

# DIRIGIR & FORMAR

N.º 42 setembro /dezembro 2024

Quadrimestral 3€

## FUNDOS COMUNITÁRIOS DESAFIOS E OPORTUNIDADES

ISSN 2182-7532

# NÃO DEIXE PARA AMANHÃ



*Contrate um desempregado inscrito no IEFP hoje para ganhar com isso amanhã. Com a nova medida + Emprego do IEFP, a celebração de contratos sem termo com desempregados traz benefícios financeiros para as empresas.*

# O QUE PODE FAZER HOJE



Os Fundos Europeus mais próximos de si.

Sabe mais aqui:



<https://bit.ly/4h6cgKB>

AGARRE O TALENTO PORTUGUÊS EM PORTUGAL. AGARRE O TALENTO PORTUGUÊS EM PORTUGAL. AGARRE O TALENTO PORTUGUÊS EM PORTUGAL.



DOMINGOS LOPES, Presidente do Conselho Diretivo do IEFP

**V**ivemos numa década em que o volume de financiamento comunitário assume uma dimensão que ultrapassa a de todos os períodos anteriores e, previsivelmente, a de próximos períodos de programação financeira plurianual dos Fundos Comunitários.

Esta edição da *Dirigir&Formar* (D&F) apresenta, assim, os diferentes instrumentos de apoio comunitário atualmente em vigor em Portugal e aborda as diferentes perspetivas da sua implementação, quer do ponto de vista das metodologias, quer da avaliação e do controlo.

Começa-se por discutir as oportunidades do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para as áreas de emprego e formação profissional, destacando o aumento do financiamento e os investimentos em qualificações e competências.

Apresenta-se, de seguida, o Programa PESSOAS 2030, que visa promover o emprego, a educação, a qualificação e a inclusão social em Portugal, com um financiamento de 6,7 mil milhões de euros.

Nesta edição da D&F, explica-se também a estrutura de execução do PRR, baseada no desempenho e na concretização de marcos e metas, uma metodologia inovadora na execução dos Fundos Comunitários e que pode tornar-se na nova forma de execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

No âmbito da Política de Coesão da União Europeia, aborda-se, noutro artigo, a importância dos fundos europeus para o desenvolvimento regional e a coesão social em Portugal.

Ainda nesse âmbito, destaca-se o papel dos fundos estruturais e de coesão na promoção do emprego e da formação profissional em Portugal. E, noutro artigo, reflete-se sobre o programa Sustentável 2030 e o financiamento para a transição energética e climática em Portugal.

Noutra perspetiva, discute-se a importância da avaliação das políticas públicas financiadas por fundos europeus para garantir a sua eficácia e impacto. E apresenta-se também o Think Tank, um grupo de reflexão que visa prevenir fraudes na utilização dos fundos europeus.

Numa análise prospetiva, analisam-se os desafios e as oportunidades para o Fundo Social Europeu, destacando as necessidades de inovação e adaptação às novas prioridades sociais.

Por fim, discute-se como os fundos comunitários apoiam a qualificação, inclusão, digitalização e sustentabilidade na gestão de recursos humanos. E apresenta-se um caso de implementação do *Robotic Process Automation* (RPA) no IEFP, I.P., para aumentar a eficiência na análise de atribuição de fundos comunitários.

Agradecemos a todos os autores a disponibilidade para partilharem connosco os seus conhecimentos e análises. ✨

**12**

**PESSOAS 2030  
UMA VISÃO  
TRANSFORMADORA  
PARA PORTUGAL**



**PESSOAS  
2030**



**6**

**PRR - OPORTUNIDADES  
PARA AS ÁREAS DO  
EMPREGO E DA FORMAÇÃO  
PROFISSIONAL**

**18**

**PRR E A EXECUÇÃO  
POR DESEMPENHO**



# 28

## A IMPORTÂNCIA DOS FUNDOS EUROPEUS NA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O EMPREGO E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL



# 48

## O FUTURO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU: CONTINUIDADE OU ENCRUZILHADA?

- 4 BREVES
- 24 FUNDOS EUROPEUS: A POLÍTICA DE COESÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM PORTUGAL
- 34 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO EUROPEUS
- 40 THINK TANK
- 46 O INVESTIMENTO NA SUSTENTABILIDADE E O REFORÇO DA RESILIÊNCIA GLOBAL DA UNIÃO EUROPEIA
- 54 GESTÃO RH: O PAPEL DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
- 58 IEFP EM AÇÃO



