

Avaliação Externa Programa Escolhas

Procedimento n.º 4/PESSOAS2030/2025

—

Sumário executivo

21 maio de 2026

FICHA TÉCNICA

Tipo de documento:

Sumário executivo

Título:

Sumário Executivo

Equipa:

- Sónia Costa (coordenação)
- Bárbara Ferreira
- Catarina Mendes Cruz
- Diogo Silva da Cunha
- Frederico Cantante
- Pedro Estevão
- Tânia Almeida
- Sara Nunes e Jorge Caleiras (Colaboração)
- Luís Vargas (técnico especialista)

Fórum Consultivo: Bernardo Lemos (estaticista), Isabel Guerra (Dinâmia'CET - ISCTE-IUL), Isabel Menezes (UPorto), Jorge Malheiros (CEG/ IGOT – ULisboa), José Manuel Henriques (Dinâmia'CET - ISCTE-IUL), Manuel Sarmiento (Centro de Investigação em Estudos da Criança CIED/IE), Rogério Roque Amaro (CEI/ ISCTE-IUL), Rosa Madeira (Universidade de Aveiro, Professora Auxiliar - Departamento Educação e Psicologia) e Rosa Monteiro (FEUC – UC).

Data:

21 maio 2026

Contactos:

CoLABOR - Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social Rua das Taipas,
n.º 1, 1250-264 Lisboa
www.colabor.pt | geral@colabor.pt | +351 218065369 +351 919 811 971

1. Objeto, objetivos e âmbito da avaliação

O PE foi criado em 2001, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, com um objetivo inicial centrado na prevenção da delinquência juvenil em territórios urbanos vulneráveis. Este enfoque marcou claramente a 1.ª geração do programa (2001–2003), numa resposta às preocupações então dominantes no debate público e político.

Atualmente, integrado no Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ), sob tutela do Ministério da Cultura, Juventude e Desporto, o PE foi, ao longo das suas nove gerações (2001–2026), assumindo um papel progressivamente mais abrangente na inclusão social de crianças e jovens.

Esta evolução reflete-se em quatro dimensões principais: 1) um alargamento progressivo do público-alvo, passando de um foco em adolescentes em risco para incluir crianças a partir dos 6 anos, jovens até aos 25 anos provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis e, em alguns casos, os seus familiares; 2) uma expansão territorial, de uma intervenção inicial localizada em áreas metropolitanas e promovida centralmente, para uma cobertura nacional, priorizando intervenções em territórios socioeconomicamente vulneráveis, que dependem, desde a 2G, da iniciativa institucional local; 3) uma crescente diversificação das áreas estratégicas, consubstanciadas em quatro grandes áreas de intervenção: educação e formação; emprego e empregabilidade; saúde, desporto e bem-estar; e famílias, comunidade e cidadania; e 4) um modelo de intervenção inovador, dinamizado por consórcios que integram pelo menos quatro entidades locais e a inclusão da figura do *mediador jovem urbano* e, posteriormente, a de *dinamizador comunitário*.

No total das nove gerações foram aprovadas quase mil candidaturas – 53 na 1G e 921 entre a 2G e a 9G – sendo que uma parte significativa corresponde a intervenções locais aprovadas em sucessivas gerações, designadas projetos de continuidade: intervêm sobre o mesmo público-alvo, são realizadas no mesmo território e habitualmente promovidas pelo mesmo consórcio. Assim, pode considerar-se que o PE apoiou 309 intervenções distintas desde a 2G: 111 integraram apenas uma geração e 198 viram as suas candidaturas aprovadas sucessivamente, oscilando entre 2 e 8 gerações.

A avaliação externa do PE tem como objetivo central compreender o impacto das intervenções financiadas ao longo da sua implementação (de 2001 até à atualidade) a nível nacional, privilegiando uma visão integrada da evolução do programa – apreciando, por um lado, a caracterização de cada intervenção (e.g. áreas de intervenção, públicos-alvo, atividades) e, por outro, os modelos e estratégias de implementação (e.g. recursos mobilizados, tipo de parceiros envolvidos, atividades dinamizadas). Esta avaliação enquadra-se no Programa Temático Demografia, Qualificações e Inclusão (PESSOAS 2030), em conformidade com as exigências de monitorização e prestação de contas definidas para o Portugal 2030, no âmbito do Plano Global de Avaliação do PT 2030, coordenada pelo IPDJ e PLANAPP. É orientada por duas exigências principais: uma política e institucional – respondendo às necessidades de transparência, responsabilização e demonstração de resultados perante a sociedade e as estruturas governativas nacionais e europeias; e uma programática – apoiando a consolidação e evolução do PE, dotando-o de instrumentos conceptuais e empíricos que permitam reforçar a sua relevância, coerência e sustentabilidade.

Para tal, procura responder a um conjunto de critérios e questões de avaliação, alinhados com as orientações nacionais e comunitárias em matéria de monitorização e avaliação de políticas públicas. Neste sentido, o exercício avaliativo incidiu sobre:

- a adequação dos objetivos do PE face às necessidades sociais e territoriais, bem como a sua articulação com outras políticas públicas e com os quadros estratégicos europeus e nacionais (Relevância e coerência interna e externa);
- o grau de alcance dos resultados previstos (Eficácia) e a relação entre recursos mobilizados e resultados obtidos (Eficiência);
- os efeitos gerados junto dos participantes diretos e indiretos, nas comunidades e nos territórios (Resultados e impactos);

- as condições para a continuidade desses resultados para além do período de financiamento (Sustentabilidade); e
- o contributo do PE para os objetivos da coesão social e territorial definidos no âmbito da União Europeia (Valor acrescentado europeu).

