
Aquisição de serviços para a realização da avaliação do “Arranque do Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PESSOAS 2030)”

PROCEDIMENTO

10/PESSOAS2030/2024

Relatório Final

18 de dezembro de 2024

ipps_iscte
Melhores Políticas
Públicas



Cofinanciado pela
União Europeia

Equipa de Avaliação

Coordenação

Paulo Pedroso

António Oliveira das Neves

Coordenação Executiva

Tatiana Alves

Equipa Técnica

António Ramos

Filipa Seiceira

Gisela Ferreira

Rui Godinho

Catarina Simão

Resumo

A Avaliação do Arranque do Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PESSOAS2030) enquadrada no âmbito do Plano de Avaliação do PESSOAS 2030, consistiu numa avaliação de processo da implementação inicial do Programa e as suas condições de operacionalização, com o objetivo de apoiar a AG na melhoria do seu sistema de gestão, controlo, monitorização, avaliação e comunicação.

A avaliação centrou-se na análise dos critérios de relevância, coerência e eficiência operativa, em termos de modelo de gestão e organização interna, instrumentos de apoio à gestão e implementação criados, a adoção da metodologia de custos simplificados, bem como a estratégia de comunicação e avaliação do Programa, tendo-se privilegiado uma metodologia integrada e pluralista, com o recurso a um conjunto de técnicas de recolha de informação distintas, tais como recolha e análise documental, entrevistas, *workshops* e inquérito por questionário, a um conjunto alargado de *stakeholders*.

O Programa PESSOAS 2030 está desenhado de acordo com a Teoria da Programação prevista na avaliação *ex-ante* o que permite que possa ser executado com fidelidade ao que foi planeado.

A organização da Autoridade de Gestão do PESSOAS 2030 adequa-se globalmente quanto à definição e articulação de equipas transversais e de gestão de projeto. O conteúdo funcional atribuído às Unidades constituídas responde aos desígnios estratégicos e operacionais do Programa e o modelo organizacional definido e os circuitos descritos para os procedimentos asseguram de forma coerente as exigências a que o programa tem de responder, tendo a Comissão Diretiva procedido à fusão das equipas dos três Programas Operacionais, incorporando lições do passado. Há três aspetos a salientar, contudo, que implicam melhorias: a dispersão por duas unidades da área dos Recursos Humanos dificulta a resposta às necessidades nesta função; há obstáculos ao nível da articulação entre Unidades Transversais; há descoincidências entre as funções que derivam do organograma (e do Manual de Procedimentos), e as funções realmente desempenhadas pelas pessoas afetas às unidades, numa tentativa de aproveitar o legado de experiência anterior em casos de transição de funções, com vantagens operacionais imediatas, criando uma fluidez real nas funções face ao que está estatuído.

Os processos de articulação do Programa com outros Programas e Redes estão regulados e operacionais, tendo-se identificado algumas oportunidades de melhoria associadas a constrangimentos internos e externos.

O Programa apresenta os documentos estruturantes necessários para a sua operacionalização, havendo a preocupação de efetuar as alterações e revisões necessárias para que melhor possam responder às funções a que se destinam. Regista-se a necessidade de diminuir a dimensão e complexidade do Regulamento Específico e dos Avisos de Abertura de Candidaturas, que são documentos densos e longos, com linguagem técnica e jurídica e de difícil leitura, que tornam necessária a existência de instrumentos que ajudem a clarificar e a auxiliar a sua aplicação, quer por parte das entidades beneficiárias, quer dos técnicos.

Embora no modelo de governação dos fundos as responsabilidades estejam repartidas entre o *FrontOffice* desenvolvido pela AD&C e o *BackOffice* desenvolvido pelas AG, foi aberta a possibilidade de estas utilizarem o sistema de *BackOffice* desenvolvido pela AD&C. O PESSOAS 2030 entendeu não utilizar esta possibilidade, atendendo à sua dimensão financeira, diversidade técnica e foco nas especificidades de cada

Relatório Final

tipologia, considerando que um *BackOffice* próprio oferecia maior capacidade e autonomia de gestão, um raciocínio que não acompanhado é pela AD&C. O desenvolvimento do sistema tem trazido desafios à gestão, nomeadamente em termos de pontualidade, teste e adaptação.

A estrutura de RH é adequada e qualificada. Registou-se também um ambiente motivacional e organizacional que prejudica os níveis de eficiência, sem prejuízo de terem sido envidados esforços para prevenir reflexos sobre os resultados do trabalho.

Os contratos de delegação de competências estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são adequados para responder aos objetivos e metas do PESSOAS 2030. Os recursos afetos são apropriados e experientes, estando as funções e responsabilidades formais e com descrição clara e explícita em Manual de Procedimentos. A relação orgânica para a contratualização e supervisão dos processos é adequada e a relação das Unidades de Gestão de Projeto com as estruturas dos Organismos Intermédios é diária. Estes apontaram como principais dificuldades as alterações constantes no sistema de informação que não respondem às especificidades dos grupos-alvos de intervenção, o grau de exigência na análise de candidatura, pagamentos e fecho e a carga burocrática dos procedimentos e o perfil dos próprios técnicos (tendencialmente envelhecidos).

A definição dos critérios de seleção para cada uma das tipologias de operação foi um processo moroso, sobretudo na fase de arranque do programa, com a necessidade de forte articulação com a AD&C e com a Comissão Europeia. Na globalidade, os critérios de seleção são considerados adequados e cumprem o seu propósito de avaliar o mérito das operações, sendo as principais limitações apontadas relacionadas com a inexistência de um critério/subcritério que permita discriminar positivamente territórios onde a execução se sabe ser sempre mais difícil, sobretudo em territórios menos povoados.

A adoção de custos simplificados em certas tipologias de operação é pertinente e prevê-se que irá contribuir para a eficiência do PESSOAS 2030. As entidades beneficiárias inquiridas fazem uma avaliação positiva da adoção de custos simplificados e do seu contributo para a simplificação, foco nos resultados e celeridade dos procedimentos, ainda que também assinalem algumas fragilidades, relacionadas sobretudo com os montantes considerados e o seu potencial desajustamento (insuficiência face à natureza dos projetos).

Abstract

The initial implementation evaluation of the Demography, Qualifications and Inclusion Programme (PESSOAS2030), as part of the PESSOAS 2030 Evaluation Plan, consisted of a process evaluation of the programme's initial implementation and operational conditions, intending to support the MA in improving its management, control, monitoring, evaluation, and communication system.

The evaluation focused on analyzing the criteria of relevance, coherence, and operational efficiency, regarding the management model and internal organization, the management and implementation support tools created, the adoption of the simplified cost methodology, and the Programme's communication and evaluation strategy. An integrated and pluralistic methodology was favored, using a range of different information-gathering techniques, such as document collection and analysis, interviews, workshops, and questionnaires to a wide range of stakeholders.

The PESSOAS 2030 Programme is globally designed by the Programming Theory envisaged in the ex ante evaluation, which allows it to be implemented faithfully to what was planned.

The organization of the PESSOAS 2030 Managing Authority in terms of defining and coordinating cross-cutting and project management teams is appropriate overall. The functional content assigned to the Units is in line with the strategic and operational aims of the Programme and the organizational model defined and the circuits described for the procedures ensure that the demands the programme has to meet are met coherently. The Steering Committee has made an effort to merge the three Operational Programmes, incorporating lessons from the past. However, it was found that the duties associated with the Human Resources area are distributed between two units, which from an organizational point of view is not pertinent and is not responding to needs, and obstacles were detected in terms of coordination between Transversal Units and a fluidity of functions that do not derive from the organizational chart (nor comply with the Manual of Procedures), from operation, motivated by a relevant legacy of the leaders.

The Programme's articulation processes with other Programmes and Networks are regulated and operational, and opportunities for improvement have been identified associated with some internal and external constraints.

The Programme presents the structuring documents needed to make it operational, and there is a concern about making the necessary changes and revisions so that they can better respond to their intended functions. The main limitations have to do with the size and complexity of the Specific Regulations and the Calls for Applications (dense documents), with very technical and legal language that is difficult to read. There is a need for instruments to help clarify and aid their application, both for the beneficiary organizations and for the technical staff.

Although in the fund governance model responsibilities are divided between the front office developed by AD&C and the back office developed by the MAs, the possibility was opened up for the latter to use the back office system developed by AD&C. PESSOAS 2030 decided not to use this possibility, given its financial size, technical diversity and focus on the specificities of each type of fund, considering that its own backoffice would offer greater management capacity and autonomy, a reasoning not followed by AD&C. The development of the system has brought challenges for management, particularly in terms of punctuality, testing and adaptation.

Relatório Final

The HR structure is adequate and qualified. There was also a motivational and organizational environment that hampers efficiency levels.

The delegation contracts established with the designated Intermediate Bodies are adequate to meet PESSOAS 2030's objectives and targets. The resources allocated are appropriate and experienced, and the roles and responsibilities are formalized and clearly described in the Procedures Manual. The organizational relationship for contractualization and supervision of processes is adequate and the relationship between the Project Management Units and the structures of the Intermediate Bodies is daily. The main difficulties they pointed out were the constant changes to the information system that do not respond to the specificities of the target groups, the degree of demand in analyzing applications, payments, and closing, the bureaucratic burden of the procedures, and the profile of the technicians themselves (who tend to be older).

Defining the selection criteria for each of the types of operation was a lengthy process, especially during the start-up phase of the programme, with the need for strong coordination with AD&C and the European Commission. Overall, the selection criteria are considered adequate and fulfill their purpose of assessing the merit of the operations. The main limitations pointed out relate to the lack of a criterion/sub criterion that makes it possible to discriminate positively against territories where implementation is known to be more difficult, especially in less populated territories.

The adoption of simplified costs in the types of operation that take on this option is pertinent and is expected to contribute to the efficiency of PESSOAS 2030. The beneficiary organizations surveyed give a positive assessment of the adoption of simplified costs and their contribution to simplification, focus on results, and speeding up procedures, although they also point out some weaknesses, mainly related to the amounts considered and their potential mismatch (insufficiency about the nature of the projects).

Índice

Resumo	3
Abstract	5
Siglas	12
Introdução	15
1. Enquadramento e contexto do objeto da avaliação	16
2. Objetivos e âmbito da Avaliação	20
3. Metodologia	21
3.1 Quadro metodológico global.....	21
4. Resposta às Questões de avaliação.....	28
4.1 RELEVÂNCIA	28
Q.A.1.1 Em que medida é que foram incorporadas as recomendações da avaliação <i>ex ante</i>, ao longo do próprio processo da avaliação, e após o início da atividade do programa?	28
COERÊNCIA	34
Q.A. 2.1 A organização da AG do PESSOAS 2030 (quanto à definição de equipas transversais e de gestão de projeto) é pertinente e responde aos seus desígnios estratégicos e operacionais, mediante as necessidades diagnosticadas?	34
Q.A. 2.2 A articulação entre unidades/equipas transversais da AG é coerente com as exigências a que o programa tem de responder?	40
Q.A. 2.3 Em que medida a organização do Programa promove a coerência de articulação: a) de medidas de financiamento entre Programas (temáticos e regionais); e, b) entre o Programa e outros atores, como o Comité de Acompanhamento ou as redes de articulação funcional do PT2030 (e, em particular, a da Demografia, Qualificações e Inclusão, coordenada por esta AG)? O que pode ser melhorado?	44
EFICIÊNCIA OPERATIVA	50
Q.A. 3.1 Os instrumentos mobilizados [documentos estruturantes como o Regulamento Específico do PDQI, mecanismos de monitorização, sistema de indicadores (comuns, programa e operação) e respetivas metas, Planos de Comunicação e de Avaliação, os AAC, entretanto publicados, etc.] são pertinentes face aos objetivos e metas do Programa, tendo em vista suprir os problemas/desafios identificados?	50
Q.A. 3.2 Em que medida o sistema de informação do PESSOAS 2030, no seu estado atual, se adapta às diferentes necessidades?	70
Q.A. 3.3 A estrutura de recursos humanos da AG (constituição das equipas, quer em número quer ao nível das qualificações para o desempenho das funções necessárias) é adequada às exigências a que o Programa tem de responder? Permite ganhos de eficiência?	83

Q.A. 3.4 Os contratos de delegação de competências estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são os adequados para responder aos objetivos e metas do PESSOAS 2030, nomeadamente na adequação operativa dos seus recursos face às competências delegadas? ..	100
Q.A. 3.5 Os critérios de seleção das diversas tipologias de operação são pertinentes face aos diferentes perfis de ações elegíveis no âmbito das mesmas e cumprem com o seu propósito de avaliar o mérito das operações?	111
Q.A. 3.6 A adoção de metodologia de custos simplificados nas tipologias de intervenção que assumem essa opção é pertinente e contribui para a eficiência do PESSOAS 2030?	117
5. Conclusões e recomendações	128
5.1 Relevância	128
5.2 Coerência	129
5.3. Eficiência operativa	132
Documentação consultada.....	139
Anexos	141

Índice de figuras

Figura 1 – Prioridades do PESSOAS 2030	17
Figura 2 – Públicos-alvo por prioridade do PESSOAS 2030	19
Figura 3 – Organograma PESSOAS 2030	35
Figura 4 – Principais Documentos/Instrumentos mobilizados pelo PESSOAS 2030	51
Figura 5 – Instrumentos de Comunicação do PESSOAS 2030.....	60
Figura 6 – Recomendações de melhoria da estratégia de comunicação	67
Figura 7 – Dificuldades registadas pelos beneficiários.....	78
Figura 8 – Motivos de desadequação das metodologias de custos simplificados	122
Figura 9 – Desvantagens e Vantagens da Adoção de custos simplificados.....	126

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Avaliação da Clareza da documentação existente Relativa ao programa pessoas 2030	52
Gráfico 2 – Média da Clareza da documentação existente Relativa ao programa pessoas 2030.....	52
Gráfico 3 – Avaliação da adequação global da Tipologia de Operação face às necessidades existentes relativas a essa temática	55
Gráfico 4 – Principais dificuldades sentidas no processo de elaboração e de aprovação da Candidatura (N=348).....	57
Gráfico 5 – Comparação do processo de candidatura com o PT 2020 (n=289)	58
Gráfico 6 – Capacitação dos beneficiários para o processo de candidatura.....	58
Gráfico 7 – Capacitação dos beneficiários para a execução dos projetos	58
Gráfico 8 – Tomada de conhecimento do PESSOAS 2030 na fase de candidatura	62
Gráfico 9 – Canais de recurso pelos beneficiários quando necessitam de mais informação sobre o PESSOAS2030	63
Gráfico 10 – Canais de comunicação do PESSOAS 2030 que os beneficiários conhecem e utilizam (por nível de frequência- valores médios na escala) (Escala- 1 Desconhece 2- Conhece, mas nunca utiliza 3- Utiliza raramente 4- Utiliza com alguma frequência 5- Utiliza com muita frequência).....	64
Gráfico 11 – Avaliação da qualidade da informação do PESSOAS 2030 pelos beneficiários (média na escala de 1 – discorda totalmente a 6 – concorda totalmente)	64
Gráfico 12 – Costuma receber informação sobre PESSOAS 2030?	65
Gráfico 13 – Grau de concordância com a utilidade e clareza das informações recebidas pelo PESSOAS 2030 (média na escala de 1 discorda totalmente a 6 concorda totalmente)	65
Gráfico 14 – Recordatória das ações de comunicação do PESSOAS 2030 por parte dos beneficiários.....	66
Gráfico 15 – Nível de perceção sobre o alcance e eficácia da estratégia de comunicação do PESSOAS 2030	66
Gráfico 16 – Avaliação da adequação do SI Balcão Único por parte dos beneficiários	77
Gráfico 17 – AG e/ou OI e capacitação das entidades beneficiárias (Escolha múltipla)	93
Gráfico 18 – Capacidade de resposta do Programa	93
Gráfico 19 – Entidades que realizaram pedido de esclarecimento à AG	96

Relatório Final

Gráfico 20 – Adequação dos pedidos de esclarecimento e/ou elementos adicionais solicitados.....	96
Gráfico 21 – Apoio prestado pela AG e OI no acompanhamento da execução do projeto	97
Gráfico 22 – Apoio prestado pela AG na fase de preparação da candidatura (n).....	97
Gráfico 23 – Apoio prestado pela AG na fase de preparação da candidatura (%).....	98
Gráfico 24 – Apoio prestado pelo OI na fase de preparação da candidatura (n)	98
Gráfico 25 – Apoio prestado pelo OI na fase de preparação da candidatura (%).....	98
Gráfico 26 – Dificuldades do apoio prestado pela AG no acompanhamento da execução do projeto	99
Gráfico 27 – Grau de concordância com as seguintes afirmações relativamente aos critérios de seleção da tipologia de intervenção a que concorreu	114
Gráfico 28 – Adoção de metodologias de custos simplificados (custos, unitários, taxas fixas, ou montantes fixos) nas Operações aprovadas.....	122
Gráfico 29 – Avaliação dos beneficiários face a elementos das metodologias de custos simplificados ..	122
Gráfico 30 – Principais dificuldades sentidas na aplicação da metodologia de custos simplificados, sentidas pelos beneficiários.....	123
Gráfico 31 – Grau de concordância com cada uma das afirmações de comparação entre o financiamento em custos simplificados e em custos reais.....	124
Gráfico 32 – Participação em ações de informação /formação sobre custos simplificados.....	125

Índice de tabelas

Tabela 1 – Critérios de avaliação, dimensões de análise, questões de avaliação e principais técnicas de recolha de informação	22
Tabela 2 – Lista de entrevistas realizadas	25
Tabela 3 – Lista de participantes por workshops	26
Tabela 4 – Matriz indicadores e resposta/evidência (Q.A.1.1)	33
Tabela 5 – Distribuição dos recursos humanos por Unidade Orgânica do PESSOAS 2030	36
Tabela 6 – Taxa de afetação dos RH por unidade com atribuições ao nível da gestão dos recursos humanos (Q.A.2.1)	37
Tabela 7 – Matriz indicadores e resposta/evidência (Q.A.2.1)	39
Tabela 8 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 2.2)	43
Tabela 9 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 2.3)	48
Tabela 10 – Avaliação da adequação de elementos específicos da Tipologia a que concorreu	56
Tabela 11 – Avaliação da adequação do processo de candidatura e de seleção de candidaturas	56
Tabela 12 – Indicadores de comunicação	61
Tabela 13 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.1)	67
Tabela 14 – Avaliação da qualidade da informação do PESSOAS 2030 pelos beneficiários	68
Tabela 15 – Adoção do Balcão Único e Vantagens e Desvantagens do SI PESSOAS 2030	73
Tabela 16 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.2)	80
Tabela 17 – Mapa de pessoal da AG do PESSOAS 2030	85
Tabela 18 – Qualificações/Habilitações por Unidade Orgânica	88
Tabela 19 – Integração nos Programas Temáticos FSE no quadro 2020	89
Tabela 20 – Integração nos Programas Temáticos FSE no quadro 2020 por PO	90
Tabela 21 – Regime/modalidade de trabalho	94
Tabela 22 – Organização do regime/modalidade de trabalho no futuro	95
Tabela 23 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.3)	96
Tabela 24 – Tipologia de competências delegadas	102
Tabela 25 – RH por Organismo Intermédio	107
Tabela 26 – Perfis de RH por Organismo Intermédio	108
Tabela 27 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.4)	109
Tabela 28 – Critérios de 1º Nível (comuns a todos os Programas)	112
Tabela 29 – Grau de concordância com as seguintes afirmações relativamente aos critérios de seleção	114
Tabela 30 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.5)	116
Tabela 31 – Tipologias de Operação com opções de custos simplificados no Texto do Programa	118
Tabela 32 – Tipologias de Operação com opções de custos simplificados nos termos do artigo 53.º do RDC	119
Tabela 33 – Análise SWOT	121
Tabela 34 – Matriz indicadores e resposta/evidência (Q.A.3.6)	126

Siglas

AAC – Avisos de Abertura de Candidaturas

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural

AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão

AG – Autoridade de Gestão

AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo

ANQEP – Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional

AT – Autoridade Tributária

CC – Cartão do Cidadão

CD – Comissão Diretiva

CE1 – Coordenação de Encerramento 1

CE2 – Unidade de Encerramento 2

CET – Cursos de Especialização Tecnológica

CEF – Cursos de educação e formação de jovens

CIC – Comissão Interministerial de Coordenação

CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género

CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social

CNES – Conselho Nacional da Economia Social

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social

DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência

DLD – Desemprego de longa duração

EA – Equipa de Avaliação

EASE – Commission Recommendation for Effective Active Support to Employment

EES – Apoios a estudantes do ensino superior

EFA – Cursos de Educação e Formação de Adultos

FAMI – Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

FAQ – Frequently asked question

FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia

FEAC – Fundo Europeu de Auxílio aos Carenciados

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FM – Formações modulares

FSE – Fundo Social Europeu

FSE+ – Fundo Social Europeu Mais

[Relatório Final](#)

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IG – Igualdade de Género

IGeFE – Instituto de Gestão Financeira da Educação

IGF – Inspeção-Geral de Finanças

INR – Instituto Nacional para a Reabilitação

IPPS-Iscte – Instituto para as Políticas Públicas e Sociais

ISCED – International Standard Classification of Education – Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE)

ISS – Instituto da Segurança Social

LP – Língua portuguesa

MAVI – Modelo de Apoio à Vida Ativa Independente

MT – Mercado de trabalho

MSE – Mercado Social de Emprego

NEET – Not currently engaged in Employment, Education or Training

NISS – Número de Identificação de Segurança Social

OCS – Opções de Custos Simplificados

OES – Operadores da Economia Social

OI – Organismos Intermédios

ONG – Organização Não Governamental

PAA – Plano Anual de Avisos

PDES – Pilar Europeu dos Direitos Sociais

PCDI – Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiência e Incapacidade

PDQI – Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão

PEC – Plano Estratégico de Comunicação do PESSOAS 2030

PESSOAS 2030 – Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão

PO – Programa Operacional

PO APMC – Programa Operacional Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

PO CH – Programa Operacional Capital Humano

PO ISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

PRA – Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades

PREVPAP – Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

PT 2020 – Portugal 2020

PT 2030 – Portugal 2030

QA – Questão de Avaliação

[Relatório Final](#)

RDC – Regulamento Disposições Comuns 2021-2027

RDQI – Rede de Demografia, Qualificações e Inclusão

RH – Recursos Humanos

RSI – Rendimento Social de Inserção

RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SGMTSSS – Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

SI – Sistema de Informação

SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

SIGO – Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa

SNIPi – Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância

SPPCJP – Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

SPO – Serviços de psicologia e orientação

SPE – Serviço Público de Emprego

ST – Secretariado Técnico

STEAM – Ciências, Tecnologia, Engenharia, Artes e Matemática

TdM – Teoria da Mudança

TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

TO – Tipologia de Operação

UAJCC – Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso

UAPE – Unidade de Assessoria e Projetos Específicos

UCDO – Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional

UE – União Europeia

UE1 – Unidade de Encerramento 1

UGFI – Unidade de Gestão Financeira e Institucional

UGP – Unidades de Gestão de Projeto

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

UGP2 – Unidade de Gestão de Projetos da Qualificação Inicial

UGP3 – Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos

UGP4 – Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços

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

UMACE – Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação

USII – Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação

UT – Unidades Transversais

Introdução

O presente documento de trabalho do Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-Iscte) corresponde ao Relatório Final da avaliação do “Arranque do Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PESSOAS 2030)” o qual, nos termos constantes do Caderno de Encargos, sistematiza a análise da informação recolhida, bem como apresenta os resultados e conclusões respeitantes às questões de avaliação.

Desta forma, em termos de estrutura, este Relatório, encontra-se organizado em torno dos seguintes capítulos e conteúdos:

- ▶ **Enquadramento e contexto do objeto da avaliação** onde se procede a uma breve contextualização e apresentação geral do objeto de avaliação;
- ▶ **Objetivos e âmbito da avaliação**, com os objetivos e a delimitação do objeto da avaliação;
- ▶ **Metodologia**, que contém a síntese da abordagem metodológica prosseguida, bem como a descrição das técnicas e processos de recolha e análise de informação desenvolvidos;
- ▶ **Resposta às questões de avaliação**, onde são apresentados os resultados da recolha e análise de informação efetuada referentes a cada uma das questões de avaliação;
- ▶ **Principais conclusões e recomendações**, onde são apresentadas as principais conclusões e recomendações da avaliação;
- ▶ **Referências bibliográficas e eletrónicas** consultadas;
- ▶ **Anexos**, nomeadamente, os instrumentos de recolha da informação.

1. Enquadramento e contexto do objeto da avaliação

O Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PESSOAS 2030), dedicado à demografia, qualificações e inclusão, é um dos quatro programas temáticos do Portugal 2030 e dirige-se às regiões menos desenvolvidas de Portugal Continental (ainda que algumas das suas medidas possam incluir as regiões de Lisboa e do Algarve).

O programa assume a abrangência temática e competências dos Programas Operacionais Temáticos Inclusão Social e Emprego (PO ISE), Capital Humano (PO CH) e Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC), o que lhe confere uma intervenção no domínio das políticas ativas de emprego; no domínio da educação, formação profissional e superior; e no domínio do combate à privação material, da inclusão social e da igualdade de oportunidades, possuindo igualmente intervenções que contribuem para fazer face ao desafio demográfico.

Este Programa, conforme enunciado no Texto Integral PESSOAS 2030, pretende contribuir para o objetivo estratégico “Uma Europa mais social e inclusiva” e para o seguimento dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PDES), mais especificamente ao dar resposta a 10 dos seus 20 princípios no que se refere à:

- Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida;
- Igualdade de género;
- Igualdade de oportunidades;
- Apoio ativo ao emprego;
- Emprego seguro e adaptável;
- Diálogo social e participação dos trabalhadores;
- Equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada;
- Acolhimento e apoio a crianças;
- Cuidados de saúde;
- Inclusão das pessoas com deficiência.

Como tal o PESSOAS 2030 pretende contribuir para as metas europeias do Plano de Ação do PEDS:

- Atingir 80% de taxa de emprego da população entre os 20 – 64 anos;
- Assegurar que pelo menos 60% dos adultos participam anualmente em ações de educação e formação;
- Reduzir o número de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 15 milhões de pessoas até 2030, (sendo 5 milhões crianças);

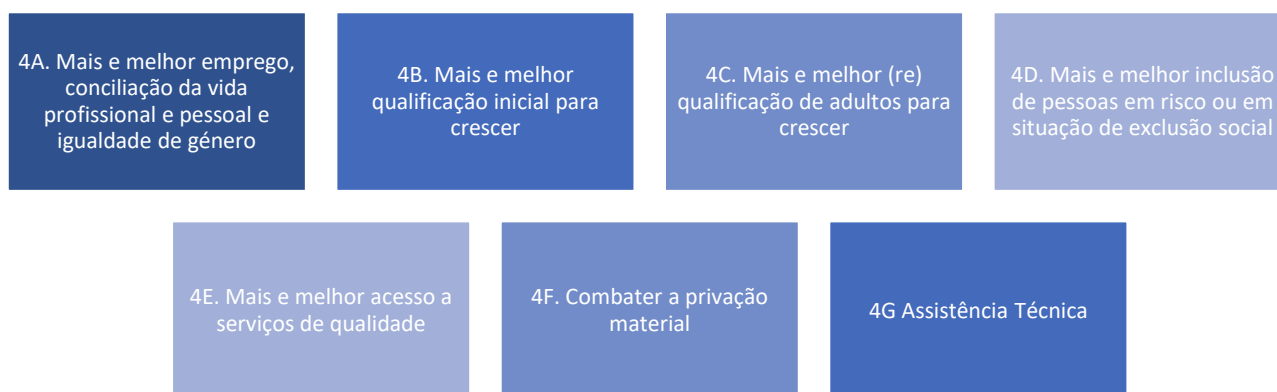
O PESSOAS 2030 procura igualmente responder aos desafios identificados nas Recomendações Específicas dirigidas a Portugal (REP) e alinhar-se com as estratégias europeias para contribuir para a transição verde, nas vertentes relacionadas com a qualificação e emprego verde.

Relatório Final

Com uma dotação de cerca de 5,7 mil milhões de euros, financiada pelo Fundo Social Europeu+, o programa encontra-se em estreita articulação com outros programas financiados por fundos europeus, nomeadamente, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), Erasmus +, Programa Saúde, FAMI, Invest EU, Agenda ERA, Horizonte Europa e os restantes Programas do PT 2030.

A estratégia de atuação do PESSOAS 2030 tem por base sete prioridades: 4A. Mais e melhor emprego, conciliação da vida profissional e pessoal e igualdade de género; 4B. Mais e melhor qualificação inicial para crescer; 4C. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer; 4D. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social; 4E. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade; 4F. Combater a privação material; 4G Assistência Técnica.

Figura 1 – Prioridades do PESSOAS 2030



Fonte: elaboração própria com base no texto de Programação do PESSOAS 2030

Relatório Final

As seis prioridades do PESSOAS 2030 que não de assistência técnica desdobram-se em sete objetivos específicos¹ selecionados a partir dos objetivos específicos estabelecidos no regulamento comunitário que estabelece o FSE+, nos termos do requerido na regulamentação comunitária em matéria de programação deste fundo europeu:

- **ESO4.1.** Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação de todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, dos desempregados de longa duração e grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e das pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social;
- **ESO4.3.** Promover uma participação equilibrada em termos de género no mercado de trabalho, condições de trabalho equitativas e uma melhor conciliação entre a vida profissional e a vida privada, nomeadamente através do acesso a serviços de acolhimento de crianças e de cuidados a pessoas dependentes a preços comportáveis;
- **ESO4.6.** Promover a igualdade de acesso e a conclusão, em especial por parte dos grupos desfavorecidos, de um percurso de educação e formação inclusivo e de qualidade, desde a educação e acolhimento na primeira infância até ao ensino superior, passando pelo ensino e formação gerais e vocacionais, bem como a educação e aprendizagem de adultos, facilitando, nomeadamente, a mobilidade para fins de aprendizagem para todos e a acessibilidade para as pessoas com deficiência;
- **ESO4.7.** Promover a aprendizagem ao longo da vida, em especial através de oportunidades flexíveis de melhoria de competências e de requalificação para todos, tendo em conta as competências nos domínios do empreendedorismo e do digital, antecipar melhor a mudança e as novas exigências em matéria de competências com base nas necessidades do mercado de trabalho, facilitar as transições de carreira e fomentar a mobilidade profissional;
- **ESO4.8.** Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos;
- **ESO4.11.** Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis, incluindo serviços que promovam o acesso a habitação e a cuidados centrados na pessoa, incluindo cuidados de saúde; Modernizar os sistemas de proteção social, inclusive promovendo o acesso à proteção social, com especial ênfase nas crianças e nos grupos desfavorecidos; Melhorar a acessibilidade, inclusive para as pessoas com deficiência, a eficácia e a resiliência dos sistemas de saúde e dos serviços de cuidados continuados;
- **ESO4.13.** Combater a privação material.

¹ Ao nível da articulação entre as prioridades selecionadas para o Programa e os objetivos específicos definidos no contexto de cada uma dessas prioridades, a primeira prioridade (4A) é a única que tem mais do que um objetivo específico, mais concretamente dois objetivos específicos.

Relatório Final

O programa PESSOAS 2030 possui públicos-alvo com características específicas, a que as várias tipologias do programa pretendem responder que se encontram sistematizados na figura abaixo, por prioridade.

Figura 2 – Públicos-alvo por prioridade do PESSOAS 2030



Fonte: elaboração própria com base no texto de Programação do PESSOAS 2030

A matriz PESSOAS 2030 por prioridades, objetivos específicos, tipologias e público-alvo (cf. anexo I) apresenta a estrutura do Programa esquematizando as prioridades, objetivos específicos, tipologias e respetivos públicos-alvo.

2. Objetivos e âmbito da Avaliação

A *Avaliação do Arranque do Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PESSOAS 2030)* (Cf. Caderno de Encargos, p. 1), aqui presente, está centrada na análise da sua relevância, coerência e eficiência operativa.

De acordo com o Plano de Avaliação do PESSOAS 2030, aprovado a 24 de novembro de 2023, a avaliação de arranque do Programa, deve incidir na análise do seu processo inicial de implementação e “tem como principal finalidade apoiar a Autoridade de Gestão e a sua respetiva coordenação política a tomar medidas em tempo útil que potenciem os pontos fortes que resultam da avaliação realizada e mitiguem ou respondam aos pontos mais fracos identificados, centrando-se assim na melhoria do seu sistema de gestão, controlo, monitorização, avaliação e comunicação” (p.68). Ainda de acordo com o Plano de avaliação, este exercício avaliativo inicial do programa deve incidir sobre os seguintes aspetos:

- “revisitar as principais conclusões e recomendações da Avaliação *ex ante* do PDQI;
- a pertinência e coerência da sua organização interna, incluindo os Organismos Intermédios entretanto designados, para assegurar a sua implementação, tendo em conta o seu desenho estratégico;
- a coerência dos instrumentos de apoio à gestão e implementação do Programa com os seus objetivos e metas estratégicas, designadamente em matéria de regulamentação específica, definição e operacionalização dos critérios de seleção das operações, desenho dos avisos de abertura de candidaturas e outros instrumentos e orientações que tenham sido produzidos até à data;
- a coerência das opções pela adoção de metodologia de custos simplificados nas tipologias de intervenção que assumem essa opção;
- a coerência da estratégia de comunicação e do Plano de Avaliação face aos objetivos e metas do Programa;
- a coerência externa dos apoios concedidos até à data pelo Programa ou ainda a conceder com outras políticas e instrumentos de financiamento que se interligam com a sua ação, com destaque para as financiadas pelo PRR e FAMI”.²

² <https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2024/03/Plano-de-Avaliacao-PESSOAS-2030-Aprovado-241123.pdf>

3. Metodologia

3.1 Quadro metodológico global

A presente avaliação é uma avaliação de processo do Programa, uma vez que avalia as condições de produção de resultados, centrada na relevância, coerência e eficiência operativa do Programa, com o objetivo de contribuir para a melhoria do seu sistema de gestão, controlo, monitorização, avaliação e comunicação, pelo que, pode ser assumida como uma avaliação formativa que visa melhorar a execução do programa.

Procurou-se pois avaliar o processo de implementação inicial do programa e as suas condições de operacionalização, nos domínios de análise da relevância do programa, da sua coerência e eficiência operativa em termos de modelo de gestão e organização interna, instrumentos de apoio à gestão e implementação criados como a regulamentação, o desenho dos avisos de abertura de candidaturas, os critérios de seleção, a adoção da metodologia de custos simplificados, bem como a estratégia de comunicação e avaliação do Programa.

Explicita-se, na tabela seguinte, os critérios de avaliação, as dimensões de análise consideradas, as questões de avaliação e o dispositivo de métodos e técnicas de recolha e análise de informação utilizados na presente avaliação.

Tabela 1 – Critérios de avaliação, dimensões de análise, questões de avaliação e principais técnicas de recolha de informação

	Domínios de análise	Questões de Avaliação	Principais Técnicas de recolha de informação*
Relevância	<i>Relevância do desenho do Programa e a consistência da sua lógica de intervenção</i>	1.1 Em que medida é que foram incorporadas as recomendações da avaliação <i>ex ante</i> , ao longo do próprio processo da avaliação, e após o início da atividade do programa? ³	Recolha e análise documental Entrevistas semidiretivas à Comissão Diretiva (CD) e Técnicos envolvidos na programação da Autoridade de Gestão (AG) do PESSOAS 2030 Workshop com a EA Ex ante e peritos
Coerência	<i>Estruturas e processos criados para a implementação do Programa e alcance dos objetivos estratégicos e operacionais</i>	2.1 A organização da AG do PESSOAS 2030 (quanto à definição de equipas transversais e de gestão de projeto) é pertinente e responde aos seus desígnios estratégicos e operacionais, mediante as necessidades diagnosticadas?	Recolha e análise documental Entrevistas CD, Secretários Técnicos (ST) e Coordenadores das Unidades Workshop com técnicos da AG
		2.2 A articulação entre unidades/equipas transversais da AG é coerente com as exigências a que o programa tem de responder?	Recolha e análise documental Entrevistas CD, ST e Coordenadores das Unidades Workshop com os técnicos da AG
		2.3 Em que medida a organização do Programa promove a coerência de articulação: a) de medidas de financiamento entre Programas (temáticos e regionais); e, b) entre o Programa e outros atores, como o Comité de Acompanhamento ou as redes de articulação funcional do PT2030 (e, em particular, a da Demografia, Qualificações e Inclusão, coordenada por esta AG)? O que pode ser melhorado?	Recolha e análise documental Entrevistas CD, ST e Coordenadores das Unidades Entrevista à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) Workshop com Organismos Intermédios (OI) Workshop com os representantes da Rede da Demografia, Qualificações e Inclusão
Eficiência operativa	<i>Criação das condições necessárias para apoiar intervenções que contribuam para os objetivos e metas, incluindo estratégias de monitorização e avaliação</i>	3.1 Os instrumentos mobilizados [documentos estruturantes como o Regulamento Específico do PDQI, mecanismos de monitorização, sistema de indicadores (comuns, programa e operação) e respetivas metas, Planos de Comunicação e de Avaliação, os Avisos de Abertura de Candidaturas (AAC), entretanto publicados, etc.] são pertinentes face aos objetivos e metas do programa, tendo em vista suprir os problemas/desafios identificados?	Recolha e análise documental Entrevistas CD, ST e Coordenadores das Unidades Workshop com os técnicos da AG Workshops com OI Workshop com entidades representativas de entidades beneficiárias Inquérito a entidades com candidaturas aprovadas
	<i>Estruturas e processos criados para a implementação do Programa e alcance dos objetivos</i>	3.2 Em que medida o sistema de informação do PESSOAS 2030, no seu estado atual, se adapta às diferentes necessidades?	Recolha documental Entrevistas à AG do PESSOAS 2030 (CD, ST - responsáveis do SI) Entrevista à AD&C Workshop com os técnicos da AG Workshop com OI Workshop com entidades representativas de entidades beneficiárias Inquérito a entidades com candidaturas aprovadas

³ Aditado face ao Caderno de Encargos.

	Domínios de análise	Questões de Avaliação	Principais Técnicas de recolha de informação*
	<i>estratégicos e operacionais</i>	3.3 A estrutura de recursos humanos da AG (constituição das equipas, quer em número quer ao nível das qualificações para o desempenho das funções necessárias) é adequada às exigências a que o programa tem de responder? Permite ganhos de eficiência?	Recolha e análise documental Entrevistas CD, ST e Coordenadores das Unidades Workshop com os técnicos da AG Workshop com OI Workshop com entidades representativas de entidades beneficiárias Inquérito a entidades com candidaturas aprovadas
		3.4 Os contratos de delegação de competências (acordos para o exercício de funções ou tarefas de gestão) estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são os adequados para responder aos objetivos e metas do PESSOAS 2030, nomeadamente na adequação operativa dos seus recursos face às competências delegadas?	Recolha e análise documental Entrevistas CD, ST e Coordenadores das Unidades Workshops com os OI Inquérito a entidades com candidaturas aprovadas
	<i>Criação das condições necessárias para apoiar intervenções que contribuam para os objetivos e metas</i>	3.5 Os critérios de seleção das diversas tipologias de operação são pertinentes face aos diferentes perfis de ações elegíveis no âmbito das mesmas e cumprem com o seu propósito de avaliar o mérito das operações?	Recolha e análise documental Entrevistas CD, ST e Coordenadores das Unidades Workshop com os técnicos da AG Workshops com OI Workshop com entidades representativas de entidades beneficiárias Inquérito a entidades com candidaturas aprovadas
		3.6 A adoção de metodologia de custos simplificados nas tipologias de intervenção que assumem essa opção é pertinente e contribui para a eficiência do PESSOAS 2030?	Recolha e análise documental Entrevistas à AG do PESSOAS 2030 (CD e ST - responsáveis das tipologias com custos simplificados) Entrevista à AD&C Workshop com os técnicos da AG Workshops com os OI Workshop com entidades representativas de entidades beneficiárias Inquérito a entidades com candidaturas aprovadas

Fonte: Elaboração própria

Nota: *Nesta tabela estão elencadas as principais técnicas de recolha de informação para a resposta a cada uma das questões de avaliação. Tal não significa que não tenha sido igualmente utilizada informação recolhida com as restantes técnicas desenvolvidas no âmbito do estudo, que complemente as respostas dadas.