**PROPRIETÁRIO/ EDITOR**  
**SEDE DE REDAÇÃO IEFP**  
Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P.  
Rua de Xabregas, 52 – 1949-003 Lisboa

**NIPC**  
501 442 600

**DIRETOR**  
Domingos Lopes

**RESPONSÁVEL EDITORIAL**  
**E COORDENAÇÃO**  
Regina Araújo

**CONSELHO EDITORIAL DA REVISTA**  
Adélia Costa, Ana Cláudia Valente, António José de Almeida,  
António Travassos, César Ferreira, Domingos Lopes,  
Fernando Moreira da Silva, João Palmeiro,  
José Carlos Bravo Nico, José Teixeira, Luís Alcoforado,  
Luís Ribeiro, Mafalda Pereira, Miguel Pinto, Nuno Brilha Anselmo,  
Nuno Gama de Oliveira Pinto, Paulo Feliciano, Teresa Medina

**REVISÃO**  
Regina Araújo

**REDAÇÃO**  
Revista Dirigir&Formar, Gabinete de Comunicação  
e Relações Externas, IEFP, I.P.  
Tel.: 215 803 000

**CONDIÇÕES**  
**DE ASSINATURA**  
Enviar carta com nome completo, data de nascimento,  
morada, profissão e/ou cargo da empresa onde trabalha  
e respetiva área de atividade para:  
Rua de Xabregas, 52, 1949-003 Lisboa,  
ou e-mail com os mesmos dados para:  
dirigir&formar@iefp.pt

**ESTATUTO EDITORIAL**  
[https://www.iefp.pt/documents/10181/696230/  
ESTATUTO\\_CE\\_vf\\_2021.pdf](https://www.iefp.pt/documents/10181/696230/ESTATUTO_CE_vf_2021.pdf)

**DATA DE PUBLICAÇÃO**  
Dezembro 2024

**PERIODICIDADE**  
Quadrimestral

**DESIGN e PAGINAÇÃO**  
Casa das Ideias, Design e Publicidade, Lda

**FOTOGRAFIA DE CAPA**  
Shutterstock

**IMPRESSÃO**  
Casa das Ideias, Lda  
Rua Coronel Santos Pedroso, nº 11 – 1º C 1500-207 Lisboa

**TIRAGEM**  
15.500 exemplares

**REGISTO**  
Anotada na Entidade Reguladora  
para a Comunicação Social  
DEPÓSITO LEGAL: 348445/12  
ISSN: 2182-7532

Todos os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos autores, não coincidindo necessariamente com as opiniões do Conselho Diretivo do IEFP, I.P.

É permitida a reprodução dos artigos publicados, para fins não comerciais, desde que indicada a fonte e informada a Revista.

## SANTA MARIA DA FEIRA RECEBEU O CAMPEONATO NACIONAL DAS PROFISSÕES

Entre os dias 12 e 16 de novembro, o Europarque, em Santa Maria da Feira recebeu mais uma edição do Campeonato Nacional das Profissões. Esta foi a 46.ª edição de uma competição que se realiza de 2 em 2 anos e que se destina a jovens entre os 17 e os 25 anos que concluíram, ou se encontram a frequentar, um percurso de qualificação, em modalidades de educação e formação profissional.

Sob o lema «*Onde há competência, há um Norte*», este foi o SkillsPortugal Norte 2024 e contou com mais de 400 concorrentes, em 58 profissões, oriundos de 82 entidades (centros de formação, escolas profissionais, entidades formadoras) de todas as regiões do País (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira).

Através da realização de provas práticas de desempenho, avaliadas segundo critérios exigentes e de acordo com prescrições técnicas estabelecidas internacionalmente por júris compostos por peritos altamente qualificados (formadores, profissionais, empresários), foram encontrados os vencedores em cada profissão e região, e os vencedores nacionais, sendo que a competição teve ainda como objetivo a seleção dos jovens mais qualificados para representar Portugal nas competições internacionais EuroSkills, em 2025, e WorldSkills, em 2026.

A competição terminou com uma cerimónia emocionante e cheia de momentos marcantes, no dia 16, celebrando a excelência e o talento dos jovens profissionais, onde foram conhecidos os nomes dos grandes vencedores. O evento, com a presença de 1400 pessoas e transmitido em *streaming* para quase 6 mil espectadores, contou com a apresentação de Fátima Lopes, embaixadora da WorldSkills Portugal e fã assumida da iniciativa.



