



# Avaliação Ex Ante do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão

Relatório Final

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Social Europeu

# **Avaliação Ex Ante do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão**

---

## **Equipa principal**

Paulo Feliciano (Coord.)  
Eva Gonçalves  
Maria Álvares  
Teresa Evaristo  
Luis Capucha (Especialista)

## **Equipa Responsável Avaliação do Princípio de «não prejudicar significativamente»**

Ana Rita Valente (Coord.)  
Carla Melo  
Sérgio Costa

# Índice

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>ENQUADRAMENTO, OBJETO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO .....</b>	<b>3</b>
ENQUADRAMENTO E OBJETO .....	3
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>6</b>
<b>RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>QA1. - A ESTRATÉGIA E OS OBJETIVOS DO PROGRAMA SÃO RELEVANTES PARA DAR RESPOSTA ÀS NECESSIDADES DIAGNOSTICADAS? .....</b>	<b>9</b>
SQA1.1. - AS NECESSIDADES E DESAFIOS A QUE O PROGRAMA PROCURA DAR RESPOSTA ESTÃO CORRETAMENTE DIAGNOSTICADAS? .....	9
EMPREGO .....	9
QUALIFICAÇÕES .....	14
INCLUSÃO .....	20
DEMOGRAFIA .....	26
SQA1.2. - O PROGRAMA É CONSISTENTE FACE AO DIAGNÓSTICO DAS NECESSIDADES E DESAFIOS A QUE VISA DAR RESPOSTA? .....	32
EMPREGO .....	32
QUALIFICAÇÕES .....	36
INCLUSÃO .....	41
DEMOGRAFIA .....	47
ANÁLISE INTEGRADA DA COERÊNCIA INTERNA .....	49
SQA1.3. - O PROGRAMA ESTÁ SUFICIENTEMENTE ALINHADO COM OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEFINIDOS A NÍVEL REGIONAL, NACIONAL E EUROPEU? .....	54
EMPREGO .....	54
QUALIFICAÇÕES .....	57
INCLUSÃO .....	60
DEMOGRAFIA .....	64
LEITURA INTEGRADA DO DIAGNÓSTICO .....	66
<b>QA2 - Os OBJETIVOS E AS PRIORIDADES DO PROGRAMA GARANTEM A SUA COERÊNCIA INTERNA E EXTERNA? .....</b>	<b>70</b>
<b>QA3 – A TEORIA DA PROGRAMAÇÃO É CREDÍVEL E EXPLICITA A FORMA COMO SE ESPERA QUE O PROGRAMA CONTRIBUA PARA OS RESULTADOS E IMPACTOS PREVISTOS? .....</b>	<b>83</b>
EMPREGO .....	85
QUALIFICAÇÕES .....	86
INCLUSÃO .....	87
REVISÃO DE ALGUMAS AVALIAÇÕES RELEVANTES .....	89
<b>QA4 – A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS, HUMANOS E ORGANIZACIONAIS DO PROGRAMA É A MAIS ADEQUADA? .....</b>	<b>97</b>

<b>QA5. ESTÃO GARANTIDOS OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS À MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA?</b>	<b>103</b>
<b>AVALIAÇÃO EX-ANTE DO “PRINCÍPIO DE NÃO PREJUDICAR SIGNIFICATIVAMENTE”</b>	<b>125</b>
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>134</b>
<b>ANEXO</b>	<b>136</b>
SÍNTESE DO FOCUS-GROUP DE PERITOS	136
ENTREVISTAS SETORIAIS	139

# Índice de Tabelas

Tabela 1: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Emprego ....	13
Tabela 2: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Qualificações .....	18
Tabela 3: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Inclusão Social .....	24
Tabela 4: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Demografia	29
Tabela 5: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Emprego.....	32
Tabela 6: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Qualificações.....	36
Tabela 7: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Inclusão Social.....	42
Tabela 8: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Demografia.....	48
Tabela 9: Articulação necessidade e desafios do PDQI e todas as medidas do PDQI .....	49
Tabela 10: Articulação entre Agenda para o Trabalho Digno e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Emprego .....	55
Tabela 11: Articulação entre o Pilar dos Direitos Sociais (domínio do emprego) e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Emprego .....	56
Tabela 12: Articulação entre Acordo de Concertação Social e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Qualificações .....	59
Tabela 13: Articulação entre Pilar Europeus dos Direitos Sociais e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Qualificações .....	60
Tabela 14: Articulação entre Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Inclusão Social .....	61
Tabela 15: Articulação entre Pilar Europeu dos Direitos Sociais e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Inclusão Social .....	63
Tabela 16: Articulação entre Plano de Recuperação e Resiliência (e Reformas) e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Demografia.....	65
Tabela 17: Análise da coerência interna do PDQI.....	71
Tabela 18: Análise da coerência externa do PDQI.....	76
Tabela 19: Análise da coerência externa do PDQI (cont.) .....	79
Tabela 20: Dotações financeiras .....	97
Tabela 21: Agregação das medidas por categoria .....	100
Tabela 22: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4a) e adequação à tipologia de ação .....	108
Tabela 23: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4c) e adequação à tipologia de ação.....	109
Tabela 24: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4f) e adequação à tipologia de ação .....	110
Tabela 25: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4g) e adequação à tipologia de ação .....	111
Tabela 26: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4h) e adequação à tipologia de ação .....	113
Tabela 27: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4k) e adequação à tipologia de ação.....	115
Tabela 28: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4m) e adequação à tipologia de ação .....	118
Tabela 29: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, grau de clareza e explicitação face aos objetivos.....	120

# Índice de Figuras

Figura 1: Abordagem metodológica .....	7
Figura 2: Teoria da Programação para o domínio do Emprego .....	85
Figura 3: Teoria da Programação para o domínio das Qualificações .....	86
Figura 4: Teoria da Programação para o domínio da Inclusão Social.....	87
Figura 5: Teoria da Programação para o PDQI .....	88
Figura 6: Evolução do financiamento por objetivo específico PT2020/PDQI (despesa Fundo).....	98
Figura 7: Distribuição do Financiamento por domínio de política PDQI (Despesa Fundo) .....	101
Figura 8: Distribuição do financiamento por domínio de política PT2020/ PDQI (Despesa Fundo) ..	102
Figura 9: Grau de cobertura por indicadores das tipologias de ação, por OE .....	104
Figura 10: Grau de cobertura da dotação de Fundo por indicadores, por OE (%).....	105
Figura 11: Grau de cobertura de indicadores por natureza das tipologias de ação (%) .....	106

## Siglas e Acrónimos

AEP	Abandono Escolar Precoce
ALMA	Aim, Learn, Master, Achieve
ALV	Aprendizagem ao Longo da Vida
AML	Area Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
ANESPO	Associação Nacional Escolas Profissionais
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional
APAV	Associação de Apoio à Vitima
AT	Autoridade Tributária
CACI	Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão
CAO	Centro de Atividades Ocupacionais
CCH	Cursos Científico Humanísticos
CEB	Ciclo do Ensino Básico
CEF	Cursos de Educação Formação
CEI	Contrato Emprego-Inserção
CET	Cursos Especialização Tecnológica
CLDS	Contratos Locais de Desenvolvimento Social
CNAIM	Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNES	Conselho Nacional para a Economia Social
COM	Comunicação da Comissão Europeia
CPCS	Comissão Permanente de Concertação Social
CTeSP	Cursos Técnicos Superiores Profissionais
DGEEC	Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência
DLD	Desemprego de Longa Duração
DNSH	Do No Significant Harm
EASE	Commission Recommendation for Effective Active Support to Employment
EFA	Educação Formação de Adultos
EQAVET	European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training
ENCP	Estratégia Nacional de Combate à Pobreza
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia

FEAD	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais carenciadas
FEEI	Fundos Europeus e Estruturais de Investimento
FSE	Fundo Social Europeu
FSE+	Fundo Social Europeu Mais (período 2021-2027)
GEE	Gases Efeito de Estufa
GJ	Garantia Jovem
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
ILO	International Labour Organization
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
MAVI	Modelo de Apoio à Vida Independente
ME	Ministério da Educação
MSE	Mercado Social de Emprego
MTSSS	Ministério do Trabalho e da Segurança Social
NEET	Neither in Employment Education or Training
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
OP	Objetivo Estratégico
p.p.	Pontos percentuais
PA- PEDS	Plano de Ação para o Pilar Europeu dos Direitos Sociais
PDQI	Programa Demografia, Qualificações e Inclusão
PEDS	Pilar Europeu dos Direitos Sociais
PIICIE	Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment.
PLA	Aprendizagem da Língua Portuguesa
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNPSE	Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
PNR	Plano Nacional de Reforma
PO	Programa Operacional
POCH	Programa Operacional do Capital Humano
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego



POR	Programa Operacional Regional
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
PU	Planos de Urbanização
QA	Questão de Avaliação
SANQ	Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação
SNIP	Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância.
SPO	Serviços de Psicologia e Orientação
STEM	Science, Technology, Engineering, and Mathematics
TCE	Tribunal de Contas Europeu
TdM	Teoria da Mudança
TdP	Teoria da Programação
TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
UE	União Europeia
UE27	União Europeia a 27 países

# Introdução

1. O **Relatório Final da Avaliação Ex ante do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão** segue o roteiro previsto para este último exercício de reporte, assegurando a resposta ao plano de trabalho estabelecido em resposta ao Caderno de Encargos e o desenvolvimento dos produtos programados para esta fase de desenvolvimento do estudo. Assim, em linha com o previsto, este último momento de reporte procura consolidar a análise feita anteriormente, culminando o percurso metodológico estabelecido em sede de proposta que compreendeu a mobilização e análise de informação documental e estatística, designadamente o texto do Programa, de informação proveniente das entrevistas e *focus group* realizados e da informação recolhida através das bases de informação que suportam a implementação do ciclo de programação que está a terminar. Nesta perspetiva, o relatório estabiliza a reflexão desenvolvida ao longo das várias etapas de reporte e promove a apresentação de um conteúdo mais conclusivo.

2. Importa neste passo referir que os momentos intercalares de reporte produzidos e a interação com a equipa de programação permitiram alimentar o processo de programação com análises e propostas apresentadas ao longo do desenvolvimento do estudo. Nessa medida, o contributo do processo de avaliação não se esgota nesta etapa final de reporte e nas conclusões que apresenta. Do mesmo modo, as apreciações agora produzidas consideram os desenvolvimentos introduzidos no PDQI desde o texto inicialmente disponibilizado e que se consolidam na versão consultada no decurso da elaboração deste Relatório Final. Nesta ótica, o relatório final da avaliação ex-ante é produto, também, de um processo de gradual aperfeiçoamento da programação.

3. O volume de informação recolhida e analisada é significativo, sendo que, ao longo do processo de avaliação foi sendo disponibilizada à equipa de avaliação nova informação e, sobretudo, mais completa, por vezes integrando reflexões efetuadas pela equipa de avaliação, o que permite, neste exercício final de reporte, apreciar já uma proposta de programa robusta e consolidada, embora não final.

4. Face ao último momento de reporte, esta etapa procurou assegurar uma leitura mais integrada do Programa, acrescentando a uma leitura segmentada por domínio temático uma perspetiva mais articulada da dinâmica da programação, quer na perspetiva do diagnóstico quer da relevância e coerência. Deste modo, elabora-se um exercício síntese da articulação entre a programação e os objetivos específicos do programa, com tradução no modo como se procura formalizar a teoria da programação do PDQI. Complementarmente, desenvolve-se a análise possível da programação financeira do programa, recorrendo a uma tipologia de análise que assegura uma perspetiva comparativa com o ciclo anterior de programação. O relatório aprofunda, ainda, a revisão da proposta de indicadores e metas do programa, afinando a análise e as propostas que em momento anterior se havia já apresentado. Assim, o exercício de análise que se desenvolve neste Relatório Final promove um ensaio de resposta a todas as questões de avaliação previstas no Caderno de Encargos, com graus de aprofundamento e consolidação diferenciados em função do percurso do próprio exercício de avaliação e da informação que foi possível mobilizar.

5. Adicionalmente, a o presente relatório inclui uma leitura de síntese dos resultados dos estudos de avaliação que incidem sobre medidas acolhidas no PDQI e que constitui uma base analítica complementar para apoiar a formulação de conclusões e a consolidação do exercício de resposta às questões de avaliação. Constituem componentes deste Relatório Final:

- o enquadramento do objeto e objetivos da avaliação, desenvolvida no ponto subsequente a este;
- a explicitação da metodologia do estudo, revista em função do atual plano de desenvolvimento da avaliação;
- a resposta às questões de avaliação 1, 2, 3, 4 e 5 percorrendo toda a dimensão da proposta estratégica do Programa e concretizando o exercício de elaboração da sua teoria da

programação. Tendo em conta a abrangência do Programa e o facto de o seu enunciado estratégico se declinar por domínio temático, o ensaio de resposta às questões de avaliação referida à relevância e coerência é guiado, num primeiro momento, pela leitura desagregada por domínio temático da proposta estratégica. A resposta integrada a esses domínios de avaliação é feita num segundo momento no contexto de resposta à segunda questão de avaliação.

- no exercício de resposta às primeiras questões de avaliação é significativo o investimento feito na releitura do diagnóstico de partida, possibilitando à equipa de avaliação construir um referente próprio para discutir a relevância e a coerência do PDQI.

6. A apresentação de elementos conclusivos da análise realizada cumpre-se a dois tempos: através dos elementos de síntese incluídos no exercício de resposta às diferentes questões de avaliação; através da sistematização de um conjunto de conclusões e recomendações no capítulo que encerra o relatório.

# Enquadramento, Objeto e Objetivos da Avaliação

## Enquadramento e Objeto

7. O Programa Demografia, Qualificações e Inclusão integra o conjunto de instrumentos programáticos do novo período de programação de fundos europeus dedicados à política de coesão (2021-2027), tendo sido prevista a sua criação na Resolução do Conselho de Ministros nº 97/2020 de 13 de novembro que estabelece os seus princípios orientadores e a sua estrutura operacional.

8. Conforme aí se dispõe, o Programa Demografia, Qualificações e Inclusão (aí ainda designado de Programa Operacional Demografia e Inclusão) é um dos quatro Programas Temáticos do Continente, cabendo-lhe dar resposta à seguinte agenda estratégica:

*«As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade» e qualificações, da agenda temática da Estratégia «Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento», com exceção das qualificações no âmbito da atividade empresarial.»*

9. A este PO somam-se mais três: um dirigido à inovação e transição digital, outro à ação climática e sustentabilidade e um terceiro ao mar.

10. No Acordo de Parceria, a designação do programa no domínio da demografia e inclusão evolui para Programa Demografia, Qualificações e Inclusão (PDQI). Aí se explicita, também, que o PDQI é integralmente financiado pelo FSE+ e que se alinha integralmente na resposta ao Objetivo Estratégico da União Europeia que estabelece como finalidade a construção de “uma Europa mais social e inclusiva (OP4), na senda do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, apoiando o emprego de qualidade, a educação, as competências, a inclusão social e a igualdade de acesso aos cuidados de saúde”. Globalmente, o OP4 contempla um âmbito de intervenção amplo “nos domínios das Políticas Ativas de Emprego, da Educação e Formação Profissional e Superior, da Inclusão social e da Igualdade, concorrendo também para intervenções na área da Demografia. Este Programa abrange as regiões menos desenvolvidas do Continente, à exceção do apoio às pessoas mais carenciadas, em que apoia também Lisboa e Algarve”. De acordo com a proposta do Acordo de Parceria, também se prevê que as campanhas de comunicação e os apoios à capacitação dos parceiros possam abranger as regiões de Lisboa e Algarve.

11. Justificam-se três sublinhados relativamente a este breve enunciado. O primeiro para sinalizar a opção de financiamento monofundo (FSE) da programação temática no domínio da qualificação e inclusão. Com efeito, “os objetivos de apoio à inclusão social concentram 30% do FSE+ disponível no Portugal 2030 e estão presentes sobretudo no programa Demografia, qualificações e inclusão.” O segundo, para destacar a relevância dada à componente da demografia no enunciado da programação. Corresponde à atribuição de relevo a uma dimensão nova no enunciado da programação do FSE e, supõe-se, constitui um mote para a emergência de linhas de inovação nos domínios de intervenção propostos. O terceiro sublinhado remete para a opção de concentração ao nível dos domínios de intervenção.

12. O PDQI acolhe uma abrangência temática que, na atual programação, se reparte por dois PO temáticos – o PO Inclusão Social e Emprego e o PO Capital Humano e Programas Regionais. Esta opção reflete uma abrangência e exigência acrescida do exercício de programação e, conseqüentemente, do exercício de avaliação *ex ante*. Com efeito, o enunciado incluído no texto do Acordo de Parceria convoca os temas da inclusão social, da qualificação, da educação, da igualdade e da saúde. A designação do Programa, por sua vez, explicita uma maior prioridade ao tema da demografia. Ou seja, podemos afirmar com alguma segurança que não só reúne as agendas de dois PO Temáticos e PO's Regionais do atual ciclo de programação como as amplia.

13. A abrangência temática do Programa é explícita nas duas agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030 que mobilizam o contributo do OP4. O PDQI articula-se com duas agendas temáticas: as pessoas primeiro (AT1); digitalização, inovação e qualificação (AT2).

**A agenda temática 1 - As Pessoas Primeiro:** *Um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade coloca as pessoas no centro das preocupações e pretende promover uma sociedade mais inclusiva e menos desigual respondendo, ainda, aos desafios da transição demográfica e do envelhecimento.*

**A agenda temática 2 - Digitalização, Inovação e Qualificações como Motores do Desenvolvimento** *centra-se no reforço das qualificações e da competitividade, potenciando a transformação estrutural do tecido produtivo e respondendo também aos novos desafios tecnológicos e sociais associados à transição digital.*

14. Conforme enunciado do Caderno de Encargos, a avaliação ex ante do PDQI tem por objetivo “*aferir a relevância do Programa e a consistência da sua lógica de intervenção, a adequação dos recursos financeiros mobilizados e a robustez dos mecanismos de monitorização e gestão*”. Nesta ótica, é um exercício compreensivo de avaliação ex ante que assume a preocupação de escrutinar as condições globais de eficácia e eficiência do PDQI. Assim, deve procurar “*dar resposta a um conjunto de questões subordinadas aos critérios da relevância, coerência (interna e externa), eficácia (na forma como se espera alcançar as realizações e resultados esperados e contribuir para os impactos desejados) e eficiência (na alocação de recursos e, na dimensão operativa, na forma como estão assegurados os mecanismos e condições necessárias à monitorização e avaliação do Programa)*.”

15. Este exercício de avaliação deve permitir também explicitar a teoria da programação. A formalização da teoria subjacente ao programa constitui, na verdade, um objetivo intermédio que permitirá apoiar a consistência com que se produzirão os resultados finais acima explicitados. A teoria da programação é, pois, um desenvolvimento metodológico que importa alcançar neste exercício ex ante de avaliação, mas cujo contributo para a boa implementação do Programa se estende muito para além desta etapa inicial.

16. No contexto específico em que se realiza, a avaliação ex ante reveste, assim, um triplo objetivo:

- (i) integrar o ciclo de programação constituindo um exercício iterativo que deverá triangular - auscultação de atores, avaliação, programação - contribuindo para explicitar a relevância e pertinência da estratégia e da programação, reforçar a coerência entre objetivos, prioridades e ações, recursos e meios, para potenciar o efeito de adicionalidade, focalizar e concentrar os esforços de investimento, de modo a ampliar o potencial de resultados e impacto; em simultâneo, deve assegurar no exercício que os atores e *stakeholders* relevantes continuam a ser parte do processo de programação e se apropriam adequadamente da Estratégia;
- (ii) explicitar e estabilizar a teoria da programação, i.e., do *rationale* subjacente à estruturação da cadeia de objetivos e à determinação dos elementos de causalidade entre Necessidades-Objetivos-Medidas-Meios-Resultados, que fundamenta a escolha da tipologia de ações e a afetação de dotações financeiras;
- (iii) lançar as bases a partir das quais o Programa será monitorizado e avaliado em fases subsequentes do seu ciclo de vida; neste sentido, a Avaliação contribuirá, igualmente, para melhorar o sistema de monitorização do Programa, nomeadamente para aferir a adequação dos indicadores que permitem monitorizar e avaliar a respetiva eficácia, ao longo do seu ciclo de implementação.

17. Em suma, o que está em causa é aferir a consistência do exercício de programação desenvolvido de modo a avaliar se a programação proposta é coerente e consistente nas suas diferentes dimensões tendo em vista os resultados e resultados visados.

18. Este processo desdobra-se na resposta a um conjunto de questões de avaliação agregados em domínios:

- domínio de avaliação da relevância e pertinência do Programa nos quais se pretende verificar se os objetivos do Programa respondem aos problemas e necessidades identificados em sede de diagnóstico estratégico. Neste plano, a avaliação tem potencial para contribuir para a melhoria da qualidade da estratégia. Esta dimensão está, sobretudo, associada à Questão de Avaliação A1.
- domínio da coerência - interna e externa - nos quais se pretende verificar:
  - (i) se na arquitetura do Programa as diversas componentes são coerentes entre si e adequadas à garantia das condições de eficácia e eficiência do Programa (coerência interna);
  - (ii) se os objetivos e prioridades do Programa e as tipologias de intervenção previstas respondem adequadamente aos problemas e se estão articulados com outros instrumentos estratégicos e políticas públicas com intervenção nos domínios de atuação do PDQI. Estes domínios de avaliação estão associados à Questão de Avaliação A2.
- domínio da aferição da Teoria da Programação que pressupõe que a programação estratégica resulta da explicitação de uma teoria da mudança que fundamenta as escolhas realizadas de ações e recursos conducentes a um determinado resultado. Estas escolhas pressupõem a assunção de mecanismos de causalidade que as justificam. Em certa medida, este é o exercício central no âmbito de uma Avaliação ex ante que serve de referencial para a aferição dos restantes domínios de avaliação. Ou seja, esta é a lente a partir da qual se observa e afere a estratégia de programação e pressupõe: a identificação dos objetivos de mudança, dos instrumentos e meios alocados para alcançar essa mudança, dos mecanismos de causalidade que permitem atingir os resultados pretendidos, hierarquizando os seus contributos, identificando os fatores críticos que podem comprometer os resultados, i.e., o funcionamento dos mecanismos de causalidade identificados e, ainda, aferindo a adequação dos indicadores e metas definidos. Está associado à Questão de Avaliação A3.
- domínio da avaliação da adequação dos recursos alocados que pretende aferir a coerência e adequação da distribuição dos recursos às diferentes prioridades e objetivos, bem como se esta distribuição e a sua forma (p.e. modalidades de apoio previstas) constituem um garante da eficiência e eficácia do Programa e contribuem para o efeito de adicionalidade. Está associado à Questão de Avaliação A4.
- domínio de avaliação do sistema de monitorização e indicadores do PO que incide sobre a análise da adequação e relevância dos indicadores de realização e resultado previstos face aos objetivos do PO e aos resultados esperados e mudança que se pretende alcançar. Neste âmbito deverão ser aferidas as fórmulas de cálculo dos indicadores, os mecanismos e modos de recolha de informação e respetivas fontes, a adequação dos momentos de recolha e de disponibilização dos dados aos pressupostos subjacentes à monitorização e avaliação do PO. Esta dimensão está associada à Questão de Avaliação A5.

19. Como referido na introdução, o presente relatório cumpre a resposta ao conjunto das questões de avaliação explicitadas no Caderno de Encargos.

## Metodologia

20. Por ser uma avaliação *ex ante*, este exercício de avaliação está fortemente ancorado na perspetiva metodológica da avaliação baseada na teoria (ABT) que, num contexto *ex ante*, nos remete para a teoria da programação. Esta pretende explicitar as relações causais existentes entre as atividades previstas e as realizações, resultados e impactos esperados e verificar se de facto estamos perante a disponibilização de um referencial programático sólido, estável e claro que potencie o cumprimento dos objetivos e que clarifica os pressupostos a ter em conta nos subseqüentes exercícios de avaliação (*on going* e *ex post*).

21. Do ponto de vista metodológico trata-se, portanto, da construção de uma narrativa formalizada em que se identificam os mecanismos de mudança pretendidos pelo programa (a teoria do programa) que se foca nos processos que medeiam a entrega do programa e o alcance das suas metas que servirá, assim, de referencial para a construção dos processos de avaliação futuros. Estes mecanismos de mudança que se pretende tornar explícitos não são mais do que os pressupostos teóricos subjacentes ao Programa que podem ser mapeados em todos os micropassos que vão dos inputs aos resultados.

22. Tendo em conta o momento em que este exercício ocorre, a explicitação da teoria subjacente à intervenção e o mapeamento dos seus elementos, permite verificar a sua correção formal e substantiva, tendo como base os elementos necessários a uma programação baseada na teoria consistente e no conhecimento existente relativo ao objeto da intervenção. Por essa razão, a aproximação ao objeto que se faz a partir da avaliação da pertinência e relevância dos problemas a que o Programa pretende responder é o elemento central do esboço da teoria da programação. O exercício inclui os resultados da abordagem iterativa que permitiu recolher informação junto dos atores relevantes na elaboração do exercício de programação em avaliação, bem como de *stakeholders* com relevância nos domínios de intervenção e problemas a que o Programa pretende responder.

23. Assim, e tendo em conta a fase do processo em que nos encontramos, o facto de o Programa, como efeito do objetivo de concentração, é no mínimo complicado porque multidimensional, tomámos por opção apresentar teorias da programação segmentadas por domínio de intervenção: emprego, qualificação, inclusão social. Esta opção não significa necessariamente que não seja possível, numa fase posterior, sintetizar numa única teoria da programação que, neste momento, nos aparece um exercício pouco útil, na medida em que resultaria numa formalização complexa e pouco legível.

24. A abordagem metodológica seguida para dar resposta às questões e subquestões de avaliação está amplamente ancorada na validação da teoria da programação implícita à proposta de intervenção desenhada, ou seja, na sua explicitação e na verificação do modo como a programação do PDQI a concretiza. Complementarmente, é aferida a consistência da programação no que diz respeito ao financiamento e ao planeamento de indicadores e metas. Trata-se de verificar em que medida a programação de recursos e de resultados é consistente com a visão programática do programa e adequada no que diz respeito a recursos e instrumentos de monitorização e avaliação.

25. Ao exercício de resposta preliminar às questões de avaliação entregue no Relatório Inicial e que tinha resultado, essencialmente, de um exercício de *desk research* centrado na análise de literatura e documental, este relatório acrescenta a informação que foi possível recolher a partir do conjunto de entrevistas realizadas a atores institucionais e do focus-group de peritos<sup>1</sup>, os resultados da análise da adequação do financiamento do PDQI e dos indicadores definidos para o Programa, da análise de nove relatórios de um conjunto de sete intervenções financiadas pelos FEEI cujos temas relevam para o PDQI, da análise do Programa de Recuperação e Resiliência e da avaliação ambiental (DNSH) . A avaliação do princípio de “não prejudicar significativamente” é objeto de um relatório autónomo realizado por uma equipa especializada na abordagem ambiental. Para o texto deste relatório final são mobilizados os elementos conclusivos desse relatório autónomo, constituindo o mesmo um anexo ao

---

<sup>1</sup> A listagem dos atores institucionais auscultados e a síntese do exercício pode ser consultada em anexo

presente exercício de avaliação. A figura seguinte procura sintetizar a abordagem metodológica seguida.

Figura 1: Abordagem metodológica



26. Da leitura cruzada das diversas referências foi possível elaborar uma resposta preliminar ao domínio de análise da relevância, pertinência e coerência, da programação financeira e do sistema de monitorização, nomeadamente no que se refere:

- à verificação da adequada fundamentação das necessidades e desafios a que o Programa visa dar resposta e eventual existência de lacunas;
- à aferição da relevância dos problemas e desafios situados pela programação;
- à leitura do alinhamento do Programa com os objetivos estratégicos, quer a nível nacional quer a nível europeu – tomando por referência o Acordo de Parceria, o PNR; Agenda para o Trabalho Digno no domínio do Emprego; o Acordo de Concertação Social sobre Formação Profissional e Qualificação e a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza a nível nacional, e o Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais
- à leitura do alinhamento dos problemas e desafios valorizados com a agenda temática do Programa;
- à leitura da consistência do programa, incluindo a articulação entre as suas prioridades, objetivos e domínios de intervenção com os problemas e desafios situados pelo diagnóstico;
- à análise da consistência do Programa, incluindo a tipificação de beneficiários e territórios abrangidos face ao diagnóstico das necessidades e desafios e às estratégias setoriais e territoriais associadas às áreas de intervenção do Programa – a nível europeu e nacional.
- à coerência e proporcionalidade das dotações alocadas às prioridades/eixos do Programa, tendo em conta os objetivos específicos prosseguidos e as ações previstas em cada prioridade e os desafios e necessidades identificadas
- à relevância dos indicadores face aos objetivos do PO e aos resultados esperados e mudança que se pretende alcançar.



## Resposta às Questões de Avaliação

27. A resposta à primeira questão de avaliação e respectivas subquestões de avaliação desdobra-se pelos domínios temáticos que organizam a lógica da programação do Programa: Emprego, Qualificação, Inclusão Social e Demografia. Esta opção resulta da necessidade de atribuir autonomia à leitura do diagnóstico e alinhamento estratégico para cada um dos domínios temáticos. Com efeito, seria um exercício particularmente difícil de conseguir o de abordar em conjunto as dimensões da relevância e coerência de domínios de programação específicos que, de resto, estruturam a própria lógica da programação, autonomizando objetivos específicos e medidas. Este é o primeiro momento de resposta às questões de avaliação.

28. Num segundo momento, promove-se a mobilização de elementos de avaliação resultantes de exercícios de avaliação anteriores para apoiar a reflexão em torno dos domínios da relevância, coerência e da lógica da programação.

29. Por fim, num terceiro momento, promove-se uma leitura integrada de resposta às primeiras questões de avaliação abordadas nesta etapa de reporte.

## QA1. - A estratégia e os objetivos do Programa são relevantes para dar resposta às necessidades diagnosticadas?

### SQA1.1. - As necessidades e desafios a que o Programa procura dar resposta estão corretamente diagnosticadas?

#### Emprego

30. A atual situação do emprego em Portugal é o reflexo de dois ciclos que se intercetam. O período iniciado a partir de 2013, caracterizado por uma evolução positiva do mercado de trabalho, recuperando do forte impacto negativo provocado pela crise financeira iniciada em 2007. O período iniciado em 2020 por efeito da crise pandémica e que perturbou, sem descontinuar totalmente, a dinâmica positiva registada em alguns indicadores do mercado de trabalho. Contudo, a dinâmica positiva registada em alguns indicadores do mercado de trabalho não foi suficiente para ultrapassar alguns dos problemas estruturais que o afetam persistentemente e que, nessa medida, se inscrevem num ciclo longo. O ano de 2013 marca, coincidentemente, o início do período de programação que agora se conclui (PT2020).

31. Olhemos de forma abreviada para a dinâmica do emprego em Portugal, recorrendo aos dados do Labour Force Survey. Em 2013 a população empregada totalizava cerca de 4,1 milhões de pessoas, tendo passado para um pouco mais de 4,8 milhões em 2021. O crescimento foi sustentado ao longo do período e apenas em 2020 recuou ligeiramente face ao ano anterior, por efeito da crise pandémica e do forte impacto dos períodos de confinamento sobre a atividade económica. Em razão desta dinâmica, a taxa de emprego progrediu de 63,4% em 2013 pra 75,9% em 2021, o que compara com 73,1% para a União Europeia (a 27 países).

32. Por contraponto à evolução do emprego, o desemprego registou um recuo muito significativo no período em causa, passando de 17,2% em 2013 para 6,6% em 2021. Esta evolução positiva foi ligeiramente descontinuada em 2020 com a taxa de desemprego a aumentar para 7% face a 6,6% em 2019, mas logo recuperando para os mesmos 6,6% em 2021. A evolução do desemprego foi positiva em todos os escalões etários o que, no entanto, não afasta a existência de significativas diferenças na taxa de desemprego segundo a idade. No escalão etário 15-24 ela correspondia a 23,4% da população ativa, sendo de 5,7% para o escalão 25-54 e de 4,8% para o escalão 55-75. A taxa de desemprego é mais alta para a mulheres, 6,9%, do que para os homens, que se fixa em 6,3% (+ 0,6% p.p.). Essa diferença é mais pronunciada no segmento 15-24 atingindo em 2021 5,4 p.p.

33. Duas ideias se poderão sublinhar desde já. A situação do mercado de trabalho em Portugal é, no arranque deste período de programação dos Fundos Estruturais, bem distinta, para melhor, da existente aquando do início do anterior período de programação. A evolução positiva da participação no mercado de trabalho não oculta, porém, desequilíbrios etários e de género que importa aprofundar do ponto de vista da análise.

34. O desafio da inversão de ciclo económico e de alteração das condições de partida que contextualizaram a programação não deixam, contudo, de estar presentes. Os ciclos de programação são longos e atravessam dinâmicas económicas evolutivas. As projeções económicas mais recentes apontam para o significativo abrandamento económico no curto prazo que, contudo, poderá ter um efeito moderado na degradação dos indicadores do mercado de trabalho. Com efeito, de acordo com as projeções do Conselho das Finanças Públicas<sup>2</sup> a evolução de curto prazo do mercado de trabalho deve contemplar uma fase de “maturação a partir de 2022, o que se deverá refletir numa desaceleração

---

<sup>2</sup> Conselho das Finanças Públicas, 2022, *Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026*, [www.cfp.pt](http://www.cfp.pt).

no ritmo de crescimento do emprego de 1,9% em 2022 para 0,2% em 2023, enquanto a taxa de desemprego deverá diminuir para 5,6% da população ativa em 2022 e para 5,3% no ano seguinte”. A confirmaram-se, estes dados não alteram, no curto prazo, de forma muito pronunciada, o contexto de partida do PDQI. Porém, alguma incerteza existe quanto à evolução de médio prazo ao nível do emprego, reforçando a relevância de uma opção de programação capaz de ativar uma estratégia de ação capaz de intensificar a resposta aos problemas que neste plano se possam vir a formar.

35. Ao invés da taxa de desemprego total, o desemprego jovem agravou-se de forma mais significativa com o ciclo provocado pela crise económica originada pela pandemia. Com efeito, a taxa de desemprego jovem cresceu de 18,3% em 2019 para 22,5% em 2020, voltando a aumentar para 23,4% em 2021. De resto, o desemprego jovem ainda regista taxas muito acima das verificadas no início do século quando a taxa de desemprego jovem estava abaixo dos dois dígitos. Contudo, importa reter que esta taxa de desemprego é apurada tendo por base um significativo recuo da população ativa nas faixas etárias mais jovens e, conseqüentemente, do número absoluto de desempregados jovens. A população ativa decresceu de 682 para 373 mil pessoas no escalão com menos de 25 anos enquanto decrescia, também, de 1,3 milhões para 1 milhão no escalão 25-34. No escalão mais jovem, este recuo na população ativa (com eco na população empregada) terá no alongamento dos percursos de educação e formação uma explicação que é positiva. No escalão seguinte a mesma explicação terá menor pertinência.

36. Em contraponto com o que acontece para o desemprego total (6,6% em PT e 6,8 UE27 em 2021), quando comparada com a situação a nível europeu, a taxa de desemprego jovem revela-se desfavorável face à verificada na União Europeia (16,6%% na UE27 e 23,4% em PT), isto apesar da tendência positiva ao longo do período que temos vindo a analisar. Os jovens desempregados e inativos que integram a categoria de jovens NEET (que não estão empregados nem a frequentar educação e formação) e que, em Portugal, se reduziu significativamente ao longo da última década, abrange, ainda, 11% (2020) dos jovens entre os 15 e os 29 anos.

37. O desemprego de longa duração representa 49% do desemprego total e afeta, sobretudo, a população ativa mais velha e menos qualificada. O peso do desemprego de longa duração registado nos serviços públicos de emprego entre os mais velhos e menos qualificados constitui um desafio persistente colocado às políticas ativas de emprego.

38. Do ponto de vista da participação do mercado de trabalho, os indicadores mostram uma dinâmica positiva de onde se exclui parcialmente a população mais jovem. Esta é uma das segmentações persistentes do nosso mercado de trabalho. Contudo, a participação no mercado de trabalho é apenas um plano de análise dos vários que relevam para a análise da sua dinâmica. O tipo de vínculo é um indicador relevante para aferirmos a qualidade do emprego, assim como o é o nível salarial.

39. A contratação a termo representa 14,3% do tipo de vínculo no conjunto da população empregada em Portugal, comparando com 11,7% para a UE27 e refletindo uma dinâmica positiva desde a crise financeira global (correspondia a 17,8% em 2013) mas insuficiente para convergir com a média europeia. Este indicador piora significativamente no caso da população jovem. Com efeito, entre os jovens (15-24) a contratação a termo representa 53,9% do total do emprego, degradando-se mais a relação comparativa com a União Europeia (45,9% na UE27). Acresce que no caso dos jovens, este valor reflete uma progressão ténue face a 2013 (56,6%) que aliás se agravou até 2017 e só a partir daí registou uma evolução positiva.

40. Os dados relativos ao tipo de vínculo expressam a maior relevância deste problema no mercado de trabalho em Portugal e a sua dimensão estrutural, nomeadamente junto da população jovem para quem a contratação a termo representou sempre mais de metade dos contratos de trabalhos celebrados desde o início da crise financeira em 2007.

41. No que diz respeito ao nível de precariedade contratual do emprego, os dados mostram que, ao invés do que acontece ao nível da participação, Portugal compara negativamente com a UE27 e que essa comparação negativa é ainda mais severa no que diz respeito aos jovens. Os dados mostram

que em períodos recessivos os jovens são mais severa e duplamente penalizados: por via do crescimento do desemprego e por via da precariedade do vínculo contratual. Esta duas dinâmicas estão, naturalmente, amplamente relacionadas.

42. Face a esta maior precariedade dos contratos de trabalho, não é de estranhar que a taxa de conversão de contratos a termo em contratos sem termo seja em Portugal das mais elevadas da União Europeia no escalão 25-39. Ou seja, a obtenção de uma vinculação contratual mais estável faz-se de forma tardia em Portugal.

43. A mediação da contratação de trabalho através de plataformas digitais é outras das dinâmicas de transformação do emprego. Não sendo própria do mercado de trabalho em Portugal tem impacto sobre as relações de trabalho que nele se produzem, contribuindo a sua crescente atipicidade. A função de mediação entre quem contrata e quem presta assume diferentes formas, podendo basear-se em plataformas web que atribuem prestações de serviço num contexto global e plataformas digitais de âmbito local que atribuem tarefas a conjuntos específicos de trabalhadores (de que podem ser exemplo as plataformas de transporte). Esta nova realidade ao mesmo tempo que gera novas oportunidades de trabalho produz novas formas de atipicidade que têm vindo a ser objeto de regulação.

44. No que diz respeito à remuneração do trabalho, os indicadores mais recentes disponíveis evidenciam uma situação de significativa fragilidade do mercado de trabalho em Portugal. O ganho médio mensal progrediu cerca de 14% desde o ano que antecedeu a crise financeira global até 2018, passando de 1135 euros para 1292 euros. No mesmo período os ganhos médios mensais na UE28 cresceram 34% para 2697 euros, representando mais do dobro do que se verifica em Portugal.

45. No caso da população com menos de 30 anos, a progressão salarial em Portugal foi um pouco mais acelerada face a 2006 (+22%) do que o verificado na população total. Porém, o mesmo aconteceu a nível europeu (+44%) piorando a relação entre o nível salarial médio em Portugal e na União Europeia para a população com menos de 30 anos. O ganho médio mensal dos jovens representava 54% do nível europeu em 2006 (UE28) e passou a representar 46% em 2018. Esta evolução não é significativamente distinta da verificada para o conjunto da população empregada. Com efeito, para o conjunto da população empregada a relação entre o ganho médio mensal em Portugal e na União Europeia recuou de 56% para 48% no mesmo período. De referir que o ganho médio mensal na população empregada com 50 ou mais anos é superior ao ganho médio mensal para o total da população empregada.

46. Estes dados colocam em evidência os baixos ganhos médios no mercado de trabalho em Portugal e a incapacidade de promover a sua convergência com o nível de remuneração médio a nível europeu. A evolução desfavorável nas remunerações do trabalho estará associada à evolução negativa verificada no indicador de produtividade que em 2010 representava 70,2% da média da UE27, passando a representar 66,1% em 2019.

47. A produtividade do trabalho por hora trabalhada aumentou entre 1999 e 2010, atingindo os 70,2% da UE27. Em 2019, após vários anos de crescimento muito significativo do emprego, este valor era de 66,1% da UE27.

48. Em 2021 o ganho médio dos contratos de trabalho a termo (974 euros) correspondia a 68% do ganho médio dos contratos sem termo (1427). Na UE27 o ganho médio mensal dos contratos a termo correspondia a 73% do dos contratos sem termo. Este indicador evidencia o custo acrescido associado ao elevado peso da contratação a termo no mercado de trabalho em Portugal. Esse custo reflete-se de forma significativa na qualidade do emprego por via da sua precarização, do baixo nível de rendimentos que proporciona que, por sua vez, se constituem como obstáculos relevantes à evolução da carreira profissional e de acesso à formação contínua.

49. A desigualdade de rendimento não se resume ao tipo de vínculo, mas tem, também, uma vincada expressão de género. Continuando a recorrer ao indicador do ganho médio mensal, verificamos que esse valor é 11% mais baixo para a mulheres, sendo que, neste caso, a diferença se agrava com o aumento da idade.

50. O mercado de trabalho em Portugal tem sido, ainda, caracterizado por dinâmicas de transformação do conteúdo do emprego, designadamente através da crescente presença das tecnologias digitais nos diversos domínios de atividade económica e de produção de bens e serviços.

51. De notar que a relevância das tecnologias digitais na transformação do emprego não se refere apenas às atividades e o emprego de perfil, dito, tecnológico e mais qualificado, abrangendo de forma transversal a maior parte dos setores de atividade e das organizações. Nesta ótica, justifica atenção por parte de vários dos instrumentos de política incluídos no PDQI, seja os mais vocacionados para promover o exercício profissional qualificado seja os que se orientam mais para a promoção de estratégias de inclusão.

52. Em síntese, é possível afirmar que, a par das elevadas taxas de participação no mercado de trabalho e globalmente acima das verificadas em termos médios na EU27, a dinâmica do mercado de trabalho explicita um conjunto de fragilidades que segmentam a qualidade das oportunidades que gera. As mais significativas são as que explicitam a maior exposição do desemprego por parte da população jovem, níveis elevados de precariedade que atingem também mais a população jovem e uma maior vulnerabilidade das mulheres, seja na exposição ao desemprego seja no baixo nível salarial. Articuladamente, entre os desempregados, verifica-se uma segmentação vincada no risco de exposição ao desemprego de longa duração entre os mais velhos e menos qualificados e a restante população ativa.

53. O diagnóstico apresentado no PDQI é, embora sucinto, convergente com grande parte dos traços acima referenciados. Em particular, o diagnóstico que enquadra a intervenção do PDQI no domínio do emprego sublinha:

- A expressão do desemprego jovem e o peso dos jovens NEET;
- A precariedade no mercado de trabalho que afeta particularmente os jovens;
- O maior risco de exposição ao desemprego de longa duração por parte dos menos qualificados, das mulheres e de grupos vulneráveis como as pessoas com deficiência e algumas minorias étnicas;
- As desigualdades salariais entre homens e mulheres;
- As desigualdades de género no acesso a profissões que mobilizam qualificações no domínio das ciências, das tecnologias, das artes e da matemática;
- O impacto das novas formas de trabalho mediadas pelas plataformas digitais na desregulação do emprego.

54. Os elementos de diagnóstico apresentados no texto do Programa são, porém, limitados, - em razão, também, do próprio espartilho do *template* obrigatório - e situam de forma pouco densificada as alterações do contexto de partida face ao anterior período de programação. Como se procurou evidenciar na breve análise acima apresentada, ela radica, essencialmente, na inversão do contexto macro de participação no mercado de trabalho, muito menos fustigado pelas baixas taxas de atividade e altas taxas de desemprego. Neste contexto, os desafios da qualidade do emprego e da qualificação profissional podem assumir maior sublinhado e tomar em consideração aspetos de natureza mais estrutural e os desafios de médio prazo. Ou seja, esta circunstância oferece ao Programa a oportunidade de olhar com maior acuidade para outros problemas que persistem e se agravaram no domínio do emprego. Boa parte deles são referenciados, sem que, contudo, seja, para já, dada a necessária ênfase ao facto de a escolha destas prioridades ter relevantes implicações sobre os instrumentos de política a mobilizar. De forma sumária, num contexto de elevadas taxas de emprego, a prioridade das políticas públicas de emprego deverá ser a de promover a qualidade do emprego e o alinhamento das qualificações com as transformações de médio prazo que sustentem a valorização sustentada da produtividade do trabalho. Da precariedade às remunerações, o emprego em Portugal situa várias prioridades a ter em conta.

55. Adiante procuraremos situar o grau de alinhamento do PDQI com os desafios referenciados nos elementos de diagnóstico. Para já e no quadro seguinte, procuramos sinalizar a relevância dos problemas e desafios situados pelo PDQI enquanto pano de fundo para a sua intervenção.

Tabela 1: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Emprego

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Relevância face aos elementos de diagnóstico
Promover o crescimento da taxa de emprego e contribuir para o objetivo de atingir a meta europeia de 78% para a população entre os 20 e os 64 anos.	Este é um objetivo de política chancelado por metas europeias. Contudo, Portugal tem taxas de emprego superiores à média da UE27, sendo em particular na população jovem que este desafio assume relevância acrescida.
A expressão do desemprego jovem e ao peso dos jovens NEET.	A dificuldade de transição dos jovens para o mercado de trabalho é um problema estrutural do mercado de trabalho em Portugal que tem expressão nas taxas de desemprego elevadas e no significativo número de jovens NEET.
A precariedade no mercado de trabalho que afeta particularmente os jovens.	É um problema que afeta severamente a população jovem e que apesar dos ganhos nos níveis de emprego (e desemprego) não tem registado progressos suficientes.
O maior risco de exposição ao desemprego de longa duração por parte dos menos qualificados, das mulheres e de grupos vulneráveis como as pessoas com deficiência e algumas minorias étnicas.	O risco de exclusão duradoura do mercado de trabalho mantém-se elevado para os trabalhadores mais velhos com baixas qualificações e para os grupos mais vulneráveis. A combinação entre as baixas qualificações e a idade é uma propriedade que potencia o risco de desemprego de longa duração. Os elementos de diagnóstico do PDQI situam este problema de forma transversal aos diferentes domínios de intervenção, explicitando uma complementaridade grande sobretudo com a área temática da inclusão social..
A desigualdade salarial entre homens e mulheres.	Constitui um problema com grande centralidade na distribuição de rendimentos do trabalho.
As desigualdades de género no acesso a profissões que mobilizam qualificações no domínio das ciências, das tecnologias, das artes e da matemática.	É um problema com significativa relevância e tem convocado a atenção das políticas de educação e formação, designadamente ao nível do ensino superior.
O impacto das novas formas de trabalho mediadas pelas plataformas digitais na desregulação do emprego.	É um programa com relevância, mas cuja abordagem tem privilegiado a ótica da regulação.
<p>Recuperando os elementos de diagnóstico sistematizados no início deste ponto é possível reconhecer que entre os problemas aí referenciados é o dos baixos ganhos salariais aquele que é menos evidenciado pelo mapeamento de problemas feito pelo texto que enquadra o PDQI, sem deixar de o ser. Este é, aliás, um problema que se tem agravado e que, embora com expressão maior no caso do emprego jovem, é transversal a todo o mercado de trabalho em Portugal. O contexto inflacionário que, entretanto, se acentuou ao longo de 2022, agrava a complexidade do problema e acentua a dificuldade no desenho da intervenção da política pública. A eventual adoção de incentivos à correção de desigualdade salariais e à promoção de ganhos salariais reais que contribuam para elevar o nível salarial confronta-se, em certa medida, com as opções de política macroeconómica assumidas no contexto da gestão do processo inflacionário. Esta circunstância torna mais difícil a intervenção da política pública no domínio da promoção dos rendimentos, mas não deve afastá-la desse objetivo. As intervenções acolhidas nas políticas estruturais não têm um espetro de atuação alargado a todos os domínios de política e, ainda menos, uma ação direta sobre esta vertente, isto é, sobre a formação dos salários. Contudo, a modelação que podem introduzir em alguns instrumentos, associando, por exemplo, a atribuição de incentivos à valorização salarial, sendo mais seletiva, ajusta-se melhor ao contexto macroeconómico atual, sem deixar de poder promover ganhos nesta vertente (que, pelo exemplo, podem produzir um lastro positivo para o futuro). A atribuição de apoios à contratação para profissionais qualificados que exijam determinados patamares salariais, a articulação dos apoios à formação contínua com a promoção de ganhos salariais, a dinamização com os parceiros sociais de mecanismos na contratação coletiva que induzam a valorização de rendimentos associados à qualificação profissional, a adoção de programas de formação para a gestão que atribuam prioridade à promoção de ganhos de produtividade com reflexo sobre a política de remunerações, são alguns exemplos de domínios de atuação que se podem inscrever-se nesta ótica de abordagem.</p>	

56. A perspectiva de que através da agenda do PDQI pode ser atribuída crescente ênfase ao tema da qualidade do emprego é reforçada pelos resultados do Estudo de Avaliação Intercalar do PO ISE que se encontra em curso e onde a equipa do Iscte-IUL também participa. A análise contrafactual realizada no âmbito desse trabalho confirmou que as medidas Estágios e Apoios ao Emprego dirigidas a adultos desempregados tiveram um impacto positivo não só na ótica da empregabilidade, mas, também, das remunerações e do vínculo do trabalho. Assim, os abrangidos por essas duas medidas não só apresentam taxas de emprego superiores à registada para os não abrangidos como também obtiveram ganhos do ponto de vista do rendimento e da representatividade dos trabalhadores por conta de outrem face aos trabalhadores independentes. Igualmente significativo é o facto de o impacto positivo em termos de rendimentos e tipo de vínculo ser maior nos segmentos do público-alvo com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, isto é, os menos qualificados, os mais velhos e as mulheres. Contudo, os ganhos observados são reduzidos e não permitem alterar substancialmente a situação de desfavorecimentos destes públicos. Nessa medida, considera-se haver espaço para o reforço da abordagem a este tópico, designadamente por via de um investimento adicional na modelação dos incentivos (Cf. Estudo de Avaliação Intercalar do PO ISE, Relatório Final Preliminar).

### **Enunciado Sintético de suporte à resposta à questão**

57. Em síntese, é possível afirmar que os principais problemas e desafios situados pelo PDQI no domínio do emprego correspondem a um conjunto central de problemas existentes no mercado de trabalho. Estes podem ser reconduzidos a dois fenómenos de segmentação a que importa dar resposta. Um refere-se à segregação entre os trabalhadores com emprego estável e aqueles que se encontram em situações de natureza precária. Estes estão mais expostos à perda do emprego e a baixos rendimentos. O outro refere-se à segregação guiada pela diferença entre os que têm uma qualificação médio ou elevada e os que não têm uma qualificação.

58. Menos refletida na abordagem desenvolvida está a questão dos baixos ganhos remuneratórios que se constitui como constrangimento estrutural no domínio do emprego. Articuladamente, justificar-se-ia que o Programa situasse com maior clareza a inversão de ciclo no domínio da participação no mercado de trabalho e a oportunidade que essa realidade confere para abordar os problemas estruturais relacionados com a precariedade e o rendimento. A prioridade aos problemas do emprego jovem e das desigualdades entre homens e mulheres inscrever-se-á nessa linha, mas de forma pouco afirmativa.

### **Qualificações**

59. Ao longo dos anos Portugal tem vindo a fazer uma trajetória sustentada de aproximação à média da UE nos principais indicadores de desempenho e resultado do sistema de educação-formação. Variados diagnósticos, como o Estado da Educação de 2020 (CNE, 2021), o Monitor da Educação e da Formação de 2021 (Comissão Europeia, 2021) e outras publicações e natureza nacional e internacional que apresentam um balanço da posição do país face às metas estabelecidas pela UE para 2020, revelam um quadro de evolução positiva, em especial no que se refere aos indicadores de acesso e sucesso na qualificação inicial, pese embora alguns outros— em especial, os que se referem à relação entre a posse de qualificações e emprego – evidenciem já os efeitos da pandemia e, na comparação com 2019, apresentem um decréscimo.

60. O Relatório da Carta Social de 2020 aponta para um ligeiro recuo do número de respostas de creche e, se esta é hoje 63% superior ao que era em 2000 e que tenha ocorrido um aumento de 107% na comparação com a situação há 20 anos, a capacidade mantém-se inalterada desde 2015. Em 2020, a taxa de cobertura média no Continente situou-se nos 48,8 % e enquanto Guarda, Portalegre e Castelo Branco possuíam taxas de cobertura acima de 70%, em Lisboa, mas também em Setúbal e Porto, a taxa de cobertura não foi acima dos 45%. É sabido que as dificuldades de acesso a berçários

e creches nas regiões mais populosas (Áreas Metropolitanas e regiões do litoral) não promovem a conciliação da vida profissional e familiar e representam um potencial obstáculo à aprendizagem ao longo da vida. O reconhecimento deste diagnóstico espolteou uma resposta política que se traduziu no alargamento dos horários de funcionamento e na instituição da gratuidade progressiva das creches, estando previsto no PRR um reforço da rede. Contudo, a conciliação entre a vida familiar, a procura de qualificação e o exercício de uma profissão não é somente uma questão de quantidade de respostas sociais de apoio mas também de compatibilidade, exigindo uma flexibilidade (do lado do trabalho, da formação e do apoio à família) que tem de ser incentivada. O FSE+ constitui-se como um instrumento relevante neste esforço de coordenação, que assume prioridade no desenho do PDQI a partir das ações propostas no OE 4 c), de reforço à conciliação entre trabalho e vida familiar, nomeadamente com medidas de promoção do apoio à família nas entidades empregadoras, de melhoria do acesso a serviços de apoio e organização do tempo de trabalho flexível. Na intervenção no domínio das qualificações, o aumento da adaptabilidade e flexibilidade dos percursos, a modularização e diversificação de percursos nas ofertas formativas, pode ser uma resposta às questões da conciliação da qualificação com a vida familiar e, até, profissional, minimizando obstáculos que colocam em risco a igualdade de oportunidades e dificultam o acesso a formação por parte dos que constituíram – ou desejariam constituir família – que possuem condições de emprego mais precárias, e que, não abrangidos por elas - mais beneficiariam das medidas propostas no quadro da qualificação do trabalho.

