%.

Para além da participação em ações de informação e esclarecimento, mais de 75% das entidades respondentes com projetos em execução e com candidaturas não aprovadas admitiu que utilizou as FAQ ou apresentou alguma questão via email ou *Contact Center*. Cerca de 89% das entidades com projetos em execução e 65% das entidades com candidaturas não aprovadas que utilizaram esse mecanismo de esclarecimento avaliam a resposta obtida como relevante ou muito relevante para o desenvolvimento da candidatura apresentada.

Quanto aos avisos, a clareza é bastante bem avaliada pelos inquiridos com projetos em execução, sendo que 77,6% estão satisfeitos ou muito satisfeitos. Cerca de 68% está satisfeito ou muito satisfeito com o facto do texto dos avisos e formulários ter permitido orientar o desenho do projeto e com a adequação da análise do mérito atribuído. A satisfação com a clareza da informação prestada é, igualmente elevada (70,4% estão satisfeitos ou muito satisfeitos) assim como quanto à clareza dos critérios de elegibilidade das operações e dos critérios de seleção (67,1% estão satisfeitos ou muito satisfeitos).

Figura 2 - Como avalia os seguintes aspectos relacionados com os avisos (%)



Base: Entidades com projetos em execução (n=152)

A avaliação que as entidades com candidaturas não aprovadas fazem dos avisos é semelhante à das entidades com candidatura em execução no que se refere à clareza dos avisos e ao facto do texto dos avisos e formulário ter permitido orientar o desenho do projeto. No entanto, discordam na avaliação que fazem da clareza e adequação dos critérios de seleção, sendo que aproximadamente 36% das entidades com candidatura não aprovadas se encontra muito insatisfeita ou insatisfeita com estes aspectos. Estes números, tal como foi anteriormente sublinhado, não podem deixar de ser contextualizados face ao reduzido número de respostas. Relativamente à adequação da análise do mérito atribuído, 45,2% das entidades com candidaturas não aprovadas que responderam ao inquérito encontram-se nada satisfeita.

Figura 3 - Como avalia os seguintes aspectos relacionados com os avisos (%)



Base: Entidades com projetos não aprovados (n=42)

Quando questionadas sobre se teriam promovido o seu projeto sem o apoio do PESSOAS 2030, a maioria das entidades com projetos em execução que responderam ao inquérito (77%) refere que não o teria realizado. Entre as entidades com projetos não aprovados que responderam ao inquérito, 62% refere que o projeto que candidatou ao apoio do Programa não se concretizou e 23,8% que se concretizou com candidatura a outro Programa.

5.4.2. – QA 5.2. Identificar eventuais desfasamentos relevantes entre a oferta (recursos financeiros e elegibilidades) e a procura e, se for o caso, causas para esses desfasamentos. Identificar a eventual existência de fenómenos de autoexclusão de projetos (entidades com projetos relevantes, mas que optam por não se candidatar), e as razões para a sua ocorrência.

SÍNTESE

Existe evidência indireta que permite inferir que o Programa PESSOAS 2030 não é fonte de geração de fenómenos de autoexclusão de projetos relevantes. Na sua programação existem vários domínios de continuidade que têm permitido ajustar a oferta e a procura de apoios, além de que a apreciação global por parte das entidades beneficiárias com operações aprovadas não permite considerar que a carga burocrática do Programa e a possível ineficiência dos seus procedimentos administrativos e financeiros possam ser consideradas como um fator suficientemente forte de autoexclusão de projetos relevantes do financiamento comunitário.

No entender da equipa de avaliação, o exemplo de desfasamento mais significativo entre oferta e procura que o estádio atual da implementação do Programa permite identificar situa-se na formação de adultos, com relevo principal para o caso das formações modulares certificadas, que é aliás um caso de acesso concorrencial aos apoios do Programa. No entanto, este desfasamento está também relacionado com uma nova informação de contexto não totalmente identificada no período que antecede o Acordo de Parceria e a programação do PESSOAS 2030. Trata-se do muito baixo nível de competências da população adulta em Portugal, que o coloca numa situação muito desfavorável no plano comparativo europeu e que vem adensar o problema da já conhecida baixa certificação de qualificações. A equipa de avaliação considera, porém, que a resposta cabal a este problema estrutural da sociedade portuguesa tem implicações sistémicas de grande alcance no sistema de educação e formação de adultos em Portugal, podendo apenas o Programa contribuir com uma eventual reprogramação para o mitigar e abrir caminho a abordagens mais inovadoras da política pública.

A evidência disponível para abordar esta questão é relativamente reduzida, convergindo para esta avaliação um conjunto de razões: (i) o grau de implementação do Programa está ainda longe de ter atingido níveis que permitam identificar ampla e generalizadamente insuficiências de oferta de apoios; (ii) a forte continuidade de programação que existe em diferentes vertentes de intervenção do Programa permite antecipar que a oferta e a procura tendem a estar alinhadas; (iii) as TO mais inovadoras não permitem ainda antecipar se a previsão de procura foi a mais correta.

O que é, entretanto, evidente é que o PESSOAS 2030 não se afigura como um Programa que tenda a gerar fenómenos de autoexclusão de projetos. Embora não haja método de inquirição direta que permita identificar registos dessas ocorrências, há razões indiretas que, por inferência, nos permitem antecipar essa conclusão com alguma segurança: (i) entre as entidades beneficiárias com operações aprovadas a percentagem que apresentou anteriormente candidaturas ao POCH e ao POISE é relativamente elevada, sugerindo que a familiaridade com o FSE + está já instalada no sistema; (ii) em segundo lugar, o modo como essas entidades avaliam a carga burocrática do Programa é incompatível com a possível ideia de autoexclusão de candidaturas, até porque a avaliação dessa carga burocrática é mais favorável na questão administrativa do processamento de candidaturas do que na avaliação de processos financeiros (reembolsos e pagamentos, por exemplo); (iii) tudo indica que a comunicação do Programa tem sido eficaz na sua divulgação (as respostas das entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas assim o sugerem), pelo que, conjugando esse facto e a evidência anterior, mais se confirma a ideia da baixa probabilidade do Programa gerar possíveis situações de autoexclusão de projetos.

Da informação disponibilizada em matéria de implementação do Programa, designadamente a que permite o confronto entre o número de candidaturas apresentadas e aprovadas e mesmo tendo em conta o estádio de implementação que serve de reporte a este RF, a evidência mais clara de um caso de desfasamento entre oferta e procura é o das formações modulares certificadas, em que a taxa de

aprovação se situa nos 37% (a 31 de dezembro de 2024 eram 1054 candidaturas apresentadas e 385 aprovadas), continuando entretanto a aumentar, sendo à data de conclusão do presente Relatório de 42,5%. Através das entrevistas realizadas, foi possível confirmar que a procura de formação de adultos tem de facto excedido as expectativas e não será por acaso que a TO das FMC acontece em ambiente claramente concorrencial. Segundo informação da UG que se ocupa da requalificação de adultos, esse ambiente concorrencial traduziu-se na emergência de uma massa de candidaturas com uma similaridade significativa de resultados de mérito. Na entrevista com o OI ANQEP, responsável pelos CQ, ficou implícita a ideia de que a formação de adultos estará a viver um momento muito particular de crescente sensibilização do público adulto para as vantagens da formação como instrumento de resiliência de emprego e novas perspetivas de progressão de carreiras. Neste contexto, importa considerar que as FMC não serão sempre necessariamente a resposta mais adequada, uma vez que as diferentes ofertas de qualificação de adultos respondem a perfis diferentes, podendo em alguns casos os processos de RVCC ou os cursos EFA ou CET representar uma alternativa mais coerente.

O facto de a maioria dos adultos que procura os CQ estar empregada (65% segundo o inquérito aos CQ) aponta para uma procura voluntária ou incentivada por entidades empregadoras. Do mesmo modo, não existe evidência de que, ao nível das empresas, exista uma profunda alteração no modo como os empregadores estimam o valor da formação para os seus trabalhadores. Além disso, os testemunhos recolhidos junto de entidades que tiveram operações de formação de adultos não aprovadas trazem alguma evidência qualitativa de insatisfação, sobretudo nos casos de entidades com grande experiência de intervenção na matéria e cuja experiência e capacitação não foram suficientes para passar o crivo dos critérios de seleção e mérito para ajustar a procura elevada manifestada aos recursos disponíveis.

Mas é importante assinalar que existe publicada informação de contexto que converge com a ideia de que existe na sociedade portuguesa uma significativa procura potencial de requalificação e de recertificação de competências de população adulta, com a novidade dessas necessidades impactarem também fortemente o escalão dos 25 aos 34 anos. O estudo em causa, *OECD Skills Studies - Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World? SURVEY OF ADULT SKILLS 2023* (OCDE, 2024), constitui uma relevante atualização de informação de contexto para a qual a programação do PESSOAS 2030 não está obviamente preparada. A entrevista realizada com os representantes do PIAAC nacional¹⁶ corroborou a importância dessa nova informação de contexto, que não é suscetível de ser apenas mitigada com a procura de um maior equilíbrio na programação entre qualificação inicial de jovens e requalificação de adultos. Trata-se de como um problema de dimensão estrutural da sociedade portuguesa de fortes proporções e relativamente ao qual o Acordo de Parceria não pôde conceder a devida importância, o qual obviamente tenderá a impactar sistematicamente o sistema de educação e formação de adultos em Portugal. A importância do estudo OCDE é ter trazido para a análise de contexto, alertando para os pontos de contacto e interdependência que se estabelecem entre o baixo nível de qualificações (não podemos ignorar como o fenómeno do insucesso e abandono escolar foi um problema grave até há bem pouco tempo) e também o baixo nível de competências em Portugal. A ação que o PESSOAS 2030 permite financiar em matéria de processos de formação suscitados pelo processo de RVCC, por via dos CQ, e formações modulares certificadas não cobre a totalidade das exigências que a superação do baixo nível de certificação de competências da população adulta em Portugal suscita. É verdade que está prevista a possibilidade de encaminhar adultos para formação (FMC, FCT e autoformação). Reconhecendo a importância dos processos de RVCC como um fator-impulso inicial (segundo o inquérito aos CQ cerca de 39% dos adultos são encaminhados para RVCC), o que parece estar em falta é a integração desses RVCC em percursos formativos de maior amplitude, formal e informal e de alargada incidência territorial suscetível de responder em profundidade aos défices de certificação de competências. O mesmo inquérito permite concluir que existe uma importante dispersão entre FMC (formações modulares certificadas) desenvolvidas por outras entidades e pelos próprios CQ. Simultaneamente, importa tornar a oferta formativa mais diversa e heterogénea, respondendo assim à necessidade de qualificação e formação ao longo da vida manifestadas por diferentes perfis de adultos que, nuns casos, convocam uma

¹⁶ Professores Doutores Luís Rothes e João Queirós, respetivamente coordenador e subcoordenador do Grupo de Projeto do PIAAC Nacional.

maior participação das Instituições do Ensino Superior, mas que, noutros, nos remetem para a necessidade de reforçar junto de uma parte significativa da população adulta a oferta de formação em matéria de competências básicas para vida (*life basic skills*).

Os representantes do PIACC chamaram a atenção para um traço distintivo do sistema português de formação de adultos que penaliza fortemente a sua capacidade de resposta a um problema estrutural desta dimensão. Ao contrário de outros países europeus e não apenas os dos modelos mais avançados dos países escandinavos, falta em Portugal um tecido institucional colaborativo de base local – com epicentro nas parcerias dinamizadas por municípios, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas –, particularmente vocacionado para assumir iniciativas no plano da educação não formal e que reuniria as condições pertinentes para assegurar uma cobertura verdadeiramente nacional do combate à baixa certificação de competências de adultos.

Ainda na linha da informação proporcionada pela entrevista atrás referida, a dimensão transversal do fenómeno é evidenciada por este indicador surpreendente: o grupo dos 25% piores em matéria de competências de adultos com formação superior tem uma situação pior dos que os 25% melhores com formação secundária.

Na perspetiva da avaliação, a margem de manobra do PESSOAS 2030 para contribuir relevantemente para uma resposta cabal é de certo modo limitada, embora a possa mitigar em sede de reprogramação com uma alocação acrescida de recursos à requalificação de adultos. Este ponto foi devidamente considerado na reprogramação para a qual esta avaliação pôde contribuir. Estamos perante exigências de mudança sistémica na formação de adultos em Portugal que transcendem a intervenção possível do Programa e que suscitam a necessidade de uma profunda alteração no mandato estratégico da política pública que o Programa deve acolher. Quando muito o Programa poderá abrir caminho a algumas experiências no plano das parcerias locais.

5.4.3. – QA 5.3. Concluir sobre se o Programa, através dos projetos já apoiados, está a conseguir mobilizar os grupos-alvo previstos na sua Programação, em função dos objetivos, prioridades e metas estabelecidas.

SÍNTESE

A insuficiência de informação disponível, designadamente a relacionada com a execução física das diferentes TO, penaliza fortemente a abordagem a esta questão, sendo por isso necessário combinar a ainda insuficiente informação de execução reportada a 31.12.2024 com a informação qualitativa das entrevistas já realizadas. Em grande medida, na chamada programação de continuidade não existem problemas notórios de não cobertura de grupos-alvo. Acresce que alguns dos constrangimentos identificados são devidos a problemas de reporte de execução e não propriamente a problemas de cobertura. É o caso, por exemplo, dos CQ. No caso dos estágios profissionais, a informação obtida a partir do primeiro e único pedido de reembolso do IEFP, beneficiário da medida, mostra que o público envolvido foi maioritariamente feminino (mais de 60% nas três regiões), com peso elevado do grupo etário dos 18 aos 35 anos, particularmente do grupo dos 18 aos 24, jovens desempregados à procura do 1º emprego (com exceção do Alentejo em que predominam os desempregados à procura de novo emprego), com grande relevância de estagiários com licenciatura/mestrado e um forte predomínio dos níveis ISCED 4 e 6, sobretudo deste último. A inexistência de informação de execução para as medidas mais inovadoras e principalmente para as TO da prioridade 4E é algo preocupante e impossibilita avaliar com rigor se o Programa está a conseguir mobilizar os grupos-alvo de suporte às medidas mais inovadoras. De qualquer modo, também neste ponto há que mitigar essa preocupação, pois existe evidência de se tratar em alguns casos de problemas de reporte de execução.

Do ponto de vista mais qualitativo, pode concluir-se que existem problemas de cobertura para responder à nova informação de contexto sobre baixa certificação de competências de adultos que o relatório OCDE de 2024 veio trazer (adultos com défices de competências), que é necessário organizar melhor a oferta de apoios à população imigrante e que existem novos fenómenos de violência para os quais a política pública precisa de respostas que vão além das medidas de combate à violência doméstica.

A informação de execução física obtida a partir do sistema de informação que suporta o Programa não tem sistematizada evidência quanto ao grau de cobertura dos públicos-alvo que está a ser mobilizada através das operações já aprovada nesta fase de implementação.

Comecemos por recordar por prioridade estratégica os principais grupos-alvo definidos pela programação:

Prioridades estratégicas	Grupos-alvo a mobilizar
Prioridade: 4A. Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género	Estágios profissionais: Jovens com idade igual ou superior a 18 anos e menor ou igual a 30 anos, pessoas com idade superior a 30 anos que se encontrem desempregadas há mais de 12 meses e outros grupos específicos
	Apoios à contratação: desempregados inscritos no SPE, jovens à procura de emprego, jovens NEET
	Estruturas locais de apoio ao emprego e à inserção profissional: jovens NEET; desempregados desfavorecidos
	Capacitação de parceiros sociais: parceiros sociais com assento no CPCS
	Serviços e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar: trabalhadores e membros do agregado familiar
	Promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género: mulheres de setores abrangidos; mulheres em processos de melhoria de competências digitais; alunos/alunas

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridades estratégicas	Grupos-alvo a mobilizar
Prioridade: 4B. Mais e melhor qualificação inicial para crescer	Cursos profissionais: jovens com o 9º ano de escolaridade Aprendizagem: Adultos até aos 29 anos de idade, inclusive, com o 9º ano de escolaridade, Formação avançada: estudantes Reforço dos SPO: alunos e encarregados de educação Promoção da cultura científica: população em geral
Prioridade: 4C. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer	Formações modulares: Adultos com idade igual ou superior a 18 anos CET: Adultos com curso de ensino secundário ou de habilitação legalmente equivalente ou sem conclusão do ensino secundário, Centros Qualifica: Adultos, incluindo os ativos com necessidades de atualização e reconversão profissional, Sistema de antecipação e adequação de competências para o emprego: Operadores de educação e formação, entidades empregadoras, jovens e adultos. Formação contínua de docentes e outros profissionais do sistema: Docentes formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema Formação de profissionais do setor da saúde: Profissionais do setor da saúde
Prioridade: 4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	CEF: Jovens com idade igual ou superior a 15 anos em risco de abandono escolar. EFA: Adultos com baixos níveis de qualificação de base. Qualificação PCDI: Pessoas com Deficiência e Incapacidade Mercado Social de Emprego: Desempregados e.g beneficiários RSI, subsídio de desemprego ALMA: Jovens em situação de desfavorecimento, incluindo NEET (entre os 18 e 29 anos, e em casos justificados jovens a partir dos 15) Campanhas: Residentes em PT e grupos vulneráveis alvo de discriminação Inserção pessoas ciganas: Pessoas de etnia cigana e populações de territórios onde estas residem PLA: Migrantes de língua materna não LP. Capacitação inclusão: Grupos vulneráveis, designadamente jovens NEET (entre os 15 e 29 anos) de baixos níveis de competências pessoais e sociais/situação privação liberdade Capacitação públicos estratégicos: Profissionais com impacto na promoção da inclusão e.g agentes de formação, pessoal ONG, AP, justiça, forças segurança, jornalistas PCDI e famílias Apoio ONG: Migrantes, refugiados, pessoas de etnia cigana/outras etnias. Colaboradores de ONG Capacitação Economia Social: Dirigentes trabalhadores de OES do CNES e outras organizações da ES
Prioridade: 4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade 2.1.1.1. Objetivo específico: ESO4.11. Reforçar a igualdade de acesso	Apoio EES: Estudantes carenciados Recuperação aprendizagens: Alunos do ensino básico e secundário com necessidades identificadas de recuperação das aprendizagens TEIP: Alunos de escolas inseridas em territórios desfavorecidos, nos termos da legislação em vigor Envelhecimento Ativo: Pessoas idosas com vulnerabilidades sociais MAVI: Pessoas com Deficiência e Incapacidade CNAIM: Cidadãos migrantes e refugiados Qualificação da intervenção para PCDI: Profissionais SNIPI, PCDI e suas famílias e crianças Qualificação técnica e metodológica para PCDI: Técnicos, PCDI e suas famílias Qualificação do SPPCJP e desinstitucionalização: Profissionais do sistema e crianças e jovens Apoio a vítimas: Vítimas de violência contra as mulheres e doméstica e de tráfico de seres humanos

Prioridades estratégicas	Grupos-alvo a mobilizar
	Apoio ONG área da igualdade e não discriminação: Grupos-alvo de discriminação com apoio de ONG nas áreas indicadas CLDS: Grupos vulneráveis - e.g DLD, RSI, PCDI, crianças e famílias vulneráveis residentes em territórios de CLDS Escolhas: Crianças e jovens, familiares/tutores, outros públicos-alvo, desde que enquadrados no âmbito do programa
Prioridade: 4F. Combater a privação material	Pessoas/famílias carenciadas

Uma via indireta para avaliar o modo como este grupos-alvo estão a ser mobilizados consiste em analisar a execução física do Programa em 31.12.2024. A tabela seguinte sintetiza as observações possíveis a partir dos dados de execução física:

Prioridade Estratégica	Grupos-alvo a mobilizar	Análise a partir da execução física em 31.12.2024
4A	Estágios profissionais e apoios à contratação de desempregados:	Os 26.801 desempregados apoiados (em que se integram 16.639 jovens apoiados) superam fortemente a meta intermédia de 15.000 estabelecida para 2024, com predomínio de mulheres (15.781 contra 11.020 homens); não há informação sobre estrutura etária, mas tudo indica que o grupo-alvo não enfrentou problemas de mobilização
4A	Estágios profissionais e apoios à contratação de jovens	O número de 16.639 jovens apoiados, que fazem parte do universo anterior, superam a meta prevista para 2024, com predomínio de mulheres (9.482 contra 7.157 homens, o que sugere também que os grupos-alvo dos apoios à contratação estão a ser mobilizados sem problemas de maior
4A	Capacitação de parceiros sociais: parceiros sociais com assento no CPCS	Não existe informação
4 A	Serviços e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar: trabalhadores e membros do agregado familiar	Não existe informação por não haver execução; a cobertura dos públicos-alvo não está a ser atingida
4 A	Promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género: mulheres de setores abrangidos; mulheres em processos de melhoria de competências digitais; alunos/alunas	Não existe informação
4 B	Cursos profissionais: jovens com o 9º ano de escolaridade	Com a frequência de 109.209 alunos nas operações aprovadas, a meta de 2024 foi ultrapassada, sugerindo que o grupo-alvo fixado está a ser mobilizado, embora se registe uma continuada dificuldade em sustentar o aumento da procura para esta modalidade de ensino, aliás como o evidencia a evolução dos indicadores.
4 B	Aprendizagem: Adultos até aos 29 anos de idade, inclusive, com o 9.º ano de escolaridade,	A inexistência de informação de execução impossibilita a resposta

Prioridade Estratégica	Grupos-alvo a mobilizar	Análise a partir da execução física em 31.12.2024
4B	Formação avançada: estudantes	A medida da formação avançada (com grande predomínio do público feminino) supera já em 80% a meta intermédia de 2024 e está já a 99% da meta fixada para 2029, o que indica uma boa capacidade de mobilização. A informação disponível não permite avaliar se o objetivo de aumentar a presença de público feminino na população STEAM está a ser conseguida É importante também registar que a meta de 2024 de bolsas em ambiente não académico está também ultrapassada, algo que anuncia alguma melhoria de mobilização de estudantes e empresas para este objetivo
4 B	Reforço dos SPO: alunos e encarregados de educação	Sem informação através da execução em 31.12.2024
4 B	Promoção da cultura científica: população em geral	Não existe aviso aberto
4 C	Formações modulares: Adultos com idade igual ou superior a 18 anos	Sem informação via execução, mas existindo informação complementar que aponta para uma forte procura
4 C	CET: Adultos com curso de ensino secundário ou de habilitação legalmente equivalente ou sem conclusão do ensino secundário,	Sem informação
	Centros Qualifica: Adultos (sobretudo os menos qualificados, sem o nível básico ou secundário completos) incluindo os ativos com necessidades de atualização e reconversão profissional,	A execução física observada tem em conta apenas o aviso MEA, existindo já um aviso aberto em 2024, cuja execução, se fosse refletida neste indicador, a esta data, permitiria cumprir ou ultrapassar a meta intermédia. Por conseguinte, o não cumprimento da meta intermédia de 2024 deve ser relativizado, não se registando dificuldades de mobilização do público-alvo
4C	Sistema de antecipação e adequação de competências para o emprego: Operadores de educação e formação, entidades empregadoras, jovens e adultos.	Sem informação
4C	Formação contínua de docentes e outros profissionais do sistema: Docentes formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema	Idem
4C	Formação de profissionais do setor da saúde: Profissionais do setor da saúde	Idem
4D	CEF: Jovens com idade igual ou superior a 15 anos em risco de abandono escolar.	A execução é bastante baixa. se tivermos como comparação a meta intermédia de 2024: 7,5% de execução para o objetivo fixado para 2024 de 27%, mas o indicador de execução não permite diferenciar públicos dos jovens e dos adultos. Entretanto, deve ter-se em conta que são os EFA que contribuem decisivamente para esta meta e que ainda não apresenta execução.
4D	EFA: Adultos com baixos níveis de qualificação de base.	Sem informação
4D	Qualificação PCDI: Pessoas com Deficiência e Incapacidade	Sem informação