A sessão foi recheada de momentos vibrantes de música e dança, que aqueceram a plateia, sendo ainda marcada pelos discursos do Secretário de Estado do Trabalho, Adriano Moreira, e da Delegada Oficial da WorldSkills Portugal e Vogal do Conselho Diretivo do IEFP, Ana Elisa Santos, que sublinharam a importância do reconhecimento e da valorização da formação profissional, destacando o trabalho e empenho dos concorrentes e de todos os envolvidos no evento.

Mas o ponto alto da noite foi a entrega de medalhas. Os concorrentes das profissões em Demonstração receberam Medalhas de Ouro, enquanto o melhor desempenho nas Profissões Oficiais foi premiado com Medalhas de Ouro, Prata e Bronze. Foi ainda atribuída a medalha de Melhor da Região, aos melhores classificados de cada região no conjunto das profissões a concurso no campeonato nacional, e de Melhor do País, cuja grande vencedora foi Raquel Almeida, da Casa Pia de Lisboa, na profissão de Ótica Ocular.

Sob o lema «*Onde há competência, há um Norte*», este foi o SkillsPortugal Norte 2024, uma das edições mais participadas de sempre, com mais de 7 mil visitantes, 433 participantes, 335 jurados, 43 supervisores de infraestruturas e 278 voluntários.

Aceda à lista completa de vencedores, através deste QRCode.



## INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL DISCUTIDA EM MESA-REDONDA DA DIRIGIR&FORMAR

No dia 15 de novembro, a cidade de Santa Maria da Feira foi palco de uma mesa-redonda organizada pelo IEFP, no âmbito da publicação da 41.ª edição da revista *Dirigir&Formar* (D&F). O evento, realizado durante o Campeonato Nacional das Profissões (WorldSkills Portugal), contou com a presença de autores de artigos dessa edição, que discutiram o tema «Inteligência Artificial: Transformando Profissões e o Futuro do Trabalho».

Carla Magalhães, Professora do Ensino Superior na área de Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos, João Curado Silva, Professor do Ensino Superior e *Data Specialist*, e Ricardo Ramos, *Head of Sustainability* da Água Monchique formaram o painel de oradores, com a moderação a ficar a cargo de Domingos Lopes, Presidente do Conselho Diretivo do IEFP, I.P. e Diretor da D&F.

Durante a sessão, os especialistas partilharam as suas visões sobre o impacto da inteligência artificial no mercado de trabalho e na formação profissional, promovendo um debate enriquecedor e interativo com a audiência presente na sala.

O evento foi transmitido ao vivo na página do IEFP, I.P. no *YouTube* e a sua gravação encontra-se disponível, para que todos possam assistir e refletir sobre as ideias apresentadas. Aceda através deste QRCode e acompanhe a interessante discussão entre os especialistas.



**Inclusão é criar  
oportunidades**

### PERÍODO DE CANDIDATURAS

Entre os dias 2 de janeiro e 3 de março de 2025 decorrem as candidaturas à Marca Entidade Empregadora Inclusiva, destinada a promover o reconhecimento e distinção pública de práticas de gestão abertas e inclusivas, desenvolvidas por entidades empregadoras relativamente às pessoas com deficiência e incapacidade.

De 2 em 2 anos, a Marca distingue empregadores que contribuem para a implementação de um mercado de trabalho inclusivo e práticas de referência em:

- Recrutamento, desenvolvimento e progressão profissional;
- Manutenção e retoma do emprego;
- Acessibilidades;
- Serviço e relação com a comunidade.

Às entidades que se destaquem por práticas exemplares em todos os domínios é ainda atribuída a Marca Entidade Empregadora Inclusiva — Excelência.

Na página IEFPOnline é possível encontrar todas as informações sobre esta iniciativa de responsabilidade social e igualdade de oportunidade. Aceda através do QRCode para saber mais.



# PRR

## **OPORTUNIDADES**

PARA AS ÁREAS DO EMPREGO  
E DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

© PEDRO DOMINGUINHOS – Presidente da Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR © SHUTTERSTOCK



## ENQUADRAMENTO

Criado como forma de responder às consequências da pandemia, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) foi uma resposta coordenada por parte da União Europeia, que disponibilizou um montante significativo aos vários países, que ultrapassou os 730 mil milhões de euros, baseados na emissão de dívida conjunta, de forma solidária. Este mecanismo assenta em três pilares, sobre os quais todos os PRR nacionais se organizaram: criar uma economia mais resiliente, mais verde e mais digital. Este programa encerra ainda um carácter de adicionalidade, devendo financiar investimentos que acrescentam algo ao já existente e não financiamento de despesas correntes.