61. No ensino básico, a taxa de retenção e desistência baixa em todos os ciclos, atingindo os valores mais baixos da década. A taxa de transição/conclusão do ensino secundário em 2020 foi superior a 90%, tanto no científico-humanístico (CCH), como no profissional e a meta relativa ao abandono escolar precoce foi também inferior aos 10% estabelecidos, muito embora, maior entre rapazes (12,6%) que entre raparigas (5,1%).

62. A nível europeu foi definida a meta de manter abaixo dos 15% a percentagem de alunos com baixo nível de proficiência nas áreas das ciências, leitura e matemática. De acordo com os dados do PISA de 2018, esta meta não foi atingida por Portugal, mas também não foi no conjunto dos países europeus. Em ciências, os alunos portugueses tiveram notações abaixo do limiar em 19,6% dos casos, ao passo que no conjunto dos 27 países europeus, esse valor foi de 22,3%. Na leitura a UE não cumpriu a meta por 7,5 p.p., tendo 22,5%. Em Portugal 20,2% dos alunos pontuaram abaixo do limiar estabelecido. Na matemática Portugal tem uma percentagem (23,3%) de alunos com baixo nível de competências superior à média da UE (22,9%), mas foram apenas quatro os países que conseguiram, em 2018, ficar abaixo da meta dos 15%.

63. Os dados do Eurostat (2021) revelam a tendência crescente da taxa de emprego por nível de qualificação em Portugal - 56,9% até ao ensino básico, 71,7% no ensino secundário e 78,7% no ensino superior - indiciando progresso na expansão de um mercado de trabalho mais qualificado e a importância da formação vocacional na proteção contra o desemprego, já que a taxa de emprego entre os detentores de um diploma de secundário é mais elevada entre os que possuem uma formação vocacional (76.1%) do que entre os que frequentaram um CCH (69.1%). O Estado da Educação (CNE, 2021) revela, contudo, um dado que merece alguma atenção, já que se verifica que, desde 2013-14, a proporção de jovens inscritos em modalidades de ensino secundário de dupla certificação tem vindo a reduzir-se e está em 2019/2020 nos 41%, abaixo da meta de 50%.

64. Os dados do Eurostat permitem identificar um aumento da população entre os 15 e os 34 anos que não estuda nem trabalha (NEET) face a 2019 (9%), e que quebra o ritmo de descida iniciado em 2015 (13,3%), situando-se, em 2020, nos 11%. Ainda assim este valor encontra-se abaixo da média europeia de 13,6%, que também aumenta entre 2019 e 2020.

65. No que diz respeito ao ensino superior, apesar da evolução positiva da taxa de escolarização, que ronda os 40% nas faixas etárias modais, o sucesso face às metas europeias ficou ligeiramente aquém da meta, nos 39,6%, mas já muito próximo dos 40% da população entre os 30 e os 34 anos desejados. A nível europeu, apenas oito países da UE não atingiram já essa meta, mas a subida de 15 p.p. entre



2010 e 2020 (INE e DGEEC), permitiu a Portugal superar no quarto trimestre de 2020 a meta de 40%. 2020 é também marcado pelo facto de, pela primeira vez, pelo menos metade dos jovens com 20 anos participarem no ensino superior.

66. A análise dos principais indicadores de desempenho do sistema de educação-formação indicia ser na qualificação da população jovem adulta e adulta que agora se concentram os principais desafios. A meta de, até 2020, ter 15% dos adultos a participar na aprendizagem ao longo da vida não foi atingida pelo conjunto dos países europeus (9,2%) e também não foi por Portugal (10,0%), colocando em risco o ritmo necessário imprimir para recuperar o défice crónico de qualificações do país.

67. A orientação subjacente à proposta do Acordo de Parceria aponta dois objetivos estratégicos, um mais focado na qualificação profissional inicial de jovens e outro na qualificação para o emprego e para o mercado de trabalho, com um foco mais evidente na formação profissional e aprendizagem ao longo da vida e que se revela adequado face aos diagnósticos da situação nacional em termos de educação-formação, face às metas definidas pela UE e face aos planos e investimentos já definidos no Plano de Recuperação e Resiliência.

68. No que se refere à qualificação inicial, o diagnóstico posiciona Portugal enquanto percorrendo uma trajetória de rápida aproximação à média europeia quanto aos principais indicadores de desempenho do sistema de educação-formação, nomeadamente no Abandono Escolar Precoce. É apontada a redução do número de jovens em situação de NEET (na faixa dos 15 aos 29 anos) de 16,4% em 2013 para 9,6% em 2018, mas não é referido o seu aumento entre 2019 e 2020 (ver acima). Admitindo que se trata de uma situação conjuntural, consequência da pandemia, não deixaria de ser relevante incluir este dado do indicador<sup>3</sup>, nomeadamente para apontar a vulnerabilidade do emprego jovem, a sua exposição às crises e a insuficiente capacidade do sistema de educação-formação de, rapidamente, oferecer aos jovens uma alternativa formativa no momento em que perdem o emprego.

69. Apontando a persistência de algumas debilidades, o Programa refere a taxa de retenção e desistência de 8,5% de 2020. De acordo com dados da DGEEC (2020) esta taxa tem, contudo, vindo a diminuir em todos os ciclos e graus de escolaridade. Também a iliteracia em competências básicas na população com mais de 15 anos (17% dos estudantes portugueses com 15 anos não demonstram competências básicas de leitura e de literacia científica e 24% na matemática) é mencionada no diagnóstico mas verifica-se que este é, contudo, um problema transversal a vários países europeus que, no seu conjunto, não cumpriram a meta de manter abaixo de 15% a percentagem de jovens que não atingia o nível de competências básicas nos testes PISA 2018 de literacia científica, leitura e matemática.

70. O peso dos jovens que optam por vias profissionalizantes para a conclusão do ensino secundário é inferior à média europeia e abaixo da meta de 50% estabelecida. Depois de um período de rápida expansão do ensino profissional, a frequência tem vindo a estabilizar abaixo do patamar pretendido, apesar das mudanças – que ainda carecem de uma avaliação de resultados - produzidas no processo de acesso ao ensino superior e das melhores perspetivas que estes cursos oferecem no que se refere ao emprego (CNE, 2021). Este é um dado que parece exigir aprofundamento e reflexão, em especial no quadro dos relevantes investimentos previstos para o sistema de qualificação – a requalificação dos centros de formação profissional, formação de formadores e tutores, revisão do sistema de créditos, etc.

71. Não sendo referenciados dados ou estudos para suportar a afirmação, aponta-se o problema da persistência de “necessidades não satisfeitas de técnicos e quadros intermédios devidamente qualificados por parte do tecido empresarial”, e dos “desajustamentos significativos entre as necessidades das empresas e do mercado de trabalho e as qualificações proporcionadas pela

---

<sup>3</sup> De 2019 para 2020 o indicador de NEET variou positivamente 0,6 pp. na média da UE e 2 p.p. em Portugal.

qualificação inicial”. Este é um aspeto a necessitar de um aprofundamento<sup>4</sup> maior do que o que é produzido e da mobilização de indicadores de suporte.

72. Apesar da evolução positiva de Portugal nos indicadores de frequência do ensino superior e de ter sido atingida a meta de 40% da população entre os 30 e os 34 anos com esse grau de ensino, o diagnóstico aponta uma taxa de diplomados inferior à média europeia. Esta necessidade é associada à transformação estrutural que se pretende em torno de atividades de maior valor acrescentado e da aceleração das transições digital e verde, presentes nos OE 1 e 2. Esta ancoragem da problematização nos domínios dos desafios de futuro e na adaptação das profissões está em linha com o que é apresentado nos principais documentos de política nacional e europeia e constitui-se como mais um elemento que reforça a proposta na coerência externa. As mesmas referências às tendências de transformação mais aceleradas e profundas no mercado, em resultado das transições verdes e digitais e do impacto da Covid-19 são também mobilizadas para destacar as necessidades de requalificação e reconversão profissional dos ativos e a importância e centralidade da formação profissional, o que igualmente reforça a coerência da proposta.

73. A formação avançada apresenta a mesma tendência que se identifica nos restantes níveis de formação e os dados são corretamente referidos no diagnóstico que acompanha o Programa: melhorias muito significativas dos indicadores, mas uma posição face à média ainda abaixo do desejado. É assim apontado o crescimento significativo do número de doutorados (20.000 novos diplomados entre 2011 e 2020), mas a posição desfavorável no cenário europeu (2,2 novos doutoramentos/10.000 habitantes), sendo referida a relevância do forte investimento do FSE na promoção da formação avançada através do programa de bolsas, aspeto evidenciado na avaliação externa realizada em 2018.

74. É mencionado o progresso acentuado da cultura científica em Portugal nas últimas décadas apontando a Ciência Viva como a instituição que lidera o processo e projetando a Ciência Viva como principal dinamizadora dos objetivos em matéria de cultura científica a apoiar no âmbito do PDQI. Verifica-se, porém, um subdesenvolvimento desta ideia, não sendo mobilizados dados de diagnóstico e avaliação que enquadrem a pertinência da proposta.

75. O diagnóstico faz menção à proporção de jovens entre os 20 e 24 (18,3%) e adultos, entre os 25 e os 64 (44,6%) que entraram no mercado de trabalho sem ter completado o ensino secundário. Esta situação é relacionada com o risco de pobreza de trabalhadores que não completaram o ensino secundário (16%) para destacar a sua relevância e relação com objetivos de promoção da igualdade de oportunidades. São apontados os desafios, mas também indicados os progressos em matéria de formação de adultos: embora a taxa de participação de adultos em formação entre os 25 e os 64 anos esteja já alinhada com a média europeia, é mencionado, com relevância, que são “ainda inferiores às necessárias.” Esta consideração justifica-se face às fortes assimetrias que subjazem à média de 10% e que revelam que as pessoas com o ensino superior participam seis vezes mais (21%) em formação contínua do que as que não completaram o ensino secundário (3,3%), estas últimas encontrando-se muito abaixo da meta de 15% definida para a UE e Portugal.

76. A tabela abaixo sintetiza a relação de articulação entre os domínios de problema e desafio mapeados pelo PDQI e aqueles que emergem do sucinto exercício de diagnóstico realizado.

---

<sup>4</sup> O [relatório final do grupo de trabalho do Programa Habitar no Interior](#), por exemplo, que procura a atração de trabalhadores para as regiões do interior, combatendo a desertificação e as carências de mão de obra nesses territórios, aponta como problema de equalização da oferta e da procura a falta de oferta e o custo da habitação nessas regiões face aos ordenados praticados.

Tabela 2: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Qualificações

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Relevância face aos elementos de diagnóstico
Necessidade de persistir na redução do Abandono Escolar Precoce	O abandono escolar precoce foi inferior à meta de 10%, muito embora, superior no caso dos rapazes (12,6%) do que das raparigas (5,1%) e com elevadas disparidades regionais (6% no Centro, 26% nos Açores (ET Monitor, 2021). Os elementos de diagnóstico do PDQI situam apenas parcialmente este problema.
Retenção e desistência (8,5%)	Em clara descida em todos os anos e ciclos, beneficiando das apostas em formação profissional no ensino secundário. Representa um problema moderado no quadro do PDQI.
Taxa de iliteracia em competências básicas na população com mais de 15 anos em ciências, matemática e leitura.	De acordo com os dados do PISA de 2018, o conjunto dos países europeus não atinge a meta da UE de manter abaixo dos 15% com baixo nível de proficiência nas áreas das ciências, leitura e matemática. Portugal também ficou aquém. Em ciências, os alunos portugueses tiveram notações abaixo do limiar em 19,6% dos casos, ao passo que no conjunto dos 27 países europeus, esse valor foi de 22,3%. Na leitura a UE atinge os 22,5% e em Portugal 20,2% dos alunos pontuaram abaixo do limiar estabelecido. Na matemática Portugal tem uma percentagem (23,3%) de alunos com baixo nível de competências acima da média da EU (22,9%), mas foram apenas quatro os países que conseguiram, em 2018, ficar abaixo da meta dos 15%.
% de jovens a optar por vias profissionalizantes do ES	Para além de não ter sido atingida (41%) a meta de 50% estabelecida, verificou-se uma redução da percentagem de jovens que opta por ofertas de dupla certificação.
Adultos entre os 25 e os 64 anos que não completaram o ensino secundário	Portugal possui a maior proporção (44%) de adultos nestas condições entre todos os países da europa (média é 20,8%). É um indicador muito relevante.
Jovens entre os 20 e os 24 anos que entram no mercado de trabalho sem concluir o ensino secundário	18,3% dos jovens passam a integrar o mercado de trabalho sem terem completado a escolaridade obrigatória, o que é um indicador muito relevante.
Efeito da participação nas intervenções IEJ na empregabilidade de jovens	É mobilizado o indicador resultante do estudo de avaliação conduzido, que a taxa de emprego dos participantes varia positivamente entre 16 e 42 p.p., de acordo com a natureza da intervenção, com durabilidade no tempo e com ganhos ao nível da remuneração.
Taxas de participação de adultos entre os 25 e os 64 anos em formação	Alinhadas com a média europeia (10% em 2020) mas, de acordo com o inquérito ao emprego, com fortes assimetrias e valor baixo entre os que possuem menos qualificações. O valor é seis vezes maior entre a população com o ensino superior (21%) do que entre os que não completaram o ensino secundário. O dado é mobilizado no diagnóstico.
Nível de competências digitais	A iniciativa Portugal INCoDe parte de um diagnóstico da posse e utilização de competências digitais em Portugal e na EU e que evidencia a situação desfavorável do país, em comparação com os parceiros europeus. Equacionar a mobilização do acompanhamento de indicadores que está a ser desenvolvido no âmbito da iniciativa <sup>5</sup> seria recomendável.
Taxa de diplomados com o Ensino Superior	Inferior à média europeia, apesar do franco progresso e ter atingido a meta estabelecida de 40% da população entre os 30 e os 34 anos com o ensino superior ou equivalente.
Conclusão do ensino superior no grupo etário de 30-34 anos	O indicador teve uma subida de 20 p.p. entre 2010 e 2021 (atual 45%)

<sup>5</sup> <https://observatorio.incode2030.gov.pt/indicadores/indicadores-educacao/>

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Relevância face aos elementos de diagnóstico
Expansão da oferta de pré-escolar	O indicador não é mobilizado no diagnóstico apresentado mas as disparidades geográficas no acesso à educação pré-escolar são um aspeto relevante, com ligação à ALV.

77. A problematização de dados que suporta a proposta foca os principais domínios de problema que emergem de uma leitura estatística e que são considerados a nível de diagnósticos internacionais – como o Monitor de Educação-formação ou que resultam do exercício PISA de 2018 – e nacionais, em particular o Estado da Educação e o Acordo para a Concertação Social.

78. Como principais domínios de aprofundamento do diagnóstico no que se refere à qualificação inicial, destaca-se a necessidade de considerar o acesso ao pré-escolar, as disparidades de género e geográficas na problematização do abandono escolar precoce e a importância de compreender melhor a tendência de redução na percentagem de alunos que opta pelo ensino profissional de nível secundário, aspetos que surgem parcamente articulados, mas que possuem forte potencial de impacto na concretização das metas estabelecidas para 2030. Em particular, a questão da estabilização da procura do ensino profissional carece de investigação, nomeadamente, a partir do acompanhamento e avaliação das alterações produzidas no acesso ao ensino superior.

79. Há uma reflexão relevante que importará articular no desenho do programa e medidas e que se prende com a necessidade de regulamentar e clarificar a governação do sistema de formação profissional, no sentido de reduzir a dispersão no quadro de formação profissional, clarificar o modelo de governação e condições de financiamento. Este desafio é tanto mais importante quanto se verifica que o programa é muito dinâmico em propostas de percursos formativos: cursos de aprendizagem, ensino secundário profissional, formações modulares, CET, etc. À medida que se multiplicam e se diversificam os percursos, torna-se fundamental clarificar os objetivos, os prestadores, condições de prestação e destinatários a que se dirige ou, em alternativa, agregar num organismo de gestão e flexibilizar as ofertas, de forma a permitir percursos adaptados no seu interior.

80. O diagnóstico, como já foi referido, sublinha a importância da formação profissional e apresenta-a associada à necessidade de promover a adaptabilidade do trabalho e a transição verde e digital, uma associação que surge transversalmente nos documentos de política. Mas o debate inclui outros dois aspetos relevantes e que não são considerados: por um lado, uma análise da capacidade efetiva que o sistema tem de antecipar quais as competências que serão necessárias no futuro a médio prazo e, por outro, quais os incentivos de empregadores e formandos para investirem hoje em competências que serão apenas necessárias, talvez, amanhã. Esta reflexão tem levado algumas organizações internacionais – em particular a OCDE – a destacar a importância de formações de carácter abrangente, das competências essenciais e o “saber aprender” que pode levar à aprendizagem ao longo da vida. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, as competências profissionais específicas conferidas pela formação profissional tendem hoje a tornar-se mais rapidamente obsoletas do que as competências mais abrangentes de resolução de problemas, ensinadas nas instituições de ensino superior (ILO, 2020<sup>6</sup>).

## Enunciado Sintético de suporte à resposta à questão

81. Pese embora sejam identificáveis áreas que beneficiariam de maior mobilização de indicadores para clarificar a situação de partida, em especial indicadores de trajetória e em determinados domínios,

<sup>6</sup> ILO (2020) Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs International Labour Office – Geneva.

o diagnóstico que acompanha a proposta de programa revela-se globalmente pertinente e adequado, mapeando a situação nacional face aos aspetos mais relevantes e remetendo para documentos mais completos, em que se encontra informação de suporte.

82. Verifica-se que a problematização incorpora a informação que consta de diagnósticos efetuados em diversos documentos de orientação de política – como o Acordo de Concertação Social ou o Pilar Europeu dos Direitos Sociais – identificando os principais desafios apontados nesses exercícios.

83. O diagnóstico está bem ancorado em informação, mobilizando indicadores do sistema estatístico nacional e europeu e com a particularidade de articular os resultados dos estudos de avaliação de impacto conduzidos sobre as ações financiadas pelo FSE nos domínios da educação-formação. As fontes de informação nem sempre são explicitadas, mas têm fiabilidade e não existem contradições ou incoerências face às problemáticas enquadradoras e dados de diagnóstico apresentados nos documentos de base à programação e resultantes dos processos de avaliação.

84. A opção por um enquadramento em que a caracterização da situação, as metas e as medidas surgem agregadas não facilita a sua legibilidade e, sobretudo, dificulta uma visão global da forma como cada problema se encontra coberto pelas ações e medidas na teoria da programação, o que pode tornar menos favorável a avaliação da sua pertinência. Permite, contudo, apresentar uma visão mais densa e realista, em linha com uma visão multidimensional das questões.

## Inclusão

85. O termo Exclusão adquiriu particular relevância no contexto português nos anos 90 do século XX, em virtude da persistência de bolsas de pobreza a nível local e nacional, apesar do crescimento económico do país decorrente, em grande parte, da integração de Portugal na Comunidade Europeia em 1986. Na sociedade do novo milénio, mais consciente dos direitos sociais, passou-se a dar maior ênfase ao termo Inclusão. Porém, este é indissociável do termo Exclusão, desde logo porque é geralmente o “incluído” que define os padrões sociais “normais” e quem geralmente decide quem vai ser apoiado pelas políticas públicas sociais, mesmo que, em algumas situações, o “excluído” escolha viver fora dos padrões normalizados (Almeida, 1993). Por outro lado, se “incluído” é aquele que tem acesso a emprego, rendimento digno, educação, formação, saúde e habitação condigna, e tem capacidade de aproveitar as oportunidades, o “excluído”, por oposição, será o que não consegue aceder às oportunidades quer na sequência de limitações impostas pelas estruturas e os processos macro que determinam as oportunidades existentes nos sistemas sociais, quer por via da falta de capacidade para as aproveitar ao nível das práticas e quadros de interação (Capucha, 2010).

86. A Exclusão associa-se a contextos de pobreza e, nalguns casos, a territórios que acumulam fatores produtores de exclusão e de pobreza, que dificultam o acesso a recursos que garantem condições dignas de vida e que, em simultâneo, limitam o desenvolvimento da autoestima e da autonomia dos indivíduos, assim como a sua capacidade de participação na comunidade (Capucha, 2016). Ou seja, os possíveis fatores de produção e reprodução da pobreza e da exclusão social são múltiplos, relacionam-se, muitas vezes, de forma cumulativa e intercruzada, e estão sujeitos, por si só e na forma como se relacionam, às mudanças nos contextos socioeconómicos e territoriais locais e nas tendências económicas e sociais nacionais e internacionais (Capucha, 2016; Gardner, 2011; Marques, 2017; Pereirinha *et al.*, 1999).

87. Na literatura científica já foram identificados grupos de indivíduos que são particularmente sensíveis aos fatores de produção e reprodução de pobreza e exclusão social, a saber, recorrendo à terminologia de Capucha (2016): i) grupos desqualificados como os desempregados de longa duração, trabalhadores com qualificações baixas ou obsoletas, idosos, famílias monoparentais; ii) grupos com desvantagens específicas como pessoas com deficiência e imigrantes; iii) grupos à margem, como pessoas sem-abrigo, toxicodependentes e ex-toxicodependentes, jovens em risco, detidos e ex-reclusos. Aos quais se acrescentam as crianças e os jovens, em particular os que não estudam nem trabalham, que, estando dependentes das suas famílias, estão sujeitos aos efeitos do emprego de

pouca qualidade, do desemprego, das baixas qualificações, dos fenómenos de discriminação social, da ausência de apoios e de respostas sociais, etc., a que as suas famílias estão expostas. E, ainda, as mulheres por via dos estereótipos que geram desigualdade de género ao nível dos tempos pessoais, doméstico, de trabalho e de formação e, nas suas formas mais graves, violência doméstica e de género que se tornaram mais isolados e invisíveis durante a pandemia, o que pode justificar a diminuição dos casos reportados, de acordo com a APAV (2020).

88. O contexto pandémico e os vários confinamentos, totalmente imprevistos, vieram travar o crescimento económico verificado entre 2015 e 2019, o que poderá ter impactos futuros sobre os indicadores apresentados em baixo, como, por exemplo, o aumento do número de indivíduos em risco de pobreza e exclusão social (Peralta, 2022); a esse cenário acresce também o da guerra na Europa, que também poderá contribuir para o recrudescimento do risco de pobreza de parte da população empregada que mantém rendimentos inferiores aos do limiar do risco de pobreza, já considerando as transferências dos apoios sociais, apesar dos avanços registados nos anos mais recentes nesses indicadores. Em Portugal, esse perigo atinge particularmente, de acordo com dados do Eurostat de 2020, cerca de 9,5% da população empregada, uma percentagem bastante considerável no contexto europeu.

89. Em Portugal, desde o final do século XX e início do século XXI que têm sido implementados vários programas e planos de ação para a inclusão ou de combate à exclusão/pobreza, de que são exemplos, o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza de 1992, a criação do Rendimento Mínimo Garantido de 1993 e com destaque o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2001-2003). Nos últimos anos, a publicação de documentos deste tipo tem-se intensificado, nomeadamente em áreas específicas, sendo os mais recentes: i) Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 «Portugal + Igual»; ii) o Plano Nacional de Implementação para o Pacto das Migrações de 2019, iii) a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025; iv) Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023; v) Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022; vi) Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 — «Portugal contra o Racismo»; vii) Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2021-2024; vi) Plano Nacional para a Juventude 2018-2021; viii) Programa de Valorização do Interior.

90. Como orientação prosseguimos a análise com base no mais recente documento aprovado em janeiro de 2022 aprovado pelo Conselho de Ministros (Resolução do Conselho de Ministros nº 184/2021 de 29 de dezembro), a **Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030** com o objetivo de responder ao desafio de diminuir as desigualdades sociais, um documento que surge no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (conjunto de 20 princípios orientadores para a construção de uma Europa mais forte, justa, inclusiva e de oportunidades, cujo plano de ação se foca em três dimensões – Emprego, Qualificações e Inclusão). Este documento foi, também, articulado com o Plano de Recuperação e Resiliência e com a Estratégia 2030. Porém, falha a missão de se constituir como uma ferramenta de coordenação de todas as outras estratégias e planos, integrando as diversas iniciativas (muitas delas cruzadas e sobrepostas) numa lógica coerente.

91. A **Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP)** está organizada em torno de seis eixos estratégicos que justifica com dados estatísticos, que aqui atualizamos sempre que existam dados mais recentes. Os três primeiros eixos focam-se em camadas específicas da população que apresentam riscos específicos de pobreza e exclusão social:

- (i) As crianças e jovens, e respetivas famílias, com ênfase na faixa etária dos 12 aos 17 anos onde, de acordo com o Eurostat (2021), a taxa de risco de pobreza e exclusão em 2019 era mais elevada (26,4%) face ao valor registado no total das crianças e jovens até aos 17

anos (22,3%).<sup>7</sup> Quanto às famílias em que este fenómeno mais sucede surgem, de acordo com a ENCP, são as famílias monoparentais e as famílias de dois adultos com três ou mais filhos que apresentam em 2019, partindo dos últimos dados desagregados disponíveis (INE, ICOR2020), as maiores taxas de pobreza e exclusão social face às demais tipologias de composição dos agregados familiares (25,5% e 39,8%, respetivamente).<sup>8</sup>

- (ii) Os jovens adultos entre os 18 e os 24 anos, faixa etária em que a taxa de risco de pobreza e de exclusão social tem vindo a diminuir (ligeiramente inferior aos 25% em 2020), mas em que persistem taxas de desemprego elevadas (por volta dos 20,5% entre os 16 e os 24 anos à data de fevereiro de 2022) e de jovens da mesma faixa etária que não estudam nem trabalham (cerca de 11%) (dados retirados do INE, Inquérito ao Emprego e MTSSS, respetivamente). Mantém-se como preocupação com a taxa de abandono precoce de educação e formação (jovens entre os 18 e os 24 anos que deixou de estudar sem completar o ensino secundário) não pela percentagem em si, que em 2021 é uma das mais baixas da Europa (5,9% de acordo com dados disponíveis na PORDATA), mas porque torna mais contrastante e preocupante a situação dos que abandonaram o sistema educativo sem a escolaridade completa.<sup>9</sup>
- (iii) A população ativa, para a qual a ENCP tem como principais objetivos criar medidas de combate a um conjunto de fatores que causam pobreza: baixos rendimentos, baixas qualificações, vínculos laborais precários, fraca intensidade laboral ou desemprego de longa duração. De acordo com dados disponíveis no Eurobarómetro para o ano de 2020, em Portugal, mantêm-se esses fenómenos a níveis preocupantes, apesar da taxa de risco de pobreza e de exclusão social ter diminuído para 19,8% face aos 21,6% de 2019 (INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2021).<sup>10</sup>

92. Os três últimos eixos referem-se, em particular, a processos específicos, a saber:

- (i) a atribuição e reavaliação dos apoios sociais, justificada na ENCP pela comparação entre os indicadores de taxas de risco de pobreza antes e após as transferências sociais. De acordo com o INE, ECOR2020, a taxa de risco de pobreza em 2019 após as transferências sociais diminuiu para 16,2% (face aos 42,4% anteriores às transferências sociais).<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Os dados do INE para o ano de 2020 demonstram como a taxa de risco de pobreza ou exclusão das crianças e jovens até aos 17 anos diminuiu para 20,4%, no entanto, como não há dados desagregados disponíveis e nada indica o contrário, presume-se a manutenção da tendência de aumento do risco com o aumento da idade de ingresso no mercado de trabalho.

<sup>8</sup> No primeiro eixo existem medidas para garantir o acesso a bens e serviços básicos (respostas sociais e educativas, saúde, habitação), a recursos básicos para famílias (emprego, sistema de apoio social e desenvolvimento de competências parentais e parentalidade positiva), e a participação das crianças e jovens no processo de desenvolvimento (através de processos participativos, acesso universal a atividades extracurriculares e da promoção da cidadania ativa e responsável).

<sup>9</sup> O segundo eixo propõe medidas para promover o desenvolvimento integral dos jovens, sobretudo de contextos mais vulneráveis (acesso à educação e formação profissional; políticas de emprego dirigidas aos desempregados de longa duração e com baixas qualificações, em particular, jovens que não estudam nem trabalham residentes em territórios em que a ingresso no mercado de trabalho é mais difícil; acesso à habitação; acesso a recursos de saúde; combate aos diversos fenómenos de discriminação; de combate à toxicodependência; e de promoção da cidadania ativa e de participação comunitária.

<sup>10</sup> As medidas do terceiro eixo passam por promover a qualificação e a integração no mercado da população ativa, acrescentando medidas para eliminar a discriminação e a marginalização dos grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho (programa Qualifica, programas de formação e qualificação para grupos específicos para grupos marginalizados do mercado de trabalho, promoção de formação em dimensões da literacia e de competências básicas e transversais e, em particular, as digitais, criação de emprego e melhoria da transição dos apoios sociais ao ingresso no mercado de trabalho); investir na melhoria das relações e condições de trabalho de forma a combater a precariedade e a segmentação do trabalho.

<sup>11</sup> No quarto Eixo, a ENCP considera ser necessário reavaliar e reformular os mecanismos de combate à pobreza para reforçar a sua abrangência, eficácia e eficiência (em particular no que respeita ao Rendimento Social de Inserção e ao Complemento Solidário para Idosos); a promoção de “políticas públicas integradas, que combinem políticas públicas económicas e sociais de forma a gerar sinergias que possibilitem abordar em simultâneo o triângulo do emprego, da defesa dos rendimentos e da concretização dos direitos sociais”; assim como o “o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos ou apoiados/regulados pelo sistema de proteção social” (água, luz, saneamento, etc., alojamento, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis).

- (ii) a promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local como forma de garantir que o território português seja um espaço de desenvolvimento coeso. Sabe-se que, de acordo com o INE, ICOR2020, o índice de Gini de 2019 colocava Portugal (31,9) abaixo da Europa dos 27 (valor estimado de 30,2). As taxas de desemprego e os índices de disparidade do PIB per capita (Portugal=100) disponíveis no INE (Contas Regionais e Inquérito ao Emprego) também revelam diferenças internas acentuadas no nosso país.<sup>12</sup>
- (iii) a mobilização e o compromisso da população portuguesa no combate à pobreza e exclusão social e dos grupos/território vulneráveis na procura e implementação de respostas adequadas.<sup>13</sup>

93. Em síntese, juntando o exposto, aqui bastante resumido, da literatura científica sobre inclusão/exclusão e sobre a ENCP, realçamos algumas ideias principais.

94. Em primeiro lugar, a ideia de que os fatores produtores da inclusão/exclusão social se apresentam como problemas complexos porque se influenciam entre si e porque são, umas vezes a razão para a exclusão social, outras vezes consequências da mesma, pelo que exigem abordagens de intervenção multidimensionais e integradas em áreas essenciais como o mercado de trabalho (baixos salários, desemprego, exclusão de alguns grupos), a educação, as estruturas familiares, a discriminação e o racismo, a violência, os apoios sociais ...

95. Em segundo lugar, os próprios territórios podem constituir-se como fatores de desigualdade quando acumulam vários fatores de reprodução de pobreza e de exclusão social que acabam por conferir uma imagem negativa aos mesmos, imagem exterior e autoimagem, que causa fechamento das comunidades em si e, em simultâneo, fenómenos de discriminação e exclusão por parte das comunidades circundantes.

96. Uma terceira ideia que remete para a existência de grupos mais vulneráveis como: i) as crianças e jovens até aos 17 anos, sobretudo de famílias mais desfavorecidas que são assoladas por um ou mais fatores produtores de pobreza e exclusão social; ii) jovens adultos e população ativa em que se registam baixas qualificações, desemprego e desemprego de longa duração, remunerações reduzidas, dependência elevada de familiares e/ou apoios sociais; iii) fenómenos que são particularmente agravados entre os indivíduos com deficiências; iv) mulheres que são discriminadas no mercado de trabalho por via de fenómenos de discriminação de género incluindo violência de género e doméstica; v) populações migrantes e comunidades ciganas que são vítimas de discriminação social e que têm maior dificuldade de inserção social e no mercado de trabalho, sobretudo, nos casos de baixas escolaridade e qualificações e reduzidas competências profissionais; e, por último, vi) idosos com pensões reduzidas. Grupos que ficam particularmente expostos quando residem em territórios com menor densidade de respostas sociais e educativas que dificultam o acesso a recursos de saúde, de educação, de habitação condigna e sociais necessários.

97. O programa inclui respostas estratégicas e de particular relevância e que estão alinhadas com a ENCP, porém, a necessidade de responder aos objetivos da COM, nomeadamente nos regulamentos que concretizam a programação dos Fundos, contribui para tornar a apresentação dos problemas e desafios no domínio da Inclusão algo dispersa e, em alguns casos, pouco explícita. A identificação dos problemas é, por isso, insuficientemente sistematizada o que dificultou a sua delimitação no texto do

---

<sup>12</sup> As medidas do Eixo 5 focam a promoção do desenvolvimento económico e social por parte das organizações locais, incluindo representativas dos grupos mais vulneráveis ou elementos destes grupos mesmo que não estejam organizados para que sejam parte das soluções (trabalho em rede com parcerias, Rede Social); reduzir os fatores de maiores vulnerabilidades potenciados pelas características territoriais (dar maior responsabilidade aos atores locais e garantir recursos necessários às populações); e "Promover a equidade e igualdade de oportunidades em todo o território nacional, assegurando medidas específicas que tenham em conta as especificidades de cada território".

<sup>13</sup> O Eixo 6 propõe medidas para criar mecanismos efetivos de participação das populações vulneráveis no desenho, acompanhamento e avaliação das medidas da ENCP, assegurar a articulação das diferentes estratégias setoriais no combate à pobreza e à exclusão social e "definir com clareza a estrutura e sistema de acompanhamento, de implementação e de desenvolvimento da Estratégia".



Programa. Dessa forma, criamos a nossa própria tipologia de problemas a partir do resumo da literatura científica e da análise à ENCP exposta anteriormente.

98. Apesar do referido, a convergência entre a tipologia construída e o texto do programa pode ser identificada em vários pontos. A começar pela nomeação de grupos vulneráveis que no PDQI tais como idosos, crianças, jovens (em particular os que não estudam nem trabalham), pessoas com deficiência e incapacidades, migrantes ou pessoas ciganas, mulheres e desempregados, sobretudo, de longa duração e que têm muito baixas qualificações; a maioria dos quais tendem a ser interseccionados por vários tipos de desigualdade.

99. Identifica também a questão da densidade e equidade das respostas educativas, sociais, culturais, desportivas, de transporte, entre outras, no território como uma das principais questões a resolver no contexto nacional.

100. O Programa tenta incluir uma abordagem multidimensional que abranja todos os grupos vulneráveis/fatores de inclusão/exclusão de forma integrada. Porém, tal é difícil de conseguir porque, por um lado, os problemas da exclusão e da pobreza têm múltiplas dimensões, que os torna complexos, o que ajuda a explicar que alguns aspetos sejam referenciados nos outros domínios do PDQI que não, ou além, do da inclusão. Por outro lado, o PDQI está sujeito à estrutura do FSE+ de ações a financiar por cada objetivo o que poderá ter contribuído para um aparente afastamento entre medidas que se podem e devem interligar para construir respostas integradas, em particular, em territórios mais vulneráveis. No entanto, não podemos deixar de realçar as respostas que o programa apresenta para os territórios mais vulneráveis - CLDS, Programa Escolhas e TEIP (em articulação com os Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas respetivos) – que assumem um peso financeiro significativo, e que respondem diretamente à questão da necessidade de respostas integradas e multidimensionais. Assim como, as formações e outros apoios específicos dirigidos ao emprego, ao acesso ao ensino superior e ao apoio à vida independente para pessoas com deficiência, por exemplo, contempladas noutras dimensões. De notar ainda que que uma componente de investimento da inclusão social está programada nos POR, sendo que neste caso deve a mesma ser ajustada às necessidades específicas dos territórios.

### Enunciado sintético de suporte à resposta à questão

101. Em síntese, podemos afirmar que as principais necessidades e desafios delineados pelo PDQI referem-se a questões centrais na promoção da inclusão social, fazendo referência aos grupos mais vulneráveis aos fenómenos de pobreza e exclusão social (crianças e jovens, jovens adultos, população ativa desempregada e com baixas qualificações, pessoas com deficiências e incapacidades, comunidades migrantes e ciganas e mulheres) e a alguns dos principais fatores geradores dessa situação, como os baixos rendimentos do trabalho, o insucesso e o absentismo escolar e abandono escolar precoce, as baixas qualificações, o desemprego e o desemprego de longa duração, a ausência de percursos de vida, a distribuição desigual de recursos sociais, educativos, de saúde, de acesso à habitação, à alimentação, à cultura e ao desporto por diferentes territórios, a discriminação, que afetam, em particular, os grupos mais vulneráveis. Não indica, no entanto, níveis de prioridade nem apresenta com clareza as relações de interdependência entre essas dinâmicas.

Tabela 3: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Inclusão Social

Principais Necessidades e Desafios Mapeados	Problema identificado/implícito no texto do PDQI
Persistência de grupos de jovens que abandonam a educação e formação sem completar a escolaridade obrigatória, de insucesso escolar, de baixas	Problema identificado no diagnóstico (ponto 1 do PDQI) e, também, em forma de medidas do Programa

<b>Principais Necessidades e Desafios Mapeados</b>	<b>Problema identificado/implícito no texto do PDQI</b>
qualificações e ausência de percursos de vida entre jovens até aos 24 anos	
Baixas escolaridade e qualificações entre a população residente	Problema identificado, e associado aos adultos com níveis de qualificação inferiores ao Ensino Secundário, e, em particular, aos que acumulam outras características de risco de exclusão e pobreza, como é o caso das pessoas com deficiência e incapacidades, migrantes ou da comunidade cigana
Fenómenos de discriminação entre minorias étnicas, migrantes e pessoas com deficiência e incapacidade e dificuldade o acesso a oportunidades e a modos de participação ativa	Problema identificado no ponto 1 do PDQI
Diferenças no acesso a serviços de educação (do pré-escolar ao ensino superior) e de apoio, bem como a equipamentos sociais para crianças, de qualidade	Problema identificado no ponto 1 do PDQI
Diferenças no acesso aos cuidados de saúde	Problema identificado em forma de medidas do Programa.
Diferenças no acesso a serviços culturais, desportivos, de transporte, etc.	Problema implícito no ponto 1 do PDQI
Persistência da pobreza infantil, em particular, das crianças e jovens em risco e de crianças com deficiência e/ou oriundas de famílias, de baixos recursos com dificuldade de acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, educação e apoio social	Problema identificado em forma de medidas do Programa.
Persistência de desemprego, em particular de desemprego de longa duração, ou instabilidade laboral nos grupos mais vulneráveis (baixas qualificações, jovens, mulheres, imigrantes, minorias étnicas e pessoas com deficiências e incapacidades)	Problema identificado no ponto 1 do PDQI
Risco de desemprego entre trabalhadores pouco qualificados (vínculo laboral precários, também por intermédio dos efeitos da transição digital e climática)	Problema identificado no ponto 1 do PDQI
Risco elevado de pobreza e exclusão social entre os residentes que trabalham, mas que auferem remunerações baixas (em salários e apoios)	Problema identificado no ponto 1 do PDQI
Persistência de mecanismo de desigualdade de género (formação, saídas profissionais, divisão do trabalho doméstico e de “cuidador”, remunerações e progressão na carreira)	Problema identificado no ponto 1 do PDQI
Aumento da expressão mais aguda da desigualdade de género, a violência doméstica e de género	Problema identificado no ponto 1 do PDQI
Desigualdades territoriais no acesso a serviços sociais, educativos, culturais, desportivos, e saúde, entre outros, de qualidade	Problema implícito no ponto 1 do PDQI
Elevada privação material, maior dificuldade de acesso a recursos de saúde, a habitação condigna,	Problema identificado no ponto 1 do PDQI

Principais Necessidades e Desafios Mapeados	Problema identificado/implícito no texto do PDQI
um regime alimentar saudável e à cultura por parte dos grupos mais vulneráveis	
Ausência de estratégias regionais adaptadas aos problemas acumulados de cada território	Problema implícito no texto do PDQI

## Demografia

102. O tema de demografia assume, no período de programação do Portugal 2030, pela primeira vez, uma relevância estratégica que resulta, desde logo, na assunção de um Programa específico dedicado à Demografia, Qualificações e Inclusão (PDQI). O âmbito de intervenção do Programa inclui, como vimos, as políticas ativas de emprego, a educação e formação profissional, o ensino superior e a inclusão social, igualdade e, espera-se, também intervenções facilitadoras da alteração do padrão demográfico ou da resposta às necessidades emergentes que dele decorrem.

103. A inclusão da demografia resulta do diagnóstico efetuado do contexto demográfico, desde logo no Acordo de Parceria, no qual é sublinhada a multidimensionalidade da problemática que podemos sistematizar do seguinte modo: a reprodução de um modelo demográfico de baixa natalidade tem impactos económicos, sociais e territoriais que resultam da redução da população ativa, do envelhecimento da população, da desertificação e dos desequilíbrios territoriais que esta gera. Daqui decorre a opção de endereçar o problema numa ótica de integração de políticas multissetoriais. É essa a opção tomada na Estratégia Portugal 2030 e no Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território. Importa, porém, avaliar em que medida essa estratégia de integração multissetorial resulta numa centralidade do PDQI, enquanto Programa catalisador de intervenções que permitem responder diretamente a desafios colocados pelo diagnóstico, que justifique a chamada do âmbito Demografia para a primeira linha do Programa.

104. Situemos primeiramente o problema:

- (i) Nascemos cada vez menos: a taxa bruta de natalidade situou-se em 2020 em 8,2<sup>14</sup> nascimentos por 1000 habitantes. A taxa de natalidade no país tem sido decrescente nas últimas décadas, apesar da quebra ter sido interrompida em alguns anos, mas sem que essa interrupção resulte numa alteração de tendência. Os anos 2011, 2012 e 2013 foram muito penalizadores, tendo o indicador registado quebras anuais significativas, -4,3, -6,9, -7,3 pp, recuperando a seguir e iniciando um percurso de variação positiva em 2015 que se tem revelado instável, na medida em que os registos de variação negativa voltam a emergir em 2019 e 2020. Esta variação indicia um impacto significativo na taxa de natalidade do ambiente económico: a crise financeira potenciou as maiores quebras desde meados dos anos 80 e a crise pandémica parece ter afetado a tendência de recuperação iniciada em 2015. A idade média da mãe ao nascimento do primeiro filho situou-se em 2020 nos 30,7 anos e tem aumentado de forma consistente desde meados dos anos 80<sup>15</sup>. O peso de nascimentos por mães de nacionalidade estrangeira residentes em Portugal no total de nascimentos foi de 13,6% em 2021, uma evolução de 8,4 pp em 20 anos<sup>16</sup> que revela o impacto positivo que a imigração tem tido para suavizar a tendência. O nosso saldo natural foi em 2021 de – 45,2 (milhares de indivíduos)<sup>17</sup>.
- (ii) Vivemos cada vez mais: a esperança média de vida à nascença era em 2019 de 81,1<sup>18</sup>, uma progressão de 10 anos em 3 décadas. Os indicadores de envelhecimento são claros, o índice de envelhecimento em 2021 situou-se nos 182,1, o índice de dependência total atingiu 57,0 e

<sup>14</sup> Fonte Primária: INE, Estimativas da População, Pordata, Dados de 27-04-2022.

<sup>15</sup> Fonte: INE/Pordata, Dados de 15-06-2021.

<sup>16</sup> Fonte Primária: INE, Estatísticas de Nados Vivos, Pordata, 27-04-2022.

<sup>17</sup> Fonte: INE, Pordata, 27-04-2022.

<sup>18</sup> Fonte: INE/Pordata, 28-05-2021.

o índice de dependência dos idosos foi de 36,8. Desde 2001 que a dependência de idosos sobre a população ativa é superior à dependência dos jovens, tendo-se aprofundado nos últimos 10 anos. O índice de sustentabilidade potencial que resulta do número de indivíduos em idade ativa por idoso foi de 2,7 em 2021.<sup>19</sup> Em 2021 23,4% da população residente tinha 65 anos ou mais, um crescimento de 4.4 pp face a 2011<sup>20</sup>.

- (iii) Somos menos: em 2021 os dados provisórios indicam uma taxa de crescimento médio anual da população de -0,208, a primeira taxa negativa a registar-se desde os anos '80. Portugal registou em 2021 10.344.802 residentes, um número total inferior ao registado em 2011 com uma variação de -2,1%.<sup>21</sup> A população residente entre os 15 e os 65 anos constitui em 2021 63,7% da população residente, uma redução de 2.4 pp. desde 2011, já o grupo entre os 25 e os 64 anos constitui 53,2% da população total residente, uma redução de 2 pp. face a 2011<sup>19</sup>.
- (iv) Somos uma sociedade mais aberta: o indicador da população residente é afetado não só pelas baixas taxas de natalidade, mas também pelas taxas de emigração e de imigração. As estimativas anuais de emigração demonstram que após um período de crescimento, entre 2010 e 2014, se iniciou uma redução em 2014 e dos 53.786 residentes que emigraram de forma permanente em 2013, passámos para 25.886 em 2020. A redução da emigração permanente foi muito consistente entre 2014 e 2017, estabilizando a seguir, para voltar a decrescer em 2019 e 2020, porventura decorrendo já do efeito pandemia, representando cerca de 38% do total da emigração. Já a imigração tem crescido consistentemente, tendo atingido o seu valor máximo em 2019 com 72.725 pessoas e decrescendo em 2020, certamente em virtude do efeito da pandemia. Em 2020 81,9% dos imigrantes situavam-se na faixa etária entre os 15 e os 65 anos e apenas 5% se situava na faixa etária dos maiores de 65 anos.<sup>22</sup> Em 2020 já eram 661.607 os cidadãos de nacionalidade estrangeira com estatuto legal de residente em Portugal. A estrutura desta população também se alterou substancialmente: em 2009 a população proveniente da Ásia representava 6,7% do total de imigrantes com residência legal em Portugal, em 2020 a representatividade deste grupo mais do que duplicou e são agora 15,2%, ganha igualmente importância a população proveniente do continente americano, sobretudo proveniente do Brasil, que representa em 2020 cerca de 30%, por seu turno a população imigrante de origem africana decresce no mesmo período de 26,6% para 16,1% e com um decréscimo menor a população de origem europeia que representou em 2020 37,8%.<sup>23</sup> A população estrangeira em % da população residente representa em 2020 6,4%.<sup>24</sup> O nosso saldo migratório é positivo desde 2017, depois de um período entre 2011 e 2016 de saldo negativo, sendo o valor registado no ano 2019 (período pré-pandemia) o maior desde 2001: 44,5 (milhares de indivíduos) <sup>25</sup>.
- (v) Concentramo-nos numa parte pequena do território: os desequilíbrios territoriais da distribuição da população residente continuam a aprofundar-se. A AML concentra 27,8% da população residente em 2021 e apresentou um crescimento de 1,7% face a 2011, num contexto de perda global da população. Também o Algarve registou um crescimento de 3,7%. Todas as restantes regiões NUTII perderam população. O Norte perdeu no mesmo período 2,8% da população e representa em 2021 34,6% da população residente, da qual 16,8% se concentra na AMP<sup>26</sup>, sendo certo que as perdas significativas ocorrem mais nos concelhos do interior e que o concelho de Braga é uma exceção entre poucas na região Norte. O mesmo tipo de movimento se pode verificar na região Centro, uma variação global de -4,3% da população residente que só apresenta saldos positivos em alguns concelhos da região Oeste que beneficiam da proximidade e da acessibilidade à AML, de Aveiro e de alguns concelhos da região de Aveiro, Leiria e Viseu. Os esforços das políticas de coesão territorial não têm

<sup>19</sup> Fonte: INE/Pordata, dados provisórios, 16-12-2021.

<sup>20</sup> Fonte: Censos/Pordata, dados provisórios, 16-12-2021.

<sup>21</sup> Fonte: INE Portal dos Censos 2021 e Pordata, dados provisórios, 16-12-2021.

<sup>22</sup> Fonte: INE, Estimativas Anuais de Emigração, e Pordata, 30-09-2021.

<sup>23</sup> Fonte: INE, SEF/MAI, Pordata, 28-06-2021.

<sup>24</sup> Fonte: INE, SEF/MAI, Pordata, 12-04-2022.

<sup>25</sup> Fonte: INE, Pordata, 27-04-2022.

<sup>26</sup> Fonte: INE, Censos 2021.

conseguido contrariar ainda de forma expressiva a tendência centrípeta, apesar do dinamismo populacional e económico em algumas cidades que se apresentam como polos regionais.

105. O período pandémico revelou a fragilidade da situação. Portugal viu reduzida a sua população total com o aumento da mortalidade, uma quebra da natalidade e a quase eliminação da mobilidade, com a estagnação dos movimentos migratórios à escala global. O alerta é evidente: é urgente estancar este movimento que não se pode alongar no tempo, tendo em conta as consequências sociais e económicas que transporta. Os cenários de progressão da população parecem ter sido ultrapassados por esta realidade.

106. As causas desta realidade são múltiplas e conhecidas, nem todas negativas:

- (i) as melhorias dos sistemas de saúde e das condições de vida promovem o aumento da esperança média de vida;
- (ii) o aumento dos níveis de qualificação, sobretudo nas mulheres, traduz-se numa inserção no mercado de trabalho tendencialmente de maior qualidade que resulta numa valorização da carreira e num adiamento da maternidade;
- (iii) um maior respeito pelas escolhas individuais resulta numa alteração dos perfis e do modelo de família.

107. Mas estes elementos positivos têm um reverso sob o qual é necessário intervir:

- (i) o modelo prevalecente de divisão social do trabalho e de organização do trabalho não favorece a opção de ter filhos, sobretudo para os que investiram na sua qualificação e têm na sua carreira profissional um elemento fundamental do seu grau de satisfação perante a vida;
- (ii) os serviços de apoio às famílias são insuficientes na resposta e as falhas de serviço público não são acompanhadas por uma oferta social com preços compatíveis com os rendimentos de muitas das famílias, sobretudo nos centros urbanos mais dinâmicos, aqueles para os quais converge a população mais jovem e qualificada porque são os que acolhem as empresas com maior valor acrescentado;
- (iii) a segregação prevalecente no nosso mercado de trabalho é desfavorável aos mais jovens que são atingidos por níveis de precariedade elevados, como atrás referido, a que se conjuga um nível de remuneração médio mensal baixo, que fazem adiar as decisões de constituição de família;
- (iv) ao mesmo tempo, o mercado de trabalho é pouco recetivo aos trabalhadores mais velhos, dificultando o envelhecimento ativo, o prolongamento da vida ativa que poderia atenuar a pressão sob o sistema de segurança social de uma população envelhecida;
- (v) um contexto empresarial constituído maioritariamente por pequenas e médias empresas (praticamente 99% de acordo com o INE - Sistema de Contas Integradas das Empresas) e com debilidades que, por isso, tem maior dificuldade em gerar condições de trabalho tão atrativas como as existentes em alguns outros países ocidentais;
- (vi) um modelo de desenvolvimento que tem tido dificuldade em promover a emergência de novos polos de competitividade regional que atraiam população e que permitam um maior equilíbrio territorial (salvo algumas exceções que têm na origem *clusters* históricos de industrialização que ainda prevalecem e outras que resultam da confluência entre instituições de ensino superior e projetos de desenvolvimento regional muito suportados, aliás, por Fundos Estruturais)<sup>27</sup> no território que atraiam população e que permitam um maior equilíbrio territorial;
- (vii) um mercado de habitação com valores elevados quer na compra quer no arrendamento que dificulta o acesso à primeira habitação por parte da população jovem, sendo que as falhas de mercado não são ainda supridas por uma intervenção pública relativamente tímida no mercado de habitação.

108. Mas emergem oportunidades e riscos novos:

---

<sup>27</sup> De que Viseu é uma exceção.

- (i) a atração progressiva de Portugal como país de imigração;
- (ii) uma alteração geral dos modelos de trabalho que emergiu na pandemia e que alarga o mercado de recrutamento à escala global, sobretudo nas funções mais qualificadas que aumenta a expressão do trabalho remoto, tornando Portugal um país atrativo para o estabelecimento destes profissionais;
- (iii) mas o mesmo movimento torna também Portugal um país atrativo para o recrutamento de mão-de-obra local para trabalho remoto, que poderá estancar os ritmos de saída, sobretudo dos mais qualificados, mas que coloca problemas de regulação.

109. Como é evidente a atuação sob este problema exige coordenação de políticas públicas porque as suas causas são multidimensionais e as escolhas são multissetoriais do ponto de vista da governação. A chamada da Demografia à agenda estratégica no âmbito do Portugal 2030 é um sinal positivo, a assunção desse âmbito num Programa temático é um desafio difícil de explicitar quando se assume a transversalidade das medidas.

110. As necessidades e desafios a que se procura dar resposta estão identificados, nomeadamente no texto do Acordo de Parceria e do próprio PDQI que delimita o problema e a abordagem ao afirmar que a resposta aos desafios demográficos se faz de modo transversal a várias políticas públicas, com o intuito de atuar em três domínios:

- (i) garantir condições favoráveis ao aumento da natalidade;
- (ii) promover políticas migratórias e de integração de migrantes;
- (iii) atenuar os riscos de emigração por dificuldades de retenção do talento, mais jovem e mais qualificado;
- (iv) responder aos desafios colocados pelo envelhecimento.

111. O modo como o PDQI se posiciona em termos programáticos face a esses domínios é um elemento de avaliação. Cotejemos então o texto do PO e dos instrumentos de Programação associados e vejamos em que medida o diagnóstico elaborado permite antecipar a centralidade programática da Demografia como âmbito de intervenção.