2. Metodologia

Trata-se de uma Avaliação Baseada na Teoria (ABT), que parte do princípio de que, para compreender o valor e o impacto de uma intervenção, não basta observar os resultados alcançados – é necessário, sobretudo, entender como, por que razão e em que condições esses resultados foram obtidos. Um elemento central neste exercício é o aprofundamento da TdM que permite: mapear a cadeia causal que liga problemas, áreas estratégicas de intervenção, ações, realizações, resultados e impactos; clarificar os pressupostos e mecanismos de mudança que sustentam a intervenção; e identificar os fatores contextuais que potenciam ou condicionam os resultados em diferentes territórios e públicos. Esta abordagem é complementada pela Análise Comparativa Qualitativa (QCA), utilizada para testar a influência dos fatores (condições) que afetam os mecanismos de mudança e identificar combinações associadas ao sucesso das intervenções dos projetos.

Para a concretização desta abordagem, optou-se por uma combinação de métodos e técnicas quantitativas e qualitativas, permitindo uma triangulação robusta de evidências e a construção de um quadro avaliativo abrangente. Este articula a amplitude proporcionada por dados extensivos e de natureza longitudinal com a profundidade analítica oferecida pela metodologia de estudo de caso com recurso a métodos qualitativos, a que se adicionou uma dimensão participativa com as crianças e jovens participantes dos projetos selecionados.

Em síntese, a avaliação recorreu às seguintes estratégias metodológicas e técnicas de análise:

- Análise documental, incluindo revisão da literatura científica sobre intervenções com jovens em situações de vulnerabilidade, para aprofundar e fundamentar a Teoria da Mudança do PE; análise da evolução legislativa, regulamentar e documental do PE, desde 2001 até à 9.ª Geração; e meta-análise dos relatórios de avaliação das oito gerações já concluídas do PE.
- Análise longitudinal de necessidades e de contexto através da recolha e tratamento de dados estatísticos, o que permitiu avançar para a construção de um Índice de Vulnerabilidade Social Territorial (IVST) à escala municipal.
- Análise dos dados do sistema de informação AGIL para: 1) caracterização extensiva dos projetos, intervenções, participantes e resultados do PE (8G e 9G), bem como na extração de informação de suporte à realização da QCA (8G); e 2) recolha dos relatórios de autoavaliação de todos os projetos implementados, através de web scraping, a partir do frontend das plataformas AGIL 5G, 6G, 7G, 8G e 9G.
- Análise de dados administrativos registados no Sistema de Informação Financeiro (AFINA) das 8G e 9G (com dados incompletos para a 9G).
- Análise Comparativa Qualitativa (QCA) a partir da caracterização dos projetos que integraram a 8G e de dados relativos às dinâmicas de consórcio e constrangimentos identificados nos projetos ao longo das gerações em que participaram (no caso dos projetos de continuidade), captados a partir dos relatórios de autoavaliação nas gerações anteriores.
- Análise de conteúdo automatizada, com recurso a inteligência artificial, dos fatores de sucesso, constrangimentos, resultados e impactos identificados nos relatórios de autoavaliação dos projetos implementados a partir da 5G, para complementar a construção da matriz da QCA.
- Realização de estudos de caso a projetos (6), abrangendo várias regiões e diferentes áreas estratégicas do PE, perfis de participantes, trajetórias de desempenho, maturidade institucional e composição das parcerias. Os estudos de caso contemplaram grupos focais com equipas técnicas e consórcios e workshops participativos com jovens dos projetos, além

de informação secundária disponível nas plataformas AGIL, nomeadamente candidaturas, relatórios de autoavaliação e outra documentação de suporte.

- Realização de entrevistas biográficas a participantes e ex-participantes (30), captando a forma como os participantes experienciam e experienciaram o território e os projetos, refletem sobre os seus percursos de vida passados e projetam o seu futuro.
- Realização de entrevistas semi-diretivas (11) a antigos e atuais responsáveis pelo Programa e por políticas públicas conexas (e.g. educação, segurança social, juventude).

3. Resposta às Questões e Avaliação (QA)

QA1. Em que medida o PE responde de forma adequada e pertinente às necessidades e desafios sociais dos seus públicos-alvo?

O PE responde, até ao limite da sua área de competência e legitimidade, de forma adequada e pertinente às necessidades e desafios sociais dos públicos-alvo nos territórios em que intervém. Estas necessidades consubstanciam-se em insucesso e absentismo escolares, abandono precoce de educação e formação, baixos níveis de qualificações e competências, baixa empregabilidade jovem, elevado desemprego jovem e inatividade, fragilidades nas redes familiares, adoção de comportamentos desviantes e de risco, fraca mobilização da comunidade, reduzida participação cívica e escassez de recursos formativos, materiais e humanos, que, de forma combinada, criam territórios de particular vulnerabilidade. Gradualmente, tem vindo a emergir a necessidade de reforçar competências pessoais e sociais, apoiar a autonomia dos jovens e intensificar a mediação com a escola e com as famílias.

Mais recentemente, o PE demonstrou capacidade de ajustamento face a mudanças contextuais: os projetos têm procurado responder a necessidades emergentes associadas ao aumento da diversidade cultural e dos fluxos migratórios, à identificação e encaminhamento de problemas de saúde mental, ao isolamento social e à exclusão digital, agravada pelo impacto da COVID-19. É importante notar, contudo, que o ajustamento depende também de respostas antecipatórias, integradas e especializadas, acompanhadas por avaliações complexas, multidimensionais e multinível, o que pode limitar a ação e o alcance do programa.

