

## AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS PARA A AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA PESSOAS 2030 PROCEDIMENTO 24/PESSOAS 2030/2024



### EQUIPA TÉCNICA DE AVALIAÇÃO

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

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

Cofinanciado por:



Cofinanciado pela  
União Europeia

## 1. OBJETO, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

---

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

A avaliação da operacionalização do PESSOAS 2030 assume um papel estratégico ao fornecer elementos que poderão apoiar a revisão intermédia do Programa e eventuais reprogramações. A abordagem adotada integra as condicionantes do estágio de implementação do Programa, permitindo ajustamentos informados e uma execução mais responsiva.

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

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

A definição das Questões de Avaliação (QA) às quais a equipa de avaliação deve dar resposta permite compreender quais são os objetivos da avaliação. Nessas QA estão em jogo matérias de relevância, de coerência interna e externa da programação, de eficiência operativa, de eficácia e de valor acrescentado europeu. Estes critérios à luz dos quais a operacionalização da programação é avaliada são suficientemente explícitos para se compreender os objetivos que a avaliação pretende atingir.

A avaliação de operacionalização do PESSOAS 2030 foi sendo marcada pela adaptação constante à realidade do estágio de implementação do Programa e pelas limitações de execução que este então apresentava. Tenha-se em conta, entretanto, que parte das limitações de execução referidas se devem não necessariamente a dificuldades propriamente ditas de execução, mas antes de problemas de geração de informação atualizada sobre a mesma. Ou seja, existe mais execução do que a que é descrita pelos indicadores em questão, embora não seja possível quantificar esse desvio.

A metodologia adotada reflete uma abordagem flexível e orientada pela análise de plausibilidade da Teoria da Mudança (TdM), aplicada de forma mais aprofundada a algumas QA. O modelo de triangulação de informação, concebido para explorar ao máximo as fontes disponíveis, foi ajustado para responder às circunstâncias atuais, nomeadamente a escassez de evidências para um número significativo de TO, especialmente as mais inovadoras, embora isso não signifique a inexistência de inovações na chamada programação de continuidade. Neste contexto, a avaliação baseou-se numa análise documental robusta, inquirições a entidades beneficiárias e a um conjunto abrangente de entrevistas a estruturas da Autoridade de Gestão (AG), Organismos Intermédios (OI) e Beneficiário Responsável pela Execução da Política Pública (BREPP) e grupos focais com especialistas nas áreas de

intervenção do Programa. A análise comparativa que foi possível concretizar entre Estudos de Caso (EC) relativos a Operação de Interesse Estratégico (OIE) com alguma continuidade (estágios profissionais, cursos profissionais e Centros Qualifica) e a TO com dimensão mais inovadora (CNAIM – Centros Nacionais de Acolhimento e Integração de Migrantes e Capacitação de Parceiros da Economia Social) acrescentou ao trabalho de avaliação ainda uma maior robustez de evidência.

## 2. METODOLOGIA

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

Tipologias de Operação	Número	% de dotação financeira FSE + envolvida
Com operações aprovadas, mas sem execução	11	18,30
Sem operações candidatas e/ou aprovadas	27	16,53
Das quais sem aviso lançado	19	2,94
Das quais com aviso lançado	8	13,59

Fonte: Informação financeira do Programa reportada a 31.12.2024

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

O estágio de implementação do Programa, com 18 TO ainda sem aviso lançado, mas representando apenas cerca de 3% da dotação FSE + e 11 TO com candidaturas aprovadas, mas ainda sem execução implicou algumas cautelas de análise, sem, contudo, penalizar substancialmente a análise de plausibilidade da TdM. Acresce que em múltiplas TO, designadamente as que envolvem processos de aprendizagem, a medida da qualidade dessas operações vai muito além dos indicadores de resultado que o Programa estabeleceu, exigindo um diferimento temporal de análise que não é possível ao Programa desenvolver e que a presente avaliação também não consegue superar. O PESSOAS 2030 tem já em curso ou programados novos estudos de avaliação que podem dar resposta a algumas dessas interrogações, como o são por exemplo a Avaliação da Flexibilidade Curricular e dos Centros Qualifica, já lançados, e existe evidência de que uma grande avaliação sobre o sistema de Cursos Profissionais irá também lançada. De qualquer modo, no entender da avaliação a chamada programação de continuidade exigirá uma maior atenção não apenas a questões de realização e resultados, mas também de melhoria de qualidade dos processos.