112. No quadro seguinte procuramos sinalizar a relevância dos problemas e desafios situados pelo PDQI enquanto pano de fundo para a sua intervenção.

Tabela 4: Articulação entre necessidades e desafios do PDQI e diagnóstico, dimensão Demografia

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Relevância face aos elementos de diagnóstico
Dar resposta a desafio demográfico através do apoio à criação de empregos mais sustentáveis, qualificados e de um país mais coeso social e territorialmente, contemplando medidas de promoção de uma maior e melhor conciliação da vida profissional e pessoal e um envelhecimento mais ativo	A inversão da tendência demográfica é muito relevante face ao diagnóstico e exige centralidade programática e um bom desenho das medidas, mesmo assumindo a transversalidade que resulta da natureza multifatorial do problema sublinhada no diagnóstico do Programa. O contributo do PDQI assumido nas necessidades identificadas no âmbito das medidas de emprego associadas à qualidade do emprego, às medidas de conciliação e de envelhecimento ativo endereçam, à partida, e são relevantes face a alguns dos problemas diagnosticados.
Enfrentar os desafios do envelhecimento  A expressão do envelhecimento populacional e a situação agravada nos territórios de menor densidade populacional, conjugado com a contração da população e o aprofundamento dos desequilíbrios demográficos no território	É um problema severo com impactos na coesão social e territorial, tendo sido identificados os efeitos mais relevantes sobre o sistema de proteção social, sobre os sistemas e serviços de saúde e sobre os serviços sociais. As pistas que são dadas relativamente a respostas que o PDQI pode dar a este desafio são a promoção de um envelhecimento ativo e a adoção de

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Relevância face aos elementos de diagnóstico
	<p>políticas de longevidade que retardem a dependência. Os níveis de resposta mais relevantes são os promotores da coesão social. A abordagem territorial das respostas, muito relevante face ao diagnóstico, está ausente.</p>
<p>Aumentar a natalidade</p> <p>A expressão das baixas taxas de natalidade e a necessidade de combinar saldos migratórios com crescimento da taxa de natalidade</p>	<p>As principais causas do problema estão bem identificadas, remetendo para as dimensões associadas à segregação e precariedade do mercado de trabalho e à dificuldade no acesso à habitação.</p> <p>Os impactos do problema estão identificados, nomeadamente sobre os sistemas de educação e formação decorrentes da redução da população jovem.</p> <p>A aposta combinada entre políticas de estímulo à natalidade e políticas de imigração atrativas responde ao essencial do diagnóstico na componente de retração da população.</p>
<p>Promover políticas migratórias e de integração de imigrantes</p> <p>A valorização do contributo da imigração para o desenvolvimento do país e para suavizar os efeitos demográficos das baixas taxas de natalidade conjugadas com o aumento da esperança média de vida. O desafio de manter os contributos da imigração para o saldo migratório e de responder à diversidade da estrutura da população imigrante com políticas de integração adequadas.</p>	<p>Muito relevante e estratégico sendo referenciados o reforço do ensino de português como língua não materna e o apoio às estruturas de apoio aos imigrantes. Contudo, a abordagem parece insuficiente face à natureza do desafio e ao alcance estratégico de estabelecimento de uma política de imigração com maior intencionalidade estratégica na resposta às necessidades do mercado de trabalho.</p>
<p>O desafio de atenuação dos riscos de emigração por dificuldade de retenção de talento jovem e qualificado.</p>	<p>Muito relevante e estratégico. Neste ponto os contributos do PDQI são parciais e têm de ser entendidos na interseção com o contributo de outros instrumentos de apoio às empresas e à economia, nomeadamente os que permitem uma mais consequente abordagem ao desafio da digitalização. Os elementos do PDQI, nomeadamente na componente emprego que pretendem responder ao problema da precariedade, da segmentação do mercado de trabalho e da gap salarial de género, podem dar um contributo relevante.</p>
<p>Desafio da transversalidade da abordagem está identificado, sublinhado na interseção entre PDQI e PRR e o Plano Nacional para a Juventude</p>	<p>A abordagem transversal é muito relevante dada a complexidade do problema diagnosticado. Os 3 domínios de interseção sublinhados no texto do PDQI são relevantes: políticas orientadas à redução de precariedade e apoios à contratação, política de habitação, política de juventude.</p>
<p>Recuperando os elementos de diagnóstico sistematizados no início deste ponto é possível reconhecer que entre os problemas aí referenciados o dos desequilíbrios territoriais, embora mencionado no diagnóstico do PDQI, é aquele onde é mais escassa a intencionalidade de resposta por parte do Programa. Contudo, podemos admitir que, numa perspetiva de articulação externa será nos Programas Operacionais Regionais que o contributo para esta dimensão poderá vir a ser situado.</p>	

## Enunciado Sintético de suporte à resposta à questão

113. Em síntese, é possível afirmar que os principais problemas e desafios situados pelo PDQI no domínio da demografia correspondem a um conjunto central de problemas existentes: envelhecimento populacional, baixas taxas de natalidade e saldos migratórios que atenuam os efeitos sobre a população residente. É, ainda, sinalizado o desequilíbrio territorial na distribuição da população e os problemas que coloca à coesão e ao desenvolvimento do território. Aliás, as entrevistas realizadas aos interlocutores setoriais envolvidos na programação demonstraram que o olhar sobre esta problemática do desafio demográfico focou-se essencialmente no aspeto relacionado com os desequilíbrios territoriais da distribuição da população. Neste ponto, porém, será na modelação das medidas propriamente ditas que este aspeto pode ganhar relevância, bem como na articulação que se possa fazer com os Programas Operacionais Regionais.

114. A valorização do problema do contributo da emigração para a situação demográfica do país, foi um ganho na versão do PO submetida e que estava ausente no primeiro exercício. Porém, não está suficientemente problematizado o efeito da emigração qualificada sobre a dinâmica da economia e do mercado de trabalho, que se traduz também num retorno adiado do investimento em qualificações que o país tem realizado. Também não há referência às suas causas, para além do diagnóstico efetuado relativo à precariedade e segmentação do mercado de trabalho. Justificar-se-ia que o Programa situasse com maior clareza também o contributo que a organização das empresas e o ambiente empresarial dão a este problema, podendo alargar a componente transversal da resposta ao desafio demográfico também por via das políticas de apoio à economia e, nomeadamente, no âmbito da digitalização e da modernização das empresas. Porém, e apesar de se retirar uma componente importante para uma abordagem integrada aos problemas aqui trabalhados, entende-se que essa agenda estará a ser apoiada no âmbito de outros OP dos fundos europeus, nomeadamente no OP1 pelos Programas Operacionais Regionais e pelo Programa Inovação e Transição Digital.

115. É igualmente evidenciado o carácter transversal da resposta ao âmbito Demografia. Contudo, essa transversalidade não é assumida inteiramente no leque de respostas consideradas. Está ausente, nomeadamente o modo como o PDQI pode contribuir, conjugadamente com outras políticas, para a alteração dos desequilíbrios territoriais, ainda que o problema esteja identificado.

116. O diagnóstico é relevante e correto, salvo as omissões que referimos, mas a natureza das respostas é reconduzida, no contexto do PDQI, aos contributos que pode dar por via dos restantes domínios: emprego, qualificação e inclusão. Neste sentido, apesar do diagnóstico correto, o domínio da Demografia não ganha a centralidade devida quando se apontam as respostas. Assim, só no desenho concreto das medidas no âmbito dos restantes domínios, , que não caberá no exercício de programação com esse nível de detalhe, se poderá verificar se as configurações adotadas podem responder especificamente ao problema demográfico. Se não for assim então a Demografia não parece ser mais do que um princípio transversal.



## SQA1.2. - O Programa é consistente face ao diagnóstico das necessidades e desafios a que visa dar resposta?

### Emprego

117. A análise da coerência interna do PDQI é apoiada pela relação entre os problemas mapeados e os objetivos específicos e medidas convocadas pelo programa.

Tabela 5: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Emprego

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Articulação com objetivos específicos	Medidas
Promover o crescimento da taxa de emprego e contribuir para o objetivo de atingir a meta europeia de 78% para a população entre os 20 e os 64 anos.	4 a) Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, para os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>Capacitação dos parceiros sociais (com assento na Comissão Permanente de Concertação Social - CPCS)</li> </ul>
A expressão do desemprego jovem e ao peso dos jovens NEET.	4 a) Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, para os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>Capacitação dos parceiros sociais (com assento na Comissão Permanente de Concertação Social - CPCS)</li> <li>Iniciativa ALMA (associada ao objetivo h), mas com contributo evidente neste plano)</li> </ul>
A precariedade no mercado de trabalho que afeta particularmente os jovens.	4 a) Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, para os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>Capacitação dos parceiros sociais (com assento na Comissão Permanente de Concertação Social - CPCS)</li> </ul>
O maior risco de exposição ao desemprego de longa duração por parte dos menos qualificados, das mulheres e de grupos vulneráveis como as pessoas com deficiência e algumas minorias étnicas.	4 a) Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, para os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>Capacitação dos parceiros sociais (com</li> </ul>

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Articulação com objetivos específicos	Medidas
	inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social.	assento na Comissão Permanente de Concertação Social - (CPCS)
A desigualdade salarial entre homens e mulheres.	4 c) 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar</li> <li>Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género</li> </ul>
As desigualdades de género no acesso a profissões que mobilizam qualificações no domínio das ciências, das tecnologias, das artes e da matemática.	4 c) 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar</li> <li>Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género</li> </ul>
O impacto das novas formas de trabalho mediadas pelas plataformas digitais na desregulação do emprego.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio à capacitação dos parceiros sociais</li> </ul>

118. A maior parte dos problemas identificados articula-se com o objetivo específico “Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, para os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social”. Este objetivo específico congrega, por sua vez, quatro medidas, destacando-se, como nucleares na estratégia de resposta associada a este objetivo, as medidas Estágios Profissionais e Apoios à Contratação. As outras duas medidas referem-se ao apoio a estruturas locais de intermediação das políticas ativas de emprego e aos apoios à capacitação dos parceiros sociais que constitui uma opção a que está vinculada a estratégia da programação. São, pois, os apoios à realização de estágios profissionais e os apoios à contratação os instrumentos chave na resposta aos problemas no domínio do emprego que não introduzem especificamente a abordagem às desigualdades de género.

119. As medidas referidas inscrevem-se numa tendência longa da programação dos fundos estruturais no domínio do emprego, dando continuidade, numa perspetiva mais recente, ao quadro programático do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE). Assim, as medidas consideradas não são novas e assumem uma modelação que resulta do percurso que foi sendo cumprido ao longo dos vários ciclos de programação. Será, então, na adequação do formato que assumam no contexto do PDQI face aos problemas relevados que se definirá a sua capacidade de lhes dar resposta.

120. Nesta ótica, as medidas consideradas procuram constituir-se como instrumentos de apoio à transição de jovens e adultos para o mercado de trabalho, valorizando o contributo desses instrumentos para promover a empregabilidade. Importará notar que embora se constituam como instrumentos diferenciados, a medida de estágios profissionais e a medida de apoios à contratação

são incluídas dentro do mesmo racional de resposta, ou seja, o reforço das condições de empregabilidade dos abrangidos e o apoio à sua inserção no mercado de trabalho.

121. A continuidade destes instrumentos ao longo do tempo fará supor que eles se adequam de forma idêntica aos diferentes contextos ao nível do mercado de trabalho. Não será bem assim, e essa circunstância explica as alterações que têm vindo a ser promovidas ao longo do tempo. Mais recentemente, a revisão da configuração destas medidas conduziu a uma priorização das contratações sem termo, a uma alteração da duração dos estágios ou à restrição à combinação de apoios, dando expressão a uma maior preocupação com a seletividade na sua atribuição e ao reforço do seu contributo para a promoção da qualidade do emprego. Estas opções beneficiaram com o contexto mais favorável do mercado de trabalho e, em certo sentido, estas alterações antecipam a prioridade que o PDQI agora assume no que respeita aos problemas que foca, dando mais sublinhado à prioridade com a qualidade do emprego. Saber se a modelação em vigor é ajustada será matéria a requerer discussão. No que diz respeito à preocupação com o nível de rendimentos é provável que o impacto a alcançar seja menor até porque essa prioridade não é suficientemente evocada nas anteriores revisões das medidas no domínio do emprego e volta a ser parcialmente considerada na proposta programática do PDQI. Contudo, o PDQI não ignora a questão e, valorizando um exemplo do que podem ser opções a assumir – de forma próxima, aliás, dos exemplos de política que acima se mencionaram –, faz referência à revisão feita ao valor da bolsa de estágios “de modo a estabelecer referenciais que à entrada no MT reforcem a valorização das qualificações e a vantagem salarial a elas associada, em linha com a recomendação do Conselho Europeu da UE relativa ao quadro de qualidade para os estágios e as recomendações retiradas do *EASE Commission Recommendation for Effective Active Support to Employment*”. Como já se referiu, no domínio dos incentivos à formação podem ser exploradas opções análogas. A menor consolidação das políticas ativas de emprego neste domínio de intervenção, convoca outro plano em que a intervenção do PDQI pode ser significativa: o da promoção do estudo, da avaliação e do debate sobre como intervir neste domínio de política e, mais focadamente, como os instrumentos de política pública financiados pelos Fundos Europeus tem, ou não, favorecido a obtenção de impactos neste domínio e como o poderão fazer. A Assistência Técnica do PDQI tem possibilidade de apoiar iniciativas que procurem dar resposta a este tipo de preocupação.

122. Estas medidas foram objeto de exercícios de avaliação<sup>28</sup> recentes e as condições da sua eficácia são hoje melhor conhecidas do que eram no início do anterior período de programação. Esse conhecimento permite, por um lado, atribuir-lhes eficácia e, por outro lado, planear as afinações que permitam torná-las mais efetivas face aos objetivos de política enunciados pelo Programa.

123. A medida relativa ao apoio às Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional alinha-se com a preocupação expressa no texto do Programa de contribuir “*para a promoção de mais e melhor emprego a consolidação da rede de suporte à intervenção dos SPE, reforçando a lógica de proximidade às pessoas, assim como a adoção de modelos, já testados internacionalmente, que potenciam a integração dos jovens e de outros segmentos mais afetados pelo desemprego ou, mesmo, em risco de exclusão (...)*.” O desafio da proximidade e maior territorialidade das políticas ativas de emprego é um desafio prevaiente no contexto da consolidação dos serviços públicos de emprego e, nessa ótica, um problema que exige a aposta em respostas com maior capilaridade. Saber se a linha de continuidade implícita na medida de apoio aos Gabinetes de Inserção Profissional dará resposta a esse desafio constitui um tópico que justifica aprofundamento analítico e de avaliação à semelhança do que aconteceu com os instrumentos anteriores.

124. O segundo objetivo específico considerado é o de “*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*”. Este objetivo alinha-se,

---

<sup>28</sup> Estudo de Avaliação da Iniciativa Emprego Jovem (POISE); Avaliação das Políticas Ativas de Emprego (GEP); Estudo de Avaliação Intercalar do POISE, ainda em curso.

em termos de enunciado de problemas e desafios, com a perspectiva da promoção da igualdade de oportunidades de participação no mercado de trabalho e de rendimentos entre homens e mulheres.

125. As medidas contempladas são as seguintes: i) Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar; ii) Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do *gap* salarial de género. A primeira refere-se ao apoio a estruturas e serviços de apoio à família e à conciliação entre trabalho e vida familiar. A segunda contempla iniciativas de capacitação profissional e pessoal de mulheres em profissões marcadas por elevados níveis de informalidade e precaridade, prevenção e correção do *gap* salarial e iniciativas de melhoria e aquisição de competências e qualificações digitais, básicas e avançadas, por mulheres.

126. As medidas são consistentes com os domínios problema e desafios considerados, mostrando-se relevantes no quadro programático proposto. Contudo, o seu âmbito de intervenção sugere mais capacidade de produzir resultados no que diz respeito ao reforço das oportunidades de participação das mulheres no mercado de trabalho do que no que diz respeito à agenda da igualdade salarial, sugerindo o apoio a medidas de impacto suavizado como será o caso do exemplo convocado no texto do Programa: “a adoção de sistemas de avaliação das componentes dos postos de trabalho, sem enviesamento de género, quer a nível de setores de atividade, num contexto de diálogo social, quer a nível das empresas de per si”.

127. Em síntese, é possível afirmar que os objetivos específicos e medidas consideradas pelo PDQI no domínio do emprego são consistentes com os desafios e problemas a que procura dar resposta, sendo que a capacidade de impacto dependerá significativamente da modelação que as medidas venham a ter e do tipo de projetos e iniciativas que seja capaz de induzir. Acresce que a resposta aos desafios considerados não se obtém através de uma intervenção estanque, ou seja, exclusivamente centrada – e nem sequer sobretudo - nos incentivos ao emprego. Os investimentos no domínio das qualificações, nomeadamente os que se orientam a garantir maiores qualificações profissionais, são igualmente relevantes neste plano. O Estudo de Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o aumento da Qualificação e Empregabilidade dos Adultos (Lote 1 e 2) explora esta dinâmica na ótica dos Cursos de Educação e Formação de Adultos, dos Cursos Vida Ativa e da Formação Modular. Os resultados obtidos pelo exercício de análise contrafactual então realizado atestam o contributo dessas medidas para a inserção no mercado de trabalho dos abrangidos pelas medidas de formação profissional. Com efeito, conforme sublinhado no Relatório Intermédio de Avaliação do POISE (em curso) “do grupo de adultos que receberam formação cerca de 100 mil tinham exercido alguma atividade profissional no ano seguinte, sendo que destes 34 mil teriam trabalhado o ano inteiro. No caso das pessoas que não receberam formação, o número daqueles que tinham trabalhado é cerca de três vezes inferior (cerca de 12 mil).”

128. Contudo, será relevante considerar também, que as conclusões do Estudo de Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para o aumento da Qualificação e Empregabilidade dos Adultos é dado destaque à inexistência de uma “relação causal inequívoca entre a frequência de formação e a melhoria das condições laborais ou salariais” dos trabalhadores que receberam formação e identifica a como um fator crítico para a dinâmica de adesão à formação. Esta nota reforça a perspectiva já sublinhada da maior margem de progressão das políticas ativas de emprego na resposta à questão dos rendimentos.

129. O contributo do investimento no domínio das qualificações será maior se a articulação destes com os incentivos ao emprego puder ser aprofundada. O mesmo se aplica a vários dos instrumentos incluídos no domínio da inclusão. A resposta aos desafios da inclusão digital e os apoios aos jovens NEET são exemplos de domínios de intervenção incluídos na área social como relevante potencial de impacto para a dimensão do emprego. Em todo o caso, o que se procurou cumprir do ponto de vista analítico neste passo foi a verificar em que medida as medidas inscritas nos objetivos específicos na área do emprego (conforme guião dado pela própria programação) se alinham e são relevantes com os problemas de partida. A resposta é amplamente afirmativa, sem que se deixam de identificar margens de melhoria da capacidade de resposta da programação como atrás se especificou.

## Qualificações

130. A análise da estratégia de resposta do PDQI às principais necessidades e desafios mapeados pelo PDQI no domínio das qualificações implica a perspetiva integrada de objetivos estratégicos que encontram resposta em medidas articuladas e organizadas noutros domínios temáticos do programa. Na linha da perspetiva integrada que o PDQI pretende implementar, a intervenção na educação-formação é também mobilizada nos objetivos estratégicos centrados na inclusão (4h e 4k), em particular pelas medidas de apoio a estudantes do ensino superior (bolsas a alunos carenciados), pelo Plano de Recuperação das Aprendizagens (21/23), pela medida CEF e medida TEIP. No eixo especificamente dedicado às qualificações, são dois objetivos estratégicos que importa analisar na sua relação com os problemas identificados no diagnóstico:

- **OE 4.f.** Promover a igualdade de acesso e a conclusão de uma educação e formação inclusiva e de qualidade, em especial por parte dos grupos desfavorecidos, desde o ensino e o acolhimento na primeira infância até à educação e à formação de carácter geral e profissional e ao ensino superior, bem como ao ensino e à aprendizagem de adultos, facilitando, assim, a mobilidade para fins de aprendizagem para todos e a acessibilidade para pessoas com deficiência.
- **E 4.g.** Promover a aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente através de oportunidades flexíveis de aquisição ou requalificação de competências para todos, tendo em conta as competências empresariais e digitais, antecipando melhor as mudanças e as novas exigências em matéria de competências pelo mercado de trabalho, facilitando as transições de carreira e promovendo a mobilidade profissional.

Tabela 6: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Qualificações

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI no domínio das Qualificações	Articulação com objetivos específicos	Medidas
Abandono Escolar Precoce elevado no caso dos rapazes (12,6%) e com elevadas disparidades regionais (6% no Centro, 26% nos Açores (ET Monitor, 2021)*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior)	-Cursos Profissionais -Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema -Sistema de antecipação e adequação de competências para o emprego (SANQ) - Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação
Jovens em situação de NEET em aumento face a 2019 (9%), quebrando o ritmo de descida iniciado em 2015 (13,3%), situando-se, em 2020, nos 11%*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior) g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-Cursos Profissionais -Cursos de Aprendizagem -Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema -Centros Qualifica -Formação avançada -CET; -Formações modulares certificadas

		-Vida ativa
Taxa de retenção e desistência (8,5%) em declínio*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior)	-Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema -Cursos Profissionais - Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação
Taxa de iliteracia em competências básicas na população com mais de 15 anos em ciências, matemática e leitura*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior)	-Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema; -Cultura Científica promovida pelo Ciência Viva
% de jovens a optar por vias profissionalizantes do ensino secundário (41%) inferior à meta e em declínio	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior) g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema -Cursos Profissionais -Cursos de Aprendizagem -CET
Taxas de participação de adultos entre os 25 e os 64 anos em formação*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior) g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-Cursos de Aprendizagem -Centros Qualifica -Formações modulares certificadas -Vida Ativa -Formação avançada
Nível de competências digitais*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior) g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema -Cursos Profissionais -Cursos de Aprendizagem -CET -Formações modulares certificadas -Vida Ativa
Jovens entre os 20 e os 24 anos que entram no mercado de trabalho sem concluir o ensino secundário*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior)	-Cursos Profissionais -Cursos de Aprendizagem -Formações modulares certificadas -Vida Ativa
Adultos entre os 25 e os 64 anos que não completaram o ensino secundário*	f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior) g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-Centros Qualifica -Cursos de Aprendizagem -Formações modulares certificadas -Vida Ativa

% total da população diplomada com o Ensino Superior*	<b>f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior)</b> g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-CET
Conclusão do ensino superior no grupo etário de 30-34 anos*	<b>f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior)</b> g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-CET
Aumentar o número de doutorados e reforçar o sistema estatístico nacional	<b>f) Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade (até ao ensino superior)</b> g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego	-Formação avançada

Nota:\* problemas respondidos por medidas incluídas no OE 4k) e 4h).

131. Sustentada nos dados que apontam para uma correlação positiva entre a posse de qualificações, a qualidade da formação inicial e a frequência de formação ao longo da vida, todos os problemas possuem resposta no objetivo de “*Promover a igualdade de acesso e a educação e formação inclusiva e de qualidade desde a primeira infância até ao ensino superior*”. Esta transversalidade está espelhada nas medidas que o materializam, já que a “*Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema*” ou o foco nas “*competências digitais*” da população, por exemplo, são ações que também se revestem de um potencial de impacto abrangente, respondendo a desafios partilhados, tanto relativos à qualificação inicial, como à formação ao longo da vida, à formação avançada e a objetivos de inclusão social.

132. As prioridades definidas para a formação profissional focada nos jovens e jovens adultos - e numa perspetiva centrada na qualificação para o emprego - revelam-se consistentes com o diagnóstico apresentado, conferindo coerência ao programa e promovendo condições favoráveis à sua eficácia e eficiência. Assim, o documento sugere o reforço da aposta nas vias profissionalizantes para a “*conclusão do ensino secundário*”, propondo a aposta em vias de formação dual “*ou com uma relevante componente de formação em contexto real de trabalho, num modelo de parceria e alternância entre escolas ou centros de formação e empresas ou outros empregadores, com base nos cursos profissionais e cursos de aprendizagem.*”

133. A abrangência na forma como o OE4 f) foi definido no regulamento comunitário, se tem a vantagem de evidenciar a sua relação com os diferentes desafios que se colocam na qualificação da população, tem como desvantagem ter uma latitude que desafia o número e tipo de medidas que com ele se relacionam e que assim pecarão sempre por defeito. Por exemplo, a “*promoção da igualdade de acesso*” ou “*acessibilidade para pessoas com deficiência*”, não só não está contemplada no diagnóstico, como não se deduz em ações específicas, fragilizando a proposta. A dedução das intenções num maior número de objetivos, com enunciados mais claros e circunscritos, beneficiaria a legibilidade do programa e reforçaria a sua relação com as ações propostas, aspeto que se coloca ao nível da regulamentação comunitária.

134. Para além disso, a formulação vasta dificulta a perspetiva da pertinência dos objetivos traçados, já que assim formulado o OE4 f) acaba por conter em si o OE4 g), de “*Promover a aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente através de oportunidades flexíveis de aquisição ou requalificação de competências para todos, tendo em conta as competências empresariais e digitais, antecipando*

*melhor as mudanças e as novas exigências em matéria de competências pelo mercado de trabalho, facilitando as transições de carreira e promovendo a mobilidade profissional”, contidas na educação-formação desde a primeira infância até ao ensino superior que, como refere o OE4 f), inclui a formação de carácter geral e profissional.*

135. A dinamização de percursos modulares de curta e média duração, a medida Vida Ativa para obtenção de qualificação, e a revisão e o relançamento dos Cursos de Especialização Tecnológica de nível 5 para técnicos intermédios são apontadas na dedução em medidas do OE4 g), considerando que suprem uma lacuna existente no sistema. A análise da coerência externa para o domínio das qualificações sugere um ponto crítico de articulação entre este projeto e o de revisão das formações superiores de curta duração, bem como das propostas de expansão e dinamização dos CTeSP, presentes no Acordo de Parceria no OE 4f). A diversificação de vias que permitem o acesso ao ensino superior a partir de percursos profissionalizantes – nomeadamente a articulação entre os CTeSP - enquadrados nos programas regionais - e os CET - necessita de ser pensada de forma integrada, sob pena de introduzir opacidade e confusão no sistema de educação-formação na perspetiva do utilizador. A expansão das formação pós-secundária beneficiaria também de um aumento da sua flexibilidade e adaptabilidade a um público mais diverso, constituído tanto por jovens estudantes, como por adultos trabalhadores, os que desejam, desde logo integrar o mercado de trabalho, como os que tencionam prosseguir estudos nas IES, em particular os que tencionam apresentar-se ao concurso especial de acesso regulado pelo Decreto-Lei n.º 113/16 de julho. Esta reflexão surge em linha com a proposta emanada do Acordo de Concertação Social de estudar mecanismos de flexibilização na constituição de grupos de formação profissional e verifica-se ser já hoje particularmente relevante nos territórios de baixa densidade.

136. A formulação dos objetivos realizada no regulamento comunitário, como foi já referido, não se revela particularmente promotora da legibilidade do programa. Dada a sobreposição parcial de objetivos, o racional que sustentou a organização das medidas por objetivo não é óbvio. Contudo, a opção de focar a formação de nível superior e a formação avançada no objetivo f) por ser aquele que refere explicitamente o ensino superior para todos não surge fragilizada pela ancoragem das bolsas de ensino superior para alunos carenciados no OE 4k), que mobiliza os aspetos de igualdade de acesso a serviços de educação. Acresce serem estes aspetos mais formais, resultantes do desafio proposto neste período de programação de concentrar num único programa matérias que, tradicionalmente, se encontram dispersas por diferentes PO's.

137. Uma referência à adaptação e conciliação entre a vida profissional e pessoal, a partir da possibilidade de promover uma adequação destas ofertas às novas dinâmicas de ensino a distância, digitalização e inovação nos processos de ensino-aprendizagem, nomeadamente articulando com as medidas de reforço da formação e capacitação de professores, formadores e tutores e a certificação das entidades no âmbito do EQAVET, teria beneficiado a consistência da proposta, e teria também introduzido um carácter mais inovador e alinhado com o Acordo de Concertação Social, que reforça esta necessidade de adaptação e modernização da formação profissional.

138. Existe uma medida que apresenta reduzida relação com os objetivos propostos e que não parece responder a um problema bem diagnosticado: a promoção da cultura científica. Esta necessidade é associada ao OE f) mas, embora seja nomeado o seu promotor – o Ciência Viva – e seja mencionado o seu enorme sucesso, não são mobilizadas evidências ou justificada a sua relevância. Refere-se no texto o contributo da medida para o aumento da taxa de diplomados no ensino superior e para aumentar os níveis de empregabilidade ou prosseguimento de estudos dos jovens que concluem percursos de dupla certificação, mas esta relação com o objetivo será, quando muito, apenas lateral e muito limitada face ao potencial de mobilização do sistema científico nacional que poderia advir de uma estratégia mais aberta com a participação mais alargada da comunidade científica nacional. No parecer dado ao último exercício de reporte da avaliação, são sublinhados os domínios de intervenção a abranger (incluídos no Plano Estratégico 2020-2030 da Ciência Viva), nomeadamente: a promoção da educação científica no Sistema Educativo, ações em parceria para a empregabilidade de adultos através da ciência e da tecnologia, as quintas Ciência Viva no interior e o plano de inclusão social da



Ciência Viva (divulgação). Se os domínios de intervenção permitem situar uma articulação de sinal positivo com a temática incluída no objetivo 4.f, designadamente no que diz respeito ao acesso ao ensino superior, o modo como ela se estabelece e a relação com os resultados referidos no texto do Programa permanece algo vaga e terá espaço para ser robustecida nos documentos de planeamento que suportam a implementação do Plano Estratégico 2020-2030 da Ciência Viva.

139. O reforço do sistema científico nacional é também um dos desafios mencionados, mas que surge pouco deduzido em ações no âmbito do PDQI, que não vão além da promoção da frequência a partir de bolsas de doutoramento. De resto, os incentivos ao emprego altamente qualificado estão previstas nos POR, estabelecendo-se, nessa medida, um quadro de complementaridade com a intervenção do PDQI. Ora, verifica-se, contudo, que um dos principais problemas dos doutorados é garantir emprego após a bolsa e, sobretudo, alguma estabilidade laboral enquanto recursos altamente qualificados. O PDQI passou a considerar a ambição de instituir “programas de cooperação com empregadores público e privados”, e aponta o compromisso de financiar 50% das bolsas em ambiente não académico. É uma opção entretanto considerada na programação e que situa um incentivo positivo, associado a um objetivo de política relevante, mas à qual se colocam questões de operacionalização que serão estratégicas para garantir a sua eficácia e alguma equidade. Se em algumas áreas – nomeadamente nas STEM – a possibilidade de bolsas de doutoramento em empresas poderá não representar bloqueio de maior, outras haverá, como as ciências humanas e sociais, em que as dificuldades poderão ser maiores. Neste caso, será fundamental garantir a adesão do setor público e das instituições sem fins lucrativos. Em todo o caso, o histórico não permite antever uma fácil implementação e o sucesso da abordagem exigirá a capacidade de dinamizar oportunidades de desenvolvimento de investigação em contexto empresarial e, articuladamente, de promover a inserção profissional de doutorados. Está previsto um acompanhamento muito próximo desta medida em sede de Comité, a partir da apresentação e discussão da evolução do indicador “Novos doutorados” (durante o período do PT 2030) e “empregados em contexto não académico”. Considera-se, contudo que, dada a relevância que a transferência de conhecimento avançado para as empresas e o problema da fuga de cérebros assumem, esta medida deveria ser alvo de uma avaliação de processos mais focada e aprofundada, que analise as suas condições de eficácia.

140. O impacto das medidas propostas no OE f) do eixo das qualificações foram recentemente avaliadas. Consideradas pertinentes, coerentes e eficazes, foram sinalizados os seus baixos níveis de execução e atribuídos à desvalorização da formação por parte das empresas e do mercado de emprego, às dificuldades de conciliação entre a frequência das ações e a vida familiar e pessoal, à carga burocrática que envolve o acesso ao financiamento e o escasso conhecimento dos apoios existentes, aspetos que devem ser considerados na próxima fase de regulamentação e implementação.

141. A abordagem aos jovens em situação de abandono escolar reparte-se entre os CEF, em parte os EFA, no âmbito do OE4.h no eixo da inclusão social que considera a promoção de uma “oferta formativa orientada para pessoas com baixas ou muito baixas qualificações”, não deixando de receber contributos de outras medidas numa abordagem transversal. Contudo, a visibilidade deste domínio de intervenção no eixo das qualificações é menor o que importa sinalizar. Esta questão assume maior significado se lida na perspetiva de uma resposta integrada aos jovens que não estão a estudar e trabalhar (NEET). Com efeito, a inexistência de uma programação específica para a problemática dos NEET e da Garantia Jovem (GJ), ao invés do que aconteceu com a Iniciativa Emprego Jovem no POISE, penaliza a legibilidade da programação neste domínio, ainda que seja importante reconhecer que a generalidade das medidas que suportam a GJ é acolhida na programação. Ou seja, as principais respostas (sobretudo a ótica das ofertas Garantia Jovem) consideradas até agora são contempladas pela programação. Nesse sentido, o problema que se coloca é a dificuldade de a programação do PDQI contribuir para superar uma das limitações apontadas à estratégia de resposta aos jovens NEET, isto é, a capacidade de considerar medidas que promovam a eficácia das estratégias de sinalização e a articulação destas com medidas preparatórias – de aconselhamento e orientação, de desenvolvimento pessoal, de aquisição de competências básicas, de literacia, entre outras – que

promovam, por sua vez, a eficácia da integração nas respostas GJ. Nesta ótica, é possível reconhecer que a abordagem aos jovens NEET considera uma gama diversa de instrumentos no âmbito do PDQI, mas que a utilidade de promover uma abordagem mais integrada, conforme reconhecido em vários documentos estratégicos (ver a Estratégia de Sinalização de Jovens NEET elaborada em parceria com a OIT), não é explicitamente visada pelo PDQI.

142. Salvo a necessidade de alguns ajustes, verifica-se que as medidas equacionadas para dar resposta aos desafios definidos são adequadas e apontam para a continuidade face ao que foi proposto e implementado em períodos de programação anteriores, o que é consistente com o diagnóstico e os progressos que este aponta. Acresce que uma parte delas foi objeto de avaliação externa<sup>29</sup>, o que permite evoluir na programação com recursos de informação robusta sobre as adaptações desejáveis para aumentar a eficácia e eficiência das ações.

## Inclusão

143. Passamos agora à análise da coerência interna no PDQI quanto à relação entre as necessidades e desafios mapeados no eixo da inclusão social e os objetivos específicos e medidas arrogadas pelo Programa.

---

<sup>29</sup> Estudo de Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos jovens para o POCH (2021); Avaliação do contributo dos fundos Europeus Estruturais e de Investimento para a Formação Avançada (2018);

Tabela 7: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Inclusão Social

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Articulação com objetivos específicos	Medidas
<p><b>#1</b> Persistência de grupos de jovens que abandona a educação e formação sem completar a escolaridade obrigatória, de baixas qualificações e ausência de percursos de vida entre jovens até aos 24 anos</p> <p><b>#3</b> Fenómenos de discriminação entre minorias étnicas, migrantes e pessoas com deficiência e incapacidade que dificultam o acesso a oportunidades e a modos de participação ativa</p> <p><b>#8</b> Persistência de desemprego, em particular de desemprego de longa duração, ou instabilidade laboral nos grupos mais vulneráveis (baixas qualificações, jovens, mulheres, imigrantes, minorias étnicas e pessoas com deficiências e incapacidades)</p> <p><b>#9</b> Risco de desemprego entre trabalhadores pouco qualificados (vínculo laboral precários, também por intermédio dos efeitos da transição digital e climática)</p> <p><b>#11</b> Persistência de mecanismo de desigualdade de género (formação, saídas profissionais, divisão do trabalho doméstico e de “cuidador”, remunerações e progressão na carreira)</p> <p><b>#12</b> Aumento da expressão mais aguda da desigualdade de género, a violência doméstica e de género</p>	<p>h) 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</p>	Qualificação e Apoios ao Emprego (incluindo autoemprego) para pessoas com deficiência ou incapacidades
		Mercado social de emprego, incluindo os CEI <sup>30</sup> e CEI+ e outras medidas de apoio à (re)integração no mercado de trabalho para grupos desfavorecidos
		ALMA <sup>31</sup>
		Promoção de aprendizagem da língua portuguesa para cidadãos estrangeiros
		Capacitação para a inclusão
		Qualificação de públicos estratégicos para a cidadania e inclusão com vista à criação e melhoria de condições de contexto para uma efetiva inclusão de pessoas com deficiência em diversos domínios/ formação de públicos estratégicos (sector público e privado)
		Ações de sensibilização e campanhas " nas áreas da igualdade de género, do combate à violência de género, não discriminação e racismo"
		Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil de populações imigrantes, refugiadas e ciganas sem fins lucrativos, para a integração plena dos públicos-alvo
		Programa Escolhas
		Qualificação de dirigentes e trabalhadores da economia social
Capacitação dos parceiros da economia social		

<sup>30</sup> Contrato Emprego-Inserção - Realização de trabalho socialmente necessário por parte de beneficiários do rendimento social de inserção e outros desempregados inscritos, não beneficiários de prestações sociais.

<sup>31</sup> Iniciativa ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve) com o objetivo de ajudar estes jovens a entrar no mercado de trabalho, em especial os NEET mais desfavorecidos, com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, que são vulneráveis no que diz respeito às suas possibilidades de acesso ao trabalho ou à formação por razões individuais ou estruturais (por exemplo, deficiência, desemprego de longa duração, desempenho escolar ou competências profissionais insuficientes, antecedentes migratórios).

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Articulação com objetivos específicos	Medidas
<p><b>#1</b> Persistência de grupos de jovens que abandona a educação e formação sem completar a escolaridade obrigatória, de baixas qualificações e ausência de projetos de vida entre jovens até aos 24 anos</p> <p><b>#2</b> Baixas escolaridade e qualificações entre a população residente</p> <p><b>#4</b> Diferenças no acesso a serviços de educação (do pré-escolar ao ensino superior) e de apoio, bem como a equipamentos sociais para crianças, de qualidade</p> <p><b>#5</b> Diferenças no acesso aos cuidados de saúde</p> <p><b>#6</b> Diferenças no acesso a serviços culturais, desportivos, de transporte, etc.</p> <p><b>#7</b> Persistência da pobreza infantil, em particular, das crianças e jovens em risco e de crianças com deficiência e/ou oriundas de famílias, de baixos recursos com dificuldade de acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, educação e apoio social</p> <p><b>#11</b> Persistência de mecanismo de desigualdade de género (formação, saídas profissionais, divisão do trabalho doméstico e de "cuidador", remunerações e progressão na carreira)</p> <p><b>#12</b> Aumento da expressão mais aguda da desigualdade de género, a violência doméstica e de género</p> <p><b>#13</b> Desigualdades territoriais no acesso a serviços sociais, educativos, culturais, desportivos, e saúde, entre outros, de qualidade</p> <p><b>#15</b> Ausência de estratégias regionais adaptadas aos problemas acumulados de cada território</p>	<p>4 k) 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</p>	<p>Apoios a estudantes do ensino superior, nomeadamente bolsas de ensino superior para alunos carenciados e Programa + Superior*</p> <p>Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades*</p> <p>TEIP*</p> <p>MAVI (Modelo de Apoio à Vida Independente)</p> <p>Centros de Atendimento (CNAIM) e estruturas de acompanhamento e apoio especializado a migrantes e populações em situação de vulnerabilidade social</p> <p>Qualificação do sistema nacional de intervenção precoce na infância</p> <p>Qualificação do sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo e promoção da desinstitucionalização*</p> <p>Instrumentos específicos de proteção das vítimas, em particular:</p> <p>Estruturas de atendimento, acompanhamento e acolhimento a vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos, incluindo dependentes a cargo</p> <p>Serviços de teleassistência e de informação especializada.</p> <p>Programas de prevenção, capacitação e apoio específico a vítimas de práticas tradicionais nefastas e de tráfico para exploração sexual</p> <p>Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil que atuam na área da igualdade e não discriminação</p> <p>CLDS</p> <p>Projetos de promoção do envelhecimento ativo</p>
<p><b>#14</b> Elevada privação material, maior dificuldade de acesso a recursos de saúde, a habitação condigna, um regime alimentar saudável e à cultura por parte dos grupos mais vulneráveis</p>	<p>Combater a privação material através da distribuição de alimentos e/ou de assistência material de base às pessoas mais carenciadas, incluindo crianças, e adotar medidas de acompanhamento que apoiem a sua inclusão</p>	<p>Voucher alimentos e bens materiais, distribuição direta</p> <p>Aquisição e Distribuição de Bens de Primeira Necessidade</p>

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Articulação com objetivos específicos	Medidas
	social (alínea m) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento do FSE+)	Medidas de acompanhamento das pessoas apoiadas

144. A análise da coerência interna para o domínio da Inclusão social revelou-se desafiante. A ausência de uma sistematização das necessidades e desafios da dimensão da inclusão social que sustentaria uma formulação mais concreta, talvez com a decomposição dos três objetivos específicos, e a identificação de medidas, dificulta a tarefa de aferir sobre a coerência interna do Programa.

145. É possível fazer a ligação dos vários problemas identificados aos objetivos específicos desta dimensão. Destaca-se, no caso do problema #1 (Persistência de taxas consideráveis de abandono escolar precoce, de insucesso escolar, de baixas qualificações e ausência de projetos de vida entre jovens até aos 24 anos) além da intervenção prevista pelas várias medidas que estão associadas aos três objetivos específicos do eixo da inclusão social (projetos ALMA, Programa Escolhas, o Plano de Recuperação das Aprendizagens, TEIP e as medidas previstas no OE 4 k), verifica-se, também, uma forte articulação aos OE 4 f) e 4 g), do eixo das qualificações. No caso do OE 4f encontram-se medidas mais abrangentes em termos de público-alvo como, por exemplo, cursos profissionais e cursos de aprendizagem que surgem, cada vez mais, como alternativas de igual valor aos cursos científico-humanísticos quer para terminar o ensino secundário quer para prosseguimento de estudos no ensino superior. As medidas previstas no OE 4 g), as formações modulares e os centros qualifica são respostas importantes para os jovens NEET sem o ensino secundário concluído. No caso dos desafios #11 (Persistência de mecanismo de desigualdade de género) e #12 (Aumento da expressão mais aguda da desigualdade de género, a violência doméstica e de género) é de referir que as medidas enquadradas nos OE h) ou no OE c) se centram em serviços de teleassistência/alojamento de emergência/atendimento especializado para vítimas (pessoas vulneráveis e/ou em situação vulnerável) e com uma intervenção já reparadora.

146. Consideramos importante referir que, estando as medidas dirigidas aos grupos vulneráveis dispersas por vários OE das várias dimensões, sobretudo da inclusão social e das qualificações, e, também, porque surgem a par de respostas programadas no âmbito dos POR, será essencial que as várias entidades que operam nos territórios se coordenem para a concretização de uma efetiva abordagem multidimensional (relação com outros fatores) e territorial mais focada em adaptar as ações concretas às especificidades de cada comunidade/território. Esta exigência de coordenação ganha acrescida importância por via da própria estratégia de ação do PRR. Com efeito, nele se acolhem domínios de intervenção – como por exemplo as Operações Integradas para as comunidades desfavorecidas e o Acelerador Qualifica – cuja adequada implementação beneficia com um reforço da capacidade de planeamento e articulação com a ação suportada no PDQI.

147. No primeiro objetivo “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”, incluem-se 14 medidas que se destinam, sobretudo, ao trabalho específico com pessoas com deficiências e incapacidades, vítimas de violência de género e doméstica e comunidades migrantes e ciganas, para promoção da sua inclusão ativa, para sensibilização da comunidade em geral sobre os fenómenos de discriminação e exclusão social, e para capacitação de técnicos e parceiros. Trata-se de medidas que se focam na inserção laboral e social por via da qualificação e na capacitação de grupos vulneráveis (formação e apoio ao emprego de pessoas com deficiência, inserção socioprofissional das pessoas ciganas, capacitação para a inclusão de diferentes grupos desfavorecidos, a medida mercado social de emprego, os CEF e EFA). Medidas que podem ser mobilizadas pelos vários territórios de acordo com as suas necessidades e em articulação com outras medidas como o Programa Escolhas ou os CLDS, por exemplo.

148. O segundo objetivo inclui onze medidas. Os grupos vulneráveis aqui trabalhados são crianças e jovens, pessoas com deficiências e incapacidades, vítimas de violência doméstica e de tráfico humano ou de práticas nefastas, com projetos direcionados à disponibilidade de serviços vários de qualidade. Entre as medidas, o Programa Escolhas, o TEIP e os CLDS têm uma forte componente territorial, porém, muitas das ferramentas disponíveis no âmbito destes dois projetos estão sujeitas a critérios definidos a nível central que dificultam a adaptabilidade e a sustentabilidade das soluções (por exemplo, critérios para a formação das equipas de técnicos, processos de gestão dos recursos

financeiros e materiais, período de implementação dos projetos que, por vezes, não coincidem com os dos parceiros como no caso dos projetos Escolhas que funcionam por ano civil o que não coincide com as necessidades dos Agrupamentos de Escolas e Escolas Não Agrupadas que, ao funcionar por ano letivo, ficam sem respostas durante o período de candidaturas ao Programa Escolhas).

149. Existe um outro objetivo específico, “Combater a privação material através da distribuição de alimentos e/ou de assistência material de base às pessoas mais carenciadas, incluindo crianças, e adotar medidas de acompanhamento que apoiem a sua inclusão social”, que têm associadas duas medidas, a que os Estados Membros devem obrigatoriamente responder e que serão implementadas em conjunto com o devido acompanhamento dos destinatários para a procura de soluções para a situação de carência económica mais duradouras. Entende-se que a programação está significativamente condicionada no desenho do perfil dos apoios em razão da regulamentação comunitária que a determina, mas, apesar disso, julga-se relevante sublinhar as dúvidas que a opção coloca. Com efeito, nos termos previstos, a atribuição dos apoios à privação material não beneficia a autonomia aos beneficiários na utilização dos mesmos e aproximam-se da lógica mais assistencialista e de tutela sobre a pobreza. Esta ótica corre o risco de ser tecnicamente contraproducente face aos objetivos pretendidos, já que podem contribuir para reforçar a dependência das pessoas, em vez da autonomia dos grupos visados. Minorar este risco atribui importância ao tipo de medidas de acompanhamento das pessoas apoiadas (por voucher alimentos e bens materiais, distribuição direta e por aquisição e Distribuição de Bens de Primeira Necessidade) e que poderá ser um meio de, exatamente, trabalhar a autonomia dos respetivos beneficiários. Neste plano, está previsto que a elegibilidade para os apoios seja confirmada através de inscrição na ação social e que, decorrente desta, se institua mecanismos de acompanhamento dos beneficiários suscetíveis de contribuir para promover a sua capacitação e autonomia. O bom funcionamento desta vertente da medida, insuscetível de ser projetada neste exercício de avaliação, determinará a capacidade de promover o alcance da medida.

150. De notar que nenhuma medida se destina de forma clara para endereçar o desafio #10 identificado anteriormente: Risco elevado de pobreza e exclusão social entre os residentes que trabalham, mas que auferem remunerações baixas (em salários e apoios).

151. A ligação entre as medidas e os objetivos específicos, tal como surge no Programa, é, por vezes, difícil de identificar. O que poderá ter a ver com o referido anteriormente sobre o facto de muitas medidas intervencionarem apenas alguns dos fatores de pobreza e exclusão social, ou seja, trabalharem apenas numa das dimensões em cada grupo vulnerável, sendo necessário olhar para todas as medidas, e para os POR, para identificar o caráter de intervenção multidimensional e territorial. Tal, sabemos, deve-se à dificuldade de incluir respostas multidimensionais num contexto de programação segmentada por OE. E poderá ser, eventualmente, mitigado, caso as várias entidades no terreno (a implementar todas as medidas - EFA, CEF, Programa Escolhas, TEIP, CLDS, medidas dos POR, etc.) concertem as suas ações no terreno com o objetivo de potenciar resultados e gerir recursos com maior sucesso em cada território.

152. Em síntese, a coerência interna entre necessidades/desafios, objetivos específicos e medidas consideradas pelo PDQI é assegurada, mas surge penalizada pela multiplicação de domínios de intervenção e medidas. Esta abordagem conduz a programação a uma certa pulverização de medidas que, assegurando diversidade de respostas e temáticas, penaliza a legibilidade da proposta estratégica no domínio da inclusão. As abordagens que trabalhem todas as dimensões da vida dos indivíduos e que intervenham diretamente nos fatores geradores de exclusão e de pobreza (causas), quer numa lógica preventiva quer numa lógica reparadora, e, ainda, adequadas a cada grupo de indivíduos específico, valorizadas no texto do programa, encontram-se dispersas por medidas distribuídas por vários OE e documentos estratégicos regionais.

153. Sendo verdade que os problemas estão refletidos no enunciado dos objetivos específicos e das medidas, com a relevante exceção da questão do rendimento, por razões regulamentares que o

impedem (regulamentação comunitária), as medidas são muito dirigidas e focadas em problemas específicos, não sendo claro, pelo que conhecemos, como a componente de adaptação à natureza multidimensional e territorial dos problemas vai ser conseguida. Além disso, o Programa acolhe uma dimensão nova na programação (a resposta à privação material), igualmente decorrente de uma imposição regulamentar comunitária, que sendo, talvez, a principal inovação programática proposta, apresenta medidas novas onde prevalece uma dimensão assistencialista da distribuição de alimentos e bens materiais. A articulação com vertente de integração social, no contexto da ação social, constitui um recurso importante para valorizar o âmbito de ação da medida, mas ainda são imprecisos os termos em que funcionará.

154. Com efeito, a referência explícita à demografia na designação do Programa revela a intencionalidade de dar centralidade a uma problemática nova no contexto dos Fundos, aspeto que se reforça pela relevância dada a esta componente no enunciado da programação que não foi acompanhado posteriormente pelo desenho das medidas que respondam aos problemas e objetivos enunciados. A expectativa seria que a visibilidade dada a este domínio fosse repercutida na emergência de linhas de inovação neste domínio ou na interseção deste com os demais. Por outro lado, a convocação no texto do Acordo de Parceria do domínio da saúde, ampliando os domínios tradicionais dos PO que estão na origem do PDQI, abre uma pista para abordagem do domínio da demografia também a partir das medidas que respondam aos desafios que esta dimensão coloca aos sistemas de saúde.

## Demografia

155. A análise da coerência interna do PDQI é apoiada pela relação entre os problemas mapeados e os objetivos específicos e medidas convocadas pelo programa. No caso da Demografia a explícita assunção da transversalidade obriga a uma adaptação do exercício. Neste caso optámos por relacionar os objetivos específicos do Programa com as necessidades e desafios mapeados, na exata medida em que a justificação do objetivo remete para o seu contributo para a resposta a problemas neste domínio. Sendo a transversalidade uma opção, o *rationale* do exercício baseou-se na consideração de que a explicitação da relação entre o objetivo e o problema tem implícito um contributo relevante das medidas a incluir em cada objetivo.

156. O mapeamento efetuado permite constatar que são os domínios do emprego e da inclusão que explicitamente assumem o seu contributo para a resposta às necessidades da Demografia, sobretudo por via das medidas de emprego orientadas à redução da precariedade e ao reforço da conciliação entre trabalho e vida familiar que dão um contributo para responder a alguns dos problemas que suscitam as baixas taxas de natalidade e, pelo lado da inclusão, através das medidas integradas no Plano para o Envelhecimento Ativo e dos Centros de Apoio ao Imigrante.

157. Não é estabelecida uma relação entre o objetivo 4h) 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 e o domínio da demografia, ainda que seja associado a este objetivo que surgem as medidas de promoção de aprendizagem da língua portuguesa para cidadãos estrangeiros.



Tabela 8: Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas, dimensão Demografia

Objetivos com contributo explícito para o domínio Demografia ou com resposta dirigida a problemas identificados no domínio	Nível de Coerência	Medidas
4 a) Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, para os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social.	Contributo explicitado para o domínio através do apoio à redução da precariedade no mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Apoios à contratação</li> <li>· Estágios Profissionais</li> </ul>
4 c) 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	Contributo explicitado para o domínio através da resposta às dificuldades de conciliação entre trabalho e vida familiar e à promoção da igualdade no mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar</li> <li>· Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género</li> </ul>
4.h – 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	Contributo explicitado para o domínio através de medidas de apoio à integração de populações	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aprendizagem língua portuguesa (PLA) de cidadãos estrangeiros</li> </ul>
4 k) 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	Contributo explicitado para o domínio através de medidas de promoção do envelhecimento ativo saudável e acesso a serviços de qualidade por parte de grupos migrantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ações no âmbito do Plano de Ação para o Envelhecimento Ativo e Saudável</li> <li>· Centros de Atendimento (CNAIM) e estruturas de acompanhamento e apoio especializado a migrantes e populações em situação de vulnerabilidade social</li> </ul>

158. O elenco das medidas com contributo para o domínio da demografia é curto e não é compaginável com a importância atribuída ao problema no diagnóstico. Assim, parece-nos que há necessidade de reforçar a coerência entre estes dois elementos da programação – diagnóstico e medidas – uma vez que a expressão dos objetivos é suficientemente ampla para poder acomodar respostas aos problemas elencados.