Estas necessidades e desafios são reforçados pela inexistência ou alcance insuficiente de respostas locais dirigidas a crianças e jovens em territórios mais isolados e/ou estigmatizados. Se a intervenção é adequada nos territórios onde decorre, há territórios onde o nível de vulnerabilidade justificaria uma intervenção que não ocorre pela falta de mobilização institucional para apresentação de candidatura.

Por fim, importa referir que o PE é amplamente reconhecido como pertinente, nomeadamente pelos próprios participantes. São reconhecidas relações de proximidade, confiança e acessibilidade entre equipas e públicos-alvo, com forte legitimidade local.

Porém, observam-se variações significativas na adequação entre objetivos, ações e necessidades concretas, bem como enfoques diferenciados conforme as características dos públicos-alvo, as vulnerabilidades de cada território e as prioridades institucionais de cada projeto.

QA2. A operacionalização do Programa Escolhas é coerente com os princípios e objetivos previstos?

A operacionalização do Programa Escolhas revela-se, de forma global, coerente com os princípios e objetivos previstos, evidenciando um alinhamento entre o desenho estratégico e a intervenção no terreno, bem como capacidade de adaptação às necessidades evolutivas dos públicos-alvo.

Contudo, persiste uma tensão entre uma regulamentação onde o Programa é referido como programa experimental desde a primeira geração e a sua implementação, que não corresponde plenamente aos pressupostos de uma iniciativa experimental, para a qual a aprendizagem contínua e a co-construção e disseminação do conhecimento produzido pelas intervenções são basilares para a ação e reconfiguração progressiva.

Na verdade, a análise do modelo de implementação do programa aproxima-o de uma política pública operacionalizada por projetos de duração limitada, aparentemente mais focada na execução operacional e administrativa e em resultados de curto prazo do que na compreensão dos processos

de exclusão social subjacentes e com limitada capacidade de incorporar novos conhecimentos na prática futura e/ou de os disseminar mais amplamente. Por outro lado, importa igualmente clarificar os domínios de intervenção do programa, de modo a garantir que o modelo de implementação é coerente com os objetivos estratégicos definidos.

QA3. Em que medida a intervenção no âmbito do PE se articula com outras medidas de política pública?

A intervenção do Programa Escolhas evidencia uma articulação crescente com as políticas públicas, reforçando a sua coerência e o seu papel na promoção da inclusão social, apesar de continuarem a registar-se disparidades contextuais. Ao nível central, persistem limitações na articulação com entidades e políticas conexas, nomeadamente com o IEFP e com políticas públicas como os CLDS e TEIP. Ao nível local, a articulação institucional na dinamização dos projetos acarreta marcadas desigualdades territoriais na sua consistência, que decorrem das diferentes dinâmicas locais de parceria existentes em cada contexto. Apesar de, em geral, os projetos revelarem complementaridade com as políticas locais, o reforço da coerência externa beneficiaria da adoção de mecanismos mais formais de alinhamento ao nível do poder central.

QA4. As intervenções realizadas alcançaram os objetivos específicos definidos no âmbito das candidaturas ao PE e ao nível dos participantes abrangidos?

A evidência recolhida mostra que as intervenções do Programa Escolhas alcançaram, em larga medida, os objetivos definidos pelos projetos. Os resultados são mais consistentes na área da educação, formação e competências, onde se verificam melhorias claras nos percursos escolares – maior assiduidade, sucesso educativo e aumento da escolaridade média, com crescente conclusão do ensino secundário. Estes progressos sugerem que as iniciativas desenvolvidas contribuem para mitigar as condições de desvantagem em que se encontram muitos dos participantes, permitindo potenciar ou mesmo reverter percursos de insucesso e abandono escolar iminente. São igualmente acompanhados pelo desenvolvimento de competências pessoais, sociais e digitais, bem como por mudanças positivas nas atitudes e expectativas dos jovens face ao seu futuro.

Nas restantes áreas – Emprego e empregabilidade; Saúde, desporto e bem-estar; e Famílias, comunidade e cidadania – os resultados são mais modestos e desiguais. No caso do emprego e empregabilidade, a intervenção tende a focar-se mais na capacitação e preparação para o mercado de trabalho do que na integração efetiva em emprego, contribuindo, ainda assim, para escolhas profissionais mais informadas dos jovens participantes. Já nas áreas da Saúde, desporto e bem-estar e Famílias, comunidade e cidadania são evidenciados progressos qualitativos – como maior participação, promoção de estilos de vida mais saudáveis e reforço da capacitação parental e da coesão comunitária – embora de mais difícil mensuração e nem sempre seja claro se as condições e situações de risco foram efetivamente revertidas. A mobilização das famílias e da comunidade continua a ser um desafio em vários contextos, com níveis de envolvimento distintos.

Em síntese, o programa demonstra eficácia no cumprimento dos objetivos ao nível individual e nas dimensões diretamente controláveis pelos projetos, com projetos de maior longevidade a registar melhores resultados. Revela, contudo, limitações na concretização de objetivos mais estruturais e de longo prazo – como a inserção profissional sustentada – e no acompanhamento e avaliação da redução continuada de comportamentos de risco, mudanças de estilos de vida e transformação das dinâmicas familiares e comunitárias. Estes resultados dependem fortemente de fatores externos – como os recursos disponíveis, a articulação institucional e a continuidade das intervenções – bem como da complementaridade com outras políticas públicas que, cobrindo outros domínios de ação, convergem para processos de mudança efetivos e sustentáveis nos territórios.