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade Estratégica	Grupos-alvo a mobilizar	Análise a partir da execução física em 31.12.2024
4D	Mercado Social de Emprego: Desempregados e.g beneficiários RSI, subsídio de desemprego	A execução alcançada quase duplica a meta de 2024, sugerindo que se trata de uma medida sem problemas evidentes de mobilização de públicos-alvo
4D	ALMA: Jovens em situação de desfavorecimento, incluindo NEET (entre os 18 e 29 anos, e em casos justificados jovens a partir dos 15)	Sem informação de execução
4D	Campanhas: Residentes em PT e grupos vulneráveis alvo de discriminação	Idem
4D	Inserção pessoas ciganas: Pessoas de etnia cigana e populações de territórios onde estas residem	Idem
4D	PLA: Migrantes de língua materna não LP.	Idem
4D	Capacitação inclusão: Grupos vulneráveis, designadamente jovens NEET (entre os 15 e 29 anos) de baixos níveis de competências pessoais e sociais/situação privação liberdade	Idem
4D	Capacitação públicos estratégicos: Profissionais com impacto na promoção da inclusão e.g agentes de formação, pessoal ONG, AP, justiça, forças segurança, jornalistas PCDI e famílias	Idem
4D	Apoio ONG: Migrantes, refugiados, pessoas de etnia cigana/outras etnias. Colaboradores de ONG	Idem
4D	Capacitação Economia Social: Dirigentes trabalhadores de OES do CNES e outras organizações da ES	Idem
4E	Apoio EES: Estudantes carenciados	A meta intermédia foi ultrapassada em cerca de 10%, sugerindo que a mobilização está em linha com o previsto
4E	Recuperação aprendizagens: Alunos do ensino básico e secundário com necessidades identificadas de recuperação das aprendizagens	A meta em causa constitui uma estimativa do número de alunos que serão apoiados pela recuperação das aprendizagens. A medida está a evoluir em linha com o previsto, já que o número de alunos está próximo do estabelecido.
4E	TEIP: Alunos de escolas inseridas em territórios desfavorecidos, nos termos da legislação em vigor	A implementação decorreu em linha com o previsto tendo a meta das escolas sido atingida em pleno e a dos alunos ficado muito perto de o conseguir. A continuidade da medida justifica essa tendência.
4E	TEIP - Escolas	
4E	Envelhecimento Ativo: Pessoas idosas com vulnerabilidades sociais	Sem informação
4E	MAVI: Pessoas com Deficiência e Incapacidade	Idem
4E	CNAIM: Cidadãos migrantes e refugiados	Idem
4E	Qualificação da intervenção para PCDI: Profissionais SNIPI, PCDI e suas famílias e crianças	Idem
4E	Qualificação técnica e metodológica para PCDI: Técnicos, PCDI e suas famílias	Idem
4E	Qualificação do SPPCJP e desinstitucionalização: Profissionais do sistema e crianças e jovens	Idem
4E	Apoio a vítimas: Vítimas de violência contra as mulheres e doméstica e de tráfico de seres humanos	Idem
4E	Apoio ONG área da igualdade e não discriminação: Grupos-alvo de discriminação com apoio de ONG nas áreas indicadas	Idem

Prioridade Estratégica	Grupos-alvo a mobilizar	Análise a partir da execução física em 31.12.2024
4E	CLDS: Grupos vulneráveis - e.g DLD, RSI, PCDI, crianças e famílias vulneráveis residentes em territórios de CLDS	A informação de execução é conjunta, revelando nessas condições uma muito baixa taxa de cumprimento da meta intermédia. A entrevista realizada com o OI ISS I.P sugere, entretanto, que possam registar-se problemas de sistema de informação com reflexos na determinação da execução física real.
4E	Escolhas: Crianças e jovens, familiares/tutores, outros públicos-alvo, desde que enquadrados no âmbito do programa	
4E	Pessoas/famílias carenciadas	Sem informação

A análise da tabela anterior mostra que os indicadores de execução são uma *aproximação* deficiente para avaliar o modo como os grupos-alvo estão ou não a ser mobilizados pela programação. São conhecidos os problemas suscitados pelo sistema de informação em termos de disponibilização atempada de dados de execução física, não sendo em muitos casos possível distinguir se estamos perante problemas de mobilização de grupos-alvo ou simplesmente de problemas de notação atempada da execução física. A existência de informação em todas as prioridades mitiga parcialmente a insuficiência atrás referida, mas em algumas prioridades estratégicas, como é o caso flagrante da Prioridade: 4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade a situação é deficitária em matéria de informação de execução, o que também resulta da fragmentação e diversidade excessiva de TO, tal como a generalidade das entrevistas realizadas o sugere.

Ressalta da informação disponibilizada que também aqui a continuidade de programação de algumas TO, a que corresponde uma forte estabilidade de promotores, e interpostamente de grupos-alvo, exerce uma influência relevante como fator de mobilização conseguida de procura e de grupos-alvo. Nesta dimensão, os dados de execução dos CQ suscitam alguma interrogação, mas o novo aviso já em execução afasta o problema, embora ainda não refletido no indicador analisado.

O desenvolvimento do EC sobre os estágios profissionais, designadamente através da análise do primeiro e único pedido de reembolso do IEFP (correspondente a cerca de 20% dos estágios concluídos abrangidos pelas três operações candidatadas pelo IEFP) mostra que este muito popular instrumento de política está a abranger público maioritariamente feminino (mais de 60% nas três regiões), particularmente centrado no grupo etário dos 18 aos 35 anos, com relevo para o dos 18 aos 24 anos, com ligeiro predomínio de jovens desempregados à procura do 1º emprego (com exceção do Alentejo em que os desempregados não DLD à procura do 1º emprego predominam) e em que é visível a melhoria do nível de qualificação dos jovens que concluem estágios profissionais (o peso combinado dos níveis ISCED 4 e 6 é de 69% no Norte, 70,8% no Centro e 69,4% no Alentejo e o peso de licenciatura/mestrado é de 56,1% no Norte, 46,4% no Centro e de 37,2% no Alentejo. Os dados do primeiro pedido de reembolso evidenciam, assim, que este instrumento de política ativa de emprego começa a refletir a melhoria de qualificações dos jovens que chegam ao mercado de trabalho.

A situação mais crítica é a da diversidade de grupos-alvo associados à prioridade estratégica 4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade, porque aqui se combinam vários aspectos penalizadores: (i) TO com algum cunho inovador e por isso sem experiência evidente de mobilização de grupos-alvo específico; (ii) atrasos de implementação com óbvias implicações no avanço da execução; (iii) especificidade de públicos, como as PCDI, imigrantes e idosos desfavorecidos para os quais não existem rotinas institucionais suscetíveis de favorecer a mobilização desses grupos-alvo. Estão aqui essencialmente em causa 20 TO e segundo a UG de Projetos da Inclusão e Serviços (que não abrange todas as TO da prioridade 4E) apenas 4 foram iniciadas (em novembro de 2024), o que constitui um dado essencial para compreender a execução reportada a 31.12.2024. Nessa data, das 17 TO da prioridade 4E, 12 tinham já aviso lançado.

Por isso, a avaliação combinou a utilização da informação de execução para a abordagem a esta questão de avaliação com a informação qualitativa das entrevistas já realizadas em número apreciável.

Mobilizando essa informação qualitativa complementar pode avançar-se que existem três grupos-alvo para os quais o Programa não oferece ainda uma resposta consequente:

- O grupo dos adultos, seja os mais desfavorecidos, seja os que apresentam mais transversalmente necessidades de requalificação e certificação de novas competências, exigiriam do Programa uma maior cobertura: há dificuldades de resposta a uma procura tão elevada e há implicações de que existem hoje elementos de informação sobre baixos níveis de competências que o PIACC revelou, revelando um contexto mais grave do que o assumido pela programação. Tal como o afirmámos anteriormente, o PESSOAS 2030 não tem recursos para por si só constituir resposta ao problema que é uma insuficiência estrutural da sociedade portuguesa; a revisão do sistema de educação e formação de adultos é algo com profundas implicações sistémicas e o mandato da política pública teria de ser mais consistente para o Programa se ter organizado e alocado recursos nesse sentido;
- Nas condições atuais da sociedade portuguesa, o grupo-alvo da população imigrante exigiria uma cobertura mais alargada, incorporando aqui a necessidade de melhor organizar o âmbito de intervenção de vários Programas, os Regionais, o próprio PESSOAS 2030 e o FAMI; a escala municipal (local) e sub-regional deveria ser considerada a via principal para o desenvolvimento de medidas de acolhimento e integração de migrantes, sendo aqui necessário clarificar melhor como é que os apoios do PESSOAS 2030 deveriam articular-se com essa escala desejável de intervenção;
- Finalmente, no âmbito da entrevista realizada à APAV, surgiram referências relevantes a públicos-alvo ainda insuficientemente cobertos, como é o caso de vítimas de tráfico de seres-humanos, de violência de género, de técnicos e organizações públicas e privadas em fins lucrativos associadas ao trabalho com cidadãos migrantes, vítimas de violência e tráfico de seres-humanos (no plano da capacitação); existem ainda outras realidades de violência para as quais a política pública deve começar a organizar-se, como são, por exemplo, os casos de *bullying* nas escolas, crianças e jovens vítimas de abusos sexuais, violência contra idosos, vítimas de cibercrime, vítimas com algum tipo de deficiência intelectual (espectro de autismo, por ex.).

5.5. QA 6. O Programa está a ser capaz de selecionar os projetos que lhe garantem melhor cumprimento dos seus objetivos, em tempo útil?

SÍNTESE

De acordo com a evidência recolhida e analisada relativa à documentação sobre critérios de seleção de candidaturas do PESSOAS 2030, conclui-se não existirem problemas relevantes associados à seleção de projetos, o que é em grande medida corroborado pela apreciação dos promotores com operações aprovadas. O facto dos promotores com operações não aprovadas valorarem mais negativamente a aplicação desses critérios não contraria a afirmação anterior, já que está em linha com o normalmente registado nos casos de não aprovação de candidaturas.

As situações de maior dificuldade ocorrem em TO de acesso concorrencial aos apoios e, sobretudo aquelas em que a procura tem excedido os recursos disponíveis, como é o caso mais ilustrativo das formações modulares certificadas, nas quais os critérios de seleção não asseguram a seriação adequada de candidaturas cuja qualidade intrínseca não se distingue com clareza. A adaptação dos critérios de seleção a TO de acesso não concorrencial, designadamente as protagonizadas por instituições BREPP, tem decorrido de forma satisfatória e fluída, não existindo evidência de problemas relevantes. Não é, porém, possível avaliar em que medida os critérios de seleção se adaptarão a TO mais inovadoras e de gestão mais prolongada.

5.5.1. QA 6.1. Concluir sobre a adequação do processo de seleção para garantir o apoio aos projetos com maior potencial de contributo para os objetivos do Programa (identificação de TO em que a seleção esteja a excluir projetos com elevado potencial e merecedores de apoio ou situações em que esteja a selecionar baixa qualidade). Concluir sobre os fatores determinantes, considerando, entre outros, respetivos prazos de decisão.

A análise documental mostra que à extrema diversidade de TO que o Programa apresenta corresponde um manancial também bastante extenso de critérios de seleção. A avaliação recorreu ao testemunho de avaliação de experiência das diferentes unidades de gestão operacional do PESSOAS e das estruturas técnicas dos OI com a das entidades beneficiárias com operações aprovadas e não aprovadas em matéria de aplicação dos critérios de seleção devidamente publicitados em avisos.

Do ponto de vista das entidades beneficiárias com operações aprovadas é possível registar as seguintes conclusões:

- O inquérito realizado identificava cinco variáveis de apreciação relevantes para esta questão: clareza do aviso; clareza dos critérios de seleção; adequação dos critérios de seleção; clareza dos critérios de elegibilidade de operações; adequação dos critérios de mérito;
- Para estes critérios, foram calculadas as percentagens de entidades beneficiárias que valoraram os mesmos com os dois níveis mais elevados de satisfação: clareza do aviso (77,7%); clareza dos critérios de seleção (67,1%); adequação dos critérios de seleção (63,8%); clareza dos critérios de elegibilidade de operações (70,4%); adequação do mérito atribuído (67,8%);
- Observa-se assim que o ponto de entrada que o aviso representa é claramente melhor apreciado do que as fases seguintes que se prendem com a seleção e elegibilidade da despesa; de qualquer modo, a apreciação é globalmente positiva, sugerindo não existir por parte das entidades beneficiárias uma apreciação que sugira a existência de problemas sérios.

Esta apreciação pode ser confrontada com a de entidades beneficiárias que tiveram operações não aprovadas:

- Sem surpresa de maior, os níveis de apreciação são mais baixos: clareza do aviso (59,5%); clareza dos critérios de seleção (40,5%); adequação dos critérios de seleção (33,3%); clareza dos critérios de elegibilidade de operações (50%); adequação do mérito atribuído (23,8%); é também lógico

que seja a adequação dos critérios de seleção e do mérito atribuído a receberem a pior pontuação.

Face a estes elementos de apreciação por parte das entidades beneficiárias, pode estimar-se não existir um problema sério ou relevante de critérios de seleção e da sua aplicação, tanto mais que no caso das operações não aprovadas inquiridas elas respeitaram essencialmente a formações modulares certificadas que a UG associada classificou como revelando um contexto de forte similaridade na massa de candidaturas apresentadas. Tanto mais que a própria UG evidenciou ter tido dificuldades na aplicação dos critérios de seleção para hierarquizar entidades com candidaturas de qualidade tão próxima.

Esse panorama de não inexistência de problemas relevantes associados à utilização dos critérios de seleção é corroborado não só pela AG, mas também pela avaliação de experiência das cinco UG operacionais. Exetuando o caso das FMC em que o grande volume de candidaturas, com qualidade muito similar, suscitou problemas de seriação de projetos e colocando sérios desafios à aplicação em concreto dos critérios de seleção, não existe em toda a tramitação de apreciação de candidaturas evidência que sugira a existência de problemas relevantes de aplicação desses critérios.

Para este resultado terá contribuído em alguma medida a definição de orientações gerais para o estabelecimento dos critérios de seleção, que obedece a 4 critérios gerais, que podem assumir possíveis variantes, devidamente identificadas em sede de aviso, designadamente em TO de acesso não concorrencial e que envolvem instituições com o estatuto de BREPP:

Tabela 6 – Critérios de seleção de candidaturas do PESSOAS 2030

Critérios de seleção	Desenvolvimento
1. Adequação à Estratégia	Avaliação da operação no que diz respeito à relação com os objetivos políticos pretendidos e ainda a sua adequação a outros parâmetros, estratégias públicas e/ou Programas distintos
2. Impacto	Avaliação do potencial contributo e impacto da operação em diferentes vertentes, nomeadamente a nível económico, social, regional, setorial, entre outros
3. Capacidade de Execução	Avaliação da capacidade que a operação tem de se mostrar viável em diversas vertentes, desde a sua viabilidade/capacidade financeira, até tópicos como a capacidade para mobilizar recursos
4. Qualidade da Operação	Avaliação da qualidade da operação e, quando adequado o carácter inovador e diferenciador do mesmo até à adequação do plano de trabalhos proposto, principalmente em termos de eficiência e identificação das necessidades de diagnóstico

Fonte: PESSOAS 2030 – Critérios de seleção de candidaturas

Da evidência qualitativa recolhida em sede de entrevistas, pode concluir-se que é o critério da avaliação da capacidade de execução que tem suscitado dificuldades adicionais de aplicação, atendendo sobretudo a que cada entidade pode apresentar várias candidaturas. De acordo com o inquérito a entidades beneficiárias com operações em execução, sabemos que o número de candidaturas submetidas por entidade beneficiária tem a seguinte distribuição: 1 candidatura (48%), 2 candidaturas (28,9%), 3 candidaturas (10,5%), 4 ou mais candidaturas (12,5%). Compreende-se que sendo a taxa de sucesso potencial de quem apresenta mais do que uma candidatura relativamente elevada, isso determina uma pressão de organização para a execução que pode ser de difícil avaliação no quadro de uma análise individual. Por vezes, os tempos de apresentação dessas candidaturas não é sincrónico, o que dificulta a

troca de informação entre as diferentes UG quando isso acontece. Tudo isto apesar de ter havido alguma evolução na análise de risco de candidaturas.

5.6. QA 7. O Programa está a ser capaz de acompanhar os projetos de forma a potenciar a sua boa implementação com vista a alcançar os seus objetivos?

SÍNTESE

Em oposição aos resultados obtidos em avaliações de outros programas, a função-acompanhamento tem no PESSOAS 2030 ainda uma presença bastante relevante, apesar da implementação alcançada até ao momento incidir preferencialmente em áreas de programação com continuidade. Isso deve-se especialmente à influência combinada dos problemas de aplicação da MCS e da instalação do sistema de informação de suporte ao Programa. Essa ideia é em grande medida corroborada pela apreciação das entidades beneficiárias (55,3% considera que o acompanhamento contribui ou contribuiu muito para a sua capacitação), com valores majorados na região Centro (59,2%) e nas prioridades “Mais qualificação inicial para crescer” e “mais e melhor inclusão para crescer”, respetivamente com 67,9% e 75%.

A avaliação estima que, tendendo os problemas assinalados a perder intensidade, será possível libertar recursos de acompanhamento para que o lançamento das TO mais inovadoras possa contar com o acompanhamento necessário.

5.7. QA 7.1 Concluir sobre se existem mecanismos suficientes, eficazes e eficientes de acompanhamento das intervenções ou poderiam ser incluídos outros para monitorização e promoção de um maior foco nos resultados a serem alcançados pelos projetos, de forma a assegurar o cumprimento dos objetivos e metas do PESSOAS 2030. Com análise crítica dos procedimentos seguidos para promover o foco dos beneficiários na prossecução de mais e melhores resultados.

Uma tónica comum a muitas avaliações realizadas sobre programas, temáticos e regionais, que envolvem o financiamento de Fundos Europeus é o reconhecimento que a **função acompanhamento** dos projetos apoiados tem vindo a perder força relativamente a tempos anteriores, numa linha de criação de automatismos de orientações e critérios que, por si só, encaminhem os promotores para atingir resultados compatíveis com os objetivos dos Programas que os apoiam.

Atendendo às evidências recolhidas, pode concluir-se que o PESSOAS 2030 mantém no seu funcionamento uma atividade de acompanhamento das operações ainda saliente e que essa presença é reconhecida pelas entidades inquiridas com operações aprovadas como um fator positivo para a boa concretização do projeto e, mais do que isso, como elemento de capacitação da própria entidade.

O avaliador pode questionar-se qual a necessidade efetiva que assiste a um Programa como o PESSOAS 2030 que tem na sua programação um conjunto tão relevante de TO (com alocação de recursos financeiros que não é despicienda) com uma programação de continuidade de ter no seu funcionamento uma função acompanhamento notória e aliás reconhecida pelas entidades beneficiárias. Mas a promoção da melhoria da qualidade das operações, designadamente das que envolvem aprendizagens, será motivo suficiente para continuar a justificar a aposta no acompanhamento. Acresce que tal como resulta da abordagem a QA anteriores, a dimensão mais inovadora da programação ou não foi ainda objeto de avisos ou se o foi não tem ainda execução. Seria admissível que estas componentes mais inovadoras da programação tendam a ser mais exigentes em termos de acompanhamento necessário. Ora, estando essas TO de conteúdo mais inovador longe de uma implementação de cruzeiro, mais se adensaria a interrogação quanto às reais necessidades de acompanhamento para este estádio de execução.

A avaliação crê ter encontrado as razões que explicam este aparente paradoxo.

As duas matérias que no entender da avaliação podem explicar a aparente azáfama de acompanhamento que as estruturas técnicas de gestão do Programa e dos OI envolvidos testemunharam são a aplicação da metodologia de custos simplificados e os problemas de estabilização do sistema de informação de suporte ao Programa. Sublinhe-se que a importância destas duas questões é acrescida pela combinação que existe entre elas, já que na verdade uma das dificuldades de estabilização do sistema de informação foi a impossibilidade na sua fase inicial de aplicação de incluir automatismos que envolvessem a aplicação dos CS.

Os problemas de aplicação em concreto da MCS implicam uma séria interação entre as estruturas das UG da AG, dos OI, das entidades beneficiárias e da IGF responsável pelas funções de auditoria.

A intensidade e diversidade dessas interações acaba por traduzir-se num exercício especial da função de acompanhamento. É possível concluir que, apesar desse tipo de problemas ter tido repercussões em matéria de início da implementação de algumas TO, se as estruturas acima referidas não tivessem exercido esse acompanhamento o diferimento de execução teria sido maior, atenuando bastante os efeitos positivos da aplicação do MEA. Já no caso das dificuldades impostas pela instabilidade do sistema de informação, o acompanhamento acaba por ser uma inevitabilidade. A não efetivação dos automatismos que seriam antecipáveis obrigou obviamente as referidas estruturas técnicas a suprir tais dificuldades com contacto acrescido com as entidades beneficiárias.

Pode questionar-se se este acompanhamento decorrente e imposto por insuficiências da própria programação não retirou tempo e recursos a outras formas de acompanhamento mais diretamente relacionado com a qualificação necessária das respostas proporcionadas pelos projetos apoiados. Designadamente em dimensões de programação de continuidade, um acompanhamento que visasse contrariar eventuais situações de inércia de promotores, habituados ao financiamento europeu, seria relevante assegurar, seja por exemplo objetivos acrescidos de qualificação da formação ministrada com maior qualificação das aprendizagens (caso dos cursos profissionais e formações modulares certificadas, por exemplo), velar pela qualidade dos estágios profissionais por exemplo em termos de funções de mentoria ou ainda assegurando metodologias mais qualificadas para a intervenção no âmbito dos TEIP.

Um aspeto potencialmente positivo radica no facto das questões de CS e de sistema de informação tenderem provavelmente a perder intensidade, libertando assim recursos para quando as TO mais inovadoras avançarem, haver recursos para esse novo acompanhamento.

Tudo isto não significa que não possam observar-se melhorias no exercício do processo de acompanhamento. O EC relativo à capacitação dos parceiros da economia social permitiu concluir que existe uma margem de progressão, uma vez que atualmente a monitorização incide sobretudo no plano mais burocrático e financeiro. Neste sentido, existe a expectativa que se possa vir a realizar, num horizonte de curto prazo, uma monitorização dos projetos de maior proximidade, acompanhando as entidades beneficiárias em momentos-chave da realização dos seus projetos e dialogando com elas de forma mais próxima, criando espaços informais de reflexão partilhada e em “tempo real” (*on-going*) sobre as dificuldades e desafios que se colocam à implementação destes projetos.

Esta hipótese conclusiva é em grande medida corroborada pela apreciação das entidades beneficiárias com operações em execução:

- 55,3% das entidades afirmam que as ações de acompanhamento contribuíram ou contribuirão muito para a capacitação da entidade;
- Apenas 6% das entidades refere que não beneficiou de qualquer ação de acompanhamento;

- A percentagem de avaliação positiva é majorada na região Centro subindo para 59,2%;
- Essa percentagem é também majorada para as prioridades “Mais e melhor inclusão social” (75%) e “Qualificação inicial para crescer” (67,9%)”, estando o primeiro valor claramente em linha com os resultados das entrevistas às UG operacionais.

5.8. QA 8. A estrutura de gestão do Programa, incluindo OI, é adequada para o desempenho das funções que lhe estão atribuídas? O modelo de gestão e delegação de competências em organismos intermédios é adequado para a eficácia e eficiência do exercício das funções da Autoridade de Gestão do Programa?

SÍNTESE

Tendo em conta as exigências que decorreram da simultaneidade do encerramento dos programas do PT2020 e a necessidade de integração organizacional das estruturas de três programas, o eixo da assistência técnica do PESSOAS 2030 permitiu colocar em funcionamento uma estrutura de gestão relativamente complexa com a Comissão Diretiva composta por três membros, 6 Unidades Transversais e 5 Unidades de Gestão operacional. Este modelo tende para a estabilização, sobretudo se na segunda fase de implementação do Programa os problemas associados aos SI (Balcão de Fundos e sistema de *back office* autónomo do PESSOAS 2030) forem plenamente resolvidos ou mitigados. É, por isso, comprehensível que, face a um SI tão complexo e exigente, se operem melhorias no seu funcionamento, seja para resolução de problemas, seja para ultrapassar constrangimentos decorrentes da complexa articulação entre o front office do Balcão de Fundos e o sistema de back office do Programa.

Para esta estabilização muito contribuiu a ação dos OI cujo estatuto é definido no âmbito de um conjunto de TO e cujo papel no modelo é globalmente reconhecido. Algumas questões sinalizadas no trabalho de terreno da avaliação que impõem alguns constrangimentos à atuação dos OI prendem-se com a compatibilização do estatuto de OI e de BREPP para diferentes TO, problemas essencialmente identificados pelo OI ISS I.P. e com a generalizada incidência dos problemas relativos ao sistema de informação, questão esta agravada pelo facto de alguns OI terem de conviver com diferentes SI, o SI Pessoas e o SI de programas que decidiram integrar o sistema AG + do SI do PT 2030. Existe uma ampla convergência sobre a proximidade a beneficiários que os OI trazem ao modelo de gestão.