159. Neste plano a programação parece padecer de uma “dependência da trajetória” que faz com que se pretenda responder a um problema que pela primeira vez assume centralidade a partir de soluções já experimentadas. Não sendo medidas novas, aspeto já referido a propósito de outros domínios, a resposta que possam dar ao desafio demográfico dependerá da modelação que se fizer quer no plano das prioridades, públicos-alvo, majorações, entre outros aspetos. No caso das medidas orientadas à qualificação uma revisão de alguns aspetos associados ao Regulamento que Estabelece Normas Comuns sobre o Fundo Social Europeu, no sentido de o tornar mais convergente com as políticas de proteção da parentalidade permitirá uma maior coerência face aos objetivos estratégicos constantes

da programação. É o caso dos apoios ao acolhimento de filhos menores dos formandos, cujos limites, deveriam ser calibrados consoante o número de filhos. Esta modelação, conjugada com a medida de política de gratuidade das creches recentemente implementada, tornará o sistema mais amigável face à natalidade. Outro aspeto são as deduções às bolsas de formação que ocorrem sempre as faltas justificadas ultrapassem os 5% da duração total da formação. Ora este limiar não é compatível com as faltas decorrentes do gozo de licença parental obrigatória. Outra dimensão a ponderar poderia ser nas medidas de apoio à contratação que poderiam considerar a majoração dos apoios para contratação de mulheres com filhos dependentes a cargo ou para o estabelecimento de contratação a tempo parcial que facilitem a conciliação.

160. Reconhecemos o esforço do nível de coerência interna do PDQI na resposta ao domínio Demografia. Contudo, parece-nos insuscetível de se poder ir mais além quando se definiu à partida que o Programa assentava na continuidade em termos de tipologias de ação e medidas e que a demografia seria abordada de forma transversal. A inclusão desta dimensão no Programa é efetivamente mais aspiracional do que concreta.

## Análise integrada da coerência interna

161. A associação das medidas aos objetivos retira visibilidade ao contributo transversal que estas dão para o conjunto da programação e, em certa medida, à valorização da ótica mais integrada da programação. Nessa medida, elaborou-se um exercício de cruzamento das medidas apoiados pelo PDQI pelo mapa de problemas referenciado e que permite situar a complementaridade entre medidas para responder a desafios no âmbito do empenho, da qualificação e da inclusão social. Deste modo, a análise da coerência interna incorporou um segundo exercício que, tomando os problemas como elemento analítico, foca a sua relação com as medidas de forma integrada.

Tabela 9: Articulação necessidade e desafios do PDQI e todas as medidas do PDQI

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Medidas
Elevar a taxa de emprego e contribuir para o objetivo de atingir a meta europeia de 78% para a população entre os 20 e os 64 anos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>Capacitação dos parceiros sociais</li> <li>Cursos EFA</li> <li>Formações modulares certificadas</li> </ul>
Reduzir a expressão do desemprego jovem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>Capacitação dos parceiros sociais</li> <li>Cursos Profissionais</li> <li>Cursos de Aprendizagem</li> <li>Iniciativa ALMA</li> </ul>
Reduzir a precariedade no mercado de trabalho que afeta particularmente os jovens.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>Capacitação dos parceiros sociais</li> <li>Cursos Profissionais</li> <li>Cursos de Aprendizagem</li> </ul>
Prevenir o risco de exposição ao desemprego de longa duração por parte dos menos qualificados, das mulheres e de grupos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estágios profissionais</li> <li>Apoios à contratação</li> <li>Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional</li> <li>EFA</li> </ul>

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Medidas
vulneráveis como as pessoas com deficiência e algumas minorias étnicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formações modulares certificadas</li> <li>• Vida ativa</li> <li>• Centros Qualifica</li> <li>• Capacitação dos parceiros sociais</li> </ul>
Combater a desigualdade salarial entre homens e mulheres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar</li> <li>• Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género</li> </ul>
Remover as desigualdades de género no acesso a profissões que mobilizam qualificações no domínio das ciências, das tecnologias, das artes e da matemática.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar</li> <li>• Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género</li> </ul>
Atenuar o impacto das novas formas de trabalho mediadas pelas plataformas digitais na desregulação do emprego.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação dos parceiros sociais (com assento na Comissão Permanente de Concertação Social - CPCS)</li> </ul>
Reduzir o abandono escolar precoce elevado no caso dos rapazes (12,6%) e com elevadas disparidades regionais (6% no Centro, 26% nos Açores (ET Monitor, 2021).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos Profissionais</li> <li>• Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema</li> <li>-Sistema de antecipação e adequação de competências para o emprego (SANQ) (Uma melhor adequação da oferta às necessidades locais reforça a atratividade dos cursos e a disponibilidade dos jovens para o frequentarem.)</li> <li>• Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação</li> <li>• CEF</li> <li>• TEIP</li> <li>• Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (21/23)</li> </ul>
Reduzir o nº de jovens em situação de NEET - em aumento face a 2019 (9%), quebrando o ritmo de descida iniciado em 2015 (13,3%), situando-se, em 2020, nos 11%  (A ótica do emprego está mapeada acima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de Aprendizagem</li> <li>• SANQ</li> <li>• Centros Qualifica</li> <li>• CET</li> <li>• Formações modulares certificadas</li> <li>• Vida ativa</li> <li>• Apoio a estudantes do ensino superior (bolsas a alunos carenciados)</li> <li>• Iniciativa ALMA</li> <li>• Capacitação para a Inclusão</li> <li>• Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema</li> </ul>
Sustentar o declínio da taxa de retenção e desistência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos Profissionais</li> <li>• Cursos de Aprendizagem</li> <li>• Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação</li> <li>• CEF</li> <li>• TEIP</li> <li>• Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (21/23)</li> <li>• Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema</li> </ul>
Aumentar a literacia em competências básicas na população com mais de 15 anos em ciências, matemática e leitura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação</li> <li>• CEF</li> <li>• TEIP</li> <li>• Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (21/23)</li> <li>• Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema;</li> <li>• Cultura Científica promovida pelo Ciência</li> </ul>
Elevar a % de jovens a optar por vias profissionalizantes do ensino secundário (41%) inferior à meta e em declínio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação</li> <li>• Cursos Profissionais</li> <li>• Cursos de Aprendizagem</li> <li>• CET</li> </ul>

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Medidas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema</li> </ul>
Elevar a taxas de participação de adultos entre os 25 e os 64 anos em formação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos de Aprendizagem</li> <li>Centros Qualifica</li> <li>Formações modelares certificadas</li> <li>EFA</li> <li>Vida Ativa</li> <li>Formação avançada</li> <li>Apoio a estudantes do ensino superior (bolsas a alunos carenciados)</li> </ul>
Promover as competências digitais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema</li> <li>Cursos Profissionais</li> <li>Cursos de Aprendizagem</li> <li>CET</li> <li>Formações modulares certificadas</li> <li>Capacitação para a Inclusão</li> <li>Vida Ativa</li> <li>EFA</li> </ul>
Reduzir o nº de jovens entre os 20 e os 24 anos que entram no mercado de trabalho sem concluir o ensino secundário	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cursos Profissionais</li> <li>Cursos de Aprendizagem</li> <li>Cursos EFA</li> </ul>
Aumentar o nº de Adultos entre os 25 e os 64 anos que completaram o ensino secundário	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros Qualifica</li> <li>Formações modelares certificadas</li> <li>Vida Ativa</li> <li>EFA</li> </ul>
Elevar a % total da população diplomada com o Ensino Superior	<ul style="list-style-type: none"> <li>CET</li> <li>Apoio a estudantes do ensino superior (bolsas a alunos carenciados)</li> </ul>
Aumentar os diplomados do ensino superior no grupo etário de 30-34 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>CET</li> <li>Apoio a estudantes do ensino superior (bolsas a alunos carenciados)</li> </ul>
Aumentar o número de doutorados e reforçar o sistema estatístico nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação avançada</li> <li>Apoio a estudantes do ensino superior (bolsas a alunos carenciados)</li> </ul>
Reduzir o nº de jovens que abandonam a educação e formação sem completar a escolaridade obrigatória, de baixas qualificações e ausência de planos para o futuro entre jovens até aos 24 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualificação e Apoios ao Emprego (incluindo autoemprego) para pessoas com deficiência ou incapacidades</li> <li>TEIP</li> <li>CEF</li> <li>Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação</li> <li>Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema</li> </ul>
Combater a discriminação de minorias étnicas, migrantes e pessoas com deficiência e incapacidade que dificultam o acesso a oportunidades e a modos de participação ativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mercado social de emprego, incluindo os CEI e CEI+ e outras medidas de apoio à (re)integração no mercado de trabalho para grupos desfavorecidos</li> <li>inserção pessoas cigana. Planos Locais de Inclusão de pessoas ciganas.</li> <li>Qualificação de públicos estratégicos para a cidadania e inclusão com vista à criação e melhoria de condições de contexto para uma efetiva inclusão de pessoas com deficiência em diversos domínios/ Formação de públicos estratégicos (sector público e privado)</li> <li>Ações de sensibilização e campanhas nas áreas da igualdade de género, do combate à violência de género, não discriminação e racismo.</li> <li>Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil de populações imigrantes, refugiadas e ciganas sem fins lucrativos, para a integração plena dos públicos-alvo.</li> <li>MAVI</li> </ul>
Reduzir o desemprego de longa duração, ou instabilidade laboral nos grupos mais	<ul style="list-style-type: none"> <li>ALMA</li> </ul>

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Medidas
vulneráveis (baixas qualificações, jovens, mulheres, imigrantes, minorias étnicas e pessoas com deficiências e incapacidades)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção de aprendizagem da língua portuguesa para cidadãos estrangeiros</li> <li>• Educação e Formação de Adultos</li> <li>• Formações modulares certificadas</li> <li>• Vida ativa</li> <li>• Centros Qualifica</li> <li>• Qualificação e apoios ao emprego para pessoas com deficiência</li> <li>• Inserção socio profissional para comunidades ciganas.</li> <li>• Mercado social de emprego</li> </ul>
Combater os mecanismos de desigualdade de género (formação, saídas profissionais, divisão do trabalho doméstico e de “cuidador”, remunerações e progressão na carreira)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação para a inclusão</li> <li>• Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género</li> <li>• Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil que atuam na área da igualdade e não discriminação</li> <li>• Ações de sensibilização e campanhas nas áreas da igualdade de género, do combate à violência de género, não discriminação e racismo.</li> </ul>
Reduzir a expressão mais aguda da desigualdade de género, a violência doméstica e de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualificação de públicos estratégicos para a cidadania e inclusão com vista à criação e melhoria de condições de contexto para uma efetiva inclusão de pessoas com deficiência em diversos domínios/ formação de públicos estratégicos (sector público e privado)</li> <li>• Ações de sensibilização e campanhas nas áreas da igualdade de género, do combate à violência de género, não discriminação e racismo.</li> <li>• Instrumentos específicos de proteção das vítimas, em particular: estruturas de atendimento, acompanhamento e acolhimento a vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos, incluindo dependentes a cargo; serviços de teleassistência e de informação especializada; programas de prevenção, capacitação e apoio específico a vítimas de práticas tradicionais nefastas e de tráfico para exploração sexual</li> </ul>
Reforçar os processos de capacitação das instituições e dos seus recursos humanos e sensibilizar a população em geral para potenciar os efeitos das medidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações de sensibilização e campanhas " nas áreas da igualdade de género, do combate à violência de género, não discriminação e racismo"</li> <li>• Apoio financeiro e técnico a organizações da sociedade civil de populações imigrantes, refugiadas e ciganas sem fins lucrativos, para a integração plena dos públicos-alvo</li> <li>• Qualificação de dirigentes e trabalhadores da economia social</li> <li>• Capacitação dos parceiros da economia social</li> <li>•</li> </ul>
Reduzir o número de jovens que abandona a educação e formação sem completar a escolaridade obrigatória, de baixas qualificações e sem projetos futuros entre jovens até aos 24 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de Aprendizagem</li> <li>• Bolsas de ensino superior para alunos carenciados</li> <li>• CEF</li> <li>• TEIP</li> <li>• Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (21/23)</li> <li>• Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros profissionais do sistema;</li> </ul>
Combater a desigualdade no acesso a serviços de educação (do pré-escolar ao ensino superior) e de apoio, bem como a equipamentos sociais para crianças, de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades</li> <li>• TEIP</li> <li>• SNIPI</li> <li>• Promoção de medidas de desinstitucionalização de crianças</li> <li>• Bolsas de acesso ao ensino superior</li> </ul>

Principais Necessidades e Desafios Mapeados pelo PDQI	Medidas
Combater a desigualdade no acesso aos cuidados de saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação de profissionais de saúde enquanto instrumento de suporte à qualificação do sistema</li> </ul>
Combater a desigualdade no acesso a serviços culturais, desportivos, de transporte, etc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centros de Atendimento (CNAIM) e estruturas de acompanhamento e apoio especializado a migrantes e populações em situação de vulnerabilidade social</li> <li>MAVI</li> <li>Projetos de envelhecimento ativo</li> </ul>
Reduzir a pobreza infantil, em particular, das crianças e jovens em risco e de crianças com deficiência e/ou oriundas de famílias, de baixos recursos com dificuldade de acesso a serviços de qualidade nas áreas da saúde, educação e apoio social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Qualificação do sistema nacional de intervenção precoce na infância</li> <li>Qualificação do sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo e promoção da desinstitucionalização</li> <li>TEIP</li> <li>CLDS</li> <li>CEI e CEI+</li> </ul>
Aumento da expressão mais aguda da desigualdade de género, a violência doméstica e de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos específicos de proteção das vítimas, em particular: <ul style="list-style-type: none"> <li>Estruturas de atendimento, acompanhamento e acolhimento a vítimas de violência doméstica e de tráfico de seres humanos, incluindo dependentes a cargo</li> <li>Serviços de teleassistência e de informação especializada.</li> <li>Programas de prevenção, capacitação e apoio específico a vítimas de práticas tradicionais nefastas e de tráfico para exploração sexual</li> </ul> </li> </ul>
Reduzir as desigualdades territoriais no acesso a serviços sociais, educativos, culturais, desportivos, e saúde, entre outros, de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil que atuam na área da igualdade e não discriminação</li> </ul>
Apoiar os territórios/comunidades com problemas económicos e sociais agravados	<ul style="list-style-type: none"> <li>CLDS</li> <li>TEIP</li> <li>Projetos de promoção do envelhecimento ativo</li> <li>Programa Escolhas</li> </ul>
Reduzir a privação material, maior dificuldade de acesso a recursos de saúde, a habitação condigna, um regime alimentar saudável e à cultura por parte dos grupos mais vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voucher alimentos e bens materiais, distribuição direta</li> <li>Aquisição e Distribuição de Bens de Primeira Necessidade</li> <li>Medidas de acompanhamento das pessoas apoiadas</li> </ul>

162. Este exercício de mapeamento revelava-se relevante dada a natureza complexa e implexa dos desafios mapeados no PDQI, reconhecida no esforço de programação para apresentar uma estratégia integrada de resposta aos domínios do emprego, das qualificações e da inclusão social. Revelava-se também útil, por permitir identificar, mais claramente, os domínios de problema mais e menos cobertos pelas medidas propostas nos vários objetivos e perceber, ainda, quais as medidas que respondem a maior número de desafios.

163. Verifica-se que os problemas que mais respostas encontram nas medidas propostas situam-se no domínio das qualificações, em particular os associados à redução dos jovens em situação de NEET, ao aumento da participação de adultos entre os 25 os 64 anos em formação e à sustentação do declínio da taxa de retenção e desistência. Esta concentração traduz a orientação prevalecente na intervenção do FSE em Portugal e que tem revelado eficácia. Verifica-se ainda que estes problemas se caracterizam por serem comuns a populações com perfis muito diversos, alguns ativos, outros inativos, uns desempregados e outros desempregados, assim exigindo respostas que se colocam no domínio da qualificação de jovens, de adultos ou, até mesmo, da prevenção do abandono escolar ou do emprego. Esta elevada cobertura de diferentes grupos-alvo e de articulação entre os três domínios do PDQI resulta quase plena, atendendo a que o quarto problema mais coberto pelo elenco de medidas se situa no domínio da prevenção do risco de exposição ao desemprego de longa duração por parte dos menos qualificados, das mulheres e de grupos vulneráveis como as pessoas com deficiência e algumas minorias étnicas. Inclua-se ainda o apoio à transição para o mercado de trabalho,

nomeadamente, a partir da Iniciativa Emprego Jovem, que revelou a eficácia dos estágios e os apoios à contratação no apoio aos jovens.

164. Em sentido inverso, verifica-se serem alguns dos desafios enunciados no domínio da inclusão social os que menor cobertura possuem no elenco de medidas apresentadas no programa – sendo este domínio de resposta remetido para o PRR e para os Programas Regionais -, em particular, as que não se cruzam com os domínios do emprego ou das qualificações e que se dirigem ao combate às desigualdades: a desigualdades no acesso aos cuidados de saúde, a serviços culturais, desportivos, de transporte e no que se refere à redução das desigualdades territoriais no acesso a serviços sociais, educativos, culturais, desportivos, e saúde, entre outros, de qualidade. Compreendendo-se as razões - e que são as que se podem invocar para defender a pertinência do PDQI na resposta aos desafios demográficos – sublinha-se a necessidade de, na modelação das medidas propostas, procurar promover uma latitude e flexibilidade para que possa coadjuvar ao combate às desigualdades de acesso, não só a serviços de qualidade, mas também às medidas de apoio propostas no âmbito do PDQI.

165. Perspetivando a análise a partir das medidas, reforça-se a perspetiva da centralidade das qualificações no mecanismo de mudança perspetivado no programa, já que são também as medidas do lado das qualificações – sobretudo da qualificação para o emprego - que maior relação possui com os problemas enunciados no diagnóstico de base do programa. Os CEF, os cursos profissionais, os cursos de aprendizagem, as bolsas a alunos carenciados, entre outros, são diretamente convocadas para responder a desafios mais gerais de aumento da qualificação, presentes no OE f) e a défices de qualificação mais focalizados em segmentos da população em risco ou em situação de exclusão, operacionalizados no OE h), desenho que se revela consistente com princípios de qualidade e equidade que podem permitir aumentar a qualificação da população e a qualidade da educação, sem colocar em risco de exclusão uma parte da população.

### **SQA1.3. - O Programa está suficientemente alinhado com os objetivos estratégicos definidos a nível regional, nacional e europeu?**

#### **Emprego**

166. Dois referenciais programáticos são essenciais para escrutinar o alinhamento estratégico do PDQI com os objetivos de política de âmbito nacional e europeu: a Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho a nível nacional e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais a nível europeu.

167. A Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho destaca como domínios de prioridade política do domínio do trabalho:

- a redução da precariedade laboral por via do desincentivo à contratação a termo;
- o incentivo à formalização das relações de trabalho mediadas pelas plataformas digitais;
- o incentivo à contratação coletiva;
- o apoio a mecanismos que promovam a conciliação entre o trabalho, a vida pessoal e a vida familiar;
- o reforço dos mecanismos de controlo do cumprimento da legislação laboral;
- o reforço de direitos e garantias dos jovens recém-entrados no mercado de trabalho ou abrangidos por programas de estágio profissional.

168. No seu conjunto, esta agenda atribui uma centralidade acrescida à promoção da qualidade do emprego dos jovens, reconhecendo a fragilidade dos seus contextos de inserção no mercado de trabalho. O quadro seguinte procura explicitar de que modo a agenda do PDQI se alinha com este referencial programático proposto pela Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no

Mercado de Trabalho, assumindo que, pela sua atualidade e natureza negociada na concertação social, esta se constitui como referente estratégico privilegiado de âmbito nacional.

Tabela 10: Articulação entre Agenda para o Trabalho Digno e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Emprego

Domínios problema e prioridades da Agenda para o Trabalho Digno	Articulação com desafios e objetivos específicos do PDQI	Níveis de articulação
A redução da precariedade laboral por via do desincentivo à contratação a termo	A formatação recentemente assumida pelas medidas de Estágios Profissionais e de Apoios à Contratação situa incentivos claros ao apoio à contratação sem termo. O alinhamento com esta prioridade resultará reforçada se estes incentivos se reforçarem na modelação que os apoios venham a assumir no âmbito do próximo ciclo de programação.	<u>A+++</u>
Incentivo à formalização das relações de trabalho mediadas pelas plataformas digitais	Embora relevada no diagnóstico do PDQI, só de forma lateral esta prioridade é contemplada na agenda do PDQI.	...
Incentivo à contratação coletiva	A medida de apoio à capacitação dos parceiros sociais poderá dar um contributo, ainda que parcial na resposta ao objetivo incentivar a contratação coletiva.	<u>A</u>
O apoio a mecanismos que promovam a conciliação entre o trabalho, a vida pessoal e a vida familiar	O PDQI identifica esta prioridade no âmbito dos seus objetivos específicos e integra uma medida dedicada a apoiar iniciativas que especificamente se lhe dirijam.	<u>A++++</u>
O reforço dos mecanismos de controlo do cumprimento da legislação laboral	Esta prioridade não surge especificada nem mobiliza instrumentos específicos no contexto do PDQI. O apoio a planos de combate à desigualdade salarial constitui um espaço de intervenção que de forma indireta reúne alguma margem para responder a este tipo de problema.	...
O reforço de direitos e garantias dos jovens recém-entrados no mercado de trabalho ou abrangidos por programas de estágio profissional	O alinhamento com esta prioridade depende da modelação que venha a assumir a medida de Estágios Profissionais, designadamente no que diz respeito ao nível de pagamento assumido pelas Bolsas.	<u>A+</u>

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++ (articulação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (articulação potencial elevada); A (articulação parcial); ... (articulação indireta); X (sem articulação).

169. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais constitui o principal referencial estratégico de âmbito europeu para as políticas sociais. No domínio do emprego incluem-se as prioridades de criar mais e melhores empregos, adequar os referenciais do emprego às exigências do futuro do trabalho, a segurança e saúde no trabalho, a mobilidade e construir uma Europa de igualdade.

170. A proposta programática no domínio do emprego convoca metas ambiciosas em que se destaca:

- atingir o rácio de 78% da população empregada no grupo etário entre os 20 e os 64 anos;
- reduzir para metade a diferença salarial entre homens e mulheres tendo por referência o ano de 2019;
- aumentar a oferta de serviços de apoio à infância;
- fazer recuar a taxa de jovens NEET de 12,6% (2019) para 9%.

171. Uma primeira leitura destes indicadores permite dizer que todos eles convergem com domínios de prioridade e de ação contemplados pelo PDQI. Valerá a pena, contudo, elaborar um pouco mais



esta leitura. É esse exercício que se faz no quadro seguinte tomando por referência os domínios de prioridade destacados no Plano de Ação do Pilar dos Direitos Sociais.

Tabela 11: Articulação entre o Pilar dos Direitos Sociais (domínio do emprego) e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Emprego

Domínios problema e prioridades do Pilar dos Direitos Sociais no domínio do Emprego	Articulação com desafios e objetivos específicos do PDQI	Níveis de articulação
Mais e melhores empregos	<p>Esta prioridade é assumida no PDQI se bem que, como temos vindo a referir, a dimensão da qualidade do emprego assume uma relevância acrescida no contexto do mercado de trabalho em Portugal.</p> <p>A dimensão quantitativa tem, a par da qualitativa, uma pertinência acrescida no caso dos jovens e constitui um desafio claramente posicionado pelo PDQI. Em linha com essa valorização está a de dar resposta à problemática dos jovens NEET. Contudo, embora os instrumentos mobilizados se apliquem a este grupo, sem que se integrem num referencial de ação mais amplo parecem insuficientes para dar adequada expressão à relevância atribuída à Garantia Jovem no texto do Programa.</p>	A+++
Adequar os referenciais do emprego às exigências do futuro do trabalho	<p>O PDQI integra uma medida de apoio ao ajustamento entre a oferta de formação e as dinâmicas de procura de qualificações. Não sendo totalmente claro o seu enunciado, esta medida parece configurar um alargamento do âmbito de abrangência do Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações por forma a considerar as dinâmicas de ajustamento da formação profissional vocacionada para a aprendizagem ao longo da vida.</p> <p>De referir que o POCHE projeta financiar ainda no seu período de execução a renovação do Catálogo Nacional de Qualificações o que assegurará uma ampla dinâmica de renovação de toda a oferta de formação enquadrada no Sistema Nacional de Qualificações. Nesta, ótica, a medida agora acolhida no PDQI assegura uma elevada complementaridade com as dinâmicas já em curso.</p>	A+++
Segurança e saúde no trabalho	Este não é um domínio de prioridade que seja claramente contemplado no contexto de ação do PDQI e o diagnóstico também não o evoca. De acordo com o mapeamento do Acordo de Parceria este domínio de intervenção será acolhido nos PO Regionais pelo que não se justificará avaliar a coerência da programação relativamente a esta dimensão.	
Mobilidade	Este não é um domínio de prioridade que seja claramente contemplado no contexto de ação do PDQI e o diagnóstico também não o evoca. De acordo com o mapeamento do Acordo de Parceria este domínio de intervenção será acolhido nos PO Regionais pelo que não se justificará avaliar a coerência da programação relativamente a esta dimensão.	
Igualdade	A agenda da promoção da igualdade salarial e da conciliação assumem centralidade no âmbito desta prioridade e são convocados pelos objetivos e medidas do PDQI. A adequação da natureza das intervenções previstas à relevância e centralidade desta agenda suscitam mais reservas e são discutidas adiante neste relatório.	A++

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++(articulação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (articulação potencial elevada); A (articulação parcial); ... (articulação indireta); X (sem articulação).

172. A leitura da coerência do PDQI face às propostas programáticas de nível europeu suscita duas notas:

- i) no plano do diagnóstico e dos princípios essa convergência é ampla e reflete um significativo alinhamento do PDQI com a agenda de promoção do emprego e de reforço da sua qualidade o que significa dar atenção maior aos segmentos da população ativa que estão mais expostos à discriminação;
- ii) no plano da ação, dos objetivos e medidas, a proposta do PDQI situa domínios mais circunscritos de intervenção e convoca instrumentos com potencial de impacto contrastado. Adiante retomaremos a reflexão sobre este tema. De referir ainda que o alinhamento do PDQI com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais dá sequência àquela que já é a sua matriz de coerência com os referenciais de âmbito nacional, em particular com a Agenda para o Trabalho Digno.

## Qualificações

173. A articulação programática entre o PDQI e os documentos estratégicos nacionais é muito evidente. Verifica-se, aliás, que a compreensão do Programa implica conhecer os planos já em curso. Esta alavancagem é particularmente clara com o Plano de Recuperação e Resiliência – que permite, entre outros aspetos, compreender os investimentos do PDQI em formação profissional no contexto do investimento infraestrutural no sistema, ou depurar da presente proposta algumas necessidades específicas de recuperação de aprendizagens que resultaram da aplicação de medidas de contenção da pandemia – e com planos estratégicos setoriais, como o INCoDe.2030, Programa Jovem + digital; ATIVAR, Garantia Jovem, entre outros.

174. Na mobilização de informação, o PDQI destaca dois referenciais estratégicos para a dedução de desafios e objetivos relativos à educação e formação: O “*Acordo de Concertação Social: Formação Profissional e Qualificação: um desígnio estratégico para as pessoas, para as empresas e para o país*”; e o “*Pilar Europeu do Direitos Sociais no domínio da educação*”, bem como alguns projetos em curso.

175. O Acordo de Concertação Social parte de um diagnóstico muito consentâneo com o que é articulado no PDQI e que aponta para uma prioridade na formação contínua. Dá destaque à modernização, às transformações no trabalho e no emprego e à necessidade de investir em formação para responder às transições verdes e digital. Estrutura-se em seis prioridades que remetem para a necessidade de melhorar a governança do sistema. A melhoria da regulamentação e governação do sistema de formação profissional é, aliás o primeiro ponto do Acordo, que, para além de definir uma revisão do quadro regulamentar, no sentido de reduzir a dispersão, prevê a criação de uma “*Comissão Interministerial de Coordenação do Sistema de Educação e Formação Profissional*”. O Acordo sugere a “*concentração das medidas de formação profissional, designadamente no âmbito da formação inicial e formação contínua, num único programa operacional (PO) com a formação e qualificação na ótica das pessoas, incluindo ativos empregados e desempregados, e num outro PO com a formação na ótica da modernização e projetos de investimento das empresas, de modo a combater a fragmentação de programas operacionais enquadradores da formação profissional existente no PT 2020, melhorando assim a coerência e a eficácia do sistema tanto na ótica das políticas públicas como na dos diferentes operadores.*” Essa orientação foi seguida no PDQI, mas refira-se que a desejada articulação implica mais do que a integração no mesmo PO, exigindo também mudanças na estrutura de gestão do PDQI e na relação deste com os PO regionais. O Acordo de Concertação Social articula, de forma vinculada, a necessidade de promover condições para a participação na formação, condição necessária que vincula o sucesso do PDQI à execução do PRR. É referido o plano de modernização da rede de centros de formação previsto no PRR; o reforço dos apoios sociais associados à formação profissional de adultos, em particular em percursos qualificantes; a proteção de rendimentos de pessoas ou situações específicas prioritárias; o reforço do apoio ao alojamento de estudantes e formandos; a criação de incentivos à participação de ativos empregados em formação, através da criação de um modelo de

licenças; e a revisão da medida cheque-formação e ponderação de um modelo na lógica das contas individuais de formação.

176. O exercício de análise da coerência externa, abrangendo as diferentes medidas enunciadas no Acordo de Parceria permite perceber que existem medidas cuja diferenciação não é evidente (e.g. os CTeSP e os CET, para promover a formação pós-secundária de dupla certificação), que respondem às mesmas situações-problema, mas a objetivos estratégicos distintos (CET no OE g) e CTeSP no OE f) e a programas distintos (CET no PDQI e CTeSP nos Programas Regionais). Na fase de regulamentação, a articulação entre as diversas entidades no âmbito do quadro estratégico para o sistema de educação e formação será estratégica para garantir a legibilidade dos apoios.

177. Sistemáticamente, são estas as articulações:

Tabela 12: Articulação entre Acordo de Concertação Social e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Qualificações

Domínios problema e prioridades do Acordo de Concertação Social	Articulação com desafios e objetivos específicos	Níveis de articulação
Regulamentação e governação do sistema de formação profissional, particularmente da formação contínua	O desenho do programa concentra a formação das pessoas num mesmo PO, distinguindo da formação das empresas, assim respeitando o Acordo. No Acordo é sugerida a necessidade de rever a estrutura de gestão e legislação dos fundos, de forma a reduzir a burocracia, a dispersão e promover a coordenação e articulação.	<u>A++</u>
Melhoria dos instrumentos e da capacidade de resposta do sistema	O Acordo destaca a importância de flexibilizar os instrumentos de gestão, como o Catálogo Nacional de Qualificações e, presente no PDQI na referência a dados da avaliação, um investimento no SANQ.	<u>A++</u>
Elevar a base de qualificações e promover o Programa Qualifica	Deduz-se na prioridade atribuída à formação de adultos (25 aos 64 anos) e ao Qualifica, presente no PDQI. O Acordo também destaca a relevância dos jovens trabalhadores entre os 20 e os 24 anos que não completaram o Ensino Secundário, aspeto que possui menor destaque no eixo das qualificações do Programa.	<u>A+++</u>
Formação pós-secundária e níveis intermédios de qualificação	Elemento que assume destaque no PDQI, nomeadamente a partir dos CTesP e dos CET e que atribui destaque à necessidade de clarificar, simplificar e flexibilizar. Destaque para a necessidade de articular estas ofertas.	<u>A+++</u>
Inovação e Flexibilização nas modalidades e respostas formativas	O Acordo dá destaque às questões da modernização (transição digital e verde) e da modelização dos percursos de formação, diversificando as durações, permitindo a transferência e acumulação de créditos. No PDQI a mesma referência aos desafios de futuro é apontada mas a dedução em prioridades ou objetivos não é tão clara.	<u>A++</u>
Área digital e formação à distância	O jovem + digital é uma das medidas mencionadas no PDQI mas o investimento no ensino a distância, no e-learning e b-learning, é menos equacionado no eixo das qualificações.	<u>A++</u>

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++(articulação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (articulação potencial elevada); A (articulação parcial); ... (articulação indireta); X (sem articulação).

178. O Plano de Ação sobre o Pilar Europeu de Direitos Sociais é o outro documento estratégico mencionado para enquadrar a proposta de Programa apresentada. Este documento da UE atribui destaque à igualdade de oportunidades e qualidade do emprego e as questões da qualificação surgem em associação às metas sociais definidas, racional também adotado no PDQI. Os indicadores mobilizados no PA-PEDS enquadram a proposta do PDQI e, nesse sentido, evidencia-se uma forte relação entre ambos os documentos, sendo partilhadas as mesmas metas.

Tabela 13: Articulação entre Pilar Europeus dos Direitos Sociais e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Qualificações

Domínios problema e prioridades do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no domínio da educação	Articulação com desafios e objetivos específicos	Níveis de articulação
Aumentar a oferta formal de educação e acolhimento na primeira infância (EAPI), contribuindo assim para uma melhor conciliação entre a vida profissional e a vida privada e favorecendo uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho	Tem dedução no PDQI, mas não é articulado no eixo das qualificações, correndo o risco de se perder na fase de regulamentação. Este é um aspeto relevante na promoção de percursos de escolarização mais longos e com maior sucesso e, em particular, entre os mais jovens e que justifica maior dedução. É também um aspeto importante a considerar no estabelecimento de condições para a promoção da participação em educação-formação dos adultos.	...
Reduzir a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem estão em formação (NEET) com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos, de 12,6 % (2019) para 9 %, nomeadamente através da melhoria das suas perspetivas de emprego	Materializa-se, de forma clara, nos dois objetivos definidos para o Programa e mobiliza instrumentos específicos no PDQI.	A+++
Pelo menos 60 % de todos os adultos devem participar anualmente em ações de formação	É, possivelmente, a principal prioridade do PDQI no que diz respeito às qualificações. Articula-se, também com os principais documentos de política nacional, o que promove ainda maior destaque.	A+++
Pelo menos 80 % das pessoas entre os 16 e os 74 anos devem possuir competências digitais básicas	É um aspeto destacado no PA-PEDS e no PDQI e que se alinha com outras iniciativas em curso (Plano de Ação para a Educação Digital, INCoDE.2030).	A++
Redução do abandono escolar precoce e aumento da participação no ensino secundário	Surge no PDQI deduzida na intenção de persistir o investimento em formação profissionalizante, que revelou – segundo a avaliação externa - a sua relevância como estratégia de combate ao Abandono Escolar Precoce.	A+++

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++(articulação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (articulação potencial elevada); A (articulação parcial); ... (articulação indireta); X (sem articulação).

179. O documento que apresenta o PA-PEDS dá, no domínio das qualificações o destaque principal à transição verde e digital e à adaptação das qualificações. O Plano de Ação materializa, assim, um dos aspetos mais relevantes da Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça e da resiliência (COM (2020) 274 final), que aprofunda os domínios estratégicos do PEDS e da proposta do PDQI ao nível das qualificações, constituindo um documento relevante a considerar nas próximas fases de desenvolvimento do Programa.

180. O PA-PEDS refere a necessidade de uma “mudança de paradigma” em matéria de competências. Atribui o mesmo destaque à promoção da aprendizagem ao longo da vida que encontramos no PDQI, articulando, como faz o programa, a partir da qualidade da formação inicial e da existência de variadas ofertas de formação de base profissionalizante ao longo da vida que promovam percursos de qualificação contínuos. Este destaque tem materialização nas propostas de estímulo às microcredenciais e para o estudo das contas individuais de aprendizagem. O PDQI cobre, em matéria de qualificação, as áreas que surgem destacadas no PA-PEDS.

## Inclusão

181. No domínio da Inclusão Social são vários os referenciais programáticos para escrutinar o alinhamento estratégico do PDQI com os objetivos de âmbito nacional e europeu, mas vão aqui ser utilizados os dois principais: a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) no âmbito nacional

e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) no contexto europeu. No caso da ENCP, e consequentemente, no do PEDS, o programa propõe-se a aumentar as qualificações de adultos com pouca escolarização/qualificação, assim como aumentar a capacitação em várias áreas (como nos cuidados de saúde, procura de emprego, etc., para dar apenas alguns exemplos), e apoiar esses trabalhadores na gestão dos seus orçamentos familiares; e a trabalhar soluções adaptadas aos territórios mais vulneráveis através de respostas como o Programa Escolhas, o Programa TEIP e os CLDS (mais uma vez, sem esquecer o financiamento atribuído aos POR também com esse objetivo).

182. No que respeita à ENCP verifica-se uma grande proximidade do PDQI, embora em alguns tópicos exista um aparente afastamento, ou pelo menos, uma ausência de referência direta. É o caso da população ativa empregada com remunerações que as colocam abaixo do limiar da pobreza no contexto nacional, grupo vulnerável para o qual o PDQI, à partida, não apresenta medidas específicas. O texto não refere qualquer outra política que promova a resolução do problema que é de solução complexa e que passa, por exemplo, por uma reorganização do mercado de trabalho, logo, por soluções que sejam financiadas, por exemplo, pelo orçamento de estado (como a subida do salário mínimo nacional, por exemplo). É de considerar, porém, que algumas das medidas mais abrangentes do programa podem apoiar esses trabalhadores incluindo na procura de um emprego melhor remunerado (como os EFA, Centros Qualifica, qualificação e apoios ao emprego, ou outros), A ausência da questão da territorialidade da maioria das medidas previstas no PDQI também afasta o Programa da questão da promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local, porque não permite grande flexibilidade de ações de forma a criar respostas adequadas a cada território/comunidade. Por último, a questão da promoção do compromisso da população portuguesa com a procura e a implementação de respostas para a promoção da inclusão social que passam, na maioria, por sessões de sensibilização e não por uma atribuição direta de responsabilidades.

Tabela 14: Articulação entre Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Inclusão Social

<b>Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENPC)</b>		
<b>Domínios problema e prioridades dos referenciais programáticos relevantes</b>	<b>Articulação com desafios e objetivos específicos</b>	<b>Níveis de articulação</b>
Reduzir a taxa de risco de pobreza e exclusão entre crianças e jovens, em particular oriundas de famílias monoparentais e de dois adultos com três ou mais filhos	Esta é uma questão acentuada no PDQI; apesar de não ser anunciado de forma clara o trabalho junto das famílias, muitas das medidas são de apoio aos agregados familiares nos dois primeiros objetivos específicos	<u>A</u> +++
Reduzir a taxa de risco de pobreza dos jovens adultos dos 18 aos 24 anos que estão em abandono escolar, são NEET e/ou que estão desempregados	Outra questão com foco no PDQI que tem bastantes medidas direcionadas para os problemas específicos desta faixa etária	<u>A</u> +++
Reduzir a taxa de risco de pobreza da população ativa com uma ou mais das seguintes características: baixos rendimentos, baixas qualificações, vínculos laborais precários, fraca intensidade laboral ou desemprego de longa duração	O PDQI refere a questão da precariedade de parte da população ativa, em particular das pessoas com deficiências e incapacidades, e das comunidades migrantes e ciganas. A abordagem proposta pelo PDQI contempla um referencial alargado, considerando como estando expostos ao risco de	<u>A</u> ++

Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENPC)			
Domínios e prioridades dos referenciais programáticos	problema e referencias relevantes	Articulação com desafios e objetivos específicos	Níveis de articulação
		pobreza todos aqueles que têm baixas qualificações.	
Atribuir e reavaliar os apoios sociais com o objetivo de garantir rendimentos acima do limiar da pobreza aos grupos vulneráveis		Os apoios sociais e a distribuição equitativa pelos territórios, sobretudo os de maior vulnerabilidade, está prevista no PDQI (para além destas medidas de apoio "passivas", os apoios sociais não são elegíveis diretamente nos Fundos)	<u>A</u> +++
Promover a coesão territorial e o desenvolvimento local		A dimensão do território é referida no diagnóstico do PDQI como sendo importante, mas a maioria das medidas previstas no Programa não tem carácter que permita a necessária capacidade de flexibilidade aos territórios.	<u>A</u>
Mobilização e compromisso da população portuguesa com os objetivos do combate à pobreza e exclusão social e promoção da participação ativa dos grupos vulneráveis na procura/implementação de respostas mais adequadas		Nos dois primeiros objetivos específicos do PDQI existem medidas de sensibilização direcionadas para a população em geral, técnicos dos projetos/programas e parceiros, mas poucas responsabilizam esses autores pela procura e implementação de respostas locais	<u>A</u> ++

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++ (articulação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (articulação potencial elevada); A (articulação parcial); ... (articulação indireta); X (sem articulação).

183. A articulação ao PEDS é bastante acentuada no que respeita à enunciação dos problemas e desafios do Programa, mas menos acentuada quando se consideram as várias medidas, talvez por, como se disse anteriormente, as medidas revistas na dimensão da inclusão social serem, na sua maioria, projetos, programas e similares já em implementação prévia criadas de forma independente e que não aparentam ter ligação explícita entre si.

184. Além disso, registam-se também alguns desafios/prioridades mencionados no PEDS aos quais o PDQI não dá ênfase, como é o caso da formação de quadros qualificados e dos jovens NEET, aos quais se refere apenas de forma parcial, como é o caso da capacitação dos parceiros sociais (focada na economia social no PDQI), e da conciliação entre vida profissional e privada (que no PDQI se concentra não na população em geral mas sim na diferença entre homens e mulheres e na menor conciliação na população feminina); ou estão mesmo ausentes do PDQI como é o caso de medidas direcionadas aos empregadores para reduzir níveis de precariedade laboral (existindo apenas apoios às pessoas para redução da precariedade) e de adaptabilidade nos empregadores (se bem que existam medidas dirigidas à capacitação dos empregadores e empresários estão programadas no PO da Inovação) e, também, medidas para a redução do número de pessoas sem abrigo. Apesar de o PDQI mencionar a aposta na formação de mais quadros qualificados a nível nacional, assim como na formação de jovens NEET, considera-se que o texto do programa poderia beneficiar de uma maior clarificação sobre como esses objetivos serão implementados através das medidas dirigidas para a qualificação inicial e para a educação de adultos, sem esquecer as medidas para a capacitação dos parceiros da economia social. Além disso, importa referir que o PEDS remete para a necessidade de

medidas de adaptabilidade dos empregadores e, também, para medidas para a redução do número de pessoas sem abrigo que não estão patentes no PDQI porque integram parte das respostas que estão previstas ser asseguradas nos Programas Regionais.

Tabela 15: Articulação entre Pilar Europeu dos Direitos Sociais e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Inclusão Social

Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS)		
Domínios problema e prioridades dos referenciais programáticos relevantes	Articulação com desafios e objetivos específicos	Níveis de articulação
Assegurar uma escola mais inclusiva (níveis de insucesso escolar ainda elevados), reforçar a formação de quadros qualificados e as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida	O PDQI refere a questão do combate ao insucesso escolar, mas sobretudo, no que respeita ao abandono escolar precoce, de um modo que já não corresponde ao modo como o problema evoluiu, pelo que importa refletir sobre as repostas concretas que são fornecidas pelas medidas previstas (CEF, TEIP, ALV, por exemplo) para melhor responder aos problemas	A++
Reduzir as desigualdades de género na educação e formação, no emprego e na vida familiar e profissional	Um dos temas em foco no PDQI	A++++
Reduzir a discriminação em função da pertença a determinados grupos (pessoas com deficiência, imigrantes, minorias étnicas, etc.)	Um dos temas em foco no PDQI	A++++
Sustentar e elevar os níveis e qualidade do emprego, reduzindo o desemprego, em especial jovem e de longa duração, bem como os jovens NEET	Um tema que tem referência no PDQI quando se consideram algumas das medidas a implementar, como o Programa Escolhas, estágios, cursos profissionais, por exemplo	A++
Reduzir os níveis de precariedade laboral e potenciar os mecanismos de adaptabilidade nos empregadores	Trata-se de um tema referido no PDQI, mas que será intervencionado noutros programas (no PO Inovação, por exemplo)	+++
Reforçar a capacitação dos parceiros sociais (via Assistência Técnica)	Esta capacitação está prevista através das medidas previstas nos OE 4 a) e 4 h).	A++
Reforçar as condições de conciliação da vida profissional e privada	Este é um tema referido no PDQI, previsto nas medidas do OE 4 c), embora focado na questão da desigualdade da conciliação entre vida profissional e privada entre mulheres, onde é mais elevada, e homens	A++
Reforçar condições de acolhimento e apoio a crianças, em particular das crianças e jovens em risco de pobreza ou exclusão social	O PDQI tem várias medidas que respondem a esta prioridade	A++++
Assegurar a sustentabilidade de cuidados de saúde de qualidade por todo o território	Área de intervenção com alguma importância no PDQI	A++
Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS)		



Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS)		
Domínios problema e prioridades dos referenciais programáticos relevantes	Articulação com desafios e objetivos específicos	Níveis de articulação
Domínios problema e prioridades dos referenciais programáticos relevantes	Articulação com desafios e objetivos específicos	Níveis de articulação
Reforçar as condições de inclusão social e profissional das pessoas com deficiência, aumentando os seus níveis de emprego	Tema central no PDQI	A+++
Prosseguir uma estratégia de redução de pessoas sem abrigo	Não existe no PDQI Trata-se de um tema referido no PDQI, mas cujas respostas concretas foram remetidas para os Programas Regionais	...

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++ (articulação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (articulação potencial elevada); A (articulação parcial); ... (articulação indireta); X (sem articulação).

## Demografia

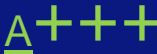
185. No domínio da Demografia e, tendo em conta os níveis de transversalidade assumidos é importante escrutinar o alinhamento estratégico do PDQI com os objetivos do PRR instrumento com o qual mais explicitamente esta relação é estabelecida. Contudo, as articulações carecem de melhor explicitação e aprofundamento, nomeadamente as que se referem à interseção entre o PDQI e as medidas de habitação do PRR para a promoção da natalidade.

186. São mais diretas as articulações entre as medidas de combate à precariedade laboral e os apoios à contratação no seu contributo para o domínio da demografia, bem como as que se referem à rede de equipamentos sociais e o seu contributo quer para a conciliação entre a vida profissional e familiar e o envelhecimento ativo e saudável.

187. Um aprofundamento da programação no domínio da demografia é condição de partida para reforçar não só a coerência entre diagnóstico e programação, mas também a coerência externa do Programa que tem de ser melhor evidenciada, sobretudo num domínio onde se afirma a transversalidade da abordagem.

Tabela 16: Articulação entre Plano de Recuperação e Resiliência (e Reformas) e os desafios e objetivos do PDQI, e níveis de articulação, dimensão Demografia

Componentes do PRR/Reformas	Articulação com desafios e objetivos específicos e medidas do PDQI	Níveis de articulação
<p><b>Serviço Nacional de Saúde:</b></p> <p>Reforma dos cuidados de saúde primários</p> <p>Potenciar os serviços de saúde de proximidade</p> <p>Reforço da Rede de Cuidados Continuados</p>	<p>Articulação com o objetivo “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”.</p> <p>Articulação com a medida de Formação para os Profissionais da Saúde e com as Ações no âmbito do Plano de Ação para o Envelhecimento Ativo e Saudável.</p>	<p>A+</p>
<p><b>Habitação:</b></p> <p>Programa de Apoio ao Acesso à Habitação</p> <p>Parque Público de Habitação a Custos Acessíveis</p>	<p>O Acordo de Parceria estabelece a referência entre a complementaridade do contributo do PRR por via da resolução do problema do acesso à habitação e o PDQI na medida em que este Programa temático engloba a componente Demografia no âmbito da Agenda Portugal 2030. Mas não se vislumbra articulação específica para além da que é efetuada no diagnóstico e da que decorre da formulação do objetivo 4K.</p>	<p>X</p>
<p><b>Respostas Sociais:</b></p> <p>Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais</p> <p>Alargar a resposta em creches</p> <p>Adaptar a resposta às necessidades de conciliação</p> <p>Modelo de apoio domiciliário inovador</p> <p>Qualificar as estruturas residenciais para idosos</p>	<p>O PDQI oferece respostas específicas em matéria de conciliação entre a vida profissional e familiar com elevada articulação, nomeadamente o apoio a Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar, os Centros de Atendimento (CNAIM) e estruturas de acompanhamento e apoio especializado a migrantes e populações em situação de vulnerabilidade social mas o potencial de articulação global do PDQI com o PRR nestes domínios e no seu contributo para a demografia tem potencial para ser reforçada.</p>	<p>A+++</p>

Componentes do PRR/Reformas	Articulação com desafios e objetivos específicos e medidas do PDQI	Níveis de articulação
<b>Qualificações e Competências:</b> Agenda de Promoção do Trabalho Digno Combate à Desigualdade entre Homens e Mulheres	O PDQI dá resposta direta às dimensões associadas à remoção dos elementos de segregação no mercado de trabalho e à redução da precariedade e são estes os domínios de intervenção que podem ter maior expressão, conjugados com as medidas do PRR, para a resposta aos problemas colocados à natalidade por via do funcionamento do mercado de trabalho.	

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++(articulação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (articulação potencial elevada); A (articulação parcial); ... (articulação indireta); X (sem articulação).

188. Tendo sido analisada a coerência entre diagnóstico e a programação importa refletir de forma integrada e sintética acerca do potencial dos mecanismos do programa para responder aos desafios identificados, no quadro das dinâmicas do contexto nacional de intervenção.

### Leitura Integrada do diagnóstico

189. O diagnóstico de que parte o PDQI começa por salientar a existência de grandes progressos, com forte contributo dos Fundos Estruturais, em matéria social. Poder-se-á argumentar que os progressos são efetivos, embora talvez não tão grandes como se diz. De facto, apesar da evolução negativa nos últimos anos, influenciada pela conjuntura extremamente desfavorável, poder-se-á afirmar que o risco de pobreza se tem mantido estável; por outro lado, essa conjuntura apresenta fatores que tornariam compreensível um agravamento significativo do desemprego e do desemprego de longa duração, mas esses indicadores, que são chave no domínio da coesão, têm conhecido uma evolução positiva num mercado que, apesar das crises e das assimetrias (desde logo, a que representa o desemprego juvenil), revela uma notável capacidade de resistência aos efeitos da crise. Os indicadores de desigualdade de rendimento também não têm conhecido grande melhorias. Já os indicadores de justiça e qualidade escolares, um poderoso fator de igualdade de oportunidades, apresentam um resultado a todos os títulos notável, quer quando o comparamos com o de outros países europeus.

190. A rede de equipamentos sociais tem tido um crescimento lento e a pandemia de Covid-19 revelou grandes fragilidades do ponto de vista da sua qualidade, agravada pela forma como o sistema convive com uma ampla zona de oferta clandestina de certos serviços, nomeadamente para idosos. A economia social que vai para além das respostas padronizadas e tipificadas na ação social, já teve mais dinamismo e capacidade de inclusão do que tem hoje, embora haja que reconhecer que certos dos seus públicos-alvo, como os sem-abrigo e os toxicodependentes, tenham visto a sua dimensão reduzida em função da eficácia de políticas específicas para os apoiar. Equipamentos como os cuidados continuados, os centros de apoio às vítimas de violência doméstica e de género – cuja incidência parece abrandar ligeiramente e cuja denúncia é muito mais frequente hoje do que foi no passado – e os centros de apoio à vida independente, todos pertencentes a uma nova geração de equipamentos, tem vindo a ser alargada. A proteção social, quer no âmbito do pilar contributivo, quer do pilar solidário, é hoje mais generosa e mais diversificada nos apoios do que no passado.

191. Em todos estes domínios, quer os que são abrangidos pelos apoios do FSE+, quer os que dependem exclusivamente do Orçamento do Estado, tanto aqueles em que os progressos são evidentes, quanto aqueles em que se verificaram menos progressos ou até pequenos retrocessos, continuam a ser necessárias medidas para a coesão social.

192. Já a coesão territorial é, objetivamente, um domínio em que as notícias não são tão favoráveis, como bem mostra a contínua e acelerada depressão demográfica – que se articula, naturalmente, com a estagnação, ou quase, da economia – nas regiões do interior do país, acentuando o contraste que está cavado entre elas e o litoral e, em particular, as áreas metropolitanas.

193. Colocados assim, de forma muito genérica e sintetizada, os problemas, podemos então abordar a relação entre os objetivos do PDQI e esses mesmos problemas.

194. O mercado de emprego apresenta em Portugal, historicamente, um desempenho que se pode classificar como bom. Excepto em pequenos períodos recentes, nomeadamente após a crise de 2007/08 e subsequente crise provocada pela austeridade, as taxas de emprego e de desemprego tendem a ser melhores do que a média europeia e, em particular, do que as dos países mediterrânicos. Segmentos como os jovens, em particular do sexo feminino, e certas categorias sociais particularmente vulneráveis ao desemprego, são, porém, casos em que as dificuldades são maiores, exigindo uma atenção particular. Por outro lado, sendo uma boa parte dos empregos oferecidos no quadro de segmentos tradicionais da economia, pouco modernizados e pouco produtivos, assentes na contração dos salários, o fluxo entre esses empregos e o desemprego é constante, obrigando a uma intervenção dos serviços públicos de emprego não apenas na área da colocação, mas principalmente na área da qualificação dos trabalhadores desses setores e da promoção do acesso a emprego, em particular dos jovens. Isto é, a manutenção de bons indicadores no mercado não dispensa uma intervenção sistemática dos serviços públicos com vista ao ajustamento entre a oferta e a procura.

195. Já a maior incidência do desemprego entre as mulheres está frequentemente associada a dois fenómenos, por um lado o preconceito e conseqüente discriminação e, por outro lado, a carga com as responsabilidades familiares e o cuidado de dependentes, o que por vezes impede o acesso ao emprego, outras vezes a sua manutenção e, ainda noutros casos, a qualidade da progressão profissional. O investimento em equipamentos sociais – para crianças, idosos, pessoas com deficiência ou incapacidade ou outros grupos – é, assim, uma ferramenta poderosa para a conciliação entre o trabalho e a vida familiar e de apoio ao emprego (acesso e qualidade) das mulheres. O impacto desta política nas dinâmicas demográficas é determinante, na medida em que a decisão de ter ou não um segundo e um terceiro filho depende da perceção da existência de recursos que permitam a sua guarda educação enquanto a mulher trabalha e investe na carreira.