O programa incorpora ainda outra característica inovadora – o critério de sucesso – que se mede pelo cumprimento de

resultados, traduzidos em metas e marcos ao longo da sua duração, e não o grau de execução financeira do mesmo.

No caso português, o PRR inicial ascendia a 16,6 mil milhões, entre subvenções e empréstimos. Após a reprogramação concretizada em outubro de 2023, este valor subiu para 22.216 milhões de euros, distribuídos por 22 componentes. Como contrapartida, Portugal compromete-se a executar 44 reformas e 117 investimentos, que se traduz na necessidade de cumprir 463 metas e marcos ao longo dos cinco anos da sua execução, repartidos por 10 pedidos de pagamento. Na tabela seguinte, podemos visualizar o montante disponível por componente, antes e após a reprogramação, bem como o incremento discriminado.

**Tabela 1 – Montante financeiro por componente antes e após a reprogramação**

Componentes	Montantes M€			Δ%
	Inicial	Reprogramação	Δ	
C1 - Serviço Nacional de Saúde	1 383	1 745	362	26%
C2 - Habitação	2 733	3 226	493	18%
C3 - Respostas sociais	833	1 045	212	25%
C4 - Cultura	243	319	76	31%
C5 - Capitalização e Inovação Empresarial	2 914	4 911	1997	69%
C6 - Qualificações e competências	1 324	1 979	655	49%
C7 - Infraestruturas	690	790	100	14%
C8 - Florestas	615	615	0	0%
C9 - Gestão hídrica	390	461	71	18%
C10 - Mar	252	389	137	54%
C11 - Descarbonização da Indústria	715	737	22	3%
C12 - Bioeconomia Sustentável	145	145	0	0%
C13 - Eficiência energética em Edifícios	610	610	0	0%
C14 - Hidrogénio e Renováveis	370	406	36	10%
C15 - Mobilidade Sustentável	967	1 263	296	31%
C16 - Empresas 4.0	650	763	113	17%
C17 - Qualidade e Sustentabilidade Finanças Públicas	406	406	0	0%
C18 - Justiça Económica e Ambiente de Negócios	267	267	0	0%
C19 - Administração Pública Mais Eficiente	578	678	100	17%
C20 - Escola Digital	559	605	46	8%
C21 - REPowerEU		855	855	
<b>TOTAL</b>	<b>16 644</b>	<b>22 215</b>	<b>5 571</b>	<b>33%</b>

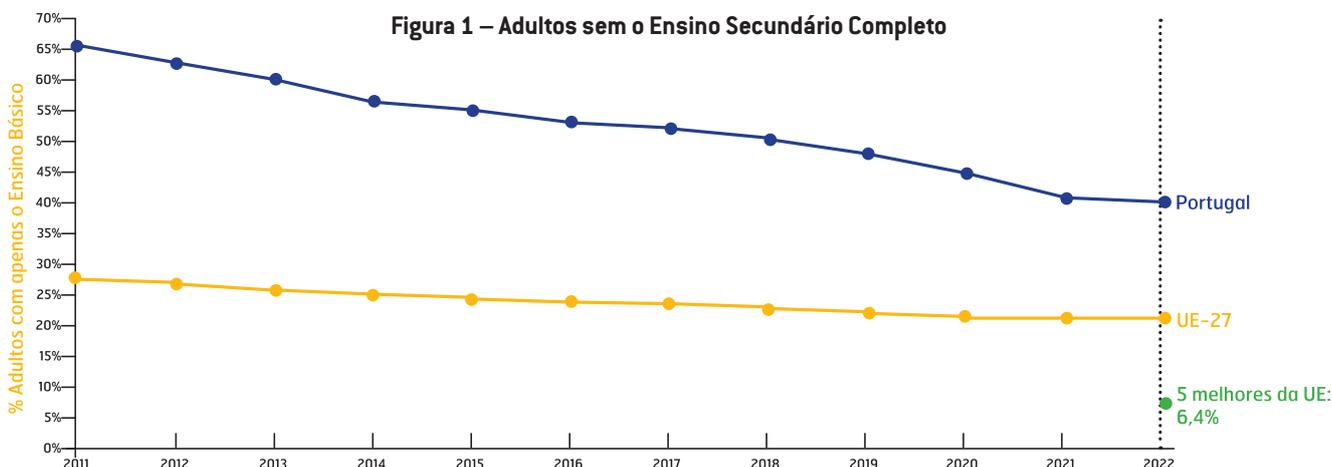
Fonte: Elaboração própria.