A avaliação estima que o modelo de gestão estará sujeito nesta segunda fase da implementação a uma pressão acrescida, derivada da implementação de TO mais inovadoras e, por isso, será fundamental que o modelo possa beneficiar de melhorias efetivas no sistema de informação, reduzindo custos de transação e libertando, assim, recursos para enfrentar os novos desafios da programação. No âmbito da avaliação do PAT 2030, foi possível confirmar que o ano de 2025 tenderá a constituir um momento importante de estabilização do SI PT2030, indo assim ao encontro do afirmado no período anterior.

5.9. QA 8.1. Concluir sobre se o Eixo da Assistência Técnica (AT) é eficiente na alocação de recursos humanos e financeiros ao desenvolvimento das tarefas acometidas à Autoridade de Gestão e OI.

Tendo em conta os antecipáveis problemas de cultura organizacional decorrentes de juntar numa só estrutura de gestão as estruturas de três Programas com forte identidade e relevância na aplicação do FSE + em Portugal, o POCH, o POISE e o POAPMC, problemas que são parcialmente mencionados na Avaliação de Arranque do PESSOAS 2030, a estrutura de gestão do Programa caminha para uma estabilidade de funcionamento. É verdade que o facto de a implementação ter sido iniciada de forma não claramente homogénea por todas as TO do Programa, com a aplicação do MEA a proporcionar ritmos

muito diferenciados de execução entre TO, mas também o arranque de um conjunto de outros concursos abertos já em pleno no contexto do PESSOAS 2030 e em TO não cobertas por esse mecanismo, favorecendo a continuidade de programação em detrimento da que apresentava mais novidade, acaba por ter implicações também diferenciadas na estrutura de gestão concebida para integrar as “máquinas” dos três programas do PT 2020 que o acordo de parceria alocou ao PESSOAS 2030.

Analizando o organograma do PESSOAS 2030 comprehende-se que se trata de uma estrutura de gestão relativamente complexa, decorrente obviamente da já referida necessidade de integração dos três programas do PT2020, acrescida do facto da estrutura contemplar em termos acrescidos a estrutura de encerramento do PT2020. É conhecida a dimensão crítica que se verifica quando coexistem no tempo o encerramento de um programa e o lançamento de outro, mas neste caso essa coexistência ocorre com a necessidade da nova estrutura de gestão responder positivamente aos problemas de cultura organizacional de integração de programas já com identidade formada.

Acresce que é esta mesma estrutura que tem de acolher a montagem dos novos sistemas de informação e o Programa optou pela solução “mista” de integrar o *front office* do Balcão de Fundos (esta última decorrente da arquitetura definida para o PT2030) e de não integrar o AG+, optando por um sistema de informação próprio para gerir o suporte ao Programa e toda a informação proveniente do Balcão de Fundos. Acresce que na realidade o Programa tem como suporte mais dois sistemas de informação: o SIFSE PT 2020, para as operações MEA enquadradas no PESSOAS 2030, uma vez que se vão manter nesse SI e o SI Privação Material, decorrente da adaptação do SI que suportou o POAPMC no PT 2020, adensando a já referida complexidade.

A AG e as suas estruturas de gestão

A estrutura criada é complexa, abrangendo, além da Comissão Diretiva, seis Unidades transversais (Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional, Unidade de Gestão Financeira e Institucional, Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso, Unidade de Assessorias e Projetos Específicos, Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação e Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica) e cinco Unidades de Gestão Operacionais (Projetos de Emprego e Igualdade, Projetos de Qualificação Inicial, Requalificação de Adultos, Projetos de Inclusão e Serviços e Projetos de Privação Material e das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade).

Desta estrutura ressalta o facto de as unidades de gestão operacional lidarem mais diretamente com as 56 TO do Programa, segundo um modelo de especialização que acompanha em certa medida as prioridades estratégicas, com a especificidade de na parte social duas UG assumirem três prioridades, com a curiosidade da UG Projetos de Privação Material e das Pessoas com Deficiência ou Incapacidade assumir TO de duas prioridades estratégicas, a 4E e a 4F.

Se a composição das UG operacionais não suscita dúvidas de interpretação, dada a sua forte proximidade às prioridades estratégicas do Programa, já a composição das unidades transversais pode suscitar algumas dúvidas de interpretação quanto ao seu âmbito de intervenção. Não é fácil encontrar documentação material que permita identificar sem margem para dúvidas os domínios de intervenção das unidades de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional e de Assessoria e Projetos Específicos, documentação que seria essencial para compreender na sua plenitude o organograma de gestão do Programa. A informação obtida pela equipa de avaliação no grupo focal de discussão com as unidades transversais permitiu superar essa limitação interpretativa: a unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional assume a coordenação geral do programa e o desenvolvimento de estratégias organizacionais (algo de relevante dadas as questões de integração organizacional de três programas do PT2020) e a unidade de Assessoria e Projetos Específicos assume o fornecimento de suporte especializado e gestão de projetos específicos alinhados com os objetivos do programa. Quanto às restantes unidades transversais a legibilidade das suas atribuições é mais clara a partir das suas próprias designações.

A unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional é responsável pela elaboração de manuais de procedimentos, FAQ, etc., tendo de lidar com muitas tipologias com elevadas diferenças de formato,

algumas com custos reais, outras com custos simplificados. Da avaliação de experiência desta unidade emerge o fator crítico do sistema de informação, remetendo para complexas questões de interação com a AD&C, em busca dos esclarecimentos necessários. Enquanto unidade de coordenação, importa assinalar as dificuldades registadas em matéria de contratação pública e capacidade de detetar e agir sob situações de duplo financiamento, fraude e risco.

A unidade de Assessoria e Projetos Específicos assume a relevante articulação com os OI e cabe-lhe a elaboração de regulamentação específica, com o desafio de existirem à data ainda tipologias por regulamentar. A sua intervenção reflete-se na coerência externa do Programa, uma vez que integra um grupo de trabalho com a AD&C e todos os PO Regionais, acompanhando por isso relativamente de perto as questões da articulação e coerência externa. Elabora ainda o plano de avisos.

A unidade de Monitorização e Avaliação, além de registar os já mencionados problemas decorrentes da simultaneidade de encerramento dos programas do PT2020 e o lançamento do PESSOAS 2030 com a sua nova configuração, registam os problemas associados ao sistema de informação, sobretudo no que isso implica em matéria de reporte de indicadores, dada a dificuldade de acesso aos dados de execução física. O problema central resulta do facto dos beneficiários não conseguirem reportar a informação física no Balcão dos Fundos, obrigando a situações de contingência de contacto direto com os beneficiários para depois operar a translação para o sistema.

Este contexto torna obviamente relevante a avaliação de experiência da unidade de Sistemas de Informação e Inovação. Além de alguns problemas registados de falta de autonomia de funcionamento, a questão crítica central é fornecida pelos constrangimentos decorrentes do Sistema de Informação ainda não estar estabilizado devido à dependência que o SI PESSOAS tem obviamente do *front office*. Qualquer alteração feita no *front office* implica ajustamentos no SI do PESSOAS, aos quais se adicionam procedimentos aquisitivos onerosos, muitos morosos e limitações de recursos humanos. Ainda assim, quando a CD da AG é confrontada com a questão da razão de estarem numa situação mista (dependentes do *front office* do Balcão de Fundos e com um SI próprio para gerir o *back office*), considera que foi uma boa decisão, assegurando no futuro benefícios seguros à gestão do Programa. Os problemas complexos de articulação entre o *front office* e *back office*, que implicam a programação de automatismos e mecanismos só suscetíveis de serem gerados com autonomia, estão em vias de resolução progressiva. A CD considera que o SI PESSOAS está baseado no processo e nos automatismos e algoritmos que necessitam, embora reconheça que têm suportado custos acrescidos de consultoria para resolver as contínuas implicações de novas soluções impostas por novas alterações a nível de *front office*. Os custos acrescidos devem-se à necessidade de desenvolvimento de soluções que não estavam inicialmente previstas e que serão geradas a partir de alterações concretizadas ao nível do *front office*. Este fator de insuficiência do sistema de informação atinge a atividade dos próprios OI e tem repercussões significativas nos níveis de pressão de trabalho a que a estrutura de recursos humanos fica sujeita.

Esta avaliação da CD da AG, combinada com a explicitada pelas outras unidades transversais, constitui uma excelente evidência da relevância do problema que o SI representa do ponto de vista de constrangimento neste ciclo inicial de implementação do Programa, o qual, como deve voltar a ser sublinhado, consistiu essencialmente na implementação de áreas de programação de continuidade. Essa avaliação corrobora praticamente todas as referências realizadas às insuficiências do SI noutras QA, dado que essas insuficiências acabam por projetar-se noutras dimensões do funcionamento do PESSOAS 2030.

Refira-se, por fim, que a relativamente baixa importância dos problemas de contencioso jurídico anotada pela unidade transversal respetiva é um bom indicador das características desta fase de implementação do Programa. Embora com perda de capital técnico e necessidade de responder à carga do encerramento dos programas do PT 2020, a baixa intensidade do contencioso nesta fase reflete diretamente o estádio de desenvolvimento do Programa.

A relevância dos OI para a consistência do modelo de gestão

Embora tendo em conta os problemas específicos invocados pelo ISS I.P., pode dizer-se que existe um consenso relativamente alargado sobre a importância do papel exercido pelos OI no modelo de gestão do PESSOAS 2030. Esse consenso alargado abrange a perspetiva das próprias UG operacionais, que mantêm com as entidades beneficiárias uma relação mais próxima e que referem que esse fator de proximidade é o que fundamenta essencialmente a valia do modelo com a participação dos OI.

Tal como já foi oportunamente referido, isso não significa que não se perfilam alguns problemas, sobretudo induzidos porque a intervenção dos OI é realizada no quadro de TO muito específicas e alguns deles combinam o estatuto de OI para essas TO e o de BREPP para outras TO. Esta combinação nem sempre é fácil de concretizar, sendo neste caso de realçar sobretudo as dificuldades transmitidas à equipa de avaliação pelo OI ISS I.P. O ISS I.P. é um dos casos de coexistência do estatuto de OI para as tipologias de CLDS e da privação material (já assumido no PT 2020) com o de BREPP para o caso do MAVI. As situações de constrangimentos transmitidos andam essencialmente em torno dos problemas do sistema de informação que não são os mesmos para a situação de OI e para o estatuto de BREPP. A inexistência de sistema de informação interno para acomodar o estatuto de BREPP no MAVI é considerada uma fortíssima limitação ao lançamento desta medida, mas trata-se de um problema de organização da entidade, à qual aparentemente o Programa é alheio.

A avaliação não recolheu evidência que permita concluir que os problemas concretos suscitados de modo bastante explícito e frontal pelo ISS I.P. sejam extensivos a outras entidades com o estatuto de OI. Existe no testemunho do ISS I.P. alguma subjetividade de apreciação, refletindo provavelmente o processo de adaptação à modalidade de Acordos de Cooperação, que passou a regular a relação com o PESSOAS 2030. Os restantes OI nas suas avaliações de experiência não transmitiram nada de substancialmente convergente com a avaliação do ISS I.P. As questões relativas ao sistema de informação são comuns e não são novidade, mas não revestem a gravidade de constrangimentos atrás assinalados.

Esta questão vista na perspetiva da UG de Projetos da Inclusão e Serviços não adensa as reservas colocadas pelo OI. A UG refere que a não aplicação do MEA às 4 de 20 TO que avançaram em termos de lançamento e implementação talvez tenha penalizado este período. Apenas é referido que a tipologia com maior aumento em termos de procura foi o “Aprendizagem de Língua Portuguesa por Cidadãos Estrangeiros”, inicialmente com 1,5M€, alterado para 4M€ e novamente alterado para 10M€. Estimam também que o peso relevante dos CLDS em termos de recursos financeiro tenderá a ser respondido com as 243 candidaturas em análise e que serão provavelmente aprovadas. Em suma, o testemunho da UG de Inclusão e Serviços não corrobora plenamente a avaliação de experiência do ISS I.P.

5.10 Eficácia QA 10. A implementação do Programa (ritmo de compromisso e de execução física e financeira e qualidade/adequação dos projetos aprovados) até ao momento, em cada uma das áreas de intervenção, permite assegurar o cumprimento das metas e dos objetivos do Programa?

SÍNTESE

Com base na análise realizada, conclui-se que a implementação do Programa apresenta um progresso heterogéneo em termos de compromisso e execução, refletindo desafios e oportunidades distintas em cada prioridade de intervenção. A taxa de execução atual, de cerca de 16%, e a taxa de compromisso de 40% indicam avanços limitados na concretização global das metas, sendo necessário acelerar o ritmo de implementação para alcançar os objetivos definidos.

Um fator crítico identificado foi a dificuldade em obter dados de execução física para todas as TO em execução, decorrente de constrangimentos no sistema de informação, o que dificulta uma monitorização abrangente. Esta limitação que se deveu ao facto de na implementação do SI PT2030 ter sido concedida prioridade ao tratamento dos pedidos de alteração de candidaturas no sistema, implicou a mobilização de processos contingenciais para apurar dados até final de dezembro de 2024, para a maioria dos indicadores referentes a tipologias em execução. Das 10 tipologias em execução com dados apurados, 6 já atingiram ou estão próximas de atingir as metas para 2024, o que demonstra a eficácia do MEA e reforça o potencial de continuidade de ações do PT2020.

Contudo, existe uma parte significativa do programa que apresenta maior incerteza. Das 56 tipologias de operação que compõe o PESSOAS 2030, 17 ainda não têm avisos lançados, e das 37 com avisos lançados, 8 ainda não têm candidaturas aprovadas. Esta realidade representa 44,6% do total de TO que, não conseguirão atingir as metas definidas para 2024.

No que diz respeito à plausibilidade dos mecanismos de transformação de realizações em resultados de acordo com a TdP, a análise indica que, na maioria das tipologias com avisos fechados, esta é média ou alta, o que significa um potencial significativo para o cumprimento dos resultados intermédios do Programa.

Por fim, os indicadores contratualizados estão, em grande parte, alinhados com os objetivos do Programa e orientados para resultados, o que reforça a capacidade do Programa alcançar os seus objetivos. Ainda assim, foram identificadas lacunas pontuais que levaram à proposta de novos indicadores, especialmente de resultado, para otimizar o alinhamento estratégico e a monitorização.

De uma forma geral, a implementação atual do PESSOAS 2030 permitiu o cumprimento das metas intermédias, e mesmo a sua superação para a maioria das tipologias que beneficiaram do MEA e para aquelas de continuidade, num cenário de não alteração das condições de contexto, mas será necessário um esforço concentrado para mitigar o risco de incumprimento nas tipologias que ainda não possuem avisos ou candidaturas aprovadas. O reforço da monitorização, a aceleração dos processos de aprovação e o aperfeiçoamento do sistema de informação são passos essenciais para garantir a concretização das metas e objetivos globais do Programa.

5.11. QA 10.1. Concluir, atendendo ao ritmo de implementação do Programa e dos projetos, sobre o realismo das metas definidas ao nível de cada um dos objetivos específicos do Programa e sobre as perspetivas de atingir essas metas, traduzidas pelos indicadores de realização e resultado. Verificaram-se fatores externos (incluindo custos de contexto) que influenciaram (positiva ou negativamente) o alcance metas dos indicadores de realização? (ver Teoria de Ação)

Até ao final de dezembro de 2024, o PESSOAS 2030 apresentava uma taxa de execução de aproximadamente 16%. Os 62 avisos já lançados (5 ainda abertos) geraram 5.217 candidaturas apresentadas, das quais 3.132 foram aprovadas. Para uma dotação total FSE+ de 5.691M€ foi disponibilizado nos avisos lançados uma dotação total FSE+ de 3.408M€, tendo sido já aprovado um total FSE+ de 2.269M€. Com exceção das prioridades 4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social e a Assistência Técnica, em todas as outras a dotação FSE+ já comprometida ultrapassa os 30%. A taxa de compromisso total situa-se, assim, nos 39,9% destacando-se a prioridade 4C. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer com 58,7% e a prioridade 4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade com 51,4%.

Tabela 7 – Execução por prioridade

Prioridade	Dotação FSE +	Dotação FSE+ Avisos	Valor aprovado FSE+	Taxa de Compromisso	Execução FSE+	Taxa de Execução	Pagamentos FSE+
4A. Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género	765 500 000 €	275 315 000 €	269 186 692 €	35,2%	98 011 274 €	12,8%	123 907 721 €
4B. Mais e melhor qualificação inicial para crescer	2 004 000 000 €	1 277 500 000 €	742 920 572 €	37,1%	421 654 248 €	21,0%	448 795 893 €
4C. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer	734 500 000 €	458 250 000 €	430 931 847 €	58,7%	21 834 411 €	3,0%	51 329 512 €
4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	711 100 000 €	369 325 000 €	101 786 452 €	14,3%	18 779 629 €	2,6%	24 226 424 €
4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade	1 183 541 093 €	814 769 450 €	608 759 165 €	51,4%	337 002 963 €	28,5%	352 314 252 €
4F. Combater a privação material	202 688 335 €	131 454 000 €	89 597 082 €	44,2%	0 €	0,0%	639 429 €
Assistência Técnica	90 000 000 €	81 000 000 €	26 262 289 €	29,2%	5 350 082 €	5,9%	9 281 308 €
TOTAL	5 691 329 428 €	3 407 613 450 €	2 269 444 099 €	39,9%	902 632 607 €	15,9%	1 010 494 539 €

Fonte: PESSOAS 2030. Reporte a 31/12/2024

A taxa de execução alcançada até ao momento é, em grande medida, resultado da existência do MEA que permitiu utilizar a estrutura do POCH e do POISE para lançar concursos com elegibilidade desde 2021, não originando quebra nalgumas tipologias com o arranque do PT2030. No entanto, na implementação já registada existem operações não inseridas no MEA que são também de continuidade.

Quanto ao universo de indicadores de realização e de resultado e respetivo cumprimento da meta intermédia definida para o final de 2024, os dados reportam ao final de dezembro. Os dados apurados revelam que já foram apoiados mais de 430 mil participantes, das quais 49% são homens e 51% são mulheres. Nas tabelas seguintes são apresentados os indicadores de resultado e de realização por prioridade e a situação a 31/12/2024.

Tabela 8 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4A. Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género

Indicador	Realização				% de realização face à meta
	Unidade	Meta 2024	Meta 2029	31/12/2024	
Desempregados, incluindo DLD	N.º	15 000	117 700	26 801	178,7%
Jovens entre os 18 e os 29 anos	N.º	13 400	97 700	16 639	124,2%
Projetos de apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar	N.º	91	228	-	Sem aviso lançado
Raparigas/mulheres e rapazes/homens abrangidos pelas ações de desconstrução dos estereótipos profissionais de género	N.º	22 500	75 000	-	Sem aviso lançado
Resultado					
Participantes com emprego, 6 meses depois de terminada a participação	%	-	79	-	-
Participantes Jovens entre os 18 e os 29 anos com emprego, incluindo uma atividade por conta própria, 6 meses depois de terminada a participação	%	-	75	-	-
Trabalhadores/as que beneficiaram de apoios reforçados para a conciliação entre trabalho e vida familiar	%	-	s/meta	-	Sem aviso lançado
Raparigas/mulheres que no final da participação nas ações de desconstrução dos estereótipos profissionais de género demonstram interesse em estudar e/ou trabalhar nas áreas STEAM ou TIC	%	-	65	-	Sem aviso lançado

Fonte: PESSOAS 2030. Reporte a 31/12/2024

Na Prioridade 4A - Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género, até final de dezembro de 2024 foram lançados 4 avisos que originaram 19 candidaturas, das quais 12 foram aprovadas. Foram executados 98M€ de FSE, o que significa uma taxa de execução de 12,8%.

As TO estágios profissionais e apoios à contratação são de continuidade face ao PT2020 e as metas definidas para 2024 foram já largamente ultrapassadas. Já no que respeita aos indicadores relativos aos projetos de apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar e raparigas/mulheres e rapazes/homens abrangidos pelas ações de desconstrução dos estereótipos profissionais de género o cumprimento da meta definida para 2024 é muito difícil, uma vez que ainda não foi lançado nenhum aviso para as TO que contribuem para estes indicadores.

As metas definidas para os indicadores de resultado relativos às TO estágios profissionais e apoios à contratação estão alinhadas com aquilo que foram os resultados obtidos no âmbito do POISE, ou seja, 70% dos participantes num estágio profissional estavam empregados 6 meses após a participação e 81% dos participantes nos apoios à contratação estavam empregados 6 meses após a participação.

Tabela 9 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4B. Mais e melhor qualificação inicial para crescer

Indicador	Realização				% de realização face à meta
	Unidade	Meta 2024	Meta 2029	31/12/2024	
Participantes apoiados nos cursos profissionais	N.º	105 000	366 000	109 209	104%
Desempregados, incluindo DLD	N.º	4 700	48 000	-	Sem candidaturas aprovadas
Participantes apoiados em bolsas de doutoramento	N.º	2 300	4 200	4 180	181,7%
Participantes apoiados em bolsas de doutoramento em ambiente não académico	N.º	800	2 100	973	121,6%
Resultado					
Diplomados, no tempo próprio, em cursos de formação de dupla certificação	%	-	70	-	-
Empregabilidade ou prosseguimento de estudos seis meses após a conclusão da formação	%	-	65	-	-
Doutoramentos concluídos (no tempo próprio)	%	-	63	-	-

Fonte: PESSOAS 2030. Reporte a 31/12/2024

No âmbito da Prioridade 4B, foram lançados 11 avisos e apresentadas 1.842 candidaturas, das quais 1.424 foram aprovadas com um valor total FSE+ aprovado de 743M€. A taxa de execução era, no final de dezembro de 2024, de 21%.

Na Prioridade 4B, a maioria das TO são de continuidade face ao PT2020, o que permite antever maior realismo nas metas estabelecidas, tendo em conta que são definidas com base no que foi já alcançado no anterior Programa e que não existem importantes alterações de contexto. A TO cursos profissionais beneficiou do MEA, com avisos lançados ainda no decorrer do POCH, o que permite ter já alcançado um número de participantes apoiados que se situa nos 109.209 formandos, revelando uma taxa de realização face à meta definida para 2024 superior a 100%. Existem já dois avisos no contexto do PESSOAS 2030 a registar para financiamento dos anos letivos 2023/24 e 2024/25, já com execução financeira registada, embora ainda sem reporte de execução física. Para a TO formação avançada também já foi apurado o número de participantes apoiados em bolsas de doutoramento que ascendeu aos 4.180, ultrapassando a meta intermédia estabelecida e atingindo quase a meta definida para 2029, assim como o número de participantes apoiados em bolsas de doutoramento em ambiente não académico que se situou nos 973, o que representa 121,6% da meta estabelecida para 2024. A TO Cursos de Aprendizagem ainda não tem candidaturas aprovadas e por essa razão a meta definida para 2024 não foi cumprida, ainda que o facto do IEFP ser BREPP lhe permita obter financiamento desde o início do presente período de programação e dessa forma reportar execução física desde a data de início da formação. Não é por isso impossível o cumprimento da meta, embora a data de reporte do início das formações seja relevante.

Quanto aos indicadores de resultado e tendo em conta os resultados alcançados no POCH em que a percentagem de jovens diplomados em cursos de dupla certificação de nível ISCED 3 se situou nos 69% e que 74% dos jovens que concluíram dos cursos profissionais estavam empregados ou prosseguiram estudos após 6 meses, o grau de realismo das metas estabelecidas é elevado. No caso dos doutoramentos concluídos (no tempo próprio) a meta é mais ambiciosa, uma vez que no POCH foram 53% os que concluíram o doutoramento e que se verificou que muitas vezes o tempo médio de conclusão de doutoramentos tende a ser mais longo que o tempo previsto para a sua conclusão.