196. O problema da melhoria dos resultados escolares – acesso e sucesso – está, entretanto, a deslocar-se em dois sentidos: para o ensino superior e para os grupos mais vulneráveis. No ensino superior, que está a atingir níveis de frequência e conclusão idênticos às médias típicas na Europa, a igualdade de oportunidades dificilmente será assegurada sem intervenções na área dos apoios sociais e na área das residências para estudantes, condições para permitir aos estudantes de meios populares e origens mais modestas o cumprimento das suas ambições e a recompensa do seu esforço. No que toca aos alunos do pré-escolar, do básico e do secundário com dificuldades particulares de aprendizagem, há que concretizar na prática os objetivos de lhes proporcionar um percurso escolar prolongado e, depois, uma transição digna para o ensino superior e para o mercado de trabalho, instituições a que agora chegam em muito menores proporções do que os seus pares, configurando-se assim uma área de discriminação que urge combater. Do FSE+ pode-se esperar um apoio forte nesse combate.

197. Historicamente o principal problema que se coloca no sistema de emprego português é o das qualificações. Nas gerações jovens os bloqueios e atavismos do sistema de ensino foram objeto de intervenções que permitiram realizar enormes progressos. A manutenção dos níveis de desempenho alcançados dependerá da manutenção dessas medidas, como a expansão e qualificação da educação profissional, a promoção do sucesso escolar, o apoio a projetos inovadores com apoio das autarquias

no quadro dos processos de autonomia das escolas e descentralização do sistema, ou a formação de docentes e outros profissionais. Essas medidas, no seu conjunto, não apenas impactaram o desempenho do sistema, como tiveram efeitos positivos no emprego dos jovens. Mas o espaço para a sua expansão é ainda grande e carece de uma ação voluntarista e do apoio dos FEEI.

198. As gerações adultas, em particular as gerações ativas com 30 anos ou mais, apresentam um déficit qualificacional acentuado. Foram as vítimas de um percurso histórico de desinvestimento em educação que atrasou o desenvolvimento e modernização e penalizou as pessoas. As menores qualificações escolares iniciais refletem-se nas atitudes face às oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, reforçando as penalizações iniciais. Portugal já provou, num passado recente, que as coisas podem mudar e que, com a criação das condições necessárias à educação de adultos, nomeadamente a acessibilidade e facilidade de acessos aos serviços e a adequação (flexibilização) da oferta educativa aos modos de aprender dos adultos, a situação pode ser revertida. Estimular as empresas a expandir as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, tirando disso tantas vantagens quantas as que tiram os trabalhadores, constitui outra prioridade absoluta nos dias de hoje. Não basta obter os primeiros diplomas, é preciso que a aprendizagem seja permanente e, de preferência, enquadrada por processos de modernização das próprias organizações de trabalho. Prestar uma especial atenção à transição digital parece ser uma orientação decisiva para o nosso futuro coletivo. Essa constitui uma inequívoca prioridade nacional e o apoio do FSE+ é determinante.

199. O conjunto das medidas de qualificação tem, di-lo a teoria científica, um efeito positivo sobre o emprego e sobre a pobreza (por elevação dos níveis salariais). Estes efeitos, por sua vez, repercutem nos comportamentos com efeitos demográficos. Mas uma vez mais é preciso salientar que as medidas do PDQI não conseguem, só por si, provocar o aumento dos salários que uma inversão das tendências demográficas requer. Outras medidas são necessárias para esse fim.

200. Certas categorias sociais, como as pessoas com deficiência e incapacidade, as vítimas de violência doméstica e de género, os toxicodependentes, os ex-reclusos, as famílias mono-parentais, as famílias pobres de grandes dimensões, os desempregados desencorajados e, em geral, as pessoas apanhadas em círculos de pobreza instalada, apresentam problemáticas que estão para lá de fatores como as qualificações escolares e profissionais que afetam as possibilidades de obter e conservar um emprego. Os seus problemas estão, antes disso, relacionados com quadros de vida e disposições inibidoras da empregabilidade. É dessas categorias que sai a maioria das crianças que alimentam o lastro de abandono escolar precoce e o importante segmento da população que se encontra em condições de reprodução continuada e geracional da pobreza e da exclusão social. O acesso a formas mais estruturadas de formação, que abrangem as competências básicas, pessoais e relacionais e reestremem atitudes e representações; mecanismos de habituação às lógicas do trabalho organizado em mercado aberto; criação de condições pessoais que favoreçam a autonomia e o exercício da cidadania ativa, é uma política necessária para a inclusão e a participação das pessoas pertencentes a essas categorias no mercado de trabalho e na sociedade.

201. A promoção da autonomia e da cidadania ativa obedece a uma lógica de solidariedade que é contrariada por medidas orientadas por uma ótica assistencial, normalmente tradutoras de uma abordagem paternalista e de tutela moral que se expressam frequentemente na substituição de apoios monetários que os pobres possam usar de forma autodeterminada, por apoios materiais de que a sopa dos pobres é ainda hoje uma referência. A este propósito é possível pedir maior clareza na definição da intervenção complementar que se pretende assegurar a partir da ação social e de que modo ela permitirá superar o efeito assistencialista por via de medidas de apoio à inclusão na base do reforço da autonomia e da cidadania.

202. Sendo certo que a pobreza atinge mais fortemente as famílias com 3 ou mais crianças, coloca-se um pequeno paradoxo na relação entre os objetivos de coesão social e os objetivos de estimulação demográfica. As famílias portuguesas, resolvido que foi o problema da proteção na velhice e da melhoria dos cuidados de saúde materno-infantis, tomaram uma opção coletiva (por agregação de estratégias individuais) consistente em reduzir a descendência a um filho apenas, por vezes dois, os

quais têm fortes probabilidades de chegar a adultos (ao contrário do que acontecia em tempos de elevada mortalidade infantil) e que, em número reduzido, aumentam as hipóteses de trajetórias ascendentes no futuro enquanto reduzem as despesas no presente, consistindo a redução do número de filhos um investimento na saída da pobreza e da melhoria das condições de vida.

203. Esta estratégia, se inegavelmente alcançou o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas, criou uma grave crise demográfica com a queda acentuada das taxas de fecundidade e natalidade. O aumento dos rácios de dependência dos idosos, resultante do envelhecimento na base (menos crianças e jovens) e no topo (resultado do aumento da esperança média de vida) estão a ameaçar algumas das bases dos nossos sistemas sociais, nomeadamente o de pensões e de saúde, mas também o das respostas e equipamentos sociais.

204. Assim, a saída das pessoas da situação da pobreza resulta tanto das políticas, as enunciadas e outras, como da expansão das estratégias individuais que têm impacto negativo na fecundidade. Este paradoxo não se resolve totalmente, como é fácil de ver, no quadro das medidas que integram o PDQI, já que, como vimos, este contribuiu com o alargamento da oferta de serviços sociais, mas não com o outro fator determinante: o aumento dos rendimentos das famílias que lhes permita a disponibilidade para planejar mais filhos sem cair em situações de pobreza.

205. Assim, em conclusão, dir-se-ia que a contribuição do programa é muito importante para a coesão e, por aí, para a recuperação demográfica, mas, pela magnitude dos desafios, estará longe de poder ser considerada como suficiente. Viabiliza áreas nucleares das políticas de coesão, como o emprego, as qualificações e as políticas de inclusão de grupos desfavorecidos, mas as ferramentas mais poderosas terão de ser encontradas por via da complementaridade de políticas. É importante dizê-lo, não vá o programa e os seus potenciais efeitos sociais ser mal avaliado por não terem sido alcançados, por si, objetivos demográficos visíveis.

## QA2 - Os objetivos e as prioridades do programa garantem a sua coerência interna e externa?

206. De acordo com o entendimento que a equipa de avaliação faz do roteiro de questões de avaliação, a resposta às dimensões de coerência interna e externa é inicialmente abordada no percurso de análise e reflexão para resposta às subquestões 1.2 e 1.3 que explicitamente se referem à articulação interna e externa da estratégia. Essa abordagem é, articuladamente, encadeada na elaboração do diagnóstico estratégico e na discussão da relevância da proposta do PDQI para dar resposta aos problemas identificados.

207. Nesta medida, entende-se esta questão de avaliação como um momento de releitura e sistematização da análise já cumprida nos capítulos anteriores e uma oportunidade de olhar a dimensão da coerência dos planos temáticos considerados de forma mais integrada. Nesta perspetiva, aqui se abandona a leitura segmentada por domínio temático que estruturou o percurso de resposta à QA 1, procurando uma leitura mais articulada da dinâmica da programação.

208. Para criar um referencial propício a suportar o exercício de avaliação e através dele assegurar uma grelha de leitura do enunciado estratégico do PDQI, é útil contar com uma sistematização um pouco mais densificada do diagnóstico e desafios implícitos para as áreas de intervenção do Programa. Por essa razão se elaboraram breves exercícios próprios de diagnóstico no contexto do exercício de avaliação *ex-ante*. São, sobretudo, esses que tomámos como referentes para a leitura feita das dinâmicas de pertinência e, articuladamente, da coerência interna e externa.

209. O exercício de diagnóstico do PDQI confronta-se com dois desafios concorrentes: deve obedecer a um princípio de síntese imposto pelo próprio *template* que gere a submissão dos Programa Operacionais e abranger o amplo leque de domínios temáticos que se acolhem no PO. Este ponto de partida penaliza a sistematização e a opção por problematizar mais substantivamente o ponto de partida da sua proposta estratégica. Nesta medida, entende-se a opção seguida na programação por uma análise que investe sobretudo na capacidade de percorrer os vários desafios convocados pelo PDQI e de lhe associar metas que contribuam para explicitar o sentido da intervenção que se propõe concretizar. O PDQI cumpre este objetivo, mapeando de forma eficaz o referencial estratégico em que se posiciona. Dele se poderá dizer, contudo, que é mais abrangente que seletivo, não deixando de fora do elenco de problemas e desafios domínios relevantes que, por essa razão, nele devessem constar. Esta opção não deixa de colocar dificuldades à programação que a seu tempo se referem.

210. Embora os objetivos específicos adotados assumam um enunciado bastante abrangente é a esse elenco que recorreremos para procurar uma leitura mais integrada da programação. Aliás, correspondendo a um referencial europeu, o elenco de objetivos específicos ganha em flexibilidade para associar domínios de intervenção aquilo que não oferece do ponto de vista da sua legibilidade e apoio à organização da programação. Porém, a coerência da relação entre estes objetivos e as medidas adotadas é essencial para verificar a coerência interna. O exercício síntese da articulação entre a programação e os objetivos específicos do programa é apresentado na tabela seguinte. A consistência dessa articulação é grande conforme se evidencia nesta síntese.

Tabela 17: Análise da coerência interna do PDQI

Objetivos	Programação
<p><b>4 a) Melhorar o acesso ao emprego</b></p>	<p>Os domínios de intervenção contemplados pelo PDQI são amplamente convergentes com este objetivo, remetendo para medidas consolidadas e com níveis de desempenho positivos em matéria de emprego. Com efeito, os elementos de avaliação disponíveis, suportados em análises contrafactuais, atestam que tanto para os jovens como para os adultos as medidas incluídas na programação geraram impactos positivos em matéria de acesso ao emprego.</p> <p>A consistência da programação pode reforçar-se por via de um maior foco das intervenções nas dimensões relativas à qualidade do emprego (salário, vínculos, ...) potenciando os indicadores positivos aferidos nos estudos de avaliação.</p>
<p><b>4 c) Promover uma participação equilibrada em termos de género no mercado de trabalho (...)</b></p>	<p>As áreas de atuação visada pelos instrumentos que respondem a este objetivo são com ele coerentes, compreendendo os domínios da conciliação e da igualdade de género no mercado de trabalho. Contudo, em contraponto com o referido no objetivo anterior, a consolidação destas intervenções é ainda insuficiente. Do mesmo modo, não existem elementos de avaliação disponíveis que atestem a sua performance. Assim, o teste à coerência questiona menos a dimensão formal da correspondência entre o âmbito dos objetivos e das medidas e mais a capacidade de assegurar o nível de impactos visados. Será, nesta ótica, sobretudo um desafio de governação e implementação das medidas.</p>
<p><b>4 f) Promover a igualdade de acesso a educação formação inclusiva e de qualidade (...)</b></p>	<p>As tipologias de cursos de educação e formação que suportam a estratégia de diversificação da oferta promovida no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações constituem o núcleo principal de medidas alinhadas com este objetivo. A sua missão considera, precisamente, a intenção de tornar mais inclusivo o sistema de educação e formação e, nessa perspetiva, de criar mais e melhores oportunidades de educação e formação. Nela se inclui a resposta a públicos jovens e adultos. A eficácia desta aposta está validada por vários exercícios de avaliação realizados. Salvaguardando a coerência formal e substantiva desta opção de programação. Esta é uma linha de continuidade do principal conteúdo inovador da programação do QREN, sendo no plano da sustentabilidade e qualificação das respostas que se colocam os principais desafios desta opção de programação. No plano da qualificação das respostas releva considerar que a medidas referidas são combinadas com medidas orientadas para a capacitação do sistema no que diz respeito à regulação da oferta e orientação e para a capacitação de professores e formadores.</p> <p>A coerência interna da programação surge, deste modo, amplamente salvaguardada.</p>
<p><b>4 g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego (...)</b></p>	<p>A formação para a atualização e (re)qualificação de ativos empregados encontra resposta, sobretudo, nas modalidades que flexibilizam a utilização de referenciais de qualificação comuns à formação qualificante. Estes mostram-se alinhados com a resposta ao objetivo da ALV, salvaguardando a sua coerência. Contudo, considerando a crescente dinâmica de transformação das competências e de flexibilização dos contextos de aprendizagem, a coerência interna da programação poderia reforçar-se se acolhesse um leque mais diversificado de estratégias de intervenção.</p>
<p><b>4 h) Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a</b></p>	<p>A melhoria da empregabilidade dos grupos vulneráveis está diretamente ligada às respostas dos CEF, EFA, Qualificação e apoios para PCDI, as ações do MSE e, ainda que indiretamente, à Aprendizagem de língua. Estas medidas, em conjunto com as outras respostas previstas neste OE</p>



Objetivos	Programação
<b>participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos (...)</b>	<p>(quer as direcionadas a grupos vulneráveis alvo de racismo, discriminação e/ou violência, quer as direcionadas a capacitar/sensibilizar organizações que com eles trabalhem, parceiros da economia social e comunidade em geral a agir contra todas as formas de violência, combate ao racismo e à discriminação racial) implementadas em efetiva complementaridade, favorecem a promoção da inclusão ativa e a igualdade de oportunidades de grupos vulneráveis.</p> <p>Em resumo, as respostas definidas no PDQI para atingir este objetivo são consistentes face às necessidades e desafios aos quais se propõe responder.</p>
<b>4 k) Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis (...)</b>	<p>Medidas como as Bolsas de Ensino Superior, a Recuperação das aprendizagens e combate às desigualdades, TEIP e Programa Escolhas orientam-se para a promoção da melhoria das respostas educativas e sociais; os CLDS focam-se em promover de forma integrada a inclusão social de indivíduos residentes em territórios deprimidos (com elevada pobreza e exclusão social); as respostas MAVI, SNIPI orientam-se para o trabalho com PCI; e o Plano de Ação para o &lt;Envelhecimento Ativo e Saudável pretende desenvolver os cuidados de saúde e o acompanhamento aos idosos. Este OE prevê ainda várias medidas que pretendem promover a qualificação dos serviços e do sistema que trabalha para a promoção do acesso e qualidade dos serviços destinados aos vários grupos vulneráveis. Relativamente ao acesso à habitação, será necessário articular com as medidas atribuídas ao OE 4 m) e a financiamentos previstos no PRR e nos POR. No seu cômputo, as medidas previstas contribuem para a diminuição das necessidades e desafios identificados no texto de programação.</p>
<b>4 m) Combater a privação material através da distribuição de alimentos e/ou de assistência material de base às pessoas mais carenciadas (...)</b>	<p>Estas medidas destinam-se a dar um apoio extra (alimentar e material), a par de medidas de acompanhamento, às pessoas mais carenciadas, com particular ênfase nas crianças. Na sequência das necessidades e desafios colocados aos grupos vulneráveis a pobreza e à exclusão social (baixas qualificações, dificuldade de acesso ao emprego, à habitação, à saúde, a uma educação equitativa, etc.), presume-se que precisem de ajuda mais imediata no dia a dia.</p>

211. É possível, pois, afirmar que o conjunto de objetivos específicos mobilizados está alinhado com os problemas e desafios referenciados e que as medidas programadas estão articuladas com os objetivos adotados e com os resultados procurados, sendo que existem dois planos de análise que permitem revisitar, completando, a leitura da coerência do PDQI: o da relação entre programação e problemas e o da articulação dos objetivos e medidas entre si.

212. No plano da relação entre programação e problemas sobressai a ideia de que o exercício de programação do PDQI foi guiado pelo elenco de medidas a mobilizar pela programação, inscrito numa dinâmica de forte continuidade, e menos pelo impulso estratégico que convoca para a sua ação, sobretudo no que diz respeito às notas de maior diferenciação do enunciado estratégico face ao anterior ciclo de programação. Os domínios da demografia e migrações serão os mais emblemáticos desse impulso de inovação, mas o foco dado à necessidade de reduzir a precariedade laboral e de assegurar a igualdade de género também situam elementos de maior diferenciação cuja presença no elenco de medidas não tem igual expressão. Ou seja, os elementos de diagnóstico convocados são cotejados de forma dirigida e a garantir que é dado enquadramento à ação proposta. Nessa perspetiva, a coerência formal entre problemas, objetivos e medidas está presente. Contudo a sintonia entre algumas das dimensões relevadas no referencial estratégico adotado e as medidas, nem sempre é atestada de forma consistente.

213. Em parte, o problema referido traduz alguma dificuldade em referenciar um quadro estratégico próprio, construído a partir do que é novo no diagnóstico e de uma seletividade acrescida face ao ponto de partida, que determine as escolhas na programação. Correspondem a esta perspetiva as alterações verificadas no mercado de trabalho, cujos problemas hoje não se identificam de forma exata com aqueles que alinharam a programação dos domínios da qualificação e inclusão no ciclo de programação que agora termina e que significativamente orienta as escolhas feitas ao nível do elenco das medidas. O significativo crescimento do emprego e a vincada redução do abandono escolar precoce são disso exemplos. Os problemas que ganham destaque sublinham mais outras prioridades. Os da precariedade, do rendimento e da emergência de novas formas de organização do trabalho no domínio do mercado de trabalho, o do recuo da participação nas vias de dupla certificação – da sua proposta de valor? – e da transformação do conteúdo do emprego no domínio da qualificação.

214. No domínio do emprego, a tradução da “nova” agenda (explicitada na Agenda para o Trabalho Digno) terá margem para se reforçar, tanto na relação entre diagnósticos e objetivos como na relação entre objetivos e medidas.

215. A natureza mais estrutural dos problemas no domínio das qualificações, que o diagnóstico sintético apresentado na resposta à subquestão 1.1 aclara, constitui uma salvaguarda da coerência da proposta programática do PDQI e da ótica de continuidade adotada. São exemplo dessa adequação as prioridades no domínio da diversificação de percursos no nível secundário, do reforço da participação no ensino superior e da aprendizagem ao longo da vida. A continuidade nestes domínios afigura-se mais como um ativo da estratégia do que uma limitação. Porém, o progresso alcançado na ótica da participação deve levar a que se convoque de forma crescente a da eficácia e da qualidade.

216. Assegurar esta abordagem é redobradamente importante quando se identificam sinais de alguma erosão e desgaste no funcionamento de alguns sistemas nucleares da política de educação e formação que convocam o financiamento do PDQI. A configuração final da estratégia de financiamento – traduzida em critérios de elegibilidade e regras de financiamento - poderá, ainda, acautelar algumas destas preocupações. O crescente desequilíbrio na rede de ensino profissional, caracterizado pela dificuldade em manter níveis de atividade e de investimento adequados nas regiões de menor densidade populacional é um deles. O contributo que a nova portaria da Aprendizagem traz para adensar a menor legibilidade do campo de formação de nível 5, outra. Com efeito, a este propósito importará considerar de que forma o Sistema de Aprendizagem ocupará o espaço que agora potencialmente lhe é atribuído no nível 5 de qualificações e a articulação com as restantes modalidades de nível 5 de qualificação.

217. Importa sinalizar que relativamente ao investimento da qualidade dos sistemas, o PDQI convive com um quadro de complementaridade com os investimentos previstos no PRR neste domínio. O investimento da criação de uma rede de Centros Tecnológicos nas escolas profissionais e centros de formação é uma delas. O contributo potencial para a valorização da oferta é grande, sendo que não deixa de haver o risco de se acentuar o desequilíbrio da rede. Importaria considerar uma abordagem articulada também nesta ótica. Ou seja, não só no que diz respeito à complementaridade do financiamento, mas também da forma de contribuir para equilibrar o desempenho da rede no seu conjunto. Esta deve ser pensada de forma integrada: na ótica do financiamento e do investimento.

218. Os exemplos acima não esgotam, contudo, o que são novos desafios que confrontam as políticas existentes e que o PO acolhe. Alguns desses desafios são mapeados pelo próprio impulso reformista do Acordo sobre Formação Profissional e Qualificação. A integração do nível 5 de qualificação no espaço de atuação dos Centros Qualifica – mais autonomizados através da regulação de portaria própria – e a reiterada necessidade de procurar uma acrescida contextualização comunitária da sua intervenção são questões igualmente relevantes. A par destes, importa equacionar de que modo a abordagem no domínio da Educação e Formação de Adultos dará consistência à revogação do Programa de Competências Básicas no contexto das medidas de promoção da literacia de adultos.

219. No domínio da formação contínua, é assumida a necessidade de uma maior prioridade à mesma. Seria igualmente importante que a mesma fosse articulada com a dimensão de intervenção no domínio

da adequação da oferta ao mercado de trabalho e à própria adaptação do Catálogo Nacional de Qualificações para potenciar a eficácia desta aposta.

220. As opções programáticas enunciadas pelo PDQI avançam pouco sobre a abordagem a estes desafios. O tempo da regulamentação pode trazer uma oportunidade para que o PDQI situe um posicionamento estratégico mais claro.

221. Sem prejuízo da consistência na resposta a problemas estruturais, emergem no enunciado do programa elementos de inovação estratégica com insuficiente expressão no conteúdo da programação. É disso exemplo, a ótica de inovação no plano da organização dos processos de ensino-aprendizagem com recurso às tecnologias digitais e a sua articulação com a qualidade das aprendizagens e, talvez mais relevante, o reforço das condições de participação ao nível da formação contínua. Este é um domínio em que a mobilização do Fundo Social Europeu tem refletido dificuldade em se constituir como elemento indutor de inovação de práticas no domínio dos sistemas de educação e formação. O facto de o PRR contemplar um conjunto de medidas orientadas à Escola Digital pode explicar a insuficiência da programação neste domínio. Porém, os contextos de adaptação e inovação exigidos pela crise pandémica constituem uma oportunidade de abertura que o PDQI deve ser capaz de protagonizar. De resto, a dificuldade em fazer progressos na participação na perspetiva da aprendizagem ao longo da vida justificaria uma discussão mais atenta sobre as condições de eficácia e de qualidade da resposta a este nível.

222. O objetivo de reforçar o sistema científico também não reflete ambição reformista nas medidas, sobretudo se considerarmos que, à semelhança do que acontece com a educação e formação inicial de jovens, a proximidade ao cumprimento das metas dos objetivos de participação deve ceder prioridade aos de eficácia e qualidade.

223. A dificuldade de identificar a estratégia de ação com os problemas de diagnóstico é maior no caso do domínio da inclusão. O portfólio de medidas referenciado a este domínio temático é numeroso e abrangente, não parecendo pecar por omissão de referência, mas não aclarando suficientemente o sentido estratégico da proposta programática desenhada. A pluralidade de problemas, públicos e abordagens é o aspeto distintivo da programação neste domínio. O maior risco de inconsistência não será no plano da coerência programática, mas da eficácia, ou seja, de alcançar impactos significativos com uma abordagem dispersa.

224. O PDQI não deixa, contudo, de introduzir elementos programáticos próprios e que acabam distinguir a sua proposta face aos ciclos de programação anteriores. Este plano de análise releva para situar com mais detalhe a consistência entre objetivos e medidas.

225. No domínio do emprego, a preocupação de dar resposta à segmentação etária e às desigualdades de género são os elementos mais evidentes das prioridades assumidas pelo PDQI. A coerência com a matriz de problemas é clara. A capacidade de adequar a estratégia de ação menos. No caso do apoio à qualidade do emprego jovem, o anterior ciclo de programação havia já promovido acertos na configuração das medidas que se alinham com esta orientação, mas que poderão ser reforçados para lhe dar resposta plena. Os apoios à contratação e aos estágios profissionais só por si não garantem resultados na redução da precariedade, podendo até coexistir com uma maior precarização. Tal dependerá, em grande medida, da configuração dos apoios e da forma como estes incentivam a contratação sem termo. O mesmo se aplica à questão do nível do rendimento do trabalho. Nessa perspetiva, afigura-se útil discutir de que modo a formatação das medidas pode traduzir esta prioridade e em que medida isso deve ser refletido na programação. Estes dois aspetos são críticos para que seja reforçada a possibilidade de o PDQI contribuir de uma forma mais intencional para a resposta ao contexto demográfico, uma vez que o diagnóstico revela que a precariedade e o baixo nível de rendimentos afeta de forma desigual a população ativa, incidindo fortemente na população mais jovem e nas mulheres, fazendo dilatar no tempo a opção de constituição de família.

226. Na resposta às desigualdades de género o programa convoca medidas cujo perfil de intervenção parece desprovido do folego necessário na programação para corresponder à prioridade que lhe é

atribuída na estratégia. As medidas nucleares da programação – Apoios ao Emprego e Estágios Profissionais - não abordam esta questão de forma clara no seu enunciado e as medidas adicionalmente contempladas não sugerem a capacidade de produzir impactos significativos nesta vertente. O reforço da intencionalidade programática nesta dimensão é também fulcral para que o Programa assuma a componente Demografia que convoca para a sua designação.

227. No domínio da qualificação, o sublinhado na promoção da qualidade das aprendizagens, do estímulo às estratégias de (re)qualificação e adaptação de ativos, de capacitação de profissionais dos sistemas de educação e formação, da orientação dos conteúdos da formação para dar resposta aos novos conteúdos do emprego e da cultura científica introduzem alguma novidade. Estas prioridades convocam algumas medidas novas cujo desafio não reside no plano da coerência, mas da eficácia. A abreviada explicitação da sua formulação não permite com segurança refletir sobre essa vertente.

228. Verificam-se articulações estratégicas relevantes que evidenciam a coerência externa do programa face a outros planos estratégicos, e para a existência de relações sinérgicas entre prioridades distintas: a forte aposta na formação de adultos ativos num contexto de promoção da natalidade – para não resultar num aprofundamento do problema e no seu adiamento - só é exequível admitindo a existência de proteção das famílias e de apoios à guarda e educação das crianças em qualidade e quantidade. Essa condição verifica-se proposta no Programa de Governo, que, no âmbito do PRR, apresenta o compromisso de criar 20.000 vagas em creches e modernizar 18.000 estruturas e alarga o escalão de gratuidade das creches.

229. No domínio da inclusão, a dispersão de medidas é maior e a verificação dos mecanismos de coerência mais difícil. Contudo, haverá que referir que o PDQI introduz neste domínio uma nova vertente de resposta de cariz assistencialista, visando a mitigação da privação de bens essenciais. Esta opção de programação é guiada pelo facto de do OE 4 m) concorrer para a concentração temática obrigatória do domínio da privação material, no montante de 3% (limiar mínimo) dos recursos do FSE +. Esta abordagem compagina-se com as intervenções de natureza preventiva contempladas nos OE 4h) e 4k) não afunilando a programação no domínio da inclusão nesta dimensão. Conforme transmitido pela equipa de programação “esta opção de programação não é fundada no agravamento da crise pandémica nem se relaciona de qualquer forma com esta, quer ao nível comunitário, quer ao nível nacional e decorre de uma obrigatoriedade da regulamentação comunitária”.

230. Fundada na regulamentação comunitária a adoção da medida, a análise da coerência interna fica restrita de sentido e a discussão que se coloca é menos da coerência da resposta face ao diagnóstico e aos riscos sociais emergentes, mas, sobretudo, da sua consistência face à natureza estrutural da intervenção a que se previu consignar os fundos europeus. Sendo uma ação de mitigação de custos individuais e sociais associados à privação económica, não se traduzirá em alteração das condições estruturais em que esta se produz. Num contexto de reforço da elevada pulverização da intervenção do campo da inclusão, a mobilização deste instrumento dificilmente trará um contributo para o reforço dos mecanismos de coerência interna. Apesar destas reservas, cumpre sinalizar que a prioridade da privação material requer a adoção de medidas de acompanhamento e de orientação que se espera possam contribuir positivamente para a construção de trajetórias de inclusão ativa. Nesta ótica, deve ressaltar-se que associadas a este apoio material estarem medidas de acompanhamento que visam contribuir para a inclusão social e a ligação que se procura estabelecer entre esta medida e as respostas sociais existentes no âmbito do subsistema de ação social da segurança social, garantindo<sup>32</sup> o acesso a medidas complementares de apoio à inclusão.

231. Os domínios da qualificação e inclusão tocam-se no que diz respeito ao apoio junto de públicos com muito baixas qualificações e maior risco de exposição ao desemprego. A delimitação de espaços de intervenção não é fácil de conseguir, porém, faz algum sentido a associação dos CEF e EFA ao

---

<sup>32</sup> Conforme explicitado pela equipa de programação, “garantiu-se essa ligação por duas vias: através da forma como se definiram os critérios de seleção dos destinatários das medidas, recorrendo ao conceito de carência económica que é utilizado no subsistema de ação social da segurança social e pelo tipo de entidades parceiras selecionadas, as quais devem fazer trabalho de atendimento e acompanhamento social”.

domínio da inclusão e dos Centros Qualifica ao da qualificação. O reforço da vertente de formação continua, incluindo, a extensão do RVCC para o nível 5 de qualificação, e a extinção do Programa de Competências Básicas fazem com que a oferta EFA ganhe maior centralidade na resposta aos públicos com menos escolaridade. Este segmento do público-alvo potencial é mais difícil de trabalhar e a experiência tem-no mostrado. Bastará verificar a dinâmica de execução dos Centros de Formação que integram a rede do IEPF para constar essa dificuldade. Ora, integrar a oferta de EFA no eixo da inclusão ajuda a reforçar a prioridade que deve ser dada à resposta aos públicos menos qualificados e a procurar uma maior especialização e eficácia na capacidade de resposta dos EFA.

232. Importa referir, ainda no que se refere à coerência interna, a vulnerabilidade da programação no que respeita ao plano da demografia. Com efeito, se, por um lado, a questão demográfica é aquela cujo breve diagnóstico incluído no texto do Programa surge melhor sistematizado, por outro lado, ela não tem tradução nem no plano dos objetivos nem no plano das medidas. Embora pareça paradoxal, não surpreende que os elementos de diagnóstico sejam, neste caso, mais claros na justa medida em que a vinculação à programação anterior não existe.

233. Não havendo portfólio de medidas ele acaba por situar o problema de partida com maior margem de liberdade. Porém, a coerência com os objetivos e medidas é, em grande medida, insuscetível de ser avaliada porque está insuficientemente formalizada. A referência à sua transversalidade face à programação contorna a dificuldade em densificar uma estratégia própria num campo de políticas públicas marcado pela dificuldade em formulá-las. Tal não seria criticável se, no entanto, essa orientação transversal tivesse tradução na delimitação de domínios de objetivo próprios mais claros e de resultado associados a integração entre as diferentes estratégias acolhidas no texto. Ela existirá e a equipa de avaliação tenta identificar algumas na resposta à primeira questão de avaliação. O texto do Programa, contudo, não o formaliza e, nessa medida, limita a apreciação que dela se pode fazer neste exercício de avaliação ex-ante.

234. A dimensão de coerência externa do PDQI afigura-se amplamente consistente. Essa consistência beneficia do facto de o impulso político recente ter disponibilizado referenciais programáticos que tanto no plano nacional como europeu situam agendas estratégicas nos domínios visados e enquadram as ações propostas. A Agenda para o Trabalho Digno no domínio do Emprego, o Acordo de Concertação Social sobre Formação Profissional e Qualificação e a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza a nível nacional, e o Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a nível europeu, são disso exemplo. Essa relação de coerência ficou explícita no exercício de análise conduzido na resposta à subquestão 1.3. Acresce que a opção pela concentração da programação FSE num único programa temático reduz as dificuldades de articulação externa e facilita a explicitação dessa coerência a partir da articulação com as agendas referidas. Porém, esses referenciais programáticos poderiam ser melhor valorizados, sobretudo no modo como a programação incorpora as apostas desses impulsos na resposta aos desafios e objetivos específicos do PDQI.

235. Uma vez que este conjunto de agendas estratégicas e programáticas são sinalizadas como reformas visadas pelo PRR e que neste se concentra um elevado volume de recursos que permitirá dar substância a este contributo e à complementaridade com o PT2030, opta-se por sistematizar de forma abreviada a complementaridade e perfil de coerência entre estes dois instrumentos de programação de fundos europeus. Esse exercício é apresentado na tabela seguinte.

Tabela 18: Análise da coerência externa do PDQI

Objetivos Específicos	Complementaridades com PRR
<b>4 a) Melhorar o acesso ao emprego</b>	A complementaridade com o PRR nesta vertente tem expressão concreta no financiamento do Compromisso Emprego Sustentável. Este investimento articula-se com a Agenda para o Trabalho Digno e visa a atribuição de um apoio financeiro direto à contratação sem termo. A configuração do investimento

Objetivos Específicos	Complementaridades com PRR
	contempla majorações no caso da contratação de jovens e de salários superiores a duas vezes o salário mínimo. A coerência entre abordagens é plena, privilegiando, neste caso, uma ótica de reforço do financiamento aos apoios ao emprego.
Objetivos Específicos	Complementaridades com PRR
<b>4 c) Promover uma participação equilibrada em termos de género no mercado de trabalho (...)</b>	Os domínios de complementaridade do PRR com este OE situam-se, de forma mais evidente: i) nas majorações previstas no Compromisso Emprego Sustentável para os apoios à contratação quando esteja em causa o género subrepresentado na profissão; ii) no estímulo à participação de mulheres no âmbito do ensino superior prevista nos Impulsos STEAM. No caso do Compromisso Emprego Sustentável a complementaridade é, sobretudo, de reforço do financiamento, enquanto nos Impulsos STEAM se contempla uma medida que alarga o espetro de intervenção do PT2030 na ótica da promoção do acesso ao ensino superior.
<b>4 f) Promover a igualdade de acesso a educação formação inclusiva e de qualidade (...)</b>	São dois os domínios de complementaridade entre PRR e PDQI no contexto de intervenção deste OE. O primeiro, refere-se ao apoio ao investimento para capacitação das estruturas de ensino formação profissional (equipamentos e requalificação de espaços). Esta complementaridade é essencial à qualificação do sistema de educação e formação, há muito carente de investimento que permite reforçar a sua capacidade tecnológica e infraestrutural. Tem sido crescente a dificuldade dos FEEI responderem a esta necessidade e, nesta medida, a ótica de investimento assumida no PRR representa uma complementaridade de âmbito da despesa que afigura ter grande potencial. O segundo domínio de complementaridade prende-se com o alargamento e diversificação da oferta do ensino superior através do Impulsos Jovens STEAM e Adultos. Esta aposta promove o reforço da oferta em áreas de grande importância para das resposta à procura de emprego e à modernização da economia portuguesa. Também neste caso a complementaridade estabelecida permite, salvaguardando plenamente a coerência externa entre investimentos, alargar o âmbito da intervenção do PDQI e enriquecer o quadro da política pública.
<b>4 g) ALV, adaptabilidade, transições e mobilidade no emprego (...)</b>	Os investimentos previstos no PRR no domínio da educação de adultos (Incentivo Adultos) são amplamente complementares da intervenção do PDQI nos domínios da qualificação e inclusão. Sobretudo, o PRR cria condições para a adoção de incentivos para uma intervenção de base comunitária e local no contexto da educação de adultos, dando potencial resposta a uma das críticas que recorrentemente era feita à financiamento do FSE no domínio da qualificação de adultos. Este incentivo atribui flexibilidade às estratégias de educação de adultos e promove o alargamento da rede de atores que nele se envolve. A complementaridade nestes termos contribui para enriquecer a política pública apoiada pelos fundos europeus e as próprias condições de eficácia da intervenção do PDQI. No mesmo passo, o Impulso Adultos, promove a diversificação e

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Complementaridades com PRR</b>
	flexibilização da oferta vocacionada para a aprendizagem ao longo da vida ao nível do ensino superior. Esta abordagem contribui para preencher um vazio da oferta de formação contínua para a re(qualificação) de ativos. Em ambos os casos, a complementaridade entre PDQI e PRR é construída por via da adoção de incentivos diferenciados (PRR) que completam um referencial de políticas mais estável que o PDQI colhe.
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Complementaridades com PRR</b>
4 h) 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	A redução das vulnerabilidades sociais é uma das principais áreas trabalhadas na dimensão da resiliência, avaliando-se como forte, as potenciais complementaridades entre PDQI e algumas reformas previstas no PRR, realçando-se as atividades de dinamização da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, da Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021-2025, os Programas integrados de apoio a comunidade desfavorecidas em áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, agenda de promoção do trabalho digno e o combate à desigualdade entre homens e mulheres, por exemplo.
4 k) 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	Considera-se que existe uma forte complementaridade entre as medidas previstas para este OE, sobretudo as relativas à qualificação, alargamento e reforço e inovação das respostas sociais (logo, dos vários serviços associados ao trabalho com grupos vulneráveis) nas áreas: i) da saúde (sobretudo nos cuidados de saúde primários e da saúde mental), ii) social (nomeadamente nova geração e equipamentos e respostas sociais), iii) qualificações e competências (com a modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional) e, iv) também relativamente à necessidade de garantir o acesso à habitação condigna (com o programa de apoio de acesso à habitação, o parque público de habitação a custos acessíveis e o programa Acessibilidades 360°), para dar alguns exemplos
4 m) Combater a privação material através da distribuição de alimentos e/ou de assistência material de base às pessoas mais carenciadas, incluindo crianças, e adotar medidas de acompanhamento que apoiem a sua inclusão social (alínea m) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento do FSE+[1])	--

236. Há um forte potencial de alavancagem das medidas propostas, resultado da coerência da proposta face aos objetivos e planos traçados no PRR. Esta alavancagem é transversal aos vários OE e poder-se-ia mesmo dizer que existe uma complementaridade que vincula o sucesso do PDQI à boa execução do PRR.

237. Na relação entre o PDQI e os Programas Regionais, evidencia-se o esforço de focar nesse plano as medidas mais territorializadas, o que representará um desafio de articulação interinstitucional em sede de regulamentação. A tabela seguinte procurar mapear algumas das articulações evidentes entre o PDQI, os Programas Operacionais Regionais, o Plano de Recuperação e Resiliência e outros instrumentos estratégicos e de programação.

Tabela 19: Análise da coerência externa do PDQI (cont.)

OE FSE+	Medidas FSE+	Programas Regionais	Plano de Recuperação e Resiliência	Outros
OE4a)	Estágios profissionais Apoios à contratação; Estruturas locais de apoio ao emprego  Capacitação dos parceiros sociais com assento na CPCS	Apoios à mobilidade para o interior CO3SO Emprego nas diferentes modalidades (Apoios à criação do próprio emprego do micro empreendedorismo)	Agenda de promoção do trabalho digno compromisso emprego sustentável (apoios à contratação PT2030) Capacitação, digitalização e interoperabilidade e cibersegurança Serviços públicos digitais; Portal Digital Único;	complementaridades em torno dos NEET (OE 4f) e g)
OE4c)	Medidas promotoras da conciliação e igualdade de género nas entidades empregadoras Melhoria do acesso a serviços de apoio à família  Sistemas de planeamento e organização do tempo de trabalho flexível;  Capacitação profissional e pessoal de mulheres em profissões informais e precárias; Prevenção e correção do GAP Salarial  Projetos em parceria no sistema educativo STEAM e TIC  Melhoria e aquisição de competências e qualificações digitais, básicas e avançadas, por mulheres	Empreendedorismo feminino	Reforma “Combate à desigualdade entre homens e mulheres”; Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais (creches) Paridade nos cargos de decisão; Reforma para a educação digital; majoração de apoios Compromisso emprego Sustentável para o sexo sub-representado no setor; regras Impulso jovens STEAM; Reforma “Combate à desigualdade entre homens e mulheres”; Qualificações e Competências	OE (ENIND 2018-2030);gratuidade das creches



OE FSE+	Medidas FSE+	Programas Regionais	Plano de Recuperação e Resiliência	Outros
PDQI OE 4f)	Cursos profissionais Cursos de aprendizagem Apoio à formação avançada (bolsas PhD) Reforço dos Serviços de Psicologia e Orientação Promoção da cultura científica	CTeSP Cursos Superiores de Curta Duração	Reforma do ensino e formação profissional; reforma para a educação digital; Jovens STEAM; Reforma da cooperação entre ensino superior e administração pública e empresas; reforço da rede clubes ciência Viva e Rede de escolas Ciência Viva	OE Erasmus +
PDQI OE4g)	Formações modulares certificadas Vida ativa Cursos de Especialização Tecnológica (CET) Centros qualifica SANQ Formação contínua de docentes, formadores, tutores FcT e outros; Formação de profissionais do setor da saúde		Qualificação de adultos e ALV(RAA); Acelerador Qualifica (complementar, por apoio aos participantes); "incentivo adultos"	OE (lisboa & Algarve)
PDQI OE 4h)	Cursos de Educação-formação de jovens (básico, ISCED 2 e QNQ) Cursos EFA Qualificação de PCDI Ações do MSE (inclui programas de apoio ao trabalho socialmente necessário e ações de apoio à (re)integração no MT de grupos desfavorecidos) Inserção de pessoas ciganas PLNM para adultos	Cultura para todos Apoio às pessoas em situação de sem abrigo Projetos inovadores de âmbito territorial/experimentais de âmbito social; apoio a mediadores municipais "com vista à integração da comunidade imigrante e cigana, a promoção da longevidade atendendo à referência territorial); apoio à não institucionalização e vida autónoma para PCD, incluindo transição para a vida ativa, serviços e produtos para PCD"	"incentivo adultos"; projetos locais promotores de qualificações de nível B1/B2/B3; Plano nacional de alojamento urgente e temporário"; Reforma da Estratégia nacional para a inclusão das PCD (inclusão no MT); Contratualização de Programas Integrados de Apoio às Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas; Nova Geração de Equipamentos e Respostas; Promoção de acessibilidades para PCD; Contratualização de Programas Integrados	Erasmus + FAMI OE (lisboa & Algarve)

OE FSE+	Medidas FSE+	Programas Regionais	Plano de Recuperação e Resiliência	Outros
	<p>Capacitação de públicos estratégicos</p> <p>Apoio financeiro e técnico a IPSS de imigrantes</p> <p>Sensibilização e campanhas na área da IG, combate à violência de género e racismo e igualdade de oportunidades e ciganos no acesso ao MT</p> <p>Capacitação de parceiros da economia social no CNES</p> <p>Capacitação de agentes e operadores da economia social</p>		<p>de apoio às comunidades desfavorecidas nas áreas metropolitanas; estratégia nacional de combate à pobreza; Nova geração de equipamentos e respostas; Plano Nacional de Literacia de Adultos;</p>	
<p><b>PDQI OE 4k)</b></p>	<p>Apoio a estudantes do ensino superior (bolsas a alunos carenciados)</p> <p>Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (21/23) TEIP</p> <hr/> <p>Ações no âmbito do Plano de Ação para o Envelhecimento Ativo e Saudável</p>	<p>Programas Intermunicipais de combate ao insucesso escolar</p> <p>Projetos de inovação social</p>	<p>Reforma Sistema Universal de Apoio à Vida Ativa e Saudável; Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais; Acessibilidades 360.º e Plataforma +Acesso; Investimento Transição digital na Educação; Reforma do ensino e da formação profissional; Investimento Jovens STEAM; Reforma da cooperação entre Ensino Superior e Administração Pública e empresas; Reforma Estratégia Nacional para a Inclusão das PCDI; Nova geração de</p>	<p>OE (lisboa &amp; Algarve)</p>

OE FSE+	Medidas FSE+	Programas Regionais	Plano de Recuperação e Resiliência	Outros
	<p>Modelo de apoio à vida ativa independente</p> <p>Centros de atendimento (CNAIM)/estruturas de apoio especializado a migrantes</p> <p>Qualificação e especialização do Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância</p> <p>Qualificação e especialização da intervenção técnica e metodológica destinada a PCDI</p> <p>Qualificação CPCJ</p> <p>Instrumentos de apoio e proteção às vítimas</p> <p>Apoio técnico e financeiro a ONG's que atuam na área da igualdade e não discriminação</p> <p>Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)</p> <p>Programa Escolhas</p>		<p>equipamentos e respostas sociais; Contratualização de Programas Integrados de Apoio às Comunidades Desfavorecidas nas Áreas Metropolitanas.</p>	
<p><b>PDQI OE 4 m)</b></p>	<p>Aquisição e distribuição direta de produtos alimentares e material de base</p> <p>Fornecimento de produtos alimentares e material de base por utilização de cartões eletrónicos</p> <p>Medidas de acompanhamento</p>		<p>Estratégia Nacional de combate à pobreza"</p>	<p>Cantinas sociais</p>

## QA3 – A teoria da programação é credível e explícita a forma como se espera que o Programa contribua para os resultados e impactos previstos?

238. A resposta a esta questão de avaliação pressupõe saber se a lógica de intervenção do programa é clara e bem articulada (subquestão 3.1) e se a mesma é credível, sendo robustos os elos de ligação causal entre os resultados esperados e impactos esperados (subquestão 3.2). Como resulta do enunciado das duas subquestões em causa, elas estão amplamente interligadas. A resposta a estes tópicos constitui, nessa medida, um exercício integrado que pressupõe a esquematização das relações que se estabelecem entre os vários elos da cadeia de programação. Concretizá-lo requer que a programação esteja estabilizada e o seu enunciado completo. Ora, esse não será um pressuposto assegurado na medida em que o exercício de programação se encontra em curso, estando ainda o Programa por estabilizar. Com efeito, a documentação disponibilizada à equipa de avaliação corresponde a propostas de trabalho por finalizar.

239. Nessa medida, a resposta a esta questão é insuscetível de ser cumprida de forma final neste passo do percurso de avaliação ex ante. Contudo, a abordagem à lógica da programação, ainda que preliminar, afigura-se útil para apoiar o exercício de programação em curso e é nessa perspetiva que deve ser entendido o esforço desenvolvido pela equipa de avaliação.

240. Nesta fase, o exercício realizado procura, sobretudo, construir as sínteses gráficas do quadro lógico da programação, apoiando-se para o efeito no documento preliminar do texto do programa e no ficheiro que identifica de modo provisório os indicadores de realização e resultado a considerar. Tendo em consideração a abrangência do PDQI, o exercício de interpretação da teoria da programação do Programa é feito por domínio temático (Emprego, Qualificação e Inclusão).

241. A discussão e elaboração que sobre estes exercícios venha a cumprir-se permitirá concluir da viabilidade e utilidade de construir uma leitura mais integrada da teoria da programação. Por ter adotado uma abordagem transversal e estar “diluída” na organização do Programa, torna-se mais difícil caracterizar a teoria da programação para o domínio temático da demografia. O racional estratégico que a equipa de avaliação procurar elaborar neste Relatório para esta componente poderá vir a permitir desenvolver uma abordagem idêntica para esta componente em momentos futuros de reporte.

242. Nesta fase, as sínteses gráficas apresentadas permitirão apoiar as reuniões de trabalho a realizar com os diversos interlocutores setoriais, bem como com a equipa de acompanhamento do estudo e, desse modo, ajudar na identificação do racional programático do Programa e no exercício de programação em curso. Esse será o principal contributo a alcançar com a sua inclusão nesta fase inicial de reporte. A análise das sínteses gráficas elaboradas permite, contudo, avançar com um conjunto de sublinhados que em seguida sinteticamente se referem.

243. Como ponto de partida deverá considerar-se que os problemas e desafios identificados correspondem a uma visão abrangente, mas não completa dos problemas e desafios explicitados no diagnóstico sintético realizado. As sínteses gráficas convocam os problemas e desafios que de forma mais explícita são referenciados no enunciado do Programa.

244. Globalmente, os problemas enunciados têm tradução nos objetivos específicos (com formulação bastante ampla) e na natureza das medidas contempladas, sendo que a adequação da resposta não é suficientemente validada por esta convergência “temática” pressupondo a necessidade de verificar o perfil das realizações e resultados. Essa articulação sugere ser mais frágil:

- no domínio do emprego no que se refere ao potencial das medidas consideradas para a desigualdade de género (no acesso e no rendimento) e na resposta aos desafios da transformação do emprego (novas formas de trabalho; novos conteúdos);

- no domínio da qualificação, os objetivos de resposta aos jovens NEET e de qualidade das respostas surgem como dimensões em que o canal de relação entre problemas, objetivos e medidas é menos claro (ainda que implícito);
- no domínio da inclusão o enunciado não sugere a existência de omissão de cobertura de problemas em objetivos e destes em medidas, mas, sobretudo, de dispersão do número de medidas que limita a capacidade de aclarar os canais de produção de resultados e impactos.

245. A tentativa de explicitar as teorias da programação permite evidenciar como principal desafio da programação a cadeia de relação entre realizações e resultados e, conseqüentemente, entre estes e impactos. Globalmente, as realizações previstas são resumidas a indicadores de participação nas medidas ou de número de projetos apoiados o que limita a capacidade de substanciar o contributo das medidas neste passo intermédio (Cf. Resposta à questão de avaliação 5). Isto é particularmente mais pertinente quando estão em causa projetos que devem ser capazes de concretizar realizações relevantes para a programação. Do mesmo modo, os indicadores de resultado têm limitada capacidade de traduzir os ganhos esperados com as realizações previstas e refletem de forma muito incompleta o âmbito das intervenções. Convocam-se alguns exemplos:

- assegurar a “empregabilidade após seis meses” como previsto num dos indicadores de resultado considerados reflete pouco sobre a dimensão de resposta à precariedade;
- reconhecer a importância da estrutura de atendimento local constitui uma apreciação imprecisa sobre o contributo destas para a eficácia na intermediação da política de emprego;
- os indicadores previstos no domínio da qualificação não expressam, por exemplo, resultados no domínio da resposta aos jovens NEET, nem os ganhos na promoção da adaptabilidade dos ativos aos novos desafios do emprego;
- o indicador “pessoas ciganas integradas no mercado de trabalho” mede uma realidade parcelar do trabalho a desenvolver para minorias e grupos vulneráveis, contudo, reconhecemos a dificuldade de poder identificar especificamente grupos vulneráveis, em virtude das limitações impostas à recolha de dados individualizados que especifiquem características potencialmente discriminatórias<sup>33</sup>;
- o domínio do envelhecimento ativo está omitido no leque de indicadores de resultado previstos.

246. De referir, por fim, que a transversalidade da abordagem no domínio da demografia não tem tradução na sistematização dessa lógica transversal no contexto da programação e, nessa medida, dificulta a identificação de medidas, realizações e resultados que permitam situar o racional da programação. A equipa de avaliação procura propor uma leitura do racional estratégico subjacente a esta aposta (ver subquestões 1.1; 1.2 e 1.3) e espera poder apoiar, desse modo, a explicitar o racional implícito à programação.

247. Estes são apenas alguns exemplos que procuram ilustrar a utilidade de a programação reforçar a consistência da articulação da cadeia de produção de resultados e impactos esperados. Naturalmente, a explicitação dos mecanismos implícitos a esta relação depende, em grande medida, do formato final que esta venha a assumir. Da documentação recebida resulta o entendimento de que o mapeamento de realizações e resultados é um exercício ainda em curso e que, nessa medida, o pronunciamento sobre a consistência do exercício é algo extemporâneo. Ele releva, sobretudo, para apoiar esse trabalho e a interlocução da equipa de avaliação com a equipa responsável pela programação.

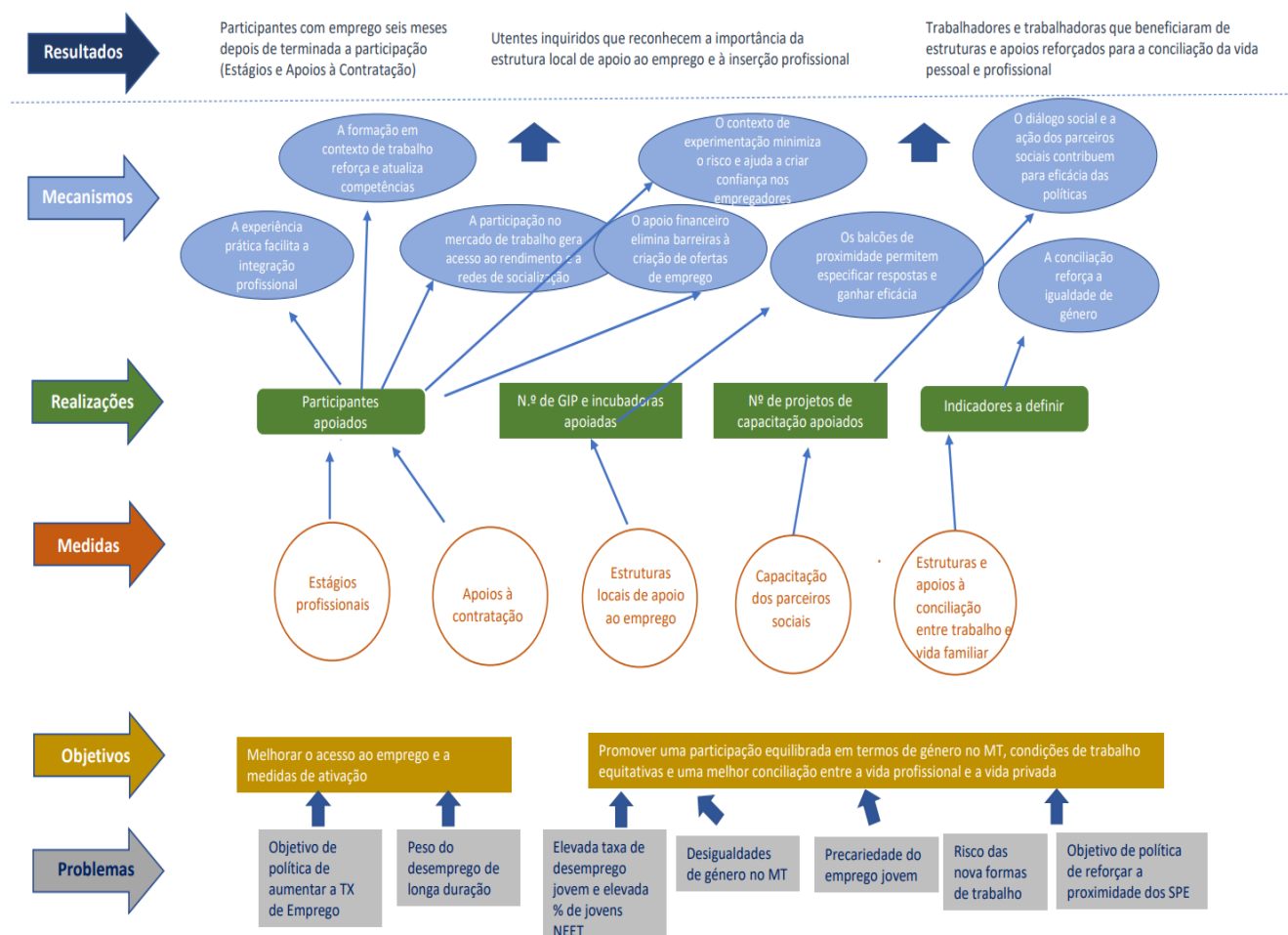
248. As figuras seguintes sintetizam o exercício preliminar de caracterização das teorias da programação do PDQI.