Procedimentos de recolha e análise de informação

Desk research e análise de conteúdo

A análise documental foi fundamental para estabilizar o quadro metodológico de referência da Avaliação e processar informação relevante para obter uma visão enquadradora do PESSOAS 2030, assumindo por isso uma natureza transversal. Esta incidiu essencialmente em:

- Documentação da Avaliação *ex ante* do Programa (documentação intermédia da avaliação *ex ante*, incluindo relatórios intermédios, e relatório final);
- Informação relativa ao Portugal 2030;
- Quadro Regulamentar Europeu Aplicável ao Portugal 2030;
- Legislação Nacional Aplicável, incluindo o Regulamento Específico do Programa;
- Informação relativa ao PESSOAS 2030:
 - Texto Integral do PDQI e respetivas fichas de indicadores;
 - Plano de Comunicação, Plano de Avaliação e Plano de Avisos de Abertura de Concursos do PESSOAS 2030;
 - Levantamento de Necessidades de Formação e Plano de Formação PESSOAS 2030;
 - Critérios de seleção das operações e respetivas grelhas;
 - Descrição de Sistemas de Gestão e Controlo; Manual de Procedimentos (vs 08-09-2023); e Manual de Gestão do Risco e Fraude;
 - Estratégia Antifraude (Declaração Política Antifraude; Carta de Missão e Valores e Código de Ética e Conduta);
 - Guias; Orientações de Gestão;
 - Avisos de abertura de candidaturas e documentos orientadores das intervenções em análise.

Entrevistas

Foi realizado um conjunto de entrevistas semi diretivas a vários *stakeholders* tendo em vista a recolha de elementos que permitisse uma visão compreensiva do Programa e das suas condições de implementação e de produção dos resultados e recolher elementos de suporte à revisão da Teoria da Mudança e resposta às diversas Questões de Avaliação, centradas na relevância, coerência e eficiência operativa do programa.

O processo de realização das entrevistas decorreu entre 24 de julho e 1 de outubro, tendo-se revelado mais demorado do que o inicialmente esperado, não só pelo facto de ter coincido com o período de férias de verão, mas também pela necessidade de se realizar entrevistas individuais a todos os elementos com funções de chefia e coordenação das diversas unidades orgânicas do programa. Foram realizadas um total de 20 entrevistas.

A tabela seguinte apresenta a lista de entrevistas realizadas.

Tabela 2 – Lista de entrevistas realizadas

Ator/Entidade	Data
Secretária Técnica da Unidade de Assessoria e Projetos Específicos (UAPE)	24 de julho
Secretário Técnico da Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso (UAJCC)	24 de julho
Secretária Técnica da Unidade de Encerramento 1 (UE1) – Encerramento das operações do POISE	25 de julho
Secretário Técnico da Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica (UMACE)	25 de julho
Secretária Técnica da Unidade de Gestão da Qualificação Inicial (UGP2)	25 de julho
Coordenador da Unidade de Gestão da Qualificação Inicial (UGP2)	29 de julho
Coordenadora da Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos (UGP3)	30 de julho
Secretária Técnica da Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos (UGP3)	30 de julho
Coordenadora da Unidade de Encerramento 1 (CE1)	31 de julho
Secretária Técnica da Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade (UGPI)	31 de julho
Secretária Técnica da Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços (UGP4)	1 de agosto
Coordenadora da Unidade de Gestão Financeira e Institucional (UGFI)	2 de agosto
Coordenador da Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços (UGP4)	12 de agosto
Secretária Técnica da Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII)	14 de agosto
Secretária Técnica da Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO)	5 de setembro
Secretário Técnico da Unidade de Gestão Financeira e Institucional (UGFI)	5 de setembro
Coordenadora da Unidade de Encerramento 2 (CE2)	10 de setembro
Comissão Diretiva do PESSOAS 2030	18 de setembro
Secretário Técnico da Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade (UGP5)	25 de setembro
Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)	1 de outubro

Workshops

No âmbito da avaliação foram organizados cinco *workshops* com o objetivo de recolher informação relevante para a resposta às várias QA, nomeadamente, recolher uma visão crítica e identificar necessidades de melhoria nas seguintes dimensões⁴:

- Organização da AG do PESSOAS 2030;
- Coerência de articulação com medidas de financiamento entre Programas (temáticos e regionais) e entre o Programa e outros atores, como o Comité de Acompanhamento ou as redes de articulação funcional do PT2030 (e, em particular, a da Demografia, Qualificações e Inclusão, coordenada por esta AG);
- Instrumentos mobilizados (Regulamento Específico, sistema de indicadores, Planos de Comunicação, AAC,...);
- Sistema de informação;
- Capacidade de resposta das equipas de gestão dos Programas e OI;
- Delegação de competências estabelecidos com os OI;
- Critérios de seleção e análise de mérito;
- Adoção de metodologias de custos simplificados.

⁴ Previa-se inicialmente a realização de quatro tipos de workshops, ao que se acrescentou um quinto, por forma garantir um momento de auscultação da AG dos Programas Operacionais (PO) temáticos e regionais e da Rede Demografia, Qualificações e Inclusão Social e outras redes de articulação funcional do PT2030.

Relatório Final

Apresenta-se, na tabela seguinte, os *workshops* realizados e respetivos participantes. Todos os *workshops*, com exceção do workshop com os técnicos da AG, foram realizados *online*.

Tabela 3 – Lista de participantes por workshops

Workshop	Entidades	Data
Workshop com os Organismos Intermédios	Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP)	24 de setembro de 2024 (15h00-17h30)
	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)	
	Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP)	
	Instituto da Segurança Social, I.P (ISS)	
Workshop com a Rede da Demografia, Qualificações e Inclusão	Norte 2030	25 de setembro de 2024 (15h00-17h30)
	Centro 2030	
	Lisboa 2030	
	Alentejo 2030	
	Algarve 2030	
	FAMI	
Workshop com a Entidades representativas de entidades beneficiárias I	Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)	26 de setembro de 2024 (10h00-12h30)
	Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP)	
	Instituto da Segurança Social, I.P (ISS) (2 representantes)	
	DGE - Direção-Geral da Educação (2 representantes)	
	DGES - Direção-Geral do Ensino Superior	
	FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P.	
Workshop com a Entidades representativas de entidades beneficiárias II	DGEstE - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares	26 de setembro de 2024 (15h00-17h30)
	Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P. (2 representantes)	
	Associação Nacional Escolas Profissionais (ANESPO) (2 representantes)	
	Associação Portuguesa de Educação e Formação de Adultos (APEFA) (2 representantes)	
	União Geral de Trabalhadores (UGT)	
	Confederação Empresarial de Portugal (CIP) (2 representantes)	
	Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) (2 representantes)	
	Confederação do Turismo Português (2 representantes)	
	Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (ANIMAR) (2 representantes)	
	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS)	
Centro Português de Fundações (2 representantes)		
União das Misericórdias Portuguesas (UMP) (2 representantes)		
Workshop com os técnicos da AG do PESSOAS 2030	Trabalhadores ao serviço do Secretariado Técnico da Autoridade de Gestão do PESSOAS 2030 (76 participantes)	24 de outubro de 2024 (9h00-12h30)
Workshop com elementos da Equipa de Avaliação Ex ante e peritos	Equipa de Avaliação Ex ante – Maria Álvares	18 de novembro de 2024 (15h00 - 17h00)
	Equipa de Avaliação Ex ante – Teresa Evaristo	
	Perito – António Oliveira das Neves	
	Perito – António Travassos	
	Perito – Luís Costa	
	Perito – Luís Martins	

Inquéritos e análise de dados

No âmbito da avaliação foram realizados dois inquéritos por questionário: um breve questionário ao conjunto dos trabalhadores do PESSOAS 2030, de caracterização e enquadramento profissional, e um

Relatório Final

questionário às entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, com o objetivo de obter um conjunto alargado de informação de carácter qualitativo e quantitativo que permitisse dotar a avaliação da perspetiva das entidades beneficiárias sobre os diferentes processos. Este último inquérito incidiu especificamente sobre as seguintes componentes: instrumentos mobilizados; tipologias de operação; AAC; estratégia de comunicação; sistema de informação; capacidade de resposta das equipas de gestão dos Programas e OI; critérios de seleção e análise de mérito; adoção de metodologias de custos simplificados.

O Inquérito foi aplicado ao universo Entidades Beneficiárias com candidaturas aprovadas, tendo sido utilizada a base de dados disponibilizada pelo PESSOAS 2030 a 4 de outubro de 2024. A inquirição teve por base uma plataforma web, e decorreu entre 28 de outubro e 15 de novembro, tendo sido efetuadas duas notificações extra para promover uma maior taxa de resposta. O inquérito foi enviado via correio eletrónico para 848 beneficiários, tendo-se recebido 371 inquéritos considerados válidos, verificando-se uma taxa de resposta de 44%.

Após a finalização do processo de inquirição, as perguntas de resposta aberta foram revistas e codificadas. As operações de análise e tratamento da informação foram realizadas com o auxílio do *software* de análise estatística IBM SPSS Statistics® e MsExcel®.

4. Resposta às Questões de avaliação

Apresenta-se, nos próximos pontos, a resposta a cada uma das questões de avaliação. Para cada questão de avaliação, e procurando responder aos requisitos definidos no caderno de encargos, nomeadamente, assegurar a distinção clara entre uma resposta direta sintética à QA e a apresentação de forma crítica dos principais resultados empíricos que sustentam de forma rigorosa e inequívoca a resposta apresentada, a resposta às QA apresenta a seguinte estrutura: caixa síntese da resposta à QA, seguida do texto de fundamentação da resposta e, por fim, tabela síntese de resposta à QA com a sistematização das evidências de cada indicador.

4.1 RELEVÂNCIA

Q.A.1.1 Em que medida é que foram incorporadas as recomendações da avaliação *ex ante*, ao longo do próprio processo da avaliação, e após o início da atividade do programa?

O Programa está desenhado de acordo com a Teoria do Programação prevista na avaliação *ex ante* o que permite que possa ser executado com fidelidade ao que foi planeado.

A avaliação *ex ante*, um exercício facultativo, foi solicitada no contexto do processo de preparação e negociação do Programa com a Comissão Europeia, é uma boa prática e teve efeito na programação. O carácter iterativo deste processo, com a incorporação das recomendações que iam decorrendo da avaliação no texto do Programa, dificultou a análise concreta das recomendações incorporadas e não incorporadas, por ter havido um processo iterativo entre avaliadores e programadores que influenciou a programação, inclusive em aspetos que não vieram a ser refletidos no relatório final da avaliação *ex ante*.

De modo geral, as recomendações efetuadas pela equipa de avaliação *ex ante* foram incorporadas ou parcialmente incorporadas, sendo apenas identificada uma recomendação não incorporada, com a justificação de que a política pública nacional já incorporava o sentido da recomendação.

Recomendações da avaliação *ex ante* incorporadas

A avaliação *ex ante* foi dinamizada no contexto do processo de preparação e negociação do Programa com a Comissão Europeia, sendo um exercício facultativo é uma boa prática e teve efeito no programa até pela interação entre avaliadores e programadores.

O processo de desenvolvimento do relatório teve várias iterações que correspondem a versões revistas do produto na sequência de interações entre os avaliadores e programadores e o seu feedback sobre o relatório, que independentemente de nem sempre serem totalmente captáveis no exercício permitiram melhorias ao texto do Programa (no decorrer da avaliação houve três versões).

Relatório Final

Através do pedido formalizado ao PESSOAS 2030 sobre sistematização das recomendações da avaliação ex-ante foi possível identificá-las (na “Síntese Avaliação Ex Ante do Arranque do PESSOAS 2030”⁵). De seguida apresentam-se essas recomendações, bem como outras recomendações aceites no processo interativo e iterativo entre a avaliação ex-ante e a programação, que foram identificadas pela equipa de avaliação no decorrer deste trabalho:

- a) Estabelecimento de uma relação mais próxima entre as bolsas de doutoramento atribuídas e o mercado de trabalho mediante o compromisso das bolsas de doutoramento em ambiente não académico representarem pelo menos 50% do total de bolsas apoiadas, e as bolsas em ambiente académico, para além do mérito científico, privilegiarem as relações com o ambiente não académico mediante a definição de um “critério de majoração para programas doutorais que integrem uma componente a ser desenvolvida em ambiente não académico, com vista a reforçar o apoio do FSE+ a doutoramentos que demonstrem maior articulação com as necessidades do mercado de trabalho”⁶;
- b) Inclusão de um novo indicador sobre bolsas em meio não académico (no texto final submetido a 22/11/2022 através da definição de um critério de majoração dos programas doutorais candidatos que integrem uma componente a ser desenvolvida em ambiente não académico, com vista a reforçar o apoio do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) a doutoramentos que demonstrem maior articulação com as necessidades do Mercado de Trabalho (MT);
- c) Inclusão de indicadores em tipologias de ação que permitissem identificar o contributo do Programa para a melhoria da Igualdade de Género (IG) na procura por áreas de formação de Ciências, Tecnologia, Engenharia, Artes e Matemática (STEAM), bem como de novos indicadores nas medidas Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (PRA) e Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), e a definição de um conjunto de indicadores de realização e resultado a contratualizar ao nível das operações com vista ao reforço do princípio da orientação dos resultados, por forma a obedecer à aplicação dos fundos europeus. Com a finalidade de responder à necessidade de mobilizar indicadores para as diferentes tipologias, bem como incluir indicadores que permitissem uma análise das intervenções na ótica do género;
- d) Revisão do 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 associadas, alinhado com a recomendação do Conselho Europeu da União Europeia (UE) relativa ao quadro de qualidade para os estágios e as recomendações do Commission Recommendation for Effective Active Support to Employment (EASE), assim mo a preocupação com o nível de rendimentos (enunciada pela equipa da avaliação ex ante);
- e) No domínio das qualificações e num contexto de forte impacto da digitalização, deverá ser promovida a utilização dos recursos digitais que possuem potencial para elevar a qualidade das

⁵ Ver documento no Anexo IV.

⁶ Texto Programático PESSOAS 2030 – Reprogramação de 11 de julho de 2024, pág. 42. Disponível em: <https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2024/07/sfc2021-PRG-2021PT05SFPR001-3.0-Repogramacao-2024.pdf>

Relatório Final

aprendizagens e promover condições de participação ao nível da formação contínua de ativos – ao longo do texto do Programa está patente o compromisso da formação na área da digitalização. A título de exemplo na estratégia do Programa vem referido “haverá foco na capacitação em competências básicas digitais, garantindo a literacia digital para o exercício da cidadania, determinante na inclusão de públicos vulneráveis”⁷, bem como nas Formações Modulares é referida a área digital como uma das áreas dos programas de formação profissional.

Recomendações não incorporadas ou parcialmente incorporadas⁸

Por sua vez, relativamente às recomendações da avaliação *ex ante* parcialmente incorporadas no PESSOAS 2030 foram as seguintes:

- a) Caráter pouco inovador, relacionado com a lógica de linha de continuidade de políticas que poderá colocar dificuldades na criação de novas prioridades, como a área da demografia e com a resposta a problemas com crescente centralidade, como o das migrações e o da segmentação da precariedade no mercado de trabalho – aposta deliberada na lógica de continuidade de políticas que já eram financiadas anteriormente e que, regra geral, tinham demonstrado bons resultados. Ainda que tenha sido procurado algum progresso no sentido da inovação, quer por questões de adoção estratégica, quer por questões com as dotações indicativas, este não foi ao nível do recomendado pela avaliação;
- b) Na área da demografia: densificação da estratégia programática da abordagem desta dimensão deve ser prioridade dos mecanismos de acompanhamento, bem como 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, sendo este investimento nas novas prioridades do programa acompanhado de um maior investimento na formação da(s) teoria(s) da programação do Programa – procurou-se aprofundar esta dimensão, contudo havia um certo condicionamento diante dos instrumentos propostos em sede de programação do PESSOAS 2030, uma vez que não emergiram muitos instrumentos específicos a

⁷ Idem, pág. 13.

⁸ Existem igualmente um conjunto de recomendações generalistas, direcionadas para a implementação do programa cuja análise de integração depende da operacionalização e lançamento das diversas TO pelo que devem ser acompanhadas ao longo de toda a sua execução. De salientar ainda que o carácter generalista dificulta a sua validação. Estas são:

- Em sede de modelação das intervenções e de regulamentação são necessários progressos ao nível do enunciado programático e o modo como este incorpora os desafios das agendas estratégicas;
- No domínio da educação será estratégica uma modelação da intervenção, de modo a potenciar as transformações visadas pelo ensino profissional no quadro do Programa.
- Salvaguardar a articulação com o PRR: assegurando a complementaridade e potenciando o contributo dos domínios de inovação previstos no PRR, melhorando as condições de implementação dos instrumentos de políticas apoiados pelo Programa.
- 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.

serem financiados pelo Programa e que estivessem diretamente relacionados com esta área específica de intervenção;

- c) Promoção de dinâmicas de contratação e outros instrumentos de política ativa de emprego para responder aos problemas das desigualdades de género no mercado de trabalho e dos baixos rendimentos com mecanismos como por exemplo a modelação do valor das bolsas e os incentivos à contratação em função dos níveis salariais a considerar nos contratos realizados, bem como a promoção das dinâmicas de contratação coletiva de forma mais estruturada - no texto do Programa há evidências genéricas relativas à promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género⁹. Contudo, não é possível perceber a modelação do valor das bolsas e os incentivos à contratação em função dos níveis salariais a considerar nos contratos realizados;
- d) No âmbito da inclusão social, a criação de medidas tendentes a simplificar a abordagem conferida aos fenómenos da pobreza e exclusão social no contexto da programação devido a dificuldades de explicitar o racional de medidas nesta área– desenvolveram-se ajustes na Programação para procurar tornar isso mais visível, mas sempre com algumas limitações que ocorriam também das opções que tinham de ser tomadas e das tipologias já identificadas e incorporadas previamente no texto do Programa;
- e) Aperfeiçoamentos na proposta de abordagem dos CLDS e dos TEIP: flexibilizando as estratégias de ação e integrando-as melhor com os contextos locais e os diagnósticos existentes; procurando uma maior seletividade de contextos de intervenção, através de uma maior presença em territórios onde os problemas são mais graves – no Texto Programático em relação aos TEIP vem referido “Implementada em agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas, de acordo com critérios de insucesso escolar, risco de abandono, situação económica e outros mecanismos

⁹ “Medidas de promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género. Tipo de ações que passam por apoiar:

- a capacitação profissional e pessoal de mulheres em profissões marcadas por elevados níveis de informalidade e precaridade, como o serviço doméstico, de limpeza e auxiliares nos setores social, da saúde e educação, através de formações curtas e mediante a atribuição de bolsas, tendo em vista a qualificação e integração profissional das destinatárias ou a melhoria da sua situação no emprego, podendo envolver as respetivas entidades empregadoras;
- práticas de prevenção e correção do GAP Salarial, tal como 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;
- projetos em parceria no sistema educativo, desde o pré-escolar ao ensino superior que garantam o contacto e experiência de raparigas e rapazes com áreas em que se verifique um desequilíbrio de género em termos de participação no ensino superior e MT, visando a desconstrução de estereótipos de género nas profissões, incluindo nas áreas STEAM e TIC (e.g. Engenheiras por um dia);
- iniciativas de melhoria e aquisição de competências e qualificações digitais, básicas e avançadas, por mulheres, em linha com a inovação, desenvolvimento tecnológico e renovação industrial e considerando a conversão de perfis profissionais, designadamente através do lançamento de programas de qualificação seguidos de integração em posto de trabalho, mobilizando bolsas de empresas nas áreas das STEAM e TIC designadamente no âmbito da Aliança para a Igualdade nas TIC.” (Texto Programático PESSOAS 2030 – Reprogramação de 11 de julho de 2024, pp.34-35)

potenciadores de exclusão. Localizam-se em territórios em risco de pobreza, exclusão social e/ou com prevalência de migrantes, com grande diversidade de línguas maternas. (...)”¹⁰ e em relação aos CLDS é referido “de acordo com o estabelecido na regulamentação aplicável, a escolha dos territórios efetua-se com base num conjunto de indicadores de identificação das vulnerabilidades sociais (desempregados registados; DLD registados; n.º de Beneficiários de RSI; n.º de crianças com idade inferior a 18 anos, abrangidas pelo Abono de Família no 1.º escalão e índice de envelhecimento da população). Num segundo momento, em cada território selecionado, a intervenção dos CLDS é direcionada para os grupos vulneráveis identificados em função das vulnerabilidades sociais que caracterizam o território”¹¹. Apesar destas referências não há evidências de uma flexibilização das estratégias e seletividades dos contextos de intervenção. A título de exemplo, os TEIP são definidos pelo Ministério da Educação, com listas que tendem a ser estáveis ao longo do tempo, não sendo evidente a priorização dos problemas mais graves.;

- f) Necessidade de ter um sistema de indicadores que seja eficiente e inclusão de mais indicadores – processo melhorado ao longo do exercício de programação, no entanto, não seguiram a extensão do pretendido pela equipa de avaliação *ex ante*. Foi considerado que há tipologias nas quais os compromissos com os indicadores de Programa já são por si complexos, pelo que não se justificava acrescentar mais indicadores;
- g) Tipologia da privação material apontada como medida assistencialista pela equipa da avaliação *ex ante* – esta é uma medida integrada no regulamento comunitário da União Europeia, que incluem aspetos que atenuam a natureza assistencialista, estando associado ao apoio alimentar medidas de acompanhamento aos destinatários com vista à promoção da sua inclusão social. Nos avisos de abertura desta medida está descrita esta vertente de acompanhamento: a tipologia da operação, no âmbito da Privação Material, visa apoiar a distribuição direta às pessoas carenciadas, de géneros alimentares e/ou bens de primeira necessidade, bem como o desenvolvimento de medidas de acompanhamento com vista à inclusão social daquelas.

Uma das recomendações da avaliação *ex ante* não foi incorporada no PESSOAS 2030:

- a) Medidas apoios à contratação e estágios profissionais - não foram abordadas as desigualdades de género de forma clara no seu enunciado e não surgiu capacidade de produzir impactos significativos nesta vertente – a opção da Programação foi seguir a política pública nacional, que já fazia essa diferenciação da desigualdade de género, bem como aprofunda esta questão com a introdução de medidas dirigidas ao combate à desigualdade de género no mercado de trabalho.

¹⁰ Texto Programático PESSOAS 2030 – Reprogramação de 11 de julho de 2024, p. 65

¹¹ *Idem*, p. 67.

Adequação e coerência da Teoria do Programação prevista na avaliação *ex ante*

O Programa está desenhado de acordo com a Teoria da Programação prevista na avaliação *ex ante*. Relativamente à Teoria da Programação prevista na avaliação *ex ante*, não foram detetadas alterações substanciais nos problemas e os objetivos permanecem atuais. Até à data da realização do trabalho de campo deste relatório não tinham ainda sido lançadas várias das medidas previstas¹². No estado atual de execução não foi registada a existência de obstáculos estruturais. Há, contudo, requisitos para a boa execução do Programa que não estão ainda cumpridos, embora de acordo com a informação recolhida, estejam reunidas condições para que o venham a ser. Pelo que, nas condições atualmente conhecidas e caso as intervenções previstas se concretizem, o Programa pode ser executado com fidelidade ao que foi planeado.

Tabela 4 – Matriz indicadores e resposta/evidência (Q.A.1.1)

Indicadores	Evidências
Recomendações aceites e incorporadas que resultaram na <u>adaptação do texto</u>	<p>Inclusão de um novo indicador sobre bolsas em meio não académico (no texto final submetido a 22/11/2022) relativamente à dificuldade identificada de garantir emprego após a bolsa de doutoramento e estabilidade laboral.</p> <p>Inclusão de indicadores em tipologias de ação que permitem identificar o contributo do Programa para a melhoria da IG na procura por áreas de formação STEAM, novos indicadores nas medidas PRA e TEIP (desde 04/06/2022) e a definição de um conjunto de indicadores de realização e resultado a contratualizar ao nível das operações com vista ao reforço do princípio da orientação dos resultados, por forma a obedecer à aplicação dos fundos europeus. Com a finalidade de responder à necessidade de mobilizar indicadores para as diferentes tipologias, bem como incluir indicadores que permitissem uma análise das intervenções na ótica do género.</p> <p>No domínio das qualificações e num contexto de forte impacto da digitalização, deverá ser promovida a utilização dos recursos digitais que possuem potencial para elevar a qualidade das aprendizagens e promover condições de participação ao nível da formação contínua de ativos, está patente no texto do Programa o compromisso da formação na área da digitalização.</p>
Recomendações não incorporadas com fundamentação da sua não incorporação	Medidas apoios à contratação e estágios profissionais não foram abordadas as desigualdades de género de forma clara no seu enunciado e não surgiu capacidade de produzir impactos significativos.
Recomendações não incorporadas	Não foram sinalizadas recomendações não incorporadas sem fundamentação-
Articulação necessidades e desafios do PDQI, objetivos específicos e medidas (revisão avaliação <i>ex ante</i>)	Relativamente à Teoria da Programação prevista na avaliação <i>ex ante</i> , não foram detetadas alterações substantivas, nem obstáculos estruturais, pelo que o Programa pode ser executado com fidelidade ao que foi planeado.
Nível de articulação com os objetivos estratégicos definidos a nível regional, nacional e europeu (revisão avaliação <i>ex ante</i>)	
Grau de coerência interna do PDQI (revisão avaliação <i>ex ante</i>)	
Grau de coerência externa do PDQI	

¹² Até 4 de outubro de 2024 foram lançadas 27 das 56 TO do PESSOAS 2030.

COERÊNCIA

Q.A. 2.1 A organização da AG do PESSOAS 2030 (quanto à definição de equipas transversais e de gestão de projeto) é pertinente e responde aos seus desígnios estratégicos e operacionais, mediante as necessidades diagnosticadas?

A organização da AG do PESSOAS 2030 quanto à definição de equipas transversais e de gestão de projeto adequa-se globalmente, embora sejam detetadas algumas lacunas. Houve um esforço por parte da CD de fusão entre os três PO, incorporando lições do passado (p. ex. a criação da estrutura da Unidade de Assuntos Jurídicos, Controle e Contencioso com base no modelo do POCH e a estrutura da Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional com base no modelo do POISE). O conteúdo funcional atribuído às Unidades constituídas, em termos globais, responde aos desígnios estratégicos e operacionais do Programa, contudo, as atribuições associadas à área dos Recursos Humanos estão distribuídas por duas unidades, o que do ponto de vista organizacional não é pertinente e não está a responder internamente às necessidades. Esta segmentação de funções carece de intervenção para evitar disfuncionamentos.

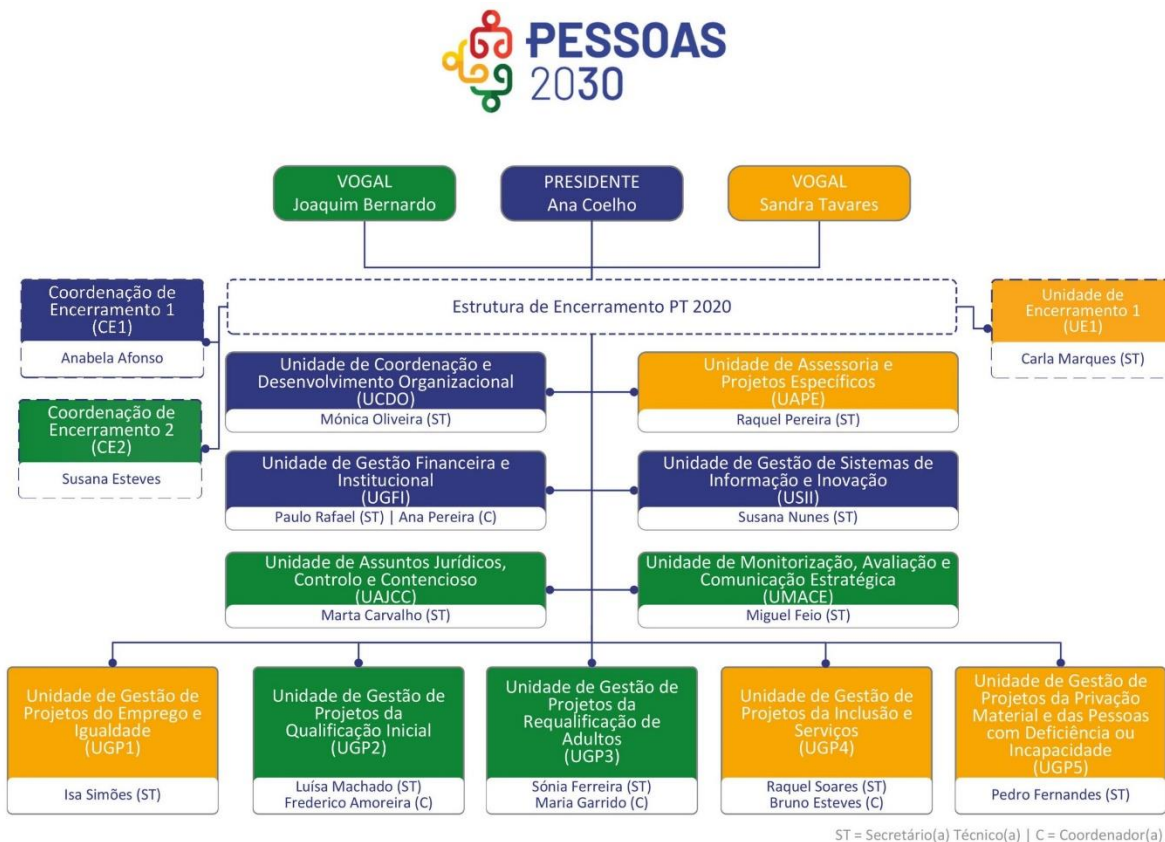
Estruturas internas criadas e grau de cobertura dos objetivos estratégicos e operacionais

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, os órgãos de gestão que compõem a AG do PESSOAS 2030 são a CD e o ST.

O ST do PESSOAS 2030 encontra-se organizado em 11 Unidades, às quais acrescem duas Unidades de Encerramento e duas Unidades de Coordenação de Encerramento do PT 2020¹³.

¹³ No momento de conclusão do Relatório Final já só se encontra em funções uma Unidade de Encerramento (UE1).

Figura 3 – Organograma PESSOAS 2030



Fonte: <https://pessoas2030.gov.pt/o-pessoas-2030/>

A CD é constituída por um presidente e dois vogais executivos, enquanto o ST, em conformidade com o n.º 2 do Mapa I do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2023, de 10 de fevereiro, integra um máximo de 173 elementos (cf. Recursos humanos por Unidade Orgânica do PESSOAS 2030). Em outubro de 2024 o ST era composto por um total de 131 elementos, sendo 21 dirigentes e 110 técnicos¹⁴, entre secretários técnicos, coordenadores de equipa de projeto, técnicos superiores, incluindo consultores, assistentes técnicos e assistentes operacionais. Verifica-se que quantitativa e qualitativamente há um *turnover* significativo no Quadro de Pessoal. As curvas de aprendizagem são longas (agravadas por menor interação física dos recursos, tendo em conta o regime híbrido de trabalho) e o processo de integração na harmonização dos mecanismos de análise consome recursos.

¹⁴ Fonte: Dados facultados a 17 de outubro de 2024: “Recursos humanos por Unidade Orgânica” e “Recursos humanos e taxas de afetação por Unidades Orgânicas out 2024”, informações fornecidas pelos Secretários Técnicos das respetivas Unidades Orgânicas.

Tabela 5 – Distribuição dos recursos humanos por Unidade Orgânica do PESSOAS 2030

Unidade Orgânica	Dirigentes	Técnicos	Total
Comissão Diretiva	3	1	4
UCDO	1	8	9
UAPE	1	3	4
UGFI	2	7	9
USII	1	9	10
UAJCC	1	13	14
UMACE	1	10	11
UGP1	1	6	7
UGP2	2	21	23
UGP3	2	18	20
UGP4	2	8	10
UGP5	1	6	7
Unidades de Encerramento	3	0	3
Total	21	110	131

Fonte: Recursos humanos por Unidade Orgânica do PESSOAS 2030

O conteúdo funcional atribuído às Unidades constituídas (definido em linhas gerais)¹⁵ responde, em termos globais, aos desígnios estratégicos e operacionais do Programa. Desta forma, a organização da AG é pertinente. Na globalidade, as Unidades não completam o Quadro de Pessoal conjeturado na dotação prevista.

Na constituição das estruturas internas nota-se, como consequência da fusão, a tentativa de conciliação das lições aprendidas com os três PO, procurando-se incorporar modelos anteriores. As Unidades Transversais (UT) criadas no PESSOAS 2030 resultam das experiências associadas às diferentes estruturas nesse âmbito no contexto dos PO do PT 2020. A título de exemplo, as Unidade de Assuntos Jurídicos, Controle e Contencioso (UAJCC) e Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação (UMACE) resultam, com alguns ajustamentos, de modelos de estruturas existentes no POCH. Por outro lado, a Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO) teve como modelo base uma unidade semelhante que existiu no POISE. A Unidade de Assessoria e Projetos Específicos (UAPE) consiste numa nova estrutura, cujo perfil e modelo não tem semelhanças com nenhum dos PO anteriores.

A constituição das Unidades de Encerramento revelou aprendizagem com base nas lições do passado e permitiu a partilha de conhecimento e um alívio ao processo de arranque do novo Programa especialmente face ao número limitado de recursos, com particular vantagem para as Unidades de Gestão de Projeto (UGP). Deste modo as Unidades de Encerramento proporcionaram melhorias de eficácia e eficiência, ao funcionarem como equipas de *task-force* para garantir o cumprimento dos prazos do encerramento de processos e programas anteriores, transmissão de conhecimento para as novas unidades e resposta às necessidades das outras unidades do PESSOAS 2030.

¹⁵ Anexo I do Manual de Procedimentos (vs 08-09-2023).

Relatório Final

As UGP asseguram todas as áreas de política, em conformidade com as dimensões dos objetivos específicos associados ao Programa. Estas são muito heterogéneas, nomeadamente no número de tipologias de operações e dimensão do número de colaboradores (cf. Recursos humanos por Unidade Orgânica do PESSOAS 2030).

No trabalho do campo identificou-se que o conteúdo funcional da Unidade de Gestão Financeira e Institucional (UGFI) sofreu alterações, uma vez que as tipologias de operação (TO) da assistência técnica, capacitação dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e capacitação dos membros do Conselho Nacional da Economia Social (CNES) foram redistribuídas e alocadas à Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade (UGP1).

Áreas/domínios de intervenção não cobertos ou parcialmente cobertos

Na análise da distribuição do conteúdo funcional observaram-se alguns riscos ao nível da gestão dos recursos humanos que está operacionalmente afeta a duas unidades distintas, designadamente:

- A Unidade de Coordenação de Desenvolvimento Operacional está encarregue da formação, mais especificamente da *elaboração da proposta do Plano de Formação e [da] definição e implementação da Política de Formação* (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 161);
- A Unidade de Gestão Financeira e Institucional tem a seu cargo a gestão de carreiras, designada como gestão administrativa, em, que se inserem *procedimentos de aquisição, gestão do património, do economato, das viaturas, dos recursos humanos, do expediente geral*) (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 162) e *preparação de processos de recrutamento para o PESSOAS 2030* (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 164). Esta unidade é coadjuvada nesta função pela Coordenação de Encerramento 1 (CE1).

Tabela 6 – Taxa de afetação dos RH por unidade com atribuições ao nível da gestão dos recursos humanos (Q.A.2.1)

Unidade com atribuições ao nível da gestão dos recursos humanos	Recursos afetos à gestão dos recursos humanos	Total de Recursos ¹⁶
UCDO	3 ¹⁷ (37,5%)	8
UGFI	2 ¹² (28%)	7

Fonte: Recursos humanos e taxas de afetação por Unidades PESSOAS 2030

A taxa de afetação dos RH à gestão dos recursos humanos por unidade com atribuições a este nível corresponde a 37,5% para a UCDO e 28% para a UGFI.

Para além da difusão das competências foram identificadas outras limitações na gestão dos recursos humanos, nomeadamente: a ausência de recursos com experiência para as funções na UGFI e na UCDO (sem experiência anterior em formação profissional) e dificuldades derivadas do quadro legal no exercício

¹⁶ Sem contabilização dos ST e Coordenadores.

¹⁷ Não em tempo integral.

Relatório Final

de reclassificação e reposicionamento de carreiras (discrepâncias por via das classificações que vinham do POCH e POISE) que coloca os técnicos com perfil semelhante em patamares salariais diferentes; e ausência de um Sistema de Gestão Integrada da Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) por opção de gestão.

As decisões da AG do PESSOAS 2030 na área da gestão de recursos humanos estão muito condicionadas por regras transversais nesta matéria no contexto da administração pública, a que acresce o facto de serem uma estrutura de missão. Este condicionamento é agravado pela dependência do apoio da Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (SGMTSSS) – a quem cabe prestar todo apoio administrativo e logístico a esta estrutura – e pelo apoio/relação com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), atendendo a que parte dos trabalhadores ao serviço do seu Secretariado Técnico estão afetos a um mapa específico de pessoal inserido nesse organismo.

Foi criada nos trabalhadores da AG uma perceção de que os recursos humanos são encarados apenas como “ativos financeiro” (cf. entrevistas aos ST e Coordenadores), numa ótica de produtividade, não numa perspectiva humana, bem como um sentimento de desvalorização do seu trabalho e talento por parte da AG do PESSOAS 2030 (cf. workshop com os técnicos da AG), sendo por isso necessária uma aposta que seja visível para os trabalhadores na melhoria da gestão de recursos humanos (mais recursos, melhor processo de recrutamento, retenção e maior reconhecimento do talento).

A dependência e o condicionalismo da AG do PESSOAS 2030 ao nível da área da gestão de recursos humanos, ainda que na ótica da AG limitem o seu campo de atuação, são interpretados pelos trabalhadores como desinteresse, falta de preocupação, reconhecimento e capacidade de diálogo (cf. workshop com os técnicos da AG),.

As exigências e desafios de gestão de uma área como a dos recursos humanos, associada ao facto de as competências e atribuições deste âmbito estarem dispersas e as unidades que as assumem estarem sobrecarregadas reforçam a necessidade da aposta na gestão desta área, o que é reconhecido pela própria CD, que identifica que um dos riscos do Programa ao nível da organização da AG é a gestão dos recursos humanos (cf. síntese da entrevista com a Comissão Diretiva do PESSOAS 2030), o que é especialmente relevante quando se trata de procura de conhecimento especializado numa área em expansão e são escassos os instrumentos de flexibilidade, que permitam que haja incentivos extraordinários, nomeadamente financeiros, para os trabalhadores.

Tabela 7 – Matriz indicadores e resposta/evidência (Q.A.2.1)

Indicadores	Evidências
Estruturas internas criadas	<p><u>Unidades Encerramento PT2020:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Unidade de Encerramento 1 (UE1) – Unidade de Encerramento 2 (UE2) <p><u>Unidades Transversais:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO) – Unidade de Assessoria e Projetos Específicos (UAPE) – Unidade de Gestão Financeira e Institucional (UGFI) – Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII) – Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso (UAJCC) – Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica (UMACE) <p><u>Unidades de Gestão de Projetos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade (UGP1) – Unidade de Gestão de Projetos da Qualificação Inicial (UGP2) – Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos (UGP3) – Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços (UGP4) – Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade (UGP5)
Grau de cobertura dos objetivos estratégicos e operacionais pelas estruturas criadas	<u>Totalmente coberto</u> , as UGP asseguram todas as áreas de política, em conformidade com as dimensões dos objetivos específicos associados ao Programa.
Áreas/domínios de intervenção não cobertos ou parcialmente cobertos	<u>Recursos Humanos</u> , atribuições distribuídas por duas Unidades, o que do ponto de vista organizacional não é pertinente e não está a responder às necessidades. A segmentação de funções relacionada com os Recursos Humanos carece de intervenção para evitar disfuncionamentos.