Tabela 10 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4C. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer

Indicador	Realização				% de realização face à meta
	Unidade	Meta 2024	Meta 2029	31/12/2024	
Participações em UFCD ou UC	N.º	376 000	2 766 500	-	-
Participantes apoiados nos Centros Qualifica	N.º	202 000	700 000	108 449	13,9%
Resultado					
Participações certificadas em UFCD ou UC	%	-	91	-	-
Adultos apoiados nos Centros Qualifica em processo RVCC ou certificados decorrente desse processo	%	-	90	-	-

Fonte: PESSOAS 2030. Reporte a 31/12/2024

Até ao final de dezembro de 2024, foram apresentadas 1.654 candidaturas, das quais 1. 054 dizem respeito às FMC, 447 aos CQ, 32 à TO Vida Ativa Emprego Qualificado e 69 à formação continua de docentes, formadores e outros agentes de educação profissionais do sistema. Já foram aprovadas 859 candidaturas de CQ, FMC e Vida Ativa, com um investimento total FSE elegível de 431M€.

Nesta prioridade 4C - Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer, composta por 7 tipologias, existiam no final de dezembro 2 tipologias de operação ainda sem aviso lançado - Formação de profissionais do setor da saúde e Sistema de antecipação e adequação de competências para o emprego – e duas tipologia com aviso lançado, com candidaturas apresentadas mas ainda sem candidaturas aprovadas - Cursos de Especialização Tecnológica (CET) e Formação contínua de docentes, formadores e outros agentes de educação profissionais do sistema. Globalmente, estaremos a falar de 80 candidaturas submetidas com um valor de fundo solicitado de fundo de cerca de 54M €

O PESSOAS 2030 apoiou até ao final de dezembro de 2024 108.449 pessoas nos CQ, valor que ainda está aquém da meta estabelecida para 2024, representando 53,7% de taxa de sucesso. Para as restantes TO ainda não existem valores apurados, sendo que no caso das FMC as candidaturas aprovadas foram decididas, na sua maioria, no último semestre de 2024, o que permite antever o não cumprimento da meta definida para 2024. Deve, entretanto, sublinhar-se que não estão ainda registados os apoiados nas operações ao abrigo do último aviso publicado, já no âmbito do PESSOAS 2030, constando apenas os das operações MEA. Embora considerando que as candidaturas aprovadas foram decididas sobretudo no último semestre de 2024 e algumas já este ano, não tenham ainda execução física, não se atingindo assim a meta para 2024, estima-se que integrando as candidaturas aprovadas e ainda a aprovar no novo aviso a publicar, que o cumprimento da meta para 2029 possa ser atingida, tendo principalmente em consideração os compromissos/metas assumidas pelos beneficiários com operações aprovadas.

Tabela 11 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social

Indicador	Realização				% de realização face à meta
	Unidade	Meta 2024	Meta 2029	31/12/2024	
Participantes apoiados em formações de base qualificante	N.º	21 000	75 000	5 661	27% (só CEF)
Participantes com deficiência	N.º	3 600	25 400	-	Sem candidaturas aprovadas
Participantes em ações de trabalho socialmente necessário	N.º	6 200	36 300	9.113	147%
Participantes de origem estrangeira em ações de formação de português	N.º	1 300	13 130	-	-
Resultado					
Diplomados, no tempo próprio, em formações de base qualificante	%	-	70	-	-
Participantes com deficiência e incapacidade certificados no final da formação	%	-	77	-	-
Participantes em ações de trabalho socialmente necessário empregados 6 meses depois de terminada a participação	%	-	35	-	-
Participantes de origem estrangeira certificados em ações de formação de português	%	-	80	-	-

Fonte: PESSOAS 2030. Reporte a 31/12/2024

São 16 as TO que compõe a prioridade 4D - Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social, das quais 8 tipologias já têm avisos lançados. Até final de dezembro de 2024, foram apresentadas 929 candidaturas, das quais 387 já foram aprovadas com um valor total FSE aprovado de cerca de 102M€ que representa uma taxa de compromisso de 14,3%.

Quanto aos indicadores de resultado e respetivas metas definidas, existem valores relativos ao número de participantes em cursos CEF, que no final de dezembro de 2024, ascendiam aos 5.661 participantes, valor que representa 27% da meta intermédia. No entanto, para a meta definida também contribuem os participantes apoiados em cursos EFA, tipologia para a qual ainda não existem candidaturas aprovadas. Existem também valores apurados para o número de participantes em ações de trabalho socialmente necessário que, no final de dezembro, se situava nos 9.113, valor que já ultrapassa a meta definida para 2024.

As metas intermédias dificilmente serão atingidas, uma vez que, à exceção da tipologia CEF que beneficiou do MEA, e também da TO Ações do Mercado Social de Emprego (MSE) que já tem valores apurados, todas as outras TO ou não têm candidatura em execução ou se têm o período de execução é ainda curto. Na TO - Aprendizagem da língua portuguesa por cidadãos estrangeiros, a procura foi superior ao esperado, ultrapassando a dotação inicialmente prevista, apresentando uma taxa de compromisso de 110,1%, pelo que é expectável que as metas definidas possam ser superadas.

Tabela 12 – Indicadores de realização e resultado Prioridade 4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade

Indicador	Realização				% de realização face à meta
	Unidade	Meta 2024	Meta 2029	31/12/2024	
Inativos (Estudantes desfavorecidos apoiados pela ação social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7)	N.º	165 000	500 000	182 853	110,8%
Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas pelo PRA	N.º	558	558	571	102,3%
Alunos com dificuldades de aprendizagem abrangidos pelo PRA	N.º	1 325 000	1 325 000	1 277 519	96,4%
Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas por intervenções com vista à redução do abandono escolar e à melhoria do sucesso educativo (TEIP)	N.º	82	82	82	100%
Crianças e alunos dos agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidos em TEIP	N.º	86 000	86 000	84 304	98%
Projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais apoiados	N.º	131	219	80	61,1%
Atendimentos especializados a pessoas migrantes	N.º	220 000	1 130 000	-	-
Projetos de Desenvolvimento Social e Comunitário apoiados	N.º	185	370	113	61,1%
Resultado					
Bolseiros de Ação Social do Ensino Superior que concluíram o curso no tempo próprio	%	-	73	-	-
Redução da Retenção e desistência nos Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas pelo PRA	%	-	8	-	-
Participantes em ações de trabalho socialmente necessário empregados 6 meses depois de terminada a participação	%	-	35	-	-
Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas por projetos específicos de combate ao insucesso e ao abandono (TEIP) que progrediram em termos de insucesso ou abandono	%	-	75	-	-
Projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais concluídos	%	-	95	-	-
Utentes satisfeitos com a informação prestada nos atendimentos	%	-	85	-	-
Projetos de desenvolvimento social e comunitário concluídos	%	-	95	-	-

Fonte: PESSOAS 2030. Reporte a 31/12/2024

Até ao final de dezembro de 2024, foram aprovadas 310 candidaturas de 10 TO, com um investimento total aprovado (FSE+) de cerca de 609M€, dos quais 337M€ já foram executados, o que reflete uma taxa de execução de 28,5%. Ainda existem 5 TO sem avisos lançados e 2 sem candidaturas aprovadas. A análise dos indicadores de realização revela que no âmbito da TO - Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (PRA) foram já abrangidos 571 agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, valor que ultrapassa a meta estabelecida para 2024 e foram abrangidos 1.277.519 alunos com dificuldades de aprendizagem, valor que representa 96,4% da meta intermédia definida.

Também no caso dos TEIP, uma medida de continuidade do PT2020, o número de agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas abrangidos por este apoio corresponde ao número estabelecido como meta a alcançar até ao final do Programa. O número de crianças e alunos dos agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidos em TEIP revelam uma dinâmica segura de cumprimento da meta, 98%.

As bolsas de ensino superior para alunos carenciados são igualmente uma medida de continuidade que já tem 70% da dotação FSE+ comprometida nos 4 avisos lançados, e que permitiu apoiar pela ação social no ensino superior nos níveis ISCED 5, 6 e 7, até ao final de dezembro de 2024, 182.853 estudantes, valor que representa 110,8% da meta intermédia.

Aquém da meta estabelecida para 2024 está o número de Projetos de Desenvolvimento Social e Comunitário apoiados, foram 113 até 31/12/2024 o que revela o não cumprimento da meta definida para 2024, assim como o número de projetos de diversificação, que foram 80 para uma meta de 131.

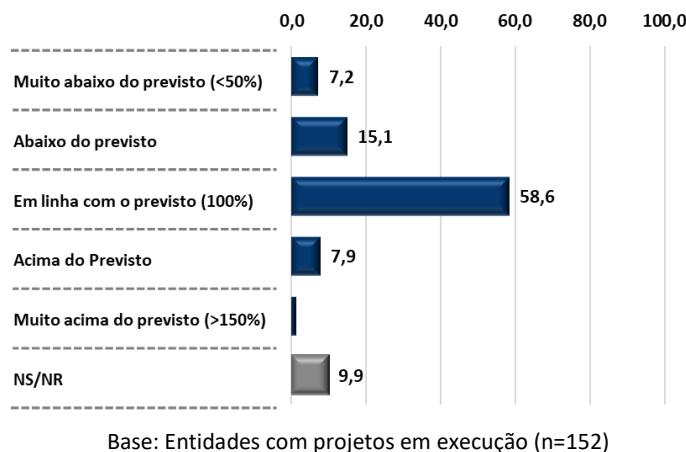
Na prioridade 4F- Combater a privação material, constituída por 4 TO, foram lançados 2 avisos que resultaram em 136 candidaturas todas elas aprovadas. As 2 TO com avisos lançados somam um total de valor FSE aprovado de 89,6M€ que representa uma taxa de compromisso superior a 100% nas duas TO.

Não existem metas definidas para as TO que constituem esta prioridade de intervenção, nos termos do estabelecido na regulamentação comunitária aplicável.

Por último, e no que respeita à assistência técnica que permite o funcionamento da AG assim como a gestão delegada nos OI tem um custo total FSE elegível aprovado de 26M€, com 4 candidaturas aprovadas, de 5 apresentadas, até ao final de dezembro de 2024 com uma taxa de compromisso de 29,2%.

Os resultados da inquirição revelam que na opinião de 58,6% das 152 entidades com projetos em execução que responderam ao inquérito o desenvolvimento da operação aprovada está em linha com o previsto, percentagem que sobe para 66,7% nas operações relativas à Prioridade 4A, sendo mais baixa (50%) na Prioridade 4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social. Ainda assim, para cerca de 22% dos inquiridos o desenvolvimento do projeto até ao momento está abaixo do previsto ou muito abaixo do previsto.

Figura 4 – Como avalia o desenvolvimento da operação aprovada até ao momento? (%)



Base: Entidades com projetos em execução (n=152)

Questionados sobre os fatores críticos que surgiram durante a operação do projeto os mais referidos estão relacionados com a demora na aprovação do projeto e com os constrangimentos associados ao Balcão dos Fundos que impossibilita a inserção de pedidos de pagamento.

5.12. QA 10.2. Concluir sobre se as ações elegíveis/ e projetos aprovados no âmbito de concursos lançados pelo PESSOAS 2030 vão ao encontro dos objetivos e resultados intermédios (TdP) do PESSOAS 2030. Que opções alternativas poderiam ser equacionadas para ganhos de eficácia?

Até ao final de dezembro de 2024, e considerando as TO das Prioridades 4A, 4B, 4C e 4D, 33 das 51 TO que compõem essas tipologias, ou seja, cerca de 65% tinham avisos fechados. A dotação FSE comprometida nesses avisos representa aproximadamente 56% da dotação FSE+ total.

Na tabela seguinte é feita uma análise por TO com aviso fechado, tendo em consideração os objetivos definidos no aviso, da plausibilidade do mecanismo de transformação de realizações em resultados intermédios (de acordo com a TdP) ocorrer e dessa forma aferir o contributo de cada TO para a concretização dos objetivos e resultados intermédios do PESSOAS 2030.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
4A. Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género	ESO4.1 Acesso ao emprego ESO4.3 Conciliação profissional e familiar e igualdade de género	Estágios profissionais	Complementar e desenvolver as competências dos desempregados, nomeadamente de jovens, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade, através de experiência prática em contexto de trabalho; Apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho; Promover o conhecimento sobre novas formações e competências junto das empresas e promover a criação de emprego em novas áreas; Apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da estrutura produtiva.	Ao permitirem experiência prática em contexto real os estágios facilitam a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho e a aquisição de competências socioprofissionais	Elevada, mas depende da qualidade dos estágios e da sua ligação com áreas de grande procura
		Apoios à contratação	Prevenir e combater o desemprego; Fomentar a criação líquida de postos de trabalho; o Incentivar a inserção profissional de públicos com maior dificuldade de integração no mercado de trabalho; o Promover a melhoria e a qualidade do emprego, incentivando vínculos laborais mais estáveis; Fomentar a criação de postos de trabalho localizados em territórios do interior, de forma a reduzir as assimetrias regionais	Os incentivos financeiros e fiscais dados às empresas reduzem os custos iniciais de contratação e incentivam as empresas a expandir e contratar novos trabalhadores, a reter talentos, combatendo a precariedade	Elevada com eficácia comprovada na integração de jovens no mercado de trabalho, sobretudo desempregados de longa duração e com níveis de habilitação inferiores. Contributo para a redução da taxa de jovens NEET.

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Capacitação dos parceiros sociais da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS)	Um melhor exercício das suas responsabilidades nos domínios da política de emprego e da política social, do diálogo social europeu, bem como para a concretização dos objetivos do FSE+, nos termos previstos no Tratado da União Europeia, em particular para o objetivo específico que mais diretamente contribui; Contribuir para a dinamização de um mercado de trabalho mais inclusivo, capaz de elevar a produtividade e as condições de trabalho; Contribuir para uma melhor concertação tripartida entre o Governo e os parceiros sociais, com vista à regulamentação das relações de trabalho, à definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego, de formação profissional e de proteção social; Promover o trabalho em rede, a nível nacional e europeu, bem como ações que reforcem o seu papel na melhoria das condições de trabalho e no funcionamento do mercado, promovendo análises, estudos, códigos de ética e de boas práticas.	A formação técnica e organizacional dos parceiros da CPCS, integrada com práticas colaborativas e redes de suporte, fortalece a capacidade de implementar políticas inclusivas e eficazes, enquanto facilita a promoção de práticas inovadoras no mercado de trabalho, reduzindo barreiras estruturais de inclusão laboral	Plausível, dependendo da adesão dos parceiros e dos efeitos das ações de capacitação na atividade dos parceiros.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
4B. Mais e melhor qualificação inicial para crescer	ESO4.6 Acesso à educação e formação	Cursos Profissionais	Desenvolver competências sociais, científicas e profissionais necessárias ao exercício de uma atividade profissional, permitindo a obtenção do nível 4 da QNQ, integrando uma forte componente de formação em contexto de trabalho em estreita articulação com o tecido económico e disponibilizando ofertas ajustadas aos jovens que procuram um ensino mais prático e técnico	Os cursos profissionais incluem uma componente prática e FCT, o que oferece aos alunos uma visão concreta sobre o que esperar de diferentes carreiras. Esta experiência prática ajuda os estudantes a tomar decisões mais informadas sobre o seu futuro profissional, com base em experiências reais. A abordagem prática, orientada para o MT, a flexibilidade de métodos de ensino e avaliação contribui para que mais estudantes se mantenham no sistema de ensino e melhorem os seus resultados.	Elevada. Os cursos profissionais, quando alinhados às necessidades locais, aumentam a empregabilidade dos jovens. O facto de incluírem uma formação em contexto de trabalho melhora significativamente a transição para o mercado de trabalho
		Cursos de Aprendizagem	O reforço dos níveis de qualificação de jovens e adultos, com vista à melhoria da empregabilidade e integração ou reintegração no mercado de trabalho, bem como ao prosseguimento de estudos, nomeadamente de nível superior; Promover o potencial formativo em contexto de trabalho, através da participação ativa das empresas e de outras entidades empregadoras no processo formativo, assumindo-as como entidades de apoio à alternância, nos termos da regulamentação aplicável; Desenvolver e consolidar as aprendizagens de qualidade dos jovens e adultos; Aproximar progressivamente os jovens e adultos do mercado de trabalho através da experiência prática de formação em contexto de trabalho.	Os cursos de aprendizagem, baseados em modelos de alternância entre formação em sala e experiência prática em contexto laboral, promovem o desenvolvimento de competências técnicas e comportamentais, acelerando a transição para o emprego.	Elevada - Modelos de formação em alternância têm sido amplamente reconhecidos como eficazes para preparar jovens para o mercado de trabalho, especialmente em setores técnicos e industriais.

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Formação Avançada	<p>Facilitar o acesso e a conclusão deste ciclo de estudos. Incentivar a qualificação e a integração dos investigadores em instituições não académicas. Acelerar a trajetória já registada de aumento dos doutorados noutros setores para além do ensino superior, incluindo centros de transferência de tecnologia, empresas e redes internacionais de investigação.</p> <p>Reforçar a base de recursos humanos altamente qualificados necessária para aproximar PT dos seus pares europeus no que concerne o n.º de doutorados na população ativa, garantindo o desenvolvimento do sistema de I&I&D.</p> <p>Promover a empregabilidade dos doutorados e o ajustamento entre as competências adquiridas e a atividade profissional desempenhada. Fomentar a participação dos empregadores em redes de produção, partilha e aplicação de conhecimento. Impulsionar a capacidade científica e tecnológica reconhecida internacionalmente.</p> <p>Incrementar a empregabilidade e a relevância das competências adquiridas, associando a modernização da formação doutoral à promoção da interdisciplinaridade, do envolvimento de empregadores e do desenvolvimento de capacidades e competências.</p> <p>Fortalecer as condições de base para a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação</p>	<p>A formação avançada, desenvolvida em colaboração com o setor não académico, promove a aquisição de competências técnicas e práticas ajustadas às necessidades do mercado, facilitando a empregabilidade de doutorados e contribuindo para a inovação nas empresas.</p>	<p>Plausível. Doutorados em ambientes não académicos trazem inovação e competitividade às empresas. Mas eficácia está dependente da existência de uma procura sustentável por doutorados no mercado não académico e a disponibilidade de empregadores para colaborar em parcerias estratégicas</p>

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação	Reforçar o acesso a serviços de apoio e de orientação educativa, assegurando o acompanhamento do aluno, individualmente ou em grupo, ao longo do processo educativo, bem como apoiar o desenvolvimento do sistema de relações interpessoais na comunidade escolar e entre esta e a sua envolvente social, contribuindo para a igualdade de oportunidades, para a promoção do sucesso educativo e para a aproximação entre a família, a escola e o mercado de trabalho.	O diagnóstico precoce de dificuldades de aprendizagem, aliado ao fortalecimento do apoio psicopedagógico e à orientação escolar e profissional, permite agir de forma preventiva contra o abandono escolar precoce e o absentismo, promovendo escolhas informadas e adequadas ao futuro académico e profissional dos jovens	Elevada. Estudos mostram que serviços de orientação melhoram a adequação das escolhas formativas e reduzem a taxa de abandono escolar
4C. Mais e melhor (re)qualificação de adultos para crescer	ESO4.7 Aprendizagem ao longo da vida	Formações Modulares Certificadas	Aprofundar as competências dos adultos, tendo em vista o exercício de uma ou mais atividades profissionais, uma melhor adaptação às mudanças tecnológicas e organizacionais e o reforço da empregabilidade; Promover a realização e a certificação de unidades de competência (UC) e/ou de unidades de formação de curta duração (UFCD) com finalidade e duração flexíveis e adaptadas às necessidades e disponibilidade do adulto, num contexto de aprendizagem ao longo da vida; Possibilitar a conclusão de qualificações incompletas previamente obtidas através de outras modalidades de educação e formação do SNQ ou de processos de RVCC; Permitir a realização e a certificação de percursos de formação de curta e média duração, previamente organizados, de modo a dar uma resposta com coerência e relevância para o mercado de trabalho;	As formações em formato modular, de curta duração, com certificação progressiva, capitalização de unidades e alinhamento com diagnósticos territoriais, promovem maior participação de adultos e garantem competências ajustadas às necessidades locais e ao mercado de trabalho.	Elevada. A modularidade, a curta duração e certificação progressiva são amplamente reconhecidas como estratégias eficazes para aumentar a adesão e flexibilidade.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
			Responder às necessidades de formação do mercado de trabalho, nomeadamente as identificadas pelos centros especializados em qualificação de adultos, decorrente do diagnóstico realizado, incluindo a análise efetuada no âmbito das Comissões de Avaliação e Certificação (CAC), bem como da formação complementar prevista nos processos RVCC, de acordo com a legislação aplicável.		
		Vida Ativa Emprego Qualificado	Promover uma oferta formativa no sentido de reforçar a qualidade e a celeridade das medidas ativas de emprego para desempregados, em particular a qualificação profissional e potenciar um regresso mais sustentado ao mercado de trabalho, através do desenvolvimento de percursos de formação modular, com base em UFCD ou em UC, tendo como referência o CNQ e de formação prática em contexto de trabalho (FPCT)	Percursos formativos modulares, combinados com formação prática em contexto de trabalho e processos de RVCC ajustados às necessidades individuais e do mercado permitem aumentar a empregabilidade, promover a aprendizagem ao longo da vida e facilitar o regresso sustentável ao mercado de trabalho.	Elevada. A modularidade, a curta duração e certificação progressiva são amplamente reconhecidas como estratégias eficazes para aumentar a adesão e flexibilidade.