---

<sup>33</sup> A Comunidade cigana estando abrangida especificamente pela Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas tem sido visada em instrumentos de monitorização específicos.

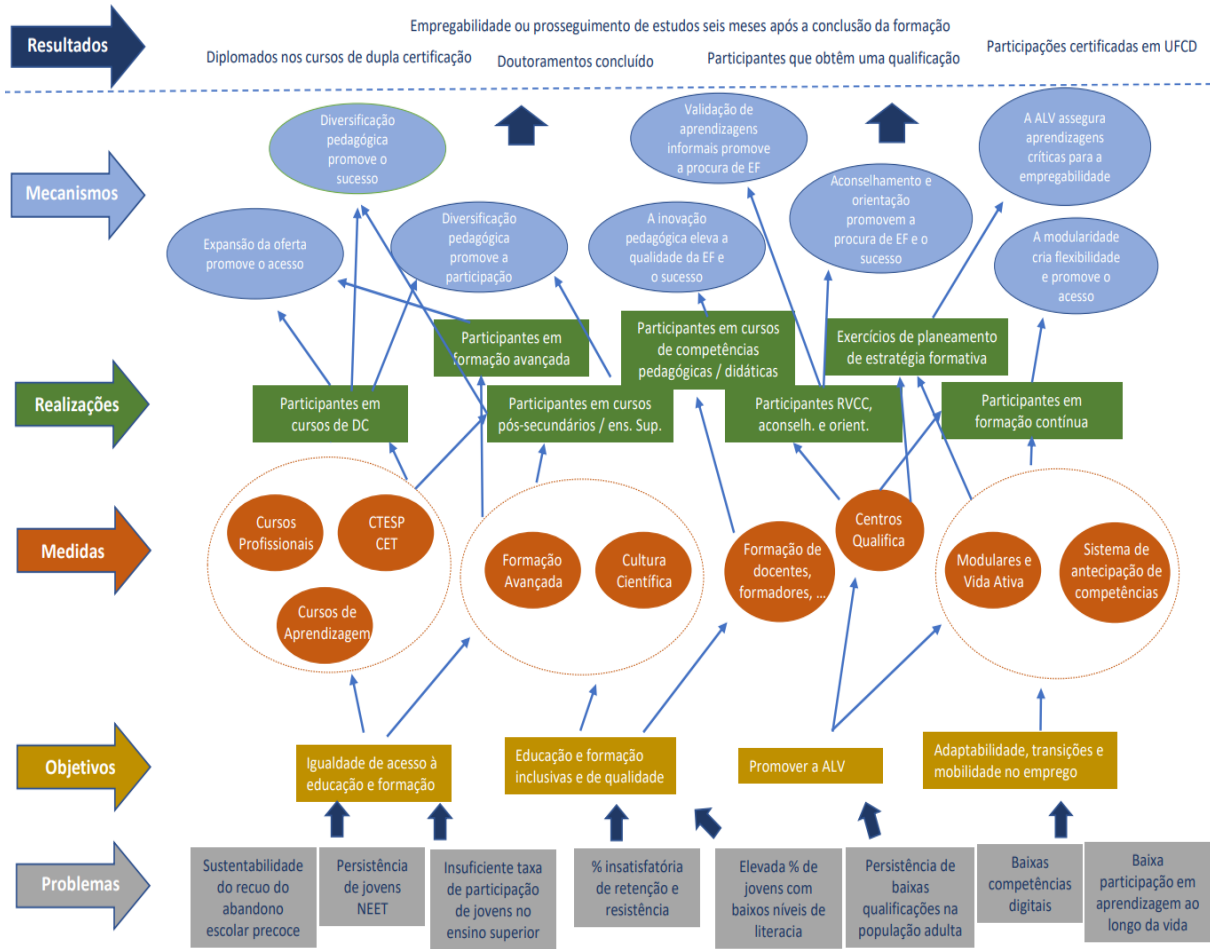
# Emprego

Figura 2: Teoria da Programação para o domínio do Emprego



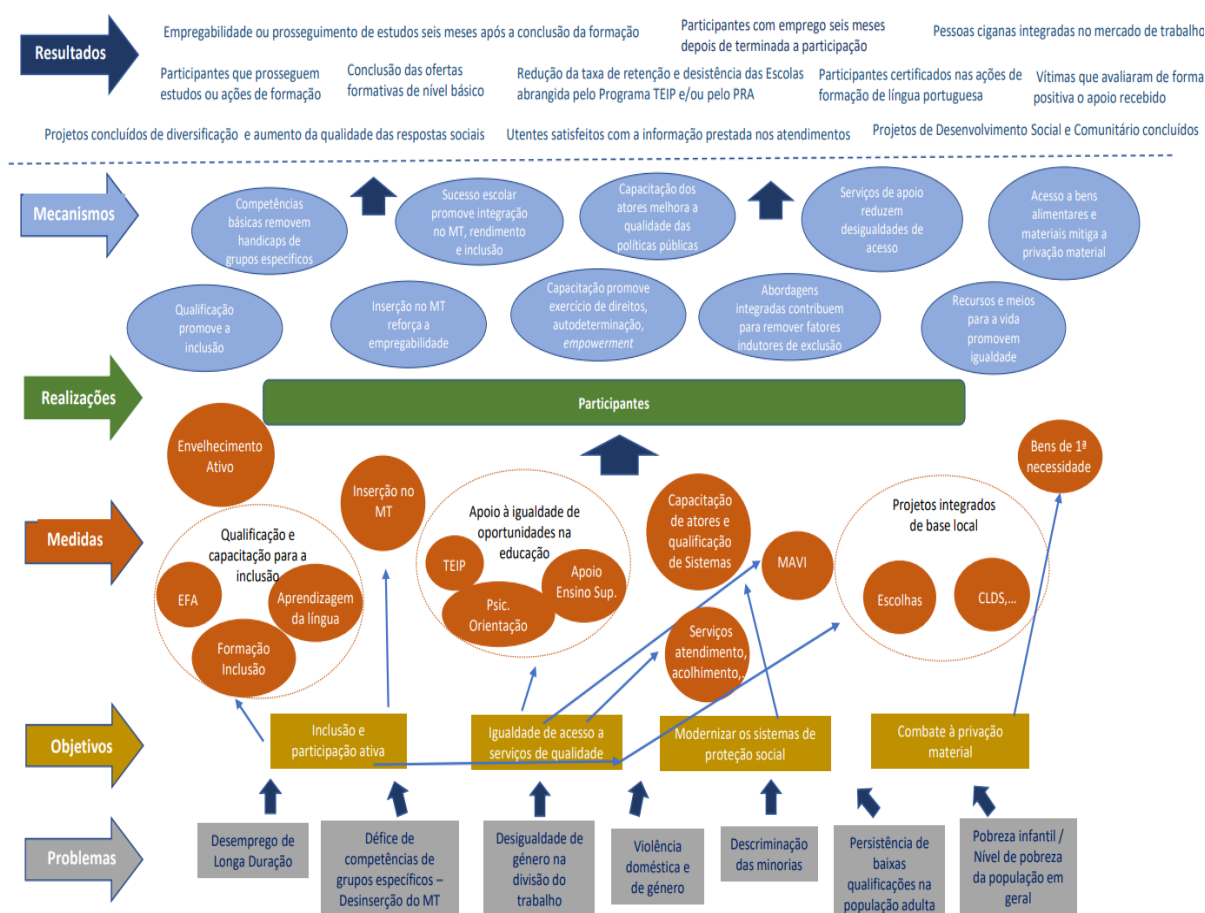
# Qualificações

Figura 3: Teoria da Programação para o domínio das Qualificações



## Inclusão

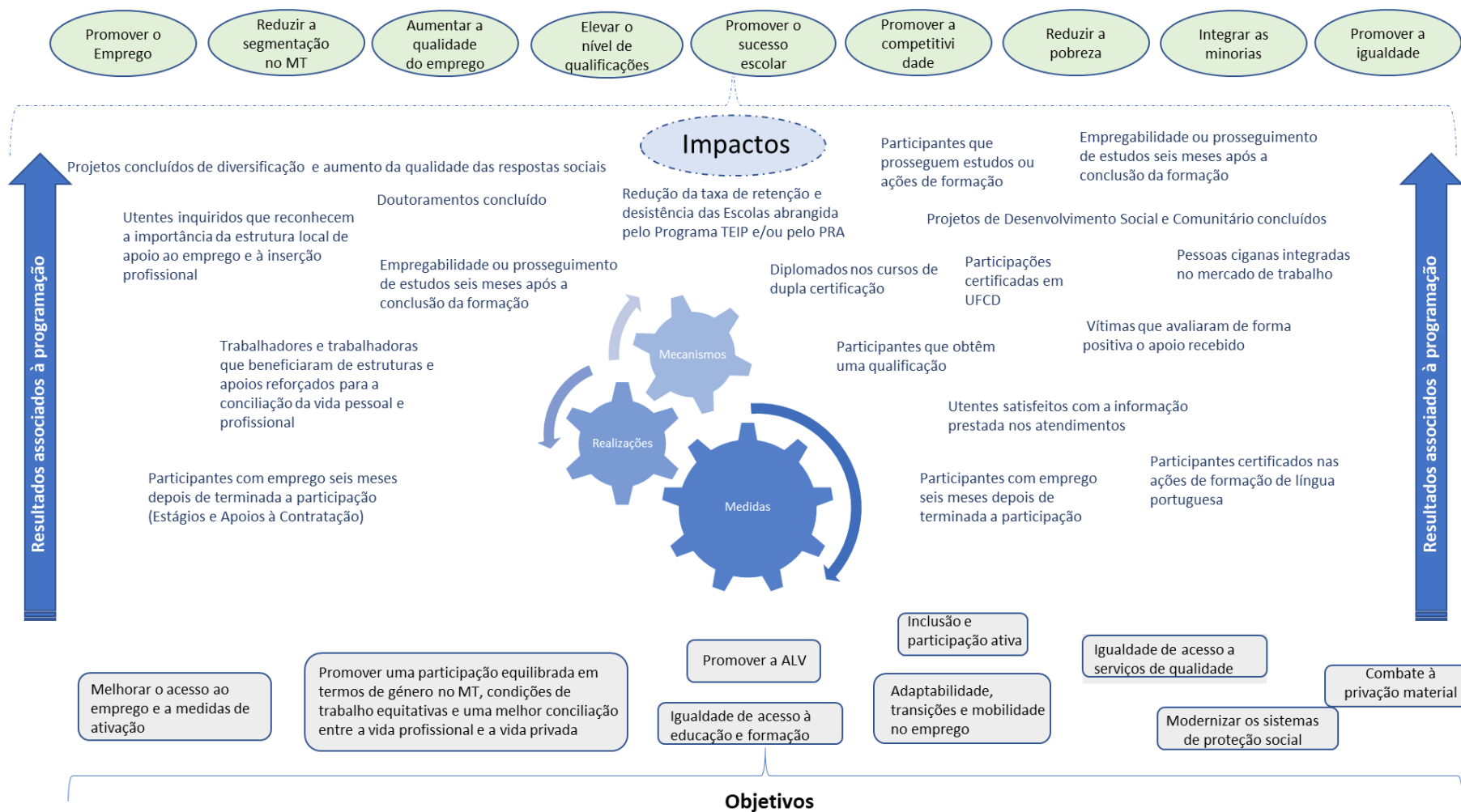
Figura 4: Teoria da Programação para o domínio da Inclusão Social



249. A construção de uma perspetiva integrada da TdP é ensaiada na figura seguinte em que se procura esquematizar a articulação entre objetivos, resultados e impactos. Os objetivos e resultados correspondem a uma leitura mais formal do incluído no texto do programa. O enunciado de impactos, por ausência de maior formalização no PDQI, constituiu uma tentativa da equipa de avaliação de alongar a formalização da cadeia de programação, identificando os grandes domínios de objetivo e de resultado de médio prazo do Programa. Este ensaio acaba por reforçar a leitura feita a partir das cadeias de programação mais segmentadas, ou seja, de que existe um défice de explicitação do modo como se perspetiva a contribuição do Programa para os grandes objetivos e metas de política a que visa responder. Uma forma complementar de validar a teoria da programação passa por recuperar elementos de avaliação das medidas abrangidas na execução que tenham tido ao longo do tempo. De algum modo, essa avaliação constitui um teste à pertinência, coerência e eficácia das medidas, permitindo construir em contexto Ex ante um contraponto resultante do percurso Ex post. No caso do PDQI esse exercício é ainda mais interessante na medida em que, por um lado, muitas das medidas são pré-existent e tem um percurso longo, e que, por outro lado, existe um significativo número de exercícios de avaliação que sobre elas incidiram. É essa análise que se promove no ponto seguinte do relatório, consolidando a leitura acima apresentada.



Figura 5: Teoria da Programação para o PDQI



## Revisão de Algumas Avaliações Relevantes

250. O presente capítulo decorre da análise de nove relatórios de um conjunto de sete intervenções financiadas pelos FEEI cujos temas relevam para o PDQI. Trata-se, nomeadamente, dos seguintes relatórios, dos quais indicamos as entidades responsáveis pela sua produção:

- Avaliação do impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), IESE, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e Improve Consult;
- Avaliação intercalar do Modelo de Apoio à Vida Independente, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa;
- Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos - empregados, EYParthenon;
- Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos – desempregados, EYParthenon;
- Evaluation of the Higher Education Grant System for less privileged students in Portugal, Joint Research Centre;
- Avaliação do contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para a formação avançada /IESE, Improve Consult e PPLConsult;
- ESF supporting youth in Portugal. CIE of vocational training and traineeships ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Universidade do Porto e AD&C;
- Avaliação do contributo do PT2020 para a promoção do sucesso educativo, redução do abandono escolar precoce e empregabilidade dos jovens, IESE, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, PPLConsult;
- Avaliação do impacto da Iniciativa Emprego Jovem, IESE e PPLConsult.

251. O objetivo não consiste em realizar qualquer avaliação suplementar desses programas, nem em analisar as metodologias em que se basearam as avaliações, nem tão pouco no julgamento da qualidade geral dos trabalhos de que estes relatórios são um dos produtos. Trata-se de verificar, em traços muito largos, as conclusões a que chegaram sobre (i) a pertinência das medidas avaliadas; (ii) a sua coerência interna e externa; (iii) a eficácia das intervenções.

252. Este exercício revela-se importante para sistematizar alguma informação suplementar acerca da necessidade de continuar a suportar as medidas desenvolvidas no âmbito dos programas avaliados e eventualmente chamar a atenção para as sugestões de correção que possam ter sido feitas. Este exercício é tanto mais útil quanto é certo que, em todos os casos em que o tema é explicitamente abordado, o Valor Acrescentado Europeu foi sempre considerado muito elevado, dependendo dos FEEI a manutenção dos contributos que as medidas dão à resolução dos problemas que visam combater.

253. Por comodidade expositiva, apresentaremos os resultados da nossa leitura relatório a relatório, sem qualquer preocupação com a ordem em que são aqui referidos.

### Avaliação do impacto dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)

254. Os CLDS são os herdeiros da mais antiga forma de abordagem política explícita aos problemas da pobreza em Portugal. Essa abordagem, marcada pela aproximação territorial, multidimensional e suportada em parcerias é muito **pertinente**, dado que não apenas a pobreza existe no território e o seu combate carece de políticas de proximidade, como o território pode ser fator de produção e reprodução de pobreza, tal como pode produzir recursos para a saída da pobreza. Além disso, a abordagem é pertinente também porque os problemas são multidimensionais (por isso se compreende mal a exclusão de um eixo para a informação e acessibilidades a partir de determinada altura) e porque para construir respostas adequadas precisa de mobilizar as competências específicas de diversos parceiros.

255. No que toda à **coerência externa**, os CLDS funcionam como alavancas da Rede Social, um programa de grande relevo na operacionalização de um vasto conjunto de respostas e equipamentos sociais, o que torna sistémico o seu impacto. Partem dos diagnósticos e dos planos da Rede Social concelhia para definir o seu próprio plano de trabalho. Porém, encontra aí uma grande limitação formal: de todas as necessidades elencadas nesses instrumentos, os CLDS limitam-se a agir no domínio de três eixos obrigatórios: emprego, formação, qualificação; intervenção familiar e parental, capacitação das comunidades e das instituições locais. Assim se perde uma boa parte das vantagens da intervenção territorial. Não é coerente deixar de lado dimensões que, localmente, podem ser prioritárias e trabalhar noutras que podem não ser tão decisivas, tais como apoios na saúde. Por isso, mas também por razões organizativas (nomeadamente o perfil dos promotores), os projetos, demasiadas vezes, adotam uma lógica apenas de apoio à família, numa ótica assistencial. Em síntese, os três eixos podem, em teoria, ser **internamente coerentes** entre si, mas a sua obrigatoriedade e exclusividade não é coerente em relação aos diagnósticos locais.

256. Os CLDS apresentam-se ainda como possuidores de forte complementaridade em relação a outras políticas e intervenções, como o RSI e os serviços locais de emprego, não apenas porque as complementa, mas também porque lhes propicia condições de sucesso.

257. A **eficácia** do programa é limitada por outros dois fatores: a duração dos projetos é claramente insuficiente para atacar os problemas, e os meios são muito insuficientes, dado que a distribuição dos investimentos é dispersa, em vez de se concentrar em territórios mais problemáticos. Acresce que após o termo dos projetos as suas atividades tendem a desaparecer e as equipas a não ficar integradas nas instituições locais.

258. As atividades previstas foram, em geral, bem executadas, mas o seu impacto foi limitado pelos problemas de conceção referidos. Aliás, a promoção dos CLDS foi em geral atribuída aos parceiros com mais experiência e capacidade para executar programas apoiados pelos FEEI. Mas os resultados expressam-se mais nos objetivos ligados à intervenção familiar e à mudança de atitudes e disposições, e menos nas condições materiais de vida dos destinatários.

259. Em resumo, os CLDS são uma política importante, mas poderiam beneficiar muito de uma revisão programática, no sentido de concentrar recursos em territórios mais selecionados, durante mais tempo, onde se executem projetos que obedeçam sobretudo aos diagnósticos locais, com menos rigidez dos eixos obrigatórios.

### **Avaliação intercalar do Modelo de Apoio à Vida Independente**

260. O Modelo de Apoio à Vida Independente é uma política inovadora orientada para a autonomia e a participação de pessoas com deficiência e incapacidade, que consiste na criação de uma rede de Centros de Apoio à Vida Independente (CAVI), com uma estrutura minimalista, que contratam, formam e remuneram assistentes pessoais que, seguidamente, as pessoas participantes no programa escolhem para as apoiarem em diversas atividades padronizadas, de acordo com um contrato estabelecido entre a pessoa e o CAVI.

261. A deficiência pode conduzir à negação dos direitos de cidadania mais básicos, como os que respeitam à independência pessoal, à institucionalização, à exclusão do trabalho, da educação, do lazer, da participação social, cultural e política, sempre que se levantem barreiras na sociedade e nas suas instituições. O apoio de um assistente pessoal promove, pelo contrário, a autonomia, a integração na comunidade e a acessibilidade a essas instituições. Por isso, o MAVI é uma política de grande **pertinência**, promotora da coesão social, de combate à pobreza e à exclusão social.

262. O MAVI apresenta-se de forma muito **coerente** em relação a outras medidas que prosseguem os mesmos fins segundo a mesma lógica do *empowerment* e da autonomia, como a Intervenção precoce, a Escola Inclusiva, os apoios à qualificação e ao emprego, as prestações sociais, acessibilidades,

majorações fiscais e, em parte, o apoio domiciliário. Pelo contrário, opõe-se a outras medidas de política como as escolas especiais, os CAO/CACI, lares residenciais e ao modelo atual da legislação que enquadra os apartamentos de autonomização.

263. O modelo organizativo (nomeadamente no que respeita ao papel dos CAVI) revela-se adequado em relação às expectativas e apreciações dos beneficiários.

264. As alterações sugeridas vão todas no sentido de alargar a execução: abranger mais pessoas, em mais regiões, aumentar o número de horas de assistência pessoal e diversificar as atividades pessoais apoiadas e cobrir lacunas resultantes de férias, feriados e folgas e situações semelhantes. Também se refere a necessidade de rever a remuneração dos assistentes pessoais e de regular a profissão por via do Catálogo Nacional de Qualificações.

265. Quanto à **eficácia**, a avaliação concluiu que a medida produziu um forte impacto na qualidade de vida dos beneficiários e dos seus familiares (antigos cuidadores), com repercussões a diversos níveis, incluindo o acesso ao trabalho, ao lazer e aos serviços, de forma autodeterminada e no bem-estar psicológico, físico e social (autodeterminação). As expectativas e ambições mudaram claramente de registo, para melhor.

266. Além disso, a política e os seus fundamentos têm um elevado potencial de expansão, não apenas a um maior número de beneficiários (perto de 1.000 atualmente), mas também a outras categorias de cidadãos, como as pessoas idosas, sendo aliás bastante mais eficiente do que as respostas que implicam a institucionalização. Também a progressiva construção de uma nova profissão (que pode agregar figuras como a do assistente pessoal e a do mediador) que será uma peça chave no progresso das políticas de inclusão, é um resultado relevante.

267. Onde o impacto é menos evidente, ou mesmo inexistente, é na vontade das IPSS promotoras que também gerem respostas de dependência as substituírem por esta nova geração de políticas sociais.

### **Avaliação do contributo do PT2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos - empregados**

268. As medidas avaliadas incluem os Centros Qualifica (incluindo os processos de RVCC e a orientação); os cursos EFA; a formação-ação para PME; a formação autónoma; a Formação Modular Certificada para empregados e desempregados; a Formação para a Inovação Empresarial; a Qualificação e Internacionalização de PME individuais. Estas medidas dirigem-se tanto à procura individual como a incentivar as empresas para a qualificação.

269. A **pertinência** é clara: há muito que o défice de qualificações da população ativa e a fraca participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida (indicadores que têm melhorado) é reconhecida como um dos principais obstáculos à produtividade da economia e à modernização social do país. Esse défice atinge os trabalhadores e, ainda mais, os empregadores.

270. As medidas são teoricamente **coerentes** entre si, **mas** os baixos níveis de execução, atribuídos à desvalorização da formação por parte das empresas e do mercado de emprego, às dificuldades de conciliação entre a frequência das ações e a vida familiar e pessoal, à carga burocrática que envolve o acesso ao financiamento e o escasso conhecimento dos apoios existentes, indicam que falta algum elemento para, pelo menos, recuperar os níveis de participação atingidos no final da primeira década do século XXI.

271. No plano da **eficácia**, as diferentes medidas dirigidas à melhoria das qualificações e acesso à ALV abrangeram 49.862 pessoas, ao passo que as medidas dirigidas à adaptação à mudança abrangeram 675.093, das quais 567.844 em ações de curta duração (formações modulares certificadas). As outras medidas para a adaptação registaram 13.214 participações na formação autónoma, 32.677 na formação para a inovação e 41.997 na formação para PME. Na área do acesso

à ALV registaram-se 48.572 participações nos Centros Qualifica e 1.290 em cursos EFA. Assim, 96% das participações registaram-se em ações de duração inferior a 6 meses e 67% inferiores a 1 mês.

272. Os trabalhadores de muito baixas qualificações persistem como o grupo menos abrangido, com uma resposta limitada à resposta EFA, o que justifica a necessidade de se pensar num modelo de ações mais adequadas a este segmento.

273. No conjunto, apesar de níveis de execução que se consideram baixos, registou-se um pequeno impacto positivo na taxa de desemprego, uma redução do subemprego e na taxa de emprego. Houve também um contributo limitado para a meta de participação em ações de ALV.

274. Existe uma “forte relação causa-efeito entre a participação nas ações apoiadas e o aumento da empregabilidade dos trabalhadores” (capacidade de manter um emprego quatro vezes superior). A produtividade do trabalho cresce 3 pp. e a rentabilidade do ativo cresce 3 pp. no ano seguinte ao da participação, o que representa vantagens também para as empresas. Porém, não se verificou qualquer relação de causa-efeito na progressão dos salários. O impacto nas certificações escolares e na certificação é forte, principalmente entre os maiores de 55 anos e possuidores, à partida, do 1º e do 2º CEB.

### **Avaliação do contributo do PT 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos – desempregados**

275. Também neste caso os Centros Qualifica e os cursos EFA entram no leque de medidas avaliadas, as Formações Modulares e o Programa Vida Ativa para desempregados, bem como a Formação Modular para DLD e Vida Ativa para DLD.

276. Estas medidas são obviamente **pertinentes** para o combate ao desemprego e ao DLD, um problema sério quer do ponto de vista das pessoas, quer dos sistemas de emprego, a economia e a sociedade.

277. A diferenciação das medidas é **coerente** em relação à diversidade das situações que se encontram entre os desempregados e os DLD. Alguns desempregados carecem de intervenções estruturadas para regressar ao mercado, os desempregados há menos tempo tendem a precisar apenas de ações específicas de apoio, enquanto os DLD muitas vezes requerem intervenções mais longas (e dispendiosas) que trabalhem sobre os diversos domínios de competências.

278. No que concerne a **eficácia**, o PT2020 contribuiu para o aumento da qualificação dos adultos desempregados, assim facilitando a sua empregabilidade e o regresso ao emprego. Foram mais de 500.000 as formações de curta duração para desempregados e 360.000 as ações para DLD promovidas. Registaram-se mais de 89.000 participações nos Centros Qualifica e 27.000 inscritos em cursos EFA.

279. Em 2019 estava-se muito abaixo das metas para 2023 (as quais já tinham sido revistas em baixa), facto atribuído à diminuição do desemprego, sobretudo no caso das ações de maior duração (EFA), e ao atraso na execução do PO.

280. Dos 200.000 participantes que concluíram pelo menos uma das suas participações, um ano após a conclusão, cerca de metade trabalharam pelo menos um dia e 35% trabalharam todo o ano. Os efeitos foram muito positivos na empregabilidade. Os cursos EFA e as ações Vida Ativa e Vida Ativa para DLD têm efeitos positivos a curto/médio prazo (até 3 anos após a conclusão), enquanto as Formações Modulares Certificadas concentram os efeitos no curto prazo (1 ano após a conclusão da formação).

281. O efeito é maior nas regiões de convergência e mais reduzido em Lisboa e no Algarve. Também neste caso não há efeitos no valor dos salários. Os cursos EFA, mais caros porque mais longos, tendem a dar origem a empregos de melhor qualidade.

282. Assinala-se o impacto positivo na taxa de participação em ações de ALV (há uma relação entre a disposição de se envolver nessas ações e as qualificações possuídas), mais relevante à medida que o tempo de desemprego cresce e entre os possuidores do 1º e 2º CEB. É também positivo o impacto nos níveis de escolaridade da população em idade ativa. Também foi positivo o impacto na taxa de desemprego e na taxa de emprego.

283. Tal como aconteceu com os adultos empregados, também entre os desempregados, representações erradas, ou a invisibilidade, sobre a relação entre a formação e os níveis salariais e outras condições de trabalho jogam contra o envolvimento em atividades de qualificação. Foram feitas recomendações que apontam para (i) a aposta em formações ainda mais flexíveis com duração que não seja excessivamente longa, (ii) uma forte orientação da formação para a ação, mas abrangente em termos de conteúdos e tipos de competências (básicas, soft skills, digitais, etc.) e (iii) a revisão dos apoios sociais em contexto de formação, de modo a combater o abandono precoce.

### **Evaluation of the Higher Education Grant System for less privileged students in Portugal**

284. O ensino superior (ES) continua a ser o segmento do sistema da educação em que as desigualdades sociais mais fazem sentir os seus efeitos diretos em termos de acesso e de conclusão de um curso. É, por isso, de toda a **pertinência** que os estudantes oriundos de meios mais desfavorecidos sejam apoiados com bolsas. Aliás, uma mudança recente do ministério que tutela o setor aprofunda o sentido da política de bolsas, reconhecendo o seu valor.

285. Em termos da eficácia, são cerca de **70.000** por ano os estudantes apoiados por ano desde 2011 nas regiões de convergência. A medida tem dado um contributo importante para o cumprimento da meta de ter 40% da população entre os 30 e os 40 anos com um diploma do ES em 2020 (valor que era de 29,2% em 2013).

286. Entre os estudantes do 1º ano as bolsas têm um efeito negativo no dropout (o que é positivo, claro), no alcance de pelo menos 36 créditos anuais e na probabilidade de concluir dentro do tempo previsto para um curso. O efeito de receber as bolsas por 2 ou 3 anos é grande na probabilidade de concluir um curso e de progredir para um ciclo superior.

287. Entre os estudantes do 2º ano, também negativo no dropout, sendo que os que também receberam uma bolsa no 1º ano apresentam menores taxas de dropout, mais probabilidades de obterem 36 créditos/ano e concluírem o curso.

### **Avaliação do contributo dos FEEI para a formação avançada**

288. As medidas avaliadas são as Bolsas de Doutoramento e Pós-doutoramento e os Programas Doutorais. Dada a escassez de doutorados no país, e em particular nas empresas, reforçando a inovação e a produção e incorporação de conhecimento na economia e na sociedade, estas medidas são **pertinentes**. São também **coerentes** em relação aos objetivos de elevação das qualificações na sociedade e no mercado de trabalho, de crescimento e modernização da economia e de aumento da capacidade competitiva nacional. É claro que não basta ter bolsas e apoios para aumentar a produção de doutorados e o seu impacto na sociedade e na economia. Faltarão as redes, a internacionalização, as infraestruturas, o financiamento da investigação em todas as áreas. Mas estas medidas dão o seu contributo, nomeadamente através do seu impacto no emprego científico e da expansão de ativos com doutoramento. Porém, o sistema revela-se incapaz de incorporar recomendações de avaliações anteriores acerca da necessidade de estimular o direcionamento mais expressivo de ativos com doutoramento para contextos não académicos. Nesse aspeto as bolsas tiveram um grande impacto, dado que 58% dos doutorandos foram bolseiros e, destes, 58% foram bolseiros apoiados pelos FEEI (34% do total). As bolsas são determinantes em áreas como as ciências exatas, as ciências naturais,

algumas áreas das engenharias e as ciências agrárias. Sete em cada dez bolseiros são oriundos das regiões de convergência.

289. As bolsas são ainda mais decisivas para os pós-doutoramentos, sendo os FEEI a fonte do respetivo financiamento quase exclusivo, o que reflete a prevalência de empregos precários no setor da investigação científica em Portugal.

290. As bolsas apoiadas pelo programa têm influência na conclusão da Formação Avançada (FA), mas não existem evidências de que influenciem o tempo que demora essa conclusão. Existe predomínio de atribuição de bolsas individuais, com um baixo nível de operacionalização de Programas Doutorais, aspeto que é um ponto fraco quanto à execução do programa.

291. 90% dos bolseiros estão empregados e em programas de pós-doutoramento. 80% desenvolvem atividades de investigação ou docência no Ensino Superior (ES) e apenas 15% em contexto não académico. As bolsas têm um efeito positivo na situação profissional (remuneração e níveis de satisfação).

292. A nível do sistema, o Programa representa um reforço da capacidade das instituições de ES e mais publicações internacionais, mas não tem efeitos ao nível do reconhecimento da propriedade intelectual/industrial nem na capacidade de inovação. As empresas tendem a não reconhecer mais-valia ao conhecimento e não ter capacidade para transformar o conhecimento em inovação e produtividade. Mantém-se, de resto, o défice de interação entre o Sistema de Ciência e Tecnologia Nacional e a envolvente externa.

#### **ESF supporting youth in Portugal. CIE of vocational training and traineeships**

293. Este relatório foca o Programa de Estágios para jovens e a Educação Profissional. Os primeiros são muito **pertinentes** na medida em que são uma ferramenta importante para a transição para o mercado de trabalho e a segunda dado o seu potencial de favorecimento da conclusão do ensino secundário e de qualificação para o mercado de trabalho.

294. As conclusões apontam para a evidência de que os cursos profissionais são **eficazes** e têm impactos positivos nas transições de ano no ensino secundário e na probabilidade de estar empregado depois do secundário (25 pp. maior). O impacto não é tão forte nas variáveis de qualidade do emprego, embora se verifique um acréscimo de €1,00 diário na remuneração, um aumento de 1,6 dias em horas trabalhadas num mês e uma média de um mês a mais em termos de meses trabalhados num ano depois da conclusão do curso.

295. Quanto à eficácia dos estágios, ela é também evidenciada. Depois de 9 a 12 meses sem transitar para um emprego, a probabilidade de um estagiário encontrar um emprego cresce 10 a 20 pp. e o efeito permanece por um longo período (mais de anos).

296. Há diferenças significativas entre homens e mulheres, com desvantagem para estas. Não existem grandes diferenças entre diferentes grupos de estudantes, pelo que se propõe estender o programa a mais trabalhadores sem educação superior.

297. A medida mantém o bom desempenho mesmo em períodos de crise de desemprego.

#### **Avaliação do contributo do PT2020 para a promoção do sucesso educativo, redução do abandono escolar precoce e empregabilidade dos jovens**

298. Esta avaliação focou um conjunto alargado de medidas, nomeadamente os Cursos Profissionais, os cursos do Sistema de Aprendizagem, o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, o Programa TEIP, os PIICIE, os SPO e a Formação de Docentes e outros profissionais do sistema educativo.

299. A **pertinência** deste conjunto de medidas de política assenta na persistência do atraso nos indicadores educativos que se verificavam no início do período em avaliação, embora fosse já visível a recuperação. Tanto no plano dos níveis de escolaridade dos adultos, como no do desempenho escolar dos jovens ao nível da retenção e do abandono escolar precoce (AEP), como no plano dos resultados de estudos internacionais como o PISA, o TIMMS e o PIRLS, exigia-se uma intervenção determinada, dados os efeitos negativos da situação ao nível da produtividade da economia e da cidadania.

300. O desenho das medidas assegura **coerência** entre elas e em relação ao diagnóstico, bem como potencial para combater os fenómenos problemáticos. São também coerentes em relação às principais políticas educativas orientadas para a melhoria do desempenho das escolas e das qualificações dos portugueses. As medidas apoiadas são, aliás, hoje em dia, centrais no sistema educativo.

301. Ao nível da **eficácia**, começa por salientar-se que, por efeito das medidas cofinanciadas, e em particular dos cursos profissionais, do sistema de aprendizagem e dos dois programas de promoção do sucesso escolar (PNPSE e TEIP), as taxas de retenção estão a ficar alinhadas com padrões comuns na Europa, ao passo que o abandono escolar precoce caiu dramaticamente para valores inferiores à média europeia. Os resultados mais recentes dos estudos internacionais sobre as competências dos jovens passaram a estar alinhados com países que antes constituíam referência para o país.

302. O sistema de aprendizagem e, principalmente, os cursos profissionais vieram oferecer ao sistema a diversidade de vias de conclusão do secundário, de acordo com todas as recomendações para o combate ao abandono escolar precoce. O impacto muito positivo dos cursos profissionais na redução do AEP foi evidenciado (afetando principalmente alunos cuja origem social é mais desfavorecida), tal como o impacto igualmente positivo na empregabilidade, comparados esses cursos com os cursos científico-humanísticos. Por causa dessa duplicidade de efeitos, a avaliação sugeriu que no planeamento da rede de oferta educativa a autorização de funcionamento de cursos profissionais não obedecesse apenas a critérios de empregabilidade, mas também de escolarização ao nível secundário. Também se recomendou a ação com vista a tornar os cursos profissionais mais atrativos, através da sua implementação em todas as escolas secundárias, do investimento em infraestruturas e equipamentos e da qualificação do corpo docente, nomeadamente o que está afeto às componentes práticas da educação. A recente medida de modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e da formação profissional incluída no PRR responde em parte a esta recomendação por via do investimento em infraestruturas e da especialização da oferta dos diferentes operadores (públicos e privados).

303. As mudanças nas práticas pedagógicas e organizacionais das escolas promovidas, com poucos meios, pelo PNPSE e pelo TEIP reconfiguraram a relação entre a escola, as famílias e os alunos, baseando a orientação destes últimos para percursos escolares mais prolongados. A este respeito, a avaliação sugere uma reflexão a respeito do papel dos TEIP que, após a expansão que os afastou do foco nas escolas muito problemáticas e onde prevalece a indisciplina em resultado das dinâmicas dos meios em que se inserem, passou a contrastar no volume de recursos recebidos com as escolas do PNPSE sem que seja clara a razão dessa diferença.

304. Os SPO revelam-se como o elo mais fraco, falhando nomeadamente no que seria a sua principal missão, a de orientar e informar os alunos e as suas famílias.

305. Os PIICIE introduziram de facto inovação, por um lado no enriquecimento curricular, na promoção de colaboração entre escolas, na viabilização de projetos com conteúdo educativo, abrindo a sala de aulas e a escola ao meio e, por outro lado, trazendo para o centro das práticas educativas um novo tipo de ator, as autarquias.

306. A formação de docentes deu também um contributo muito importante, porque as transformações foram muitas e exigiram um enorme esforço de adaptação e abertura à mudança, incluindo a aquisição de novas competências, por parte dos profissionais.



### **Avaliação do impacto da Iniciativa Emprego Jovem.**

307. A Iniciativa Emprego Jovem constitui uma iniciativa europeia visando responder à crise de desemprego juvenil e à dimensão que assume o fenómeno dos jovens NEET (not in employment, education, nor training). No caso português envolve as medidas de política ativa de emprego qualificação/educação, estágios profissionais e apoios ao emprego.

308. O problema é **pertinente** e as medidas são **coerentes** em relação ao que se sabe sobre os mecanismos que permitem facilitar o acesso dos jovens ao emprego.

309. Ao nível da **eficácia**, a Iniciativa chegou a um grande número de jovens NEET, com predominância dos mais qualificados. Em contrapartida, os menos qualificados e com perfis de maior vulnerabilidade foram menos abrangidos.

310. Das três medidas, foram eficazes os estágios e os apoios à contratação. 60% dos jovens inquiridos receberam uma oferta de emprego durante ou imediatamente após a participação e 6% optaram por criar o seu próprio emprego (aquém da meta de 2023). A qualificação/educação ficou praticamente sem execução devido a uma reorientação programática.

311. Em cada 10 participantes que concluíram a intervenção, 7 deixaram de ser NEET nas quatro semanas seguintes, principalmente por via do acesso ao mercado de trabalho (6 em 10). É certo que nos primeiros empregos a remuneração tendeu a ser idêntica aos valores das bolsas, mas a participação tendeu a gerar a melhoria da qualidade do emprego ao nível da remuneração e da sustentabilidade (probabilidade de obter emprego até 3 anos após a conclusão da participação). A taxa de desemprego também é menor, ao abranger 10% dos ex-participantes, contra os 18-19% entre os jovens que possuem o ensino secundário ou superior e os 20,3% de média geral. Os estágios mais dispendiosos, para os mais qualificados, não são os mais eficazes em termos de empregabilidade.

312. O programa mostrou-se globalmente capaz de conter o crescimento do desemprego entre os jovens e as medidas funcionaram mesmo em contextos em que ele crescia. Os apoios ao emprego foram particularmente eficazes, incluindo para jovens com qualificações inferiores ao secundário. Por seu turno, os estágios de duração mais curta revelaram-se eficazes para os jovens mais velhos (25-29 anos).

313. Nos apoios ao empreendedorismo o sucesso mostrou-se dependente do perfil dos candidatos, como seria de esperar, e a medida tem o seu lugar no sistema, principalmente se for acompanhada por mecanismos de aconselhamento e acompanhamento dos jovens empreendedores por parte de profissionais mais experientes.

## QA4 – A alocação dos recursos financeiros, humanos e organizacionais do Programa é a mais adequada?

314. O quadro seguinte apresenta a evolução da dotação financeira global aproximada do Fundo Social Europeu entre o PT2020 e o PT2030 (neste caso trata-se do FSE+), permitindo uma comparação global da disponibilidade de financiamento entre os dois ciclos de programação no domínio de intervenção do PQDI. A primeira nota a reter será a de que o patamar de financiamento dos instrumentos de política enquadrados pelo FSE+ se mantém estável apesar de confirmado o esperado recuo nas dotações disponíveis. Com efeito, a dotação global do FSE com a dotação do FEAC (que agora se acolhe no FSE+ e, mais especificamente, no PDQI) recua apenas cerca de 72 milhões de euros num total de 7,7 mil milhões de um ciclo de programação para o outro, correspondendo a um decréscimo de cerca de 1%. Esta leitura é, contudo, insuficiente para avaliarmos o impacto específico sobre os instrumentos de política financiados pelo PDQI. Se o exercício de comparação for feito retirando as dotações afetas às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, que se reforçaram, e a verba dedicada à Assistência Técnica, a dotação FSE afeta ao PDQI e aos PO Regionais reduz-se 513 milhões de euros (cerca de -7%). Este recuo concretiza-se por via, sobretudo, do recuo nas dotações dos PO Regionais do Continente. Assim, embora num contexto de relativa estabilidade do financiamento, o PDQI tem de retirar aos instrumentos de política que financia cerca de 500 milhões de euros, colocando um desafio adicional ao exercício de programação.

Tabela 20: Dotações financeiras

<b>Dotação total FSE (atual PT2020)</b>	<b>7 672 187 497</b>	
POCH Dotação FSE	3 197 424 040	
POISE Dotação FSE	2 217 001 657	
POCI Dotação FSE (exclui REACT) <sup>34</sup>	369 726 228	
FSE POR Norte, Centro, Alentejo	1 087 680 196	
FSE POR Lisboa e Algarve	281 510 386	
FSE PO RA Madeira	151 905 533	
FSE PO RA Açores	366 942 457	
Dotação FEAC (autónoma FSE)	176 946 204	
<b>Dotação FSE + FEAC total</b>	<b>7 849 133 701</b>	
<b>Dotação sem AT FSE (POCH e POISE)</b>	<b>7 759 301 601</b>	
<b>Dotação sem AT e PO RA</b>	<b>7 240 453 611</b>	
		<b>≠ para o PT2020<sup>35</sup></b>
<b>Dotação total FSE+PT2030<sup>36</sup></b>	<b>7 776 520 960</b>	<b>-72 612 741</b>
FSE+PDQI <sup>37</sup>	5 691 329 428	276 903 731

<sup>34</sup> Dotação FSE sem considerar FSE decorrente do REACT EU, no montante de 223 102 593€

<sup>35</sup> A comparação da dotação total entre períodos de programação considera no caso do PT 2020 o valor FSE programado+FEAC, uma vez que esse fundo foi integrado no FSE+ para o PT2030, estando por isso também considerado na dotação total do FSE+ prevista no AP

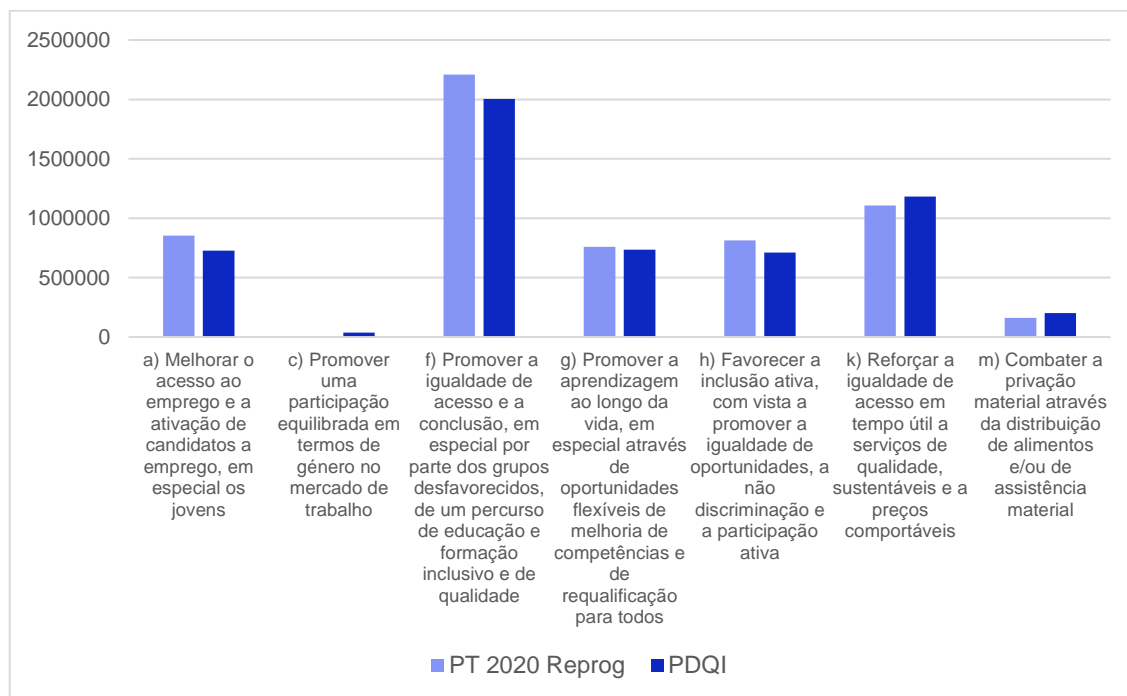
<sup>36</sup> Inclui dotação FSE+ específica ao abrigo das disposições específicas para as regiões ultraperiféricas, bem como a dotação para os mais carenciados, que, no PT2020 estava alocada ao FEAC, como um fundo europeu autónomo e, como tal, também com um PO próprio, abrangendo todo o país, tendo sido integrado no FSE para o período de programação 2021-2027, mas em que o PDQI abrange todas as regiões do Continente, mas não as regiões autónomas.

<sup>37</sup> Comparação com total da dotação FSE POCH+POISE, incluindo dotação para os mais carenciados

FSE+PDQI sem OE 4m (ex FEAC) <sup>38</sup>	5 488 641 093	74 215 396
FSE+PITD	400 000 000	30 276 772
FSE+ POR Norte, Centro e Alentejo	731 539 435	-356 140 761
FSE+POR Lisboa e Algarve	175 000 000	-106 955 306
FSE+Madeira	318 860 839	166 955 306
FSE+Açores	459 791 258	92 848 801
<b>Sem AT FSE (PDQI +POR Continente)</b>	<b>7 505 520 960</b>	<b>-253 780 641</b>
<b>Sem AT e RA</b>	<b>6 726 868 863</b>	<b>-513 584 748</b>

315. A análise da adequação do financiamento do PDQI, em particular no que diz respeito à sua articulação com os objetivos específicos do Programa, remete para a leitura do volume de financiamento alocado a cada prioridade. Ao mesmo tempo, afigura-se útil a comparação entre a estratégia de alocação do financiamento do PDQI com a assumida no âmbito do PT 2020. Para concretizar este exercício, comparou-se o financiamento atribuído aos objetivos agora financiados com o que haviam recebido no anterior ciclo de programação. Opta-se por utilizar as dotações reprogramadas na medida em que estas refletem o perfil de execução concretizado, constituindo uma indicação mais significativa da dinâmica de implementação das políticas). Como a estrutura da programação apresenta uma linha de grande continuidade, esta análise permite situar a dinâmica de evolução do financiamento e a forma como suporta a estratégia. A análise feita tem por base o volume da despesa em Fundo e os valores após reprogramação no caso do PT 2020. A figura seguinte sintetiza a informação recolhida.

Figura 6: Evolução do financiamento por objetivo específico PT2020/PDQI (despesa Fundo)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão / POCH/ POISE

<sup>38</sup> Comparação com total da dotação FSE POCH+POISE, sem dotação para os mais carenciados

316. A leitura dos dados apresentado suscita os seguintes sublinhados:

- A programação financeira do PDQI é similar à do PT 2020 quando consideradas as medidas associadas aos domínios de intervenção contemplados pelo programa.
- Considerando a arrumação das medidas por Objetivo Específico (OE), verifica-se que a linha de continuidade também está presente na alocação das dotações às agendas implícitas em cada um desses objetivos. Na verdade, a dotação nos domínios dos instrumentos de apoio ao emprego, do acesso a percursos de educação e formação, da aprendizagem ao longo da vida e de combate à privação material são muito equivalentes entre os dois períodos de programação. Nesta perspetiva, os instrumentos apoiados asseguram centralidade à problemática da inserção no mercado de trabalho e uma ênfase menos evidente à problemática da qualidade do emprego.
- Uma das principais diferenças na afetação de recursos às agendas referidas aos Objetivos Específicos acontece no OE que visa 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”. Esta opção de afetação de recursos financeiros é consistente com a relevância que o PDQI dá no seu enunciado estratégico aos temas da igualdade de género no acesso e participação no mercado de trabalho, da conciliação e, articuladamente, da demografia. Sendo consistente com a proposta programática do PDQI, a reduzida expressão financeira associada a este OE, como adiante se explicita, não deixa de refletir a dificuldade em construir uma agenda nova que reforce o alinhamento da ação com a ênfase dada a estes desafios na estratégia.
- É no domínio das qualificações que o exercício de comparação entre o PDQI e o PT2020 por objetivo específico se torna mais complexo, já que as medidas contributivas para a prossecução de objetivos de aumento da qualificação se encontram distribuídas pelos objetivos 4 f) e 4g), associados aos domínios da qualificação mas também dos objetivos 4h) e 4k) do domínio da inclusão, que visam a promoção da igualdade de acesso a serviços de educação de qualidade e se deduzem em medidas como as bolsas de ensino superior para alunos carenciados, as medidas do plano 21/23 de recuperação das aprendizagens e combate às desigualdades e os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Em todo o caso, a leitura feita sublinha a lógica de continuidade, salvaguardando os volumes de financiamento assegurados às medidas de apoio à qualificação.
- Verifica-se uma alteração com significado no financiamento associado ao objetivo de “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”. Neste caso, é explicitado um reforço de financiamento que estará sobrestimado em razão da inclusão dos objetivos de promover o acesso a serviços de educação e que inclui, não só o Plano de Recuperação de Aprendizagens, como também, tal como já foi referido, os TEIP agora acolhido no programa temático quando anteriormente se encontrava nos regionais. Nestes termos, a variação verificada neste domínio de programação é sobretudo justificada pela inclusão da agenda de recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades.
- A linha de Assistência Técnica acompanha a estabilidade que caracteriza a estratégia de afetação de recursos.

317. A linha de continuidade na estrutura da despesa é, em grande medida, um robusto indicador da adequação da programação financeira à estratégia do programa já que, como anteriormente se tornou explícito, se verifica uma grande estabilidade no portfólio de medidas e dos objetivos estratégicos.

Também à semelhança do que acontece no domínio da programação em termos de instrumentos, o financiamento faz corresponder, em expressão de recursos, a priorização que o diagnóstico e o enunciado estratégico fazem em alguns domínios novos, como os da resposta aos desafios demográficos e o da melhoria das condições de participação no mercado de trabalho.

318. As perspetivas de continuidade e consistência da programação financeira são confirmadas pela análise das dotações aproximadas previstas considerando a sua alocação aos domínios de política abrangidos pelo PDQI, analisados a partir de uma tipologia construída pela equipa de avaliação. A agregação das medidas por categoria é apresentada na tabela seguinte.