QA5. Os recursos afetos ao PE foram/são adequados e suficientes para fazer face aos objetivos da política pública em causa?

A análise da eficiência do PE evidencia um conjunto de fatores que limitam ou colocam em causa a eficiência dos projetos, designadamente: uma redução estrutural do financiamento ao longo das gerações, apenas parcialmente mitigada na 9G face às três gerações anteriores, ainda assim 40% abaixo do valor registado na E2G; uma distribuição da verba igualitária, que desconsidera as

especificidades territoriais e dos públicos-alvo; e um modelo de financiamento assente no regime de reembolso contra fatura e na obrigatoriedade de cumprimento das regras de contratação pública, desajustado face às características da maioria das entidades promotoras e gestoras – frequentemente organizações sem fins lucrativos com limitações de tesouraria e de capacidade técnica.

A estes fatores acrescenta-se a curta duração dos períodos de financiamento – tipicamente entre 2 e 3 anos – agravada pelas interrupções nos períodos de transição entre gerações. Em conjunto com a prática de salários baixos e condições contratuais precárias, também resultantes do reduzido financiamento, estes fatores provocam elevada rotatividade nas equipas técnicas, fragilizando as relações de confiança entre participantes e equipas, essenciais para a obtenção de resultados positivos e duradouros.

A carga burocrática associada ao programa – nomeadamente o volume e detalhe dos relatórios exigidos nas plataformas AGIL e AFINA, por exemplo em matéria de registo de atividades e participantes ou de pedidos de reembolso – representa um risco para a eficiência, ao implicar uma alocação intensiva de recursos humanos qualificados a tarefas administrativas em detrimento da intervenção direta.

No que concerne aos recursos materiais, são igualmente identificadas fragilidades relacionadas com a obsolescência dos equipamentos (e.g. computadores), bem como com as limitações na sua aquisição e renovação. Em contrapartida, destaca-se a disponibilização a baixo custo ou a título gratuito de recursos vários – como espaço físico para atividades dos projetos e meios de transporte – por parte de membros do consórcio e outros parceiros formais e informais, frequentemente apontados como essenciais para assegurar as condições necessárias à execução das atividades.

Paralelamente aos constrangimentos inerentes ao modelo atual de implementação do PE existem fatores externos que podem comprometer ou limitar a eficiência do programa e dos respetivos projetos, nomeadamente acontecimentos imprevistos na área da saúde pública – como a pandemia de COVID-19 –, dinâmicas associadas aos fluxos migratórios e alterações nas prioridades governativas, designadamente nos domínios dos comportamentos aditivos e dependências e das migrações, esta com reflexos legislativos.

QA6. Quais foram os custos unitários por grupo de participantes e por tipologia de 'intervenção' face aos resultados gerados.

A análise dos custos unitários evidencia uma boa eficiência do Programa, ainda que condicionada por limitações metodológicas. Com base apenas nos dados financeiros disponíveis da 8G, o custo médio por participante situa-se em cerca de 445€ por todo o período de intervenção, correspondendo a aproximadamente 148€ anuais. Estes valores são particularmente reduzidos tendo em conta a complexidade dos contextos de intervenção e o elevado nível de vulnerabilidade dos públicos abrangidos, sugerindo uma relação custo-benefício bastante favorável.

No que respeita aos custos por tipologia de intervenção, verifica-se uma forte concentração dos recursos em quatro tipologias principais – atividades culturais, artísticas e desportivas; formação cívica; educação; e desenvolvimento de competências. Outras tipologias, como emprego e formação profissional ou encaminhamento, assumem um peso residual. Este panorama geral dos dados da 8G sugere a necessidade de o PE reforçar o financiamento e a afetação de recursos a projetos nestas áreas.

QA7. Quais são os efeitos dos apoios do PE nas crianças e jovens dos 6 aos 25 anos provenientes de contextos de maior vulnerabilidade?

A avaliação do impacto do PE nas áreas de intervenção previstas na TdM requer uma interpretação cautelosa. Explicar processos de mudança de fenómenos complexos – como as vulnerabilidades socioeconómicas e territoriais – através da definição de relações de causalidade entre intervenções, resultados e impactos é um exercício pleno de dificuldades e riscos. Uma das dificuldades prende-se com o isolamento de um determinado processo causal em contextos marcados por diversidade social, normativa e institucional. Ainda assim, a informação analisada permite traçar algumas conclusões. A primeira é que os impactos do PE são, no essencial, à escala individual. A participação no programa alterou o trajeto de vida de parte das crianças e jovens que nele participaram. Atuando sobretudo a nível de bairro, o Programa não surtiu efeitos de mudança estruturais amplos. Conseguiu, no entanto,

potenciar dinâmicas de contratendência que mitigaram ou anularam vulnerabilidades indutoras da reprodução de pobreza e exclusão social. Os contributos do Programa para a melhoria das taxas de sucesso escolar e/ou acesso ao mercado de trabalho têm, por exemplo, efeitos na quebra de ciclos de pobreza e exclusão social entre alguns participantes.