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC (Centros Qualifica)	Mobilizar adultos para processos de ALV, sobretudo os menos qualificados (sem o nível básico ou secundário completos e/ou sem uma qualificação profissional e com percursos de qualificação incompletos, incluindo profissionais); garantir a orientação para percursos individuais de qualificação e acompanhar a implementação dos mesmos; desenvolver processos de RVCC com base nos referenciais de competências escolares e/ou profissionais integrados no CNQ, que podem conduzir à obtenção de uma certificação escolar, profissional ou ambas, podendo esta ser total ou parcial	Em contextos de baixos níveis de qualificação e exclusão do mercado de trabalho, a combinação de orientação personalizada, percursos formativos flexíveis e reconhecimento de competências promove a mobilização e participação dos adultos, permitindo-lhes adquirir competências escolares e/ou profissionais ajustadas às suas necessidades e às exigências do mercado, resultando em certificações valorizadas para empregabilidade e inclusão.	Plausível, mas depende de diagnósticos precisos, da capacidade dos centros de mobilização e resposta a adultos com necessidades de (re) qualificação, da valorização das certificações pelos empregadores e da acessibilidade e qualidade dos percursos formativos para garantir empregabilidade e inclusão.
		Formação contínua de docentes, formadores e outros agentes de educação profissionais do sistema	Promover a qualificação dos formadores, professores e outros agentes de educação e profissionais do sistema; Garantir a satisfação das prioridades formativas dos AE e ENA, tendo em vista a concretização dos seus projetos educativos e curriculares e a melhoria da sua qualidade e eficácia; Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino e dos resultados da aprendizagem dos alunos e formandos, combatendo o insucesso e o abandono da formação antes da sua conclusão; Estimular a partilha de conhecimentos e capacidades orientada para o desenvolvimento profissional dos docentes, formadores e de outros agentes de educação e profissionais do sistema.	Em contextos de necessidade de melhoria da qualidade educativa e combate ao insucesso escolar, a formação contínua de docentes e outros profissionais do sistema, focada em áreas prioritárias como competências digitais e educação inclusiva, promove o desenvolvimento profissional, resultando em práticas pedagógicas mais eficazes e na melhoria dos resultados dos alunos.	Plausível. A formação contínua, quando focada em áreas prioritárias como competências digitais e educação inclusiva, tem respaldo na investigação como catalisadora de práticas pedagógicas mais eficazes e na melhoria dos resultados dos alunos.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	ESO4.8 Inclusão ativa e empregabilidade	Cursos de educação e formação de jovens (CEF)	Aumentar o sucesso escolar e reduzir o abandono, melhorando a qualidade e eficiência do sistema de educação e de formação e das condições de aprendizagem ao nível da educação pré-escolar, do ensino básico e secundário	Em contextos de insucesso escolar e risco de abandono precoce, a combinação de formação prática e teórica, orientada para o desenvolvimento de competências académicas e profissionais, promove a inclusão social, a empregabilidade e a continuidade de estudos, mas pode reforçar desigualdades se não for integrada a estratégias mais amplas de inclusão e requalificação.	Elevada. Estas ofertas formativas conseguem reduzir o abandono escolar e melhorar as qualificações dos alunos, especialmente os mais vulneráveis, desde que sejam acompanhadas de recursos adequados, estratégias de inclusão abrangentes e uma percepção positiva por parte da sociedade e empregadores.
		Cursos de educação e formação de adultos (EFA)	Permitir o acesso e a melhoria das competências de base dos adultos com baixos níveis de qualificação ou fortemente desajustadas, abrangendo designadamente os que detêm qualificações inferiores ao ensino secundário; Responder às necessidades específicas de qualificação de adultos com baixas e muito baixas qualificações, nomeadamente sem o ensino básico; Constituir uma resposta aos adultos que se encontram em risco do desemprego ou afastados do mercado de trabalho; Possibilitar a obtenção de uma qualificação de dupla certificação adaptada às necessidades dos adultos e com relevância para o mercado de trabalho; Promover a formação e o desenvolvimento de competências profissionais e relacionais, tendo em vista o exercício de uma atividade profissional, uma melhor adaptação às mudanças tecnológicas e organizacionais e o reforço da empregabilidade, incluindo numa lógica	Em contextos de baixos níveis de qualificação e exclusão social, a combinação de percursos de dupla certificação, com formação modular flexível e alinhada ao mercado de trabalho, promove a participação de adultos, permitindo-lhes adquirir competências escolares e/ou profissionais ajustadas às suas necessidades e aumentar a sua empregabilidade e inclusão	Elevada. A combinação de percursos de dupla certificação, ajustados às necessidades dos adultos e às exigências do mercado de trabalho, promove, para além da qualificação e empregabilidade, a inclusão social, o reforço da cidadania e a capacidade de adaptação às transformações tecnológicas e organizacionais, como evidenciado por estudos nacionais e internacionais. Mas importa garantir a qualidade pedagógica, a valorização por parte dos empregadores e o alinhamento com as necessidades do mercado de trabalho para maiores ganhos de eficácia.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
			de reconversão profissional; Promover o desenvolvimento de competências para a integração social, com vista à inclusão ativa e adaptação às mudanças tecnológicas e organizacionais, o reforço das condições de cidadania e da empregabilidade		
		Ações do Mercado Social de Emprego (MSE)	Promover a empregabilidade de pessoas em situação de desemprego, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho; Fomentar o contacto dos desempregados com outros trabalhadores e atividades, evitando o risco do seu isolamento, desmotivação e marginalização; A satisfação de necessidades sociais ou coletivas, em particular ao nível local ou regional.	Em contextos de afastamento do mercado de trabalho, ações integradas de qualificação, atividades socialmente úteis e mediação para grupos vulneráveis promovem o desenvolvimento de competências socioprofissionais e a inclusão ativa, facilitando a transição para o mercado de trabalho e reduzindo o risco de exclusão social.	Plausível. A combinação de atividades socialmente úteis, qualificação e acompanhamento personalizado, em contextos de exclusão do mercado de trabalho, tem demonstrado potencial para reduzir o isolamento social e melhorar competências socioprofissionais. No entanto, a sua eficácia depende de pressupostos fundamentais, como o alinhamento com as necessidades do mercado e o envolvimento ativo dos beneficiários e empregadores, enquanto riscos como a percepção estigmatizante das ações e a falta de articulação política podem comprometer os resultados esperados.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade	Potenciar a empregabilidade das PCDI, dotando-as de conhecimentos e competências que habilitem ao ingresso, reingresso ou permanência no mercado de trabalho, bem como progredir profissionalmente de forma sustentada; potenciar a progressão escolar e a qualificação profissional, visando uma efetiva inclusão e permanência das PCDI no mercado de trabalho, adequando as ofertas formativas e abrindo perspetivas de integração profissional ajustadas às necessidades deste grupo específico, reforçando as suas competências laborais, relacionais e pessoais.	Em contextos de exclusão do mercado de trabalho, a combinação de ações de qualificação, mediação e acompanhamento adaptadas às necessidades de PCDI promovem a aquisição de competências profissionais, facilitando a transição para emprego em mercado aberto e reforçando a inclusão social e económica.	Elevada. Ações de qualificação, combinadas com mediação e acompanhamento adaptados às necessidades específicas de PCDI, promovem resultados positivos na aquisição de competências e inclusão no mercado de trabalho. A personalização das intervenções e o apoio pós-colocação têm-se mostrado fundamentais para superar barreiras como a falta de acessibilidade e os preconceitos dos empregadores. No entanto, a efetividade do mecanismo depende de pressupostos críticos, como a colaboração ativa dos empregadores
		Aprendizagem da língua portuguesa por cidadãos estrangeiros	Desenvolvimento dos pré-requisitos essenciais ao desenvolvimento das competências sociais e profissionais, que potenciem a sua empregabilidade e o reforço das oportunidades para a sua integração socioprofissional e cultural dos cidadãos estrangeiros, contribuindo para a prevenção da discriminação em função da origem, bem como para a igualdade, o acolhimento e a inserção de migrantes que se fixem em Portugal.	Em contextos de migração e integração socioprofissional, ações de aprendizagem da língua portuguesa (PLA), combinadas com formação sobre direitos e deveres, promovem competências linguísticas e sociais que facilitam a inclusão e a empregabilidade de cidadãos estrangeiros.	Plausível. Existem evidências que associam competências linguísticas à inclusão social e empregabilidade. Contudo, a eficácia depende de metodologias adaptadas, acessibilidade equitativa e integração com políticas de empregabilidade
		Capacitação para a inclusão	Promover a capacitação de grupos vulneráveis, desenvolvendo competências de natureza pessoal e social básicas, que se assumem como críticas para a (re)inserção social e profissional.	Em contextos de vulnerabilidade social e afastamento do mercado de trabalho, ações de capacitação baseadas em educação não formal, proximidade territorial e parcerias locais desenvolvem competências pessoais e sociais, promovendo a reintegração social e profissional de jovens e outros grupos vulneráveis	Plausível. A articulação de ações de capacitação com proximidade territorial, parcerias locais e metodologias de educação não formal demonstra plausibilidade ao abordar diretamente as barreiras sociais e profissionais enfrentadas por grupos vulneráveis, designadamente jovens NEET, desde que acompanhadas por

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Ações de sensibilização e campanhas	Promover a igualdade de oportunidades e de género, a desconstrução de preconceitos, o diálogo intercultural e inter-religioso, a inclusão de comunidades em situações de vulnerabilidade, bem como a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho, igualdade de tratamento das pessoas com deficiência e ou incapacidade, o combate às discriminações, à violência doméstica e de género e ao tráfico de seres humanos, mediante uma estratégia de sensibilização das populações e instituições.	Em contextos de desigualdades e preconceitos, campanhas de sensibilização bem desenhadas e amplamente divulgadas promovem o reconhecimento das discriminações, desconstrução de preconceitos e valorização da igualdade, gerando mudanças nas percepções e comportamentos sociais	recursos sustentáveis e suporte contínuo Plausível. Campanhas bem estruturadas, com uso estratégico de medias sociais e tradicionais, ampliam a conscientização pública sobre desigualdades e violência. A colaboração com stakeholders locais e a personalização das mensagens são essenciais para garantir eficácia.
		Capacitação dos parceiros da economia social do Conselho Nacional da Economia Social (CNES)	Apoiar a realização de ações destinadas a promover a capacitação institucional das organizações da economia social membros do CNES, na área da inovação e do empreendedorismo social, potenciando as boas práticas a nível nacional e internacional; Criar plataformas web que permitam a gestão e partilha de dados das organizações da economia social membros do CNES; Reforçar a capacidade institucional, promovendo um trabalho em rede, a nível nacional e europeu, promovendo análises, estudos e boas práticas; Implementar soluções inovadoras no âmbito da economia social que visem uma melhor gestão e sustentabilidade das organizações	A capacitação das organizações da economia social reforça a sua capacidade de diagnosticar, implementar e avaliar respostas eficazes, promovendo maior impacto social e contribuindo para o fortalecimento do setor em contextos locais e nacionais.	Plausível. Estudos demonstram que melhorias nas competências organizacionais aumentam a eficácia das respostas sociais e promovem maior impacto nos territórios, desde que haja recursos sustentáveis e articulação com políticas públicas.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade	ESO4.11 Acesso a serviços de qualidade	Bolsas de ensino superior para alunos carenciados	Promover o alargamento da base social de recrutamento do ensino superior e contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior; contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso a estudantes provenientes de famílias carenciadas; Prevenir o abandono escolar e promover o regresso de estudantes do ensino superior	Em contextos de desigualdade no acesso ao ensino superior, o apoio financeiro através de bolsas de estudo e apoios à mobilidade reduz barreiras económicas e territoriais, promovendo a inclusão social, o sucesso académico e a permanência no sistema educativo	Plausível. As evidências apontam que a atribuição de bolsas e apoios financeiros é eficaz na redução das desigualdades no acesso ao ensino superior, promovendo o sucesso académico e a inclusão social, especialmente quando ajustada às necessidades territoriais e de grupos vulneráveis
		Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (PRA)	Investir nas condições conducentes à melhoria da qualidade, da eficácia e da eficiência do sistema de educação e de formação	Em contextos de desigualdades educativas acentuadas pela pandemia, o reforço de recursos e estratégias locais adaptadas às necessidades dos alunos, com foco em competências básicas e emocionais, promove a recuperação das aprendizagens, reduzindo riscos de insucesso e abandono escolar.	Plausível. Estratégias adaptadas e focadas nas necessidades locais, apoiadas por recursos direcionados, têm elevada probabilidade de recuperar aprendizagens e reduzir desigualdades educativas exacerbadas pela pandemia, desde que acompanhadas de monitorização contínua e suporte adequado às escolas.
		Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	A qualidade da aprendizagem e dos resultados escolares dos alunos; A redução do abandono, absentismo e indisciplina dos alunos; A transição da escola para a vida ativa; A Intervenção da escola como agente educativo e cultural central na vida das comunidades em que se insere.	Em contextos de pobreza, exclusão social e diversidade cultural, a combinação de estratégias educativas adaptadas, metodologias interdisciplinares e capacitação de agentes escolares promove a recuperação das aprendizagens, a redução do abandono escolar e a inclusão social	Elevada. A combinação de estratégias educativas adaptadas, articulação local e capacitação de agentes escolares é altamente plausível para promover a inclusão e reduzir o abandono escolar em territórios desfavorecidos, desde que acompanhada por recursos adequados e uma implementação equitativa.

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Modelo de Apoio à Vida Ativa Independente	Disponibilização de um serviço especializado de assistência pessoal de apoio a PCDI para a realização de atividades que, em razão das limitações decorrentes da interação com as condições do meio, estas não conseguem desenvolver por si próprias, de forma a terem uma vida com autonomia, contribuindo desta forma para a sua autodeterminação.	Em contextos de exclusão e dependência funcional, a assistência pessoal adaptada às necessidades das PCDI promove a autonomia, a autodeterminação e a inclusão social, reduzindo a institucionalização e melhorando a qualidade de vida.	Plausível. As evidências suportam que serviços personalizados de assistência pessoal promovem autonomia, inclusão e qualidade de vida, embora o sucesso dependa de financiamento adequado, formação de assistentes e monitorização contínua.
		Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM)	Apoiar a mediação intercultural efetuada no âmbito das Lojas AIMA.	Em contextos de vulnerabilidade migrante, a existência de estruturas de atendimento e apoio especializado, com informação acessível e parcerias comunitárias, promove a integração socioeconómica e cultural, garantindo acesso equitativo a direitos e serviços.	Plausível. A evidência mostra que o acesso a serviços multilingüísticos, parcerias comunitárias e atendimento especializado contribui significativamente para a integração social e econômica dos migrantes, embora dependa de financiamento adequado e coordenação eficaz entre stakeholders.
		Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e de violência de género	Dar resposta aos objetivos das políticas públicas no âmbito da cidadania, da promoção e defesa da igualdade de género e de combate à violência doméstica e de género, constantes da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 "Portugal + Igual" e dos respetivos planos de ação.	Em contextos de violência e vulnerabilidade, a combinação de atendimento especializado, teleassistência, acolhimento de emergência e ações de capacitação promove a proteção imediata e a autonomização das vítimas, assegurando sua integração social e prevenção de novas situações de violência.	Plausível. A combinação de serviços especializados, atendimento de emergência e teleassistência demonstra elevada plausibilidade na proteção imediata e no empoderamento sustentável das vítimas, especialmente quando integrada a estratégias de prevenção e inclusão social. No entanto, lacunas na acessibilidade, desigualdade territorial e estigmatização continuam a limitar o impacto dessas iniciativas, sendo necessárias ações específicas para assegurar a inclusão de vítimas em áreas remotas ou em situações particularmente vulneráveis.
		Respostas de acolhimento a vítimas de violência doméstica e de violência de género	Acolher, transitoriamente, vítimas de violência doméstica em situação de emergência. Assegurar o acompanhamento das vítimas, acompanhadas ou não de filhos/as menores ou maiores com deficiência na sua dependência. Proporcionar as condições necessárias à segurança e		

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
			<p>bem-estar físico e psicológico das vítimas, em situação de crise.</p> <p>Estruturas de atendimento e acompanhamento a vítimas de tráfico de seres humanos</p> <p>Estruturas de acolhimento e proteção a vítimas de tráfico de seres humanos</p>	<p>Dar resposta aos objetivos das políticas públicas no âmbito da cidadania, da promoção e defesa da igualdade de género e de combate à violência doméstica e de género, constantes da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igual” e dos respetivos planos de ação e os instrumentos públicos na área do tráfico de seres humanos</p> <p>Garantir a proteção imediata com definição de níveis de segurança individuais das vítimas, definidos em conjunto com os Órgão de Polícia criminal (OPC) responsável por cada processo. Apoio psicológico e social das vítimas ao longo do processo de (re)integração. Atendimento e acompanhamento das vítimas na dimensão social, psicológica e informação jurídica ao longo do processo autonomização e/ou encaminhamento para outra resposta. Definição, em conjunto com a vítima, um Plano de Reintegração em Portugal ou Retorno. Promoção de competências de socialização e de gestão quotidiana das vítimas.</p>	

Prioridade	OE	Tipologias	Objetivos definidos no aviso	Mecanismo de transformação	Plausibilidade
		Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)	Aumentar os níveis de coesão social dos concelhos objeto de intervenção dinamizando a alteração da sua situação socioterritorial; Concentrar a intervenção nos grupos populacionais que em cada território evidenciam fragilidades mais significativas, promovendo a mudança na situação das pessoas tendo em conta os seus fatores de vulnerabilidade; Potenciar a congregação de esforços entre os setores público e privado na promoção e execução dos projetos através da mobilização de atores locais com diferentes proveniências; Fortalecer a ligação entre as intervenções a desenvolver e os diferentes instrumentos de planeamento existentes de dimensão municipal.	Em contextos de vulnerabilidade social, a articulação de redes locais e instituições do setor social em abordagens integradas e territorializadas permite alinhar soluções às necessidades específicas dos territórios e grupos, promovendo a inclusão social, a redução da pobreza e a capacitação comunitária.	Plausível. A articulação com redes sociais locais e instituições do setor social, que alinham soluções às necessidades específicas dos territórios e grupos promove a inclusão social, a redução da pobreza e a capacitação comunitária.
		Programa Escolhas	Contribuir para o sucesso escolar, para a redução do absentismo e abandono escolar, para a qualificação e formação; contribuir para uma maior consciencialização sobre os direitos, deveres cívicos e comunitários e para a promoção das artes, do desporto, da cultura, da saúde, da educação não formal e da participação com impacto no relacionamento interpessoal e intercultural, no bem-estar, na gestão do talento, assim como no estímulo ao pensamento crítico e criativo.	Em contextos de vulnerabilidade socioeconómica, a articulação de intervenções integradas nas áreas de educação, formação, emprego e cidadania promove o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais de crianças e jovens, contribuindo para a redução de desigualdades, aumento da coesão social e reforço da participação cívica.	Plausível. A integração de múltiplas dimensões críticas para a inclusão social e o desenvolvimento de competências num programa é eficaz, mas enfrenta desafios relacionados com a sustentabilidade e o alcance de subgrupos mais vulneráveis, que podem comprometer a sua eficácia a longo prazo.

De uma forma geral, todas as TO com avisos fechados estão alinhadas com os objetivos definidos no aviso e revelam um elevado contributo para a concretização dos resultados intermédios do PESSOAS 2030. Isto acontece, em grande medida, porque a quase totalidade das TO com avisos fechados são de continuidade face ao PT2020, pelo que já existe evidência sobre a sua eficácia num contexto sem significativas alterações.

Mas para que o mecanismo de transformação de realizações em resultados ocorra e para que se obtenham ganhos de eficácia é importante a monitorização continua das operações, nomeadamente, através dos indicadores contratualizados, mas também através de ações de acompanhamento que permitam mitigar riscos, como a procura insuficiente por parte dos destinatários finais, os desajustamentos face às necessidades do mercado de trabalho, as desigualdades em termos de distribuição territorial e o menor reconhecimento da eficácia da medida quer por parte dos próprios destinatários diretos quer por parte dos destinatários indiretos ou insuficiência de financiamento.

Ganhos de eficácia

A dimensão da QA que se prende com melhorias de eficácia possível e com as medidas que as podem proporcionar exige uma outra abordagem que a equipa de avaliação divide em dois planos.

O primeiro plano de intervenção diz respeito às melhorias que irão ocorrer seguramente na implementação do Programa à medida que as questões suscitadas pela aplicação da metodologia de custos simplificados e pelo funcionamento do SI PESSOAS 2030 em articulação com o SI PT2030 (balcão único e *hub* de dados) tenderem para a normalidade. A evidência generalizada que foi recolhida sobre os efeitos (custos de transação organizacional) que tais questões suscitaron na primeira fase de implementação do Programa levam a equipa de avaliação a concluir que a sua superação tenderá a emergir como um fator de melhoria da eficácia global do Programa, designadamente de modo a capitalizar os efeitos da continuidade de programação para muitas TO em matéria de cumprimento dos seus próprios objetivos e dos objetivos globais do Programa. A superação ou pelo menos significativa mitigação desses problemas permitirá aos promotores das operações e às estruturas técnicas de gestão dos OI e da própria AG do PESSOAS 2030 libertar recursos-tempo e assim favorecer a focagem da sua intervenção no cumprimento dos objetivos à luz dos quais tais operações foram aprovadas. É também relevante assinalar que a superação/mitigação dos referidos problemas tenderá também a favorecer as TO de conteúdo mais inovador cuja aprovação e implementação se concretizaram mais tarde, já que irão dispor de outras condições de arranque.

O segundo plano de intervenção diz respeito a medidas que podem ser tomadas em determinadas TO de maneira a melhorar a eficácia de cumprimento dos objetivos da programação.

A título de exemplo, no que respeita aos CP, pode ser possível aprofundar a ligação entre as candidaturas apresentadas e os processos de concertação da oferta de cursos em alguns territórios no âmbito do SANQ exigindo por exemplo a demonstração de que a oferta formativa tem em conta as relevâncias estabelecidas em sede de SANQ, majorando o apoio a Escolas que tenham selo EQAVET e apresentem melhores resultados em termos de empregabilidade na área do curso em questão. A utilização do indicador de desempenho baseada na existência de selo EQAVET, prevista em circular ANQEP, apenas é utilizado quando é necessário decidir entre duas ou mais escolas qual fica com mais uma turma, embora tais critérios não sejam ponderados em sede de apreciação de candidatura. No estudo de caso realizado foram mencionadas áreas de atuação que podem trazer ganhos de eficácia como sendo a atualização do CNQ com referenciais de formação orientados para resultados de aprendizagem e atualizados para refletir as necessidades do mercado de trabalho, o alargamento das intervenções de orientação escolar e vocacional à comunidade com garantia de independência técnica e científica destas intervenções, ou a flexibilização e adaptação da oferta formativa por forma a que esta consiga responder rapidamente às necessidades do mercado de trabalho através do financiamento de turmas com menos alunos em áreas específicas para atrair jovens e introduzir inovação.

O mesmo pode ser referido a propósito da formação de adultos, majorando apoios para entidades com CTE aprovados e que demonstrem ir utilizá-los na formação de adultos ou que sinalizem inovação de processos em matéria de formação para ativos realizada no quadro de parcerias com empresas que disponibilizam os funcionários para formação ou ainda que valorizem soluções de formação mais flexíveis (e-learning...). Ou ainda no plano das formações modulares certificadas estimulando que as operações demonstrem a continuidade e coerência do percurso formativo que se pretende apoiar.

Capitalizando a evidência recolhida sobretudo com a auscultação do OI respetivo, as TO na área da inclusão social poderão ganhar em eficácia se as operações demonstrarem a sua complementaridade efetiva com outras intervenções a nível local. Estima-se também que o aprofundamento da abordagem à questão do acolhimento e integração de população imigrada permita orientar a procura de apoios para dimensões de intervenção mais focadas e com maior aproximação aos objetivos da programação.

5.13. QA 10.3. As opções em matéria de indicadores contratualizados com os beneficiários contribuem para a eficácia na implementação do programa, nomeadamente em termos de orientação para resultados?

Das 56 tipologias de operação que compõem o Programa, até ao final de dezembro de 2024, 29 tinham candidatura aprovadas, o que representa 52% do total de TO. O valor aprovado FSE dessas 29 TO com candidaturas aprovadas totalizava cerca de 2.269M€, o que para uma dotação total FSE de 5.691M€, significa uma taxa de compromisso de 40%.

Na tabela seguinte é analisada a adequação dos indicadores contratualizados com os beneficiários por tipologia de operação aprovada por forma a determinar o seu contributo para a eficácia da implementação e para a orientação para resultados. Neste contexto foram identificadas lacunas em alguns dos indicadores contratualizados, nomeadamente no que diz respeito à capacidade de medir os resultados e o seu contributo efetivo para os objetivos do Programa. Neste sentido, são propostos novos indicadores que visam reforçar a orientação para resultados, promovendo uma maior integração entre os objetivos específicos de cada tipologia de operação e os resultados globais esperado pelo PESSOAS 2030.

Esta análise é apresentada nessa tabela de forma sistemática, servindo como base para recomendações que visam melhorar a eficácia do programa e reforçar a sua capacidade de orientação para resultados.