Q.A. 2.2 A articulação entre unidades/equipas transversais da AG é coerente com as exigências a que o programa tem de responder?

A articulação entre Unidades/Equipas Transversais da AG é pertinente, respondendo parcialmente às exigências a que o Programa tem de responder.

Existem mecanismos de articulação formais e informais e abertura na relação entre a CD e as estruturas técnicas. Nesta fase do Programa, é identificada como dificuldade a falta de espaço formal para debater questões não relacionadas com a operacionalização.

A perceção quanto ao grau de satisfação com os mecanismos de articulação é divergente.

O modelo organizacional definido e os circuitos descritos para os procedimentos asseguram de forma coerente as exigências a que o programa tem de responder (cf. QA 2.1). Contudo, nesta fase de arranque foram identificados obstáculos de funcionamento ao nível da articulação entre Unidades Transversais que não derivam do organograma, motivados pelo aproveitamento de um legado relevante dos dirigentes (nalguns casos com mais de 20 anos nos programas), hoje alocados a diferentes funções.

Sendo compreensível a estratégia de aproveitamento de *know-how* durante a transição, é necessário gerir a relação entre o legado e a estrutura atualmente desenhada, através de uma estratégia ativa de transformação de culturas distintas dos PO anteriores na construção de uma cultura orientada para a nova realidade (PESSOAS 2030) e também pela melhoria dos dispositivos de coordenação e articulação, a valorização do reforço da formalização de fluxos e de mecanismos de coordenação (horizontais e verticais).

Mecanismos de articulação, tipo de dificuldades/ barreiras e grau de satisfação

Os mecanismos de articulação dividem-se em duas categorias, designadamente formais, tais como as reuniões de coordenação (mensal) com a presença da CD e as reuniões de dirigentes (trimestrais), ambas organizadas pela UCDO, e informais, como conversas entre pares e chefias, e-mails/chamadas.

Os resultados do trabalho de campo, revelam que, na fase na qual o Programa se encontra os dirigentes sentem dificuldade em ter oportunidades para apresentar propostas e discutir questões, apesar de declararem haver grande abertura para discussão direta com o seu membro de tutela do CD. Apesar de estarem agendados momentos específicos para esse efeito, o foco das reuniões é, segundo expressam, essencialmente a operacionalização do Programa.

A avaliação dos mecanismos de articulação, por parte dos recursos humanos do programa, é divergente. Por um lado, há perspetivas críticas e negativas, por outro há avaliações neutras e positivas. Inclusive, há quem avalie o papel da UCDO como uma mais-valia na articulação entre Unidades, e como facilitadora do trabalho. No entanto, esta perceção sobre o papel da UCDO não é consensual entre as diversas Unidades.

Estruturas e processos criados para a implementação do Programa e alcance dos objetivos estratégicos e operacionais

Ao analisar o conteúdo da orgânica e a descrição de fluxos do Manual de Procedimentos, constata-se que o modelo organizacional se encontra definido e os circuitos descritos de forma que os procedimentos **assegurem coerentemente as exigências a que o Programa tem de responder**.

A CD teve o cuidado de aprender com as lições do passado e trazer dos PO anteriores as melhores práticas, mas encontraram-se condicionamentos que estão a impactar no processo, nomeadamente:

- Integração de todos os recursos humanos dos PO anteriores no PESSOAS 2030 e tentativa de manutenção de anteriores chefias em função da experiência dos seus percursos – ST (como não foi possível em todos os casos, alguns foram despromovidos a coordenadores). Este pressuposto pode ter enviesado o ajustamento do perfil técnico ao conteúdo organizacional (particularmente na identificação de alguém com o perfil de forte especialização em RH);
- Esforço de diluir o legado dos três programas, através da criação de equipas mistas (na esfera dos dirigentes e na criação das equipas técnicas). Este esforço, ao nível técnico, não tem sido pleno, existindo equipas que se mantiveram em grande parte com os dirigentes anteriores (sobretudo com os ST);
- Choque de culturas entre legados (que não se limita apenas ao quadro dos anteriores programas) e que tem em grande parte, por base o âmbito dos beneficiários (públicos e privados), o que confere ao processo necessidade de eventuais reforços de informação;
- Confronto entre modelos de trabalho (presencial e teletrabalho com histórico diferenciado entre programas), não tem favorecido a diluição de culturas e mecanismos de integração ou autoaprendizagem entre pares;
- Fusão física concretizada pela transferência das instalações do POCH para as do POISE em Lisboa, o que gerou problemas de acolhimento e integração. Este processo foi condicionado pela exiguidade das instalações (partilhadas até meados de março de 2024 com o PRR) e pela expectativa de eventual mudança das instalações para o Campus APP no antigo edifício-sede da CGD.

Áreas/domínios de intervenção com limitações/dificuldades de articulação e em que existem sobreposições

Estes fatores, aliados à gestão de recursos humanos e carreiras (ver resposta à QA 2.1), levantam questões organizacionais, que segundo os entrevistados, influenciam o desempenho operacional do programa, nomeadamente:

- As articulações entre Unidades/Equipas Transversais têm uma componente forte de informalidade e relacionamento interpessoal, não necessariamente coincidente com as instruções regulamentares. Frequentemente, os dirigentes acabam por não articular em conformidade com os circuitos estabelecidos em orgânica e Manual de Procedimentos, mas sim fazendo a ponte na

Relatório Final

maioria das situações com as pessoas do seu *networking*. Nestas relações pesa o legado de cada um dos dirigentes (a experiência que trazem do passado para resolver questões que estão na esfera de atuação de outras unidades). Consequentemente a perceção é a de que existem áreas de sobreposição nas dimensões de intervenção o que torna pouco clara a responsabilidade de cada unidade (e.g. mais de metade dos dirigentes afirmaram que as funções das UCDO e UAPE não estão claras; nalgumas dimensões de intervenção recorrem da mesma forma à UAJCC, à UAPE ou UGFI, existindo domínios de tensão nas funções que pretendem exercer);

- Existe a perceção de que há questões que, na ausência de resolução entre pares - quer entre unidades transversais, quer entre Unidades de Projeto e Unidades Transversais - são resolvidas em canal vertical;
- O choque entre culturas do legado, circuitos e descrição de sistemas ainda não assumidos, a difusão no respeito pelas estruturas horizontais e verticais na gestão de competências, aumentam a tensão, limitam a capacidade de integração da equipa e impactam nos resultados do processo de operacionalização;
- Algumas unidades não têm plena participação na decisão sobre dimensões de processos que devem concluir, sobretudo no que diz respeito a articulações verticais. Esta situação cria mecanismos de desresponsabilização.

Foi identificado um conjunto de áreas/domínios de intervenção com sobreposições, que uma vez mais não derivam do organograma, mas do funcionamento, designadamente ao nível do:

- Jurídico – Perceção de sobreposição de funções e competências na operacionalização relativamente à UAPE e UCDO, o mesmo acontece entre a UAJCC, UAPE e UCDO;
- Procedimentos de contratação pública – Perceção de sobreposição de funções e competências relativamente à UAJCC e UGFI com a necessidade de clarificação das atribuições das competências jurídicas ao nível dos procedimentos.

De modo transversal, no trabalho de campo, foi verbalizada a necessidade de clarificar as atribuições em algumas unidades, de melhorar a articulação, bem como formas de organização e de trabalho distintas (cf. entrevistas aos secretários técnicos e coordenadores das Unidades).

Na fase de arranque do Programa foram identificados obstáculos de funcionamento ao nível da articulação entre UT que não derivam do organograma, motivados pelo aproveitamento de um legado relevante dos dirigentes (nalguns casos com mais de 20 anos nos programas), hoje alocados a diferentes funções. Esta estratégia potencia uma perceção difusa das competências de cada unidade. Verifica-se uma fluidez de funções que, por vezes, não obedece ao conteúdo funcional do organograma e do Manual de Procedimentos. O trabalho de campo revelou que há *bypasses* horizontais e verticais, que consequentemente acabam por gerar a perceção de sobreposições junto da estrutura do Programa, designadamente na dimensão jurídica e dos procedimentos, gerando alguma entropia aos processos. Ao nível dos Recursos Humanos identificam-se dificuldades e limitações de articulação. A gestão desta área

Relatório Final

no Programa está repartida entre as duas unidades com responsabilidades (UCDO e UGFI/CE1), à qual acrescem as dificuldades que houve no exercício dos processos PREVPAP. Assim, observa-se a necessidade de clarificar as atribuições em algumas unidades, de melhorar a articulação, bem como de conciliar formas de organização e de trabalho distintas.

Concluindo, nesta fase de arranque, os obstáculos não são do conteúdo do organigrama, mas de funcionamento. O perfil de desempenho de funções e a estrutura orgânica não são sempre coincidentes pelo que, deverão ser definidos mecanismos para os tornar mais coincidentes e para gerir e diluir o legado dos três programas 2020, p. ex., transformar duas unidades de gestão numa unidade de gestão. Deve ser reforçado o consenso na gestão da unificação das duas culturas.

Tabela 8 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 2.2)

Indicadores	Evidências
Mecanismos de articulação entre unidades/equipas transversais da AG criados	Reuniões de coordenação (trimestrais) com a presença da CD e dirigentes (mensais) ambas promovidas pela UCDO Conversas entre pares e chefias, emails/chamadas
Áreas/domínios de intervenção com limitações/dificuldades de articulação	Recursos humanos – dificuldades nesta área e com muitas limitações de articulação entre as duas unidades com responsabilidades neste domínio (UCDO e UGFI/CE1) às quais acrescem as dificuldades que decorreram dos processos PREVPAP.
Áreas/domínios de intervenção em que existem sobreposições	Jurídico – Perceção relativamente à UAPE e UCDO de sobreposição de funções e competências na operacionalização, o mesmo acontece entre a UAJCC, UAPE e UCDO Procedimentos de contratação pública – Perceção relativamente à UJACC e UGFI com a necessidade de clarificação das atribuições das competências jurídicas ao nível dos procedimentos Transversal – Necessidade de clarificar as atribuições em algumas unidades, de melhoria da articulação, bem como de harmonizar formas de organização e de trabalho distintas.
Grau de satisfação com os mecanismos de articulação	Divergente , por um lado há perspetivas críticas e negativas, por outro há avaliações neutras e positivas. <u>O papel da UCDO é identificado como uma mais-valia na articulação entre Unidades e como facilitadora do trabalho, apesar de algumas unidades entenderem que se devia focar mais na gestão e consensos.</u>
Tipo de dificuldades/ barreiras de articulação	Espaços de articulação com agenda preenchida e sem momentos específicos para discussão de questões extra-agenda (foco exclusivo na operacionalização) – Dirigentes sem espaço de agenda para discutir questões que não sejam operacionais nas reuniões (embora formalmente tenham capacidade para suscitar questões não operacionais). Agenda das reuniões com a CD carregada e com foco (quase) exclusivo na operacionalização.

Q.A. 2.3 Em que medida a organização do Programa promove a coerência de articulação: a) de medidas de financiamento entre Programas (temáticos e regionais); e, b) entre o Programa e outros atores, como o Comité de Acompanhamento ou as redes de articulação funcional do PT2030 (e, em particular, a da Demografia, Qualificações e Inclusão, coordenada por esta AG)? O que pode ser melhorado?

Os processos de articulação do Programa com outros Programas estão regulados e operacionais, tendo-se identificado oportunidades de melhoria associadas a alguns constrangimentos internos e externos, designadamente a falta de articulação técnica entre o ambiente externo e interno e de um espaço adequado para esse efeito e a não representação das UGP na rede funcional (RDQI)¹⁸. No entanto quando são tratados temas específicos, as Unidades são chamadas a comparecer e a partilhar as suas experiências, a título de exemplo ao nível dos migrantes foi realizada uma reunião específica para tratar tema dos avisos em que foi partilhada e discutida com os POR o conteúdo dos ACC (tendo até sido chamado pessoa externas do OI para em conjunto com a equipa Raquel Soares) debaterem e partilharem dúvidas. Parece-me insustentável ter como membros permanentes todos os ST das unidades, de outro modo perdia eficácia, até tendo em conta o foco que foi definido para esta rede. A coerência da articulação com a RDQI é promovida, ainda que tenha um potencial superior ao que é utilizado. Esta rede, sob coordenação da AG, pode fomentar novas abordagens e tem potencial para gerir uma agenda mais ambiciosa, encontrando espaço adequado para envolvimento técnico das UGP. A AD&C vê como positiva essa abordagem.

A relação do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão, com outros Programas e Redes, está assegurada/estabelecida em três elementos específicos:

- No texto dos programas Temático e Regionais (reforçando o alinhamento com o acordo de parceria);
- Na Portaria n.º 325/2023 de 30 de outubro (que adota o Regulamento Específico da Área Temática da Demografia, Qualificações e Inclusão - Artigo 2.º n.º5 que remete para os Anexo I e II as fronteiras entre Programas por tipologia de operação);
- No Decreto-Lei n.º 5/2023 de 25 de janeiro que Estabelece o modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação 2021-2027 (que no seu Artigo 30.º regula os Órgãos de articulação funcional).

Neste contexto, os processos estão regulados e operacionais.

¹⁸ A não representação das Unidades de Gestão de Projetos nas reuniões realizadas até à data da rede tem de ser vista atendendo a que as mesmas foram concentradas na preparação do Plano Anual de Avisos deste domínio temático do PT 2030 e suas atualizações quadrimestrais. A organização da AG entendeu não ser necessária a participação direta das unidades de gestão de projetos do Secretariado Técnico nessas reuniões, até para não aumentar de forma pouco razoável o número de participantes nessas reuniões.

Relatório Final

O exercício de avaliação procurou, junto das unidades e dos parceiros da rede entender como funcionam os processos de articulação e identificar áreas de melhoria. Neste contexto, a avaliação encontrou constrangimentos internos e externos:

a) Medidas de financiamento entre Programas (temáticos e regionais);

- No âmbito da orgânica, cabe à UAPE:
 - *Apoio à Comissão Diretiva na relação institucional com a COM, AD&C e AG do PT2030 (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 161);*
- No âmbito da orgânica, cabe à UCDO:
 - *Apoio ao funcionamento dos Comitês de Acompanhamento, da Rede Demografia, Qualificações e Inclusão, dos Encontros Anuais, dos Encontros de Quadros e das Reuniões de Secretariado Técnico (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 161);*
- No âmbito da orgânica, cabe à UGP:
 - *Preparação e elaboração dos Avisos para Apresentação de Candidaturas, em colaboração com a UGFI, UMACE e USII;*
 - *Gestão do ciclo de vida das operações no âmbito das TO que lhe estão adstritas, nas suas vertentes física e financeira, assegurando a seleção e alteração das operações, bem como o acompanhamento e validação da sua execução (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 163).*

O processo de arranque obrigou a um conjunto de interações significativas com a AD&C e com os Programas Regionais, nomeadamente para o planeamento dos avisos, em linha com o que foi definido no regulamento específico. Estas interações foram influenciadas por aspetos relacionados com o legado, nomeadamente no que se prende com a influência da relação interpessoal anteriormente criada e com a predominância de contactos informais que se substituíram a processos formais. Registaram-se nomeadamente interações não documentadas na articulação da aplicação de critérios e âmbito das TO que podem vir a dificultar, no futuro, a reconstituição dos processos.

b) Entre o Programa e outros atores, como o Comité de Acompanhamento ou as redes de articulação funcional do PT2030¹⁹(e, em particular, a da Demografia, Qualificações e Inclusão, coordenada por esta AG)

- No âmbito da orgânica, cabe à UAPE:
 - *Elaboração e Atualização da proposta do Plano de Avisos* (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 161);
- No âmbito da orgânica, cabe à UCDO:
 - *Apoio ao funcionamento dos Comités de Acompanhamento, da Rede Demografia, Qualificações e Inclusão (RDQI), dos Encontros Anuais, dos Encontros de Quadros e das Reuniões de Secretariado Técnico;*
 - *Validação dos algoritmos de análise financeira das candidaturas e dos pedidos de pagamento* (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 161);
- No âmbito da orgânica, cabe à UGP:
 - *Preparação e elaboração dos Avisos para Apresentação de Candidaturas, em colaboração com a UGFI, UMACE e USII;*
 - *Gestão do ciclo de vida das operações no âmbito das TO que lhe estão adstritas, nas suas vertentes física e financeira, assegurando a seleção e alteração das operações, bem como o acompanhamento e validação da sua execução* (cf. Manual de Procedimentos vs 08-09-2023, p. 163).

Os mecanismos de articulação entre o programa e o Comité de Acompanhamento passam em primeiro lugar pelas reuniões regulares desse organismo (art.º 7) e pela plataforma informática de divulgação e de troca de informação (art.º 8) (prevista, mas ainda não implementada) (cf. Regulamento Interno do Comité de Acompanhamento do Programa Demografia, Qualificações e Inclusão).

A participação nas reuniões do Comité de Acompanhamento pode ocorrer por meios presenciais ou telemáticos (vídeo ou teleconferência da totalidade ou parte dos seus membros) no entanto, tem de ser

¹⁹ As redes de articulação funcional são criadas pela CIC Portugal 2030 plenária, e contribuem para a capacitação institucional, sem prejuízo das competências próprias das entidades envolvidas.

No âmbito das suas competências as redes de articulação funcional fazem o acompanhamento do roteiro para a capacitação do conjunto dos interlocutores em matérias de fundos europeus nas respetivas áreas de atuação, emitindo, sempre que se justifique, recomendações sobre os respetivos projetos estruturantes.

As Redes de Articulação Funcional são coordenadas pela AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão e integram todas as autoridades de gestão: Rede de Demografia, Qualificações e Inclusão – Articulação entre autoridades de gestão, para o alinhamento do plano de avisos para apresentação de candidaturas, bem como para o desenvolvimento e implementação de outros instrumentos de gestão.

Fonte: AD&C

Relatório Final

salvaguardado o regular funcionamento do órgão, designadamente no que respeita a quórum e deliberações, devendo ficar registado na respetiva ata a forma de participação.

O Comité de Acompanhamento deverá dispor de uma plataforma informática que irá constituir o veículo preferencial de disponibilização e intercâmbio de informação entre todos os seus membros. Esta plataforma não prejudica a possibilidade de recurso a outros meios de comunicação que se revelem necessários ou mais adequados.

Na articulação com a RDQI identificam-se eventuais entropias na orgânica do processo. A Rede, que até ao momento tem funcionado principalmente para garantir a articulação do Plano de Avisos²⁰ é convocada pela UCDO, em nome da Presidente da Comissão Diretiva do PESSOAS 2030, a quem compete a coordenação dessa Rede, mas a preparação dos avisos é da responsabilidade das UGP (que não têm assento na mesma) e acompanhada por outras unidades.

A RDQI sob coordenação da AG pode fomentar outras abordagens e tem potencial para gerir uma agenda mais ambiciosa, nomeadamente criando espaço para discussão técnica com outros programas (abrindo espaço para um maior envolvimento das UGP). Esta é uma abordagem que a AD&C vê como positiva, mas que não é partilhada por todos os atores, havendo os que têm a visão de que a possibilidade a este recurso está limitada pelas competências definidas e que uma rede coordenada por uma AG como é esta deverá ter limitações no que diz respeito às decisões a tomar em matéria de coordenação.

A AD&C entende que a rede deveria assumir uma dimensão mais robusta com articulação de questões técnicas entre Programas, convidando a participação das Unidades em função da natureza das matérias. Para realizar esta intenção será necessário, sob liderança da ADC no âmbito das suas competências de coordenação técnica do PT2030, criar fóruns e mecanismos para se fazer a partilha de experiências e articulações entre as diversas AG, emitindo complementarmente a RDQI orientações e assegurando maior alinhamento de procedimentos entre AG.

No trabalho de campo constataram-se problemas de planificação e requalificação dos recursos humanos, algumas transversais aos Programas regionais. Neste sentido é uma mais-valia que as redes trabalhem como rede de partilha de boas práticas entre as entidades associadas, criando oportunidade de trabalhar não apenas as questões dos *templates* dos avisos, mas também os indicadores que se incluem ou não nos avisos, os critérios de seleção, documentos de suporte, etc. (cf. workshops com RDQI e com equipa de avaliação ex ante e peritos).

A RDQI poderá, de facto, alargar o seu âmbito de modo a incluir outros temas que não a revisão dos PAA. No entanto, as AG têm as suas próprias agendas, visões e preocupações, pelo que para obter alinhamento e consenso será eventualmente necessária uma tomada de posição da AD&C, na qualidade de órgão de coordenação técnica, com articulação estreita com a IGF.

Há falhas de reporte do conteúdo tratado na Rede para as unidades (em particular para as UGP).

Relatório Final

A capacitação institucional é uma responsabilidade partilhada pelas entidades envolvidas no modelo de governação do Portugal 2030.

A articulação com outras redes funcionais ocorre num processo de dinâmica regular em lógica de articulação institucional, geralmente com representação da UAPE ou UMACE, e em natureza dos temas, com participação de elementos do CD, sempre que necessário e em função também dos seus respetivos pelouros no contexto da estrutura organizacional da AG do PESSOAS 2030. Neste particular, são particularmente relevantes as articulações com as redes:

- a) Rede de coordenação;
- b) Rede de monitorização e avaliação;
- c) Rede de comunicação;
- d) Rede de capacitação e qualificação da procura;
- e) Rede de inovação e transição digital;
- f) Rede das dinâmicas regionais.

A profusão de redes, não facilita uma participação informada por parte da Estrutura do PESSOAS 2030, sobretudo nesta fase de arranque operacional dos programas.

Tabela 9 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 2.3)

Indicadores ²¹	Evidências
Mecanismos de articulação entre o programa e o comité de acompanhamento	Reuniões do Comité de Acompanhamento (regulamento do Comité de Acompanhamento) art.º 7) Prevista, mas inexistente até ao momento, uma Plataforma informática de divulgação e de troca de informação (regulamento do Comité de Acompanhamento art.º 8)
Mecanismos de articulação entre o programa e a rede Demografia, Qualificações e Inclusão	Reuniões da Rede Demografia, Qualificações e Inclusão
Mecanismos de articulação com outras redes de articulação funcionais	Órgãos de articulação funcional (Redes de articulação funcional) PORTUGAL 2030 (DL 5/2023 art.º 30º)
Grau de adequação e limitações dos mecanismos de articulação de medidas de financiamento entre Programas (temáticos e regionais)	Parcialmente adequado , as redes funcionais asseguram a articulação da dinâmica do plano de avisos (levando a articulação de posições entre Programas). As entrevistas, sobretudo às UGP, identificaram necessidade de encontrar espaços para discussão técnica mais fina.
Grau de adequação e limitações dos mecanismos de articulação entre o programa e o comité de acompanhamento	Adequado face ao mandato das funções (regulamento do Comité de Acompanhamento art.º 13 e 14)

²¹ Agregado o indicador tipo de dificuldades/limitações por mecanismo ao grau de adequação de cada um dos mecanismos. Eliminado o grau de satisfação com os mecanismos de articulação.

Relatório Final

Indicadores ²¹	Evidências
Grau de adequação e limitações dos mecanismos de articulação entre o programa e a rede Demografia, Qualificações e Inclusão	Parcialmente adequado , o mandato deve ser alargado e a composição ajustada em natureza dos temas - identificam-se eventuais entropias na orgânica do processo, designadamente a reunião é convocada pela UCDO, quem acompanha a reunião é a UAPE. Há falhas de reporte do conteúdo tratado na Rede, em particular para as UGP.
Grau de adequação e limitações dos mecanismos de articulação com outras redes de articulação funcionais	Parcialmente adequado , limitações tendo em conta o mandato das redes, o alargamento a outros temas, pode ajudar a eficácia da intervenção transversal do PESSOAS 2030 e a melhoria dos resultados que persegue - o número de redes funcionais é relativamente elevado para um acompanhamento próximo, particularmente quando o mandato se centra em grande medida no alinhamento de avisos. Nas redes mais transversais (monitorização e avaliação, comunicação e dinâmicas regionais), o acompanhamento é mais efetivo.

EFICIÊNCIA OPERATIVA

Q.A. 3.1 Os instrumentos mobilizados [documentos estruturantes como o Regulamento Específico do PDQI, mecanismos de monitorização, sistema de indicadores (comuns, programa e operação) e respetivas metas, Planos de Comunicação e de Avaliação, os AAC, entretanto publicados, etc.] são pertinentes face aos objetivos e metas do Programa, tendo em vista suprir os problemas/desafios identificados?

O Programa dispõe dos documentos estruturantes necessários para a sua operacionalização, denotando-se uma preocupação em efetuar as alterações e revisões necessárias para que melhor possam responder às funções a que se destinam.

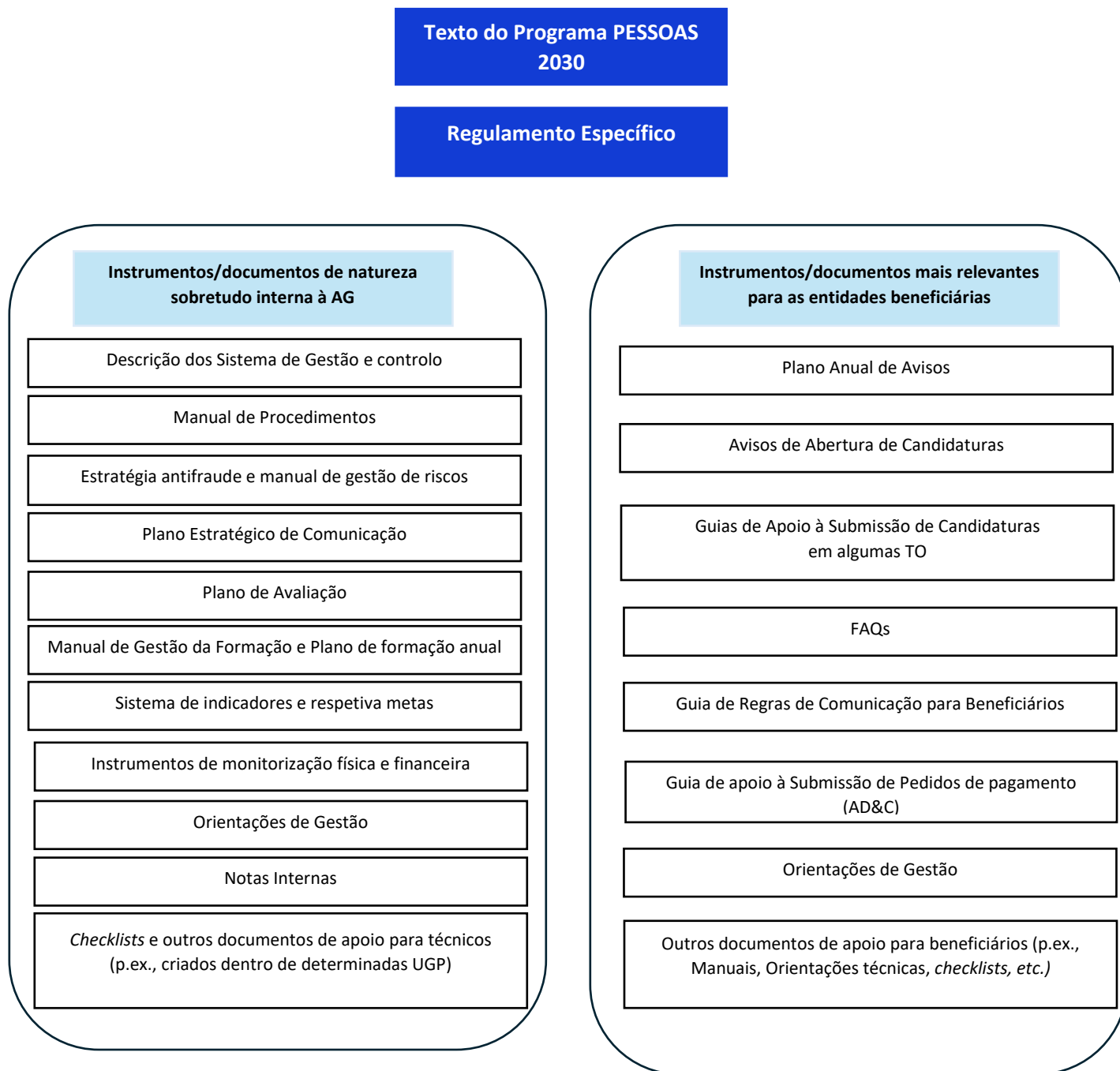
As principais limitações apontadas nos documentos existentes prendem-se com a dimensão e complexidade do Regulamento Específico, que abrange todo o domínio temático, incluindo normas transversais e normas específicas e dos Avisos de Abertura de Candidaturas, que são documentos densos, com uma linguagem técnica e jurídica e de difícil leitura, se bem que estes últimos são classificados como sendo claros pelos Beneficiários. Neste sentido, é evidenciada a necessidade de instrumentos que ajudem a clarificar e a auxiliar a sua aplicação, quer por parte das entidades beneficiárias, quer dos técnicos.

O Plano Estratégico de Comunicação do PESSOAS 2030 (PEC) encontra-se alinhado com o Plano Estratégico de Comunicação do PT2030, o que lhe garante coerência externa e interna. Do ponto de vista formal, o espetro de canais e instrumentos mobilizados é alargado e abrangente nos segmentos de públicos-alvo a envolver. O PEC inova nos formatos comunicacionais, explorando novas combinações de iniciativas de comunicação, e afeta recursos a segmentos menos permeáveis às iniciativas de comunicação, tais como beneficiários desempregados, alunos das escolas, bolseiros, jovens NEET, entre outros.

Já na sua execução estratégica, registam-se problemas na consolidação da 1ª fase do PEC (prevista até junho de 2024), dedicada ao lançamento e notoriedade do PESSOAS 2030. Esta sofreu atrasos consideráveis, decorrentes da falta de autonomia financeira do Programa e da dependência face à SGMTSSS nos processos de contratação pública. Tal originou dificuldades no lançamento dos procedimentos de maior investimento, alguns ainda não iniciados.

A implementação de qualquer Programa como o Programa PESSOAS 2030 tem subjacente a existência de uma enorme diversidade de documentos e instrumentos de suporte, com objetivos e finalidades diferenciadas, alguns de carácter obrigatório outros de natureza complementar e opcional. A figura seguinte apresenta uma identificação dos principais instrumentos/documentos mobilizados pelo PESSOAS 2030.

Figura 4 – Principais Documentos/Instrumentos mobilizados pelo PESSOAS 2030



A generalidade dos documentos de suporte à operacionalização do Programa, como a descrição de sistema de gestão e controlo, manual de procedimentos, estratégia antifraude e manual de gestão de riscos, Plano Estratégico de Comunicação, Plano de Avaliação, Plano Anual de Avisos, entre outros, encontram-se elaborados ainda que alguns estejam neste momento em processo de revisão,

Relatório Final

nomeadamente a descrição de sistema de gestão e controlo e o manual de procedimentos. A existência de revisões e atualizações neste tipo de documentos é natural e desejável, sobretudo, quando foram elaborados numa fase em que o Programa ainda estava muito no início e com alguns processos e procedimentos imaturos e pouco estabilizados.

As entidades beneficiárias inquiridas não identificaram a inexistência de documentos fundamentais para a implementação do Programa, considerando, de uma forma geral, que os documentos existentes apresentam níveis satisfatórios de clareza (médias entre 4,07 e 4,67), sendo os Avisos para a Apresentação de Candidaturas, o *site* e os Guias com regras de comunicação, aqueles com valores médios mais elevados e uma maior proporção de respostas positivas quanto à clareza dos documentos existentes.

Gráfico 1 – Avaliação da Clareza da documentação existente Relativa ao programa pessoas 2030
(Escala 1 – Nada claro a 6 – Totalmente claro)

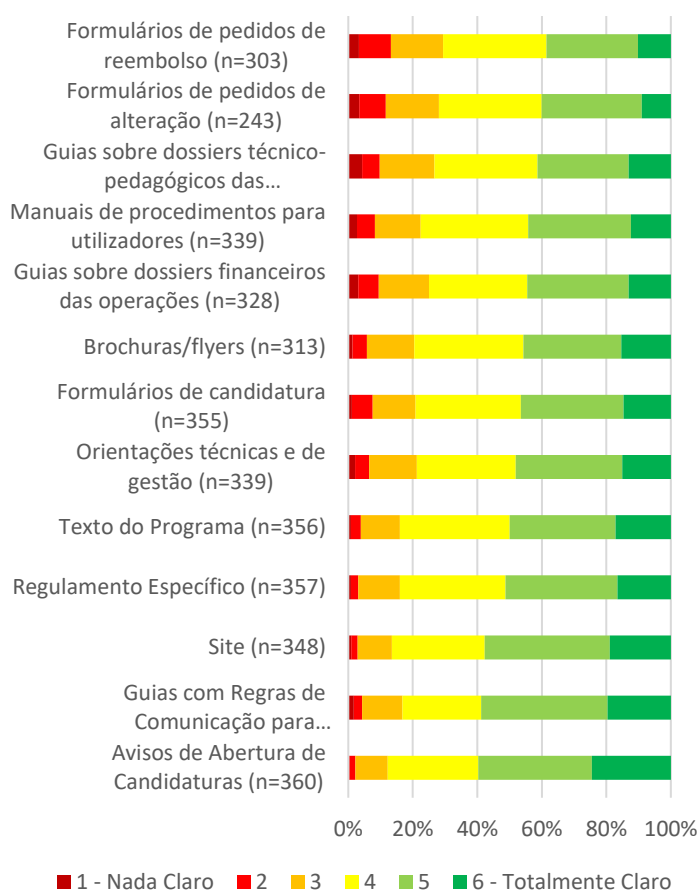
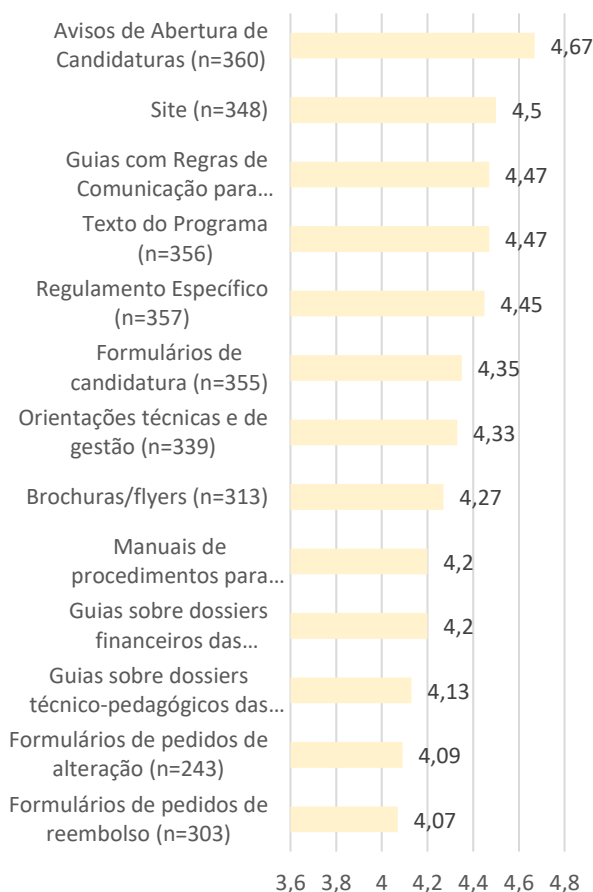


Gráfico 2 – Média da Clareza da documentação existente Relativa ao programa pessoas 2030
(Escala 1 – Nada claro a 6 – Totalmente claro)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Esta avaliação da clareza pelos beneficiários não corrobora o sentido das observações recolhidas quanto à densidade e complexidade dos documentos do Programa, relativizando a importância das observações recolhidas através de informação qualitativa. A esta luz, a complexidade e densidade surge como um

Relatório Final

aspecto a considerar, mas no quadro de uma situação global de satisfação com os documentos do Programa.

Regulamento Específico, Avisos de Abertura de Candidaturas e Plano de Avisos

O Regulamento Específico²² é um dos principais documentos estruturantes do Programa na medida em que estabelece as regras aplicáveis às operações enquadradas nesta área temática da demografia, qualificações e inclusão, financiadas pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+). Por opção nacional este documento para além de um conjunto de disposições comuns a aplicar às diversas tipologias de operação, contempla as disposições específicas relativas a cada uma das TO. Neste sentido é um documento que foi criado com uma lógica incremental, porque no arranque do Programa nem todas as TO tinham maturidade suficiente para poderem ser regulamentadas, sendo que já houve uma primeira revisão em abril de 2024 de forma a complementar as TO Regulamentadas e estando a AG a trabalhar em articulação com os Programas Regionais, no contexto da rede de articulação da demografia, qualificações e inclusão no sentido de regulamentar as restantes. Em virtude da dimensão do Programa e da diversidade de TO (56 TO) o Regulamento Específico é um documento com uma linguagem muito técnica e jurídica, muito extenso, denso e de difícil leitura, que abrange todo o domínio temático, incluindo normas transversais e normas específicas, onde a localização de informação específica relativa a determinada TO não é fácil de encontrar, ainda mais quando ainda não existe uma versão consolidada da regulamentação, onde seja possível ver o regulamento em vigor. Compreende-se que esta questão se prende com a tecnicidade que subjaz à aplicação dos Fundos quando têm o triplo papel de refletir as regras comunitárias, definir objetivos de financiamento e simultaneamente adaptar as medidas de política pública a este financiamento e vice-versa. Mas podem ser tomadas medidas para aumentar a sua acessibilidade.

Em complemento ao Regulamento Específico existem os AAC, que procuram incorporar partes essenciais do Regulamento aplicáveis à TO como as partes gerais que todas as entidades têm de cumprir, “recuperando” parte da informação constante no Regulamento Específico e adicionando outros elementos relacionados com aquela TO e Aviso em concreto. Os AAC são também documentos complexos, densos, com muita informação que nem sempre é clara e compreensiva, e ainda assim não dispensam a consulta do Regulamento Específico, ou de FAQ e Orientações. Efetivamente, numa análise de alguns dos AAC a equipa constatou que são documentos extensos, muitos com mais de 30 páginas, sem índice, nem numeração de títulos e subtítulos, sendo o campo “Redução ou Revogação do Financiamento” remetido para a consulta do Regulamento Específico.

Neste contexto, os interlocutores auscultados consideram que apesar de existir uma intenção, nacional e europeia de simplificação, os fundos são cada vez mais um “monstro” legislativo e a regulamentação para a operacionalização dos fundos, nomeadamente a relevante para os beneficiários, é cada vez mais complexa e menos acessível e com uma tendência para o *goldplating*. Consideram que este

²² Portaria n.º 325/2023 de 30 de outubro que Adota o Regulamento Específico da Área Temática Demografia, Qualificações e Inclusão para o período de programação 2021-2027; Portaria n.º 152/2024/1 de 2024-04-17, Primeira alteração ao Regulamento Específico da Área Temática Demografia, Qualificações e Inclusão, para o período de programação 2021-2027.

Relatório Final

enquadramento regulamentar exige uma crescente “profissionalização” no acesso aos fundos, com recursos a consultores externos, o que não potencia a procura por parte de novas entidades beneficiárias, reconhecendo que existe um custo de entrada no acesso aos fundos que muitas entidades, pela sua dimensão e tipologia, não conseguem, suportar. Consideram também que esta complexidade conduz também a que as entidades com experiência, em TO de continuidade, muitas vezes não leiam a regulamentação com a devida atenção, e partam do pressuposto que as regras se mantêm, o que muitas vezes não acontece.

Neste sentido, os interlocutores sinalizam que deveria ser garantida uma versão mais sistematizada, simplificada e sintetizada dos próprios instrumentos, menos jurídica e burocrática, e com uma linguagem mais clara e acessível, focando nos seus elementos essenciais (p.ex. em TO de continuidade evidenciando as diferenças, as novas regras), facilitando a compreensão das regras de financiamento, incluindo para quem não tem histórico e experiência nos apoios europeus. De forma a minimizar esta complexidade, existe uma prática da AG como um todo em divulgar o Programa e realizar sessões informativas e de esclarecimento (visível no número de sessões dinamizadas com beneficiários ou potenciais beneficiários, 60 ações desenvolvidas para OI e beneficiários de acordo com informação da AG), reuniões (p.ex., nos AAC para entidades públicas), em produzir guias de apoio à submissão de candidaturas, FAQ e outra documentação de apoio quer para a fase de apresentação e análise de candidaturas, quer para a fase de execução.