### 3. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

---

#### **Em que medida a estrutura de objetivos e tipologias do Programa estão a dar resposta às necessidades diagnosticadas dos grupos-alvo a que o Programa pretende dar resposta? (relevância)**

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

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

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

Apesar disso, o PESSOAS 2030 demonstra uma coerência global significativa entre os seus objetivos estratégicos e tipologias, evidenciando um esforço para articular intervenções nos domínios de emprego, inclusão social e educação, embora com a contrapartida de uma elevada multiplicidade de TO, podendo suscitar problemas de legibilidade dessa coerência. Há, porém, variações na conexão entre os objetivos específicos de cada prioridade e na articulação prática das medidas operacionais. Embora

medidas como os Estágios Profissionais e os Cursos de Especialização Tecnológica estejam alinhadas com os objetivos programáticos, no exercício de programação a densificação é reduzida e não é clara a forma como se processará o alinhamento com setores emergentes, cobertura territorial e coordenação entre *stakeholders*.

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

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

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

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

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

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

**Os procedimentos administrativos ao longo do ciclo de vida do projeto, incluindo Sistema de Informação, revelam-se eficazes e eficientes? (eficiência operativa)**

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

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

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

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

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

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

**O Programa está a ser capaz de selecionar os projetos que lhe garantem melhor cumprimento dos seus objetivos, em tempo útil? (eficiência operativa)**

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

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

**O Programa está a ser capaz de acompanhar os projetos de forma a potenciar a sua boa implementação com vista a alcançar os seus objetivos? (eficiência operativa)**

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

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

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

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

seja para resolução de problemas, seja para ultrapassar constrangimentos decorrentes da complexa articulação entre o *front-office* do Balcão de Fundos e o sistema de *back-office* do Programa.

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

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

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

Com base na análise realizada, conclui-se que a implementação do Programa apresenta um progresso heterogéneo em termos de compromisso e execução, refletindo desafios e oportunidades distintas em cada prioridade de intervenção. A taxa de execução à data de 31/12/2024, de cerca de 16%, e a taxa de compromisso de 40% indicam avanços limitados na concretização global das metas, sendo necessário acelerar o ritmo de implementação para alcançar os objetivos definidos.

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

Contudo, existe uma parte significativa do programa que apresenta maior incerteza. Das 56 tipologias de operação que compõe o PESSOAS 2030, 19 ainda não têm avisos lançados, e das 37 com avisos lançados, 8 ainda não têm candidaturas aprovadas. Esta realidade representa 48% do total de TO que, não conseguirão atingir as metas definidas para 2024.

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

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

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

**As opções programáticas inscritas no PESSOAS 2030, bem como as regras e orientações seguidas na sua implementação, vêm acrescentar valor à implementação das políticas públicas em Portugal nas áreas de intervenção deste Programa? (Valor Acrescentado Europeu)**

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

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

#### **4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

---

##### **Conclusões**

1. Tendo em conta a implementação reportada a 31.12.2024, o PESSOAS 2030 é essencialmente marcado pela aplicação do MEA e pela existência de um elevado número de TO de continuidade face ao anterior período de programação, por corresponderem a políticas públicas maduras e que demonstraram já a sua relevância, eficácia e eficiência, sem prejuízo de poderem ser melhorados os respetivos indicadores nessa matéria. Este facto possibilitou não só boas condições de arranque ao Programa, mas também a continuidade de financiamento a políticas públicas, cujo financiamento é muito tributário do FSE +, permitindo nos casos que foram objeto de aplicação do referido mecanismo uma transição relativamente pacífica entre períodos de programação.
2. A aplicação desse MEA tendeu a acentuar, no seio da programação a diferença visível entre domínios de programação aos quais corresponde estabilidade de instituições beneficiárias, grupos-alvo envolvidos e de experiência de programação e domínios de programação mais inovadores, ainda não suficientemente testados. Trata-se de medidas que exigem um outro grau de investimento de preparação, já que o grau de consolidação ou maturidade das políticas públicas em causa pelos setores responsáveis pelas mesmas não é o mesmo. É essencialmente esta dimensão de exigências de preparação que explica o seu início mais tardio de implementação. Deve, entretanto, sublinhar-se que a relação entre aplicação do MEA e os domínios de programação de continuidade não é perfeita, existindo domínios de programação de continuidade

que não foram objeto da aplicação desse mecanismo, como é, por exemplo, o caso dos Estágios Profissionais e Apoios à Contratação que com menos de um ano de implementação em dezembro de 2024 revelavam já um elevado grau de compromisso e cumprimento de metas. Isso significa que a implementação mais avançada no tempo não depende estritamente da aplicação do MEA, mas antes da experiência associada à maturação e continuidade da programação.