Tabela 21: Agregação das medidas por categoria

Tipologia	Tipo de medidas
Apoios à transição para o mercado de trabalho	Apoios à contratação; Estágios Profissionais Estruturas locais de Apoio ao Emprego, etc.
Abordagens transversais ao funcionamento do mercado de trabalho	Capacitação dos parceiros sociais; Estruturas e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar; Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, etc.
Formação Qualificante	Cursos Profissionais; Cursos de Aprendizagem; Educação e Formação de Adultos
Requalificação da população ativa (Formação para o Mercado de trabalho)	RVCC; Formações modulares; Vida ativa; Cursos de Especialização Tecnológica
Capacitação do sistema de educação-formação	Reforço dos SPO; Formação de professores e formadores; SANQ;
Acesso ao ensino superior e ao sistema científico	Promoção da cultura científica; Formação avançada; Bolsas a alunos carenciados
Promoção do sucesso educativo	CEF; Plano de recuperação 21/23; TEIP
Capacitação do sistema de saúde (formação setorial)	Formação de profissionais de saúde; Envelhecimento ativo e saudável
Tipologia	Tipo de medidas
Capacitação de públicos para a inclusão social	Capacitação para a inclusão; Qualificação para o emprego (PCD); Mercado social de emprego; ALMA; Combate à discriminação; Inserção socioprofissional das pessoas ciganas; PLNM; Capacitação de públicos estratégicos para a inclusão; MAVI
Capacitação de atores para a inclusão	Capacitação dos agentes e operadores da economia social; qualificação e especialização SNIP; Qualificação CPCJ; Qualificação do sistema de apoio a PCD; Centros de atendimento (CNAIM); Apoio técnico e financeiro a ONGs; Apoio à vítima; Apoio técnico e financeiro a ONG's para a integração de imigrantes, refugiados, pessoas ciganas; Capacitação dos parceiros do CNES
Abordagens locais para o desenvolvimento social	Escolhas; CLDS
Combate à privação material	Apoio alimentar

319. Conforme é possível confirmar na figura seguinte, os instrumentos de política dirigidos à formação conferente de escolaridade e qualificação são os que concentram maior volume de financiamento, correspondendo a 36,4% do financiamento total. Esta opção de programação reflete a centralidade atribuída à continuidade da aposta na estratégia de qualificação da população portuguesa por via do incentivo à formação de dupla certificação. Esta tem sido uma linha de aposta consistente desde a

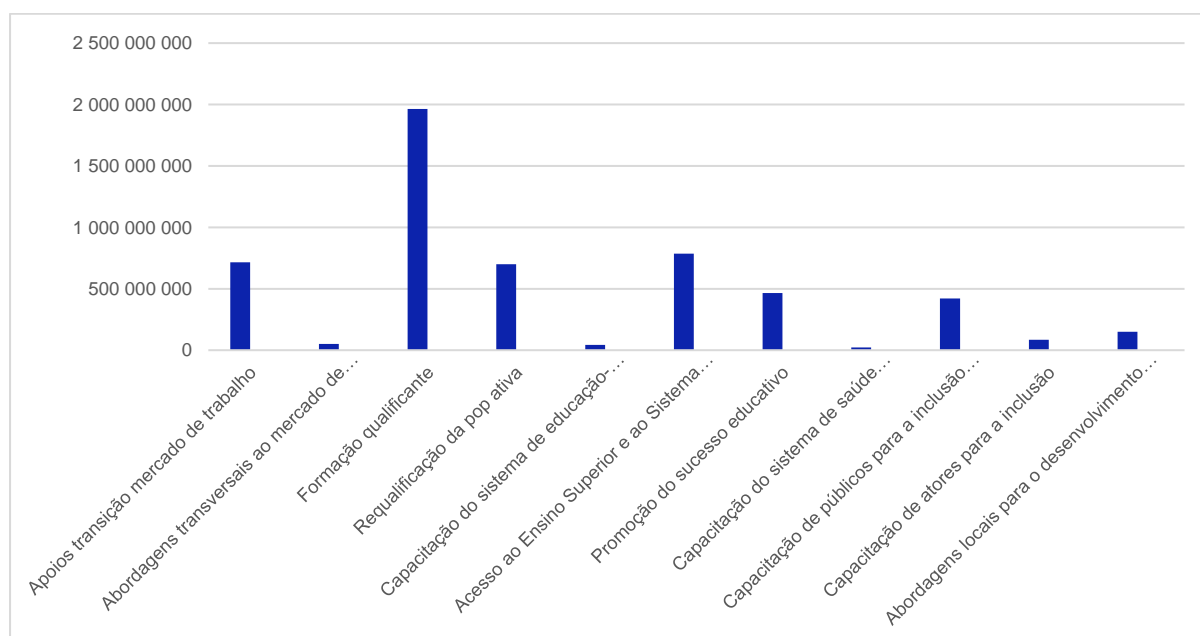
criação do Sistema Nacional de Qualificações em 2007 e o impulso programático protagonizado pelo QREN e revela ampla convergência com as opções estratégicas da política de educação e formação.

320. Num segundo patamar em termos de volume de financiamento surgem os domínios de política relacionados com: os apoios às pessoas no âmbito do ensino superior e ciência (14,5%); os apoios (bolsas) à transição para o mercado de trabalho para desempregados e jovens à procura do 1 emprego (13,2%); os apoios para a requalificação da população ativa (13%). Estes domínios de política dão resposta a metas de política claras, designadamente as que se relacionam com o aumento do número de estudantes no ensino superior e das taxas de participação da população em aprendizagem ao longo da vida.

321. A promoção do sucesso educativo e a capacitação para a inclusão estão num terceiro patamar de financiamento mobilizando, respetivamente 8,6% e 7,8% da dotação do PDQI. Estes são domínios menos consolidados do ponto de vista da estratégia de intervenção do PDQI e onde os desafios de implementação assumem maior relevo. No caso da promoção do sucesso educativo estamos perante um campo de intervenção que combina instrumentos com longa experiência de implementação, mas insuficiente afirmação do ponto de vista dos resultados (TEIP) com instrumentos novos gerados no contexto da pandemia para apoiar a recuperação de aprendizagens e, ainda, sem lastro de execução. Dito de outro modo, são instrumentos de política que suscitam alguma incerteza quanto à resposta que asseguram e que justificam a adoção de uma dinâmica de implementação mais vigilante dos resultados produzidos e das condições de eficácia das medidas. No caso da inclusão, a profusão de instrumentos que nele se acolhem multiplica os contextos de ação e de produção de resultados. A agregação de contributos para resultados mais integrados é mais difícil, até porque a atomização do financiamento retira escala às intervenções. Este é, também, um domínio onde os desafios de governação que se colocam à partida parecem mais significativos.

322. O domínio da inclusão contempla, ainda, a vertente de apoio à capacitação dos agentes do setor e a vertente de intervenção local no apoio ao desenvolvimento social. Ambas se mostram relevantes, sendo saliente a complementaridade que na abordagem de base local se estabelece com o PRR e, mais especificamente, com a intervenção prosseguida nas Operações Integradas no contexto da Áreas Metropolitanas.

Figura 7: Distribuição do Financiamento por domínio de política PDQI (Despesa Fundo)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão / POCH/ PO ISE

323. No quadro seguinte, utiliza-se a mesma tipologia de domínios de intervenção para comparar a evolução do perfil de financiamento entre o PT2020 e o PT2030. Algumas notas de leitura se destacam da análise dos dados trabalhados:

- A distribuição do financiamento por domínio de política no âmbito do PDQI apresenta uma significativa estabilidade face ao ciclo de programação anterior, assegurando condições de estabilidade aos instrumentos de política que nos anteriores ciclos de programação foram financiados pelo FSE.

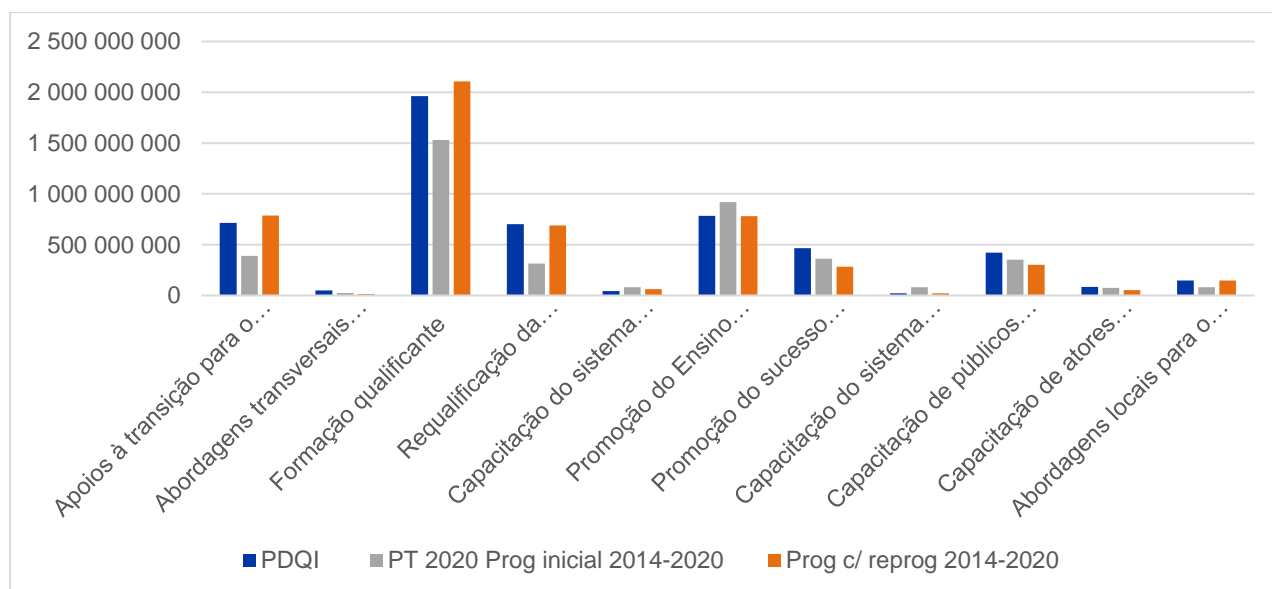
- A ótica de continuidade do financiamento é visível sobretudo na comparação com as dotações reprogramadas no PT2020, refletindo a preocupação em incorporar, o que se afigura acertado, as indicações resultantes da dinâmica de execução do PT2020. Esta abordagem salvaguarda melhor a própria expectativa de execução do PDQI.

- A promoção do sucesso educativo e a capacitação de públicos para a inclusão são os domínios de política onde se verifica reforço do financiamento, acentuando os desafios que se colocam à implementação e que acima se referenciam.

- Em sentido contrário, a formação de dupla certificação, com capacidade instalada e problemas de subfinanciamento no que diz respeito, nomeadamente, ao ensino profissional, recua no financiamento disponível quando comparado com o anterior ciclo de programação. A sustentabilidade dos sistemas de dupla certificação e a capacidade de assegurar o financiamento à sua capacitação são os desafios que de forma mais evidente se colocam. Se do ponto de vista da capacitação a complementaridade com os incentivos acolhidos no PRR gera a expectativa de que se consiga apoiar a qualificação do Sistema, do ponto de vista do funcionamento a necessidade de combinar fontes de financiamento tenderá a acentuar-se.

- Há um incremento (cerca de 31%) no financiamento de medidas de reforço e capacitação do sistema público e das respostas sociais aos cidadãos, incluindo aqui as abordagens transversais ao mercado de trabalho, a capacitação do sistema de educação-formação, de saúde e de atores no domínio da inclusão social. Este reforço surge em linha com o OE 4 k) do PDQI, que visa reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis e assim contribui é revelador da coerência interna da proposta e de uma alocação de recursos financeiros consentânea com a orientação programática.

Figura 8: Distribuição do financiamento por domínio de política PT2020/ PDQI (Despesa Fundo)



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão / POCH/ PO ISE

## QA5. Estão garantidos os elementos necessários à monitorização e avaliação do Programa?

324. A resposta a esta questão de avaliação remete para a análise da qualidade do sistema de indicadores que suporta o exercício de programação. Este pressupõe a cobertura de objetivos por indicadores e a adequação destes à mensuração das realizações e resultados das medidas que concretizam esses objetivos.

325. É de entre o leque de opções apresentado em sede de regulamento FSE + que se selecionam, num primeiro momento, os indicadores de realização e de resultado a mobilizar, de acordo com o objetivo específico em causa e da tipologia de ação mobilizada. A escolha faz-se, assim, entre indicadores do menu disponível – considerando os objetivos específicos e a natureza das ações (orientadas às pessoas ou a entidades) – e o grau maior de liberdade resulta do número de indicadores a mobilizar para as diferentes tipologias de ação e da necessidade ou não de mobilização de metas para esses indicadores. É certo, porém que desde que estejam incluídos indicadores comuns, não há impedimento à inclusão de outros indicadores: indicadores específicos de programa. A análise a fazer tem, assim, em conta o menu disponível de indicadores comuns<sup>39</sup> que condiciona a proposta nacional<sup>40</sup>.

326. Importa, porém, referir que a monitorização do Programa faz-se não apenas por via de indicadores contratualizados – os indicadores de Programa -, mas também por via de indicadores de monitorização ao nível das medidas incluídas nas diversas tipologias de ação e, ainda, por via dos indicadores de operação contratualizados com as entidades beneficiárias em sede de candidatura, bem como pelo contributo dos exercício de avaliação a incluir no Plano Global de Avaliação do Programa que vier a ser definido. Assim, não é apenas relevante o sistema de indicadores de Programa contratualizados em sede de aprovação do PO, como também aqueles que vierem a ser definidos, nomeadamente nos avisos para apresentação de candidaturas, pelo que algumas das observações seguintes têm também o propósito de apoiar essa dimensão posterior de construção do sistema global de monitorização do Programa.

327. A primeira dimensão de análise é a verificação de que os objetivos específicos do Programa estão cobertos por indicadores de realização, de resultado e as respetivas metas. Verifica-se a cobertura de todos os OE com indicadores de realização e de resultado, ainda que nem todos estejam cobertos por metas.

328. No caso das metas associadas aos indicadores de realização, na generalidade dos casos, a programação propõe uma meta intermédia para o ano de 2024 e uma meta final para o ano de 2029. A exceção a esta regra reside nos OE 4m) e 4k). No primeiro, relativo à medida de combate à privação material, a inclusão de metas não era obrigatória e no segundo, as tipologias de ação do domínio da educação – Programa de Recuperação das Aprendizagens (que apenas vigora até ao ano letivo de 2022/2023) e parcialmente na tipologia de ação Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Com efeito, a natureza do indicador de realização escolhido torna espúria a adoção de uma meta intermédia que seria sempre igual à meta final, uma vez que o indicador mede o número de unidades orgânicas abrangidas (agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas) e estas são previamente mapeadas, i.e., os agrupamentos e escolas TEIP estão previamente definidos e, no caso, do Programa de Recuperação das Aprendizagens, uma medida nova, estão incluídas todas as unidades orgânicas das regiões abrangidas pelo Programa à exceção das unidades TEIP. Estas

<sup>39</sup>

Cf. REGULAMENTO (UE) 2021/1057 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de junho de 2021 que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013, art.º 17º e 23º, anexos I, II e III.

<sup>40</sup> A análise é efetuada com base na proposta de indicadores disponibilizada à equipa de avaliação em julho de 2022.



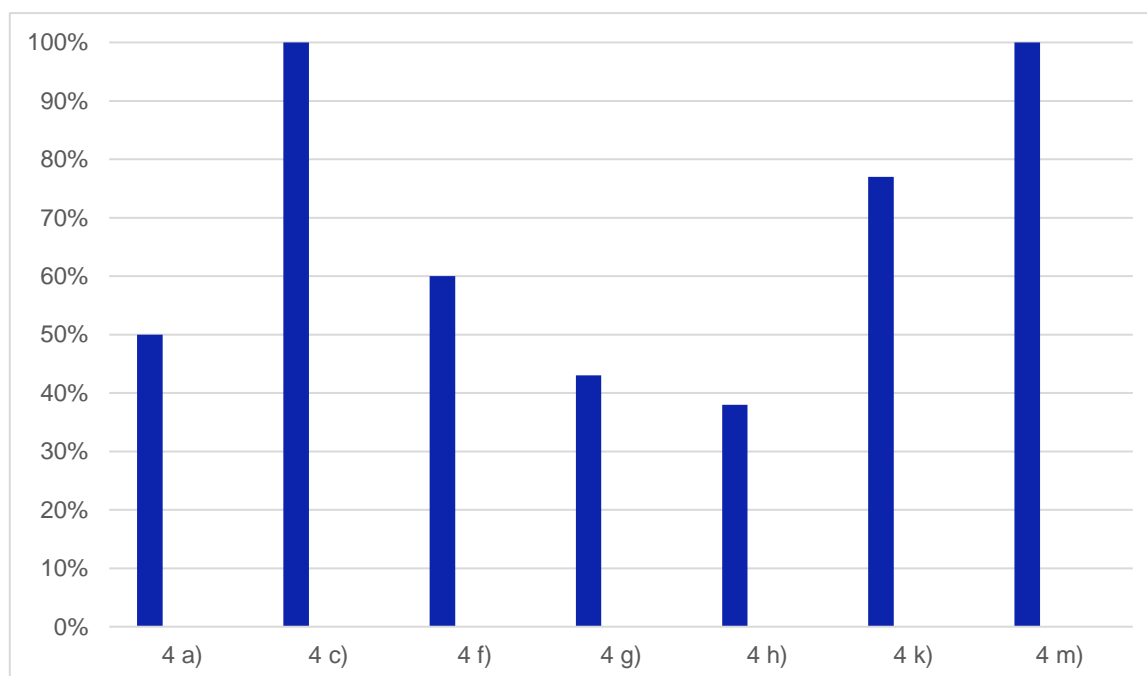
unidades orgânicas são entidades beneficiárias de caráter mandatário, pelo que podemos dizer que se trata, pois, de uma meta atingida à partida. A inclusão, já na fase final de programação, de um segundo indicador de realização, associado ao número de alunos abrangidos pelas medidas, para cada uma destas tipologias de ação permitiu, no caso dos TEIP, a inclusão de uma meta intercalar e de uma meta final para este indicador.

329. No caso das metas associadas aos indicadores de resultados apenas em dois indicadores de resultado não foi prevista meta. No caso do indicador de resultado do OE 4m) a inclusão de meta não é obrigatória e foi essa a opção da programação. No caso do indicador de resultado associado à tipologia de ação serviços e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar a opção final da programação foi a de não incluir meta por não existir *baseline* e por se tratar de ações diversificadas e inovadoras para as quais é difícil estabelecer critérios para a definição de metas.

330. Importa igualmente analisar o grau de cobertura de tipologias de ação por indicadores e metas. A figura seguinte faz uma leitura agregada dos dados apresentados nas tabelas relativas ao mapeamento dos indicadores do Programa.

331. Verificamos que são as tipologias de ação incluídas nos OE 4h) e 4g) as que têm menor cobertura por indicadores. Em sentido contrário são as tipologias de ação incluídas nos OE 4c), 4m), 4k) e 4f) que têm maior grau de cobertura. O facto de o OE 4h) ter um número considerável de tipologias de ação entre as quais se dilui o esforço financeiro do Programa poderá explicar esta situação que não é equivalente ao que se passa relativamente ao OE 4g). Com efeito, este último é mais contido no que se refere às tipologias de ação que envolve. Por seu turno, o OE 4k) tem um número de tipologias de ação equivalentes às do OE4h) e apresenta um maior grau de cobertura de tipologias de ação por indicadores. Assim, não é o número de tipologias de ação, mas a sua natureza específica ou a sua relevância financeira que explicará esta cobertura diferenciada por indicadores.

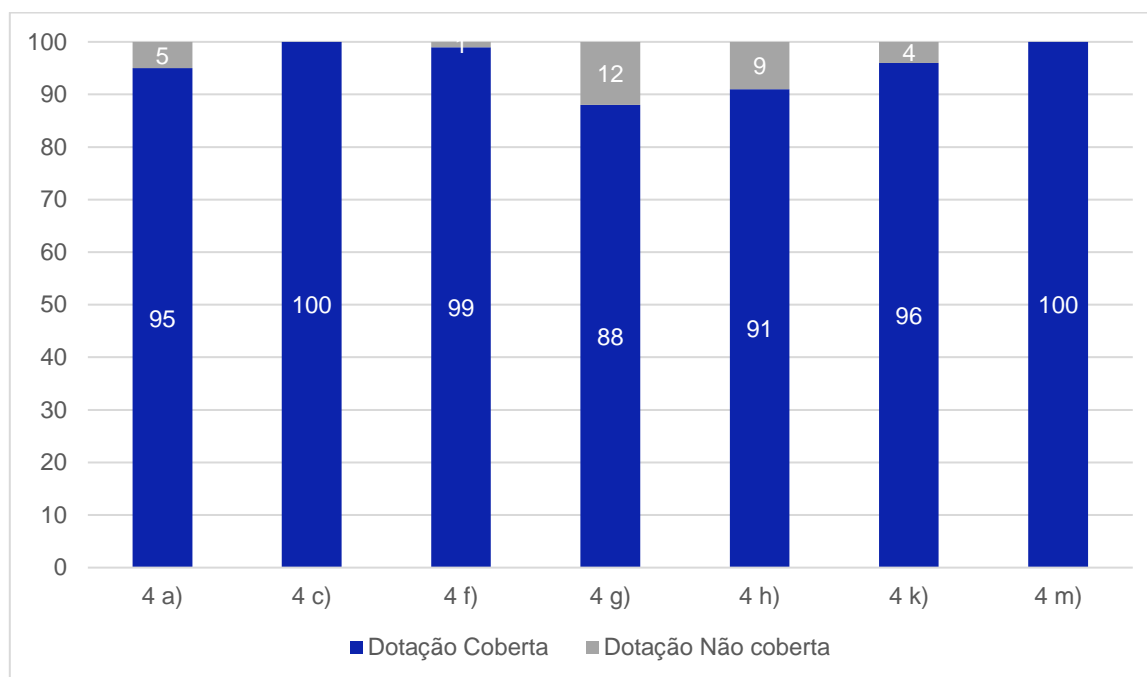
Figura 9: Grau de cobertura por indicadores das tipologias de ação, por OE



332. A generalidade dos OE com indicadores e metas têm uma cobertura expressiva de dotação de Fundo por estes instrumentos de medida, sempre com uma cobertura próxima ou bem acima dos 90%. O OE 4 c) que numa versão anterior do Programa abrangia com indicadores apenas uma das duas tipologias de ação, passou a abranger ambas ao incluir também um indicador para a medida de

“Promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género”. Assim, foi acolhida a sugestão de inclusão de metas e indicadores para algumas das componentes destas medidas mais alinhadas com a agenda da transição digital.

Figura 10: Grau de cobertura da dotação de Fundo por indicadores, por OE (%)



333. Globalmente verifica-se uma cobertura muito extensa em termos de métricas de monitorização do Programa tendo em conta a dotação de Fundo abrangida por indicadores e metas.

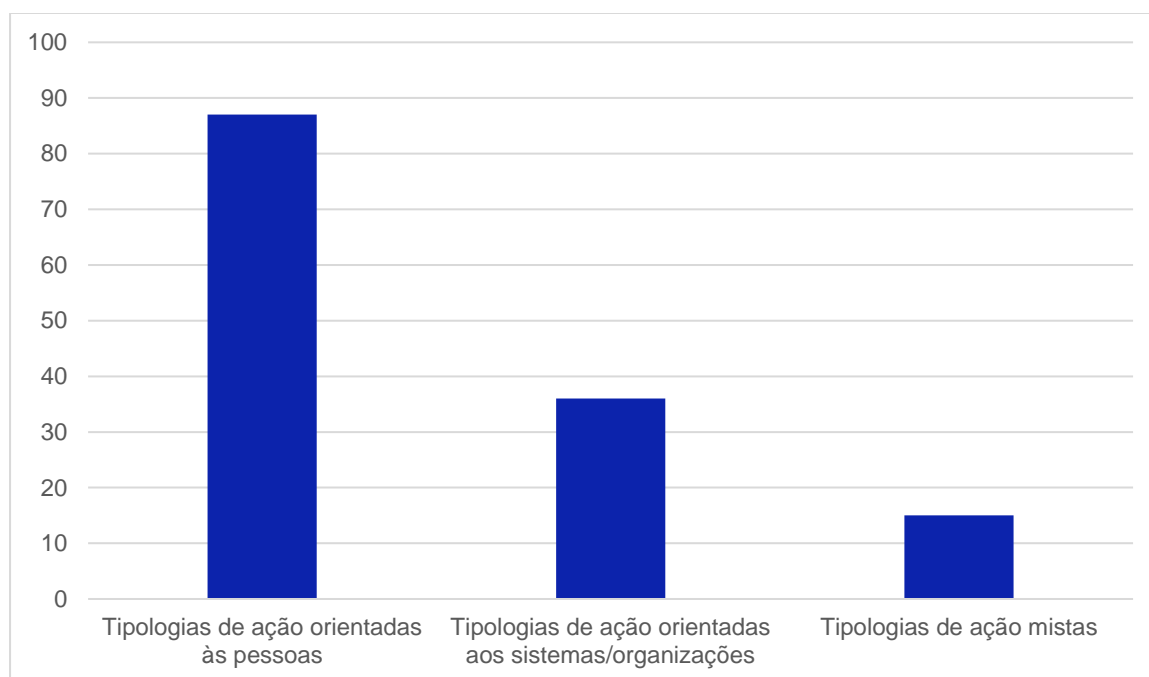
334. Se utilizarmos o critério natureza das medidas para a análise da cobertura de indicadores verificamos que as tipologias de ação orientadas às pessoas prevalecem como a categoria com mais indicadores. Por seu turno, nas tipologias de ação orientadas aos sistemas e organizações/entidades e nas tipologias mistas é minoritária a percentagem de tipologias de ação com indicadores.

335. É evidente que esta categorização é também um exercício de simplificação<sup>41</sup> [5]. Contudo, é um suporte que permite uma leitura organizada da estratégia subjacente à construção do sistema de indicadores do Programa. Não é difícil de justificar o resultado alcançado. As tipologias orientadas às pessoas são aquelas que têm como beneficiário ou destinatário final do apoio indivíduos concretos, que são unidades registadas e facilmente contabilizadas. É o caso das medidas de formação, dos estágios, apoios ao emprego, bolsas e apoios individualizados. Por seu turno, as medidas orientadas aos sistemas e organizações são as que têm os indivíduos como destinatários indiretos, uma vez que beneficiam de serviços e outro tipo de atividades disponibilizados por estruturas, organizações ou sistemas - esses sim - apoiados pelo Programa. É o caso dos apoios para reforço de serviços como os SPO, os TEIP, o Plano de Recuperação das Aprendizagens, para mencionar apenas alguns. As tipologias de ação mistas envolvem medidas dos dois tipos. Será, por exemplo, o caso da tipologia de ação “Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género” que inclui medidas de formação e qualificação a par de outras que são orientadas às organizações, nomeadamente empresas/entidades empregadoras.

<sup>41</sup> Não foram consideradas no exercício as tipologias de ação enquadradas no OE 4m).

336. A primeira categoria tende a ser mais concreta no tipo de tipologias de ação e de medidas que envolve. Já as outras podem ser mais difusas quanto ao objeto de apoio que muitas vezes são projetos cuja natureza exata pode ser de difícil antecipação ou quando se trata de financiar estruturas e as suas atividades. O caso da tipologia “Medidas de Promoção da Cultura Científica” do OE 4f) que, traduzido, resulta no financiamento aos Centros Ciência Viva é um exemplo do financiamento a uma estrutura e à sua atividade. Outro será a tipologia de ação “Sistema de antecipação e adequação de competências para o emprego” que será uma metodologia, um instrumento de trabalho a integrar no serviço público de emprego cujos contornos exatos não se conhecem nesta fase, ilustra neste caso o apoio do Programa a um projeto. Ou ainda a tipologia “Ações de sensibilização e campanhas nas áreas da IG, combate à violência de género, não discriminação, racismo e desconstrução de preconceitos, da igualdade de oportunidades no acesso ao MT de pessoas ciganas” integrada no OE4h), que ilustra o apoio a múltiplas atividades que possam preconizar ações de sensibilização. Criar um sistema de indicadores que abranja as várias categorias de tipologia de ação seria um exercício com complexidade, que multiplicaria o número de indicadores, não trazendo necessariamente uma vantagem acrescida em termos de capacidade de monitorização, desde logo pela exigência que colocaria ao sistema de informação de suporte. Não obstante, será ao nível dos indicadores de operação, a definir em sede de avisos de apresentação de candidatura que deverão ser mapeados os indicadores específicos de realização e resultado que permitirão contribuir para o cumprimento das metas do Programa.

Figura 11: Grau de cobertura de indicadores por natureza das tipologias de ação (%)



337. Assim o resultado do exercício de programação, necessariamente balizado pelas regras e orientações comunitárias, resultou no seguinte:

- foram cobertos com indicadores e metas os OE com maior dotação de Fundo e, dentro destes, foi garantida uma cobertura com indicadores relevantes;
- foram cobertas com indicadores as tipologias de ação para as quais há histórico e que são suportadas em sistemas de informação que permitem um reporte facilitado;
- foram cobertas com indicadores as diferentes áreas de atuação do Programa: educação e qualificação de adultos, jovens, públicos desfavorecidos, medidas de emprego e apoio à inserção profissional, medidas de inclusão para os diversos públicos-alvo: pessoas com deficiência e incapacidade e migrantes;

- foram menos cobertas pela contratualização tipologias de ação novas, cuja modelação não é ainda suficientemente clara de modo a poder desenhar um indicador que seja relevante ou aquelas para as quais não se conhece cabalmente a capacidade do sistema para recolher dados, bem como domínios em que a contratualização de metas não é obrigatória. Será este último o caso da tipologia de ação do OE 4m) relativas à privação material<sup>42</sup> para as quais, não há meta associada e foi selecionado um indicador de realização, declinado por região. Ou o caso do OE 4c) relativamente ao qual foi retirada a meta do indicador de resultado “trabalhadores que beneficiaram de apoios à conciliação” precisamente pela dificuldade decorrente de inexistência de *baseline* e da natureza diversa e pouco previsível do tipo de ações a apoiar. Esta opção foi compensada pela inclusão de indicadores e metas relativas à outra tipologia de ação desse mesmo OE, especificamente no que se refere a ações orientadas à desconstrução dos estereótipos profissionais de género nas áreas STEAM e TIC, uma opção que revela um esforço grande para incluir elementos de monitorização de dimensões de inovação e estratégicas face às agendas prioritárias que orientam o Programa.

338. A estratégia adotada garante uma adequada cobertura das prioridades e objetivos e das tipologias de ação, considerando que os indicadores selecionados sejam relevantes e adequados aos objetivos das tipologias de ação e aos tipos de público-alvo e que as tipologias de ação novas, mais inovadoras ou mais difusas possam ser submetidas a estratégias diferenciadas de acompanhamento e monitorização, nomeadamente por via da monitorização através de indicadores de operação e de indicadores de monitorização do Programa não contratualizados, bem como em sede de realização de avaliações temáticas.

339. Cabe analisar então a relevância dos indicadores face aos objetivos e a sua adequação à natureza da tipologia de ação. As tabelas seguintes procedem a essa análise organizada por OE.

340. A avaliação que fazemos permite-nos concluir, no caso dos indicadores associados ao OE4a), por uma relevância e adequação dos indicadores selecionados. Trata-se de indicadores comuns para os quais os sistemas de reporte estão rotinados. Por essa razão e porque a tipologia de ação “Estágios Profissionais” é considerada uma operação estratégica, o que significa que será alvo de procedimentos de acompanhamento específicos, pensamos que pode haver condições para uma maior afinação dos indicadores através da possibilidade de:

- discriminar uma categoria de beneficiários que identifique especificamente os NEET abrangidos, quer no indicador de resultado quer no indicador de realização. Esta afinação permitiria uma métrica que responde melhor aos objetivos associados à Garantia para a Juventude. Esta opção não encerrará grande complexidade, uma vez que serão indicadores utilizados no reporte nacional relativo à Garantia para a Juventude;
- discriminar a natureza dos vínculos criados, no caso do indicador de resultado, de modo a dar visibilidade ao contributo das tipologias de ação para a redução da precariedade dos vínculos laborais. Esta necessidade poderia ser respondida por exemplo com um indicador referente aos prémios à conversão de estágios em contratos permanentes e com um indicador que reflita o tipo de contratação apoiada pelos apoios ao emprego. O indicador comum “ Participantes com uma melhor situação laboral seis meses depois de terminada a participação” poderá ser uma opção de compromisso.

---

<sup>42</sup> Cf. REGULAMENTO (UE) 2021/1057 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de junho de 2021 que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.o 1296/2013 Anexo III INDICADORES COMUNS PARA O APOIO DO FSE+ DESTINADO A COMBATER A PRIVAÇÃO MATERIAL.

Tabela 22: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4a) e adequação à tipologia de ação

Objetivo Específico					Grau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4 a) Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, os DLD e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social						
Tipologia de Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Estágios Profissionais	Desempregados abrangidos, incluindo DLD (N) Jovens 18 -29 anos abrangidos (N)	MI- 15.000 MF- 117.700	Participantes com emprego 6 meses após terminada a participação (%)	MF – 79%	<b>A++</b>	<b>A++</b>
Apoios à contratação		MI – 13.400 MF – 97.700	Participantes jovens 18-29 empregados ou em atividade por conta própria, seis meses após a participação (%)	MF – 75%		
Capacitação dos parceiros sociais (com assento na CPCS)	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Estruturas Locais de Apoio ao Emprego e à Inserção Profissional	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		

Legenda: A++ (relevância/adequação elevada com potencial para ser reforçada).

341. No caso dos indicadores associados ao OE4c) consideramos que são relevantes (indicadores de realização) e muito adequados (indicadores de resultado). Contudo, no caso do indicador de realização que mede projetos apoiados a sua relevância dependerá da possibilidade de identificação da natureza dos projetos o que, eventualmente, poderá ser permitido pela modelação dos avisos de candidatura que poderão identificar as diferentes tipologias de medida. Consideramos que um indicador deste tipo deve sempre permitir identificar a natureza dos projetos. Assim, deverá ser possível contabilizar: os projetos de apoio a sistemas de gestão da conciliação e respetiva certificação, os projetos de apoio à implementação de soluções de conciliação na entidade empregadora, os projetos de reforço da oferta pública de soluções de conciliação e os projetos de apoio à implementação de modalidades flexíveis de trabalho.

342. Regista-se uma evolução positiva na programação ao incluir um indicador para as ações associadas à igualdade de género no mercado de trabalho, sobretudo porque relativos à sensibilização das mulheres para áreas STEAM e TIC, elevando o nível de relevância dos indicadores face ao OE. Contudo, este indicador apenas cobre parcialmente o tipo de ações a financiar e o tipo de objetivos inerentes. O tema mais complexo, eventualmente mais estratégico, relativo ao gap salarial não é abrangido por indicadores.

Tabela 23: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4c) e adequação à tipologia de ação

Objetivo Específico					Grau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4 c) Promover uma participação equilibrada em termos de género no mercado de trabalho, condições de trabalho equitativas e uma melhor conciliação, nomeadamente através do acesso a serviços de acolhimento de crianças e de cuidados a pessoas dependentes a preços comportáveis						
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Serviços e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar	Projetos de apoios reforçados à conciliação (N)	MI – 91 MF- 228	Trabalhadores/as que beneficiaram de apoios para a conciliação (N)	Não coberto	<b>A++</b>	<b>A+++</b>
Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género	Raparigas/mulheres e rapazes/homens abrangidos pelas ações de desconstrução de estereótipos profissionais de género	MI – 22.500 MF – 72.500	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%	<b>A</b>	<b>A</b>

Legenda: A+++ (relevância/adequação elevada); A++ (relevância/adequação elevada com potencial para ser reforçada) A (relevância/adequação parcial).

343. Os indicadores associados ao OE4f) apresentam um elevado grau de relevância face ao objetivo e de adequação à tipologia de ação. À semelhança da referência que fizemos a propósito do OE4a) consideramos que relativamente à tipologia de ação Cursos de Aprendizagem o grau de relevância do indicador seria reforçado se permitisse identificar de entre os abrangidos os jovens NEET. Já, os indicadores de realização da tipologia de ação foram reforçados com a inclusão do indicador relativo a pessoas apoiadas em ambiente não académico, indo de encontro ao que tinha sido sugerido em sede de avaliação *ex ante*. Acresce que, para além da inclusão do indicador de realização, foi incluída uma meta, aspeto que garante uma adequada monitorização desta dimensão da tipologia de ação.

Tabela 24: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4f) e adequação à tipologia de ação

Objetivo Específico					Grau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4 f) 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						
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Cursos profissionais	Participantes apoiados (N)	MI -105.000 MF – 366.000	Diplomados, no tempo próprio (%)	70%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Cursos de aprendizagem	Desempregados e DLD abrangidos (N)	MI - 4.700 MF - 48.000	Empregabilidade/prosseguimento de estudos seis meses após a conclusão (%)	65%	<u>A++</u>	<u>A+++</u>
Formação avançada	Participantes apoiados em bolsas de doutoramento	MI – 2.300 MF – 4.200	Doutoramentos concluídos (no tempo próprio)	63%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
	Participantes apoiados em Bolsas de Doutoramento em ambiente não académico	MI – 800 MF – 2.100				
Reforço dos serviços de psicologia e orientação (SPO)	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Medidas de promoção da Cultura Científica	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		

Legenda: A+++ (relevância/adequação elevada); A++(relevância/adequação elevada com potencial para ser reforçada).

344. Os indicadores associados ao OE4g) apresentam um elevado grau de relevância face ao objetivo e de adequação à tipologia de ação.

345. Contudo, dada a natureza do OE e o leque de tipologias de ação que nele estão incluídas consideramos que seria relevante incluir indicadores para os CET porque esta oferta permitirá responder mais diretamente ao aumento de competências na área do digital e do empreendedorismo do que as restantes. Sendo uma oferta formativa com histórico no sistema não é despropositado que contribua com indicadores para a monitorização do Programa na componente de reforço das qualificações. Tratando-se de uma tipologia com pouco peso na programação e numa perspetiva de construir um sistema de indicadores manejável a opção tomada é defensável, sendo que a tipologia será objeto de monitorização.

346. Por outro lado, o indicador de resultado da Tipologia de Ação Formações Modulares e Vida Ativa poderia incluir uma declinação para a área do digital que permitisse aferir o esforço de formação e certificação em UFCD ou UC do domínio das TIC, uma vez que esta área de aquisição de competências assume relevância especial no OE e se relaciona com a Agenda da Transformação Digital. Esta opção permitira reforçar a coerência da programação na resposta que dá a este domínio-problema.

347. No caso da tipologia Vida Ativa e uma vez que o objetivo da medida é precisamente permitir a certificação de competências que permitam um regresso mais rápido e sustentável dos desempregados ao Mercado de Trabalho, poderia ser ponderada a inclusão de um indicador de resultado “Participantes com emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação”.

348. Tendo em conta a natureza das Formações Modulares e a sua flexibilidade considera-se adequada a adaptação efetuada ao indicador comum de realização. Na verdade, não são contabilizados participantes, mas participações, uma vez que os percursos dos indivíduos nesta modalidade são bastante flexíveis e podem envolver a frequência de várias UFCD ou UC. Já a mesma adaptação efetuada ao indicador de resultado nos parece comprometer em certo sentido uma monitorização adequada da ação. Com efeito, tem um significado diferente um mesmo participante obter várias certificações em unidades de curta duração ou essas várias certificações contribuírem para que este participante complete um percurso e obtenha uma qualificação. Sugere-se, pois, a inclusão de um segundo indicador de resultado “participantes que obtém uma qualificação” (%).

Tabela 25: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4g) e adequação à tipologia de ação

Objetivo Específico					Grau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4 g) 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						
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Formações modulares (FM)	Participações em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência (N)	MI – 376.000 MF–2.766.500	Participações certificadas em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência (%)	91%	A+++	A++
VIDA ATIVA						
Cursos de Especialização Tecnológica (CET)	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC	Participantes apoiados nos Centros Qualifica (N)	MI – 202.000 MF – 700.000	Adultos apoiados nos Centros Qualifica em processo de RVCC ou certificados decorrente desse processo (%)	90%	A+++	A+++
Sistema de antecipação e adequação de competências para o emprego	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Formação contínua de docentes, formadores, tutores da FCT e outros	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		



Objetivo Específico					Grau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
4 g) 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						
profissionais do sistema						
Formação de profissionais do setor da saúde	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		

Legenda: A+++ (articulação elevada); A++(articulação elevada com potencial para ser reforçada).

349. Os indicadores associados ao OE4h) apresentam um elevado grau de relevância face ao objetivo e de adequação às tipologias de ação.

350. No caso do indicador de resultado relativo à Qualificação e Apoios aos Empregos para Pessoas com Deficiência e Incapacidades, tendo em conta a tipologia de ação e o OE, consideramos que deveria ser introduzido um novo indicador de resultado “Participantes com emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação”. No caso dos indicadores de realização e de resultado da tipologia Ações do MSE embora pudesse ser incluído um indicador de realização relativo à iniciativa ALMA que identificasse os participantes NEET em estágios profissionais e que considerasse como resultado os participantes NEET empregados seis meses após a participação, face à novidade da medida, para a qual não existe histórico, será mais prudente que estes indicadores sejam contratualizados como indicadores de operação, de forma a poder haver um reporte do contributo destas tipologias para a ativação dos NEET

Tabela 26: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4h) e adequação à tipologia de ação

Objetivo Específico					Gau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4 h) 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						
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Cursos de educação e formação de jovens	Participantes apoiados em formações de base qualificante (N)	MI – 21.000	Diplomados, no tempo próprio, em formações de base qualificante (%)	70%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Cursos de Educação e Formação de Adultos		MF – 75.000				
Qualificação e Apoios ao Emprego PCDI	Participantes com deficiência (N)	MI – 3.600 MF – 25.400	Participantes com deficiência e incapacidade certificados no final da formação (%)	77%	<u>A+++</u>	<u>A++</u>
Aprendizagem língua portuguesa de cidadãos estrangeiros	Participantes de origem estrangeira em ações de formação de português (N)	MI - 1.300 MF – 13.130	Participantes de origem estrangeira certificados no final da formação (%)	80%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Ações do MSE (programas de apoio ao trabalho socialmente necessário e ações de apoio à (re)integração de grupos desfavorecidos)	Participantes em ações de trabalho socialmente necessário (N)	MI – 6.200 MF – 36.300	Participantes em ações de trabalho socialmente necessário empregados seis meses após a participação (%)	35%	<u>A++</u>	<u>A++</u>
Inserção das pessoas ciganas	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Capacitação para inclusão	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Capacitação de públicos estratégicos para a cidadania e inclusão, com vista à melhoria de condições de contexto para a inclusão de PCDI	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Formação de públicos estratégicos na área da IG, contra a violência, racismo e discriminação racial.	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Apoio financeiro e técnico a organizações de populações imigrantes, refugiadas e cigana	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Ações de sensibilização e campanhas IG, combate à violência de género, não discriminação, racismo e preconceitos, da igualdade de oportunidades no acesso ao MT de pessoas ciganas	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Capacitação parceiros da economia social do CNES (parceiros ES)-	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
Capacitação de agentes e operadores da economia social	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		

Legenda: A+++ (relevância/adequação elevada); A++(relevância/adequação elevada com potencial para ser reforçada).

351. Os indicadores associados às tipologias de ação integradas no OE 4k) revelam a diversidade destas tipologias e por isso têm também graus de adequação e de relevância diferenciados.

352. Os indicadores de realização que medem entidades abrangidas, como é o caso das escolas nas tipologias de ação Plano de Recuperação das Aprendizagens e TEIP, são, em bom rigor, desadequados face à natureza das tipologias de ação e à sua modelação em concreto. Trata-se de tipologias especificamente dirigidas àquelas entidades e a sua participação não resulta de uma opção e, portanto, nem sequer há um elemento de adesão que possa ser medido. As escolas TEIP estão mapeadas e têm de se candidatar. As escolas do PRA são todas e também têm de o fazer, uma vez que se trata de uma política pública. Assim, o indicador de realização não revela para onde foi direcionado o esforço de financiamento. Os Planos de Recuperação de Aprendizagem são dirigidos a objetivos e o financiamento atribuído serve para a implementação de um conjunto de ações que abrangem turmas, alunos, docentes, técnicos, etc... O mesmo sucede com os TEIP.

353. Sendo, então, desejável medir as realizações em termos de tipos de ações que são abrangidas pelas operações financiadas, podendo estas ser ações de natureza organizativa, ações dirigidas ao reforço e qualificação dos recursos materiais e humanos, dirigidas aos alunos especificamente, entre outras, a opção de compromisso foi a de introdução de um segundo indicador de realização que mede os alunos abrangidos quer pelas ações de recuperação de aprendizagem, quer pelas abrangidos pelas escolas não agrupadas ou agrupamentos TEIP. Esta solução é útil se a medida implicar uma discriminação do tipo de ações relativamente às quais os alunos foram abrangidos, sobretudo no caso dos TEIP. Esta observação deve-se ao facto de as realizações não nos dizerem nada sobre o que está efetivamente a ser financiado e os indicadores de resultado, sendo adequados e tecnicamente corretos, medem resultados das escolas e do sistema, mas dizem respeito aos Agrupamentos de Escola e não à(s) escola(s) que, em concreto em cada Agrupamento, é/são alvo de intervenção no âmbito da medida.

354. O mesmo tipo de considerações pode ser efetuado relativamente aos indicadores associados aos projetos e, nomeadamente, o indicador de resultado “projetos concluídos”. Estes indicadores estão associados às tipologias de ação no domínio da inclusão social e se o número de projetos pode ser um indicador de realização aceitável, o indicador de resultado “% de projetos concluídos” não tem significado, ou seja, não traduz qualquer resultado, na medida em que o projeto pode ter sido concluído sem que tenha obtido qualquer resultado. Assim, estes indicadores de resultado deveriam ser revistos, sendo que em alguns casos é possível quantificar o número de pessoas diretamente apoiadas, nomeadamente no âmbito das tipologias de ação MAVI e instrumentos específicos de apoio e proteção às vítimas, enquanto noutros o resultado adequado seria o nº de equipas ou de recursos humanos disponibilizados por exemplo no caso do SNIPI ou da tipologia de ação Qualificação e especialização da intervenção técnica e metodológica destinada a PCDI. O mesmo se pode dizer relativamente às tipologias de ação CLDS e Escolhas. Estes projetos têm diferentes linhas de ação que têm públicos-alvo muito concretos, o resultado destas operações devem ser no mínimo medidas em termos de nº de pessoas abrangidas pelas diferentes medidas incluídas nestes projetos.

Tabela 27: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4k) e adequação à tipologia de ação

Objetivo Específico					Grau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4 k) 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						
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Apoios a estudantes do ensino superior (EES), nomeadamente bolsas de ensino superior para alunos carenciados	Inativos (N)	MI – 165.000 MF – 500.000	Bolseiros de Ação Social do Ensino Superior que concluíram o curso no tempo próprio (%)	73%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades	Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas pelo Programa de Recuperação das Aprendizagens (N)	MI/MF 476	Redução da taxa de retenção e desistência dos Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas pelo PRA (%)	8%	<u>A++</u>	<u>A++</u>
	Alunos com dificuldades de aprendizagem abrangidos pelo PRA (N)	MI/MF- 736.000				
Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas por intervenções com vista à redução do abandono escolar e à melhoria do sucesso educativo (TEIP) (N)	MI/MF 82	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%	<u>A++</u>	<u>A++</u>

Objetivo Específico					Grau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4 k) 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						
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
	Crianças e alunos dos agrupamentos escolares e escolas não agrupadas abrangidos em TEIP (N)	MI – 86.000 MF – 83.500				
Contratos Locais de Desenvolvimento Social Programa Escolhas	Projetos de desenvolvimento social e comunitário apoiados	MI – 185 MF - 370	Projetos de Desenvolvimento Social e Comunitário concluídos (%)	95%	<u>A+</u>	⊗
Centros de Atendimento (CNAIM)/estruturas de acompanhamento e apoio especializado a migrantes	Atendimentos especializados a pessoas migrantes	MI – 220.000 MF – 1.130.000	Utentes satisfeitos com a informação prestada nos atendimentos (%)	85%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Modelo de Apoio à Vida Ativa Independente (MAVI) Qualificação e especialização da intervenção técnica e metodológica destinada a PCDI Instrumentos específicos de apoio e proteção às vítimas Qualificação e especialização da intervenção destinada a PCDI no âmbito do Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI)	Projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais apoiados (N)	MI-131 MF-219	Projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais concluídos (%)	95%	<u>A+</u>	⊗
Ações no âmbito do Plano de Ação para o Envelhecimento Ativo e Saudável	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		

<b>Objetivo Específico</b>					<b>Gau de relevância face aos objetivos</b>	<b>Grau de adequação à tipologia de ação</b>
4 k) 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						
<b>Ações</b>	<b>Indicador de Realização</b>	<b>Meta</b>	<b>Indicador de Resultado</b>	<b>Meta</b>		
Qualificação do sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo e promoção da desinstitucionalização	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		
- Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil (ONG's) que atuam na área da igualdade e não discriminação	Não coberto	Não coberto	Não coberto	Não coberto		

Legenda: A+++ (relevância/adequação elevada); A++(relevância/adequação elevada com potencial para ser reforçada); A+ (relevância/adequação potencial elevada); A (relevância/adequação parcial); X (sem relevância/adequação).

355. No que concerne ao OE 4m) o indicador de realização que é o indicador comum confunde-se com a execução financeira mas face à natureza da medida não parece haver uma alternativa mais adequada. Já o indicador de resultado é de contabilização indireta - uma vez que a ajuda alimentar é mediada por instituições de ação social e o apoio é orientado a famílias, o cálculo do nº de destinatários finais poderá implicar maior complexidade, o que não coloca em causa a adequação do indicador.

356. Porém, sendo desejável que as tipologias de ação mais inovadoras do Programa possam ser acompanhadas por indicadores, seria eventualmente de ponderar a inclusão de indicadores e metas associados à componente de distribuição alimentar indireta por via da atribuição de cartão eletrónico. Esta opção vai, contudo, ao arrepio do Regulamento FSE+ que precisamente isenta de utilização dos indicadores de realização comuns definidos, a ajuda alimentar realizada por meio de cartões. Contudo, considerando que esta modelação da medida altera a filosofia subjacente à atribuição destes apoios, valoriza a autonomia das pessoas e inclui ações complementares, seria relevante medir a adesão a esta modalidade e os seus resultados. O número de cartões distribuídos e a sua utilização em valor e em tipologia de bens adquiridos poderiam ser indicadores potencialmente mobilizáveis. Contudo, face à obrigatoriedade de utilização dos dois indicadores mapeados e a relativa novidade da inclusão desta medida no quadro do FSE, é prudente que a fixação de indicadores se limite aos obrigatórios, podendo ser a monitorização da utilização de cartões eletrónico ser efetuada no quadro da monitorização das operações específicas.

357. A integração destas medidas no FSE+ deverá permitir uma maior articulação com as medidas de inclusão social, procurando criar sinergias de apoios que permitam a ativação dos beneficiários. Assim, poderão ser incluídas na monitorização da medida as dimensões de acompanhamento aos beneficiários, de modo a identificar e valorizar o valor acrescentado da inclusão da medida no FSE+. Por fim, uma das recomendações do TCE numa auditoria realizada à medida era precisamente estabelecer *“a lógica de intervenção e, em especial, os resultados esperados, identificando valores de referência e definindo metas quantificadas”*<sup>43</sup>. Contudo, o Regulamento FSE+ define indicadores de realização e resultado, mas não obriga a quantificar metas. Uma tipificação do público-alvo poderia criar melhores condições para a fixação de metas, mas é certo que, num contexto em que 2.3 milhões de pessoas se encontram em risco de pobreza ou de exclusão social e perspetivando-se um potencial agravamento das condições das famílias em virtude da pressão inflacionista, a fixação de públicos-alvo específicos poderia ser um exercício que retiraria margem de manobra ao Programa.

Tabela 28: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, relevância face ao objetivo 4m) e adequação à tipologia de ação

Objetivo Específico					Gau de relevância face aos objetivos	Grau de adequação à tipologia de ação
4m. Combater a privação material (Apoio às pessoas mais carenciadas, ao abrigo do objetivo específico definido no artigo 4.º, n.º 1, alínea m), do Regulamento FSE+						
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Ajuda Alimentar	Valor total da ajuda alimentar	Não coberto	Nº de destinatários finais que recebem ajuda alimentar	Não coberto	<b>A+++</b>	<b>A+++</b>

Legenda: A+++ (articulação elevada).

358. Os indicadores associados ao OE4h) apresentam um elevado grau de relevância face ao objetivo e de adequação às tipologias de ação.

<sup>43</sup> Cf. (2019) Relatório Especial Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais carenciadas (FEAD): um apoio valioso, mas o seu contributo para a redução da pobreza ainda não é conhecido, Tribunal de Contas Europeu, pp. 35.

359. Outro elemento de avaliação remete para a clareza da definição dos indicadores selecionados. Esta análise passa pela verificação da indexação dos indicadores a fontes, métodos e periodicidade de cálculo, bem como se as componentes do indicador estão claramente explicitadas. Na tabela seguinte faz-se o mapeamento da apreciação que fazemos relativamente aos diferentes indicadores<sup>44</sup>. Da análise realizada conclui-se que:

(i) os pressupostos formais associados ao exercício de definição de indicadores estão cumpridos: os indicadores são claros, as suas componentes explicitadas, o método de cálculo não oferece dúvidas, as fontes estão apresentadas, bem como a periodicidade;

(ii) os pressupostos associados ao cálculo das metas estão identificados e, dependendo dos casos, são consequência de três dimensões: dotação financeira, histórico da medida e uma componente aspiracional (sobretudo nos indicadores de resultado).

360. No caso do novo indicador introduzido no OE 4c) o documento de programação não explicita o *rationale* para o cálculo de metas e as fontes também não estão explicitadas, ainda que no caso do indicador de resultado seja referido que a fonte será a realização de um questionário aos participantes nas ações.

361. A dotação financeira dita as possibilidades e nas tipologias de ação em que as metas para os indicadores de realização são calculados com base em custos unitários, p.e. nos OE 4a) e 4f) no indicador relativo aos apoios à formação avançada, é plausível admitir que o exercício associado não teve suficientemente em conta os impactos sobre estes custos da conjuntura económica inflacionista que terá muito provavelmente reflexo em atualizações do IAS, dos salários e apoios sociais, mais intensas do que as que estiveram subjacente ao exercício. Este, aliás, é um risco admitido na programação, mas que, neste momento, se vislumbra muito claro. Eventualmente, esta constatação justificaria já alguma correção nesta fase de programação.

362. Algum nível de incerteza está também associado ao estabelecimento de metas com base em dotações financeiras e custos unitários para os quais não se tem histórico. É o caso do estabelecido para o OE 4c). Neste caso em concreto mais do que propor alterações à meta será preferível calibrar um apoio máximo por tipo de projeto, em sede de aviso de candidatura, que crie condições para o cumprimento das metas estabelecidas. No caso das metas para o indicador de resultado será fundamental estabelecer orientações precisas sobre a forma como as entidades beneficiárias devem calcular o nº de trabalhadores que beneficiaram de apoios à conciliação, exigindo eventualmente a identificação do beneficiário de forma a permitir igualmente informação útil para os processos de avaliação que venham a ser implementados e que poderão passar pela inquirição aos beneficiários da medida.