Tabela 13 – Indicadores contratualizados

Prioridade	OE	Tipologias	Indicadores contratualizados		Observações
			Realização	Resultado	
4A. Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género	ESO4.1 Acesso ao emprego ESO4.3 Conciliação profissional e familiar e igualdade de género	Estágios profissionais	Desempregados, incluindo desempregados de longa duração	Taxa de participantes com emprego, seis meses depois de terminada a sua participação	As atuais medidas de apoio à contratação só admitem contratos de trabalho sem termo. Mesmo a medida Incentivo Ativar.pt do IEFP só admitia os contratos a termo certo para grupos específicos. Nessa medida os indicadores existentes são suficientes.
		Apoios à contratação	Desempregados, incluindo desempregados de longa duração	Taxa de participantes com emprego, seis meses depois de terminada a sua participação	No indicador de resultado procurar quantificar quantos jovens são NEET.
		Capacitação dos parceiros sociais da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS)	Atividades concluídas		
4B. Mais e melhor qualificação inicial para crescer	ESO4.6 Acesso à educação e formação	Cursos Profissionais	Participantes apoiados nos cursos profissionais	Diplomados, no tempo próprio, em cursos de formação de dupla certificação	
			Desempregados, incluindo desempregados de longa duração	Empregabilidade ou prosseguimento de estudos seis meses após a conclusão da formação	A empregabilidade poderia ser desdobrada em: com emprego 6 meses após a formação, com emprego no setor correspondente à área do curso por forma a medir o ajustamento às necessidades do mercado de trabalho.
		Formação Avançada	Participantes apoiados em Bolsas de Doutoramento	Doutoramentos concluídos (no tempo próprio)	

Prioridade	OE	Tipologias	Indicadores contratualizados		Observações
			Realização	Resultado	
4C. Mais e melhor (re)qualificação de adultos para crescer	ESO4.7 Aprendizagem ao longo da vida	Participantes apoiados em bolsas de doutoramento em ambiente não académico	Participantes apoiados em bolsas de doutoramento em ambiente não académico		
			Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação	Atividades de orientação vocacional desenvolvidas	Taxa de implementação de serviços de orientação na atividade dos SPO nas Unidades Orgânicas
		Formações Modulares Certificadas	Participações em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência	Participações certificadas em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência	
			Participações em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência encaminhadas pelos Centros Qualifica		
		Vida Ativa Emprego Qualificado	Participações em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência	Participações certificadas em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência	
		Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC (Centros Qualifica)	Participantes inscritos nos Centros Qualifica	Adultos apoiados nos Centros Qualifica em processo RVCC ou certificados decorrente desse processo	Para maior alinhamento com os objetivos da medida e do Programa, introduzir indicador de resultado - Taxa de participantes certificados com escolaridade inferior ao nível Secundário. O indicador de realização - percentagem de encaminhamentos efetuados pelo Centro Qualifica no período da operação, poderia ser por perfil de formação
			Percentagem de encaminhamentos efetuados pelo Centro Qualifica no período da operação		
4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco	ESO4.8 Inclusão ativa e empregabilidade	Cursos de educação e formação de jovens (CEF) Cursos de educação e formação de adultos (EFA)	Participantes apoiados em formações de base qualificante	Diplomados, no tempo próprio, em formações de base qualificante	

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade	OE	Tipologias	Indicadores contratualizados		Observações
			Realização	Resultado	
ou em situação de exclusão social		Ações do Mercado Social de Emprego (MSE)	Participantes em ações de trabalho socialmente necessário	Participantes em ações de trabalho socialmente necessário empregados seis meses depois de terminada a participação	
		Aprendizagem da língua portuguesa por cidadãos estrangeiros	Participantes de origem estrangeira em ações de formação de português	Participantes de origem estrangeira certificados em ações de formação de português	
		Capacitação para a inclusão	Participações de pessoas de grupos vulneráveis apoiadas em ações de Capacitação para a Inclusão	Participações de pessoas de grupos vulneráveis apoiadas que foram certificados em ações de Capacitação para a Inclusão	
		Ações de sensibilização e campanhas	Ações de sensibilização e campanhas apoiadas	Ações de sensibilização e campanhas concluídas	Indicadores de resultado mais relacionados com o alcance da campanha - quantidade de pessoas que foram expostas à mensagem (ex. se campanha nas redes sociais – número total de visualizações, partilhas, gostos; se na TV/rádio – percentagem da população que assistiu/ouviu a campanha)
		Capacitação dos parceiros da economia social do Conselho Nacional da Economia Social (CNES)	Atividades concluídas	Associados inquiridos que reconhecem a melhoria do desempenho dos parceiros CNES	
4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade	ESO4.11 Acesso a serviços de qualidade	Bolsas de ensino superior para alunos carenciados	Bolseiros de Ação Social do Ensino Superior apoiados no ano letivo	Bolseiros de Ação Social do Ensino Superior que concluíram o curso no tempo próprio	

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade	OE	Tipologias	Indicadores contratualizados		Observações
			Realização	Resultado	
		Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (PRA)	Alunos com dificuldades de aprendizagem abrangidos pelo Plano de Recuperação das Aprendizagens	Taxa de realização das atividades planeadas	Introduzir indicador de realização para maior alinhamento com os objetivos do Programa - Variação da taxa de retenção e desistência, embora deva ser tido em conta que a taxa de retenção e desistência, tal como é calculada, depende de outros fatores que não estão ligados ao financiamento específico.
			Docentes e/ou técnicos alocados por operação, em equivalente em tempo integral		
	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	Crianças e alunos dos agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidos em Territórios Educativos de Intervenção Prioritária	Taxa de concretização das ações do Plano de Melhoria/Plano de ação		
				Variação da taxa de retenção e desistência	
	Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM)	Atendimentos especializados a pessoas migrantes	Utentes satisfeitos com a informação prestada nos atendimentos		
	Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e de violência de género	Atendimentos realizados	Atendimentos que originaram respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas		
	Respostas de acolhimento a vítimas de violência doméstica e de violência de género	Capacidade instalada na estrutura (vagas de emergência)	Taxa de ocupação da capacidade instalada para vítimas de violência doméstica		
	Estruturas de atendimento e acompanhamento a vítimas de tráfico de seres humanos	Atendimentos realizados	Atendimentos que originaram respostas ao nível da promoção da segurança, capacitação e autonomia das vítimas		

Relatório Final da Avaliação da Operacionalização do Programa PESSOAS 2030

Prioridade	OE	Tipologias	Indicadores contratualizados		Observações
			Realização	Resultado	
		Estruturas de acolhimento e proteção a vítimas de tráfico de seres humanos	Capacidade instalada na estrutura (vagas de emergência)	Taxa de ocupação da capacidade instalada para vítimas de tráfico de seres humanos	Indicador de resultado pouco alinhado com os resultados intermédios associados a esta tipologia, sugere-se projetos de desenvolvimento comunitário concluídos por tipo de iniciativas desenvolvidas (iniciativas empreendedoras, iniciativas que promovam a integração no mercado de trabalho, iniciativas que promovam o desenvolvimento de competências sociais). Entre os indicadores possíveis poderiam ser considerados o número de indivíduos envolvidos em processos de participação cívica, o número de indivíduos registados em associações locais com capacidade de intervenção cívica.
		Programa Escolhas	Projetos de Desenvolvimento Social e Comunitário apoiados	Projetos de Desenvolvimento Social e Comunitário concluídos	

Na opinião da maioria das 152 entidades com projetos em execução que responderam ao inquérito, os indicadores contratualizados estão orientados para resultados, são 61,8% os que se encontram satisfeitos ou muito satisfeitos com este item. A facilidade de cálculo é igualmente motivo de satisfação para 56,6% dos inquiridos e a clareza das instruções para cálculo dos indicadores que constam nos avisos para 55,9%. A pertinência dos indicadores gera satisfação para cerca de 61% dos inquiridos. Os instrumentos acessórios (Excel) de apoio ao cálculo dos indicadores é o item que reuniu menor proporção de inquiridos satisfeitos ou muito satisfeitos, são aproximadamente 43% e 12% de insatisfeitos.

Figura 5 – Como avalia os seguintes aspectos relacionados com os indicadores (%)



Base: Entidades com projetos em execução (n=152)

5.14. Valor acrescentado europeu - QA11. As opções programáticas inscritas no PESSOAS 2030, bem como as regras e orientações seguidas na sua implementação, vêm acrescentar valor à implementação das políticas públicas em Portugal nas áreas de intervenção deste Programa?

SÍNTESE

O Programa PESSOAS 2030 desempenha um papel crucial na ampliação e qualificação de áreas críticas das políticas públicas em Portugal, contribuindo para o alinhamento com as metas europeias e assumindo uma continuidade de políticas e instrumentos face ao anterior período de programação e essencial para assegurar condições de implementação nos primeiros anos do atual Programa. Essa continuidade equivale a uma procura instalada relevante, tanto mais que algumas dessas políticas de continuidade (como, por exemplo, os cursos profissionais) têm no FSE+ uma fonte decisiva de financiamento. Destaca-se a importância do PESSOAS 2030 nas dimensões de qualificação de adultos, combate à exclusão social e promoção da igualdade de género. Sem a intervenção dos fundos do FSE+, muitas iniciativas fundamentais para a inclusão ativa de grupos vulneráveis, como migrantes e pessoas com deficiência, ficariam comprometidas ou mesmo inviabilizadas, especialmente em regiões desfavorecidas. A territorialização do Programa assegura que as intervenções respondem às especificidades regionais, reduzindo disparidades sociais e económicas e promovendo maior equidade entre territórios. Além disso, a articulação com outras iniciativas, como o PRR e o FAMI, é decisiva nos domínios como o acolhimento de migrantes e a formação profissional.

O modelo de gestão, monitorização e avaliação do PESSOAS 2030 reforça significativamente a qualidade das políticas públicas em Portugal ao priorizar resultados concretos, promover a *accountability* e capacitar os beneficiários. A comunicação estruturada e a disseminação de boas práticas permitem replicar intervenções de sucesso, enquanto os sistemas de monitorização asseguram a identificação de desvios e ajustam as estratégias de forma eficiente. Contudo, há espaço para reforçar a sinergia entre programas, integrar aprendizagens em futuros desenhos de políticas e agilizar processos administrativos, otimizando custos e aumentando a eficácia operacional.

5.15. QA 11.1 Concluir sobre em que medida sem a intervenção do Programa ficariam menos cobertas, ou mesmo a descoberto, áreas de atuação das políticas públicas financiadas pelo mesmo

A resposta a esta subquestão está inteiramente associada ao valor adicional que resulta da intervenção dos Fundos Europeus no contexto nacional. O VAE permite identificar as mudanças que podem ser atribuídas à intervenção dos Fundos, para além do que seria razoável esperar da ação do Estado Membro na ausência dos Fundos (...) o VAE corresponde, em grande medida, às razões que justificam essa intervenção (relevância) e aos resultados da análise sobre a sua eficácia e eficiência.

Pode de facto falar-se de impacto sistémico do apoio garantido pelo FSE+, sendo o PESSOAS 2030 essencial para financiar políticas públicas em áreas de intervenção crítica, nomeadamente a qualificação inicial de jovens e a requalificação de adultos, face aos baixos níveis de literacia que Portugal ainda apresenta, pese embora o esforço de qualificação da população em curso no sentido de recuperar um atraso histórico neste domínio. Sabemos que 77% das 152 entidades inquiridas não teria realizado o projeto aprovado sem o financiamento do PESSOAS 2030 e que 92,1% dessas entidades considera que o Programa contribui para as políticas públicas correspondentes à área de intervenção da entidade. São valores que indicam a forte relevância do Programa no universo de políticas públicas correspondentes à sua área de intervenção. Trata-se de uma evidência inequívoca do valor acrescentado que o FSE+ traz à política pública e isso é reconhecido por um número significativo de beneficiários.

A concretização do VAE atrás referido depende por exemplo nas áreas da qualificação inicial de jovens da qualidade das aprendizagens que as operações de continuidade apoiadas pelo Programa venham a apresentar e também da possibilidade de poderem ser aplicadas em atividades profissionais correspondentes às áreas de qualificação obtidas. Isso justifica que o Programa se interesse progressivamente pela monitorização da qualidade das aprendizagens, alargando assim o valor

acrescentado comunitário do financiamento do FSE +. No caso da melhoria das competências dos adultos ativos (em matéria de numeracia, literacia e digital), a concretização do VAE dependerá da qualidade da formação ministrada e da otimização dos recursos físicos e financeiros, proporcionando aos adultos uma ALV, assente num modelo de continuidade que vai para além do reconhecimento de competências. O que também justificará o interesse pela monitorização da qualidade das aprendizagens. De acordo com os dados da PORDATA (2022), 39,7 % da população entre os 25 e os 64 anos tem um nível de qualificação inferior ao ensino secundário. Os resultados mais recentes do Inquérito às Competências dos Adultos divulgado pela OCDE que pressupõe a avaliação da proficiência dos adultos em literacia, numeracia e resolução de problemas em adultos com idades compreendidas entre os 16 e os 65 anos em 31 países e economias evidencia diferentes ritmos de evolução em matéria de qualificações evidenciando a distância face aos países mais desenvolvidos. Segundo o relatório da OCDE, constata-se que “em Portugal os adultos com idades entre os 16 e os 65 anos obtiveram, em média, 235 pontos na literacia (abaixo da média da OCDE), 238 pontos na numeracia (abaixo da média da OCDE) e 233 pontos na resolução adaptativa de problemas (abaixo da média da OCDE). Na literacia, 42% dos adultos obtiveram pontuação no Nível 1 ou abaixo (média da OCDE: 26%), o que significa que têm baixa proficiência neste domínio. Em numeracia, 40% dos adultos obtiveram resultados iguais ou inferiores ao Nível 1 de proficiência (média da OCDE: 25%).

A cobertura de necessidades de qualificação em áreas como a formação de adultos e cursos profissionais é crucial. Sem a intervenção do FSE+, muitos projetos, especialmente nas regiões mais desfavorecidas, não seriam viáveis. Analisando as respostas das entidades com operações aprovadas, conclui-se que 77% das mesmas não teria realizado o projeto sem a intervenção do PESSOAS 2030, sendo ainda de 11% as que o realizariam ainda que com uma redução substancial de esforço financeiro. A percentagem dos 77% é muito similar nas regiões de incidência e é sobretudo muito elevada na requalificação de adultos em que sobe para 82,1%. Estes números corroboram a afirmação central deste parágrafo.

O abandono escolar precoce diminuiu significativamente nas últimas décadas, mas em 2023, a taxa de abandono escolar em Portugal aumentou de 6,5% para 8%, quebrando a tendência gradual de diminuição que registava desde 2006 (com uma ligeira inversão em 2016), mas ainda assim abaixo dos 9%, definido pela UE para 2030. Os jovens de origens socioeconómicas desfavorecidas obtêm, em média, resultados escolares inferiores. Sem o financiamento do programa, muitas destas políticas públicas teriam execução limitada ou ficariam a descoberto, dada a insuficiência do OE para cobrir integralmente estas necessidades.

O financiamento do FSE + é ainda crucial em domínios de política para os quais o *mainstream* de políticas públicas em Portugal carece de experiência, como é por exemplo o caso da promoção da inclusão ativa de grupos vulneráveis, como migrantes e pessoas portadoras de deficiência. A não experiência surge em regra associada a dificuldades de alocação de recursos, pelo que o contributo do financiamento europeu é essencial para assegurar uma transição mais sustentada para uma maior cobertura de tais políticas, circunstância que valoriza o contributo do PESSOAS 2030.

O Programa permite uma adaptação das políticas às especificidades de cada região, especialmente nos territórios mais desfavorecidos das NUTS II, como o interior e as regiões mais afetadas pela exclusão social. Sem este suporte, as disparidades regionais em termos de formação, emprego e serviços sociais seriam mais acentuadas. A territorialização do Programa, considerando diagnósticos regionais, é crucial para garantir que as políticas de qualificação e inclusão social cheguem de forma equitativa a todos os cidadãos.

Sem a intervenção do PESSOAS 2030, várias áreas-chave das políticas públicas em Portugal, como qualificação, inclusão social e igualdade de género, ficariam severamente desprovidas de recursos, especialmente nas regiões de baixa densidade e mais vulneráveis. O Programa, através do FSE+, tem sido essencial para a execução de políticas públicas que não teriam cobertura adequada apenas com o orçamento nacional, oferecendo um impacto direto nas disparidades regionais e sociais, além de garantir uma maior inclusão de grupos desfavorecidos. A territorialização eficaz e a articulação com outros programas, como o PRR e FAMI 2030, são elementos-chave que ampliam o alcance e a eficácia

do PESSOAS 2030. Especificamente no domínio do acolhimento e integração de migrantes, a articulação com o FAMI 2030 revela-se decisiva.

O mesmo se diga em relação aos parceiros da economia social. A existência de uma linha exclusivamente dedicada às confederações com assento no CNES preenche uma lacuna histórica no financiamento do setor, permitindo intervir de forma estruturada nas suas dimensões internas e nos seus mecanismos de mediação.

5.16. QA 11.2. Concluir sobre o contributo do Programa, à data, para a prossecução de objetivos e metas europeias nas suas áreas de intervenção, designadamente as que derivam do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS)

O PESSOAS 2030 reflete uma abordagem coerente com o PEDS, o instrumento de referência para o processo de convergência na melhoria das condições de vida e de trabalho na UE, orientado para promover avanços em áreas como a educação e formação, nomeadamente, medidas de qualificação inicial e requalificação de adultos, essenciais para melhorar os níveis de competências em Portugal, alinhadas com os objetivos de aprendizagem ao longo da vida e empregabilidade do PEDS.

Portugal concretizou o Pilar Europeu dos Direitos Sociais através da assunção de um conjunto de prioridades estratégicas, que reafirmam a importância dos direitos sociais e do desenvolvimento sustentável a nível nacional. Destacam-se os principais instrumentos de planeamento, onde se encontram vertidos os compromissos nacionais em termos de metas e ações a Estratégia Portugal 2030, a ENCP 2021 -2030 e a ATD.

Para atingir as metas definidas pelo PEDS até 2030 ao nível europeu é essencial a aposta na requalificação de adultos, através do encaminhamento para ofertas de qualificação que mais se adequam às suas necessidades, como as inseridas no Programa Qualifica, de forma a Portugal convergir com a meta de pelo menos 60% de adultos participarem anualmente em ações de formação. Essa aposta tem em consideração a correlação entre os níveis de qualificação e a sustentabilidade e qualidade do emprego, bem como a insuficiente e assimétrica participação de adultos em atividades de formação, dinamizando percursos formativos modulares de curta e média duração, que desenvolvam competências relevantes e emergentes, alinhadas com as necessidades de novas profissões ou decorrentes das alterações nas existentes e que capitalizem para a elevação da qualificação.

Quanto às questões da igualdade de género e inclusão social, as iniciativas para a promoção da igualdade no mercado de trabalho e a inclusão de grupos desfavorecidos, como migrantes e pessoas com deficiência, seguem as prioridades europeias de igualdade e não discriminação. Com cerca de 20% da população em risco de pobreza, o PESSOAS 2030 atua diretamente em apoio a crianças, jovens e adultos vulneráveis, contribuindo para a redução de desigualdades. No entanto, nas políticas centradas no acesso equitativo a cuidados de saúde, habitação e serviços sociais embora estejam alinhadas com o PEDS, a execução do Programa ainda apresenta desafios regionais. Porém, segundo os dados preliminares, sem o Programa, várias regiões NUTS II não conseguiram atingir metas de inclusão e qualificação estabelecidas pelo PEDS.

5.17. QA 11.3. Concluir sobre o contributo das formas de gestão, monitorização, controlo, avaliação e comunicação do Programa para a melhoria da qualidade das políticas públicas em Portugal.

Tendo em conta a relevância que o Programa PESSOAS 2030 assume no quadro das políticas públicas em que intervém, tem de facto sentido avaliar em que medida as atividades de gestão, monitorização, controlo e avaliação contribuem para a melhoria do estado da arte dessas políticas no país. O modelo de gestão do PESSOAS 2030 prioriza a alocação de recursos com base em indicadores de desempenho e resultado. Esta abordagem estimula a eficácia e a eficiência nas políticas públicas, e incentiva as entidades beneficiárias a alinharem projetos com objetivos estratégicos claros. Além disso, o vasto conjunto de estudos de avaliação já financiados pelo Programa assume um importante papel na

disseminação da avaliação como instrumento de suporte e qualificação do processo de tomada de decisão em matéria de políticas públicas.

A capacitação dos beneficiários favorece e reforça a qualidade das candidaturas e promove uma melhor e mais eficaz execução de projetos, com impactos positivos na sustentabilidade das políticas públicas. O sistema de monitorização detalhado permite identificar desvios, ajustar intervenções e promover boas práticas e contribui para uma cultura de transparência e responsabilidade, essencial às políticas públicas. O reforço da territorialização permite ainda ajustar políticas públicas às especificidades locais, promovendo uma maior equidade entre regiões. Já a comunicação estruturada dos resultados do Programa aumenta a visibilidade das intervenções bem-sucedidas, permite a replicação de boas práticas e amplia o alcance do Programa junto aos grupos-alvo, melhorando a articulação entre diferentes entidades públicas e privadas.

Neste sentido, uma melhor articulação entre o PESSOAS 2030 e outros programas nacionais e europeus, como o PRR e o FAMI (esta última com evidência mais sólida e positiva), evitaria redundâncias e possibilitaria a maximização de resultados. Introduzir mecanismos para avaliar os resultados de médio e longo prazo, garante que as aprendizagens geradas pelo Programa sejam integradas no desenho de futuras políticas públicas. Por fim, automatizar os sistemas de monitorização e controlo, permite aumentar a eficiência operacional e reduzir custos administrativos.

Além do papel já referido, o Programa contribui para a consolidação de uma cultura de avaliação orientada para resultados, resultante do efeito comunitário, fundamental para medir os efeitos e impactos das intervenções e assegurar o uso eficiente dos recursos públicos. Esta cultura de avaliação impulsionada pelo financiamento europeu tem permitido às entidades envolvidas incorporar práticas de monitorização e avaliação contínua, utilizando os resultados como instrumentos de aprendizagem e de melhoria das políticas públicas, reforçando a capacidade de ajuste e de resposta às necessidades emergentes.

Do mesmo modo, a cultura de comunicação promovida no âmbito do Programa é essencial para assegurar transparência, contribuindo para a confiança pública na execução das políticas apoiadas pelo FSE+. A partilha estruturada de resultados e a disseminação de boas práticas reforçam o impacto do Programa, permitindo que as intervenções bem-sucedidas possam ser replicadas ou adaptadas a outros contextos e territórios, maximizando o valor acrescentado europeu.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. Conclusões

Conclusões de âmbito transversal

1. Tendo em conta a implementação reportada a 31.12.2024, o Programa PESSOAS 2030 é essencialmente marcado pela aplicação do MEA e pela existência de um elevado número de TO de continuidade face ao anterior período de programação, por corresponderem a políticas públicas maduras e que demonstraram já a sua relevância, eficácia e eficiência, sem prejuízo de poderem ser melhorados os respetivos indicadores nessa matéria. Este facto possibilitou não só boas condições de arranque ao Programa, mas também a continuidade de financiamento a políticas públicas, cujo financiamento é muito tributário do FSE +, permitindo nos casos que foram objeto de aplicação do referido mecanismo uma transição relativamente pacífica entre períodos de programação.
2. A aplicação desse MEA tendeu a acentuar, no seio da programação a diferença visível entre domínios de programação aos quais corresponde estabilidade de instituições beneficiárias, grupos-alvo envolvidos e de experiência de programação e domínios de programação mais inovadores, ainda não suficientemente testados. Trata-se de medidas que exigem um outro grau de investimento de preparação, já que o grau de consolidação ou maturidade das políticas públicas em causa pelos setores responsáveis pelas mesmas não é o mesmo. É essencialmente esta dimensão de exigências de preparação que explica o seu início mais tardio de implementação. Deve, entretanto, sublinhar-se que a relação entre aplicação do MEA e os domínios de programação de continuidade não é perfeita, existindo domínios de programação de continuidade que não foram objeto da aplicação desse mecanismo, como é, por exemplo, o caso dos Estágios Profissionais e Apoios à Contratação que com menos de um ano de implementação em dezembro de 2024 revelavam já um elevado grau de compromisso e cumprimento de metas. Isso significa que a implementação mais avançada no tempo não depende estritamente da aplicação do MEA, mas antes da experiência associada à maturação e continuidade da programação.
3. O número de TO ainda sem candidatura apresentada e/ou aprovada é relativamente elevado (21 sem candidatura apresentada e 27 sem candidatura aprovada em 56 TO, correspondendo a cerca de 48% do total e a 16,5% da dotação total FSE +), mas este número deve ser relativizado pelo facto de as 18 das 27 TO que não tinham em 31.12.2024 aviso lançado correspondem apenas a cerca de 3% da dotação programada de FSE +. Pelo contrário, 8 das 27 TO que tinham já aviso lançado correspondem a cerca de 14% do FSE + programado. Por conseguinte, em matéria de peso na programação, as TO sem avisos lançados não representam nada de significativo para o Programa.
4. O contexto em que a programação do PESSOAS 2030 foi concebida para dar resposta às orientações e objetivos do AP PT2030 não se alterou substancial e macroeconomicamente falando face ao contexto em que decorreu a presente avaliação do Programa. Há, no entanto, a registar que é hoje possível contar com informação e pesquisa sobre domínios de intervenção do Programa que aprofunda mais e melhor o conhecimento das problemáticas e desafios que exigem a resposta do PESSOAS 2030. É o caso das evidências sobre o nível baixo de competências dos adultos portugueses, incluindo os grupos etários mais novos como o dos 25 aos 34 anos, das evidências quanto à baixa qualidade das aprendizagens como o Relatório do Estado da Educação de 2023 publicado em dezembro de 2024 o ilustra, da nova expressão do fenómeno imigração com as consequências de multiplicidade dos problemas associados e de novas análises empíricas da relação estrutural entre pobreza e desigualdade. Como é possível confirmar, são elementos de contexto a que a programação não pode ficar indiferente.
5. Um outro elemento de contexto que registou alteração significativa é o crescimento do número de população estrangeira imigrada, ao qual se juntou a criação da AIMA e os problemas de adaptação subjacentes. O EC realizado sobre os CNAIM revelou que o PESSOAS 2030 demonstrou capacidade de adaptação a essa mudança, podendo dizer-se que o apoio continuado aos mediadores interculturais presentes nos CNAIM constitui um elemento de enorme relevância na resposta do Programa a essa alteração de contexto.