3. O número de TO ainda sem candidatura apresentada e/ou aprovada é relativamente elevado (21 sem candidatura apresentada e 27 sem candidatura aprovada em 56 TO, correspondendo a cerca de 48% do total e a 16,5% da dotação total FSE +), mas este número deve ser relativizado pelo facto de as 18 das 27 TO que não tinham em 31.12.2024 aviso lançado correspondem apenas a cerca de 3% da dotação programada de FSE +. Pelo contrário, 8 das 27 TO que tinham já aviso lançado correspondem a cerca de 14% do FSE + programado. Por conseguinte, em matéria de peso na programação, as TO sem avisos lançados não representam nada de significativo para o Programa.
4. O contexto em que a programação do PESSOAS 2030 foi concebida para dar resposta às orientações e objetivos do Acordo de Parceria PT2030 não se alterou substancial e macroeconomicamente falando face ao contexto em que decorreu a presente avaliação do Programa. Há, no entanto, a registar que é hoje possível contar com informação e pesquisa sobre domínios de intervenção do Programa que aprofunda mais e melhor o conhecimento das problemáticas e desafios que exigem a resposta do PESSOAS 2030. É o caso das evidências sobre o nível baixo de competências dos adultos portugueses, incluindo os grupos etários mais novos como o dos 25 aos 34 anos, das evidências quanto à baixa qualidade das aprendizagens como o *Relatório do Estado da Educação de 2023* publicado em dezembro de 2024 o ilustra, da nova expressão do fenómeno imigração com as consequências de multiplicidade dos problemas associados e de novas análises empíricas da relação estrutural entre pobreza e desigualdade. Como é possível confirmar, são elementos de contexto a que a programação não pode ficar indiferente.
5. Um outro elemento de contexto que registou alteração significativa é o crescimento do número de população estrangeira imigrada, ao qual se juntou a criação da AIMA e os problemas de adaptação subjacentes. O EC realizado sobre os CNAIM revelou que o PESSOAS 2030 demonstrou capacidade de adaptação a essa mudança, podendo dizer-se que o apoio continuado aos mediadores interculturais presentes nos CNAIM constitui um elemento de enorme relevância na resposta do Programa a essa alteração de contexto.
6. Dos desafios que o Acordo de Parceria 2030 colocava à conceção do PESSOAS 2030, aquele que não está completamente resolvido é o da resposta ao desafio do declínio demográfico. A abordagem a este fenómeno e sobretudo ao problema do baixo valor da taxa de fertilidade total (comum aos países da Europa do Sul e hoje praticamente extensivo a todos os países do mundo, com exceção do continente africano) exige uma abordagem integrada de resposta que transcende em grande medida a intervenção possível do PESSOAS 2030. Estamos a falar de um universo complexo de fatores com reflexo no comportamento da taxa de fertilidade que transcendem o campo de intervenção do PESSOAS 2030, sendo por isso necessário não criar expectativas exageradas quanto ao poder de intervenção do Programa nessa matéria. No contexto nacional, a relevância dos problemas da habitação para contrariar a descida estrutural da taxa de fertilidade é um exemplo de campos de intervenção que não cabe ao PESSOAS 2030 assumir.
7. A operacionalização da implementação do PESSOAS 2030 no período de reporte desta avaliação é ainda marcado por questões mais do foro da gestão e da tramitação administrativa que, segundo as evidências recolhidas, acabaram por ter algum impacto na execução do Programa. Esse impacto é, porém, relativizado pelo facto de as operações associadas ao MEA terem sido processadas ao abrigo do PT2020, pelo que não foram na realidade afetadas em termos de execução pelas aplicáveis já no PT 2030, sejam as legais, sejam as que decorrem de orientações e dos SI de suporte a este novo período de programação. É o caso da aplicação da Metodologia de Custos Simplificados (MCS) que não era novidade face aos programas do PT2020 que o PESSOAS 2030 acolheu, mas cuja aplicação acabou por suscitar problemas de operacionalização, aliás bem documentadas nas atas dos Comitês de Acompanhamento do Programa, envolvendo não apenas a AG do Programa, mas também uma grande parte dos Organismos Intermédios (OI) envolvidos. Segundo o que a avaliação conseguiu apurar junto da AG do Programa, a interação com o Instituto de Gestão Financeira (IGF) envolveu sobretudo o questionamento sobre o cumprimento dos requisitos exigidos na regulamentação comunitária, sobretudo os dois primeiros requisitos: o de que a metodologia permite i) o financiamento por um custo justo e ii) por um custo equitativo. Já a discussão do