Dada a fase ainda de arranque em que o Programa se encontra, e de muitos dos procedimentos e instrumentos ainda não estarem suficientemente maduros e estabilizados, os interlocutores auscultados reconhecem que nem sempre esses documentos são disponibilizados com a antecedência desejável, até porque em muitas situações estão dependentes de orientações e informação por parte da entidade coordenadora dos Fundos, AD&C (p.ex. o *template* dos formulários de candidatura, pedidos de reembolso, *report* de execução física é definido pela AD&C, em articulação com as AG). A este respeito, refira-se que os interlocutores entrevistados mencionam que existe um esforço por parte da AD&C, em articulação com as várias AG, em desenvolver instrumentos harmonizados, mas que persiste um enviesamento para o quadro conceptual do FEDER e dificuldades de adaptação às especificidades do FSE.

Persiste, assim, a necessidade de afinação de alguns documentos e de produção de documentação complementar de orientações /manuais/*checklists* para determinadas áreas, quer para os beneficiários, quer para suportar o trabalho dos técnicos. Complementarmente é reconhecida uma necessidade de capacitação continua quer dos técnicos que analisam e acompanham as candidaturas (da AG e OI), quer das próprias entidades beneficiárias.

Relativamente ao Plano Anual de Avisos (atualizado todos os quadrimestres, com uma planificação dos Avisos para os 12 meses subsequentes onde consta informação sobre datas de lançamento dos avisos, dotação, quem se pode candidatar e ações elegíveis em cada um) os interlocutores auscultados consideram positiva a sua existência pelo facto de dar com alguma antecedência a indicação dos momentos de abertura de candidatura.

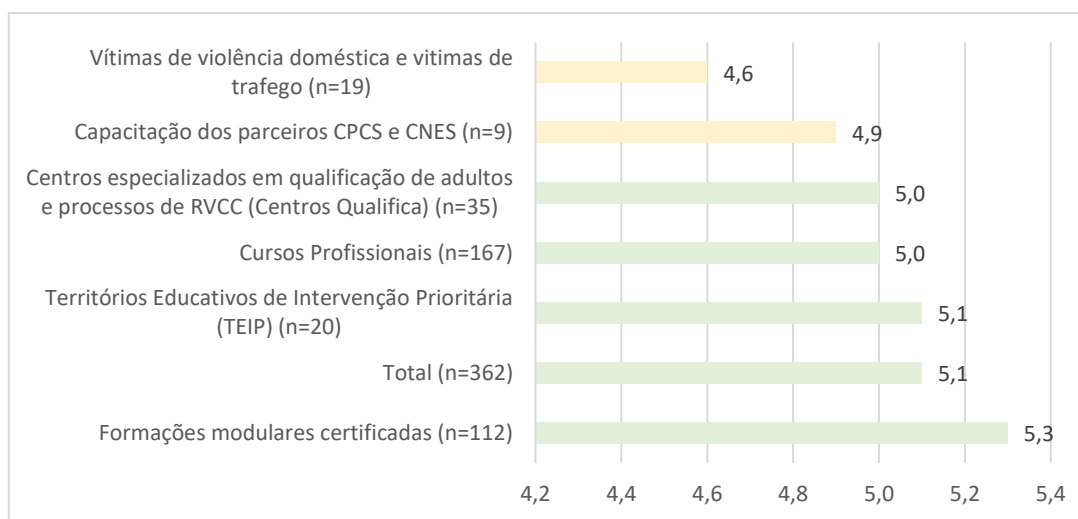
Relatório Final

Os representantes das entidades beneficiárias auscultados nos *workshops*, reiteram a complexidade da documentação e a necessidade de algumas orientações/clarificações nos manuais de apoio sobretudo relacionados com o processo de submissão de candidaturas e pedidos de reembolso no Balcão 2030 e algumas alterações pontuais em dimensões específicas da regulamentação. Apresentaram também algumas críticas relativamente ao facto de algumas TO ainda não estarem regulamentadas, assim como relativas ao tempo de duração de alguns avisos e dotação disponível em algumas TO. Indicaram também que nem sempre as respostas aos esclarecimentos que solicitam são claras. Destacaram pela positiva a articulação existente com as equipas técnicas e a tentativa de, na maioria dos casos, dar resposta às suas dificuldades e dúvidas.

Apesar desta complexidade da regulamentação, os interlocutores auscultados consideram que de uma forma geral os beneficiários conseguem apresentar candidaturas que estão em consonância com o Aviso, o que também deriva do facto de o Programa ter um perfil de “clientes” que na sua grande maioria tem histórico e experiência no financiamento através dos fundos.

Os beneficiários inquiridos, consideram as tipologias a que concorreram adequadas, com níveis de adequação superiores a 5 (numa escala de 1 a 6), exceção para as Tipologias associadas com a Vítimas de violência e de tráfico (com média de 4,6) e com a Capacitação dos Parceiros - Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) e Conselho Nacional da Economia Social (CNES) (média de 4,9).

Gráfico 3 – Avaliação da adequação global da Tipologia de Operação face às necessidades existentes relativas a essa temática (Escala 1 – Nada adequada a 6 – Totalmente adequada)



Legenda: Grau de adequação

Baixo

Médio

Alto

Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Relativamente aos vários elementos relacionados com a TO (objetivos, elegibilidades, ...) os beneficiários inquiridos indicam níveis moderados de adequação, sendo os limites das despesas elegíveis e o montante máximo de financiamento as dimensões com menor nível médio de adequação. As TO relacionadas com

Relatório Final

as vítimas de violência e de tráfico são as que apresentam um menor nível de adequação em todas as dimensões consideradas.

Tabela 10 – Avaliação da adequação de elementos específicos da Tipologia a que concorreu (Escala 1 – Nada adequada a 6 – Totalmente adequada)

	Capacitação parceiros CPCS e CNES	Centros Qualifica	Cursos Profissionais	FMC	TEIP	Vítimas de tráfico e violência	Total
	n=9	n=35	n=164	n=109	n=20	n=19	n=361
Objetivos definidos para a Tipologia	5,2	4,9	5,0	5,2	5,2	4,4	5,0
Condições de elegibilidade da entidade beneficiária	5,7	5,2	5,1	5,2	5,1	4,9	5,1
Condições de elegibilidade da Operação	5,1	5,1	5,0	5,2	5,0	4,7	5,1
Critérios de seleção	4,8	4,9	4,8	4,9	4,7	4,5	4,8
Tipo de despesas elegíveis	5,1	4,6	4,7	5,2	4,8	4,1	4,8
Limites de despesas elegíveis	4,7	4,4	4,5	5,0	4,7	3,6	4,6
Forma de financiamento (custos reais /custos simplificados)	5,1	4,9	4,9	5,2	4,9	3,9	4,9
Taxa de cofinanciamento	5,9	4,8	4,9	5,3	4,9	4,3	5,0
Montante máximo de financiamento	4,2	4,4	4,4	5,2	4,8	3,7	4,6

Legenda: Grau de adequação Baixo Médio Alto

Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

As várias dimensões associadas ao processo de candidatura apresentam níveis razoáveis de adequação, (com médias entre 3 e 4,9), sendo o ritmo de lançamento de concursos e a documentação exigida/carga burocrática as dimensões com médias de adequação mais baixas. O processo de seleção das candidaturas apresenta níveis semelhantes de adequação (médias entre 2,95 e 4,61), sendo o tempo de análise/aprovação da candidatura a dimensão com níveis mais baixos de adequação e aquela que merece mais referências na questão aberta.

Tabela 11 – Avaliação da adequação do processo de candidatura e de seleção de candidaturas (Escala 1 – Nada adequada a 6 – Totalmente adequada)

	Capacitação parceiros CPCS e CNES	Centros Qualifica	Cursos Profissionais	FMC	TEIP	Vítimas de tráfico e violência	Total
	n=9	n=35	n=164	n=109	n=20	n=19	n=361
Processo de candidatura							
Intervalo de tempo entre a realização das ações de divulgação da Tipologia de Operação e o prazo para submissão das candidaturas	3,9	4,1	4,0	4,2	4,3	3,3	4,1
Tempo de duração do AAC (desde a abertura até ao encerramento)	4,2	4,3	4,3	4,4	4,2	3,7	4,3
Ritmo de lançamento dos concursos	3,6	3,7	3,9	3,7	4,1	2,9	3,8
Documentação exigida/carga burocrática	4,3	4,0	4,1	4,0	4,0	3,4	4,0
Indicadores de Realização	4,9	4,3	4,3	4,5	4,6	3,7	4,4
Indicadores de Resultado	4,9	4,3	4,3	4,5	4,7	3,7	4,4

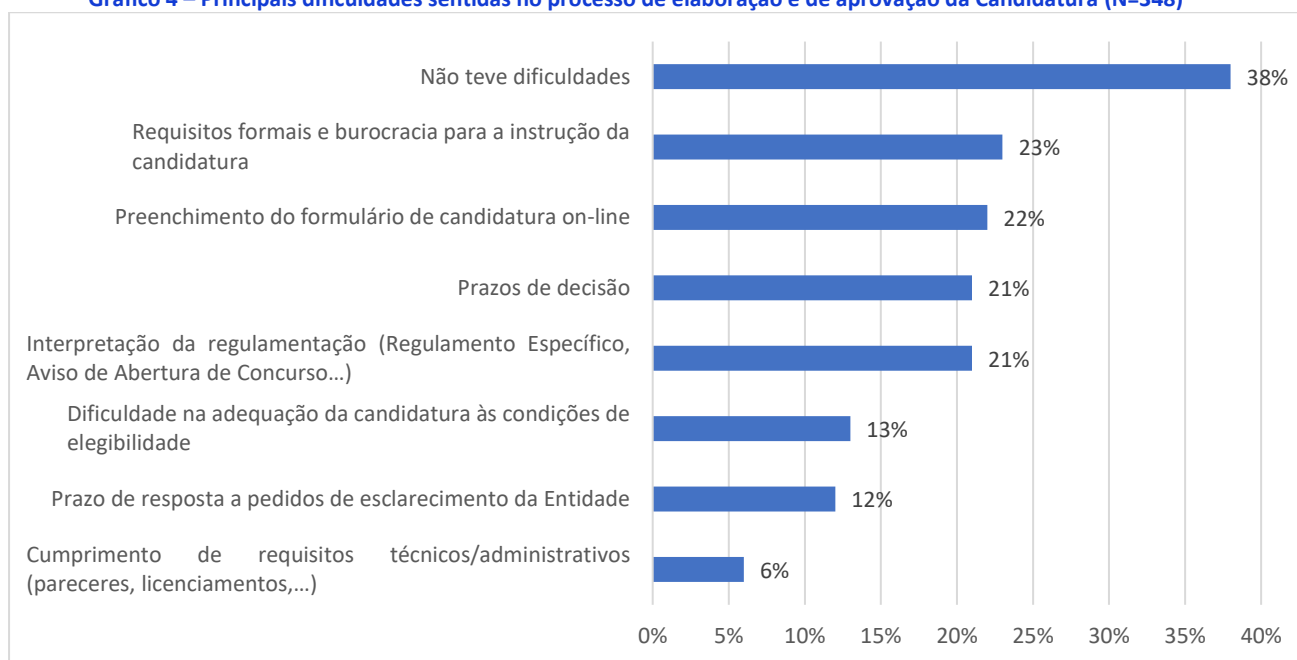
	Capacitação parceiros CPES e CNES	Centros Qualifica	Cursos Profissionais	FMC	TEIP	Vítimas de tráfico e violência	Total
	n=9	n=35	n=164	n=109	n=20	n=19	n=361
Metas	4,9	4,1	4,3	4,6	4,6	3,8	4,3
Elementos técnicos de fundamentação	4,7	4,3	4,4	4,4	4,7	3,8	4,4
Processo de submissão online da candidatura	4,1	4,5	4,5	4,6	4,9	4,2	4,5
Processo de seleção de candidaturas							
Grelhas de aplicação dos critérios de análise	4,67	4,37	4,43	4,49	4,61	4,00	4,44
Tempo de análise/aprovação da candidatura	4,11	3,94	3,81	3,93	4,29	2,95	3,85
Pedidos de esclarecimentos e/ou elementos adicionais solicitados	4,78	4,31	4,19	4,38	4,50	3,53	4,26

Legenda: Grau de adequação Baixo Médio Alto

Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Quase 2/3 das entidades beneficiárias inquiridas indicam dificuldades no processo de elaboração e submissão de candidaturas, sendo os requisitos formais e burocracia para a instrução da candidatura, o preenchimento do formulário de candidatura *online*, os prazos de decisão e a interpretação da regulamentação (Regulamento Específico, Aviso de Abertura de Concurso...) as dimensões mais assinaladas.

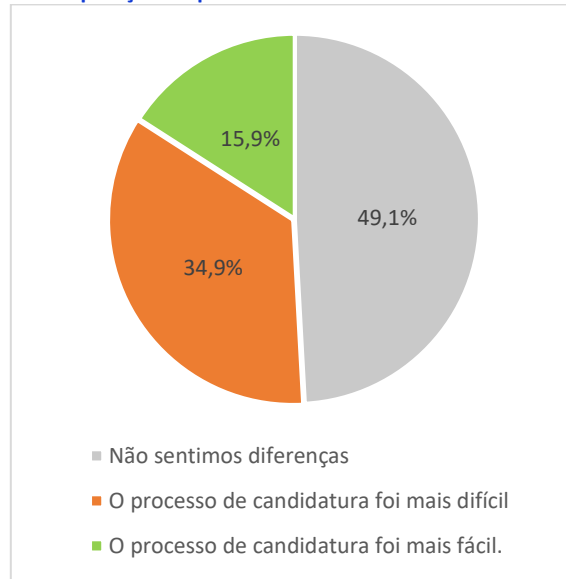
Gráfico 4 – Principais dificuldades sentidas no processo de elaboração e de aprovação da Candidatura (N=348)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Comparativamente com o PT2020, quase metade dos beneficiários refere não ter sentido diferenças, e quase 1/3 considera que o processo foi mais difícil.

Gráfico 5 – Comparação do processo de candidatura com o PT 2020 (n=289)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

De uma forma geral, os beneficiários consideram que a AG/OI tem apoiado e contribuído para a sua capacitação, quer na fase de candidaturas, quer na fase de execução dos projetos.

Gráfico 6 – Capacitação dos beneficiários para o processo de candidatura

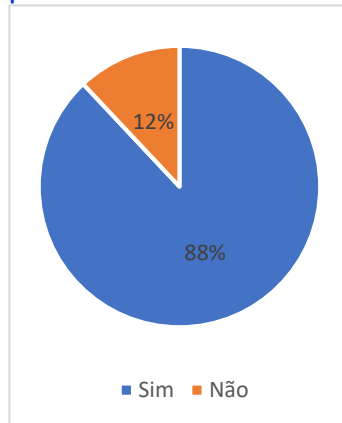
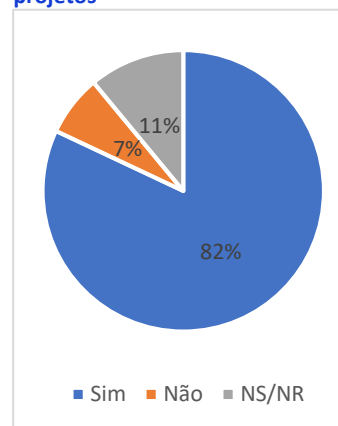


Gráfico 7 – Capacitação dos beneficiários para a execução dos projetos



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Sistema de indicadores (comuns, programa e operação) e respetivas metas

A definição do sistema de indicadores comuns utilizou alguns dos indicadores comuns do FSE+ para as TO com maior dotação financeira e definiu, além destes, indicadores específicos do programa que entendeu serem adequados. A definição das metas para esses indicadores resultou quer do histórico existente, quer da discussão com as entidades públicas relevantes e com os membros do Comité de Acompanhamento. Existiu um esforço para que as metas fossem o mais realistas possível, no entanto, existe uma preocupação em acompanhar as alterações de contexto e nos pressupostos de cálculo (p.ex., custos unitários diferentes) para em sede de reprogramação se proceder aos ajustamentos necessários. As fragilidades ainda existentes no SI, nomeadamente em termos da recolha de informação de gestão e monitorização física e financeira (que são desenvolvidas na QA3.6) condiciona uma visão mais crítica sobre as metas definidas e a necessidade do seu ajustamento.

No caso das TO, com menor peso financeiro e sem indicadores de Programa existe foram definidos em sede de AAC indicadores específicos para essas operações, mas ainda assim, influenciados por um esforço da AD&C de maior harmonização de indicadores entre Programas, partilhando com as AG um conjunto de indicadores sugeridos.

Plano de Avaliação

O Plano de Avaliação do PESSOAS 2030, foi elaborado em articulação com o Plano Global de Avaliação do PT2030, contemplando um conjunto de 20 Avaliações, conjugando Avaliações de Implementação/processo e Avaliações de impacto, abrangendo diversas áreas temáticas, com um peso importante para a concretização dos objetivos do Programa. Na análise efetuada e na recolha de informação junto dos principais *stakeholders* não foram sinalizadas áreas críticas neste Plano, com exceção de constrangimentos inerentes ao lançamento dos procedimentos de Contratação Pública, onde a dependência face à SGM TSSS gerou alguns atrasos nos lançamentos dos primeiros Concursos.

Plano de Comunicação

O Plano Estratégico de Comunicação do PESSOAS 2030 (PEC) vem dar cumprimento aos requisitos estabelecidos na legislação europeia e nacional, nomeadamente, os que se encontram previstos nos artigos 47.º, 49.º, 50.º e 75.º do Regulamento (UE) 2021/1060, de 24 de junho que dizem respeito à comunicação. Nesse sentido, o PEC encontra-se alinhado com o Plano Estratégico de Comunicação do PT2030, o que lhe garante coerência externa e interna. Interna porque procurou incorporar as lições da avaliação da estratégia de comunicação do POISE e POCH e afetar recursos para segmentos menos permeáveis às iniciativas de comunicação, tais como beneficiários desempregados, alunos das escolas, bolseiros, jovens NEET, entre outros.

A análise dos seus instrumentos permite evidenciar que o PEC prevê elementos relevantes para alavancar os resultados das ações de comunicação e a inovar nos formatos comunicacionais, explorando novas combinações de iniciativas de comunicação. Também é evidente o envolvimento ativo da comunicação social e uma forte aposta na comunicação digital para envolver públicos mais jovens.

Figura 5 – Instrumentos de Comunicação do PESSOAS 2030



Os públicos-alvo encontram-se bem sistematizados e alargados, pretendendo envolver segmentos estratégicos como os destinatários e beneficiários, parceiros, Órgãos de comunicação social e público em geral.

Para além dos canais e instrumentos referidos na figura anterior, o PEC contempla ainda sessões de esclarecimento sobre as intervenções, o Evento anual do programa, Participação em feiras e eventos públicos, Lista de operações publicada no sítio da Internet, Plano de Avisos e lançamento de avisos de abertura de concursos e ainda um Kit de comunicação para destinatários finais. Tal considera-se exaustivo e ajustado ao apoio dos beneficiários e potenciais beneficiários, assim como ao público em geral.

Formalmente, o plano contém elevada intensidade de medidas e instrumentos de divulgação, conforme indicadores disponibilizados na tabela abaixo, e os interlocutores auscultados afirmam que nunca houve tanta divulgação dos FEEI como no PT 2030, ainda que os beneficiários inquiridos indiquem a necessidade de continuar a aposta em sessões de esclarecimento. Igualmente, nota-se um aumento na regularidade de sessões de esclarecimento (em cada abertura de aviso).

Tabela 12 – Indicadores de comunicação

Indicadores de Realização (valores acumulados)		Meta		Resultado			
		2023	2024	2023	%	2024	%
SITE							
Nº de notícias (no período)	90	170	119	132%	150	88%	
Nº de sessões (no período)	62.000	100.000	276.508	446%	282.546	283%	
Nº de visualizações de página - HIT (no período)	100.000	150.000	179.005	179%	371.450	247%	
Nº de utilizadores - (no período)	40.000	66.000	129.346	323%	220.611	334%	
NEWSLETTER							
Nº de edições (PANORAMA EXTERNO)	8	20	9	113%	10	50%	
EVENTOS							
Nº de eventos (organizados pelo PESSOAS)	1	3	4	400%	4	133%	
Nº de participantes	300	700	107	36%	1.874	255%	
Média de satisfação	4	4	4,03	101%	3,56	89%	
REDES SOCIAIS							
Facebook	Nº de seguidores	2.000	5.000	2.217	111%	3.574	71,4%
	Nº de posts	100	270	60	60%	202	74,8%
	N.º de contas alcançadas	43.700	87.400	171.417	392%	223.033	255%
	Nº de interações acumuladas	1.500	7.100	6.402	427%	7.907	111,4%
Instagram	Nº de subscritores	250	700	267	107%	792	113%
	Nº de posts	80	235	81	101%	199	84,6%
	Nº de contas alcançadas	2.500	10.250	8.208	328%	9.433	92%
	Nº de interações	150	620	794	529%	4.557*	735%
	N.º de vídeos	6	26	11	183%	7	26%
Linkedin	Nº de seguidores	400	1.000	1.045	261%	2.428	242%
	Nº de posts	105	275	98	93%	245	33%
	Nº de impressões	15.000	76.000	31.118	207%	165.420	217%
Youtube	Nº de subscritores	20	60	18	90%	28	46,6%
	Nº de visualizações de canal	6	26	117	1950%	0	0%

Indicadores de Realização (valores acumulados)	Meta		Resultado			
	2023	2024	2023	%	2024	%
Tempo de Visualização	300	1.800	3	1,03%	0	0%

Fonte: Indicadores facultados pelo PESSOAS 2030 a 6 de dezembro de 2024

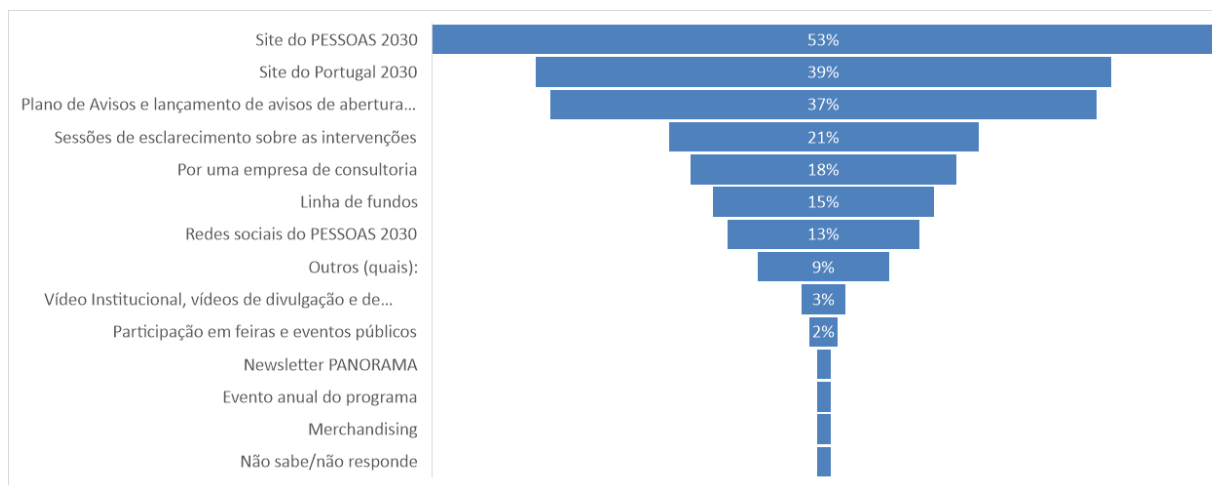
*79% proveniente de anúncios

Contudo, tendo em conta a sua execução registou-se um problema na realização da 1ª FASE - até junho 2024 - LANÇAMENTO E NOTORIEDADE. Tal é tributário da falta de autonomia financeira do Programa, o que cria dependência face à SGM TSSS nos processos de contratação pública, o que a par da mudança de governo, acarretou importantes atrasos na sua execução. Alguns dos importantes procedimentos de maior investimento, como os audiovisuais, *kit* do beneficiário ainda não se tinham iniciado.

Na perspetiva da triangulação de evidências, o resultado do questionário às entidades beneficiárias permitiu recolher elementos de resposta a esta QA. Com efeito, é importante notar que antes de realizar candidaturas, os beneficiários tomaram conhecimento do PESSOAS 2030 através de um conjunto de veículos. Maioritariamente (mais de metade dos mesmos) tomou conhecimento através do site do PESSOAS 2030 e do site do PT2030. As sessões de esclarecimento realizadas e o Plano de avisos de abertura constituem igualmente fortes mecanismos para esse conhecimento. Importa destacar alguma presença das empresas de consultoria neste processo (18%).

Quer a Linha dos Fundos, como os instrumentos produzidos pela AG (Redes sociais, vídeos e *newsletter*, entre outros) têm níveis de penetração mais reduzidos.

Gráfico 8 – Tomada de conhecimento do PESSOAS 2030 na fase de candidatura

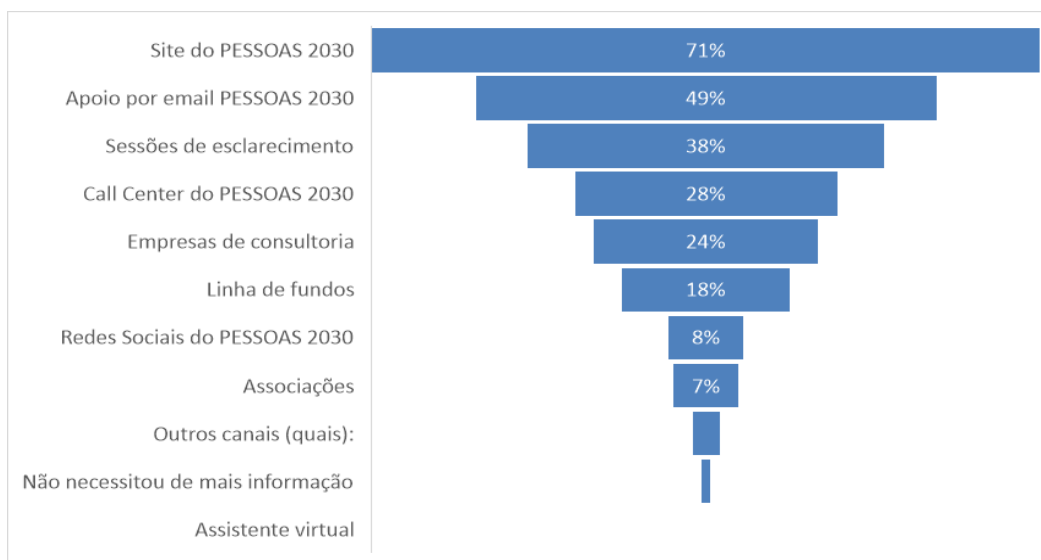


Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Relatório Final

Por outro lado, quando as entidades beneficiárias necessitam de mais informação sobre o PESSOAS 2030 recorrem sobretudo ao site do PESSOAS 2030, ao apoio por *email* da AG e a sessões de esclarecimento organizadas pelo Programa. Também se deve destacar que um terço dos beneficiários utiliza o *Call Center* do PESSOAS 2030 e recorre a empresas de consultoria para o efeito.

Gráfico 9 – Canais de recurso pelos beneficiários quando necessitam de mais informação sobre o PESSOAS2030

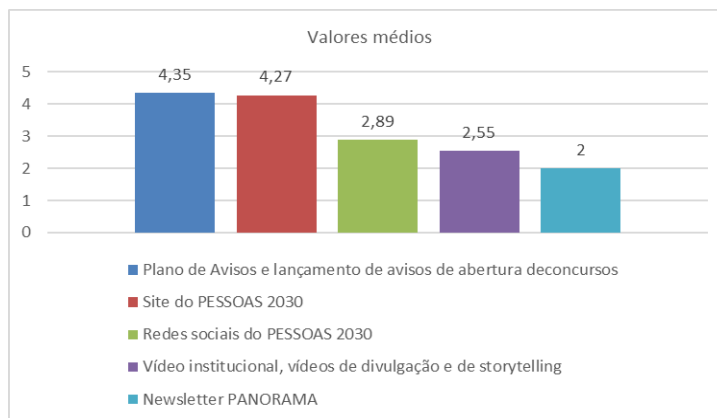


Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Quando avaliado o nível de conhecimento e utilização dos canais de comunicação do PESSOAS 2030, destaca-se o conhecimento alargado dos beneficiários. O Plano de avisos e o site registam elevada frequência de utilização, mas as redes sociais, os vídeos e a *newsletter* merecem rara utilização pelos beneficiários.

Gráfico 10 – Canais de comunicação do PESSOAS 2030 que os beneficiários conhecem e utilizam (por nível de frequência- valores médios na escala)

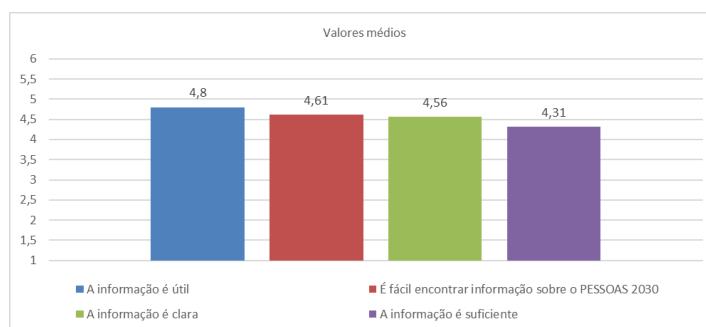
(Escala- 1 Desconhece 2- Conhece, mas nunca utiliza 3- Utiliza raramente 4- Utiliza com alguma frequência 5- Utiliza com muita frequência)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Paralelamente, a avaliação da qualidade da informação do Site do PESSOAS 2030 é claramente satisfatória, sobretudo na utilidade da sua informação, assim como na sua acessibilidade e clareza. A suficiência da informação é menos reconhecida pelos beneficiários, embora com valores claramente positivos.

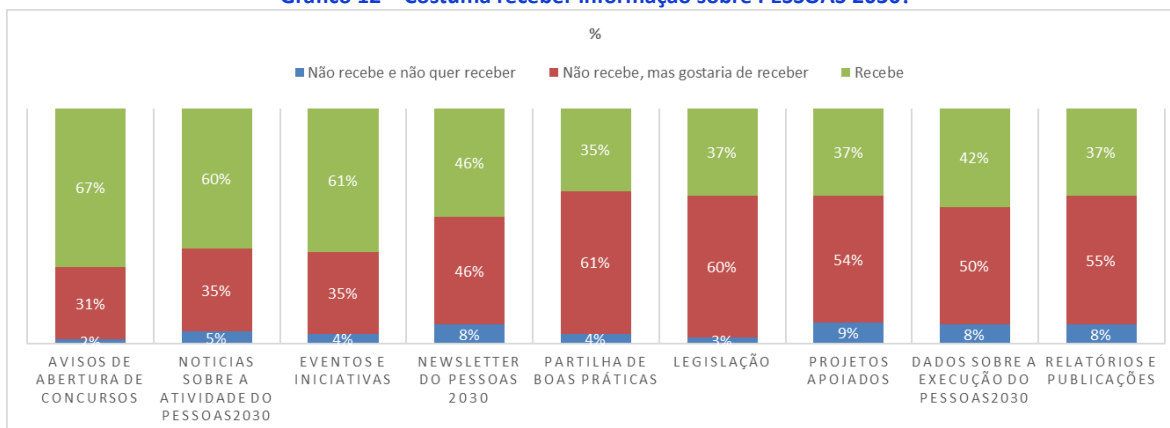
Gráfico 11 – Avaliação da qualidade da informação do PESSOAS 2030 pelos beneficiários (média na escala de 1 – discorda totalmente a 6 – concorda totalmente)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

No plano da receção de informação pelo PESSOAS 2030 é importante notar que a maioria recebe informação do Programa, sobretudo no que respeita aos Avisos de abertura de concursos, notícias sobre a atividade e seus eventos e iniciativas diversas. Contudo, note-se a elevada percentagem daqueles que não recebem, mas gostariam de receber. Esta situação verifica-se de forma expressiva no caso da partilha de boas práticas, legislação específica, *newsletter*, lista de projetos apoiados, dados sobre a execução do Programa e relatórios e publicações.

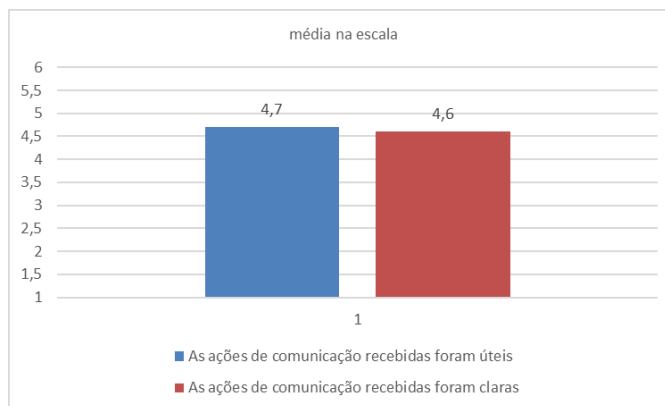
Gráfico 12 – Costuma receber informação sobre PESSOAS 2030?



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Quando convidados a avaliar a utilidade e clareza das ações de comunicação recebidas, os valores são claramente positivos, ainda que não plenamente positivos.

Gráfico 13 – Grau de concordância com a utilidade e clareza das informações recebidas pelo PESSOAS 2030 (média na escala de 1 discorda totalmente a 6 concorda totalmente)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

No caso da recordatória das ações de comunicação do PESSOAS 2030, algumas evidências conduzem à preocupação de reforçar e da importância que estas devem ter para os beneficiários. Neste sentido, note-se que os resultados permitem concluir um considerável índice de reconhecimento das ações de comunicação, embora mais de um terço dos beneficiários nunca tenha ouvido falar da cerimónia de lançamento e cerca de um quarto nunca tenha tido contato com os *folders* e vídeos institucionais do PESSOAS 2030 nos meios de comunicação social.

Gráfico 14 – Recordatória das ações de comunicação do PESSOAS 2030 por parte dos beneficiários



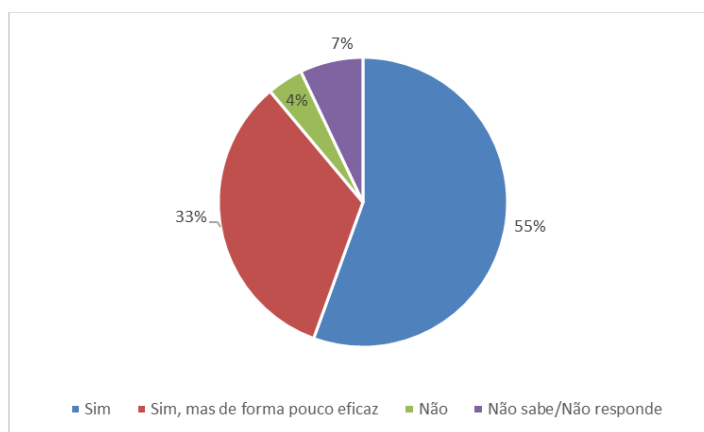
Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Por último, o alcance e eficácia da estratégia de comunicação do PESSOAS 2030 é globalmente positivo no seu desenho, demonstrando potencial de alcance e alinhamento com a estratégia de comunicação do PT 2030.

Paralelamente, 55% dos beneficiários inquiridos considera que a estratégia de comunicação do PESSOAS 2030 tem conseguido divulgar de forma eficaz os objetivos do Programa e o plano de concretização para o público em geral. Contudo, note-se que um terço dos beneficiários considera que existem problemas de eficácia no *delivery* das ações. Também se regista 7% de beneficiários que não têm conhecimento/não se pronunciam sobre a mesma, o que merece alguma atenção pela AG. Para esta situação concorrem os constrangimentos e atrasos na sua execução, sobretudo originados na ausência de autonomia financeira e problemas decorrentes dos processos de contratação pública geridos pela SGMTSS.

Convidados a pronunciar-se sobre o posicionamento efetuado, alguns beneficiários consideram que as ações da estratégia não se encontram amplamente divulgadas e que a informação veiculada é vaga, tornando-se necessário o recurso a empresas de consultoria para apoio nos processos de candidatura. Alguns referem igualmente que o número de sessões de esclarecimentos devia ser aumentado. No caso do alcance do público em geral os beneficiários são mais pessimistas.

Gráfico 15 – Nível de perceção sobre o alcance e eficácia da estratégia de comunicação do PESSOAS 2030

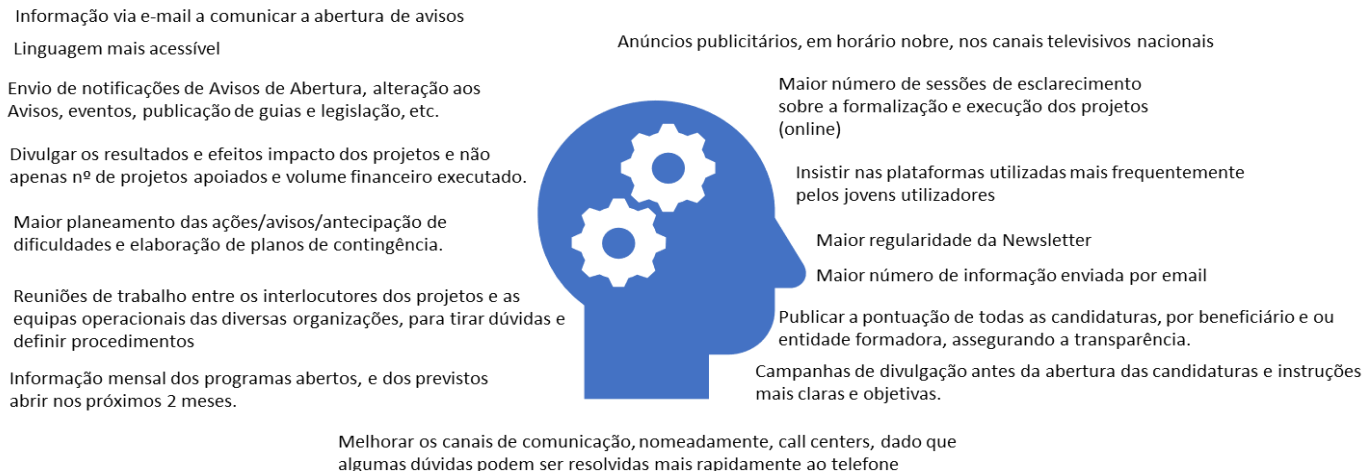


Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Relatório Final

Ao nível das recomendações de melhoria da estratégia de comunicação, os beneficiários pronunciam-se com alguns elementos a ter em conta pela AG.

Figura 6 – Recomendações de melhoria da estratégia de comunicação



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Tabela 13 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.1)

Indicadores ²³	Evidências
Tipo de instrumentos mobilizados	Consultar figura 4
Grau de adequação dos instrumentos mobilizados para os técnicos	Os instrumentos mobilizados são de uma forma global adequados, ainda que existam algumas necessidades de documentos/instrumentos adicionais de clarificação e apoio ao trabalho técnico.
Adequação dos indicadores de realização e resultados do Programa e respetivas metas	Dentro das limitações existentes os indicadores são considerados adequados
% de entidades que consideram os manuais de procedimentos para utilizadores e formulários como simples e claros	Documentos existentes apresentam níveis satisfatórios de clareza, com médias entre 4,07 e 4,67, escala de 1 a 6 (cf. gráficos 1 e 2).

²³ A tabela de indicadores foi atualizada face à proposta e relatório inicial, tendo sido eliminados indicadores que a equipa de avaliação considera que não são adequados à questão de avaliação e natureza da avaliação: Razoabilidade das metas definidas; Nº candidaturas apresentadas; Nº candidaturas aprovadas ou em audiência prévia; Evolução das dinâmicas de procura registada; Prazos médios de análise das candidaturas, por instrumento. Foi igualmente adaptado um dos indicadores que passou a ter a seguinte redação: Adequação dos indicadores de realização e resultados do PO e respetivas metas.