6. Dos desafios que o AP 2030 colocava à conceção do PESSOAS 2030, aquele que não está completamente resolvido é o da resposta ao desafio do declínio demográfico. A abordagem a este fenómeno e sobretudo ao problema do baixo valor da taxa de fertilidade total (comum aos países da Europa do Sul e hoje praticamente extensivo a todos os países do mundo, com exceção do continente africano) exige uma abordagem integrada de resposta que transcende em grande medida a intervenção possível do PESSOAS 2030. Estamos a falar de um universo complexo de fatores com reflexo no comportamento da taxa de fertilidade que transcendem o campo de intervenção do PESSOAS 2030, sendo por isso necessário não criar expectativas exageradas quanto ao poder de intervenção do Programa nessa matéria. No contexto nacional, a relevância dos problemas da habitação para contrariar a descida estrutural da taxa de fertilidade é um exemplo de campos de intervenção que não cabe ao PESSOAS 2030 assumir.
7. A operacionalização da implementação do PESSOAS 2030 no período de reporte desta avaliação é ainda marcado por questões mais do foro da gestão e da tramitação administrativa que, segundo as evidências recolhidas, acabaram por ter algum impacto na execução do Programa. Esse impacto é, porém, relativizado pelo facto de as operações associadas ao MEA terem sido processadas ao abrigo do PT2020, pelo que não foram na realidade afetadas em termos de execução pelas aplicáveis já no PT 2030, sejam as legais, sejam as que decorrem de orientações e dos SI de suporte a este novo período de programação. É o caso da aplicação da MCS que não era novidade face aos programas do PT2020 que o PESSOAS 2030 acolheu, mas cuja aplicação acabou por suscitar problemas de operacionalização, aliás bem documentadas nas atas dos Comitês de Acompanhamento do Programa, envolvendo não apenas a AG do Programa, mas também uma grande parte dos OI envolvidos. Segundo o que a avaliação conseguiu apurar junto da AG do Programa, a interação com a IGF envolveu sobretudo o questionamento sobre o cumprimento dos requisitos exigidos na regulamentação comunitária, sobretudo os dois primeiros requisitos: o de que a metodologia permite i) o financiamento por um custo justo e ii) por um custo equitativo. Já a discussão do segundo requisito que se prende com a possibilidade desse custo ser verificável em sede de execução, teve resolução mais simples. O que em regra se revelou mais simples de demonstrar.
8. Uma outra matéria que teve impacto na agilização de todo o processo de implementação deste período decorre dos problemas de estabilização do SI PESSOAS, no contexto em que o Programa cumpriu a obrigatoriedade de adesão à porta de entrada única do Balcão de Fundos (*front office* do SI PT2030), tendo optado por um sistema de *back office* próprio que passa por essa razão a relacionar-se com o *hub* de dados do SI PT2030 e a ficar dependente de alterações introduzidas no já referido sistema de *front office*. Vários OI auscultados deram conta das dificuldades de utilização e relação com o sistema de informação e as dificuldades do Programa em dispor de dados de execução física prendem-se também com insuficiência do SI PT2030. Segundo o que a avaliação conseguiu apurar junto da Unidade de sistemas de informação da AD&C, a tardia implementação das condições de reporte da execução física das operações deve-se essencialmente ao facto de ter sido atribuída prioridade aos módulos de introdução de pedidos de alteração de candidaturas, prioridade que terá sido praticamente consensual entre as AG.
9. Um Programa que herda e acolhe as estruturas de três programas do PT2020 teria de enfrentar inevitavelmente problemas de integração de culturas organizacionais. A avaliação de arranque do PESSOAS 2030 sinaliza essa questão, estimando esta avaliação que a transição para uma velocidade de implementação em ritmo de cruzeiro com o arranque e início de execução das dimensões mais inovadoras da programação tenderá a favorecer a integração organizacional, destacando aqui o papel que as unidades transversais da estrutura de gestão podem desempenhar nessa integração.
10. A informação de execução física do Programa de reporte da avaliação a 31.12.2024 é insuficiente, embora tenha viabilizado a análise aprofundada de todas as prioridades e muitas das TO com avisos abertos. A insuficiência detetada decorre sobretudo das limitações de reporte dessa execução no balcão dos fundos pelos beneficiários até ao momento da produção dos relatórios das operações. Estima-se que à medida que a questão das condições para os pedidos de alteração de candidaturas esteja consolidada⁷, o SI estará muito proximamente em condições de reportar a execução física das operações, permitindo assim colmatar algumas das insuficiências anteriormente referidas, por exemplo da identificação mais aprofundada dos públicos-alvo abrangidos.

⁷ Segundo testemunho do IEFP I.P, existem ainda TO para as quais esta funcionalidade não está ainda disponível.

Conclusões decorrentes da abordagem às questões de avaliação

Relevância

11. O PESSOAS 2030 apresenta uma resposta consistente às principais necessidades de política pública e desafios estruturais de Portugal, demonstrando relevância nos principais domínios de intervenção do Programa: qualificação de jovens e de adultos, combate às desigualdades de integração no mercado de trabalho, combate à pobreza e à exclusão social e desigualdades no acesso a serviços públicos. Esta conclusão é corroborada pela percentagem elevada de entidades beneficiárias inquiridas que coloca a pertinência do Programa para responder às políticas públicas em níveis elevados.
12. A relevância do PESSOAS 2030 para responder ao desafio demográfico, em particular a sua capacidade para intervir nos desequilíbrios territoriais, reduzindo-os, é limitada, sobretudo em virtude de algumas dificuldades reveladas em ajustar a sua intervenção às particularidades dos contextos dos vários interiores do país, dada a diversificação de dinâmicas territoriais que a chamada baixa densidade vai revelando. Embora o Programa assuma uma prática segundo a qual as operações implementadas em territórios de baixa densidade têm maior margem de tolerância em relação ao grau de cumprimento das metas contratualizadas, a resposta aos desequilíbrios territoriais exigiria uma territorialização mais efetiva da programação, cuja abordagem não esteve presente na programação inicial. O declínio demográfico dos chamados territórios de baixa densidade é uma manifestação mais grave de um problema comum praticamente a todo o território nacional, que persistirá ainda durante algumas décadas se a imigração não mitigar, entretanto, o problema. O comportamento da taxa de fertilidade é um fenómeno complexo, com múltiplos fatores explicativos e o Programa tem uma intervenção limitada a alguns fatores, como por exemplo a conciliação da vida profissional e familiar. Daí que a capacidade de intervenção do PESSOAS 2030 nas questões da imigração represente a via mais poderosa do Programa contribuir para uma abordagem consistente ao problema demográfico, sendo de salientar, tal como o EC dos CNAIM o revelou, que a intervenção do Programa se adaptou bem ao incremento do fenómeno, sobretudo através do apoio aos mediadores interculturais presentes nos CNAIM e à capacitação destes últimos e da própria AIMA.
13. Existe, contudo, necessidade de rever o equilíbrio entre prioridades do Programa, considerando as alterações de contexto e de diagnóstico entretanto observadas. Entre estes, incluem-se o peso progressivo das questões relativas à imigração, com problemas de acolhimento e integração; o reforço da qualificação de adultos tendo em conta os baixos níveis de qualificações e de competências da população adulta; o alargamento dos domínios de intervenção em matéria de sensibilização e apoio direto às vítimas, alargando a categorias da população que assumem crescente relevância: as crianças e jovens vítimas de violência sexual e de *bullying*, as pessoas idosas vítimas de violência, as vítimas com algum tipo de deficiência intelectual (ex. espectro de autismo), os migrantes e as vítimas de cibercrime e de *ciberbullying*, entre outras.
14. O EC centrado na OIE de Estágios Profissionais confirma em larga medida o que avaliações anteriores revelaram sobre esse instrumento de política: fluidez de procura por parte das empresas a estes apoios; empregabilidade demonstrada seja na entidade que promove o estágio, seja empregabilidade em geral; forte articulação com apoios à contratação, seja através de prémios específicos de emprego, seja de recurso aos apoios à contratação em geral, tanto mais importante quanto existe a obrigatoriedade do contrato ser sem termo. As três operações apresentadas pelo IEFP I.P com incidência no Norte, Centro e Alentejo têm já informação de execução constante de um pedido de reembolso que comprehende estágios concluídos entre 1 de janeiro de 2023 e meados de maio de 2024, com a vantagem de abrangerem estágios exclusivamente cobertos ao abrigo do programa do IEFP ATIVAR, com prémio de emprego associado. Embora os serviços da Segurança Social não tenham ainda comunicado ao IEFP I.P os dados de empregabilidade destes estágios, a avaliação utilizou como informação indireta, e necessariamente imperfeita, os dados do Relatório da Execução Física e Financeira dos programas do IEFP em dezembro de 2023 (valores acumulados). Esses resultados reportam 36.453 estágios ATIVAR (22.679 iniciados, 13.774 transitados e 22.309 terminados), com 5.779 prémios de emprego ATIVAR associados. Os mesmos dados permitem concluir que dos 22.309 estágios terminados em 2023, as saídas por colocação na própria entidade ascendem a 11.653 estagiários, a que se juntam 769 por colocação pelos seus próprios meios. Os desistentes foram 1.342. Embora

não possa falar-se de uma taxa de empregabilidade propriamente dita, os números sugerem que a maioria encontra empregabilidade. Os Estágios Profissionais continuam, assim, na senda de resultados de avaliações anteriores, a constituir um instrumento de política ativa de emprego bem-sucedido, embora não existam ainda avaliações que permitam seguir o impacto desses estágios do ponto de vista de trajetórias remuneratórias.

Coerência interna

15. Os OE do PESSOAS 2030, formulados com elevada amplitude e vários focos e que resultam de um referencial previamente estabelecido a nível europeu, desafiam a coerência interna do Programa. Cada OE cobre áreas diversas e avança com exemplos de respostas e esta falta de especificidade e sobreposição temática aumentam a complexidade na articulação entre medidas e a definição de prioridades. Esta abordagem, embora necessária para abranger múltiplas dimensões das políticas públicas e orientar a programação em cada Estado-Membro, fragiliza a legibilidade e desafia a monitorização e avaliação da consecução dos objetivos.
16. O PESSOAS 2030 responde positivamente a este desafio, evidenciando uma coerência global significativa entre os seus objetivos estratégicos e tipologias, com um esforço considerável para articular intervenções nos domínios de emprego, inclusão social e educação, sobretudo com um vastíssimo espectro de áreas e instrumentos de intervenção.
17. Há, porém, variações na conexão entre os objetivos específicos de cada prioridade e na articulação prática das medidas operacionais. As medidas mais inovadoras da programação, ainda não consolidadas no quadro de políticas públicas, apresentam comprehensivelmente uma menor densificação no relacionamento com os objetivos programáticos, mas isso deve-se ao maior tempo de preparação e maturação que exigem.

Coerência externa

18. O Programa complementa a ATD, promovendo a qualificação e inclusão ativa que operacionalizam medidas legislativas para reduzir a precariedade e promover a igualdade no mercado de trabalho.
19. No âmbito da ENIPD, o Programa destaca-se por operacionalizar o Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI), contribuindo para a autonomia de Pessoas com Deficiência e Incapacidade (PCDI), enquanto a ENIPD fornece o enquadramento estratégico.
20. Em relação ao Portugal + Igual, a convergência nas metas de igualdade de género e desconstrução de estereótipos profissionais é evidente, mas requer coordenação para evitar sobreposições em campanhas de sensibilização e capacitação.
21. O Programa intervém de forma complementar com o PRR, traduzindo objetivos estratégicos em ações concretas, especialmente em áreas como qualificação, inclusão social e transição digital.
22. Identificaram-se desafios de articulação operacional entre o PESSOAS 2030 e o PRR, especialmente em territórios onde ambos os Programas financiam intervenções locais, exigindo uma coordenação eficaz para evitar redundância e maximizar sinergias. Com tempos de implementação muito diferenciados e a pressão de execução do PRR a ser determinante, o apoio deste último aos Centros Tecnológicos Especializados de suporte ao ensino profissional ficou aquém do esperado em matéria de articulação com os processos de racionalização da oferta de Cursos Profissionais ao nível NUTS III, protagonizado por um número já relevante de entidades intermunicipais (CIM) e irá implicar algum esforço de compatibilização a posteriori. Embora devam ser consideradas as orientações gerais emitidas pela ANQEP nomeadamente para esse planeamento em particular os últimos dois anos, o modo como se privilegiou o apoio a Escolas individuais, no sentido em que cada candidatura foi analisada per si, vai acabar por gerar na rede de oferta um novo esforço de racionalização, avaliando sobretudo a capacidade efetiva das Escolas apoiadas capitalizarem em cursos específicos o apoio recebido. Não obstante, nas orientações para o processo de concertação de rede de cursos profissionais para o ano letivo 2025/2026 (circular Nº1/2025/ANQEP) foi criado um novo subcritério CTE que refere “que as escolas com CTE concluído até junho de 2025 deverão, necessariamente, propor turmas correspondentes a qualificações abrangidas por esses CTE, consoante o número total de qualificações aprovadas no CTE”, ainda que este subcritério seja apenas indicativo, uma vez que não entra na contagem dos desvios.
23. A relação com os PR como Norte2030, Centro2030 e Alentejo2030 demonstra a necessidade de

articulação territorial para alinhar as metas nacionais com as especificidades locais, tendo a avaliação de operacionalização identificado dificuldades por parte dos PR em definir complementariedades com as inúmeras TO do PESSOAS na área da inclusão social. Nem sempre o que os PR pretendem financiar nessa área está completamente definido, com regra geral as TO a serem financiadas pelo PESSOAS 2030 estarem já mais definidas, exceto algumas mais específicas ou inovadoras. Acresce que a existência de alguns referenciais estratégicos prospetivos relativos a necessidades de qualificações e competências promovidos pelas CIM em estádio mais avançado de racionalização da oferta de cursos profissionais a nível de NUTS III não encontra paralelo ao nível regional NUTS II. Embora o Diagnóstico de Base do SANQ, atualizado trienalmente (o último em 2023), procure articular uma análise retrospectiva do emprego com uma análise prospetiva da procura de qualificações, as entrevistas realizadas com as equipas das CCDR Norte e Centro revelam que esse exercício de prospetiva é pouco sistemático não cruzando as necessidades identificadas com o estudo da incidência de macrotendências sobre o emprego e competências nos territórios em causa. Neste sentido, defende-se que estes exercícios prospetivos devem evoluir para abordagens mais integradas e colaborativas, envolvendo atores estratégicos como empresas líderes na adaptação tecnológica, as quais estão melhor posicionadas para sinalizar prioridades emergentes em matéria de qualificações e competências.

24. A incidência do PRR num período alargado de vigência do PESSOAS 2030 veio intensificar as necessidades de coordenação do Programa com outras intervenções do FSE +, designadamente com os PR e a necessidade de uma territorialização mais efetiva do próprio Programa. Deve registar-se como bastante positiva a articulação existente com o FAMI 2030 em matérias relacionadas especificamente com o acolhimento e integração de migrantes, tal como o EC dos CNAIM o permitiu concluir com clareza.
25. Uma resposta compreensiva e integrada ao problema do desafio do declínio demográfico representa para o PESSOAS 2030 um enorme esforço de coerência externa, dada a necessidade de combinar instrumentos de intervenção ao alcance do PESSOAS 2030, por exemplo, conciliação da vida profissional e familiar e acolhimento e integração de migrantes, com outros instrumentos fora do alcance do Programa, com forte relevo para as políticas de habitação. Mas não poderá ser exigido ao PESSOAS 2030 um contributo que transcenda o âmbito de intervenção das suas TO. E não pode ser ignorado que o nível regional e local deve estar fortemente implicado na estratégia integrada de mitigação do declínio demográfico. O contributo dos municípios para temáticas como as políticas de habitação, a atração de novos residentes e o acolhimento e integração de imigrantes é crucial para atingir o objetivo pretendido.

Eficiência

26. A avaliação sinaliza a forte influência nesta matéria das insuficiências decorrentes do sistema de *front office* do SI PT2030, sinalizadas por OI e entidades beneficiárias, com as dificuldades de inserção da execução física à cabeça dessas insuficiências. As TO relacionadas com a requalificação de adultos, designadamente as FMC, assumem nesta matéria uma relevância diferenciada, dada a elevada procura manifestada e o número também elevado de operações não aprovadas. As entidades inquiridas com operações aprovadas revelaram-se fortemente compreensíveis face à complexidade e eficiência dos procedimentos administrativos, sensibilidade tanto mais importante quanto a sua apreciação quanto à carga burocrática do Programa e relacionamento com as estruturas técnicas da AG e OI é globalmente muito positiva. Haverá aqui distinguir entre as matérias de procedimentos sobre as quais as estruturas técnicas de gestão do Programa têm alguma influência possível e as que decorrem de outros níveis que transcendem a ação possível do PESSOAS 2030. No entender da avaliação, é esta diferenciação que explica que os promotores com operações aprovadas apreciem globalmente de forma positiva a carga burocrática do Programa e se mostrem muito sensíveis à complexidade dos procedimentos administrativos.
27. Em matéria de satisfação das entidades beneficiárias, a percentagem dos promotores que avalia o procedimento com os dois níveis mais elevados de satisfação é bastante elevada: Clareza do aviso (77,7%); Clareza da informação prestada e dos critérios de elegibilidade das operações (70,4%); Clareza dos critérios de seleção (63,8%), Adequação da análise do mérito atribuído (67,7%) e o texto dos avisos e formulários permitiu orientar o desenho do projeto (67,8%). A avaliação por parte dos promotores dos procedimentos administrativos do Programa é menos positiva, mas ainda assim apresentando valores muito satisfatórios e claramente superior à dos procedimentos

financeiros. Procedimentos (i) Muito complexos e ineficientes (6,6%); complexos e ineficientes (21,7%); (iii) neutros (40,8%); simples e eficientes (28,9%); muito simples e eficientes (2,0%).

Capacitação de entidades beneficiárias e qualidade das candidaturas

28. O efeito “*learning by doing*” (aprender concorrendo) é significativo nas TO de continuidade de programação e deve ser entendido como fator de capacitação, embora por vezes essa continuidade possa significar inércia em matéria de progressos na qualidade dos projetos. O recurso a consultoria especializada é parcelar e não envolve mais do um quinto dos beneficiários com respostas válidas. Embora com peso relativamente reduzido no total da programação, as dimensões mais inovadoras da programação apresentam ainda implementação nula ou reduzida pelo que a questão da capacitação nesses domínios de programação que não são de continuidade ainda não podem ser devidamente avaliadas. As entidades beneficiárias com operações aprovadas consideram que o acompanhamento realizado constituiu fator de capacitação – 55,3% considera que esse acompanhamento contribuiu ou contribuiu muito para essa capacitação.

Relacionamento entre AG, OI e entidades beneficiárias

29. A percepção de que a existência de OI no modelo de gestão representa um importante capital de proximidade às entidades beneficiárias é generalizada. Cerca de 66% das entidades inquiridas com operações em execução considera satisfatório ou muito satisfatório o seu relacionamento com a AG e OI; porém, apenas 30,9% das entidades classifica a eficiência dos processos administrativos nos dois níveis mais elevados de avaliação.
30. Os OI auscultados são praticamente unâimes em criticar as insuficiências do sistema de informação na fase inicial de implementação do Programa como fator crítico da sua própria atividade, agravadas quando são perspetivadas em conjunto com a adaptação à aplicação de custos simplificados, para cuja aplicação o SI não consegue ainda fornecer automatismos adequados. A existência de problemas de recursos humanos é em parte residual, sobretudo quando comparados com os problemas organizativos, estando as insuficiências do SI no coração desses problemas organizativos. A coexistência do estatuto de OI com o de BREPP é apontado por alguns OI como um problema gerador de dificuldades de gestão da informação.

Mobilização da procura desejada

31. Com 62 avisos lançados até 31.12.2024, não são identificáveis problemas significativos de formação de procura, capitalizando linhas de continuidade de programação decorrentes do POCH, do POISE e do POAPMC e o facto do financiamento do Programa se revelar essencial para o financiamento de um conjunto muito significativo de políticas públicas. A evidência de avisos ainda não lançados para áreas de programação não assentes na continuidade de períodos de programação anteriores mitiga a conclusão anterior, embora o seu peso no total da programação não atinja 3% da mesma em termos de FSE +.

Relação entre oferta e procura de apoios e possíveis situações de autoexclusão de projetos

32. A avaliação sinaliza a existência de evidência indireta que permite inferir que o Programa PESSOAS 2030 não é fonte de geração de fenómenos de autoexclusão de projetos relevantes. Vários domínios de continuidade de programação têm permitido ajustar a oferta e a procura de apoios e a apreciação global por parte das entidades beneficiárias com operações aprovadas não permite considerar que a carga burocrática do Programa e a possível ineficiência dos seus procedimentos administrativos e financeiros possa ser considerada como um fator suficientemente forte de autoexclusão de projetos.
33. A formação de adultos, com relevo principal para o caso das formações modulares certificadas, pode ser considerada um caso potencial de défice de oferta, que a revelada muito baixa certificação e níveis de literacia em matéria de competências da população adulta em Portugal pode vir a acentuar no futuro próximo, algo que poderá ser apenas mitigado no presente período de programação.

Mobilização de grupos-alvo

34. Na programação de continuidade não se identificam problemas notórios de cobertura de grupos-alvo, sendo necessário ter em conta que a baixa execução da TO Centros Qualifica tenderá a ser ultrapassada pelo novo aviso já em execução, sugerindo não existir nenhum problema de mobilização de grupos-alvo de adultos. A ainda incompleta informação de execução física penaliza a captação de evidência, relevo para as TO da prioridade 4E, não sendo possível por agora avaliar se a mobilização de grupos-alvo das medidas mais inovadoras está a ser conseguida. No caso dos Estágios Profissionais, **a informação fornecida pelo IEFP I.P. relativa aos 7.033 estágios concluídos entre janeiro de 2023 e maio de 2024**, enquadrados pelo pedido de reembolso do IEFP, mostra uma elevada taxa de conclusão (Norte -84%, Centro -91% e Alentejo -85%), abrangendo essencialmente público feminino, com grande peso do escalão dos 18 aos 24 anos, com ligeiro predomínio de estagiários à procura do 1º emprego e uma evidente subida do nível de qualificação dos estagiários (peso do nível ISCED 6 de 48,7% no Norte, 45,3% no centro e 38,8% no Alentejo e peso combinado de licenciatura/mestrado de 56,1% no Norte, 46,4% no Centro e 37,2% no Alentejo). A informação fornecida pelo IEFP I.P não contempla ainda os dados de empregabilidade, à data ainda não calculados pelos serviços da Segurança Social.
35. Estima-se que o surgimento de nova informação de contexto possa suscitar a emergência de problemas de cobertura de públicos-alvo: adultos com défices de competências, população imigrante e vítimas de novos fenómenos de violência para os quais a política pública precisa de respostas que vão além das medidas de combate à violência doméstica.

Seleção de projetos

36. Não existem problemas relevantes de seleção de projetos, facto corroborado pela apreciação das entidades beneficiárias com operações aprovadas. A mais baixa apreciação das entidades com operações não aprovadas está conforme os padrões de outras inquirições similares. A adaptação do modelo existente de critérios de seleção a algumas TO de acesso concorrencial tem sido mais problemática, sobretudo as que para alguns avisos apresentem excesso de procura, dificultando a seriação de candidaturas. O caso das FMC ilustra cabalmente esta dificuldade.

Função acompanhamento

37. O PESSOAS 2030 apresenta, em confronto com outros programas, uma incidência ainda bastante relevante das ações de acompanhamento, o que não pode deixar de ser contextualizado no quadro da predominância desta fase da programação de continuidade. As ações de acompanhamento têm sido determinadas nesta fase essencialmente pela influência combinada dos problemas de aplicação dos custos simplificados e da instalação dos novos sistemas de informação de suporte ao Programa. Essa ideia é em grande medida corroborada pela apreciação das entidades beneficiárias (55,3% considera que o acompanhamento contribuiu ou contribuiu muito para a sua capacitação), com valores majorados na região Centro (59%) e nas prioridades “Mais qualificação inicial para crescer” e “Mais e melhor inclusão social”, respetivamente com 67,9% e 75%.
38. Estimando-se que esta tipologia de problemas venha a perder intensidade na segunda fase de implementação do Programa, haverá condições para que o lançamento das TO mais inovadoras possa contar com o acompanhamento necessário e que o acompanhamento possa contemplar a dimensão de velar pela melhoria da qualidade dos projetos.