A segunda conclusão prende-se com os impactos crescentemente reduzidos do PE ao nível do emprego e da empregabilidade. Apesar de nas últimas gerações do PE apenas alguns projetos apostarem nesta área, é possível identificar múltiplos exemplos de participantes cujo trajeto profissional foi fortemente influenciado pela sua passagem pelo PE – resultados prometedores que importa disseminar mais amplamente. A perda de relevância desta área de intervenção – e, portanto, do seu impacto – reflete em parte a fraca articulação institucional do PE com os centros de emprego e outras estruturas relevantes, nomeadamente com o IEFP, no que diz respeito ao encaminhamento para formação ou para ofertas de emprego adequadas ao perfil de cada jovem.

A informação recolhida indica que o PE teve impactos relevantes na melhoria dos níveis de saúde física e mental e na promoção de estilos de vida mais saudáveis nos territórios intervencionados. Estes resultados derivam sobretudo de atividades relacionadas com o desenvolvimento de competências pessoais e sociais e a prevenção de comportamentos de risco, mas também, mais recentemente, de iniciativas vocacionadas para melhorar a saúde mental das crianças, dos jovens e das suas famílias. Também a este nível, porém, os impactos são apenas visíveis à escala individual, não superando as barreiras estruturais mais amplas e profundas que condicionam o futuro destes grupos vulneráveis e as suas trajetórias de vida.

QA8. Qual o impacto do PE no contexto socioeconómico dos territórios de implementação?

A evidência analisada indica que o PE teve impactos positivos no reforço da coesão social e das dinâmicas de participação comunitária. Os projetos Escolhas induziram dinâmicas socioculturais e institucionais nos contextos em que intervieram, que se traduziram na melhoria da autoestima dos habitantes destes territórios e na mitigação ou quebra de estereótipos, estigmas e fragmentação territorial. Pelos projetos Escolhas afirmaram-se também algumas lideranças locais, tornando-se figuras de referência no processo de desenvolvimento comunitário local. A par da educação, formação e competências, a área de intervenção focada nas famílias, na comunidade e na cidadania produziu os impactos mais evidentes e disseminados ao longo das nove gerações do PE. Contudo, dado o viés de autosseleção inerente ao processo de candidaturas do PE, é provável que muitas comunidades vulneráveis com menor tecido associativo e institucional permaneçam sem acesso às oportunidades oferecidas pelo programa, agravando a sua desvantagem relativa ao longo do tempo.

QA9. Em que medida os efeitos da intervenção perduram ao longo do tempo.

A sustentabilidade do PE conheceu alguma consolidação ao longo das gerações, verificando-se a manutenção de algumas atividades ou parcerias após o fim de projetos Escolhas, bem como a continuidade de redes de articulação local iniciadas durante a sua execução. Este tipo de casos é, no entanto, minoritário e depende fortemente da capacidade – nomeadamente em termos de recursos humanos e financeiros – e do compromisso das instituições de consórcios e das redes locais que apoiam os projetos. Dado que a esmagadora maioria dos projetos depende de financiamento externo e não consegue mobilizar recursos alternativos, face às fragilidades socioteritoriais dos contextos em que operam, as preocupações com a sustentabilidade a longo prazo do trabalho desenvolvido localmente são justificadas – sobretudo perante a incerteza relativamente a futuras oportunidades de financiamento. Assegurar financiamento público sustentado para territórios socioeconomicamente desfavorecidos e integrar o Programa nas políticas centrais e locais de combate à pobreza e exclusão social – dirigidas universalmente ou especificamente às gerações mais jovens – constituiriam estratégias eficazes para mitigar este risco.

QA10. Qual o valor adicional resultante da intervenção dos Fundos Europeus no contexto nacional no âmbito do PE?

O financiamento dos Fundos Europeus assume um papel estruturante no Programa Escolhas, sendo determinante para a sua viabilização, continuidade e consolidação enquanto política pública de coesão social com reconhecimento nacional e internacional.

Este apoio permitiu assegurar uma escala de intervenção com cobertura territorial alargada – continente e ilhas, contextos urbanos e rurais – e capacidade de resposta a públicos vulneráveis, dificilmente alcançável apenas com recursos nacionais. Para além disso, o desenvolvimento desta iniciativa no âmbito do enquadramento europeu criou condições para a experimentação de novas abordagens no campo da intervenção social em Portugal, viabilizando processos de inovação local. Contudo, esta dependência configura uma vulnerabilidade estrutural porque faz depender medidas de política pública nacional de estratégias e orientações de financiamento europeias. Em sentido positivo, os requisitos europeus de planeamento, monitorização e avaliação têm progressivamente melhorado as práticas locais e fomentado uma abordagem orientada para resultados.

Para além da dimensão financeira, o apoio europeu tem contribuído para o desenvolvimento de estratégias de governação multinível e para a adoção do trabalho em parceria como prática regular nos processos de desenvolvimento local, potenciando maior eficiência e uma abordagem mais abrangente e transversal aos desafios enfrentados pelas comunidades. Contribuiu igualmente para a capacitação das entidades envolvidas, alargando o seu conhecimento e competências – essenciais para o sucesso e a durabilidade dos projetos.

4. Principais conclusões

1. Um programa experimental com 25 anos ou uma política pública a prazo?

O PE mantém, desde a sua criação, uma ambiguidade quanto à sua natureza. Ainda que seja designado como programa experimental em sede legislativa, não dispõe dos mecanismos e do financiamento necessários para que experiências coletivas e participativas decorram pelo tempo necessário à emergência de práticas inovadoras e respostas adaptadas aos desafios de cada contexto. A co-construção de conhecimento, a disseminação sistemática de aprendizagens e estratégias de incorporação na política pública são o que verdadeiramente define a essência de um programa experimental. Na prática, a implementação do PE assemelha-se mais a uma política pública operacionalizada por projetos temporários, sem assegurar a estabilidade típica de uma política pública consolidada e de longa duração, devido à dependência de ciclos curtos de financiamento e à ausência de garantias de continuidade. Esta indefinição, nomeadamente ao nível do seu domínio de intervenção, fragiliza a sustentabilidade das intervenções, a retenção de equipas técnicas e a consolidação de mudanças sociais duradouras. Clarificar exatamente o que o PE será daqui em diante – programa experimental, política pública estruturante ou modelo híbrido –, bem como o seu âmbito e objetivos, é condição essencial para reforçar a sua eficácia e coerência estratégica.