- segundo requisito que se prende com a possibilidade desse custo ser verificável em sede de execução, teve resolução mais simples. O que em regra se revelou mais simples de demonstrar.
8. Uma outra matéria que teve impacto na agilização de todo o processo de implementação deste período decorre dos problemas de estabilização do Sistema de Informação (SI) PESSOAS, no contexto em que o Programa cumpriu a obrigatoriedade de adesão à porta de entrada única do Balcão de Fundos (*front-office* do SI PT2030), tendo optado por um sistema de *back-office* próprio que passa por essa razão a relacionar-se com o *hub* de dados do SI PT2030 e a ficar dependente de alterações introduzidas no já referido sistema de *front-office*. Vários OI auscultados deram conta das dificuldades de utilização e relação com o sistema de informação e as dificuldades do Programa em dispor de dados de execução física prendem-se também com insuficiência do SI PT2030. Segundo o que a avaliação conseguiu apurar junto da Unidade de sistemas de informação da AD&C, a tardia implementação das condições de reporte da execução física das operações deve-se essencialmente ao facto de ter sido atribuída prioridade aos módulos de introdução de pedidos de alteração de candidaturas, prioridade que terá sido praticamente consensual entre as AG.
  9. Um Programa que herda e acolhe as estruturas de três programas do PT2020 teria de enfrentar inevitavelmente problemas de integração de culturas organizacionais. A avaliação de arranque do PESSOAS 2030 sinaliza essa questão, estimando esta avaliação que a transição para uma velocidade de implementação em ritmo de cruzeiro com o arranque e início de execução das dimensões mais inovadoras da programação tenderá a favorecer a integração organizacional, destacando aqui o papel que as unidades transversais da estrutura de gestão podem desempenhar nessa integração.
  10. A informação de execução física do Programa de reporte da avaliação a 31.12.2024 é insuficiente, embora tenha viabilizado a análise aprofundada de todas as prioridades e muitas das TO com avisos abertos. A insuficiência detetada decorre sobretudo das limitações de reporte dessa execução no balcão dos fundos pelos beneficiários até ao momento da produção dos relatórios das operações. Estima-se que à medida que a questão das condições para os pedidos de alteração de candidaturas esteja consolidada, o SI estará muito proximamente em condições de reportar a execução física das operações, permitindo assim colmatar algumas das insuficiências anteriormente referidas, por exemplo da identificação mais aprofundada dos públicos-alvo abrangidos.

### Recomendações

- R1. Resolver as insuficiências e estabilizar a dimensão do balcão único do Sistema de Informação (SI) PT2030 e operacionalizar a interação com o sistema de *back-office* do SI PESSOAS 2030.
- R2. Criar condições para uma melhor legibilidade da articulação entre as Tipologias de Operação (TO) das prioridades 4D (Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social) e 4E (Mais e melhor acesso a serviços de qualidade) do PESSOAS 2030 e os Programas Regionais, no sentido de mitigar a fragmentação de medidas existente, designadamente conduzindo os Programas Regionais a uma clarificação da tipologia de ações que pretendem desenvolver no seu âmbito de atuação.
- R3. Como aprofundamento da recomendação anterior e tendo em conta as conclusões alcançadas em sede de análise de relevância e de coerência e a dificuldade observada de “territorializar” a incidência do Programas nas regiões em que intervém, recomenda-se que em sede de rede de articulação funcional ou no quadro de reuniões específicas promovidas pela Autoridade de Gestão (AG), envolvendo as estruturas técnicas da Autoridade de Gestão (AG), das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e dos já mencionados Programas Regionais possa ser realizado, utilizando para isso os resultados da Avaliação de Arranque da Avaliação de Operacionalização, um balanço do que tem sido a intervenção do Programa nas três regiões, com extração de informação específica para apoiar o referido balanço.
- R4. Recomenda-se a realização de um balanço da experiência de intervenção dos Organismos Intermédios (OI) nesta primeira fase de implementação do Programa, discutindo todas as dificuldades de ordem operacional que os OI manifestaram a esta avaliação.

R5. Sem embargo de reconhecer que a reprogramação recentemente aprovada adotou já recomendações que foram emergindo ao longo da presente avaliação, recomenda-se que requalificação de adultos e as ações em torno do grupo-alvo dos imigrantes e das condições locais e institucionais para o seu acolhimento e integração sejam objeto de particular atenção e reforço de meios.

R6. Recomenda-se o recentramento das prioridades de intervenção do Programa em matéria de abordagem ao desafio demográfico, com clarificação do contributo que o PESSOAS 2030 pode proporcionar a esse objetivo na medida da sua programação.