Indicadores ²³	Evidências																																																														
	<p align="center">Tabela 14 – Avaliação da qualidade da informação do PESSOAS 2030 pelos beneficiários (Escala 1 – Nada adequada a 6 – Totalmente adequada)</p> <table border="1" data-bbox="519 367 1469 766"> <thead> <tr> <th></th> <th>1. Discordo totalmente</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6. Concordo totalmente</th> <th>NS/NR</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>0,5%</td> <td>3,0%</td> <td>11,3%</td> <td>26,1%</td> <td>29,9%</td> <td>24,0%</td> <td>5,1%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>A informação é clara</td> <td>0,8%</td> <td>2,2%</td> <td>14,8%</td> <td>24,3%</td> <td>30,5%</td> <td>21,8%</td> <td>5,7%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>A informação é suficiente</td> <td>1,1%</td> <td>4,9%</td> <td>17,0%</td> <td>29,4%</td> <td>25,9%</td> <td>16,4%</td> <td>5,4%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>A informação é útil</td> <td>0,3%</td> <td>2,2%</td> <td>9,4%</td> <td>22,6%</td> <td>30,7%</td> <td>29,4%</td> <td>5,4%</td> <td>100%</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>2,7%</td> <td>12,1%</td> <td>52,6%</td> <td>102,4%</td> <td>117,0%</td> <td>91,6%</td> <td>21,6%</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <p align="center">Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.</p>										1. Discordo totalmente	2	3	4	5	6. Concordo totalmente	NS/NR	Total		0,5%	3,0%	11,3%	26,1%	29,9%	24,0%	5,1%	100%	A informação é clara	0,8%	2,2%	14,8%	24,3%	30,5%	21,8%	5,7%	100%	A informação é suficiente	1,1%	4,9%	17,0%	29,4%	25,9%	16,4%	5,4%	100%	A informação é útil	0,3%	2,2%	9,4%	22,6%	30,7%	29,4%	5,4%	100%	Total	2,7%	12,1%	52,6%	102,4%	117,0%	91,6%	21,6%	-
	1. Discordo totalmente	2	3	4	5	6. Concordo totalmente	NS/NR	Total																																																							
	0,5%	3,0%	11,3%	26,1%	29,9%	24,0%	5,1%	100%																																																							
A informação é clara	0,8%	2,2%	14,8%	24,3%	30,5%	21,8%	5,7%	100%																																																							
A informação é suficiente	1,1%	4,9%	17,0%	29,4%	25,9%	16,4%	5,4%	100%																																																							
A informação é útil	0,3%	2,2%	9,4%	22,6%	30,7%	29,4%	5,4%	100%																																																							
Total	2,7%	12,1%	52,6%	102,4%	117,0%	91,6%	21,6%	-																																																							
Tipologia de necessidades de apoio técnico sentida pelas entidades com projetos aprovados	<p>38% das entidades inquiridas não teve dificuldades com o processo de candidatura. 23% refere dificuldades com os requisitos formais e burocracia para a instrução da candidatura, 22% com o preenchimento do formulário de candidatura online, 21% com os prazos de decisão e com a interpretação da regulamentação (Regulamento Específico, Aviso de Abertura de Concurso, entre outros (cf. gráfico 4).</p>																																																														
Nível de perceção sobre o alcance e eficácia da estratégia de comunicação do PESSOAS 2030	<p>Consultar gráfico 15</p>																																																														
Nº de visitantes do website	<p>Nº de visualizações de página - HIT (dados facultados a dezembro de 2024) - 371.450 Nº de utilizadores - (dados facultados a dezembro de 2024) - 220.611</p>																																																														
% de entidades que consideram existir informação suficiente sobre o PESSOAS 2030	<p>71,7% das entidades consideram que a informação existente é suficiente – respostas compreendidas entre a escala 4 a 6 (cf. gráfico 11 e tabela 13)</p>																																																														
% de entidades que aponta os diversos meios de informação que recorreu para conhecer o programa (abrangidos por canal de comunicação).	<p>Consultar gráfico 8</p>																																																														
% de beneficiários que consideram úteis e claras as ações de comunicação recebidas	<p>A média de entidades que consideram que as ações de comunicação recebidas foram úteis corresponde a 4,7 e as que consideram que foram claras corresponde a 4,6 (cf. gráfico 13)</p>																																																														

Relatório Final

Indicadores ²³	Evidências
% de beneficiários que sentem facilidade em encontrar info sobre o PESSOAS 2030	Consultar gráfico 11
Recordatória das ações de comunicação	Consultar gráfico 12
Nível de adequação do tipo de ações aos diferentes públicos-alvo	Adequada, ainda que se note a necessidade de maior reforço das ações de comunicação do PESSOAS 2030, sobretudo aos beneficiários que não recebem perfis de informação, mas gostariam de receber e face aos valores obtidos na dimensão da suficiência de informação.
% de beneficiários que sentem simplificação dos processos de candidatura	15,9% dos beneficiários inquiridos considera que o processo de candidatura está mais fácil (cf. gráfico 5)
% de beneficiários que sente que a AG/OI presta apoio e assegurou a capacitação para a elaboração de candidaturas	88% dos beneficiários inquiridos considera que as AG/OI presta apoio e assegurou a capacitação para a elaboração de candidaturas (cf. gráfico 6)
% de beneficiários que sente que a AG/OI presta apoio e assegurou a capacitação para a execução dos projetos	82% dos beneficiários inquiridos considera que as AG/OI presta apoio e assegurou a capacitação para a execução do projeto (cf. gráfico 7)

Q.A. 3.2 Em que medida o sistema de informação do PESSOAS 2030, no seu estado atual, se adapta às diferentes necessidades?

O SI PESSOAS 2030 é um sistema de *BackOffice*, complementar ao Balcão Único (*FrontOffice*) desenvolvido pela AD&C. Embora no modelo de governação dos fundos as responsabilidades estejam repartidas nestes moldes, foi aberta a possibilidade às AG de utilizarem o sistema de *BackOffice* desenvolvido pela AD&C dadas as suas responsabilidades na gestão do PAT. A AD&C desenvolveu um *BackOffice* (AG+), que o PESSOAS 2030 entendeu não utilizar, atendendo à sua dimensão financeira, diversidade técnica e foco nas especificidades de cada tipologia, considerando que um *BackOffice* próprio oferecia maior capacidade e autonomia de gestão, um raciocínio que não é acompanhado pela AD&C.

A construção de novos SI tem desafios de pontualidade, teste e adaptação. O Balcão Único é graficamente apelativo e esta é uma vantagem reconhecida pelos beneficiários, mas é amplamente reconhecido que tem elevada margem de melhoria.

Como aspeto positivo, conclui-se que existem momentos formais de articulação com as entidades relevantes que operam nos SI e estes são importantes. Valoriza-se o processo multinível (AG-AD&C/Intra Unidades AG) e a periodicidade dos momentos de discussão de estrangulamentos dos SI. No âmbito do contributo e eficácia do SI PESSOAS 2030 enquanto instrumento de suporte à gestão, do Programa, a capacidade de resposta do SI face às necessidades dos técnicos é ainda limitada.

A dimensão da interoperabilidade entre SI encontra-se em desenvolvimento e já assume bons resultados no caso da articulação com a AT e o ISS. Contudo, registavam-se ainda problemas na transmissão de informação de outras entidades de elevada relevância para o Programa, como a ANQEP (SIGO), o Instituto Nacional para a Reabilitação (INR), Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), entre outras.

Outro dos desígnios do SI é o de assegurar a desmaterialização de processos em todo o ciclo de vida das operações. Tal seria exetável desde a fase de arranque do programa. Contudo, ainda se verificam evidências do uso de papel nos primeiros avisos.

Um dos aspetos que traduzem maior preocupação para o ecossistema de técnicos e dirigentes da AG é a indisponibilidade de dados financeiros²⁴ e a dificuldade de dar resposta ao sistema de indicadores de monitorização e avaliação do PESSOAS 2030. Tal antecipa riscos associados à revisão do Programa em 2025 e à demonstração de evidências dos resultados das operações. Este aspeto é mais preocupante no caso dos *reports* previstos à Comissão Europeia.

No âmbito do Portugal 2030 pretendeu-se continuar a aprofundar os desenvolvimentos do Sistema de Informação do ecossistema dos FEEI, visando responder às exigências da gestão, acompanhamento,

²⁴ Segundo a informação fornecida pelos responsáveis pelo SI, a disponibilização do mapa de pedidos de pagamento do SI PESSOAS está prevista para 7 de fevereiro 2025 e o *dashboard* financeiro do PESSOAS, que permite a recolha e sistematização dos dados financeiros está implementado e disponível, no momento da conclusão deste relatório, para um grupo determinado de utilizadores.

[Relatório Final](#)

monitorização, controlo e auditoria, privilegiando-se a desmaterialização de processos em todo o ciclo de vida das operações, assim como o reforço da interoperabilidade.

Este novo paradigma de SI deve traduzir-se na melhoria da eficiência do sistema, ao nível da redução dos encargos administrativos dos beneficiários e do reforço da segurança dos SI.

Nesse sentido, para o PT 2030 foi desenhado um modelo - Balcão Único – uma conquista essencial do PT2020. O foco centrou-se no cliente/entidade beneficiária e na usabilidade, procurando-se uma porta de entrada única e formulários únicos. Esta constitui uma mais-valia para os beneficiários, pois não necessitam de dominar a linguagem dos diversos programas a que se podem candidatar. Paralelamente e na perspetiva das entidades beneficiárias, o SI deve contribuir para uma redução dos encargos administrativos melhorando e facilitando o seu acesso aos fundos europeus.

Contudo, importa igualmente reconhecer as dificuldades que a lógica de formulários desenvolvidos a partir de uma base comum têm para serem devidamente adaptados ou parametrizados, face às necessidades específicas das AG, do PESSOAS 2030 e dos beneficiários e potenciais beneficiários, que têm dificuldades de ajustamento ao que é requerido nos formulários.,..

Algumas das suas principais funcionalidades são:

- Acesso aos avisos abertos;
- Submissão de candidaturas;
- Consulta da sua conta-corrente e do estado de todas as operações;
- Acesso ao motor de busca inteligente e à ajuda contextual;
- Definição de diferentes perfis de utilizadores.

Na prática, uma parte do SI utilizado pelo PESSOAS 2030 pertence ao Programa (*BackOffice* - SI PESSOAS) e a outra parte é da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (Balcão Único – *FrontOffice: Framework* 2030 para parametrização de avisos e formulários, ADC+ para registo de critérios de seleção). Neste quadro, o PESSOAS 2030 decidiu desenvolver o seu próprio SI, gerido pela Unidade de Sistemas de Informação e Inovação (USII), no sentido de ter um *BackOffice* autónomo, apesar da inevitável dependência a montante do *FrontOffice* da AD&C, que está desenvolvido até onde essa dependência o permite. Esta Unidade tem um contrato de desenvolvimento e manutenção com uma empresa especializada neste domínio.

No caso do SI Privação Material, este decorre do SI FEAC e a sua gestão encontra-se maioritariamente na Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade (UGP5). Este Sistema é oriundo no PT2020 e está contratualizada igualmente com uma empresa especializada, a Accenture. Convém notar que o SI que opera na privação material foi mantido pela razão de que a AD&C reconheceu não conseguir desenvolver em tempo útil as especificidades do *FrontOffice* exigidas pelas tipologias em causa.

Necessidade da AG do Programa criar o seu próprio sistema de informação (SI PESSOAS 2030)

O racional que preside à constituição de um SI próprio, não acompanhando o SI global gerido pela AD&C centra-se em alguns princípios base, como a decisão de autonomizar a componente de BackOffice e a manutenção de independência face à AD&C, a partir da experiência da anterior programação PT2020.

Igualmente, a ideia de criação de formulários únicos para todos os fundos criou reservas na AG, antecipando problemas na resposta e adequação às especificidades das TO do PESSOAS 2030.

Deve notar-se que a AD&C não acompanha a necessidade de criação do SI PESSOAS 2030, referindo que não faz sentido a existência de vários sistemas em simultâneo. No entanto, na perspetiva da AG, o SI PESSOAS 2030 é um sistema de *BackOffice*, complementar ao Balcão dos fundos (*FrontOffice*) desenvolvido pela AD&C. A AD&C desenvolveu um *BackOffice* (AG+) focado na tarefa e não nas especificidades de cada tipologia, como é o caso de integração de algoritmos. O SI PESSOAS foi e continua a ser desenvolvido tendo em conta não só as especificidades e complexidade das tipologias de operação FSE, mas também as prioridades da AG. A AD&C garante pilares como a manutenção do balcão e uma *framework* de formulários harmonizados e centralização de dados. Tal harmonização é questionada pela AG que evoca a necessidade de independência pelos riscos de menor ajustamento às necessidades de *report* e análise da AG PESSOAS 2030. De facto, a intenção ambiciosa de criação e simplificação de formulários únicos e comuns para todos os programas pode afetar o quadro de necessidades e especificidades sentidas no âmbito do PESSOAS 2030. Estas diversidades não facilitam o desenho “à medida” dos próprios formulários, trazendo riscos e desafios ao próprio SI.

Na análise recolhida sobre a visão crítica das vantagens e desvantagens de um único Balcão dos Fundos, a visão cruzada do ecossistema do PESSOAS 2030 revela o seguinte quadro racional.

Tabela 15 – Adoção do Balcão Único e Vantagens e Desvantagens do SI PESSOAS 2030

Adoção do Balcão Único	Vantagens do SI PESSOAS2030	Desvantagens do SI PESSOAS2030
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Usabilidade facilitada para o utilizador final comparativamente aos programas anteriores ▪ Opções de simplificação consideradas excessivas para responder à complexidade das operações FSE ▪ Elevada necessidade de harmonização ▪ Lógica mais ajustada para operações FEDER e menos ajustada às especificidades do FSE - “FEDERização do SI” ▪ Dados descontextualizados das especificidades da AG PESSOAS 2030 ▪ Formulários considerados minimalistas, com a ausência de campos considerados importantes para a AG ▪ Transmissão da informação entre o Balcão e o SI PESSOAS 2030 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>BackOffice</i> construído à medida das especificidades das operações FSE e necessidades da AG ▪ Autonomia para implementar os requisitos definidos pela AG ▪ Acesso mais fácil e mais rápido. ▪ Maior capacidade de definir prioridades nas funcionalidades a desenvolver e na introdução de ajustamentos no SI ▪ Além disso, o facto de a AG ser detentora dos dados permite ter outras componentes que não eram possíveis no passado. ▪ Interoperabilidade com sistemas específicos de utilidade para o PESSOAS 2030 (ainda em desenvolvimento) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dependência da definição de requisitos pela AD&C/ <i>FrontOffice</i> ▪ Multiplicação de operações face a outros SI, com riscos próprios de atraso do trabalho dos técnicos, devidos a erros no sistema reportados e a aguardar resolução. ▪ Multiplicação de operações face a outros SI, com riscos próprios de atrasos no desenvolvimento e consolidação de ferramenta necessárias para a análise de candidaturas, recolha de indicadores, pedido de pagamentos e reembolsos, SIADAP ▪ Dificuldades de transmissão de informação entre o Balcão e o SI PESSOAS 2030²⁵ ▪ Riscos na celeridade de resposta e cumprimento de prazos²⁶ ▪ Dependência da definição de requisitos pela AD&C. ▪ Desenvolvimento de algoritmos integrados complementado com disponibilização de ferramenta Excel em alternativa para os avisos sem algoritmos integrados. ainda em desenvolvimento

Contributo e nível de eficácia do Sistema de Informação enquanto instrumento de suporte à gestão, acompanhamento e controlo e avaliação do Programa

O SI PESSOAS 2030 tem no seu desenvolvimento interdependências com o Balcão dos Fundos. A resultante das opções tomadas e do desenvolvimento dos processos, à data do Relatório, fazem com que o SI PESSOAS 2030 enquanto instrumento de suporte à gestão, acompanhamento e controlo e avaliação do Programa se encontre desenvolvido sobretudo nas componentes/funcionalidades necessárias para o desempenho do trabalho técnico das unidades de gestão operacional. A análise de candidaturas está a ser realizada no SI, com exceção de alguns algoritmos financeiros efetuados em ficheiros Excel, que a médio prazo devem ser integrados no SI. Os pedidos de reembolso também são analisados dentro do SI, contudo, os primeiros foram analisados fora do sistema, o que evidencia riscos latentes sentidos pelo ecossistema de técnicos do PESSOAS 2030.

De acordo com a AG, os dois primeiros pedidos de pagamento do tipo reembolso (FCT e DGES), foram analisados fora do sistema, contudo importa referir que estes mesmos PPs foram inseridos por script no *FrontOffice*, pela AD&C por a funcionalidade não permitir às EBs o preenchimento e submissão dos referidos reembolsos. A recuperação de histórico no SI PESSOAS, ou seja, a integração das versões

²⁵ De acordo com a informação prestada pelos responsáveis pelo SI PESSOAS 2030 esta dificuldade é comum a outros SI e deve ser atribuída, não a este SI em particular, mas à arquitetura de sistemas do PT2030.

²⁶ Ver nota anterior.

Relatório Final

submetidas e analisadas dos pedidos de pagamento foi efetuada, garantindo a conformidade e continuidade do ciclo de vida das operações em causa. Esta constitui uma fase desafiante do SI, pois torna-se necessário desenvolver novas funcionalidades e ajustamentos necessários nas funcionalidades já desenvolvidas, o que pode ser penalizador para uma consolidação mais célere desse Sistema (p. ex. nova funcionalidade “pedido de alteração” vai retirar recursos para melhorias e correções já identificadas na funcionalidade relativa à análise de candidaturas).

Na visão crítica dos técnicos, atualmente o sistema não dá resposta às necessidades de análise e cria entropia, não estando a funcionar como recurso de apoio, mas sim como uma fonte de alguns problemas. Esse acréscimo de pressão recai sobre os trabalhadores para assegurar o cumprimento de prazos, sendo notória e evidente a duplicação do trabalho. Também identificam a ausência de um ambiente de testes em ambiente real que na visão dos técnicos devia ter sido realizado antes do seu arranque. Nesta situação a maioria dos técnicos considera que o SI ainda não se encontra numa fase ideal de maturidade, carecendo de intervenções estruturais.

Paralelamente, alguns técnicos referem menores níveis de satisfação com o SI comparativamente ao SI do PT2020. Consideram que o anterior SI estava numa fase madura e em velocidade de cruzeiro e que, pela experiência já adquirida, o novo SI necessita de elevado tempo de otimização.

A este propósito, a componente de execução física, desenvolvida em articulação com a AG, ainda não se encontra consolidada por parte da AD&C, assim como a definição de requisitos, em parte devido às necessidades da AG de informação e dados a recolher (como Cartão do Cidadão - CC, Número de Identificação de Segurança Social - NISS, nacionalidade, entre outros).

Por outro lado, na gestão de RH, o sistema de informação deveria mapear todos os contactos que os diferentes técnicos fazem com uma operação, à luz da segregação de funções. É expectável que o SI vá registando um histórico de todas as intervenções dos diversos técnicos sobre o mesmo objeto. Neste sentido, é evidente a necessidade do SI PESSOAS 2030 dar informação relativa ao desempenho dos recursos humanos, sobretudo para efeitos de SIADAP. O SI já tem a informação necessária, mas não está ainda a produzir indicadores adequados para poder acompanhar cada um dos técnicos, o que pode ter reflexos negativos na avaliação de desempenho. O mesmo se refere no caso da atribuição de tarefas específicas para cada técnico (por exemplo, análise de admissibilidade de candidaturas, análise técnica, análise de mérito, análise financeira, ...) e sua rastreabilidade. Neste âmbito, identifica-se a necessidade de criar um conjunto de métricas - atualmente encontram-se numa fase adiantada de desenvolvimento - que permitem a extração de determinado tipo de informação do SI, particularmente o tempo de análise de candidatura por técnico, tempo de processo parado, tempos de análise, tempos de suspensão, tempos de avisos, etc.).

A visão 360º do SI PESSOAS e a página de Análise de Candidaturas do *dashboard* do PESSOAS são ferramentas que permitem consultar algumas das métricas anteriormente referidas. No entanto, o acesso ao *dashboard* ainda se encontra restrito a um determinado grupo de utilizadores.

Igualmente alvo de preocupação dos técnicos é o processo de simplificação dos formulários (cada vez mais minimalistas), mas onde se nota a ausência de campos considerados importantes para o contexto de algumas operações FSE. Ou seja, a tentativa de padronização preconizada pela AD&C no Balcão dos Fundos, não se ajusta com as necessidades de informação do PESSOAS 2030. Por exemplo, nas TO destinadas a pessoas com deficiência, as alterações ao nível do formulário tiveram muito impacto, quer a

Relatório Final

nível não só visual, mas também funcional e as entidades, na sua grande maioria IPSS, tiveram grandes dificuldades nessa adaptação. Tal gerou a existência de duas prorrogações de prazo, pela necessidade de recorrentes esclarecimentos sobre o preenchimento e de alguns erros registados ao longo do processo.

Estes elementos penalizam a capacidade de resposta do SI face às necessidades do seu trabalho técnico na fase de análise candidaturas e na fase de análise de execução (pedidos de reembolso, pedidos de alteração, ...), gerando riscos no aumento dos tempos médios de análise de candidaturas e pedidos de reembolso. Muitos assumem que realizam duplo trabalho de análises de candidaturas e pedidos de reembolso, ou seja, num primeiro momento fora do SI e num segundo momento, a sua submissão no SI.

Também as eventuais mudanças de políticas e reprogramações vão gerar problemas de atualização. Outro nível de preocupação é o desconhecimento de que variáveis devem ser sistematizadas na execução física. Para o corpo técnico esta informação ainda não é clara.

A Unidade USII neste momento tem nove pessoas. Consideram-se insuficientes para os desafios em presença no SI, sendo igualmente indicado que essa unidade ganharia se tivesse técnicos com experiência e conhecimento anterior nos procedimentos envolvidos no trabalho dos técnicos das unidades de gestão operacional.

Necessidades concretas em termos de resposta do SI às necessidades do trabalho técnico (atual e em perspetiva)

São notórias algumas necessidades sentidas pelos técnicos. Desde logo, registam-se dificuldades na ligação fiável entre o SI PESSOAS 2030 e o Balcão dos Fundos, verificando-se divergência de valores em alguns casos. Também a UGFI indica que os dados fornecidos não são ainda confortáveis, tendo necessidade de desenvolver meios complementares para validar a informação.

Parte significativa dos técnicos da AG referem que o SI necessita de informação mais detalhada do que aquela que o Balcão está a pedir aos beneficiários, sobretudo para dar conta das especificidades de execução física de algumas tipologias de operação.

Nota-se igualmente que o Balcão dos Fundos se encontra ainda inconsistente e com muitos reportes de erro. Recomenda-se a elaboração de desenhos técnicos funcionais do SI, pois estas dificuldades geram atrasos significativos e tornam muito desafiante a missão de cumprir os prazos estabelecidos.

Outro nível de preocupação dos técnicos reside na urgência em terminar o ciclo de vida das operações e a integração de algoritmos financeiros no sistema.

São apontadas como dificuldades de extração de mapas de apoio de gestão (e.g. ponto de situação de um concurso/candidatura, pedidos de reembolso, etc.). Apesar destes mapas não apresentarem constrangimentos, a disponibilização do mapa de pedidos de pagamento do SI PESSOAS ainda não foi efetuada, encontrando-se prevista para 7 de fevereiro de 2025. De acordo com a USII, o *dashboard* financeiro do PESSOAS, que permite a recolha e sistematização dos dados financeiros está implementado e disponível para um determinado grupo de utilizadores. Um outro nível de preocupação é o perfil de campos de execução física para o qual os técnicos sentem existir pouca clarificação e informação. Considerando a arquitetura dos sistemas do PT2030, a recolha dos dados físicos terá de passar necessariamente pelo Balcão dos Fundos, cuja responsabilidade é da AD&C. O módulo de execução física

[Relatório Final](#)

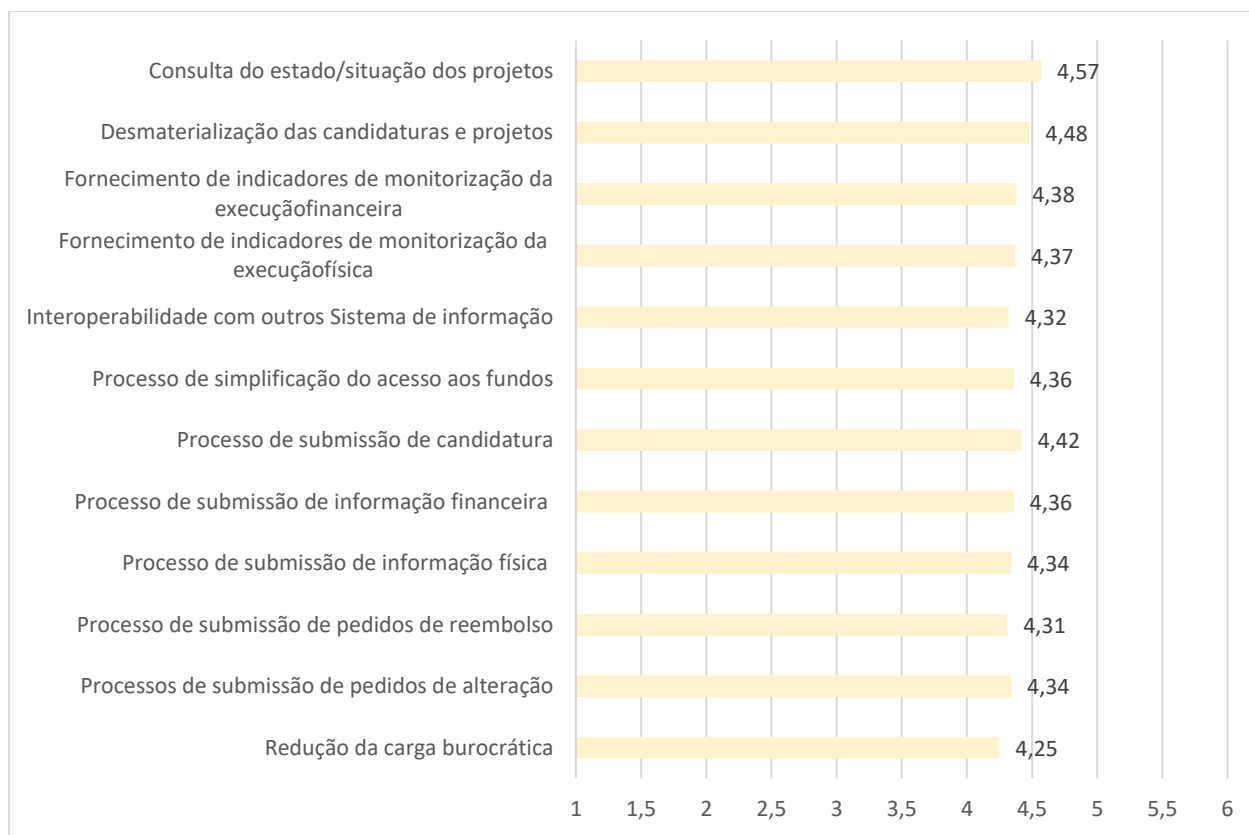
ainda não está criado/implementado no Balcão dos Fundos, o que tem implicações diretas no desenvolvimento do módulo de execução física no SI PESSOAS.

No entanto, o PESSOAS 2030 tem sido feito um trabalho suplementar de apoio, quer na construção desse módulo do lado do *FrontOffice*, quer na procura de soluções de contingência para reporte de indicadores físicos e para encerramento dos saldos das operações.

Necessidades concretas em termos de resposta do SI às necessidades dos beneficiários

No caso da avaliação que os beneficiários fazem do estado das funcionalidades do SI (Balcão Único), os resultados apontam para níveis satisfatórios de adequação (médias entre 4,25 e 4,57).

Gráfico 16 – Avaliação da adequação do SI Balcão Único por parte dos beneficiários (Escala 1 – Nada adequada a 6 – Totalmente adequada)



Legenda: Grau de adequação



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

No caso da triangulação das evidências recolhidas é importante notar que os workshops e questionário a entidades com candidaturas aprovadas indicam algumas reservas e críticas de dificuldades registadas, transmitindo a noção de que o SI Balcão Único não está a ser capaz de responder totalmente às necessidades, penalizando a eficácia e eficiência do Programa.

Figura 7 – Dificuldades registadas pelos beneficiários



Fonte: IPPS, Workshops e Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Contributo do sistema de informação para a manutenção do sistema de indicadores de monitorização do Programa

O SI é um instrumento fundamental na recolha e sistematização de dados de execução dos projetos, de forma a garantir a quantificação/atualização dos indicadores agregados do Programa. Tal como já referido, esta dimensão ainda não se encontra estabilizada no SI PESSOAS 2030, ainda mais que o *template* de execução física ainda não foi disponibilizado pela AD&C.

O módulo para o apuramento de indicadores em termos de sistema ainda está em desenvolvimento, a disponibilização do mapa de pedidos de pagamento do SI PESSOAS ainda não foi efetuada e o *dashboard* financeiro do PESSOAS, que permite a recolha e sistematização dos dados financeiros está implementado e disponível para um determinado grupo de utilizadores.

Apesar da recolha da execução física não se encontrar implementada e com requisitos devidamente estabilizados, o PESSOAS encontra-se a desenvolver o BIFSE que irá permitir a monitorização da execução física.

Relatório Final

A equipa de avaliação identifica riscos a curto prazo, na revisão do programa em 2025, que inevitavelmente terá de avaliar se os indicadores intermédios estão a ser cumpridos.

A arquitetura dos sistemas do PT2030, leva a que a recolha dos dados físicos passe pelo Balcão dos Fundos, cuja responsabilidade é da AD&C. Tendo em conta que o desenvolvimento que permite esta recolha ainda não foi efetuado, não é possível desenvolver o módulo de execução física no SI PESSOAS. A AD&C prevê disponibilizar a execução física no 1º trimestre de 2025.

Do ponto de vista dos dados macrofinanceiros, o sistema permite apurar os mesmos. Na ótica dos dados físicos, estes foram desenvolvidos ao abrigo dos avisos MEA do PT 2030 e tem informação física recolhida com base nos *templates* aplicáveis no PT 2020, que são basicamente os mesmos dos que se aplicam ao PT 2030 para as mesmas tipologias de operação. Por outro lado, para as operações desenvolvidas já plenamente no contexto do PESSOAS 2030 recorre-se a soluções de contingência face à dificuldade anteriormente apresentada, mas que permitem uma recolha e validação dos dados físicos decorrentes dessas operações.

Momentos formais de articulação com as entidades relevantes que operam no SI

Estão previstos/programados momentos específicos para colmatar as dificuldades reportadas face ao SI PESSOAS 2030. Existem reuniões com todas as Unidades, inicialmente semanais, contudo a atual frequência é quinzenal, com a finalidade de falar/reportar sobre o sistema de informação – ponto de situação e avaliação do mesmo (o que está a correr bem e mal, avanços, melhorias).

Também existe uma reunião de *steering* com a CD, com periodicidade quinzenal. A Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação, a CD e a empresa que desenvolve o SI, em conjunto com pessoas que são essenciais à definição dos requisitos e o apoio ao desenvolvimento reúnem para fazer ponto de situação e definir prioridades para os próximos *sprints*.

Além da reunião de *steering* existe uma reunião de *governance*, com periodicidade quinzenal, com a Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação, a empresa que desenvolve o SI e as pessoas designadas para a definição dos requisitos e o apoio ao desenvolvimento, onde se trata de temas prioritários e se agilizam articulações.

Existem igualmente reuniões com a AD&C (parceiro no *FrontOffice*), inicialmente semanais, agora quinzenais, que também ajudam na articulação, a sinalizar problemas, resolver situações, esclarecer e discutir temas que provocam estrangulamentos no SI.

Na própria Unidade, também existem mecanismos internos nomeadamente: uma reunião semanal de ponto de situação para os sistemas e outra para a gestão de rede, e diariamente há reunião com a empresa de desenvolvimento para definição e ajustamento das prioridades. Estas reuniões facilitam o trabalho interno da USII.

Interoperabilidade entre SI

A interoperabilidade entre sistemas de informação encontra-se numa fase intermédia. Já consolidada a articulação com sistemas como a AT e ISS, entre outros relevantes, regista-se a nota de necessidade de terminar o processo de ligação aos sistemas de outras entidades como a IGEFE (SIGO) o INR ou a DGEEC.

Segundo os interlocutores, a informação distributiva e os canais de comunicação apresentam problemas de ligação, de desenvolvimento, de medidas constantes de alteração e tal gera que se considere a comunicação de dados como o maior ponto fraco neste momento para o *hub* de dados, em particular a transposição da informação do *FrontOffice* (Balcão) para os vários *BackOffices* (e vice-versa).

Desmaterialização de processos em todo o ciclo de vida das operações

O estado do processo de desmaterialização é parcial, não se encontra plenamente realizado e existem dificuldades na sua estabilização. Existem evidências do uso de papel e recurso a emails a solicitar e enviar informação (p.ex. Termos de Aceitação) como medida de mitigação numa fase inicial do Programa. Esta situação já foi sinalizada à empresa de desenvolvimento para que se possa construir um *dossier* eletrónico das operações.

Tabela 16 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.2)

Indicadores	Evidências
Evolução da tipologia de funcionalidades no SI PT2020 vs. PESSOAS 2030	<p>Funcionalidades mais consolidadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Análise de candidaturas Pagamentos/pedidos de reembolso Execução financeira <p>Ainda não consolidado:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pedidos de alteração Execução física Gestão de recursos humanos Acompanhamento, monitorização e avaliação

Indicadores	Evidências
Tipologia de dificuldades de extração de informação para gestão	<p>No quadro da recolha de informação com a AG e técnicos, solicitou-se a identificação de dificuldades no uso do SI, assim como as alterações que poderiam ser operacionalizadas no SI para melhor responder às necessidades do PESSOAS 2030²⁷:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Problemas e dificuldades de <i>report</i> ✓ Pedido de reembolso ✓ Execução física ainda não se encontra disponível ✓ Gestão de RH e processos SIADAP ✓ Fiabilidade dos dados extraídos
Visão das equipas técnicas do PESSOAS 2030 sobre o contributo do sistema de informação para a manutenção do sistema de indicadores de monitorização	<p>Ainda não presente no quadro de trabalho dos técnicos.</p> <p>Atualmente não existente</p> <p>Antecipação de riscos associados ao <i>report</i> do quadro de resultados dos projetos e <i>report</i> de indicadores contratualizados.</p>
Frequência da recolha de dados de execução dos projetos, de forma a garantir a quantificação/atualização dos indicadores agregados do programa	<p>Ainda não executado, pois a análise da execução física ainda não começou a ser realizada.</p> <p>Densificação dos mecanismos de medição do programa no SI</p>
Perfil de limitações verificadas na interoperabilidade do SI	<p>Instabilidade na transmissão de informação entre o Balcão (<i>FrontOffice</i>) e o SI PESSOAS 2030 (<i>BackOffice</i>)</p> <p>Problemas na interoperabilidade com os seguintes sistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ IGEFE (SIGO) INR ✓ DGEEC <p>No caso da AT e ISS não são registados problemas.</p>
N.º e tipologia de ações de formação dirigidas aos diferentes níveis de utilizadores, de modo a possibilitar uma harmonização de procedimentos e o conhecimento de todas as potencialidades do Sistema	<p>Realizadas Ações de capacitação e apoio técnico.</p> <p>Reuniões específicas sobre os SI com dirigentes das unidades, Reunião semanal com todas as Unidades, para falar/reportar sobre o SI – ponto de situação e avaliação do mesmo.</p> <p>Reunião de <i>steering</i> com a CD e USII, com periodicidade quinzenal.</p> <p>Reunião com empresa que desenvolve o SI, em conjunto com pessoas que são essenciais à definição dos requisitos.</p> <p>Reuniões com a AD&C (parceiro no <i>FrontOffice</i>), inicialmente semanais, agora quinzenais, que também ajudam na articulação, a sinalizar problemas, resolver situações, esclarecer e discutir temas que por vezes provocam estrangulamentos.</p> <p>Mecanismos internos na USII: uma reunião semanal de ponto de situação para o SI e outra para a gestão de rede.</p> <p>Sessões de esclarecimento e divulgação dos novos formulários e do SI em conjunto com a AD&C.</p>

²⁷ Apesar do mapa de pedidos de pagamento do SI PESSOAS estar desenvolvido, este ainda não foi disponibilizado.

Indicadores	Evidências
Grau de satisfação das entidades com o sistema de informação relativamente à submissão de candidaturas, PA, pedidos de reembolso	Níveis satisfatórios de adequação (médias entre 4,25 e 4,57) (cf. gráfico 16)
Tipologia de necessidades de alteração do SI²⁸	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumento da capacidade de resposta do SI PESSOAS 2030 às necessidades de análise ✓ Desenvolvimento de algoritmos integrados ✓ Melhoria da interoperabilidade entre sistemas. ✓ Resolução de problemas e dificuldades de <i>report</i> e pedido de reembolso ✓ Disponibilização de Execução física ✓ Riscos na mudança de políticas e reprogramações com impactos no grau de atualização do SI ✓ Maior clareza sobre as variáveis sistematizadas na execução física ✓ Reforço da equipa da Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII) ✓

²⁸²⁸ Numa fase inicial, identificou-se o envolvimento dos técnicos em testes em ambiente real e a necessidade de integrar análises da performance dos técnicos para avaliação SIADAP, no entanto, atualmente o *dashboard* do PESSOAS 2030 já permite o acesso a um grupo restrito de utilizadores.

Q.A. 3.3 A estrutura de recursos humanos da AG (constituição das equipas, quer em número quer ao nível das qualificações para o desempenho das funções necessárias) é adequada às exigências a que o Programa tem de responder? Permite ganhos de eficiência?

A estrutura de RH é adequada, no entanto apresenta algumas limitações, designadamente: ambiente motivacional e organizacional que prejudica os níveis de eficiência; estrutura qualificada, mas com legado que influencia o trabalho em silo.

Esta estrutura foi desenvolvida ajustando-se aos recursos das estruturas anteriores que nela foram integradas. A otimização da sua adequação às necessidades do Programa passa pela sua reavaliação à luz dos desafios que este coloca. Por outro lado, torna-se igualmente necessário capacitar para melhorar a perceção dos objetivos das políticas e do Programa, sobretudo dos objetivos no domínio da Demografia no sentido de dar resposta às exigências que o Programa tem de responder.

Apesar do quadro de recursos humanos não se encontrar preenchido – problema atual e futuro para a AG – esta estrutura é robusta e com maturidade de experiência, tendo passado já pela experiência de arranque de processos (uma boa parte há mais de dois quadros comunitários).

A incorporação de recursos humanos que chegam e a substituição de recursos humanos que partem é um problema sério de gestão. Desta forma, a organização deve refletir a necessidade de lidar com o *turnover* no Quadro de Pessoal.

A maioria das Unidades não completaram o Quadro de Pessoal conjeturado na dotação prevista e algumas identificam falta de recursos, o que poderá ser um desafio em velocidade cruzeiro da execução do Programa.

Como ficou visível nas QA 2.1 e 2.2 a questão dos recursos humanos, tem sido um elemento de tensão na gestão organizacional com impacto referenciado na eficiência do Programa.

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, os órgãos de gestão que compõem a AG do PESSOAS 2030 são a CD e o ST.

A CD é constituída por um presidente e dois vogais executivos, enquanto o ST, em conformidade com o n.º 2 do Mapa I do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2023, de 10 de fevereiro, integra um máximo de 173 elementos, entre secretários técnicos, coordenadores de equipa de projeto, técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais.

O n.º 3 do referido Mapa I, estabelece que o ST do PESSOAS 2030 pode integrar, em simultâneo, um máximo de 11 secretários técnicos e 6 equipas de projeto de carácter temporário, dirigidas por coordenadores de projeto, e competindo-lhes, de acordo com o n.º 12 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, e n.º 13 da supracitada Resolução do Conselho de Ministros, desempenhar as funções que lhes forem conferidas pela CD do PESSOAS 2030.

No atual momento o Programa, tem 131 elementos (alguns externos ao quadro), repartidos por (21 dirigentes, 100 técnicos superiores e 10 Assistentes Administrativos ou Operacionais) (ver tabela 17).