2. A escala do programa, o potencial e os constrangimentos da sua avaliação

Ao longo de 25 anos, o PE alcançou uma dimensão significativa: nove gerações, cerca de 900 candidaturas aprovadas, cobertura nacional, envolvendo milhares de participantes. A continuidade de muitas intervenções nos mesmos territórios permitiu acumular conhecimento, relações de confiança e experiência interinstitucional – fatores determinantes para os resultados alcançados. Contudo, a escala e diversidade do Programa colocam fortes desafios à avaliação. As sucessivas alterações de públicos-alvo, áreas estratégicas e instrumentos de monitorização tornaram a avaliação longitudinal do PE extremamente difícil, senão impossível em alguns aspetos. Apesar da existência de um vasto conjunto de informação reunida na plataforma AGIL, persistem fragilidades na qualidade, padronização e exploração analítica dos dados, limitando a compreensão dos mecanismos de mudança e da sustentabilidade dos impactos, e restringindo assim o âmbito da avaliação externa. Paralelamente, as equipas locais tendem a percecionar os processos de monitorização e avaliação interna como excessivamente burocráticos e de utilidade limitada, perceção agravada pela reduzida incorporação das recomendações produzidas ao longo das avaliações externas.

3. Uma resposta adequada para territórios vulneráveis?

O PE revelou capacidade de adaptação às problemáticas de territórios marcados por acumulação de vulnerabilidades e desvantagens sociais, económicas e relacionais, atuando em áreas como educação, empregabilidade, saúde, inclusão digital, cidadania e integração de migrantes. A sua abordagem integrada e territorializada constitui uma resposta pertinente para contextos urbanos vulneráveis, promovendo proximidade, mediação e envolvimento e participação comunitária. O Programa demonstra capacidade para responder à natureza multidimensional da exclusão social, articulando diferentes atores locais e reforçando relações de confiança com os participantes. No entanto, a dependência de candidaturas locais e de ciclos curtos de financiamento gera lacunas no apoio prestado e uma distribuição desigual no território nacional – mecanismos que se revelam particularmente inadequados para comunidades com menor tecido institucional e dinâmicas locais capazes de apropriar as oportunidades oferecidas pelo PE, arriscando assim ficar mais gravemente para trás. Embora o PE consiga produzir mudanças ao nível individual e, em alguns contextos, comunitário, não dispõe de escala para atuar sobre as desigualdades estruturais profundas que causam a pobreza e a exclusão social, devendo por isso ser reforçado e adaptado para trabalhar em conjunto com políticas centrais e locais mais amplas e sustentadas.

4. Uma coerência operacional baseada em redes de parceria local

A operacionalização do PE através de projetos locais revela elevada coerência com os seus objetivos de inclusão social e participação comunitária. O trabalho em rede e em consórcio entre escolas, autarquias, IPSS, associações e serviços públicos constitui um dos principais fatores de eficácia do Programa, assegurando proximidade aos participantes, suporte e apropriação local progressiva do projeto e reforço da confiança institucional – essencial para os processos de desenvolvimento local. A mediação comunitária e a mobilização de recursos locais emergem como mecanismos centrais para o sucesso operacional da intervenção. Contudo, persistem fragilidades: os resultados efetivos dependem muito da capacidade das equipas técnicas para dinamizar a comunidade jovem e mais alargada, e das competências e compromisso das lideranças locais; as oportunidades variam entre projetos e territórios; e a articulação estratégica com políticas e programas nacionais continua insuficiente. A estas dificuldades juntam-se constrangimentos estruturais – como a redução do financiamento, a precariedade das equipas técnicas, a carga burocrática excessiva e a instabilidade da execução –, que comprometem a coerência operacional do Programa ancorada nas parcerias locais e, com isso, a sua eficácia a longo prazo.

5. Entre resultados individuais e desafios estruturais

A evidência recolhida demonstra que o PE produz resultados particularmente positivos ao nível individual e comunitário, sobretudo na melhoria dos percursos escolares, no desenvolvimento de competências pessoais, sociais e digitais, e no reforço da autoestima, autonomia e participação cívica dos jovens. Os impactos na área do emprego jovem revelam-se mais limitados e dependentes de condições externas desafiantes, refletindo a complexidade das intervenções neste domínio específico. Os melhores resultados surgem em contextos de continuidade da intervenção, estabilidade das equipas ao longo das gerações e apropriação crescente do projeto pela comunidade e pelas instituições locais. Nestes casos, o PE tem fomentado uma cooperação crescente entre instituições, laços e relações locais mais fortes, e processos de capacitação pessoal – e mais raramente coletiva –, contribuindo assim para a quebra de ciclos de exclusão social e para a prevenção da disseminação mais ampla de problemas sociais. O Programa não pode, nem pretende, por si só, gerar mudança estrutural. Combater as causas de raiz da pobreza e da exclusão social exige políticas governamentais mais abrangentes nas áreas da proteção social, educação, oportunidades económicas, ordenamento do território, habitação, acesso a serviços públicos e cuidados de saúde primários, entre outras. Assim, o PE deve ser plenamente integrado num sistema mais amplo de políticas públicas e instrumentos, numa abordagem coordenada e multinível para enfrentar as desigualdades sociais e territoriais.