363. Por outro lado, os indicadores de resultado com metas de cariz mais aspiracional, nomeadamente as metas do PA-PEDS são suficientemente realistas, em particular as associadas à inserção profissional de DLD, sobretudo se tivermos em conta a situação atual do mercado de trabalho. Mas, ao mesmo tempo, no caso de alguns públicos-alvo - como sejam os jovens relativamente aos quais foi estabelecido um objetivo específico – as metas são suficientemente ambiciosas, de modo a permitir estabelecer um patamar de contributo comunitário relevante para a resposta a fragilidades mais prementes, como seja o caso do desemprego jovem. O mesmo se pode dizer relativamente à meta definidas para o indicador de resultado da tipologia de ação formação avançada do objetivo 4f) que decorre de uma projeção efetuada a partir do progresso verificado no indicador entre 2020 e 2021 que não sabemos se é sustentável face a pressões do mercado de trabalho ou se não terá sido também resultado do impacto da desaceleração verificada no período da pandemia.

---

<sup>44</sup> Este exercício foi efetuado com base na análise do ficheiro de indicadores fornecido à equipa de avaliação em 29.07.2022.



364. Situação diferente é a da meta estabelecida para o indicador de resultado relativo à tipologia de ação do MSE OE 4h), a progressão de 15 pontos percentuais não está vinculada a qualquer racional de partida nem ao histórico, pelo que nos parece meramente aspiracional pressupondo que haverá uma melhoria da empregabilidade dos grupos-alvo. Parece-nos que a meta é exigente e a sua concretização exigirá uma alteração da modelação da medida no que se refere às condições de integração e desenvolvimento de trabalho socialmente voluntário. Também no caso da meta para o indicador de resultado da tipologia de ação Bolsas de Ação Social do Ensino Superior OE4k) nos parece que os pressupostos da definição da meta carecem de melhor explicitação, na medida em que se não se percebe como a progressão de 4 pontos percentuais prevista decorre do histórico referido. Acresce que o cenário atual é adverso e pode estimular movimentos de abandono em virtude das dificuldades, nomeadamente dos estudantes deslocados. Certamente que a execução de medidas do PRR na área do ensino superior, nomeadamente as relacionadas com as residências permitirão atenuar esta tendência, mas depende da capacidade de execução, à data ainda não demonstrável.

365. No que se refere aos indicadores referentes à tipologia de ação CNAIM do OE4k) consideramos que deverá ser explicitada a forma como se afere o indicador de resultado, na medida em que este resulta de um questionário de satisfação aos utentes importa identificar se existe um instrumento único com escala harmonizada a ser aplicado pelas entidades beneficiárias da medida.

366. Conclui-se, então, que independentemente da análise relativa à relevância dos indicadores estes respondem com qualidade no plano formal aos requisitos: claros, método de cálculo explicitados, fontes, e pressupostos para as respetivas metas. As exceções foram assinaladas nos parágrafos anteriores.

367. Parece-nos que seria de ponderar a revisão das metas cujo cálculo depende de um custo unitário sempre que este resultou do pressuposto de que se verificaria um aumento de 1,5% ao ano, nomeadamente do IAS, na medida em que este é conservador face ao cenário económico atual.

Tabela 29: Tipologia de Ações, indicadores de realização, metas, indicadores de resultado, grau de clareza e explicitação face aos objetivos

Objetivo Específico 4a)					Grau de clareza	Grau de explicitação
Tipologia de Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Estágios Profissionais	Desempregados abrangidos, incluindo DLD (N) Jovens 18 -29 anos abrangidos (N)	MI- 15.000 MF- 117.000	Participantes empregados 6 meses após, incluindo atividade por conta própria (%)	MF – 79%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Apoios à contratação		MI – 13.400 MF – 87.700	Participantes jovens 18-29 empregados ou em atividade por conta própria, seis meses após (%)	MF - 75%		
Objetivo Específico 4 c)					Grau de clareza	Grau de explicitação
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Serviços e apoios reforçados à conciliação entre trabalho e vida familiar	Projetos de apoios reforçados à conciliação (N)	MI – 91 MF- 228	Trabalhadores /as que beneficiaram de apoios para a conciliação (N)	Não coberto	<u>A+++</u>	<u>A++</u>

Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género	Mulheres e rapazes/home ns abrangidos pelas ações de desconstrução de estereótipos profissionais de género	MI – 22.500 MF – 72.500	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%		
Objetivo Específico 4f)					Gau de clareza	Grau de explicitação
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Cursos profissionais	Participantes apoiados (N)	MI -105.000 MF-366.000	Diplomados, no tempo próprio (%)	70%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Cursos de aprendizagem	Desempregados e DLD abrangidos (N)	MI - 4.700 MF - 48.000	Empregabilidade/prosseguimento de estudos seis meses após a conclusão (%)	65%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Formação avançada	Pessoas apoiadas nas ofertas formativas de ISCED 8 (N)	MI – 2.300 MF – 4.200	Doutoramentos concluídos (no tempo próprio)	63%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
	Participantes apoiados em Bolsas de Doutoramento em ambiente não académico	MI – 800 MF – 2.100				

Objetivo Específico 4g)					Gau de clareza	Grau de explicitação
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Formações modulares (FM)	Participações em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência (N)	MI – 376.000 MF-2767900	Participações certificadas em unidades de formação de curta duração ou unidades de competência (%)	91%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
VIDA ATIVA						

Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC	Participantes inscritos no Centros Qualifica com resposta identificada (N)	MI – 202.000 MF – 700.000	Adultos em processo de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) ou certificados decorrente desse processo (%)	90%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
<b>Objetivo Específico 4h)</b>					<b>Gau de clareza</b>	<b>Grau de explicitação</b>
<b>Ações</b>		<b>Meta</b>	<b>Indicador de Resultado</b>	<b>Meta</b>		
Cursos de educação e formação de jovens (CEF)	Participantes apoiados em formações de base qualificante (N)	MI – 21.000 MF – 75.000	Diplomados, no tempo próprio, em formações de base qualificante (%)	70%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)						
Qualificação e Apoios ao Emprego PCDI	Participantes com deficiência (N)	MI – 3.600 MF – 25.400	Participantes com deficiência e incapacidade certificados no final da formação (%)	77%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Aprendizagem língua portuguesa (PLA) de cidadãos estrangeiros	Participantes de origem estrangeira em ações de formação de português (N)	MI - 1.300 MF – 13.130	Participantes de origem estrangeira certificados no final da formação (%)	80%	<u>A+++</u>	<u>A+++</u>
Ações do MSE (programas de apoio ao trabalho socialmente necessário e ações de apoio à (re)integração de grupos desfavorecidos)	Participantes em ações de trabalho socialmente necessário (N)	MI – 6.200 MF – 36.300	Participantes em ações de trabalho socialmente necessário empregados seis meses após a participação (%)	35%	<u>A+++</u>	<u>A+</u>

Objetivo Específico 4k)					Gau de clareza	Grau de explicitação
Ações	Indicador de Realização	Meta	Indicador de Resultado	Meta		
Apoios a estudantes do ensino superior (EES), nomeadamente bolsas de ensino superior para alunos carenciados	Inativos (N)	MI – 165.000 MF–500.000	Bolseiros de Ação Social do Ensino Superior que concluíram o curso no tempo próprio (%)	73%	<u>A++</u> +	<u>A+</u>
Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades	Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas pelo Programa de Recuperação das Aprendizagens (N)  Alunos com dificuldades de aprendizagem abrangidos pelo PRA (N)	MI/MF 476  MI/MF- 736.000	Redução da taxa de retenção e desistência dos Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas pelo PRA (%)	8%	<u>A++</u> +	<u>A+++</u>
Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)	Agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas abrangidas por intervenções com vista à redução do abandono escolar e à melhoria do sucesso educativo (TEIP) (N)  Crianças e alunos dos agrupamentos escolares e escolas não agrupadas abrangidos em TEIP (N)	MF 82  MI – 86.000 MF – 83.500	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%	<u>A++</u> +	<u>A+++</u>
Contratos Locais de Desenvolvimento Social	Projetos de desenvolvimento social e comunitário apoiados	MI – 185 MF - 370	Projetos de Desenvolvimento Social e Comunitário concluídos (%)	95%	<u>A++</u> +	<u>A+++</u>
Programa Escolhas						

Objetivo Específico 4k)					Grau de clareza	Grau de explicitação
Ações	Indicador de Realização	Meta	Ações	Indicador de Realização		
Centros de Atendimento (CNAIM)/estruturas de acompanhamento e apoio especializado a migrantes	Atendimentos especializados a pessoas migrantes	MI – 220.000 MF-1130000	Utentes satisfeitos com a informação prestada nos atendimentos (%)	85%	<u>A</u>	<u>A</u>
Modelo de Apoio à Vida Ativa Independente (MAVI)	Projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais apoiados (N)	MI 101 MF 139	Projetos de diversificação e aumento da qualidade das respostas sociais concluídos (%)	95%	<u>A+++</u> +	<u>A+++</u>
Qualificação e especialização da intervenção técnica e metodológica destinada a PCDI						
Instrumentos específicos de apoio e proteção às vítimas						
Qualificação e especialização da intervenção para PCDI no Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPi)						

Legenda: A+++ (indicadores de realização e resultado claramente definidos, conceitos explicitados e que não oferecem dúvidas de interpretação, fontes identificadas, métodos de cálculo definidos e claros, pressupostos do cálculo das metas claros baseados em dotação financeira, histórico e objetivos de política)

A++(indicadores de realização e resultado claramente definidos, conceitos explicitados e que não oferecem dúvidas de interpretação, fontes identificadas, métodos de cálculo definidos e claros, pressupostos do cálculo das metas com níveis elevados de incerteza por não existir histórico)

A+ (indicadores de realização e resultado claramente definidos, conceitos explicitados e que não oferecem dúvidas de interpretação, fontes identificadas, métodos de cálculo definidos e claros, pressupostos do cálculo das metas a exigir clarificação)

A (indicadores de realização e resultado definidos, conceitos a exigir clarificação, fontes a exigir detalhe, métodos de cálculo definidos e claros)

X Elementos não explicitados no documento de programação.

## Avaliação ex-ante do “princípio de não prejudicar significativamente”

366. No cumprimento dos objetivos do [Regulamento \(UE\) 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho](#), as ações financiadas com o apoio de Fundos Comunitários deverão respeitar o princípio de «não prejudicar significativamente» os objetivos ambientais, o designado Princípio DNSH: Do No Significant Harm. Esta orientação define que as operações financiadas deverão comprometer-se com a avaliação do potencial de dano ambiental desde logo, na fase de planeamento. Assim, a aprovação do PDQI implica que a análise e avaliação externa da proposta apresentada integre uma perspetiva relativa aos impactos ambientais. Esta trata-se, não apenas de uma medida formal, mas da assunção de um compromisso: de que estão garantidas a condições para, na implementação, o impacto ambiental e os objetivos de preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, como previsto no artigo 11.o e no artigo 191.o, n.o 1, do TFUE, serem acautelados.

367. A aplicação e avaliação do princípio DNSH ao Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PDQI) no quadro do exercício de avaliação ex-ante foi realizada com o apoio equipa de especialistas da Simbiente, Engenharia e Gestão Ambiental, Lda., liderada pela Eng<sup>a</sup> Ana Valente, entre abril e maio de 2022. Apresenta-se no presente relatório uma síntese analítica dos principais resultados, remetendo para o relatório próprio, enviado em anexo, a análise exaustiva.

368. A avaliação ambiental focou os seis objetivos ambientais do Regulamento (EU) 2020/852, de 18 de junho, aplicando sistematicamente a lista de controlo e matriz previstas na Comunicação da Comissão - Orientações técnicas sobre a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente» ao abrigo do Regulamento que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência, 2021/C 58/01:

1. Mitigação das alterações climáticas: Prevê-se que a medida dê origem a emissões significativas de gases com efeito de estufa?
2. Adaptação às alterações climáticas: Prevê-se que a medida dê origem a um aumento dos efeitos negativos do clima atual e do clima futuro previsto, sobre a própria medida, as pessoas, a natureza ou os ativos?
3. Utilização sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos: Prevê-se que a medida prejudique: i) o bom estado ou o bom potencial ecológico das massas de água, incluindo as águas de superfície e subterrâneas, ou ii) o bom estado ambiental das águas marinhas?
4. Transição para uma economia circular, incluindo a prevenção e a reciclagem de resíduos: Prevê-se que a medida: i) conduza a um aumento significativo da produção, da incineração ou da eliminação de resíduos, com exceção da incineração de resíduos perigosos não recicláveis, ou ii) dê origem a ineficiências significativas na utilização direta ou indireta de qualquer recurso natural em qualquer fase do seu ciclo de vida que não sejam minimizadas por medidas adequadas, ou iii) venha a causar danos significativos e de longo prazo no ambiente, no contexto da economia circular?
5. Prevenção e controlo da poluição: Prevê-se que a medida dê origem a um aumento significativo das emissões de poluentes para o ar, a água ou o solo?
6. Proteção e restauro da biodiversidade e dos ecossistemas: Prevê-se que a medida: i) prejudique de forma significativa as boas condições e a resiliência dos ecossistemas, ou ii) prejudique o estado de conservação das espécies e habitats, incluindo os de interesse da União?

369. A análise dos impactos ambientais versou sobre todas as medidas operacionalizadas no âmbito dos Objetivos Estratégicos do PDQI: OE 4a); 4c); 4f); 4g); 4h) e 4K) e ainda sobre a medida de

Assistência Técnica. Os seis objetivos ambientais foram avaliados relativamente às 52 medidas apoiadas pelo PDQI e às cinco medidas da assistência técnica, resultando numa matriz de 342 avaliações de impacto.

370. Foi possível constatar que nenhuma das medidas previstas tem potenciais efeitos sobre os temas ambientais identificados, não tendo sido assim necessário fornecer uma avaliação substantiva de nenhuma medida com base no princípio de “não prejudicar significativamente”.

371. Dada a natureza imaterial e/ ou institucional das medidas mobilizadas no PDQI, estas não têm impactes previsíveis sobre o ambiente, nomeadamente no que concerne ao seu contributo para a emissão de GEE, na capacidade de adaptação às alterações climáticas ou da economia circular, não apresenta evidências de riscos de degradação ambiental relacionados com a qualidade da água ou pressão sobre os recursos hídricos e marinhos, não perspectiva produção significativa de resíduos, efeitos sobre a qualidade do ar, da água ou do solo ou pressão sobre a biodiversidade e os ecossistemas.

372. É feita uma ressalva relativamente a impactes expectáveis não relevantes relacionados com as medidas dos cursos profissionais e cursos de aprendizagem na emissão de GEE e considerados impactes não relevantes e impactes indiretos, como, por exemplo, cursos na área da mecânica de aeronaves, no que toca à emissão de GEE ou cursos de cozinha/pastelaria, em eu é expectável um impacto negligenciável na economia circular, resultado da produção de resíduos.

373. Também no que se refere à medida Centros de Atendimento (CNAIM) e estruturas de acompanhamento e apoio especializado a migrantes e populações em situação de vulnerabilidade social, é referido que, com efeitos não significativos, é possível emissão de GEE como resultado de deslocações associadas a ações, efeito considerado indireto, não relevante e possível de reduzir função do meio de transporte utilizado e fonte de energia utilizada

374. De salientar que as justificações de todas as medidas estão associadas à fundamentação de “A medida não tem impacto previsível, ou tem um impacto previsível insignificante, no objetivo ambiental relacionado com os efeitos diretos e os principais efeitos indiretos da medida ao longo do seu ciclo de vida, dada a sua natureza, e, como tal, considera-se que, relativamente ao objetivo em causa, o princípio de «não prejudicar significativamente» foi cumprido.”, não se tendo verificado o enquadramento em nenhuma das outras fundamentações previstas pela CE

## Conclusões e Recomendações

375. A dinâmica de interação entre o processo de avaliação Ex ante e o exercício de programação permitiu um reporte contínuo em termos de conclusões e recomendações que apoiou o exercício de programação do PDQI. Nesta perspectiva, o reporte em termos de conclusões e recomendações tem, também, evoluído à medida que o texto do Programa evoluiu. Esta síntese final procura situar os elementos mais estruturais dessa análise dinâmica. O enunciado de conclusões e recomendações é feito de forma articulada, integrando a abordagem aos dois tópicos.

376. Ao longo do processo de avaliação, foi possível apreciar três versões diferentes do PDQI, resultado da evolução do próprio trabalho de programação. **A última versão analisada – correspondendo à submetida à Comissão Europeia – é, naturalmente, bastante mais consolidada do que a que serviu de base ao Relatório Inicial** e apresenta melhorias sensíveis no que diz respeito ao racional do programa e ao enunciado da programação. Nesta medida, reviram-se e ajustaram-se, à luz do atual texto, as análises anteriormente produzidas. Algumas das alterações introduzidas no atual texto do Programa parecem beneficiar de contributos enunciados no âmbito do exercício de avaliação, esperando-se que o mesmo contributo possa ser alcançado nesta etapa final, sobretudo no que diz respeito à preparação da sua implementação e monitorização.

377. O pronunciamento que agora fazemos corresponde a um processo incremental que se formou ao longo da análise às diferentes versões do Programa.

378. **O mapeamento de problemas e desafios que enquadram o PO é amplamente pertinente à luz dos elementos diagnóstico trabalhados pela equipa de avaliação** – que nos capítulos iniciais se explicitam - e disponibiliza um referencial relevante para enquadrar a ação do Programa. A opção da equipa de avaliação foi a de conduzir a análise partindo de uma sistematização de problemas nos domínios de intervenção do PDQI. Essa sistematização permite atestar a relevância do Programa. De referir que a opção por considerar os problemas como elemento analítico se reforça pelo facto de os objetivos estratégicos considerados no exercício de programação terem fraca legibilidade e serem pouco operativos. Essa dificuldade terá encontrado, também, a equipa de programação.

379. Os problemas identificados no relatório resultam de um exercício de diagnóstico cumprido pela própria equipa e acabam por oferecer mais amplitude analítica do que foco. O PDQI acompanha esse largo espectro no enunciado de diagnóstico que situa, embora com base numa sistematização pouco densificada. Quer isto dizer que os problemas vinculados pelo diagnóstico promovido pelo exercício de avaliação são globalmente considerados pelo PDQI no seu próprio diagnóstico, embora sem o detalhe que permita orientar (e perceber) melhor as escolhas da programação.

380. Embora de forma abreviada, o PDQI reflete na sua versão mais recente as alterações sensíveis do contexto de partida no caso dos níveis de emprego e do abandono escolar precoce face ao anterior ciclo de programação. Com efeito, o contexto de partida do PDQI é sensivelmente melhor no que diz respeito a estes parâmetros do que o existente à data da programação dos programas que o antecederam (PO ISE e POCH). Foram aspetos para os quais a equipa de avaliação chamou a atenção e que nesta nova versão surgem melhor ponderados na estratégia da programação. Uma e outra conferem oportunidade para dar atenção a outros domínios de problema ao nível do mercado de trabalho e do sistema educativo. Essa problematização é feita e tem algum reflexo no enunciado concreto da proposta programática apresentada.

381. **O enunciado de problemas e desafios é pertinente e sublinha problemas a que no atual contexto se justifica atribuir maior atenção** ou que, entretanto, emergiram. A dinâmica demográfica, a persistência de problemas de acesso ao mercado de trabalho, qualidade do emprego e desigualdade de género, assim como, a crescente relevância do tema das migrações são alguns dos domínios de agenda que o PDQI reforça de forma consistente com o explicitado no diagnóstico. Contudo, a análise realizada evidencia que houve dificuldade em traduzir na programação de forma estas novas prioridades. O caso mais evidente será o da abordagem a dimensão demográfica. Como o atestam os



mais recentes dados estatísticos dos censos, a demografia constitui um problema emergente (ver capítulo específico apresentado no diagnóstico) com expressão paradigmática no recuo da população, no seu envelhecimento e nas dinâmicas migratórias. O racional da proposta programática do PDQI está ainda insuficientemente maturado, considerando-se que **a densificação estratégica e programática desta abordagem deve ser uma prioridade dos mecanismos de acompanhamento, monitorização e avaliação do PDQI.**

382. **A coerência externa do Programa é, também, adequadamente alcançada** no que diz respeito à convergência com problemas e prioridades situados pelas agendas de política e referenciais programáticos que enquadram o Programa. A sintonia entre as apostas estratégicas do PDQI e as propostas decorrentes dos principais referenciais programáticos existentes é significativa. O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a Agenda para o Trabalho Digno e o Acordo sobre Formação Profissional e Qualificação são disso exemplo. No plano mais fino do enunciado programático e do modo como este incorpora os desafios das agendas estratégicas, considera-se que há margem para progressão. Com efeito, conforme sinalizado na resposta à QA2, algumas medidas já concretizadas dão tradução concreta às apostas de agendas reformistas em curso de implementação (a Agenda para o Trabalho Digno; A Agenda sobre Formação Profissional e Qualificação). O PDQI apropria-se insuficientemente destes impulsos na explicitação do modo como se procura posicionar e como modelará a sua intervenção para potenciar as transformações visadas. Haverá em sede de modelação das intervenções e de regulamentação espaço de progressão nesta matéria.

383. A articulação com o PRR evidencia, também, um significativo e virtuoso potencial de complementaridade. São disso exemplo a aposta do PRR nos Centros Tecnológicos no domínio do ensino e formação profissional, permitindo uma dotação de investimento material que os fundos estruturais não têm assegurado, a aposta na diversificação das estratégias de âmbito local no quadro da educação de adultos – também fragilizadas no domínio do PT 2020 – e o incentivo à diversificação e expansão da oferta no ensino superior, incluindo a perspectiva de resposta a novos públicos (Impulsos Jovens e Adultos). A promoção da igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior, abordada no PRR através dos programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos constitui outro domínio de complementaridade com o PRR que se releva. Todos estes domínios de aposta são, também, coerentes com o diagnóstico e a aposta estratégica do PDQI, evidenciando elevada prioridade na ótica da estratégia de complementaridade de financiamento entre ambos os instrumentos. Nesta perspectiva, **o PRR representa um impulso programático com significativo grau de diversificação e inovação que permite acomodar melhor a ótica de continuidade do PDQI** e, sobretudo, criar condições para que este reforce a sua proposta de valor melhorando as condições de implementação das políticas e o seu espectro de ação. O desafio que se coloca será o de procurar salvaguardar esta complementaridade no espaço da execução e, articuladamente, potenciar o contributo dos domínios de inovação previstos no PRR para a capacitação dos instrumentos de política apoiados no âmbito do PDQI.

384. No **plano da relação entre problemas, desafios e medidas, incluindo já o olhar sobre a coerência interna, encontramos, simultaneamente, algumas das forças e fragilidades da Programação.** Tentaremos percorrê-los nos parágrafos seguintes.

385. Um sinal evidente dado pelo mapeamento de medidas é o de que o PDQI é um programa, sobretudo, de continuidade. O portfólio de medidas que nele se acolhe é maioritariamente o mesmo que se acolhia no PT 2020, **salvaguardando a continuidade de políticas.** Quando se constitui em modo de persistência na resposta a problemas, essa linha de continuidade é positiva. Esse é o caso da aposta na qualificação, por exemplo. Essa linha de continuidade será ainda mais positiva quando se pode apoiar em dinâmicas de valorização e reforma das medidas apoiadas. Esse é o caso no domínio das políticas ativas de emprego – desde 2017 - e de qualificação com o impulso de alguma renovação trazido pela agenda aprovada na concertação social em 2021.

386. Esta perspectiva é amplamente reforçada pela análise feita neste exercício de avaliação ex ante, de forma necessariamente muito sintética, dos principais sublinhados de um conjunto de 13 exercícios

de avaliação que percorrem uma significativa parte das medidas que se acolhem no PDQI e que foram realizados por equipas de avaliação muito distintas. A leitura feita permite concluir pela **pertinência dos domínios de política abordados e, sobretudo, pela coerência e consistência do elenco de medidas de política apoiadas**. Esta apreciação não afasta, contudo, elementos críticos e margens de melhoria no desempenho de várias das medidas avaliadas. Esse sinal é mais relevante para algumas dessas medidas que de novo se apoiam no contexto dos Fundos Estruturais. Adiante procuramos chamar a atenção para os casos que justificam acrescida atenção.

387. Ora, é sobre o modo de potenciar estes impulsos para valorizar a sua proposta programática que o exercício de programação poderá ir mais longe. Não exclusivamente no texto do PDQI, onde não caberá explicitar tudo o que deve ser considerado do ponto de vista na configuração dos apoios, mas sobretudo no subsequente conjunto de ferramentas inerentes ao exercício de programação (regulamentos, avisos, monitorização e acompanhamento) no seu conjunto.

388. **A ótica de continuidade parece trazer como contrapartida uma maior dificuldade em criar agenda**, e dar-lhe relevo, em problemas e prioridades novas. Isso acontece, sobretudo, no domínio que procura abrir um campo novo de prioridade – o da demografia -, mas, também, na resposta a problemas com crescente centralidade como o das migrações (que se inclui no da demografia), o da segmentação da precariedade no mercado de trabalho, das desigualdades salariais e dos baixos rendimentos. Nestes casos, a vontade de criar agenda própria não é plenamente concretizada e justifica moderação de expectativas quanto à capacidade de suscitar impactos proporcionais à centralidade dessas prioridades na economia do texto do Programa. A este propósito **justificará que se recomende um maior investimento na formalização da(s) teoria(s) da programação<sup>45</sup> do PDQI**, designadamente na explicitação do modo como se articulam as realizações e resultados visados com os objetivos de política e domínios de impacto do programa. Esse investimento apoiará o planeamento da execução e a capacidade de dirigir o processo de monitorização. Como explicitado no relatório, a teoria da programação subjacente ao texto do Programa justifica uma explicitação mais precisa da forma como se esperam produzir os ganhos esperados.

389. **A coerência interna do PDQI é grande no que respeita aos domínios que traduzem uma linha de continuidade e apresenta alguma inconsistência relativamente aos restantes**.

390. Apesar do dito, a demografia é o único domínio de intervenção em que a relação matricial entre problemas/desafios e medidas fica de alguma forma a descoberto. Em todos os outros, o PDQI assegura que existem medidas especificamente dirigidas aos problemas que dão forma à sua proposta programática. A abordagem transversal atribuída à dimensão demográfica entende-se na justa medida em que a configuração do problema remete para uma multiplicidade de motivos e de interdependências. Contudo, não é claro que essa transversalidade traduza uma racionalidade estratégica autónoma e que a mesma reúna condições de produzir resultados relevantes. Supõe-se em parte o contrário. A tempo isto poderá fragilizar a identidade estratégica do Programa e nessa medida, **justificar um investimento adicional no mapeamento de opções de modelação das medidas inscritas no programa e da sua estratégia de implementação** que possam elevar a expectativa de resultados a este nível. Esse trabalho pode ter tradução nos regulamentos e avisos, constituindo uma área de aposta que se recomenda seja trabalhada.

391. O que atrás se disse do ponto de vista da programação física tem tradução, também, na programação financeira. Com efeito, quando agregadas em OE e em domínios temáticos as medidas financiadas, verifica-se que **a programação financeira salvaguarda uma linha de continuidade significativa**. Este dado é consistente com o posicionamento estratégico do programa face aos problemas de partida e evidencia a referida dificuldade em situar uma agenda mais afirmativa nos domínios de maior inovação. Contudo, a programação financeira é ajustada à estratégia de programação e alinhada com as prioridades e objetivos estratégicos do Programa.

---

<sup>45</sup> Recorremos ao plural porque, na verdade, afigura-se difícil construir uma leitura muito integrada da diversidade de planos de intervenção do PDQI.

392. O mapeamento da articulação entre medidas, objetivos estratégicos e problemas **não deixa, contudo, de suscitar algumas notas de leitura relevantes, também na perspectiva do financiamento.**

393. No domínio do emprego, a opção de concentrar os apoios nas medidas estágios e apoios à contratação assegura continuidade a dois importantes instrumentos de política ativa de emprego. A opção de redução significativa do financiamento nos apoios ao emprego é, por sua vez, consistente com os elementos de diagnóstico que evidenciam a necessidade de privilegiar respostas mais seletivas ao problema do desemprego jovem e da segmentação do mercado de trabalho. Acresce que estas medidas têm vindo a ser progressivamente ajustadas para assegurarem maior impacto ao nível da qualidade do emprego. Nessa medida, a consistência dos instrumentos com as preocupações de partida é hoje maior do que era no início do PT 2020. Essa opção não afasta, contudo, a necessidade de continuar a investir em mecanismos de modelação da medida de estágios que reforcem o seu contributo para a estabilidade do emprego. De referir que a programação financeira deste domínio reflete, também, a complementaridade que se estabelece com o PRR a que atrás se aludiu.

394. Ainda no domínio do emprego, evidencia-se o risco de uma menor consistência nas dimensões de resposta ao objetivo de promover a igualdade de género no mercado de trabalho. Não é evidente o impacto esperado com as medidas consideradas, sendo essa insegurança refletida nos indicadores considerados e no financiamento atribuído. Também o problema dos baixos rendimentos poderá ser mais robustamente endereçado pelos instrumentos de política ativa de emprego. A modelação do valor das bolsas, por exemplo, e dos incentivos à contratação em função dos níveis salariais a considerar nos contratos realizados pode ser um mecanismo a estudar. A promoção das dinâmicas de contratação coletiva de forma mais estruturada, outro.

395. No domínio da qualificação, a proposta programática (medidas e financiamento) protegem o portfólio de políticas que desde 2007 dão expressão ao Sistema Nacional de Qualificações. Os resultados positivos alcançados são bem evidenciados no diagnóstico e na evolução dos indicadores disponíveis. A redução do abandono escolar precoce dá disso expressão maior. Nessa ótica, a opção sugere mais acerto do que dúvida. Contudo, quer por via do ajuste na configuração dos instrumentos – como atrás se referiu – quer por via de alguma erosão de algumas dessas políticas, emergem problemas novos a que o PDQI pode dar mais atenção.

396. A análise dos dados relativos à frequência do Ensino Profissional evidenciou uma tendência de frequência estável abaixo do patamar pretendido. Dada a centralidade que a formação profissional possui no quadro da prossecução dos OE definidos para o PDQI, constitui-se como um domínio em que será estratégica a modelação da intervenção para potenciar as transformações visadas. As entrevistas realizadas permitiram perceber **a relevância de, em fase de regulamentação, se acautelar a possibilidade de criar grupos mistos de formandos e/ou outras soluções de flexibilidade em situações e contextos em que se verifique necessário**, como, por exemplo, nos territórios de baixa densidade ou face a ofertas formativas particularmente relevantes para o contexto. Esta é também uma preocupação sublinhada no Acordo sobre Formação Profissional e Qualificação. Um domínio de articulação estratégica situa-se relativamente à dinamização dos Centros Tecnológicos no domínio do ensino e formação profissional prevista no PRR.

397. A análise dos principais indicadores de desempenho do sistema de educação-formação indicia ser na qualificação da população jovem adulta e adulta que se concentram parte dos principais desafios. O PDQI representa um esforço relevante e articulado de foco no grupo populacional, mas, no quadro de um Programa que tem como finalidade contribuir para a recuperação demográfica, melhorando o emprego, a qualificação e a inclusão social, **é decisivo que as intervenções apoiadas se sustentem em modelos flexíveis, que facilitem a conciliação, sempre difícil, entre emprego, vida pessoal e familiar e qualificação**. Sobre isso importa que as soluções de implementação possam dizer mais e procurar um maior arrojo face a modelos vigentes.

398. Ainda no plano dos jovens adultos, a programação salvaguarda a operação do principal portfólio de medidas que estruturam a resposta aos jovens NEET no âmbito da Garantia Jovem. Contudo,

alguns domínios de atuação vistos como insuficientemente abordados continuam sem visibilidade no PDQI, ao mesmo tempo que programação se apresenta algo dispersa. Neste plano, **recomenda-se que a abordagem aos jovens NEET seja trabalhada no futuro de modo a assegurar uma leitura mais integrada da estratégia** e o preenchimento dos domínios de intervenção que ainda constituam lacunas.

399. Algum conservadorismo nas medidas já apontado na proposta do programa revela-se na insuficiente expressão de elementos de inovação estratégica no domínio das qualificações. É hoje reconhecido o potencial de inovação no plano da organização dos processos de ensino-aprendizagem que pode ser mobilizado com recurso às tecnologias digitais. **Os recursos digitais hoje disponíveis, os modelos e dispositivos de formação a distância, síncrona e assíncrona e em b-learning possuem potencial para elevar a qualidade das aprendizagens** e, sobretudo, promover condições de participação ao nível da formação contínua de ativos que não se verifica proporcionalmente vertido no programa enquanto domínio estratégico de investimento.

400. No Acordo de Parceria, o exercício de análise da coerência externa quanto à qualificação, abrangendo as diferentes medidas enunciadas, permite identificar medidas que são financiadas por diferentes Programas Operacionais, que estão deduzidas em OE distintos, mas que possuem idêntica finalidade e respondem às mesmas situações-problema. É o caso dos CET no PDQI – sob o OE 4g) - e dos CTeSP nos Programas Regionais – no OE 4f) - ambos com o objetivo de promover a formação pós-secundária de dupla certificação com ligação ao mercado de trabalho. **Na fase de regulamentação e implementação, a boa articulação entre as diversas entidades gestoras dos diferentes fundos, envolvendo as entidades beneficiárias de cada medida, no âmbito do Quadro Estratégico para o Sistema de Educação e Formação, revestir-se-á de uma importância central para promover a legibilidade dos apoios e a execução das várias medidas.** O Acordo sobre Formação Profissional e Qualificação sugere a criação de uma “Comissão Interministerial de Coordenação do Sistema de Educação e Formação Profissional”, órgão que poderia, de facto, constituir-se como um fórum relevante para acompanhar a articulação entre diferentes entidades gestoras e beneficiárias e garantir equidade na regulamentação dos apoios às medidas.

401. A abordagem às exigências de requalificação da população ativa, num contexto – sublinhado pelo PDQI – de forte impacto da digitalização e de transformação do emprego, **justificaria uma intensificação da aposta no domínio da formação contínua.** Essa preocupação está presente no Acordo de Concertação Social de 2021 e, em certa medida, constitui uma necessidade sublinhada por vários interlocutores. Os exercícios de avaliação referenciados sublinham a pertinência do problema e os ganhos ainda insuficientes na dinamização de uma agenda de aprendizagem ao longo da vida e da sua articulação com as dinâmicas do mercado de trabalho.

402. A aposta no sistema de antecipação de necessidades de qualificação vai neste sentido, mas a programação financeira e a ausência de grande referência ao modo como se poderão criar mecanismos de maior flexibilidade na oferta não sinalizam a utilidade de um reforço desta aposta no contexto do PDQI. A dependência que os subsistemas de formação profissional inicial têm relativamente aos fundos comunitários e a positiva salvaguarda da aposta na educação de adultos, onde se incluem formatos formativos de longa duração associados à qualificação inicial, explicarão esta opção. Contudo, a ausência de programas públicos autónomos que estimulem o investimento na formação contínua e à aprendizagem ao longo da vida e a dificuldade de, por via da concertação social, dar um impulso maior nesta frente justificam algum ceticismo quanto à capacidade de atribuir maior prioridade a este domínio. O direito individual à formação é um desses mecanismos e a agenda proposta no Acordo de Concertação Social situa pistas de ação que poderão ajudar a consolidar a agenda neste plano.

403. A abordagem proposta no domínio da formação avançada é consistente com o objetivo de política de reforçar a ligação aos contextos de atividade não académicos. **Avalia-se positivamente esta opção, mas considera-se que o sucesso da mesma requer medidas de acompanhamento e dinamização** da procura que estão omissas na narrativa do Programa.

404. No domínio da inclusão, o PDQI refere todos os grandes problemas e desafios a considerar, tentando abordá-las de forma integrada no enunciado estratégico que faz. Essa é a abordagem adequada de endereçar os desafios e as necessidades complexas desta dimensão. Esta abrangência é, contudo, indutora de uma prolixidade de medidas que penalizam a legibilidade da agenda e dificultam a obtenção de um maior foco e eficácia estratégica.

405. A par do grande número de medidas, a complexidade dos fenómenos da pobreza e da exclusão e as orientações que as regras regulamentares impõem em termos de programação criam espartilhos e uma complexidade que perigam a perspetiva integradora base da abordagem estratégica para o campo da inclusão social. Esta dificuldade não é nova. O anterior ciclo de programação também a expressou.

406. Ainda assim, e apesar da dificuldade em sistematizar todos os desafios e necessidades desta dimensão e da existência de muitas medidas, a maioria focada num determinado problema e/ou num determinado público-alvo, a articulação entre necessidade e desafios, objetivos específicos e medidas/ações revela um nível de coerência satisfatório. De resto, a sensibilidade da proposta programática ao diagnóstico tem expressão num conjunto de opções de definição de medidas e de planeamento do financiamento que se assinalam:

- O PDQI aumentou o financiamento a ações dirigidas a indivíduos mais vulneráveis, nomeadamente comunidades migrantes (que têm vindo a aumentar) e pessoas com deficiência e incapacidade (cuja sinalização, em particular entre crianças e jovens, também tem vindo a aumentar, embora ainda não sejam claro os efeitos da nova legislação na área da educação inclusiva sobre os números);
- Ao invés, o financiamento diminuiu de forma elevada no caso dos CEF de nível 2, o que é coerente com a diminuição da taxa de abandono escolar precoce;
- No domínio da inclusão foram incluídas 5 novas medidas que são coerentes com as necessidades do país e com os desafios expressos nos documentos estratégicos nacionais e europeus para a promoção da inclusão.

406. Ainda no plano do financiamento, constata-se que as ações que, no âmbito do objetivo 4 k), conduzem ao reforço destas 4 intervenções (no conjunto das 13 programadas neste OE): i) Bolsas para ensino superior para alunos carenciados, ii) Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades, iii) TEIP, e iv) CLDS e, no seu conjunto, recebem 87% do total do financiamento para este objetivo. Considerando que estas medidas têm sido avaliadas de forma regular ao longo da sua implementação e que os vários relatórios disponíveis apontam para melhorias a implementar para potenciar os resultados (TEIP e Programa Escolhas, por exemplo, mas também os CLDS) importaria que esta opção da programação fosse compaginada com uma abordagem a estas dimensões de melhoria.

407. O caso **dos CDLS e dos TEIP constituem exemplos de tipologias de intervenção relativamente aos quais os exercícios de avaliação analisados situam a utilidade de promover aperfeiçoamentos na proposta de abordagem**. Os exercícios de avaliação consultados não questionam a pertinência das medidas, mas situam problemas de configuração e funcionamento que limitam a sua eficácia. Porventura não por acaso estas são tipologias de intervenção que são vincadamente territorializadas e se inscrevem num portfólio que políticas sociais que o é pouco. Talvez nesta sua identidade diferenciada resida a explicação para algumas das dificuldades de desempenho que as avaliações evidenciaram e os inerentes desafios que as mesmas situam. Flexibilizar mais as estratégias de ação e integrá-la melhor com os contextos locais e os diagnósticos existentes é um desses desafios. Procurar uma maior seletividade de contextos de intervenção, assegurando uma maior presença em territórios onde os problemas assumem maior severidade, outro. Estes são apenas exemplos que procuram sublinhar a importância da programação contemplar estas preocupações de modo a melhor salvaguardar a coerência da estratégia e o impacto das intervenções.

408. No que respeita ao sistema de monitorização e tendo em conta os limites impostos pelos Regulamentos e a necessidade de ter um sistema de indicadores que seja eficiente, o exercício de programação efetuado tem a vantagem de ter sido depurado e, portanto, de ter efetuado uma seleção

dos OE e das tipologias de ação a acompanhar e monitorizar com indicadores que é globalmente adequada. O exercício foi sendo melhorado ao longo da Programação, ainda que haja aspetos que devam ainda ser considerados. Estes foram sendo identificados ao longo do texto, mas podemos sintetizar do seguinte modo:

- dar visibilidade na declinação dos indicadores por público-alvo a algumas categorias que são foco das políticas a que o Programa responde, p.e., jovens NEET e PDCI;
- nos indicadores de empregabilidade, que são indicadores de resultado, procurar evidenciar o contributo do Programa para a redução da precariedade especificando o tipo de vínculo laboral;
- foram, entretanto, incluídos indicadores para algumas tipologias de ação, nomeadamente no âmbito do OR 4c) que permitem identificar o contributo do Programa para a melhoria da IG na procura por áreas de formação STEAM, ainda que possa ser reforçada em sede de monitorização a observação do contributo do Programa para a qualificação e emprego em áreas STEAM;
- os indicadores com menos significado, do ponto de vista da monitorização, como sejam o nº de escolas abrangidas no caso das tipologias de ação PRA e TEIP foram conjugados com indicadores de realização relativo ao número de alunos abrangidos o que reforça a qualidade da monitorização. Porém, noutras tipologias de ação manteve-se como indicador o nº de projetos concluídos que têm pouco significado como resultado.

## Referências Bibliográficas

Acordo de Parceria Portugal 2030, versão de 4 de março de 2022.

Almeida, J. F. (1993). “Integração social e exclusão social: algumas questões”. Em *Análise Social*, VOL. XXVIII (123-124), 1993 (4-5), pp. 829-834.

APAV (2020). Projeto “Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (VMVD) em Tempos de Pandemia”. Em *Newsletter da APAV*.

Carmen Cavaco, Natália Alves, Paula Guimarães, Paulo Feliciano & Catarina Paulo (2020) *Teachers’ perceptions of school failure and dropout from a gender perspective*. Singapura. Springer Nature Singapore Pte Ltd.

Capucha, Luís (2004). *Desafios da Pobreza*. Tese de Doutoramento ISCTE.

Capucha, L. (2010). “Inovação e justiça social. Políticas activas para a inclusão educativa”. Em *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 63, pp 25-50.

Capucha, Luís (2016). “Inovação concetual e inovação nas políticas: chegar aos territórios onde estão as pessoas”. IX Congresso Português de Sociologia – Portugal, território de territórios, 6 a 8 de julho, Faro: Universidade do Algarve.

Capucha, Luís, Catarina Pereira e Rui Godinho (2021) (coord.) Estudo de Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos jovens. Secretaria-Geral da Educação e Ciência

Comissão Europeia, (2021) Monitor da Educação e da Formação 2020: Aprender e ensinar na era digital. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/917974>

Conselho Económico e Social (2021) Acordo de Concertação Social: Formação Profissional e Qualificação: um desígnio estratégico para as pessoas, para as empresas e para o país. CES

Conselho Nacional de Educação, (2021) Estado da Educação 2020. CNE

Comprehensive Community Initiatives: Promising Directions for “Wicked” Problems? Em *Horizons. Policy Research Initiative*. Acesso a 12-04-2022. Online. Disponível em: [http://www.comprehensivecommunityplanning.org/uploads/8/2/0/5/8205408/promising\\_directions\\_for\\_wicked\\_problems.pdf](http://www.comprehensivecommunityplanning.org/uploads/8/2/0/5/8205408/promising_directions_for_wicked_problems.pdf).

DGEEC (2020), A Educação em Números. CE

Feliciano, Paulo (2020). “Os Cursos de Educação e Formação de Adultos e a resposta aos menos qualificados” in Seminários e Colóquios, *Educação de Adultos: ninguém pode ficar para trás*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.

Gardner, B. (2011).

Feliciano, Paulo (2020). “Ensino Profissional e Territorialização” in Relatório do Estado da Educação, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.

Feliciano, Paulo (2019). *Sistema Nacional de Qualificações: breve balanço de uma mudança*. Formação Profissional em Portugal – Percursos e Desafios. Lisboa. IEFP.

Guerra, P. (2012). “Da exclusão social à inclusão social: eixos de uma mudança paradigmática”. Em *Revista Angolana de Sociologia*, nº 10, pp. 91-110.

ILO (2020) Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs, International Labour Office, Geneva.

Marques, R.M.P. (2017). *Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada*. Lisboa: Fórum para a Governação Integrada.

Ministério do Planeamento (2021). “Programa Nacional de Reformas”.

Peralta, S. *et al.* (2022). Portugal, *Balanço Social 2021 - Um retrato do país e de um ano de pandemia*. Social Equity Initiative. NOVA SBE.

Pereira, Catarina e Nuno Duarte (coord.) (2018) *Avaliação do Contributo dos Fundos Europeus Estruturais de Investimento para a Formação Avançada*. Secretaria-Geral da Educação e Ciência

Pereirinha, J. *et al.* (1999). *Exclusão Social em Portugal: Estudo de Situações e Processos e Avaliação das Políticas Sociais: Relatório de Investigação*. Lisboa, CISEP e CESIS.

Recuperar Portugal (2021). “Programa de Recuperação e Resiliência”.

Tribunal de Contas Europeu (2019). *Relatório Especial Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD): um apoio valioso, mas o seu contributo para a redução da pobreza ainda não é conhecido*. Relatório Especial n.º 5 FEAD.

UE (2021) *Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+)*.



# ANEXO

## Síntese do Focus-Group de peritos

**Data:** 07/07/2022

**Local:** zoom

### **Participantes:**

Carmen Cavaco  
Sara Diogo  
António José Almeida  
Pedro Góis  
Luís Rothes  
Daniel Carolo

### **Questões**

**1. O diagnóstico elaborado para o Programa aponta os principais problemas e desafios estratégicos que se colocam no campo de intervenção do programa? Ficaram de fora problemas relevantes da área de política que acompanham? (Emprego, Qualificações, Inclusão e demografia) A quais deveriam os Fundos Estruturais dar mais atenção?**

**2. O PDQI acolhe uma abrangência temática que, no PT 2020, se reparte por dois PO temáticos – o PO Inclusão Social e Emprego e o PO Capital Humano. Parece-vos uma estratégia acertada? Que vantagens e desvantagens lhe reconhecem?**

**3. As medidas propostas são as mais adequadas para os objetivos delineados? São identificáveis outras medidas mais eficazes?**

**4. Em que medida vos parece que o PDQI, tal como é defendido no texto, responde aos desafios demográficos?**

-Revela-se alguma imutabilidade e mimetização do ciclo anterior. É acentuada a lógica de envelope financeiro e verifica-se a ausência de referenciais programáticos inovadores. Há, assim, uma proliferação de medidas e dispersão estratégica.

-A Demografia é convocada mas não se evidencia a agenda.

- Excessivo mimetismo de PO anteriores, Falta de ambição em resolver problemas reais e atuais. Falta-se de transversalidade interprograma mas falta a relação extra programa. Qualificações e demografia não podem ser um silo. Falta atualidade. Falta “dar o salto” não evidencia a alterações estruturais que vivemos (pós pandemia e alterações da economia). Emprego mudou radicalmente e tornou-se um emprego estrutural (não desemprego estrutural). Não existe potencial de ativação. Não estamos a contar com as forças migratórias e apontar a incapacidade derreter mão de obra. Construção civil tem um problema de carência de mão de obra estrutural qualificada, semi qualificada e não qualificada. É um problema europeu e há competição. Necessáriopolíticas ativas de atração de mão de obra do exterior e de retenção e mão de obra nacional. 79000 crianças, 11000 são de mães estrangeiras. Emprego e qualificação: programas orientados para populações vulneráveis ou excluídas e pouca coisa para a requalificação ao longo da vida. São poucas e não estão territorializadas e deveriam pois as carências e necessidades são muito distintas. Questão de comunicação dos programas existentes. Programas de apoios ao regresso ao país etc., não têm comunicação e não existe articulação entre os

diversos apoios ao retorno. Estratégia de comunicação mais integradora e eficaz. Documento pensado para uma realidade uniforme que não existe.

-As dotações e envelopes financeiros são muito muito parecidos face ao período anterior.

## **Emprego**

-No domínio do emprego: o enunciado não convoca as grandes transformações do mercado de trabalho e persiste em medidas ao estímulo ao emprego. Inova nas questões da segmentação do mercado de trabalho.

- Criação do visto para a procura de emprego. Abrir estruturas de qualificação a trabalhadores estrangeiros, até aproveitando a sazonalidade de muito do emprego e articulando com processos de qualificação. Atrair a população emigrada. O programa Regressar subsidia movimentos que já estavam programados pelos destinatários. Falta de articulação com as embaixadas e inexistência de uma agência que promova o pequeno/médio investimento. Estratégia top-down e não bottom-up. Falta de oportunidades para o surgimento de novas ideias. Pilotos de experimentação, desburocratização.

-Programa de emprego desarticulado com a formação. Estágios profissionais e o INOV contacto (fazer o contrário). Concorrência entre emprego e formação. Qualificação está muito orientada para as escolas. Clausulas de reembolso dos custos de formação. CTEST tem um enorme abandono escolar

## **Ensino Superior**

-Superficialidade do diagnóstico e das medidas para o ES. Falta de mobilização do ES.

-Não há referências ao observatório do emprego científico porque os resultados não são positivos. Há uma visão otimista distante do real e não ancorada em medidas. Há problemas de conciliação também no ES e na investigação científica. Há dificuldades muito relevantes em reter cientistas estrangeiros e as métricas mais usadas não ajudam. A medida das bolsas de estudo para os mais carenciados é muito relevante mas deve ser antecipada, pois há ainda muitos estudantes que não chegam a candidatar-se por incapacidades financeiras. Valorização do ensino profissional continua a ser muito relevante e é necessário valorizar profissões técnicas (canalizador, pedreiro, etc.).

-Documento decalcado dos anteriores. Falha a avaliação e não há informação pública que permita criar medidas mais inovadoras e bem sucedidas: quantos alunos não estão no ES por falta de bolsas?. Tempos de espera das bolsas (6 meses) ACT e a precariedade. Políticas públicas há uma completa ausência de informação pública. Há uma falta de avaliação dos prestadores. Falta de apoios estruturais, falta de proteção dos jovens, idosos e vulneráveis. Um exemplo são as creches: não existem creches a part-time. Falta flexibilidade e adequação. Por isso é importante a territorialização das políticas.

-Subfinanciamento do ES promoveu a busca de estudantes internacionais mas não há políticas de retenção desses estudantes.

-Faltam portugueses no Ensino Superior.

## **Problemáticas ausentes:**

-Taxa de analfabetismo dos adultos e reduzida escolaridade dos ativos. Existe um problema não referido de adultos idosos analfabetos votados ao abandono. Portugal tem das menores qualidade de vida dos idosos e percentagem de idosos ativos, que deve estar relacionado com a falta de literacia e especialmente de literacia para a saúde. Ficam de fora as pessoas com mais de 65 anos. Projetos educativos de educação não formal para promover a aproximação à formação. Centralização das políticas e falta de valorização dos atores que trabalham com as pessoas.

-Não é dada suficiente atenção às questões da imigração e as políticas natalidade, por melhor que sejam, não permitirão resolver o problema demográfico. O problema é a falta de trabalhadores. A estabilidade das políticas não pode ser confundida com imutabilidade. Sobretudo se ela é realizada com o intuito de facilitar o financiamento. Nestes programas há dificuldade em confiar nos promotores de qualificação e aceitar flexibilidade nas medidas. Mesmo nos “públicos mais difíceis” (e.g. empregadores) é necessário um esforço grande. Os trabalhadores vão ter de ser qualificados em articulação com a atividade laboral. Esta confiança nos promotores tem de estar ancorada em processos de avaliação externa da ação dos promotores. Particulariza o ensino e formação de adultos. Concorde com a continuidade das medidas de formação de adultos. Mas as soluções que funcionam são as que não estão “presas” a estes desenhos mas que são mais flexíveis. Abandono do PIACC no 1º CEB é um problema sério. O diagnóstico da situação dos adultos está preso a diagnósticos de níveis de qualificação mas o mais importante são as competências reais.

-A continuidade é importante mas há um défice de inovação e não tem em consideração alguns resultados de avaliação. O que não é continuidade está mal resolvido: demografia e conciliação. O problema do mercado de trabalho não se resolverá pela natalidade. É fundamental investir mais nas políticas de imigração. No ES em alguns cursos já há mais estrangeiros que nacionais e geram-se problemas. Estancamento da emigração não está contemplado. Fim do programa regressar que não está no PRR nem no PDQI. Visão limitada do envelhecimento ativo, sem considerar a mais-valia dos trabalhadores mais velhos e os seus conhecimentos tácitos. E a questão do papel dos ascendentes no apoio à família. Não ataca de forma adequada a questão da precariedade. Fiscalização está omissa. Não há referências à ACT. Programa de estágios profissionais quando se vulgarizaram os estágios curriculares não é combater a precariedade é cofinanciar as empresas. Não há reflexão sobre como se deve atrair os jovens para a formação. Cada vez há mais dificuldade em atrair públicos tanto nos cursos profissionais como na aprendizagem. Não se resolve o problema da qualificação dos ativos pois com a falta de mão de obra as empresas terão mais dificuldade em libertar as pessoas para a formação. Programa dinamizadores de rotação de emprego. Formação de profissionais de saúde surge um pouco descontextualizada.

### **Inovação:**

-Flexibilização das soluções é um aspeto tocado por todos e muito relevante. Exemplo: programa bairros saudáveis. Programa de inovação social: financiamento flexível de pequenos projetos inovadores. Um dos problemas dos Centros Qualifica é o facto de serem pouco desafiados pelo contexto (além do desafiarem). Desencadear e promover projetos que envolvam entidades diversas. Há uma ilusão sobre o campo da educação-formação que é mais frágil do que o que parece. Há pouca massa crítica por exemplo, na alfabetização de adultos. Formação em contexto de pequenas e médias empresas: é fundamental encontrar soluções ágeis de apoio aos empregadores e trabalhadores e exigências de retorno da formação (salários, etc.). Avaliação externa no campo da EFA e ALV, focado nas entidades promotoras. Condições dos formadores nos centros de gestão participada é um outro aspeto.

-Sublinhar a importância da territorialização. Formação à medida, apoiar experiências inovadoras no terreno. Mais bolsas, maiores, menos atrasos. As universidades perdem alunos por falta de capacidade financeira. Envelhecimento ativo.

## Entrevistas setoriais

Ministério da Educação - Pedro Pinto; Nuno Rosa

Ministério da Saúde - Luís Costa; Elsa Belo

Secretaria de Estado da Igualdade e das Migrações- Virech Maugi

MTSS - Amélia Silva

IEFP- Ana Coelho

ANQEP -Filipa de Jesus

ANESPO -Luís Costa