Como ficou avaliado em questões anteriores, a estrutura de acolhimento e integração deste quadro técnico é pertinente para as funções do programa. Trata-se agora de entender o processo, a dimensão qualitativa (e.g. perfis funcionais) e a dimensão quantitativa (e.g.

Relatório Final

ajustamento ao volume e especificidade do trabalho), que presidiu à constituição das equipas e identificar eventuais **ganhos de eficiência futura**.

Tabela 17 – Mapa de pessoal da AG do PESSOAS 2030

Unidade	Sigla	Presidente	Vogais	Secretário Técnico	Coordenador	Técnico Superior	Assistente Administrativo	Total
Comissão Diretiva	CD	1	2	0	0	0	1	4
Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional	UCDO	-	-	1	-	8	-	9
Unidade de Assessoria e Projetos Específicos	UAPE *	-	-	1	-	3	-	4
Unidade de Gestão Financeira e Institucional	UGFI	-	-	1	1	5	2	9
Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação	USII **	-	-	1	-	5	6	12
Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso	UAJCC	-	-	1	-	12	1	14
Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica	UMACE *	-	-	1	-	10	-	11
Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade	UGP1	-	-	1	-	6	-	7
Unidade de Gestão da Qualificação Inicial	UGP2	-	-	1	1	21	-	23
Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos	UGP3 ***	-	-	1	1	17	1	20
Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços	UGP4	-	-	1	1	7	1	10
Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade	UGP5	-	-	1	-	6	-	7
Unidades de Encerramento	x	-	-	1	2	-	-	3
Notas:	Total Dirigentes	1	2	12	6	-	-	21
* um técnico superior partilhado	Total Técnicos/AA/AO	-	-	-	-	100	10	112
** três assistentes de <i>Call Center</i>	Total Geral	1	2	12	6	100	10	133
*** assistente técnico partilhado								

Fonte: Dados facultados pelo Programa sobre Recursos Humanos por Unidade Orgânica a 17 de outubro de 2024, atualizados com os contributos partilhados a 30 de janeiro de 2025.

Abordagem quantitativa e qualitativa à estrutura de recursos humanos

Na sequência das entrevistas realizadas e do *workshop* com os técnicos da AG, constataram-se as seguintes evidências, no que toca aos recursos humanos:

- Não foi reconhecida nenhuma identificação de perfis funcionais por parte dos dirigentes, como requisito prévio à constituição das Unidades, sem prejuízo de esta poder ter sido definida pelo cruzamento entre as disponibilidades existentes e a perceção das necessidades em função da experiência dos programas anteriores que este substituiu;
- Há preocupação por parte da CD de atenuar os legados organizacionais, diluindo técnicos dos três programas nas Unidades;
- Muitos dos ST referem que não selecionaram o seu Coordenador (alguns entendem que esse papel poderia resultar de ascendência de carreira dos técnicos);
- Apesar de existir uma referência a um perfil funcional genérico para os técnicos superiores, não foram definidos conteúdos em função da natureza específica das Unidades;
- A generalidade dos Dirigentes refere que não entrevistou os recursos humanos integrados nas unidades, acolhendo “*quem chegou com vontade de aprender...*”;
- Na ausência de conteúdos funcionais formais, os dirigentes que transitaram dos programas anteriores, mobilizaram em boa parte as estruturas que tinham na sua esfera (com algumas escolhas), o que limitou a lógica de diluição do legado;
- O processo de regime laboral (presencial ou em teletrabalho) e a repartição física dos recursos entre Lisboa e Porto, não facilitou estes mecanismos de integração e de mobilidade entre unidades;
- O foco das unidades centrou-se, no arranque e apoio ao encerramento mais numa lógica de preocupação quantitativa do que nas dimensões qualitativas dos RH. A única unidade que expressou preocupações num recrutamento mais qualitativo e específico foi a UAPE;
- Existe uma preocupação dos ST em encontrar técnicos com uma visão mais alargada, com conhecimento de todo o circuito e do impacto da política pública, e não apenas alguém especialista em análise;
- Falta capacitação interna e cruzamento de experiências e conhecimento entre as Unidades entre si (equipas);
- Falta de referência e sensibilidade para a gestão de carreira e gestão profissional, o que leva a algum risco de desmotivação e desligamento dos técnicos.

Face ao exposto, a equipa de avaliação, lançou um inquérito aos recursos humanos das unidades do programa. O inquérito gerou uma amostra de 70,4% do universo (só 3 unidades apresentaram uma taxa de resposta inferior a 50%).

Da amostra recolhida concluiu-se:

Relatório Final

- A estrutura do PESSOAS 2030 tem recursos qualificados (92% têm pelo menos a Licenciatura) (tabela 18);
- É uma estrutura com experiência no domínio dos Fundos (78% dos recursos tinham tido experiência com FSE) (tabela 19);
- Dos respondentes com experiência em FSE, 57% provinha de experiência no POISE e 30% no POCH (tabela 19);
- Da amostra (não foi possível comprovar nos Quadros de Pessoal recebidos), há quatro unidades cujos respondentes com experiência, só têm legado do POISE (UCDO, UAPE, UGP 4 e 5). Nas restantes unidades há respondentes com legados nos dois programas;
- Do universo dos respondentes observa-se uma equipa com uma média superior a dois quadros comunitários de anos afetos atividades semelhantes (sendo que a moda é de 22 anos).

Em resumo, no que diz respeito ao número e qualificações da estrutura de RH:

- O quadro de afetação de recursos às unidades foi desenvolvido em colaboração e negociação entre dirigentes e trabalhadores, com base nas competências e perfis identificados;
- O esforço de fusão entre legados dos três programas, foi concretizado, aparentemente mais numa lógica vertical que horizontal;
- As estruturas constituídas suportaram-se num universo de recrutamento centrado particularmente no legado anterior, o que pode limitar a coesão organizacional;
- A estrutura é robusta e com maturidade de experiência, tendo passado já pela experiência de arranque de processos (uma boa parte há mais de dois quadros comunitários).

Tabela 18 – Qualificações/Habilitações por Unidade Orgânica

Unidade	Nível de Escolaridade							Total Geral
	Ensino Básico	Ensino Secundário (12º ano)	Certificado Profissional	Licenciatura	Mestrado	Pós-Graduação	Bacharelato	
Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO)*	1			7	1			9
Unidade de Assessoria e Projetos Específicos (UAPE)				2		1		3
Unidade de Gestão Financeira e Institucional (UGFI)		2		3	1			6
Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII)		1	1	5				7
Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso (UAJCC)				2	2	1		5
Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica (UMACE)		1		1	6			8
Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade (UGP1)				2			1	3
Unidade de Gestão da Qualificação Inicial (UGP2)				12	2			14
Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos (UGP3)*				16	2	2		20
Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços (UGP4)				7				7
Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade (UGP5)				3		1		4
Total	1	4	1	60	14	5	1	86
%	1,16	4,65	1,16	69,77	16,28	5,81	1,16	100

Notas: Foram rececionados 91 inquéritos, contudo apenas foram trabalhados 86 uma vez que alguns dos inquéritos apresentavam respostas inconsistentes e não foram consideradas as unidades de encerramento.

* Um dos inquiridos estava inserido em ambas as unidades, pelo que a sua resposta contará para cada uma das unidades.

Fonte: Resultados obtidos no Inquérito por questionário ao conjunto dos trabalhadores do PESSOAS 2030

Tabela 19 – Integração nos Programas Temáticos FSE no quadro 2020

Unidade	Resposta			Total
	Sim	Não	Sem resposta	
<i>Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO)*</i>	8	1		9
<i>Unidade de Assessoria e Projetos Específicos (UAPE)</i>	1	2		3
<i>Unidade de Gestão Financeira e Institucional (UGFI)</i>	6			6
<i>Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII)</i>	5	1	1	7
<i>Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso (UAJCC)</i>	4	1		5
<i>Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica (UMACE)</i>	6	1	1	8
<i>Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade (UGP1)</i>	3			3
<i>Unidade de Gestão da Qualificação Inicial (UGP2)</i>	10	4		14
<i>Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos (UGP3)*</i>	16	4		20
<i>Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços (UGP4)</i>	4	1	2	7
<i>Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade (UGP5)</i>	4			4
Total (n)	67	15	4	86
(%)	77,9	17,4	4,7	100

Notas: Foram rececionados 91 inquéritos, contudo apenas foram trabalhados 86 uma vez que alguns dos inquéritos apresentavam respostas inconsistentes e não foram consideradas as unidades de encerramento.

* Um dos inquiridos estava inserido em ambas as unidades, pelo que a sua resposta contará para cada uma das unidades.

Fonte: Resultados obtidos no Inquérito por questionário ao conjunto dos trabalhadores do PESSOAS 2030

Tabela 20 – Integração nos Programas Temáticos FSE no quadro 2020 por PO

Unidade	Programa											Total
	Formações Modulares Certificadas	NORTE 2030	Pessoas 2030	POAPMC e POISE	POCH	POCH e PO NORTE	POISE	POISE e POAPMC	POPH e POCH	PORLVT, POEFDS, POPH, POISE, PESSOAS 2030	Sem resposta	
<i>UCDO</i>							7	1				8
<i>UAPE *</i>							1					1
<i>UGFI</i>					3		3					6
<i>USII**</i>					4		1					5
<i>UAJCC</i>					1		3					4
<i>UMACE *</i>					4		2					6
<i>UGP1</i>					1		2					3
<i>UGP2</i>					4		6					10
<i>UGP3 ***</i>	1	1	1		3	1	7		1		1	16
<i>UGP4</i>							4					4
<i>UGP5</i>				1			2			1		4
Total (n)	1	1	1	1	20	1	38	1	1	1	1	67
%	1,5	1,5	1,5	1,5	29,9	1,5	56,7	1,5	1,5	1,5	1,5	100

Nota:

* um técnico superior partilhado

** dois assistentes de call-center

*** assistente técnico partilhado

Fonte: Resultados obtidos no Inquérito por questionário ao conjunto dos trabalhadores do PESSOAS 2030

Relatório Final

Em sede de interação com os técnicos, validaram-se os elementos recolhidos:

- Ausência de conteúdo funcional formal;
- Trabalho em silo (pouco contacto horizontal entre unidades de gestão de projeto);
- Necessidade de reforço das equipas, para criar espaço para capacitação e partilha de critérios de análise.

No entanto, deste exercício, encontrou-se também elementos com uma pressão diferenciada:

- Valorização do ambiente de trabalho (espírito de entreajuda) e dos cuidados com o bem-estar (quando em regime presencial);
- Valorização do regime de teletrabalho;
- Valorização dos encontros anuais com forma de construir espírito de equipa;
- O acolhimento de novos recursos (no contexto das unidades) é uma experiência muito positiva e acelera a integração e curva de aprendizagem).

Dimensão operacional

Se do ponto de vista da estruturação, identificou-se um esforço estratégico de organização, com as lacunas já identificadas, do ponto de vista operacional, identifica-se um conjunto de riscos, que, uma vez enfrentados, permitem espaço de melhorias:

- Elevada rotação de recursos em mobilidade, quer porque passaram a um quadro da administração pública e os incentivos do programa não serem adequados à sua retenção, quer porque existem fatores de desânimo;
- A curva de aprendizagem é longa (para os recém-chegados), com custos no desempenho e produtividade do programa;
- Dificuldades de recrutamento que criam desafios (mais erros associados à ausência de conhecimento; e aumento significativo do tempo de análise (por desconhecimento do processo ou não confiança no colega que desenvolveu o trabalho anteriormente);
- Equipas e técnicos (sobretudo com legado POCH) com sentimento de luto, agravado na fase inicial do Programa por dificuldades com a organização do espaço físico no edifício do PESSOAS;
- Regimes de trabalho que impactam com os mecanismos de integração. Conforme tabela 20, 84% dos recursos está em regime misto, com grande variação de estatuto na gestão de números de dias fixos e, em termos futuros, na expectativa dos respondentes, mantêm o nível de regime (80% pretende manter regime misto com presença física regular ou ocasional) (tabela 21);
- Possibilidade de risco futuro de segregação de funções. Os riscos neste âmbito derivam potencialmente da escassez de recursos humanos, que nalgumas situações ou UGP podem no limite dificultar essa segregação de funções que é requerida pelas instâncias

Relatório Final

de auditoria ou regulamentares e que poderá vir a dificultar a análise de pedidos de reembolsos e pagamento.

Em sede de interação com os técnicos da AG, validaram-se os riscos identificados, e reforçaram-se algumas questões relevantes:

- A descrição de sistemas e o manual de procedimentos não estão fechados, e não são registadas as situações de contingência adotadas na fase de evolução dos sistemas²⁹;
- Os sistemas de informação não estão maduros e os dados do Balcão Único nem sempre coincidem com os dados em *BackOffice*, tendo imposto numa fase inicial suspensões de decisão ou a reverificação dos mesmos, para assegurar a fiabilidade da informação em causa;
- Não existe ainda interoperabilidade entre sistemas subsidiários de informação para a análise, o que obriga a consulta de três sistemas distintos, aumentando a entropia e dificultando o mecanismo de monitorização³⁰;
- Apesar de reconhecido o esforço da UCDO na uniformização de procedimentos, quando confrontadas com a questão, as UGP não conseguem garantir que as outras Unidades seguem os mesmos procedimentos que a sua (assumem que sim, mas não identificam procedimentos regulares de controle. Em termos internos, todas as UGP assumem que na sua unidade o processo de uniformização está assegurado).

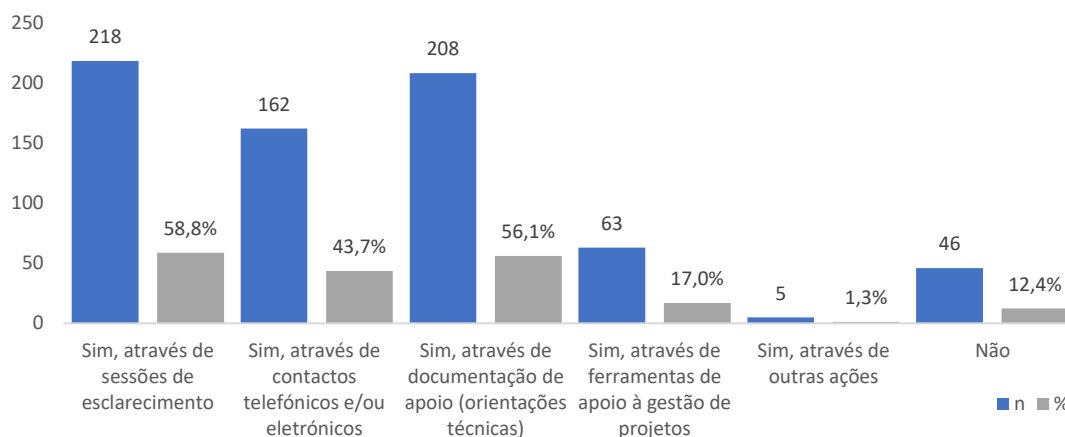
Por outro lado, a interação com as entidades beneficiárias permitiu recolher um conjunto de evidências, entre as quais:

- Proximidade das entidades públicas com os técnicos da AG visível no trabalho em articulação;
- Amabilidade e disponibilidade total dos técnicos da AG, bem como preocupação em ajudar as organizações no esclarecimento de dúvidas, mesmo diante dos constrangimentos da fase da apresentação de candidatura. Na perspetiva das entidades a AG e/ou OI asseguraram a capacitação das mesmas, processo importante para a elaboração da(s) candidatura(s) correspondendo os principais mecanismos às sessões de esclarecimento (58,8%), documentação de apoio designadamente as orientações técnicas (56,1%) e contactos telefónicos e/ou eletrónicos (43,7%) (cf. gráfico 17);

²⁹ Segundo informação prestada pelo Grupo de Acompanhamento deste trabalho, as situações de contingência são objeto de registo interno, mesmo não estando referidas na descrição do sistema de gestão e controlo ou no manual de procedimentos, por opção transversal a todo o PT 2030.

³⁰ O PESSOAS 2030 encontra-se à data a trabalhar nesta matéria, designadamente visando assegurar a interoperabilidade com o IGEFE (SIGO) e com os sistemas da DGEEC, INR e ISS/II, neste último caso para assegurar o apuramento de alguns indicadores chave de resultado das operações e do programa (p. ex. taxas de conclusão das formações apoiadas e de empregabilidade ou prosseguimento de estudos seis meses após a conclusão dessa formação).

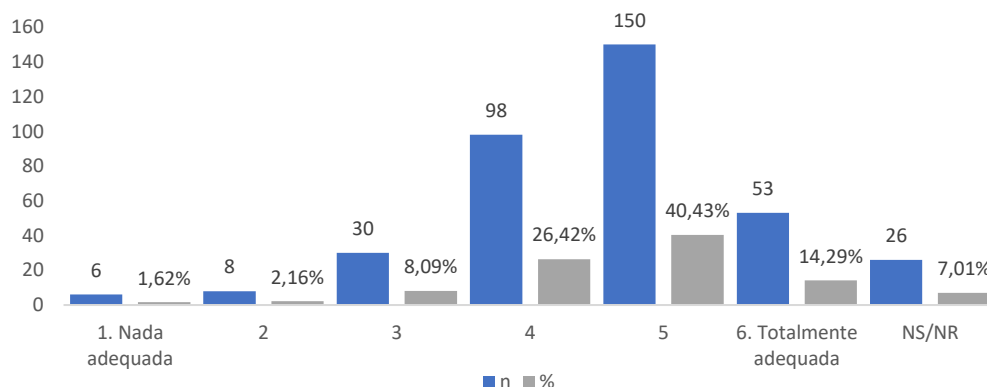
Gráfico 17 – AG e/ou OI e capacitação das entidades beneficiárias (Escolha múltipla)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024

- Apesar da disponibilidade e foco na resolução de desafios e/ou problemas, há uma grande instabilidade e rotatividade dos técnicos e uma insuficiência de recursos;
- Sistema de Informação em construção e validação, denotando-se que este acaba por não estar ao alcance dos técnicos da AG, que não conseguem resolver os obstáculos gerados ou relacionados com o mesmo, diante das necessidades das entidades beneficiárias. No entanto, na generalidade, a avaliação face à adequação da capacidade de resposta é positiva, dado que 83,1% do universo avalia entre 4 a 6, correspondendo a média a 4,73 (cf. gráfico 18);

Gráfico 18 – Capacidade de resposta do Programa



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024

- As entidades beneficiárias identificaram que seria uma mais-valia a existência de um espaço promotor de partilha de informação, instrumentos e ferramentas, que funcionasse como um fórum, no qual quem tivesse interesse em participar se poderia inscrever numa perspetiva de comunidades de prática por tipologia de operação. Este poderá ser um recurso facilitador de partilha e interajuda entre as várias organizações (cf. workshop com as entidades beneficiárias).

Tabela 21 – Regime/modalidade de trabalho

Unidade	Atualmente, em que modalidade exerce a sua função?				
	Regime misto	Teletrabalho com deslocações ao local de trabalho sempre que necessário	Totalmente em teletrabalho (100%)	Totalmente em trabalho presencial (100%)	Total
Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO)*	8			1	9
Unidade de Assessoria e Projetos Específicos (UAPE)	2			1	3
Unidade de Gestão Financeira e Institucional ST (UGFI)	5			1	6
Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII)	6	1			7
Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso (UAJCC)	4		1		5
Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica (UMACE)	8				8
Unidade de Gestão de Projetos do Emprego e da Igualdade (UGP1)	3				3
Unidade de Gestão da Qualificação Inicial (UGP2)	14				14
Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos (UGP3)*	16		2	2	20
Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços (UGP4)	2			5	7
Unidade de Gestão de Projetos da Privação Material e das Pessoas com Deficiência e ou Incapacidade (UGP5)	4				4
Total	72	1	3	10	86
%	83,7	1,2	3,5	11,6	100

Caso a resposta tenha sido "Regime Misto", qual o número de dias de teletrabalho especificado?								
1 dia	1 - 2 dias	2 - 3 dias	2 dias	3 dias	4 dias	Variável	Sem resposta	Total
1			3	4				8
				2				2
			2	3				5
2	2			1	1			6
1	1		1	1				4
			1	6		1		8
			1	2				3
1			3	10				14
		2	2	10			2	16
				2				2
				4				4
5	3	2	13	45	1	1	2	72
6,9	4,2	2,8	18,1	62,5	1,4	1,4	2,8	100

Notas: Foram rececionados 91 inquéritos, contudo apenas foram trabalhados 86 uma vez que alguns dos inquéritos apresentavam respostas inconsistentes e não foram consideradas as unidades de encerramento.

* Um dos inquiridos estava inserido em ambas as unidades, pelo que a sua resposta contará para cada uma das unidades.

Fonte: Resultados obtidos no Inquérito por questionário ao conjunto dos trabalhadores do PESSOAS 2030

Tabela 22 – Organização do regime/modalidade de trabalho no futuro

Unidade	Como gostaria de organizar o seu trabalho no futuro?							Total
	Totalmente em teletrabalho (100%)	Totalmente em trabalho presencial (100%)	Regime misto: Teletrabalho com idas ocasionais ao local de trabalho	Regime misto: Teletrabalho com idas regulares ao local de trabalho	Outra modalidade: Flexibilidade e adaptação às necessidades, às agendas, às vidas pessoais, desde que os objetivos funcionais sejam cumpridos	Outra modalidade: Teletrabalho, com a deslocações ao local de trabalho sempre que necessário	Outra modalidade: Presencial, com a flexibilidade de poder ocasionalmente fazer teletrabalho	
UCDO*		1		8				9
UAPE				2			1	3
UGFI		1	2	3				6
USII	2		3	1		1		7
UAJCC			2	3				5
UMACE	1		2	4	1			8
UGP1	1			2				3
UGP2		1	2	11				14
UGP3*	1	1	6	12				20
UGP4		5		2				7
UGP5				4				4
Total	5	9	17	52	1	1	1	86
%	5,8	10,5	19,8	60,5	1,2	1,2	1,2	100

Notas: Foram rececionados 91 inquéritos, contudo apenas foram trabalhados 86 uma vez que alguns dos inquéritos apresentavam respostas inconsistentes e não foram consideradas as unidades de encerramento.

* Um dos inquiridos estava inserido em ambas as unidades, pelo que a sua resposta contará para cada uma das unidades.

Fonte: Resultados obtidos no Inquérito por questionário ao conjunto dos trabalhadores do PESSOAS 2030

Tabela 23 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.3)

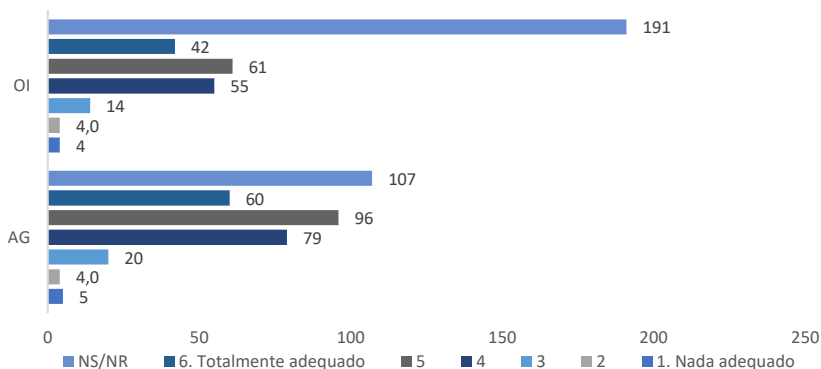
Indicadores	Evidências																								
N.º e Tipologia de RH	Consultar tabela 16																								
Perfis de habilitações académicas e valências profissionais	Consultar tabela 17																								
Tipo de necessidades de reforço de competências sentidas pelos técnicos	Relativamente à capacitação dos recursos humanos e reforço de competências foi desenvolvido o Plano de Formação (UCDO) com base nas necessidades previamente identificadas (transversais e específicas). Este Plano já está a ser implementado.																								
N.º entidades que realizaram pedido de esclarecimento à AG	<p>Em sede de inquérito, 55% dos respondentes recorreram a pedidos de esclarecimento à AG no ciclo de vida do projeto (53,1% em sede de elaboração de candidatura, mais especificamente 197 entidades no universo de 371).</p> <p style="text-align: center;">Gráfico 19 – Entidades que realizaram pedido de esclarecimento à AG</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <caption>Dados do Gráfico 19</caption> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>n</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sim</td> <td>197</td> <td>53,1%</td> </tr> <tr> <td>Não</td> <td>174</td> <td>46,9%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024</p>	Resposta	n	%	Sim	197	53,1%	Não	174	46,9%															
Resposta	n	%																							
Sim	197	53,1%																							
Não	174	46,9%																							
Grau de satisfação com os esclarecimentos obtidos	<p>Adequado, as entidades beneficiárias, na globalidade, avaliam a adequação face aos pedidos de esclarecimentos e/ou elementos adicionais solicitados como apropriada. No entanto, a média de respostas corresponde a 4,47.</p> <p style="text-align: center;">Gráfico 20 – Adequação dos pedidos de esclarecimento e/ou elementos adicionais solicitados</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <caption>Dados do Gráfico 20</caption> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>n</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Nada adequado</td> <td>16</td> <td>4,3%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>11</td> <td>3,0%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>37</td> <td>10,1%</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>133</td> <td>36,1%</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>89</td> <td>24,2%</td> </tr> <tr> <td>6. Totalmente adequado</td> <td>54</td> <td>14,7%</td> </tr> <tr> <td>NS/NR</td> <td>28</td> <td>7,6%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.</p>	Resposta	n	%	1. Nada adequado	16	4,3%	2	11	3,0%	3	37	10,1%	4	133	36,1%	5	89	24,2%	6. Totalmente adequado	54	14,7%	NS/NR	28	7,6%
Resposta	n	%																							
1. Nada adequado	16	4,3%																							
2	11	3,0%																							
3	37	10,1%																							
4	133	36,1%																							
5	89	24,2%																							
6. Totalmente adequado	54	14,7%																							
NS/NR	28	7,6%																							
% de beneficiários que considera suficiente a resposta dos recursos humanos da AG, aos seus pedidos de esclarecimento	75% das entidades beneficiárias consideram que o grau de adequação relativamente aos pedidos de esclarecimento e/ou elementos adicionais suficiente, com respostas entre uma 4 a 6, numa escala compreendida entre 1 a 6 (cf. gráfico 20)																								

Relatório Final

Grau de adequação da AG e OI no apoio e acompanhamento prestados na fase de preparação da candidatura e na execução do projeto

Adequado. Ao nível do apoio prestado pela AG e OI na fase de execução de projeto, as respostas concentraram-se entre o 4 e 6, que corresponde ao totalmente adequado (cf. gráfico 21). Por sua vez a média face ao apoio prestado consiste em 5,33 para a AG e 5,84 para o OI.

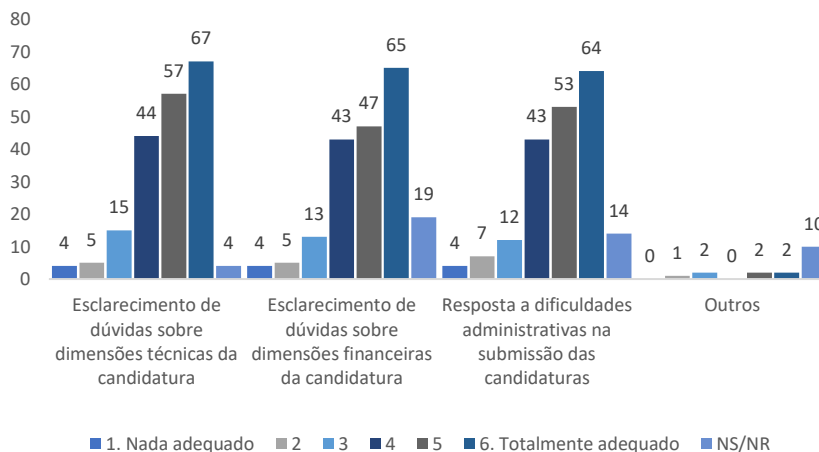
Gráfico 21 – Apoio prestado pela AG e OI no acompanhamento da execução do projeto



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024

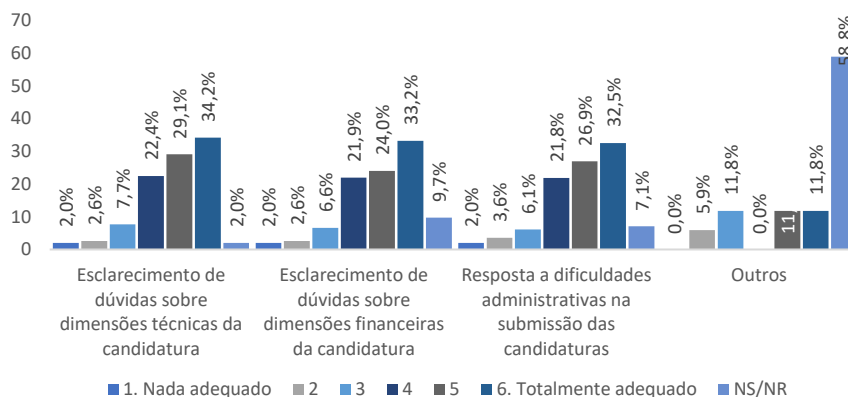
Adequado. Ao nível do apoio prestado pela AG na fase de candidaturas e acompanhamento destaca-se o esclarecimento de dúvidas sobre dimensões técnicas, o esclarecimento de dúvidas sobre dimensões financeiras da candidatura e respostas a dificuldades administrativas na submissão das candidaturas, com uma média de 4,85, 5,94 e 4,94 respetivamente. Os gráficos seguintes demonstram que dentro da escala de adequação a resposta com maior valor percentual corresponde ao totalmente adequado.

Gráfico 22 – Apoio prestado pela AG na fase de preparação da candidatura (n)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

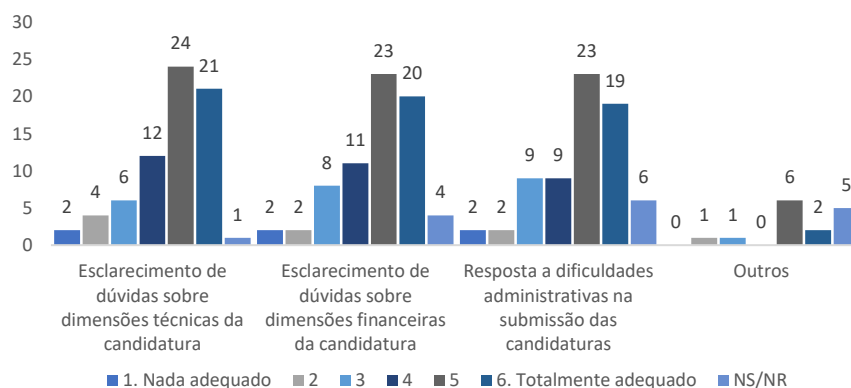
Gráfico 23 – Apoio prestado pela AG na fase de preparação da candidatura (%)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024

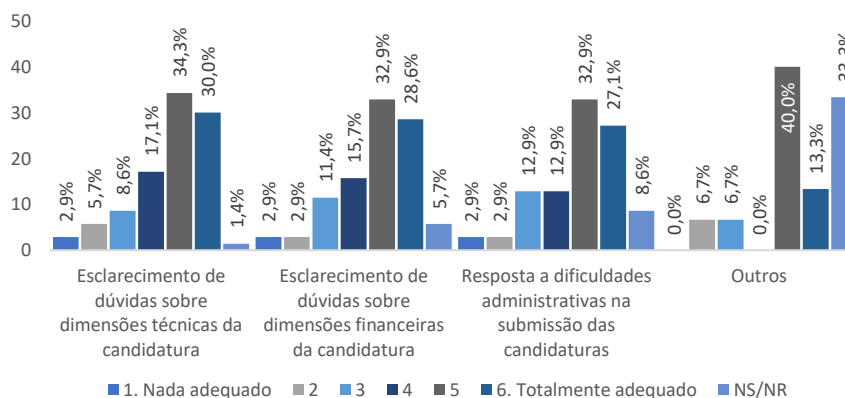
Adequado. Ao nível do apoio prestado pela OI na fase de candidaturas e acompanhamento destaca-se o esclarecimento de dúvidas sobre dimensões técnicas, o esclarecimento de dúvidas sobre dimensões financeiras da candidatura e respostas a dificuldades administrativas na submissão das candidaturas, com uma média de 4,70, 4,81 e 4,86 respetivamente. Comparativamente à AG correspondem a médias inferiores. Os gráficos seguintes demonstram que dentro da escala de adequação.

Gráfico 24 – Apoio prestado pelo OI na fase de preparação da candidatura (n)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Gráfico 25 – Apoio prestado pelo OI na fase de preparação da candidatura (%)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024

Indicadores	Evidências												
<p>Tipologia de limitações atuais ao nível do acompanhamento da execução</p>	<p>Do universo de dificuldades identificadas aquelas que mais se destacam ao nível do apoio prestado pela AG são a falta de capacidade para responder a questões colocadas e as dificuldades de contacto (cf. gráfico 26).</p> <p>Gráfico 26 – Dificuldades do apoio prestado pela AG no acompanhamento da execução do projeto</p> <table border="1"> <caption>Dados do Gráfico 26</caption> <thead> <tr> <th>Dificuldade</th> <th>Porcentagem (%)</th> <th>Número (n)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Falta de capacidade para responder às questões colocadas</td> <td>35,7%</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Demora nos esclarecimentos</td> <td>28,6%</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Dificuldade de contacto</td> <td>35,7%</td> <td>5</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024</p>	Dificuldade	Porcentagem (%)	Número (n)	Falta de capacidade para responder às questões colocadas	35,7%	5	Demora nos esclarecimentos	28,6%	4	Dificuldade de contacto	35,7%	5
Dificuldade	Porcentagem (%)	Número (n)											
Falta de capacidade para responder às questões colocadas	35,7%	5											
Demora nos esclarecimentos	28,6%	4											
Dificuldade de contacto	35,7%	5											

Q.A. 3.4 Os contratos de delegação de competências estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são os adequados para responder aos objetivos e metas do PESSOAS 2030, nomeadamente na adequação operativa dos seus recursos face às competências delegadas?

Os contratos de delegação de competências estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são adequados aos objetivos e metas do PESSOAS 2030.

Os recursos afetos são adequados às competências delegadas, estando as funções e responsabilidades formais e com descrição clara e explícita em Manual de Procedimentos.

A relação orgânica na contratualização e supervisão dos processos é adequada e a relação das UGP com as estruturas dos OI é diária.

O cansaço dos recursos humanos afetos às estruturas dos OI, a carga de trabalho e pressão na execução característica dos fundos comunitários vs não reconhecimento de carreira, face aos restantes recursos das instituições (sem a pressão característica) são alguns desafios apontados pelos OI na ação operacional e execução das tarefas delegadas aos recursos humanos.

Por outro lado, constata-se como dificuldades sentidas pelos OI na implementação das respetivas competências as alterações constantes no sistema de informação que não respondem às especificidades dos grupos-alvos de intervenção, o grau de exigência na análise de candidatura, pagamentos e fecho (principalmente quando há TO com processos em simultâneo), a carga burocrática dos procedimentos e o perfil dos próprios técnicos (tendencialmente envelhecidos).

Organismos Intermédios e competências delegadas

Nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, as funções e tarefas de gestão das operações podem ser atribuídas, pelas AG, a entidades públicas ou privadas, quando seja reconhecido, de forma objetiva, que se encontram em condições para assumir e exercer as funções ou tarefas de gestão de forma mais eficaz do que as AG e quando se encontram dotadas das capacidades institucionais, técnicas e administrativas necessárias para exercerem essas responsabilidades de forma eficiente e profissional.

Compete às AG, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, propor a lista de OI, bem como os termos em que devem ser exercidas as funções ou tarefas de gestão que lhes sejam confiadas, ao órgão de coordenação técnica para efeitos de emissão do respetivo parecer e subsequente envio à CIC Portugal 2030 Permanente.

Neste contexto, a AG do PESSOAS propôs (até à data) a designação de 5 OI, abrangendo 13 TO da responsabilidade de 4 das UGP (tabela 24):

Unidade de Gestão de Projetos da Qualificação Inicial (UGP2)

- Instituto de Gestão Financeira da Educação

Unidade de Gestão de Projetos da Requalificação de Adultos (UGP3)

- Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional

Relatório Final

Unidade de Gestão de Projetos da Inclusão e Serviços (UGP4)

- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
- Instituto da Segurança Social

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

- Instituto do Emprego e da Formação Profissional
- Instituto da Segurança Social

As tarefas de gestão e obrigações a atribuir aos cinco OI, abrangem todo o ciclo de vida das operações apoiadas no âmbito das respetivas TO (seleção de candidaturas e análise de pedidos de pagamento de reembolso e de saldo final) (tabela 24).

Tabela 24 – Tipologia de competências delegadas

Tipologia de Competências Delegadas	ANQEP	CIG	IEFP	IGeFE	ISS
Aplicar a metodologia e os critérios de seleção das operações aprovadas pelo Comité de Acompanhamento do Programa;	X	X	X	X	X
Apreciar a elegibilidade e o mérito das candidaturas a financiamento pelo Programa;	X	X	X	X	X
Verificar se as operações a selecionar correspondem ao âmbito do fundo em causa;	X	X	X	X	X
Verificar se as operações a selecionar contribuem para os objetivos do Programa;	X	X	X	X	X
Verificar se as operações a selecionar têm enquadramento nas elegibilidades específicas do Programa, adequação técnica para prossecução dos objetivos e finalidades específicas visadas, demonstração objetiva da sua viabilidade e sustentabilidade económica e financeira;	X	X	X	X	X
Verificar a capacidade administrativa, financeira e operacional dos beneficiários antes da operação ser aprovada, quando aplicável;	X	X	X	X	X
Decidir sobre a aprovação das candidaturas a financiamento pelo Programa, aprovando as candidaturas que reúnam condições de elegibilidade e tenham mérito adequado para receber apoio financeiro;	X	X	X	X	X
Decidir sobre a alteração da decisão de aprovação, redução ou revogação dos apoios, bem como sobre a suspensão de pagamentos;	X	X	X	X	X
Formalizar, de forma fundamentada e após audição dos beneficiários, as decisões adotadas;	X	X	X	X	X
Verificar a realização efetiva dos produtos e serviços cofinanciados;	X	X	X	X	X
Verificar a obtenção dos resultados definidos aquando da aprovação e o pagamento da despesa declarada pelos beneficiários;	X	X	X	X	X
Verificar a conformidade da despesa declarada pelos beneficiários com a legislação aplicável, com o Programa e com as condições de apoio da operação, através da realização de verificações de gestão, administrativas e no local baseadas, nomeadamente, no risco;	X	X	X	X	X
Garantir verificações de gestão baseadas nos riscos e proporcionais aos riscos identificados <i>ex ante</i> , em linha com o modelo de risco estabelecido para o Programa.	X	X	X	X	X

Fontes: Acordos Escritos ANQEP, CIG, IEFP, IGeFE e ISS

Relatório Final

A designação, cumprindo com o disposto no n.º 5 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, é efetuada por acordos escritos a celebrar entre as partes e especificam, designadamente:

- Os objetivos, resultados e níveis de serviço a alcançar e que justificam a assunção das funções ou tarefas de gestão, incluindo os elementos referidos no n.º 2 do artigo 17.º do referido Decreto-Lei;
- A quantificação dos objetivos e indicadores de realização e resultado a alcançar pelas operações;
- A identificação da(s) TO, não sendo admissível a contratualização indexada a AAC ad hoc;
- O conteúdo e a periodicidade dos relatórios de execução das operações;
- A especificação das consequências de eventuais incumprimentos, incluindo as disposições destinadas a possibilitar a recuperação de montantes indevidamente pagos, podendo estes determinar a cessação do acordo escrito;
- As responsabilidades formalmente assumidas pelos OI, no cumprimento das normas e disposições aplicáveis;
- As verificações de acompanhamento, controlo e supervisão exercidas pela AG.