5. Recomendações

As conclusões alcançadas orientam um conjunto de recomendações, algumas delas já reiteradamente apresentadas em avaliações externas anteriores. Encontram-se organizadas em seis domínios: Posicionamento e identidade do programa; Planeamento e coerência; Monitorização, avaliação e processos de aprendizagem; Capacitação e recursos humanos; Articulação institucional e parcerias; e Território e sustentabilidade financeira.

O quadro seguinte correlaciona as recomendações e as conclusões desta avaliação, listando as respetivas ações de operacionalização e os seus destinatários.

Recomendação	Conclusões que a suportam	Ações para implementação	Destinatários
1. Clarificar o posicionamento estratégico e a identidade do Programa Escolhas	A avaliação evidencia uma ambiguidade persistente entre o PE enquanto programa que aposta em projetos experimentais e na inovação social e uma política pública consolidada. Esta indefinição compromete a coerência do desenho, a estabilidade das intervenções, os modelos de financiamento, os dispositivos de avaliação e a capacidade de produção de conhecimento, aprendizagem, disseminação de conhecimento e inovação.	1.1. Definir formalmente, em sede de enquadramento estratégico e regulamentar, a natureza do programa (experimental, política pública estruturante ou modelo híbrido).	Ministério que tutela a política (apoiado pela Estrutura central do Programa Escolhas).
		1.2. Definir o(s) domínio (s) de intervenção, alinhando-os com o posicionamento estratégico adotado.	
		1.3. Diferenciar componentes experimentais e estruturais, caso se opte por um modelo híbrido.	Estrutura central do Programa Escolhas.
2. Reforçar os instrumentos de Planeamento, Monitorização, Avaliação e incorporação de aprendizagens	Apesar da crescente coerência entre princípios, objetivos e atividades, subsiste uma lógica de avaliação excessivamente centrada na execução de atividades e indicadores de realização, com limitada explicitação dos mecanismos	1.4. Adequar os mecanismos de financiamento, monitorização e avaliação ao modelo definido.	
		1.5. Produzir orientações técnicas claras e recursos adequados para entidades promotoras e equipas dos projetos financiados.	Estrutura central do Programa Escolhas.
		2.1. Disponibilizar recursos financeiros, materiais e humanos adequados para a reformulação do sistema de monitorização e avaliação do Programa, incluindo reconfiguração das plataformas de registo de dados administrativos (AGIL e AFINA).	
		2.2. Reconfigurar os sistemas AGIL e AFINA de forma a produzir informação orientada para a tomada de decisão.	Estrutura central do Programa Escolhas.
		2.3. Desenvolver um sistema de indicadores de monitorização e avaliação qualitativos e quantitativos de aplicação longitudinal e centrados em trajetórias que permitam um acompanhamento de participantes e projetos ao longo do tempo.	

	de mudança, a par de uma reduzida capacidade de análise longitudinal dos resultados. A avaliação identificou fragilidades estruturais na qualidade, consistência e comparabilidade dos dados registados nas plataformas AGIL e AFINA, em que predominam indicadores de execução com limitada utilidade analítica face ao ónus e custo de oportunidade que o registo da informação implica. A avaliação é frequentemente percecionada pelas equipas como burocrática, inspetiva e pouco útil.	2.4. Envolver as equipas técnicas locais na definição dos indicadores e instrumentos de monitorização, promovendo a sua co-construção e uma maior apropriação e utilidade percebida dos processos avaliativos.	
		2.5. Identificar, com o apoio dos projetos, as principais dificuldades de preenchimento do IARPS – CJ e definir procedimentos padronizados para a sua utilização: sobre quem e quando deve ser preenchido e a quem se aplica, podendo ser apenas aplicado aos participantes diretos, ou uma amostra destes.	
		2.6. Atualizar regularmente o IVST para apoio à decisão e monitorização.	
		2.7. Restabelecer um prazo adequado para a realização da avaliação externa com o intuito de garantir uma melhor compreensão dos processos de mudança.	
		2.8. Reforçar a articulação entre avaliação interna e externa, no sentido de garantir um processo de mútua aprendizagem (a partir de objetivos, perspetivas e dados complementares).	Estrutura central do Programa Escolhas.
		2.9. Assegurar que os resultados da avaliação retornam às equipas locais de forma acessível, compreensível e atempada, com utilidade concreta para a gestão e melhoria dos projetos.	Estrutura central do Programa Escolhas.
3. Investir na capacitação e estabilidade das equipas técnicas dos projetos	A qualidade da intervenção depende fortemente das equipas locais, mas persistem problemas de precariedade laboral, elevada rotatividade, desgaste técnico e insuficiente valorização dos processos de avaliação e aprendizagem.	2.10. Criar mecanismos sistemáticos de processos de produção de conhecimento, aprendizagem(ns) e disseminação e transferibilidade.	Estrutura central do Programa Escolhas.
		2.11. Participar em processos de sistematização e co-produção de conhecimento, aprendizagem(ns) e disseminação e transferibilidade.	Consórcios; Equipas técnicas.
		3.1. Disponibilizar recursos financeiros e/ou articulação interministerial para promoção de planos formativos que confirmam grau académico/profissionalizante aos participantes nas ações formativas.	Ministério que tutela a política.
		3.2. Promover em sede de regulamento do PE mecanismos de valorização profissional, incluindo condições remuneratórias, redução da precariedade contratual e retenção de recursos humanos qualificados.	Ministério que tutela a política.
		3.3. Implementar mecanismos de valorização profissional, incluindo condições remuneratórias, redução da precariedade contratual e retenção de recursos humanos qualificados.	Consórcios.
		3.4. Formalizar e dinamizar protocolos com entidades formativas (entidades académicas e outras) para a disponibilização de planos de formação.	Estrutura central do Programa Escolhas.
		3.5. Rever as necessidades de formação adaptadas às necessidades territoriais.	Estrutura central do Programa Escolhas;