Adequação da estrutura de gestão e do eixo da AT

39. Considerando as exigências colocadas pela simultaneidade do encerramento dos Programas do PT2020 acolhidos pelo PESSOAS 2030 e a maturação da implementação deste último e devidamente tidos em conta os problemas de integração de culturas organizacionais típicas destas situações, a estrutura de gestão que o Eixo de AT permitiu garantir é relativamente complexa: CD composta por três membros que a integram, , enquanto órgão em regra colegial de decisão/gestão, sem prejuízo das competências próprias definidas na regulamentação aplicável à Presidência da CD e da delegação das mesmas que é possível nos vogais executivos desse órgão; 6 unidades transversais e 5 unidades de gestão operacional. O modelo tende claramente para a estabilização do funcionamento. Acresce que, para fazer face à simultaneidade do apoio ao encerramento do POCH, POISE e POAPMC, até, no limite, a conclusão desses processos e do início da implementação do PESSOAS 2030, a estrutura de gestão integrou unidades próprias para esse fim. Estima-se que a resolução progressiva dos problemas suscitados pelo sistema de informação permitirá o funcionamento da estrutura com o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis.
40. A relevância da ação dos OI para a estabilização anteriormente referida é essencial e reconhecida pela própria estrutura de gestão do Programa, apesar das dificuldades expressas de convivência com diferentes SI no PT2030. A coexistência do estatuto de OI com o de BREPP gerou alguns problemas de organização nas entidades em que os dois estatutos coexistem, cuja resolução não depende propriamente da intervenção da AG do Programa.

Eficácia – ritmos de implementação do Programa

41. A taxa de execução no final de dezembro de 2024, de cerca de 16%, e a taxa de compromisso de 40% indiciam avanços limitados na concretização global das metas, sendo necessário acelerar o ritmo de implementação para alcançar os objetivos definidos, mesmo tendo em conta as vantagens decorrentes da aplicação do MEA.
42. Com as já referidas dificuldades de extração atempada de indicadores de execução física, foi possível apurar dados reportados a 31.12.2024 para a maioria dos indicadores relativos a TO em execução: das 10 tipologias em execução com dados apurados, 6 já atingiram ou estão próximas de atingir as metas para 2024, sugerindo a eficácia do MEA e do potencial de continuidade de ações do PT2020.
43. Contudo, existe uma parte significativa do Programa que apresenta maior incerteza. Das 56 tipologias de operação que compõe o PESSOAS 2030, 27 não apresentavam nem candidaturas nem aprovações, representando cerca de 16,5% da dotação FSE +. Desses 27 TO, 8 já tinham aviso lançado, representando 13,6% da dotação de fundo e 18 não tinham aviso lançado, embora representem apenas cerca de 3% da dotação. Em trabalho realizado junto da AG, pode concluir-se que uma boa parte destas TO apresenta um forte potencial de permitir alcançar as metas de 2029, tendo em conta sobretudo as operações já aprovadas e a análise das candidaturas apresentadas. Esta conclusão mitiga em parte o não cumprimento de algumas das metas intermédias.
44. Da análise realizada pela equipa de avaliação da plausibilidade dos mecanismos de transformação de realizações em resultados definidos em sede de TdP, conclui-se que, na maioria das tipologias com avisos fechados, a plausibilidade é média ou alta, indicando um potencial significativo para o cumprimento dos resultados intermédios do Programa.
45. Os indicadores contratualizados estão, em grande parte, alinhados com os objetivos do Programa e orientados para resultados, o que reforça a capacidade de o Programa alcançar os seus objetivos. Ainda assim, foram identificadas lacunas pontuais que levaram à proposta de novos indicadores, especialmente de resultado, para optimizar o alinhamento estratégico e a monitorização.
46. Finalmente, pode dizer-se que a implementação atual do PESSOAS 2030 permite antever o cumprimento das metas intermédias seja para as tipologias que beneficiaram do MEA, seja para outras TO de continuidade que não beneficiaram desse mecanismo, como é o caso por exemplo da formação avançada e dos TEIP, capitalizando obviamente a continuidade de programação. Porém, é notória a exigência de um esforço concentrado para mitigar o risco de incumprimento nas tipologias que ainda não possuem avisos ou candidaturas aprovadas. O reforço da monitorização, a aceleração dos processos de aprovação e o aperfeiçoamento do sistema de informação são passos essenciais para garantir a concretização das metas e objetivos globais do Programa.

Valor Acrecentado Europeu

47. O Programa PESSOAS 2030 desempenha um papel crucial na ampliação e qualificação de áreas críticas das políticas públicas em Portugal, contribuindo para o alinhamento com as metas europeias e assumindo uma continuidade de políticas e instrumentos face ao anterior período de programação e essencial para assegurar condições de implementação nos primeiros anos do atual Programa. Destaca-se a importância do PESSOAS 2030 nas dimensões da qualificação inicial de jovens, de qualificação de adultos, do combate à exclusão social e da promoção da igualdade de género. Sem a intervenção dos fundos do FSE+, muitas iniciativas fundamentais para a inclusão ativa de grupos vulneráveis, como migrantes e pessoas com deficiência, ficariam comprometidas ou mesmo inviabilizadas, especialmente em regiões desfavorecidas. Das entidades beneficiárias com operações em execução no PESSOAS 2030, 77% não teria realizado o projeto sem o apoio do Programa.
48. O modelo de gestão, monitorização e avaliação do PESSOAS 2030 reforça significativamente a qualidade das políticas públicas em Portugal ao priorizar resultados concretos, promover a *accountability* e capacitar os beneficiários. A comunicação estruturada e a disseminação de boas práticas permitem replicar intervenções de sucesso, enquanto os sistemas de monitorização asseguram a identificação de desvios e ajustam as estratégias de forma eficiente. Contudo, há espaço para reforçar a sinergia entre programas, integrar aprendizagens em futuros desenhos de políticas e agilizar processos administrativos, otimizando custos e aumentando a eficácia operacional.

6.2. Recomendações

As recomendações que de seguida se apresentam são formuladas numa base de tabela, onde consta o enunciado da recomendação, a sua fundamentação nas conclusões alcançadas, o seu destinatário e algumas considerações sobre a sua operacionalização.

Recomendações de âmbito geral

ENUNCIADO DA RECOMENDAÇÃO	CONCLUSÃO/ÕES QUE A FUNDAMENTAM	DESTINATÁRIO	NOTAS DE OPERACIONALIZAÇÃO
R1. Resolver as insuficiências e estabilizar a dimensão do balcão único do SI PT2030 e operacionalizar a interação com o sistema de BackOffice do SI PESSOAS 2030	Conclusões nº 8 e 10	AG do PESSOAS, SI PESSOAS 2030 e Unidade de Sistemas de Informação da AD&C	A operacionalização desta recomendação evoluirá à medida que o processo de consolidação do SI do PT2030 se concretize, designadamente com a superação dos problemas de reporte da execução física das operações. À medida que o sistema de <i>front office</i> do SI estabilizar também as interações com o sistema de <i>back office</i> do SI PESSOAS 2030 tenderão a estabilizar.
R2. Criar condições para uma melhor legibilidade da articulação entre as TO das prioridades 4D e 4E do PESSOAS 2030 e os Programas Regionais, no sentido de mitigar a fragmentação de medidas existente, designadamente conduzindo os Programas Regionais a uma clarificação da tipologia de ações que pretendem desenvolver no seu âmbito de atuação.	Conclusões nº 6 e nº 23	AG do PESSOAS 2030 e AG dos Programas Regionais Norte, Centro e Alentejo	A operacionalização desta recomendação pode ter incidência na segunda fase de implementação do Programa e exige a criação de um espaço de discussão entre as AG dos programas envolvidos, que pode passar por exemplo pela rede de articulação funcional relativa às qualificações.
R3. Como aprofundamento da recomendação anterior e tendo em conta as conclusões alcançadas em sede de análise de relevância e de coerência e a dificuldade observada de “territorializar” a incidência do Programas nas regiões em que intervém, recomenda-se que em sede de rede de articulação funcional ou no quadro de reuniões específicas promovidas pela AG, envolvendo as estruturas técnicas da AG, das CCDR e dos já mencionados Programas Regionais possa ser realizado, utilizando para isso os resultados da Avaliação de Arranque da Avaliação de	Conclusões nº 12 e 23	Idem	O processo de operacionalização pode ser concretizado com base no <i>follow-up</i> dos resultados das Avaliações de Arranque e de Operacionalização do PESSOAS 2030, bem como de operacionalização dos Programas Regionais

ENUNCIADO DA RECOMENDAÇÃO	CONCLUSÃO/ÕES QUE A FUNDAMENTAM	DESTINATÁRIO	NOTAS DE OPERACIONALIZAÇÃO
Operacionalização, um balanço do que tem sido a intervenção do Programa nas três regiões, com extração de informação específica para apoiar o referido balanço.			
R4. Recomenda-se a realização de um balanço da experiência de intervenção dos OI nesta primeira fase de implementação do Programa, discutindo todas as dificuldades de ordem operacional que os OI manifestaram a esta avaliação	Conclusão nº 8	AG do PESSOAS 2030 e OI envolvidos na gestão do Programa	A operacionalização consiste num balanço de experiência da primeira fase de implementação do Programa até à reprogramação recentemente definida.
R5. Sem embargo de reconhecer que a reprogramação recentemente aprovada adotou já recomendações que foram emergindo ao longo da presente avaliação, recomenda-se que requalificação de adultos e as ações em torno do grupo-alvo dos imigrantes e das condições locais e institucionais para o seu acolhimento e integração sejam objeto de particular atenção e reforço de meios	Conclusão nº 4	AG do PESSOAS e OI envolvidos	A operacionalização desta recomendação passa por na segunda fase de implementação do Programa se analisar se a reprogramação aprovada é suficiente para responder às necessidades de resposta a estes dois problemas
R6. Recomenda-se o recentramento das prioridades de intervenção do Programa em matéria de abordagem ao desafio demográfico, com clarificação do contributo que o Programa pode proporcionar a esse objetivo na medida da sua programação.	Conclusões nº 6 e nº 25	Coordenação global do PT2030, AD&C e AG do PESSOAS 2030	A operacionalização desta recomendação passa por clarificar o contributo do PESSOAS 2030 para a resolução de um problema cuja complexidade de causas o transcende, interpelando fortemente a coerência externa do PESSOAS 2030 e a coerência interna de todo o PT2030.

Recomendações mais específicas

ENUNCIADO DA RECOMENDAÇÃO	CONCLUSÃO/ÕES QUE A FUNDAMENTAM	DESTINATÁRIO	NOTAS DE OPERACIONALIZAÇÃO
R7. Fortalecer a relevância do Programa em matéria de resposta a necessidades emergentes: inclusão de imigrantes; inclusão digital para idosos; resposta a novas formas de violência; aumentar o número de adultos em formação	Conclusão nº 13	AG do PESSOAS 2030 e entidades com intervenção nas políticas públicas envolvidas	No âmbito de avisos novos a lançar na segunda fase de implementação do Programa, suscitar a formação de procura para as áreas de intervenção mencionadas
R8. Reforçar o contributo do Programa para a mitigação de desigualdades regionais: flexibilizando a aplicação de TO em territórios de baixa densidade implicando as políticas públicas envolvidas na assunção de critérios mais favoráveis a esses territórios (por exemplo, dimensão mínima de turmas de cursos profissionais); aplicando critérios diferenciadores, majorando por exemplo mais acentuadamente a intensidade de apoios por exemplo a transportes de formandos.	Conclusão nº 12	AG do PESSOAS 2030 e entidades com intervenção nas políticas públicas envolvidas	A operacionalizar no âmbito da preparação de novos avisos e convidando as entidades públicas responsáveis pela política pública a intervir
R9. Reforçar o investimento em educação e formação de adultos: assegurando um melhor racional de formações modulares, incluindo novas tipologias de cariz quer mais informal quer mais especializado, de forma a responder às necessidades de formação ao longo da vida de um conjunto cada vez mais heterogéneo de adultos; implicando associações e outras entidades locais na criação de novas modalidades de formação de adultos; Apoiar iniciativas de caráter experimental e inovador na criação de dinâmicas de parceria e colaboração entre entidades locais e a sociedade civil para dinamizar a emergência de novas modalidades de oferta de formação de adultos	Conclusões nº 11 e nº 13	AG do PESSOAS 2030; ANQEP e CQ; principais operadores de oferta de formação de adultos	A operacionalização desta recomendação passa pela preparação de novos avisos sobre a matéria da formação de adultos

ENUNCIADO DA RECOMENDAÇÃO	CONCLUSÃO/ÕES QUE A FUNDAMENTAM	DESTINATÁRIO	NOTAS DE OPERACIONALIZAÇÃO
R10. Consolidar a coerência interna do Programa: preparando avisos que valorizem a integração de diferentes OE e prioridades; reforçando a aplicação de abordagens transversais, como a integração de dimensões de género, do acolhimento e integração de migrantes e inclusão digital, em todas as medidas relevantes.	Conclusões nº 15 e 17	AG do PESSOAS 2030 e estruturas de gestão	A operacionalização da recomendação implica a preparação de avisos específicos focados na integração de OE
R11. Reforçar a governança e monitorização do Programa: criando espaços e momentos de articulação e monitorização conjunta com PRR e Programas Regionais; mobilizando redes setoriais existentes a nível regional; dinamizando a criação de estruturas de acompanhamento regionais e temáticas para monitorizar desenvolvimentos de implementação e resultados alcançados	Conclusões nº 21, 22 e 23	Coordenação do PT 2030 AG do PESSOAS 2030 AG dos Programas Regionais Estrutura de Gestão do PRR AD&C	A operacionalização desta recomendação é essencialmente de natureza institucional e pode no entender da avaliação ser matéria para a rede de articulação funcional de coordenação estratégica do PT2030
R12. Promover ações específicas de comunicação sobre as componentes mais inovadoras da programação que vão iniciar o seu processo de implementação	Conclusões nº2, nº 17 e nº 38	AG do PESSOAS 2030 Estrutura de comunicação do Programa	Cabe à estrutura de comunicação do PESSOAS 2030 operacionalizar esta recomendação, tanto mais relevante quando a programação de continuidade do Programa tem naturalmente um elevado peso nessa comunicação
R13. Reforçar a supervisão da qualidade das operações nos domínios de programação com maior continuidade, estimulando as entidades beneficiárias a uma melhoria de qualidade das suas operações, inovando processos e velando pela qualidade de aprendizagens e de outras intervenções	Conclusão nº 28	AG do PESSOAS 2030 OI e BREP envolvidos Entidades responsáveis pelas políticas públicas envolvidas	A operacionalização desta recomendação passa pela vontade conjunta do PESSOAS 2030 e entidades responsáveis pela política pública, a concretizar no âmbito da preparação de novos avisos
R14. Promover o investimento por parte das estruturas técnicas da AG e dos OI na avaliação das perspetivas de formação de procura antecipadas em sede de programação para as TO mais inovadoras,	Conclusão nº 31	AG do Pessoas 2030 e suas estruturas técnicas de gestão Estruturas técnicas dos OI	Inserida na preparação e maturação das medidas mais inovadoras com início de implementação mais tardio, a operacionalização desta recomendação

ENUNCIADO DA RECOMENDAÇÃO	CONCLUSÃO/ÕES QUE A FUNDAMENTAM	DESTINATÁRIO	NOTAS DE OPERACIONALIZAÇÃO
tendo em conta o tempo decorrido até ao início da sua implementação e eventual nova informação de contexto entretanto surgida			passa pela reunião de informação sobre a sua procura potencial
R15. Recomenda-se que o universo de grupos-alvo apresentado no texto do Programa possa ser reavaliado sobretudo para as TO que iniciem agora o seu lançamento, integrando designadamente algumas evidências da presente avaliação	Conclusões nº 34 e 35	AG do PESSOAS 2030 e respetivas estruturas técnicas OI Entidades associativas representativas dos públicos-alvo a atingir	Trata-se de uma tarefa essencialmente a ser desenvolvida pelas estruturas técnicas de gestão (unidade de avaliação e monitorização) em articulação com OI eventualmente envolvidos e associações representativas
R16. Recomenda-se que as estruturas técnicas de gestão do programa e dos OI reanalisem criticamente a aplicação dos critérios de seleção em domínios em que a sua aplicação foi dificultada pelo excesso de procura e pela dificuldade de seriação de candidaturas	Conclusão nº 36	AG do PESSOAS 2039 e respetivas estruturas de gestão (equipas responsáveis pela análise de mérito de projetos) CQ Entidades representativas da oferta de formação para adultos	A operacionalização desta recomendação pode ser testada no âmbito do caso amplamente documentado nesta avaliação das FMC, avaliando experiência e soluções de otimização dos processos entretanto desenvolvidos
R17. Tendo em conta que, estimando-se que as exigências de acompanhamento determinadas pelos problemas na aplicação da MCS e pelos ruídos e insuficiências associadas ao sistema de informação, tenderão a ser libertados recursos em matéria de recursos-tempo para a função acompanhamento, RECOMENDA-SE que as estruturas de gestão possam equacionar possíveis novas formas de acompanhamento mais estratégico, designadamente aplicadas às TO mais inovadoras que iniciarão a sua execução.	Conclusões nº 37 e 38	Estruturas de gestão e técnicos responsáveis pelo acompanhamento de operações	Trata-se de capitalizar a apreciação positiva que os beneficiários de operações aprovadas realizam da função acompanhamento, aprofundando o cunho estratégico das orientações formuladas, tendo em vista a melhoria da qualidade das operações mais inovadoras

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELETRÓNICAS

- APAV (2020). *Relatório Portugal Mais Velho*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Araújo, S. (2017). *Raising skills in Portugal*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1405, OECD Publishing, Paris.
- Astbury, B. e Leeuw, F. (2010). “Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation”. *American Journal of Evaluation*, volume 31, nº 3, pp- 363-381.
- Azevedo, Joaquim (2024). *Modo de produção da exclusão escolar*. Bertrand: Lisboa.
- Bettencourt, Rui (2014). *Políticas para a Empregabilidade*. Lisboa: Atual Editora.
- Cantante, F., & Estêvão, P. (2022). *Os salários em Portugal: Padrões de evolução, inflação e desigualdades*. ColABOR. (<https://www.colabor.pt/estudos/salarios-em-portugal>)
- Cavaco, Carmen (2022). “Políticas Públicas de Educação de Adultos em Portugal - inovações e desafios”. *Educar em Revista*, vol. 38, e82009. (<https://www.redalyc.org/journal/1550/155070813006/html/>)
- Carballo-Cruz, Francisco; Cerejeira, João; Sousa, Rita e Volozhenin, Sergey (2022). *Economia Verde e a Evolução do Mercado de Trabalho em Portugal*. Centro de Relações Laborais. Lisboa, novembro.
- CEDEFOP (2023). *Vocational Education and training - Policy briefs*.
- Centeno, Mário (2013). *O Trabalho, uma visão de mercado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- CNE (2020, edição eletrónica). *Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás*. Lisboa. (https://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/Educacao_de_adultos_Publicacao.pdf)
- CNE (2023). *Estado da Educação 2022*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- CNE (2022). *Estado da Educação 2021*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Comissão Europeia (2013), *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development – Evaluation guide*, September.
- Comissão Europeia (2013). *EVALSED Sourcebook: Methods and Technics*, setembro.
- Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana (2014), *Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Cohesion Fund European Regional Development Fund – Concepts and Recommendations. (Revision 2018)*
- Comissão Europeia (2021), *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027, SWD(2021) 198 final, 8.7.2021*.
- Comissão Europeia (2022). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022: Portugal*. Brussels: European Commission.
- Comissão Europeia (2024). *Report on Gender Equality 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. (https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2024/04/2024_report-on-gender_equality.pdf)
- Comissão europeia. (2024). Nono Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial. Bruxelas: Publicações do Serviço das Publicações da União Europeia. (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/PT_9CR_Highlights.pdf)
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2023). *Igualdade de Género em Portugal: Boletim Estatístico 2023*.

- Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN). (2023). Evolução da Situação da Mulher no Trabalho.
- Dalkin, Sonia Michelle e outros (2015). "What's in a mechanism? Development of a key concept in a realistic evaluation". *Implementation Science* (open access)
- DGEEC (2024). *Estatísticas da Educação 2022/2023*. Lisboa.
- DGES (2021). *CURSOS TÉCNICOS SUPERIORES PROFISSIONAIS - Relatório 2021*. Junho. Lisboa.
- EAPN Portugal. (2024). *Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Relatório 2024*. Porto: EAPN Portugal.
- EAPN Portugal. (2023). *Pobreza e Exclusão Social em Portugal – Relatório 2023*. Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza.
- EDULOG (2023). *Como valorizar o ensino secundário profissional?* Maio.
- EDULOG (2023). Da Desigualdade Social à Desigualdade Escolar nos Municípios de Portugal. Fundação Belmiro de Azevedo.
- EDULOG (2022). *Percursos dos Estudantes após Formação no Ensino Secundário Profissional em Portugal*. Julho.
- EDULOG (2020). *Oferta de Ensino Profissional Secundário em Portugal*. Maio.
- European Disability Forum. (2023). *Human Rights Report 2023: The Right to Work – The employment situation of persons with disabilities in Europe*. (<https://www.edf-feph.org/publications/human-rights-report-2023-the-right-to-work/>)
- EURYDICE (2021). Adult education and training in Europe: Building inclusive pathways to skills and qualifications (Educação e Formação de Adultos na Europa: Construir percursos inclusivos para as competências e as qualificações), 28 Junho (<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/adult-education-and-training-europe-building-inclusive-pathways-skills-and>).
- Fundação José Neves (2023a). *Guia sobre o Ensino Profissional: uma escolha com futuro*. Lisboa.
- Fundação José Neves (2023). *Formação de adultos aumenta em Portugal mas continua aquém do necessário*. Lisboa (<https://www.joseneves.org/artigo/formacao-de-adultos-aumenta-em-portugal-mas-continua-aquem-do-necessario>)
- FAO (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. (<https://www.fao.org/publications/sofi/2022/en/>)
- Huntington-Klein, Nick (2022). *The Effect – An Introduction to Research Design and causality*. Londres: CRC Press – Taylor & Francis group.
- INE (2017). *Educação e formação de adultos em Portugal: retrato estatístico de uma década*. Lisboa.
- IEFP (2019). *Formação Profissional em Portugal – percursos e desafios, testemunhos*. Lisboa. IEFP/Caleidoscópio.
- Justino, David (2024). O Ensino em Portugal antes e depois do 25 de Abril. 4 Volume. Edição Jornal Público. Lisboa.
- Leeuw, Frans L. (2003). "Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved". *American Journal of Evaluation*, vol. 24, nº 1, pp-5-20.
- Leeuw, Frans L. (2012). "Linking theory-based evaluations and contribution analysis: three problems and a few solutions". *Evaluation*. Volume 18, nº 3: pp – 348-363.
- Mayne, John (2008). "Contribution analysis: an approach to exploring cause and effect". *Research Gate*. January.

- Neto, Paulo (organizador) (2022). "Special Issue: Recovery and Resilience Facility and Cohesion Policy 2021-2027. Monitoring and Evaluation of EU Policy in a Pandemic and Post-Pandemic Context". *Public Policy Portuguese Journal* (2022). Volume 7, Number 2, Universidade de Évora.
- OECD (2018). *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System*. OECD Skills Studies, OECD Publishing.
- OECD (2019a). *Getting Skills Right: Creating responsive adult learning systems*. OECD Publishing.
- OECD (2019b). *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*. OECD Publishing.
- OECD (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*. OECD Publishing.
- OECD (2020). *Increasing adult learning participation: Learning from successful reforms*. OECD Publishing.
- OECD. (2023). *Survey of Adult Skills (PIAAC): Country Notes - Portugal*. (<https://www.oecd.org/skills/piaac/>)
- OECD (2024). *OECD Skills Studies - Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World? SURVEY OF ADULT SKILLS 2023*.
- OECD/European Union. (2022). *Health at a Glance: Europe 2022 – State of Health in the EU Cycle*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>
- Rodrigues, P. M. M., Vilares, H. de A., & Lourenço, R. F. (2023). *A crise da habitação nas grandes cidades: Uma análise*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rolfe, Steve (2019). "Combining Theories of Change and Realist Evaluation in practice: Lessons from a research on evaluation study". *Evaluation*, volume 25, nº 3, pp. 294-316.
- Roque, Isabel e outros (2021). *O Trabalho aqui e agora*. Lisboa: Tinta da China
- Tavares, I., Cândido, A. F., & Carmo, R. M. (2021). *Desemprego e precariedade laboral na população jovem: Tendências recentes em Portugal e na Europa*. Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.