Com a celebração dos acordos escritos, os OI ficam ainda obrigados, nomeadamente, a:

- Implementar um sistema de gestão e controlo de acordo com modelo adotado pela AG;
- Colaborar com a AG na avaliação do risco de fraude;
- Cumprir a regulamentação específica aplicável, os regulamentos, e orientações técnicas dos órgãos de certificação e pagamento, as orientações técnicas do órgão de coordenação técnica, bem como as orientações e recomendações da AG;
- Verificar o cumprimento das regras europeias e nacionais, designadamente nos domínios da concorrência, contratação pública, conflitos de interesses, do ambiente e da igualdade de oportunidades nos termos do Manual de Procedimentos da AG;
- Submeter-se aos procedimentos de controlo e auditoria.

Relatório Final

Em termos internos, na orgânica das unidades do PESSOAS 2030, a relação com os OI é assegurada por três UT e quatro UGP, com as seguintes intervenções:

Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO)

- Elaboração, acompanhamento e atualização da proposta de Descrição de Sistemas de Gestão da AG e do Manual de Procedimentos da AG/OI;
- Monitorização da estratégia antifraude dos OI e em matéria de política de formação (inclui os colaboradores dos OI nas ações de formação estratégicas).

Unidade de Assuntos Jurídicos, Controlo e Contencioso (UAJCC)

- Controlo e acompanhamento da adequabilidade da pista de auditoria do Programa (AG e OI);
- Supervisão da pista de auditoria dos OI, garantindo o respetivo follow-up;
- Programação das verificações no local (AG e OI) e coordenação da sua execução;
- Coordenação da execução das verificações no local (AG e OI) em parceria com as UGP e respetivas unidades dos OI e realização do respetivo follow-up.

Unidade de Monitorização, Avaliação e Comunicação Estratégica (UMACE)

- Participação e contribuição para os mecanismos de acompanhamento e de monitorização da atividade dos OI, nomeadamente em termos de monitorização física comunicação e avaliação no âmbito das respetivas TO.

Por sua vez, o Manual de Procedimentos, identifica de forma clara as funções e os mecanismos de supervisão e obrigações das unidades internas e dos OI, assumindo mecanismos formais e informais de articulação em particular com as Unidades de Gestão de Projeto. É definido nomeadamente, que entre a AG e os OI se estabelecem, em paralelo, os normais e **quotidianos** canais de colaboração, bem como uma prática de trabalho colaborativo, ao nível dos temas abaixo indicados, que permitem à AG efetuar o acompanhamento da implementação das TO com intervenção de OI:

- Colaboração na preparação dos AAC;
- Preparação e apresentação conjunta das sessões de informação junto dos beneficiários;
- Preparação conjunta das FAQ (Frequently Asked Questions);
- Gestão conjunta das respostas a pedidos de esclarecimentos efetuados pelos beneficiários;
- Contributo dos OI para a parametrização do SI no que respeita às TO delegadas;

Relatório Final

- Inclusão dos recursos humanos dos OI nas ações de formação e capacitação programadas e promovidas pela AG, designadamente em matéria de Balcão dos Fundos e SI PESSOAS 2030³¹, bem como de prevenção da fraude.

Os mecanismos de articulação forma são estabelecidos através da atribuição de competências. No entanto, identificou-se uma forte articulação informal, por parte das UGP tendo em vista as questões operacionais. No trabalho de campo, foi possível constatar que não são identificadas barreiras ao nível da articulação e que o contacto entre OI e PESSOAS 2030/UGP é fácil e direto.

Adequação dos seus recursos face às competências delegadas

Da análise efetuada aos elementos recolhidos é possível sintetizar as seguintes constatações:

- Os OI são na generalidade estruturas com legado dos programas anteriores, já estavam constituídos e mantêm as funções. Exceção provocada pela extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) que transferem as suas áreas de intervenção para a AIMA (abordagens ainda por consolidar com entidades e Programas Regionais);
- Tendo em conta o legado e a manutenção da generalidade das funções delegadas, os OI apresentam estruturas consistentes de recursos humanos para responder às funções delegadas;
- Existem nos cinco OI designados 84 recursos imputados à Assistência Técnica (Dirigentes, Técnicos superiores e Assistentes Administrativos) (tabela 24) que de acordo com a interação com os OI, têm, na esmagadora maioria dos casos, um período longo de experiência em funções semelhantes, e áreas de competência adequadas às TO em causa;
- De notar, que para além da estrutura afeta às funções e imputada à AT, existe em cada um dos organismos, envolvimento a tempo parcial de outros recursos (particularmente dirigentes e unidades transversais);
- Uma análise mais quantitativa das questões operativas deve decorrer do inquérito.

Constrangimentos identificados

Ao nível dos constrangimentos para os OI que condicionam o desempenho das funções ou tarefas de gestão que lhes são atribuídas, o trabalho de campo permitiu identificar os seguintes:

- Perfil dos técnicos: técnicos têm já idades avançadas, desmotivação, perto do *burnout* e pouca valorização a nível salarial;
- Carga burocrática dos próprios procedimentos, com prazos exigentes, que se traduz na sobrecarga das equipas, e que pode levar a uma maior a probabilidade de erro;

³¹ Em matéria de Balcão dos Fundos e SI PESSOAS têm sido realizadas várias sessões de esclarecimento e formações relativas a cada fase do ciclo de vida das operações, totalizando-se 17 em 2024.

Relatório Final

- Grau de exigência na análise de candidaturas, pagamentos e fecho (principalmente sobretudo quando há mais do que uma tipologia de operações), as alterações decorrentes dos Quadros Comunitários e as mutuações constantes de sistemas de informação;
- Sistema de informação deve ser uma mais-valia para facilitar o trabalho, contudo as alterações constantes em quase todos os Quadros Comunitários dificultam bastante o trabalho dos técnicos. Atualmente o estado do SI gera insegurança na análise e obriga à criação de procedimentos-extra, e muitas das vezes não responde às especificidades dos grupos-alvos de intervenção.

Os OI têm um papel essencial devido ao conhecimento que possuem do setor e da estrutura do acompanhamento (certificam, propõem, acompanham a candidatura e o projeto, verificam no local) muito importante para este âmbito. Por forma a promover o seu papel – para que seja mais eficaz e mais comprometido com as suas responsabilidades – seria uma mais-valia que as orgânicas destes organismos permitissem ter uma estrutura segregada (p.ex. CIG, iniciativa interna).

Tabela 25 – RH por Organismo Intermédio

Organismo Intermédio	Prioridade de Intervenção	Objetivo Específico	Tipologia de Operação	RH alocados	UGP com quem articula por TO
Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I (ANQEP)	III. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer.	ESO4.7 Aprendizagem ao longo da vida	Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC (Centros Qualifica)	N.D.	UGP3
Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)	IV. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	ESO4.8 Inclusão ativa e empregabilidade	Formação de Públicos Estratégicos	10	UGP4
	V. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade	ESO4.11 Acesso a serviços de qualidade	Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e de violência de género		
			Respostas de acolhimento a vítimas de violência doméstica e de violência de género		
			Estruturas de atendimento e acompanhamento a vítimas de tráfico de seres humanos		
			Estruturas de acolhimento e proteção a vítimas de tráfico de seres humanos		
Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil (ONG) que atuam na área da igualdade e não discriminação					
Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP)	IV. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	ESO4.8 Inclusão ativa e empregabilidade	Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade	2 Serviços centrais + 19 das Direções Regionais (Norte, Centro e Alentejo)	UGP5
Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE.)	II. Mais e melhor qualificação inicial para crescer	ESO4.6 Acesso à educação e formação	Cursos profissionais	13	UGP2
	IV. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social	ESO4.8 Inclusão ativa e empregabilidade	Cursos de educação e formação de jovens (CEF)		

Relatório Final

Instituto da Segurança Social (ISS)	V. Mais e melhor acesso a serviços de qualidade	ESO4.11 Acesso a serviços de qualidade	Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)	39	UGP4 UGP 5
	VI. Combater a privação material	ESO4.13 Combate à privação material	Distribuição direta de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade e medidas de acompanhamento		
			Distribuição indireta de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade através da atribuição de cartões eletrónicos para a sua aquisição nos estabelecimentos comerciais aderentes		

Fontes: Acordos Escritos ANQEP, CIG, IEFP, iGeFE e ISS e Manual de Procedimentos (vs 08-09-2023)

Tabela 26 – Perfis de RH por Organismo Intermédio

Organismo Intermédio	Dirigentes	Técnicos Afetos à análise ao ciclo de vida das operações	Assistente Administrativo	Média de Anos em funções semelhantes	Áreas de Formação
Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género	2	7	1	N.D.	N.D.
Instituto do Emprego e da Formação Profissional	3	18	1	18 (entre 1 a 36anos)	Gestão, Economia, Administração Pública, Psicologia, Investigação Social e Direito
Instituto de Gestão Financeira da Educação	2	11	0	N.D.	N.D.
Instituto da Segurança Social		39	0	N.D.	N.D.
Total	7	75	2	-	--

N.D. – Não disponível.

Fonte: Recursos Humanos dos Organismos Intermédios, ficheiros disponibilizados pelo PESSOAS 2030 em agosto de 2024

Relatório Final

Das entrevistas realizadas às UGP, concluiu-se que:

- Todas as unidades entendem que os OI são pertinentes;
- As relações “quotidianas” são adequadas à boa operacionalização do programa;
- Não são identificadas falhas na qualidade dos recursos;
- Ainda não existe lastro para avaliar algumas das dimensões das funções delegadas.

Concluindo, os contratos de delegação de competências estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são os adequados para responder aos objetivos e metas do PESSOAS 2030 e suportam-se em OI com um longo legado em funções semelhantes e com maturidade organizacional, as evidências recolhidas demonstram que existe adequação dos seus recursos face às competências delegadas. Não obstante, os OI manifestaram receio de algum cansaço institucional dos recursos humanos afetos a estas funções, ligado à carga de trabalho e ao não reconhecimento de uma carreira específica, face aos restantes recursos das instituições, e constrangimentos associados ao sistema de informação.

Tabela 27 – Matriz indicadores e resposta/evidências (Q.A. 3.4)

Indicadores	Evidências
Tipologia de competências delegadas	Ver tabela 24
Tipologia de procedimentos de articulação entre as AG e os OI	<u>Articulação com as UGP</u> Ver tabela 24
Perfil de RH dos OI para o exercício dessas competências, (número, valências e competências)	Ver tabelas 24 e 25
Grau de adequação de procedimentos de articulação entre as AG e os OI nas fases relevantes do ciclo de vida dos projetos	<u>Parcialmente adequado</u> , trabalho realizado com as UGP responsáveis pelas TO com delegação em OI é suportado em grande parte em processos informais. Não obstante quer as estruturas dos OI quer as equipas das UGP sentirem que nesses moldes, o trabalho e as respostas produzem resultados eficazes.
Capacidade de resposta dos OI no pontual cumprimento das funções delegadas, em particular no que respeita à análise de candidaturas, pedidos de alteração e reembolso	<u>Adequado</u> , quer das entrevistas, quer nas respostas obtidas aos beneficiários através de inquérito (respostas de menor desempenho são residuais (<4%), é considerado que o desempenho dos OI é adequado para a concretização das políticas.
N.º de OI que recorrem à subcontratação externa para tarefas pontuais de apoio à execução das tarefas delegadas	<u>Sem informação detalhada</u> . No workshop os OI referiram cansaço institucional dos recursos humanos afetos, ligado à carga de trabalho e pressão na execução característica dos fundos comunitários vs não reconhecimento de carreira, face aos restantes recursos das instituições (sem a pressão característica).
N.º entidades que realizaram pedido de esclarecimento aos OI	O trabalho de campo não permitiu recolher evidências de forma sistémica a esta questão.
Grau de satisfação com os esclarecimentos obtidos	<u>Adequado</u> , as respostas válidas recolhidas no inquérito aos beneficiários (51% não sabe ou não responde), 87% apresenta níveis de satisfação elevados.

Relatório Final

Indicadores	Evidências
Tipologia de dificuldades sentidas pelos OI na implementação das respetivas competências	<p><u>Alterações constantes no sistema de informação</u>, que não respondem às especificidades dos grupos-alvos de intervenção.</p> <p><u>Grau de exigência na análise de candidatura, pagamentos e fecho principalmente quando há TO em simultâneo</u></p> <p><u>Carga burocrática dos próprios procedimentos</u></p> <p><u>Perfil dos próprios técnicos</u>, idades avançadas, deficit de competências, necessidade de atualização constante de competências para SI, desmotivação, perto do <i>burnout</i> e pouca valorização a nível salarial</p>

Q.A. 3.5 Os critérios de seleção das diversas tipologias de operação são pertinentes face aos diferentes perfis de ações elegíveis no âmbito das mesmas e cumprem com o seu propósito de avaliar o mérito das operações?

A definição dos critérios de seleção para cada uma das tipologias de operação foi um processo moroso, sobretudo na fase de arranque do programa, com a necessidade de forte articulação com a AD&C, numa perspetiva de definição de um conjunto de critérios de 1º nível comuns aos vários Programas do PT 2030, e com a Comissão Europeia, atendendo à necessidade da sua consulta e resposta aos seus contributos antes da submissão dos Critérios de Seleção para aprovação do Comité de Acompanhamento.

Constata-se preocupação por parte da AG em adequar os critérios de seleção às diferentes Tipologias de Operação sendo esse esforço particularmente destacado para as operações concorrenciais onde estes têm um papel decisivo na aprovação dos projetos, ainda que reconheçam que não é um exercício fácil, na medida em que são TO de natureza sobretudo imaterial e sem resultados imediatos onde é difícil ter indicadores de mérito e qualidade quantificados e objetivos.

Neste contexto, a existência de notas explicativas sobre a interpretação a dar a cada subcritério é indicada como fundamental para permitir uma melhor compreensão e clarificação da forma como se faz análise, sendo esta dimensão relevante quer para os beneficiários poderem preparar melhor candidaturas, como para os técnicos apreciarem o mérito dos projetos de forma mais uniforme, sendo reconhecida a necessidade de aprofundar este trabalho tanto dentro de cada uma das UGP como entre UGP.

De uma forma geral, os critérios de seleção são considerados adequados e cumprem o seu propósito de avaliar o mérito das operações, sendo as principais limitações apontadas relacionadas com a inexistência de um critério/subcritério que permita de alguma forma discriminar positivamente territórios onde a execução se sabe ser difícil, designadamente territórios de baixa densidade e territórios de forte concentração de vulnerabilidades a abranger.

No atual período de programação existiu uma alteração no processo de definição dos Critérios de Seleção, por um lado, de acordo com a regulamentação comunitária existe uma obrigação de apresentação à Comissão da metodologia e dos critérios utilizados na seleção das operações, pelo menos 15 dias úteis antes de serem apresentados ao Comité de Acompanhamento³² e, por outro, existiu a nível nacional um processo articulado e coordenado pela AD&C de definição de um conjunto de indicadores de 1º nível comuns a todos os Programas., que depois são densificados nos critérios de seleção de 2º nível definidos pela AG e que são apresentados à Comissão e aprovados pelo Comité de Seleção, e posteriormente são plasmados nas Grelhas de Análise constante dos AAC.

³² Cf. artigo 40º, nº 2, alíneas a) do REGULAMENTO (UE) 2021/1060 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de junho de 2021.

Tabela 28 – Critérios de 1º Nível (comuns a todos os Programas)

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

Adequação dos critérios de seleção para a seleção das candidaturas que potencialmente mais contribuem para os objetivos estratégicos e operacionais do PESSOAS 2030

O Programa contempla um conjunto de medidas não concorrenciais que se dirigem a um beneficiário único responsável pela execução da respetiva política pública, onde apesar de ser obrigatório e de estarem definidos critérios de seleção estes foram ajustados nomeadamente em termos de Grelha de Análise e níveis de pontuação do mérito, possam ser cumpridos pelas entidades. A informação recolhida e analisada não indicou problemas de adequação dos Critérios definidos, sendo evidenciado que por norma existe uma ligação muito direta para moldar o modelo de financiamento, cujo *know-how* está do lado dos fundos, e o desenho da própria política pública pelas entidades competentes. Adicionalmente da parte da AG do Programa existe também um sentimento de “menor” responsabilidade pela qualidade deste tipo de operações, na medida em que são executados por um organismo público responsável por essa política, que deverá controlar a qualidade dos apoios que concede.

No caso das medidas, denominadas de concorrenciais, é reconhecido que os critérios de seleção assumem uma maior relevância na medida em que determinam a aprovação ou não de uma operação e pretendem que as operações aprovadas sejam aquelas que apresentam uma maior qualidade e maior potencial de vir a contribuir para os objetivos do Programa. Dada a natureza imaterial dos apoios concedidos e o caráter não imediato dos resultados é reconhecida uma dificuldade acrescida na identificação de critérios que para cada uma das TO permitam objetivamente aferir a qualidade de um projeto.

Ficou evidente no processo de auscultação realizado que existe uma preocupação e um esforço para que os critérios de seleção de 2º nível (que são aprovados pelo Comité de Acompanhamento e alvo de comunicação à Comissão Europeia) e as Grelhas de Análise que constam dos Avisos de Abertura de Candidatura sejam ajustados às especificidades de cada Tipologia de Operação e que permitam a seleção

[Relatório Final](#)

de projetos adequados tendo em consideração quer os objetivos específicos dessa TO quer do Programa como um todo.

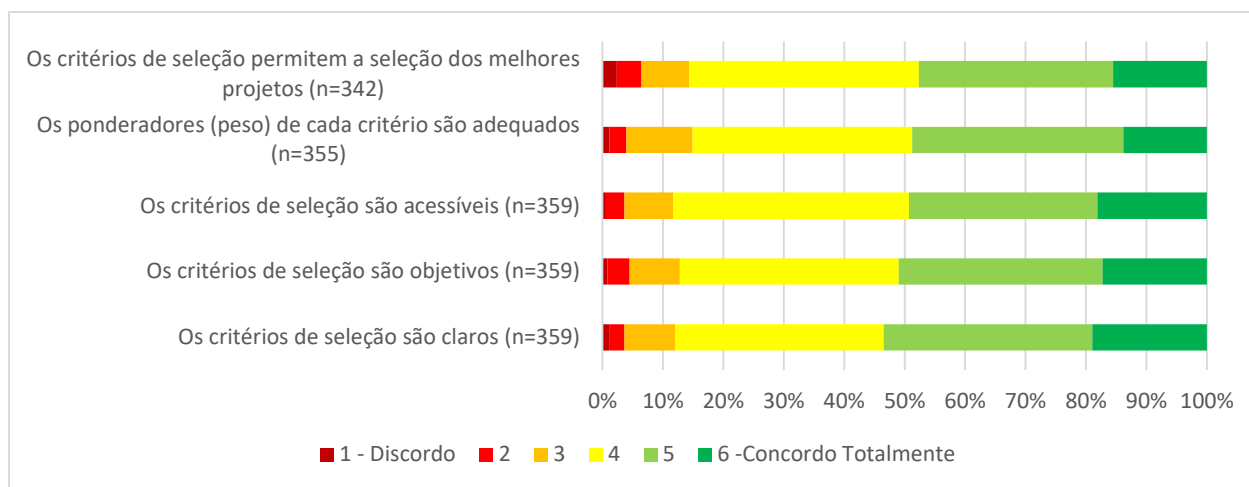
A este respeito refira-se que um dos principais comentários elaborados pela Comissão³³ relativamente aos Critérios de seleção se prendeu com a aferição do contributo das operações para os princípios horizontais, como a igualdade de género, a igualdade de oportunidades e não discriminação, a acessibilidade para as pessoas com deficiência e o desenvolvimento sustentável, sendo uma área onde a AG indicou alguma dificuldade na concretização deste tipo de indicadores, encontrando-se a ser elaborado um estudo³⁴ tendo em vista suportar uma maior adequação deste tipo de critérios às especificidades de cada TO.

De uma forma global, os interlocutores auscultados consideram os critérios de seleção adequados, ainda que alguns mencionem que nem sempre atendem às especificidades dos territórios, sobretudo os menos povoados, acabando por favorecer a aprovação de operações nas zonas mais povoadas onde é mais fácil executar projetos com as condições desenhadas, o que não significa que sejam as zonas onde essas operações são mais necessárias. Esta observação foi corroborada pelos representantes das entidades no *workshop* realizado, tendo sido mencionado que as especificidades dos territórios e a sua diversidade justificava uma discriminação positiva em sede de critérios de seleção, porque os atuais critérios de seleção penalizam as condições de execução mais difíceis, que são também frequentemente as mais pertinentes, designadamente territórios de baixa densidade e territórios de forte concentração de vulnerabilidades a abranger. Os beneficiários inquiridos também indicam níveis moderados de adequação dos critérios de seleção (médias entre 4,05 e 4,9 numa escala de 1 a 6), sendo que mais de metade dos respondentes consideram os critérios claros, objetivos e acessíveis. Ainda assim, alguns beneficiários justificam a menor adequação com dimensões relacionados com a subjetividade e falta de clareza, sobretudo dos critérios qualitativos, existindo uma dificuldade em responder a esses subcritérios e uma perceção de interpretações e valorização diferenciadas por parte dos técnicos. Existem igualmente referências, à não contemplação das especificidades das entidades e dos contextos nos quais estão inseridas na avaliação das candidaturas.

³³ Cf. Pronuncia-criterios-consulta-escrita_setembro2023.pdf

³⁴ Estudo sobre formas de integração dos Princípios Horizontais na Implementação do PESSOAS 2030, em elaboração pelo Centro de Estudos Sociais

Gráfico 27 – Grau de concordância com as seguintes afirmações relativamente aos critérios de seleção da tipologia de intervenção a que concorreu (Escala 1 – Discordo a 6 – Concordo Totalmente)



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Tabela 29 – Grau de concordância com as seguintes afirmações relativamente aos critérios de seleção (Escala de 1 a 6, em que 1 significa “Discordo totalmente” e 6 “Concordo totalmente”)

	Capacitação parceiros CPCS e CNES	Centros Qualifica	Cursos Profissionais	FMC	TEIP	Vítimas de tráfico e violência	Total
	n=9	n=36	n=163	n=109	n=20	n=19	n=361
Os critérios de seleção são claros	4,44	4,53	4,57	4,56	4,90	4,26	4,56
Os critérios de seleção são acessíveis	4,33	4,33	4,42	4,53	4,40	4,85	4,21
Os critérios de seleção são objetivos	4,44	4,47	4,56	4,42	4,85	4,21	4,50
Os ponderadores (peso) de cada critério são adequados	4,44	4,23	4,47	4,43	4,84	4,05	4,43
Os critérios de seleção permitem a seleção dos melhores projetos	4,33	4,28	4,45	4,39	4,65	4,22	4,40

Legenda: Grau de concordância Baixo Médio Alto

Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Aplicação uniforme e clareza dos critérios de seleção e as grelhas de análise adotados para a apreciação e hierarquização das candidaturas

O racional que preside à elaboração dos critérios de seleção, conduziu, na perspetiva de alguns dos interlocutores auscultados, a que exista uma complexificação da compreensão e da forma de cálculo de alguns critérios, com uma densificação nos subcritérios. Por exemplo, nas TO Cursos Profissionais e CET o subcritério “1.2. Contributo da operação para os indicadores de realização e resultado comuns e específicos do Programa para os quais foi definida uma meta” tem de ter uma pontuação mínima de 3 pontos (Suficiente) para que a operação possa ser aceite, caso contrário, automaticamente a operação é

Relatório Final

reprovada, e a grelha de análise relativa a este subcritério não se tem revelado de fácil compreensão, quer para as entidades beneficiárias, quer para os técnicos, existindo uma necessidade de clarificação e eventual ajustamento na forma como está escrita.

É também referido que dada a natureza das operações apoiadas pelo PESSOAS 2030 é muito difícil ter critérios de seleção quantificáveis de forma objetiva, estando a análise de mérito em muitos casos dependente da subjetividade de cada técnico, a qual foi reconhecida pelos próprios no *workshop* realizado. De forma a minimizar esta situação existe por parte dos dirigentes das Unidades de Gestão Operacional uma preocupação em reunir as equipas, criar notas explicativas e outros instrumentos que contribuam para uma maior uniformização das análises.

Ainda assim é reconhecido que existe ainda um trabalho a aprofundar neste âmbito, ao nível de cada UGP, e também entre UGP, sendo indicado que não existiu até ao momento, a um nível mais formal uma articulação e tentativa de uniformização de procedimentos e interpretações entre as diferentes UGP, sobretudo em critérios transversais e comuns a várias TO.

Este trabalho de clarificação de interpretações, nomeadamente através de notas explicativas de aplicação das grelhas, e uniformização, intra UGP e inter UGP; é considerado importante, não só para melhorar a eficiência e eficácia do trabalho dos técnicos, como para evitar que candidaturas da mesma entidade atribuídas a técnicos diferentes, ou a várias UGP tenham análises dissonantes para o mesmo subcritério. Por parte da Unidade de Coordenação também existe esta preocupação, sendo sinalizada uma necessidade de existência de notas explicativas de apoio à aplicação das grelhas de análise para as diferentes TO, sobretudo as concorrenciais. Em paralelo também foi indicado que a UCDO poderia ter uma participação mais ativa no processo interno de definição dos critérios de seleção e grelhas de análise, até pelo seu papel de coordenação e uniformização.

Na perceção de alguns dirigentes auscultados os critérios de seleção e a sua densificação nas grelhas de análise constantes nos AAC são de difícil compreensão e cálculo por parte das entidades beneficiárias, dificultando o processo de elaboração das candidaturas e de acesso de novos beneficiários ao Programa. Esta complexidade e dificuldade de interpretação foi também indicada nos *workshops* com representantes de entidades beneficiárias públicas e privadas.

Incorporação de recomendações e/ou lições da experiência passada aproveitadas para a definição de novos critérios

Na incorporação da experiência do passado na definição dos critérios de seleção é valorizado o processo, conduzido pela AD&C, de harmonização entre os vários Programas a nível nacional, numa tentativa de cada vez mais existir uma linguagem comum entre os vários fundos e programas. Ainda que tenha sido um processo moroso e nem sempre fácil é positiva a existência de um conjunto de critérios comuns a todos os programas, que depois são densificados em subcritérios, que são analisados também pela Comissão e aprovados pelo Comité de Acompanhamento, existindo posteriormente alguma capacidade da AG para a definição das grelhas de análise em sede de AAC.

Ao nível do próprio Programa a definição dos critérios de seleção nas tipologias de continuidade teve uma preocupação de não interrupção, mobilizando, com as alterações necessárias, sempre que possível e adequado, os critérios do anterior período de programação. Adicionalmente, a responsabilidade pela

Relatório Final

elaboração dos Critérios de Seleção e Grelhas de Análise de cada TO foi atribuída à respetiva UGP, numa perspetiva de que são as UGP que detém mais conhecimento técnico sobre cada TO, com as articulações necessárias com outras unidades nomeadamente a UMACE e a UCDO e envolvendo, sempre que aplicável e/ou necessário, os organismos responsáveis pelas respetivas políticas públicas financiadas (p.ex. IEFP, ISS, ANQEP, CIG, INR, FCT).

Outra experiência do passado que de uma alguma forma procuram incorporar tem a ver com as especificações dos próprios critérios e informação disponibilizada aos beneficiários, que resulta da experiência do POCH (que tinha critérios e grelhas de análise mais detalhadas que eram disponibilizadas aos beneficiários, enquanto no POISE os critérios e grelhas públicos eram menos detalhados), facilitando desta forma o entendimento comum sobre os critérios de seleção e a análise de mérito.

Tabela 30 – Matriz indicadores e resposta/ evidências (Q.A. 3.5)

Indicadores	Evidências
Criação das condições necessárias para apoiar intervenções que contribuam para os objetivos e metas	Os procedimentos adotados para a definição e aplicação dos critérios de seleção procuram potenciar as aprovações de projetos que contribuem para os objetivos e metas do Programa Necessidade de maior amadurecimento e uniformização na interpretação de alguns critérios e das grelhas de análise
Grau de contributo dos projetos aprovados para as prioridades estratégicas do Programa	A informação disponibilizada não permitiu aferir o contributo dos projetos aprovados para as prioridades estratégicas do Programa
% de potenciais beneficiários que consideram que os critérios de seleção são claros e acessíveis	53,5% dos beneficiários inquiridos considera que os critérios de seleção são claros (pontuação 5 e 6) (cf. gráfico 27) 51,0% dos beneficiários inquiridos considera que os critérios de seleção são acessíveis (pontuação 5 e 6) (cf. gráfico 27)
Grau de adequação dos critérios de seleção aos objetivos e metas definidas para cada Tipologia de Operação e aos objetivos específicos do Programa	47,7% dos beneficiários inquiridos considera que os critérios de seleção permitem a seleção dos melhores projetos (pontuação 5 e 6) (cf. gráfico 27)
Grau de adequação das grelhas de análise	Beneficiários indicam níveis médios de adequação de 4,4 (ver tabela 11)
Tipologia de critérios e subcritérios de apreciação e respetivos ponderadores	Critérios de 1ª Nível 1. Adequação à Estratégia 2. Impacto 3. Capacidade de Execução 4. Qualidade Estes critérios e os respetivos ponderadores são detalhados por TO nos Critérios de Seleção aprovados nos Comité de Acompanhamento e especificados ainda mais nas Grelhas de Análise constantes nos AAC
Clareza dos critérios e subcritérios de apreciação	49,3% dos beneficiários inquiridos considera que os critérios de seleção são objetivos (pontuação 5 e 6) (cf. gráfico 27)
Adequação dos ponderadores de cada critério/subcritério	48,7% dos beneficiários inquiridos considera que os ponderadores (peso) de cada critério são adequados (pontuação 5 e 6) (cf. gráfico 27)

Q.A. 3.6 A adoção de metodologia de custos simplificados nas tipologias de intervenção que assumem essa opção é pertinente e contribui para a eficiência do PESSOAS 2030?

A adoção de custos simplificados nas TO que assumem essa opção é pertinente e tudo indica que irá contribuir para a eficiência do PESSOAS 2030, no entanto é necessário acautelar as fraquezas e ameaças identificadas. Nesta fase do Programa, ainda são poucas as tipologias de operação com metodologias de custos simplificados que se encontram em fase de pedidos de pagamento pelo que ainda não é possível uma análise detalhada da sua aplicação.

O Programa PESSOAS 2030 é um dos Programas que tem mais TO com a utilização de custos simplificados, sendo que, em setembro de 2024, 45,5%³⁵ do montante total do financiamento (nacional e da União Europeia) estava alocado a reembolsos na modalidade de em custos simplificados relativos à aplicação do artigo. 94 do Regulamento Disposições Comuns 2021-2027 (RDC) (Opções de Custos Simplificados (OCS) de nível superior).

As entidades beneficiárias inquiridas fazem uma avaliação positiva da adoção de custos simplificados e do seu contributo para a simplificação, foco nos resultados e celeridade dos procedimentos ainda que também assinalem algumas fragilidades, relacionadas sobretudo com os montantes considerados e o seu potencial desajustamento (insuficiência face à natureza dos projetos).

O PESSOAS 2030 fez um grande investimento na adoção de metodologias de custos simplificados, sendo um dos Programas com mais TO a utilizar estas metodologias, sendo que em alguns casos, como na TO Cursos Profissionais, estas já apresentam um elevado histórico de aplicação.

O Manual de Procedimentos (p. 89) refere que a aplicação de uma modalidade de custos simplificados pode ocorrer por uma de três vias:

- a) A AG definiu uma metodologia de custos simplificados a aplicar à TO, nos termos do artigo 94.º do RDC, que consta do texto programático do PESSOAS 2030;
- b) A AG definiu uma metodologia de custos simplificados a aplicar à TO, nos termos do artigo 53.º do RDC, que não consta do texto programático do PESSOAS 2030, mas é aplicada na relação entre a AG e os beneficiários, sendo divulgada aos beneficiários em sede de AAC;
- c) A AG define e divulga a metodologia a aplicar às candidaturas com um custo total não superior a 200.000 euros apresentadas no âmbito das TO em que não exista uma metodologia de custos simplificados definida nos termos previstos nas duas alíneas anteriores ou, existindo, não cobre a totalidade dos custos elegíveis da operação, não permitindo assegurar o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 53.º do RDC.

No Texto Programático da reprogramação de julho de 2024 surgem 10 TO com custos simplificados, todas com a utilização da modalidade de custos unitários. A estas acresce a TO Modelo de Apoio à Vida Ativa Independente (MAVI), cuja metodologia (custos unitários) já foi aprovada pela CIC e será integrada no

³⁵ Esse valor sobre para 46,6% aprovado em programação e reprogramação, dados de 21. 10.2024 Fonte: AD&C.

Relatório Final

texto do Programa na próxima reprogramação e a TO Apoio técnico e financeiro a organizações da sociedade civil (ONG) que atuam na área da igualdade e não discriminação que já tem metodologia de montante fixo aprovada pela CD.

Tabela 31 – Tipologias de Operação com opções de custos simplificados no Texto do Programa

TO	Tipo de OCS	Categorias de custos abrangem a totalidade das despesas elegíveis	Montante total (nacional e da União) esperado do reembolso pela Comissão nesta base
Ações do Mercado Social de Emprego/Contratos Emprego-Inserção+ (CEI+)	Custo unitário	Sim	123.529.412,00
Cursos Aprendizagem	Custo unitário	Sim	294.117.647,06
Cursos Educação e Formação de Jovens	Custo unitário	Não	39.154.447,00
Cursos Profissionais	Custo unitário	Não	985.298.823,00
Estágios			
(DI 134) Medidas destinadas a melhorar o acesso ao emprego	Custo unitário	Sim	77.647.059,00
(DI 136) Apoio específico ao emprego dos jovens e à sua integração socioeconómica	Custo unitário	Sim	628.235.294,00
Formações Modulares	Custo unitário	Não	199.500.000,21
Qualificação de pessoas com deficiência e ou incapacidade	Custo unitário	Não	97.390.588,00
TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária	Custo unitário	Sim	152.989.521,18
Recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades (PRA)	Custo unitário	Não	271.784.705,88
Vida Ativa	Custo Unitário	Sim	167.647.059,00
		Total	3.037.294.556,00

Fonte: elaboração própria a partir do Texto Programático PESSOAS 2030 – Reprogramação de 11 de julho de 2024 disponível em: <https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2024/07/sfc2021-PRG-2021PT05SFPR001-3.0-Reprogramacao-2024.pdf>

Destas dez tipologias, seis TO - Ações do Mercado Social de Emprego/Contratos Emprego-Inserção+ (CEI+), Cursos Aprendizagem, Estágios (DI 134) Medidas destinadas a melhorar o acesso ao emprego, Estágios (DI 136) Apoio específico ao emprego dos jovens e à sua integração socioeconómica, TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e Vida Ativa - possuem a totalidade das despesas elegíveis em custos simplificados. Tendo em atenção que as expectativas de reembolso (quer nacional, quer da UE) com custos simplificados são mais de 3037 milhões de euros só nestas TO, e uma vez que o Programa possui um total de financiamento de 6 682 milhões de euros³⁶ (total da contribuição UE e nacional), espera-se que mais de 45,5% do financiamento do programa seja pago em custos simplificados, uma vez que a este montante acrescem montantes relativos a TO com taxas fixas.

³⁶ Texto Programático PESSOAS 2030 – Reprogramação de 11 de julho de 2024 disponível em: <https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2024/07/sfc2021-PRG-2021PT05SFPR001-3.0-Reprogramacao-2024.pdf>

Relatório Final

A metodologia de custos simplificados na modalidade de taxa fixa é aplicada a 12 TO, nos termos do artigo 53.º do RDC, que não consta do texto programático do PESSOAS 2030, mas é divulgada aos beneficiários em sede de AAC.

Tabela 32 –Tipologias de Operação com opções de custos simplificados nos termos do artigo 53.º do RDC

TO*	Tipo de OCS	Enquadramento
Respostas de acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica e violência de género	Taxa fixa de 40 % dos custos elegíveis diretos com pessoal para cobrir os restantes custos elegíveis de cada operação	Alínea d) do n.º 1 do Artigo 53.º e Artigo 56 (1) do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 Alínea e) do n.º 3 do Artigo 53.º do e do Conselho de 24 de junho de 2021
Estruturas de atendimento, acompanhamento e apoio especializado a vítimas de violência doméstica e violência de género		
Estruturas de acolhimento e proteção a vítimas de tráfico de seres humanos		
Estruturas de atendimento e acompanhamento a vítimas de tráfico de seres humanos		
Cursos de Especialização Tecnológica (CET)		
Cursos Profissionais		
Aprendizagem de língua portuguesa por cidadãos estrangeiros		
Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) (Modalidade de candidatura individual)		
Centros especializados em qualificação de adultos e processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências— Centros Qualifica	Taxa fixa de 15% dos custos diretos elegíveis com pessoal para cobrir os custos indiretos de uma operação	Alínea b) do artigo 54.º,) do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021
Formação contínua de docentes, formadores e outros agentes de educação e profissionais do sistema		
Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS)	Taxa fixa de 20% dos custos diretos elegíveis com pessoal para cobrir os custos indiretos de uma operação	Alínea d) do n.º 1 do Artigo 53.º e Artigo 56 (1) do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 Alínea e) do n.º 3 do Artigo 53.º do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021

TO*	Tipo de OCS	Enquadramento
Distribuição direta de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade e medidas de acompanhamento	As despesas de natureza administrativa, de transporte e de armazenamento financiadas a uma taxa fixa de 7% do valor de aquisição dos géneros alimentares e/ou dos bens de primeira necessidade: a) Taxa fixa de 6 % atribuída ao polo de receção/entidade coordenadora da parceria, b) Uma taxa fixa de 1 % atribuída às entidades mediadoras, sendo o montante a receber por cada entidade proporcional ao valor de aquisição dos produtos que distribui.	Alíneas c) e e) do Artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/1057 Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021

Fonte: Avisos de Abertura de Candidaturas das TO até 25 de outubro de 2024

Nota: * Após a data de corte, foram aprovadas: TO “Apoyo técnico e financeiro a organizações da sociedade civil (ONG) que atuam na área da igualdade e não discriminação” a modalidade de montante(s) fixo(s) estabelecido(s) via Projeto de Orçamento (Artigo 53.º (1c) do Regulamento (UE) 2021/1060 de 24 de junho de 2021 Artigo 53.º (3b) do Regulamento (UE) 2021/1060 de 24 de junho de 2021); e TO “Distribuição indireta de géneros alimentares e/ou de bens de primeira necessidade através da atribuição de cartões eletrónicos para a sua aquisição nos estabelecimentos comerciais aderentes” as despesas de natureza administrativa, de transporte e de armazenamento financiadas a uma taxa fixa de 7% do valor de aquisição dos géneros alimentares e/ou dos bens de primeira necessidade: a) taxa fixa de 6 % atribuída ao polo de receção/entidade coordenadora da parceria; b) uma taxa fixa de 1 % atribuída às entidades mediadoras, sendo o montante a receber por cada entidade proporcional ao valor de aquisição dos produtos que distribui (Artigo 53.º (1c) do Regulamento (UE) 2021/1060 de 24 de junho de 2021 Artigo 53.º (3b) do Regulamento (UE) 2021/1060 de 24 de junho de 2021).

Nas TO com custos simplificados observa-se assim a prevalência de um financiamento misto com categorias de despesa em custos simplificados e outras em custos reais, existindo uma preocupação da AG continuar a ter controlo nas TO e categorias de despesas onde existe um maior risco.

Neste momento da avaliação ainda existem poucas operações com custos simplificados que estão em fase de pedido de pagamento, pelo que não é possível aferir da sua contribuição para a eficiência do Programa. No entanto, com base no trabalho de campo realizado construiu-se uma análise SWOT onde são apresentadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da utilização da metodologia de custos simplificados.