4. Reforçar a articulação institucional e parcerias	A avaliação demonstra forte coerência local, mas insuficiente articulação estratégica com outras políticas públicas a um nível central, ficando dependente das dinâmicas locais (educação, emprego, saúde, habitação e proteção social), o que limita impactos estruturais e pode originar sobreposições ou lacunas de resposta, diminuindo o sucesso do Programa.		Entidades promotoras.
		3.6. Promover processos de aprendizagem entre pares (e.g. <i>workshops</i>).	Estrutura central do Programa Escolhas.
		3.7. Reforçar as equipas técnicas, por via do reforço de financiamento dos projetos e /ou por via do reforço da contribuição dos parceiros aos projetos.	Ministério que tutela a política; Consórcios.
		4.1. Regulamentar mecanismos formais e regulares de coordenação interinstitucional (e.g. formalização de protocolos de articulação com organismos públicos e políticas públicas nas áreas consideradas fulcrais) que permitam a concretização e reforço de articulação efetiva em rede, nomeadamente IEPF, DGS, CLDS, TEIP, Escolas, Redes Sociais, entre outros.	Ministério que tutela a política; Ministérios setoriais; Estrutura central do Programa; Serviços públicos desconcentrados.
		4.2. Criar mecanismos concretos de coordenação que garantam complementaridade entre o PE e as demais políticas públicas (setoriais e/ ou integradas) presentes nos territórios.	
		4.3. Dinamizar efetivamente a comissão de acompanhamento prevista na 9G do PE.	Estrutura central do Programa.
		4.4. Participação e envolvimento na comissão de acompanhamento prevista na 9G do PE.	Ministérios setoriais.
		4.5. Desenvolver estratégias multinível de intervenção territorial integrada, sempre que possível a partir de dinâmicas de governança local (bottom-up e top-down) já existentes (e.g. Redes Sociais, GPI, Fóruns Sociais, Grupos Comunitários).	Ministério que tutela a política (com o apoio da Estrutura central do Programa).
		4.6. Reforçar o envolvimento das autarquias e juntas de freguesia no apoio técnico e financeiro aos projetos.	Ministério que tutela a política (com o apoio da Estrutura central do Programa).
		4.7. Participação e envolvimento de entidades que compõem o tecido institucional local.	Redes; Consórcios.
		4.8. Reforçar a equipa central do programa.	Ministério que tutela a política.
		4.9. Melhorar os canais de comunicação entre estrutura central e projetos (reforçada a equipa central).	Estrutura central do Programa Escolhas.

5. Reforçar a sustentabilidade territorial e financeira das intervenções	O modelo de candidaturas e os ciclos curtos de financiamento geram descontinuidade das intervenções, fragilidade financeira das entidades promotoras e insuficiente cobertura dos territórios vulneráveis. Persistem dificuldades de liquidez decorrentes do modelo de reembolso de despesas, com diversos custos de oportunidade no desenvolvimento de atividades.	5.1. Definir, em sede de regulamento, critérios de prioridade de seleção de territórios ou de renovação nos casos onde estejam projetos em curso e demonstrem resultados positivos.	Ministério que tutela a política (apoio da Estrutura central do Programa Escolhas).
		5.2. Regulamentar o apoio a territórios identificados como prioritários, mas com menor tecido ou dinamismo institucional a apresentação de projetos-piloto de construção de parcerias comunitárias locais.	
		5.3. Implementar mecanismos proativos de identificação de territórios para intervenção prioritária com recurso ao Índice de Vulnerabilidade Social Territorial, entre outros instrumentos.	
		5.4. Garantir o reforço financeiro e adotar modelos de financiamento plurianuais mais estáveis e com garantia de reforço financeiro.	
		5.5. Rever o modelo financeiro do programa, antecipando financiamento para despesas com recursos humanos.	Estrutura central do Programa Escolhas.
		5.6. Adequar os mecanismos financeiros à realidade das organizações da economia social e solidária.	
		5.7. Criar períodos-ponte de transição entre gerações do programa, garantindo uma continuidade mínima de funcionamento dos projetos entre o término de um ciclo de financiamento e o arranque do seguinte, com recurso a modelos de financiamento híbridos.	
		5.8. Promover a elaboração de planos de sustentabilidade exequíveis e monitorizáveis.	
		5.9. Elaborar planos de sustentabilidade e apropriação local dos projetos, que favoreçam a integração das respostas desenvolvidas pelos projetos nas políticas públicas e nos instrumentos locais de planeamento, reforçando a corresponsabilização das autarquias, serviços públicos e entidades da sociedade civil pela sua continuidade.	Consórcios; rede socia local.
		5.10. Desenvolver estratégias para a apropriação local das iniciativas e dos projetos pelos atores e comunidades locais.	Consórcios; rede socia local.