Tabela 33 – Análise SWOT

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • Potencial de desburocratização/simplificação e redução da carga administrativa (ex. na submissão e análise de pedidos de pagamento), o que permite uma maior rapidez na análise e no reembolso das entidades beneficiárias • Maior previsibilidade de calendários e de fluxos de tesouraria e de trabalho o que pode contribuir para a organização interna e alocação de cargas de trabalho dos técnicos • Diminuição das margens de erro • Maior prevenção da fraude • Facilita a gestão de tesouraria das entidades beneficiárias- Lógica de previsibilidade associada aos fluxos de tesouraria • Não verificação dos procedimentos de contratação pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de preparação/aprovação das metodologias que podem levar dois anos a serem aprovadas • Montantes calculados no momento da abertura dos concursos, que apesar de existirem os fatores de atualização, como o Índice de Apoios Sociais (IAS) e o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), dão origem a irracionalidades: os valores podem não ser atualizados ao longo da duração dos projetos e as entidades ficam dependentes do valor pelo qual o concurso foi aberto. • A construção das metodologias com base no histórico (principalmente em contextos diferentes) não significa necessariamente que o custo seja justo, equitativo e verificável, pois se se tiverem verificado cortes na despesa dos beneficiários, o valor do custo pode não ser efetivamente o valor real. • Capacidade e fiabilidade do SI para analisar os pedidos de pagamento dos custos simplificados
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Estímulo à participação de novas entidades • Alargamento dos custos simplificados constantes da Regulamentação comunitárias e de boas práticas de outros programas nacionais e europeus. • Orientações da Comissão europeia para uma mudança de paradigma de uma lógica de execução financeira para uma lógica de resultados- Foco nos resultados em vez do foco nas conformidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação e aprovação das metodologias – grande escrutínio da Inspeção Geral das Finanças (IGF) com elevada carga burocrática • Potencial de retração da inovação por parte dos beneficiários com receio de não atingirem os resultados e/ou pelo dimensionamento dos projetos aos montantes disponíveis. • Interpretação a ser efetuada pelos dispositivos de auditoria e controlo e das evidencias para controlo a serem solicitadas. • A criação das metodologias pode implicar o desenvolvimento de indicadores que complexificam a ação, tornando a confirmação de resultados complexa e burocrática. • Resistência à necessidade de mudança de paradigma • Complexificação pela forma como os custos simplificados são integrados nos reports de execução de despesa e nas amostras para verificação. • Relação com a contratação pública: com a aplicação dos custos simplificados não se analisa a contratação pública, no entanto, começa a existir um entendimento de que é relevante analisar se o processo que gera o resultado é ilegal

Visão dos beneficiários sobre a adoção de OCS

No quadro da aplicação prática e OCS 86% dos beneficiários inquiridos afirmam que o financiamento da(s) operação(ões) aprovada(s) inclui metodologias de custos simplificados. A avaliação da adequação de OCS é moderadamente positiva para os vários elementos considerados (com valores médio entre 4,75 e 4,31).

Gráfico 28 – Adoção de metodologias de custos simplificados (custos, unitários, taxas fixas, ou montantes fixos) nas Operações aprovadas

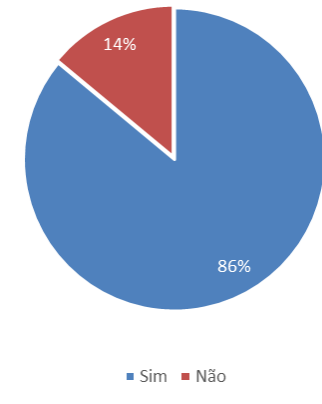
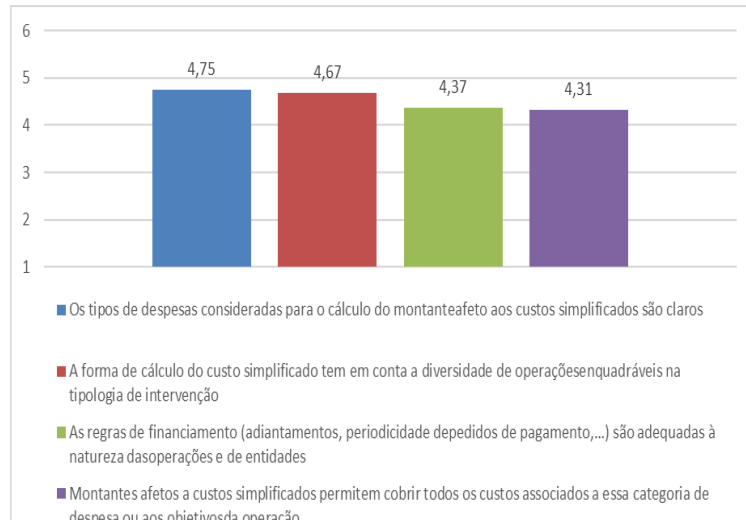


Gráfico 29 – Avaliação dos beneficiários face a elementos das metodologias de custos simplificados

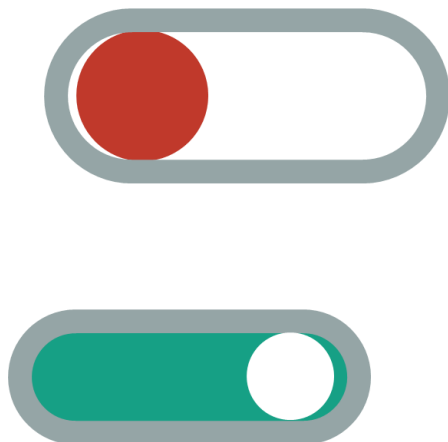


Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

A figura seguinte sintetiza os principais motivos de desadequação da adoção de custos simplificados identificados pelos beneficiários inquiridos.

Figura 8 – Motivos de desadequação das metodologias de custos simplificados

Dificuldades



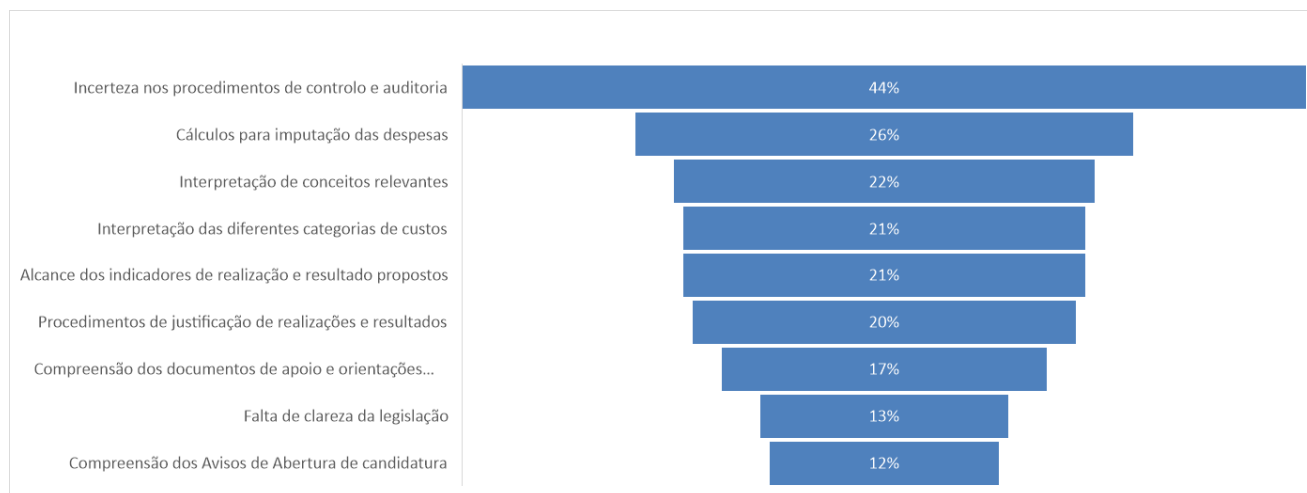
- Dificuldade em interpretar o que são despesas elegíveis
- Os tipos de despesas consideradas para o cálculo do montante afeto aos custos simplificados deviam ser mais claros
- O valor do OCS não é suficiente para cobrir todas as despesas inerentes ao projeto.
- As tabelas de custos unitários não refletem os Contrato Coletivo de Trabalho, deviam estar indexadas ao mesmo e à taxa de inflação
- A taxa fixa de 40 % dos custos elegíveis diretos com pessoal para cobrir os restantes custos elegíveis de cada operação não é suficiente para cobrir o volume e variedade de encargos.
- Os custos máximos elegíveis com encargos com este pessoal não permitem cobrir, em custos diretos, a totalidade de encargos da entidade beneficiária com esses elementos/recursos humanos.
- Os valores relativos aos custos unitários deveriam ser atualizados anualmente,
- Os adiantamentos deveriam ser mais céleres
- O adiantamento é insuficiente face às necessidades para executar o projeto.
- Periodicidade dos pagamentos é inadequada.
- Não entendimento da diferenciação da fórmula de cálculo entre a TO PLA e TO FMC
- Corte no financiamento por desistência de alunos ou para turmas com menos de 20 alunos é injusto o, principalmente nas escolas localizadas em territórios de baixa densidade.

Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Relatório Final

Nas dificuldades sentidas na aplicação de metodologias de custos simplificados os beneficiários inquiridos destacam, sobretudo, as incertezas nos procedimentos de controlo e auditoria (44% dos inquiridos), sendo a falta de clareza da legislação e a compreensão dos AAC as dimensões menos assinaladas (13% e 12%, respetivamente).

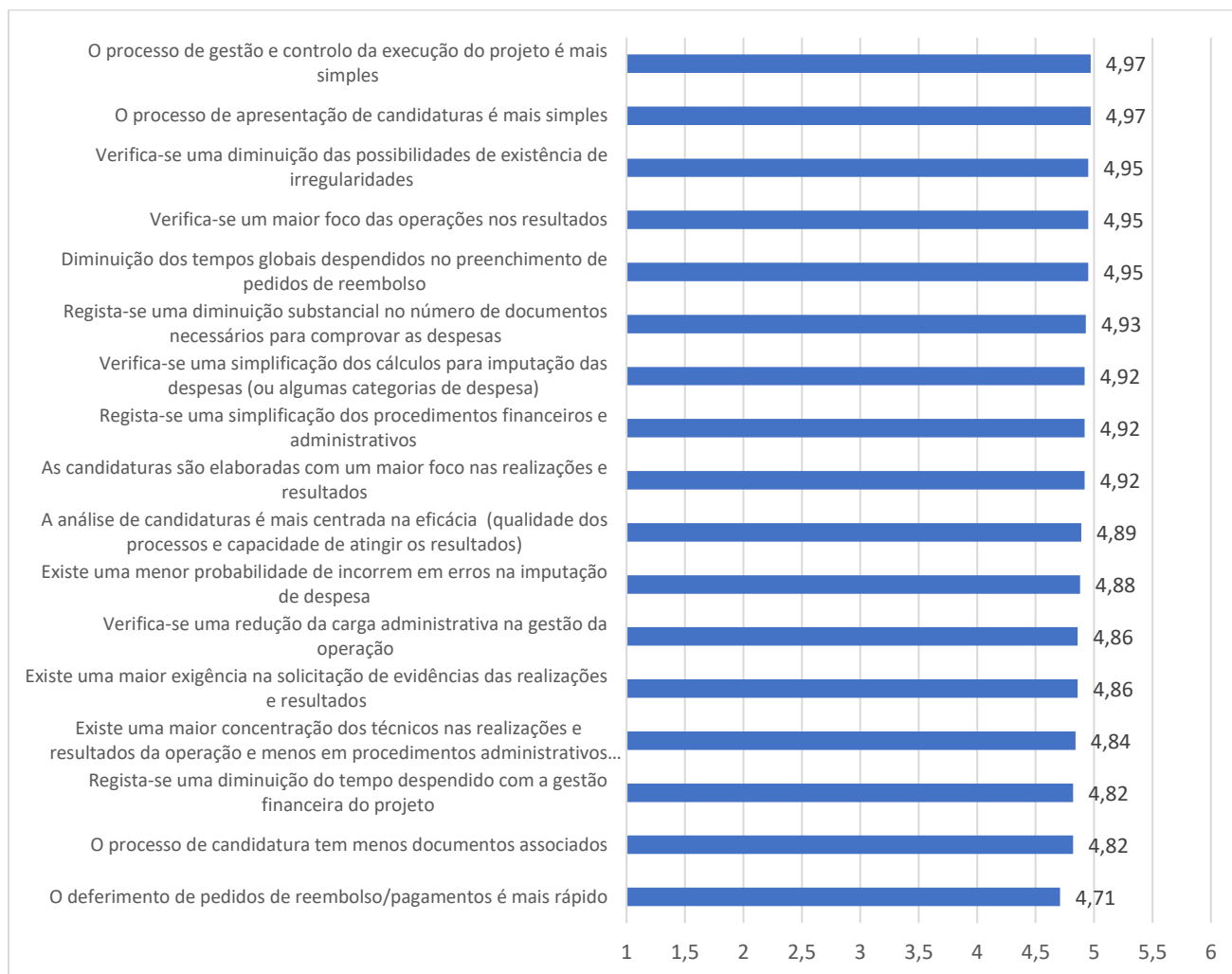
Gráfico 30 – Principais dificuldades sentidas na aplicação da metodologia de custos simplificados, sentidas pelos beneficiários



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

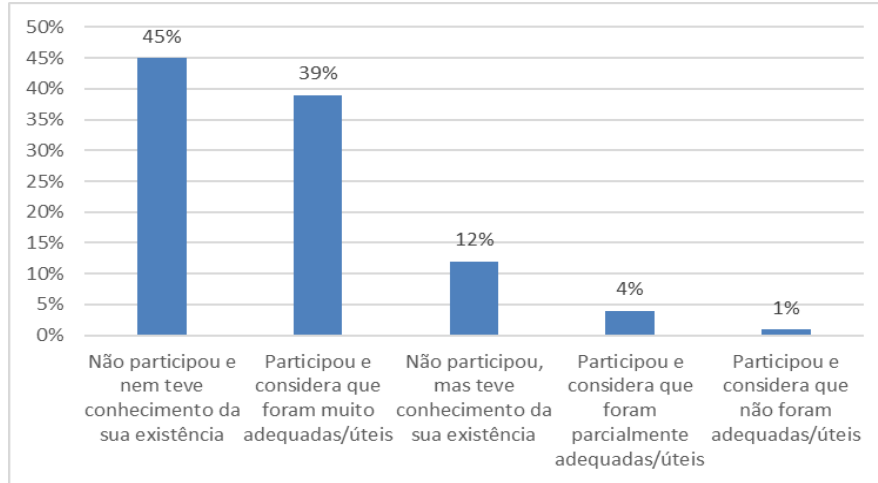
Comparando o financiamento em custos simplificados com o financiamento de operações semelhantes em “custos reais”, as entidades beneficiárias inquiridas consideram que os custos simplificados tendem a contribuir para dimensões como a simplificação, o foco nos resultados e uma maior celeridade de procedimentos, conforme se constata da leitura do Gráfico seguinte, onde se registam níveis médios de concordância com as afirmações efetuadas entre 4,71 e 4,97.

Gráfico 31 – Grau de concordância com cada uma das afirmações de comparação entre o financiamento em custos simplificados e em custos reais



A maioria dos beneficiários inquiridos não participou em ações de formação sobre custos simplificados (57%), sendo que entre os que participaram existe uma avaliação bastante positiva da adequação das ações, com apenas 10% dos que participaram a considerar que foram parcialmente adequadas/úteis ou desadequadas.

Gráfico 32 – Participação em ações de informação /formação sobre custos simplificados

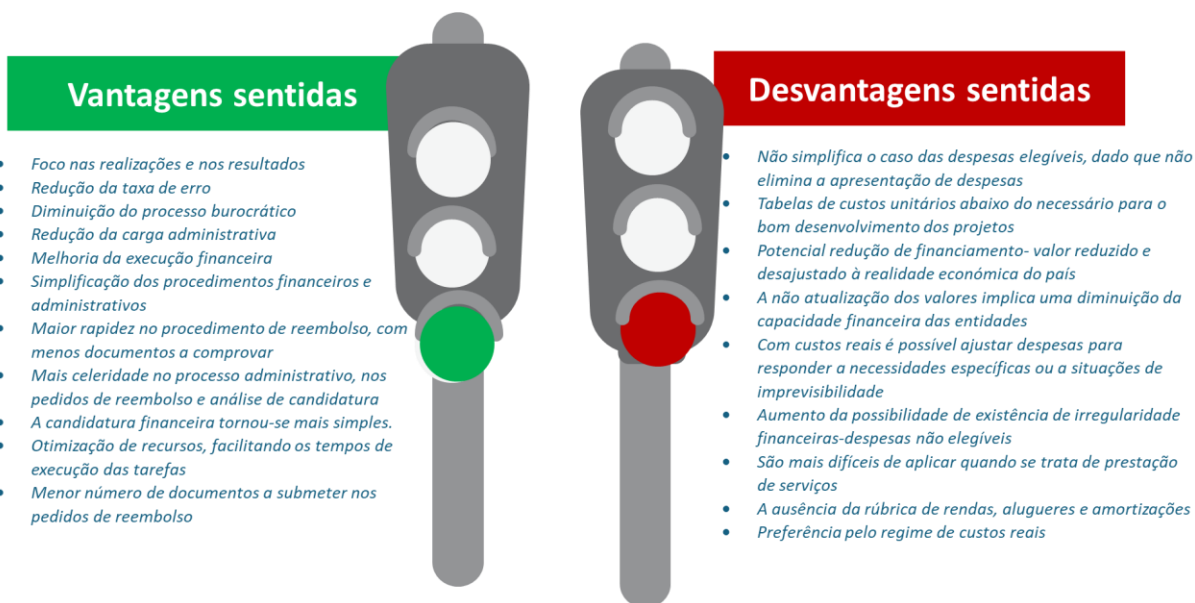


Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Alguns beneficiários identificam alguns aspetos que sentem como lacunares no seu conhecimento relativamente aos custos simplificados, nomeadamente: a justificação de custos, elegibilidade dos custos e documentação a apresentar nas OCS; a interpretação de conceitos como despesas elegíveis e não elegíveis; as categorias de custos, imputação de despesas e cálculo das taxas de afetação; organização dos *dossiers* financeiros, execução física e documentos base obrigatórios para sustentar o valor automático das OCS; Submissão de *templates*; imputações de custos partilhados e receitas; contratação pública e auditorias.

Os beneficiários identificam, igualmente, um conjunto de desvantagens e vantagens relacionadas com a adoção de metodologias de custos simplificados, que são sintetizadas na figura seguinte.

Figura 9 – Desvantagens e Vantagens da Adoção de custos simplificados



Fonte: IPPS, Inquérito por questionário a entidades beneficiárias com candidaturas aprovadas, 2024.

Tabela 34 – Matriz indicadores e resposta/evidência (Q.A.3.6)

Indicadores	Evidências
Nº de tipologias de intervenção com metodologia de custos simplificados	10 TO com custos unitários no texto do Programa 1 TO com custos unitários aprovada pela CIC 12 TO com taxas fixas
Grau de pertinência das metodologias de custos simplificados adotadas, por TI	Pertinência elevada, corroborada pela manutenção de metodologias herdadas do anterior período de programação, já identificadas como boas práticas em avaliações anteriores ³⁷ (ex. tabelas de custos unitários nos cursos profissionais). Níveis de adequação das metodologias de custos simplificados entre 4,31 e 4,75 (cf. gráfico 29).
Nível de correspondência entre as OCS em Portugal e as boas práticas dos outros EM para tipologias semelhantes	Não foi encontrada informação sistematizada sobre a adoção de custos simplificados neste período de programação em outros EM.
Contributo da adoção de metodologia de custos simplificados para a melhoria da eficiência do Programa	A fase em que se encontra o Programa não permite a recolha de evidências para este indicador.




³⁷ Avaliação da Aplicação de Custos Simplificados – Relatório Final, 27 maio 2021 disponível em: https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/ocs_relatorio_final-versao_aprovada_vf.pdf

Relatório Final

Indicadores	Evidências
% de entidades que consideram a adoção de metodologias de custos simplificados pertinente	<p>É opinião geral entre todos os atores auscultados em entrevista e workshop que a adoção de custos simplificados é pertinente.</p> <p>Beneficiários indicam níveis médios de adequação das metodologias de custos simplificados entre 4,31 e 4,75 (cf. gráfico 29).</p>
% de entidades que consideram que adoção de metodologias de custos simplificados contribui para uma melhoria na eficiência	<p>É opinião geral entre todos os atores auscultados que a adoção de custos simplificados irá contribuir para uma melhoria da eficiência do Programa.</p> <p>Beneficiários indicam níveis médios de concordância com as afirmações efetuadas entre 4,71 e 4,97 (cf. gráfico 31).</p>

5. Conclusões e recomendações

Apresenta-se, de seguida, as principais conclusões da avaliação com a avaliação global da resposta a cada QA de acordo com a seguinte escala de intervenção:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais




Para cada conclusão onde é identificada a necessidade de intervenções estruturais ou pontuais são apresentadas as respetivas recomendações.

5.1 Relevância

Q.A.1.1 Em que medida é que foram incorporadas as recomendações da avaliação *ex ante*, ao longo do próprio processo da avaliação, quer já após o início da atividade do programa?

Conclusões
O carácter iterativo da avaliação <i>ex ante</i> permitiu um conjunto de alterações no processo de programação, que independentemente de não serem totalmente captáveis no exercício permitiram melhorias no Programa desde a fase de programação.
Em termos globais, houve a preocupação de incorporar as recomendações da avaliação, mas a avaliação apontou para caminhos de inovação que não foram seguidos.
Recomendações
Densificar as dimensões da Demografia e da Inclusão, nomeadamente no desenho das tipologias ainda não lançadas.
Avaliar a relevância das recomendações da avaliação <i>ex ante</i> que não foram incorporadas no Programa no âmbito das avaliações do Programa.

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

5.2 Coerência

COERÊNCIA

Q.A.2.1 A organização da AG do PESSOAS 2030 (quanto à definição de equipas transversais e de gestão de projeto) é pertinente e responde aos seus desígnios estratégicos e operacionais, mediante as necessidades diagnosticadas?

Conclusões
A organização da AG é pertinente e responde parcialmente aos seus desígnios estratégicos e operacionais.
As atribuições associadas à área dos Recursos Humanos estão distribuídas por duas unidades e estas identificam não ter recursos adequados com conhecimento especializado e necessário para esta área.
Recomendações
<p>Redefinir a localização e das atribuições e do conteúdo orgânico relativos à área dos Recursos Humanos, atualmente distribuídos pelas UCDO, UGFI e CE1, numa única Unidade. Propõem-se duas alternativas possíveis:</p> <p>a) Criação de uma Unidade própria (Unidade de Gestão de Pessoas no PESSOAS 2030);</p> <p style="text-align: center;">OU</p> <p>b) Atribuição das responsabilidades à Unidade de Coordenação e Desenvolvimento Organizacional (UCDO) prevendo para elas um Coordenador específico.</p>

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Q.A. 2.2 A articulação entre unidades/equipas transversais da AG é coerente com as exigências a que o programa tem de responder?

Conclusões
A articulação entre unidades/equipas transversais da AG é pertinente, respondendo parcialmente às exigências a que o programa tem de responder.
Nesta fase de arranque há obstáculos ao nível da coerência entre Unidades transversais que não derivam do organograma, mas do funcionamento, motivados por um legado relevante dos dirigentes (nalguns casos com mais de 20 anos de programas), o que leva a “ultrapassar” as dimensões orgânicas e a desvalorizar a descrição de sistemas. É preciso gerir e diluir o legado, através de uma estratégia ativa de transformação das culturas organizacionais dos programas anteriores numa cultura e identidade própria do PESSOAS 2030.
Recomendações
Reforçar formalização de fluxos, revisitando os conteúdos organizacionais de cada unidade, formalizando fluxos de processo e respeito pela sua implementação. Este reforço é uma oportunidade para rever áreas pertinentes de articulação.
Adotar uma estratégia de gestão de cultura organizacional com melhoria dos dispositivos de coordenação horizontais e verticais.
Reforçar os mecanismos de articulação: <ul style="list-style-type: none"> ○ Criar espaços para os dirigentes discutirem questões que não são operacionais; ○ Criar espaços não formais para reforço de integração; ○ Avaliar as condições físicas de acolhimento e ponderar espaços que gerem contactos informais; ○ Avaliar o regime de trabalho; ○ Reforçar as medidas de conciliação vida profissional e familiar.

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Q.A. 2.3 Em que medida a organização do Programa promove a coerência de articulação: a) de medidas de financiamento entre Programas (temáticos e regionais); e, b) entre o Programa e outros atores, como o Comité de Acompanhamento ou as redes de articulação funcional do PT2030 (e, em particular, a da Demografia, Qualificações e Inclusão, coordenada por esta AG)? O que pode ser melhorado?

Conclusões
Os processos de articulação do Programa com outros Programas e Redes estão regulados e operacionais, tendo-se identificado oportunidades de melhoria associadas a alguns constrangimentos internos e externos.
Falta articulação técnica entre o ambiente externo e interno (e um espaço adequado para esse efeito). O Comité ou os Encontros Anuais (órgão onde as unidades têm presença, mesmo como apoio técnico) são espaços de apresentação de resultados e “prestação e contas”, não de debate técnico. Nas redes funcionais as UGP não têm presença (e têm até ao momento ajustado fundamentalmente questões de articulação e avisos).
Na ausência de espaço formal, o legado dos dirigentes, resolve as questões no domínio informal, subvertendo a lógica da orgânica e as articulações verticais e horizontais do programa.
A rede RDQI sob coordenação da AG pode fomentar outras abordagens e gerir uma agenda mais ambiciosa. A própria AD&C vê como positiva essa abordagem.
Recomendações
Rever o fluxo de desenho e validação interna dos Avisos (envolvendo as unidades transversais e unidades de gestão de projeto), assegurando mecanismos de reporte da sua dinâmica.
Promover realização de reuniões temáticas com o ecossistema de atores para articulação de medidas técnicas.
Assumir na coordenação da RDQI a definição de novos conteúdos de articulação para a Rede da Demografia, Qualificações e Inclusão.
Alargar à participação de outros parceiros na Rede de Demografia (Secretários-Técnicos das UGP, como por exemplo) em função da natureza dos temas.

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

5.3. Eficiência operativa

Q.A. 3.1 Os instrumentos mobilizados [documentos estruturantes como o Regulamento Específico do PDQI, mecanismos de monitorização, sistema de indicadores (comuns, programa e operação) e respetivas metas, Planos de Comunicação e de Avaliação, os AAC, entretanto publicados, etc.] são pertinentes face aos objetivos e metas do programa, tendo em vista suprir os problemas/desafios identificados?




Conclusões
O Programa PESSOAS2030 dispõe do conjunto de documentos estruturantes necessários para a sua operacionalização.
As principais limitações identificadas nos documentos estão relacionadas sobretudo com a sua complexidade e linguagem nem sempre explícita e a insuficiência de documentos/orientações de suporte que contribuam para a sua simplificação, clarificação, e uniformização de entendimentos e procedimentos quer para os técnicos para as entidades beneficiárias.
A AG está dependente da AD&C para a disponibilização de <i>templates</i> harmonizados para os vários fundos (formulários de candidatura, pedidos de reembolso, pedidos de alteração, execução física, ...), existindo uma perspetiva crítica quanto à sua adequação face às especificidades dos apoios concedidos pelo Programa. Esta dependência também limita a capacidade do Programa em definir procedimentos e elaborar instrumentos de suporte.
A análise dos seus instrumentos permite evidenciar que o PEC prevê elementos relevantes para alavancar os resultados das ações de comunicação e a inovar nos formatos comunicacionais, explorando novas combinações de iniciativas de comunicação. Porém, registam-se atrasos na sua execução, tributários dos processos de contratação pública. Adicionalmente, existe um peso significativo de entidades beneficiárias que não recebe, mas gostaria de receber informação sobre o PESSOAS 2030.
Recomendações
Quando aplicável, elaborar e disponibilizar documentação complementar de orientações /manuais/ <i>checklists</i> quer para os técnicos quer para as entidades beneficiárias.
Proceder a ajustamentos nos documentos existentes de forma a facilitar a sua leitura, p.ex., existência de uma versão consolidada do Regulamento específico, introdução de Índice, numeração de capítulos e títulos nos AAC.

Relatório Final

Potenciar a implementação do PEC e os resultados junto dos beneficiários, nomeadamente através de:

- Reforçar a dinamização dos instrumentos produzidos pela AG (Redes sociais, vídeos e newsletter) para alcançar maior penetração na tomada de conhecimento e utilização por parte dos beneficiários.
- Reforçar o *delivery* da informação sobre o PESSOAS 2030 utilizando o email dos beneficiários e potenciais beneficiários.
- Reforçar a disponibilização aos beneficiários e potenciais beneficiários de informação sobre partilha de boas práticas, legislação específica, newsletter, lista de projetos apoiados, dados sobre a execução do Programa e relatórios e publicações.
- Reforçar o número de sessões online de esclarecimentos para beneficiários e potenciais beneficiários (apoio nos processos de candidatura).
- Reforçar a disponibilização de *call center* nas atividades de esclarecimento com os beneficiários.
- Reforçar as ações e sessões alargadas de divulgação antes da abertura de candidaturas.

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Q.A. 3.2 Em que medida o sistema de informação do PESSOAS 2030, no seu estado atual, se adapta às diferentes necessidades?

Conclusões
O SI é graficamente apelativo e esta é uma vantagem reconhecida, mas é amplamente reconhecido que tem elevada margem de melhoria. De forma já previsível, a construção de um novo SI tem desafios de pontualidade, teste e adaptação, quer no Balcão único, quer no SI PESSOAS 2030.
Há problemas, que podem ser originados no FrontOffice, no BackOffice, ou em ambos, que se repercutem na eficácia do SI PESSOAS 2030 enquanto instrumento de suporte à gestão, do Programa. A capacidade de resposta do SI face às necessidades dos técnicos é limitada. Insuficiência de recursos internos da Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII). Necessidade de definição de requisitos para construção de um sistema de BackOffice da AG que carece de contributos e articulação com recursos de unidades de gestão de projetos. Elevado índice de preocupação com riscos associados a dimensões fulcrais da gestão do Programa, nomeadamente no plano da execução física. Frac capacidade de resposta às necessidades de análise, verificando-se entropia e não estando a funcionar como recurso de apoio ao ciclo de vida das operações. Risco de perda da capacidade de resposta do sistema às necessidades de gestão operacional e monitorização do Programa.
A dimensão da interoperabilidade entre SI encontra-se em desenvolvimento e já assume bons resultados no caso da articulação com a AT e o ISS. Contudo, registam-se problemas na transmissão de informação de outras entidades relevantes como, a IGEFE (SIGO), a DGEEC e o INR.
Recomendações
Reforçar a equipa da Unidade de Gestão de Sistemas de Informação e Inovação (USII) com técnicos com experiência operacional no perfil de trabalho técnico da Unidade, desejavelmente com experiência em Fundos europeus
Criar <i>task force</i> para o SI PESSOAS2030 para assegurar a sua capacidade de resposta às diversas funcionalidades que deve contemplar.
Desenvolver novas funcionalidades no SI PESSOAS 2030 e simultaneamente melhorar as funcionalidades existentes. Estabilização do modelo de Sistema de Informação a servir as especificidades dos Programas do PT2030.
Melhorar a capacidade de antecipação dos problemas operacionais e técnicos do SI em detrimento de uma lógica reativa.
Reforçar o diálogo e articulação com a AD&C na resolução dos aspetos técnicos e de governança, envolvendo naturalmente os parceiros tecnológicos
Garantir a interoperabilidade entre SI.

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Q.A. 3.3 A estrutura de recursos humanos da AG (constituição das equipas, quer em número quer ao nível das qualificações para o desempenho das funções necessárias) é adequada às exigências a que o programa tem de responder? Permite ganhos de eficiência?

Conclusões
A estrutura de RH é adequada, robusta e com maturidade de experiência, tendo passado já pela experiência de arranque de Programas, no entanto apresenta algumas limitações, designadamente: ambiente psicológico e organizacional que prejudica os níveis de eficiência; estrutura qualificada, mas com legado que influencia o trabalho em silo.
A incorporação de recursos humanos que chegam e a substituição de recursos humanos que partem é um problema de gestão de dimensão relevante. Desta forma, a organização deve refletir a necessidade de lidar com o turnover no quadro de pessoal.
O quadro de pessoal da maioria das Unidades não completa a dotação prevista e algumas unidades identificam falta de recursos, que poderão ser um desafio ao bom desempenho do Programa em velocidade de cruzeiro.
Recomendações
Proceder a uma análise de cargas de trabalho (identificada a partir dos conteúdos funcionais) de acordo com a prescrição dos procedimentos e reavaliar os RH necessários.
Criar mecanismos de partilha de recursos humanos entre unidades. Existem tarefas com matriz comum entre unidades, podendo-se criar flexibilidade de articulação.
Elaborar um Plano de contingência que mobilize outros técnicos para a análise de reembolsos.
Implementar mecanismos de Inteligência Artificial (IA) para assegurar tarefas lineares (p. ex. assegurar a elegibilidade das candidaturas).




Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Q.A. 3.4 Os contratos de delegação de competências estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são os adequados para responder aos objetivos e metas do PESSOAS 2030, nomeadamente na adequação operativa dos seus recursos face às competências delegadas?

Conclusões
Os contratos de delegação de competências estabelecidos com os Organismos Intermédios designados são adequados para responder aos objetivos e metas do PESSOAS 2030.
Os recursos afetos são adequados e experientes para fazer face às competências delegadas.
A relação orgânica e “quotidiana” é adequada.
Constatou-se algum cansaço dos recursos humanos afetos às estruturas do OI e dificuldades na implementação das competências associadas à elevada carga burocrática, a alterações decorrentes dos Quadros Comunitários e a mutuações constantes de sistemas de informação e à maturação do atual SI.




Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Q.A. 3.5 Os critérios de seleção das diversas tipologias de operação são pertinentes face aos diferentes perfis de ações elegíveis no âmbito das mesmas e cumprem com o seu propósito de avaliar o mérito das operações?

Conclusões
Os critérios de seleção de uma forma geral são adequados às especificidades de cada TO e cumprem o seu propósito de avaliação de mérito, ainda que dada a natureza imaterial das operações a apoiar nem sempre esteja explícito a forma como serão valorados.
Recomendações
Disponibilizar a técnicos e entidades beneficiárias notas explicativas sobre a interpretação a dar a cada subcritério.
Ponderar a utilização de um critério/subcritério que permita de alguma forma discriminar positivamente territórios onde a execução é mais difícil.

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Q.A. 3.6 A adoção de metodologia de custos simplificados nas tipologias de intervenção que assumem essa opção é pertinente e contribui para a eficiência do PESSOAS 2030?

Conclusões
Forte utilização das metodologias de custos simplificados no programa, incidindo na utilização de custos unitários e taxas fixas em várias TO destacando-se dos cursos profissionais, estágios, e cursos aprendizagem como as operações com maiores montantes a serem reembolsados nesta metodologia.
Foram detetadas inadequações no sistema de informação para o reporte e análise dos pedidos de pagamento com custos simplificados e a inexistência de orientações explícitas sobre a forma como serão efetuados o controlo e verificações.
Recomendações
Adaptar o Sistema de Informação para os pedidos de pagamento com custos simplificados.
Adotar procedimentos de verificação e auditoria dos custos simplificados orientados para o foco nos resultados.
Desenvolver ações de formação/capacitação para técnicos das AG/OI e entidades beneficiárias sobre custos simplificados.
Monitorizar a implementação dos custos simplificados de forma a aferir se os montantes financiados são adequados face aos custos efetivos que as entidades incorrem para desenvolver os projetos.
Continuar a aposta na utilização de metodologias de custos simplificados, alargando a mais TO.

Legenda:

	Não é necessária intervenção
	Intervenções pontuais
	Intervenções estruturais

Documentação consultada

Informação relativa ao Portugal 2030 e PESSOAS 2030:

- Textos Integral do PDQI e respetivas fichas de indicadores;
- Acordo de Parceria;
- Critérios de seleção das operações e respetivas grelhas, quando já desenvolvidas;
- Plano de Comunicação do PT 2030 e do PESSOAS 2030;
- Plano de Avaliação do PT 2030 e do PESSOAS 2030; Plano de Avisos de Abertura de Concursos do PESSOAS 2030; Descrição de Sistemas de Gestão e Controlo;
- Estratégia Antifraude (Declaração Política Antifraude; Carta de Missão e Valores e Código de Ética e Conduta);
- Manual de Procedimentos (vs08-09-2023);
- Manual de Gestão do Risco e Fraude;
- Levantamento de Necessidades de Formação e Plano de Formação PESSOAS 2030;
- Guia de Regras de Comunicação para Beneficiários;
- Guia de Apoio à Submissão de Pedidos de Pagamento;
- Orientação de Gestão n.º 1/OG/PESSOAS2030/2024 – Elegibilidade de formandos estrangeiros no âmbito das ações cofinanciadas pelo PESSOAS 2030 e dos apoios sociais;
- Orientação de Gestão n.º 2/OG/PESSOAS2030/2024 – Elegibilidade de despesas com remunerações de pessoal interno financiadas em custos reais.
- Avisos de Abertura de Candidaturas

Quadro Regulamentar Europeu Aplicável ao Portugal 2030

- Regulamento (UE) n.º 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, 18 de julho de 2018
- Regulamento (UE) n.º 2020/852 do Parlamento Europeu e do Conselho, 18 de junho de 2020
- Regulamento (UE) n.º 2021/1057, de 24 de junho de 2021
- Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021
- Retificação do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho (24 de junho de 2021), de 30 de junho de 2021
- Regulamento Delegado (UE) 2022/2175, de 5 de agosto de 2022
- Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023
- Regulamento Delegado (UE) 2023/4524, de 7 de julho de 2023

Legislação Nacional Aplicável:

- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril de 1999
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro de 2008 -Lei n.º 35/2014, de 20 de junho de 2014
- Lei n.º 37/2014, de 26 de junho de 2014
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de julho de 2015
- Decreto-Lei n.º 86-A/2016, de 29 de dezembro de 2016
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2020, de 13 de novembro de 2020
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro de 2020
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, 6 de abril de 2021
- Decreto-Lei n.º 109-E/2021, 9 de dezembro de 2021

Relatório Final

- Lei n.º 93/2021, 20 de dezembro de 2021
- Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro de 2023
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2023, de 10 de fevereiro de 2023
- Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março de 2023
- Despacho n.º 6927-A/2023, de 28 de junho de 2023
- Despacho n.º 7833/2023, de 31 de julho de 2023
- Deliberação n.º 758/2023, de 2 de agosto de 2023
- Despacho n.º 8890/2023, de 31 de agosto de 2023

Regulamento Específico do Domínio PESSOAS 2030:

- Regulamento Específico do Domínio do PESSOAS 2030, aprovado em anexo à Portaria n.º 325/2023, de 30 de outubro, na sua redação atual.

Referenciais Metodológicos sobre Avaliação:

- Plano Global de Avaliação do Portugal 2030, AD&C e RM&A do Portugal 2030;
- Planos de Avaliação do Programa Operacional do Portugal 2030
- Impact Evaluation in Practice Second Edition, 2016, Second Edition, Inter-American Development Bank and World Bank³⁸
- Special Issue: Recovery and Resilience Facility and Cohesion Policy 2021-2027. Monitoring and Evaluation of EU Policy in a Pandemic and Post-Pandemic Context, Public Policy Portuguese Journal (2022). Volume 7, Number 2, Universidade de Évora³⁹
- Writing terms of reference for an evaluation a how-to guide, 2011, Independent Evaluation Group and International Bank for Reconstruction and Development/World Bank
- Programming Period 2014-2020 - Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund: Guidance document, 2015, European Commission, Directorate-general Employment, Social Affairs and Inclusion Guidance Document on Evaluation Plans: Terms of Reference for Impact Evaluations. Guidance on Quality Management of External Evaluations, 2015, European Commission, Directorate-general Employment, Social Affairs and Inclusion 2013, European Commission, Directorate-General for Regional Policy Evalsed Sourcebook: Method and Techniques, 2013, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy

Outra documentação

- Documentação da avaliação *ex-ante* do Programa (documentação intermédia da avaliação *ex-ante*, incluindo relatórios intermédios, e relatório final);
- Organograma PESSOAS 2030;
- Manuais de apoio à instrução de candidaturas;
- Mecanismos de monitorização.
- Metodologias de custos simplificados adotadas.

³⁸ <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/4659ef23-61ff-5df7-9b4e-89fda12b074d/content>

³⁹ <https://planapp-prd-v2.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2023/01/Public-Policy-Portuguese-Journal-Volume-7-Number-2-2022.pdf>

Anexos