O montante financeiro atribuído à melhoria das qualificações e competências é de 1.979 milhões de euros, o que representa 8,9% do total do PRR. Se juntarmos o montante da Componente 20 (605 milhões de euros), dirigido à aquisição de computadores, melhoria da conectividade nas escolas e à digitalização do ensino, esta percentagem sobe para 11,6%, apenas superada pelas componentes da Capitalização e Inovação Empresarial e da Habitação, revelador da importância atribuída a estas componentes, no sentido de ajudar a transformar a realidade existente.

Nas próximas 3 seções deste artigo percorreremos, de forma sucinta, o retrato das qualificações e competências em Portugal. Prosseguiremos com a análise da arquitetura do PRR para dar resposta a estas debilidades. Terminaremos com o ponto da situação possível a esta data, bem como os desafios que ainda se colocam para se alcançarem os resultados e impactos desejados.

**OS NÚMEROS: UMAS VEZES «FALAM» E OUTRAS... «GRITAM»**

Para melhor compreender as razões da situação de desvantagem de Portugal no panorama, é importante notar que o nosso *stock*



Fonte: Fundação José Neves, o Estado da Nação da Educação, Emprego e Competências 2023

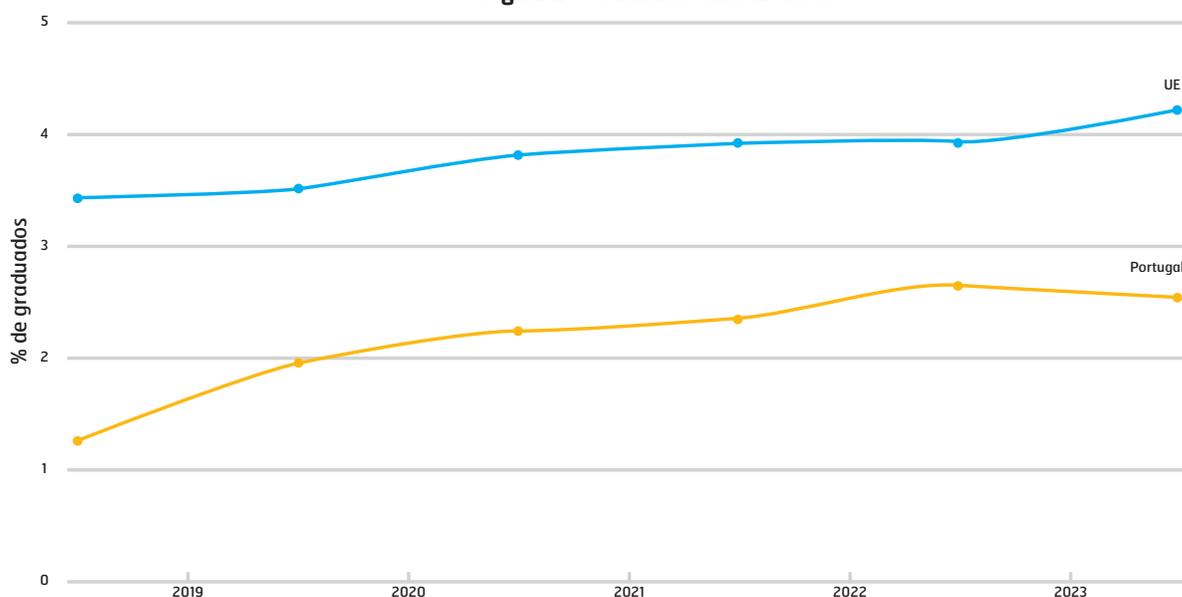
de qualificações transporta uma herança muito pesada, que torna Portugal no país da EU com menor percentagem da população adulta com ensino secundário, conforme patente na figura 1. Apesar da importante recuperação nos últimos 10 anos, a *gap* face à UE continua a ser significativo, pelo que urge continuar a diminuí-lo.

Quando densificamos a nossa análise para uma das áreas mais relevantes para lidar com a evolução tecnológica (em particular com áreas mais complexas) – os graduados nas áreas das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) – constatamos um diferencial relevante, conforme patente na figura 2, e que precisa de ser reduzido.

Mas é quando analisamos o desempenho de Portugal no mais recente inquérito da OCDE às competências de adultos que os números «gritam». O desempenho de Portugal é dos mais baixos dos países em análise, revelando fragilidades significativas nos vários domínios analisados.

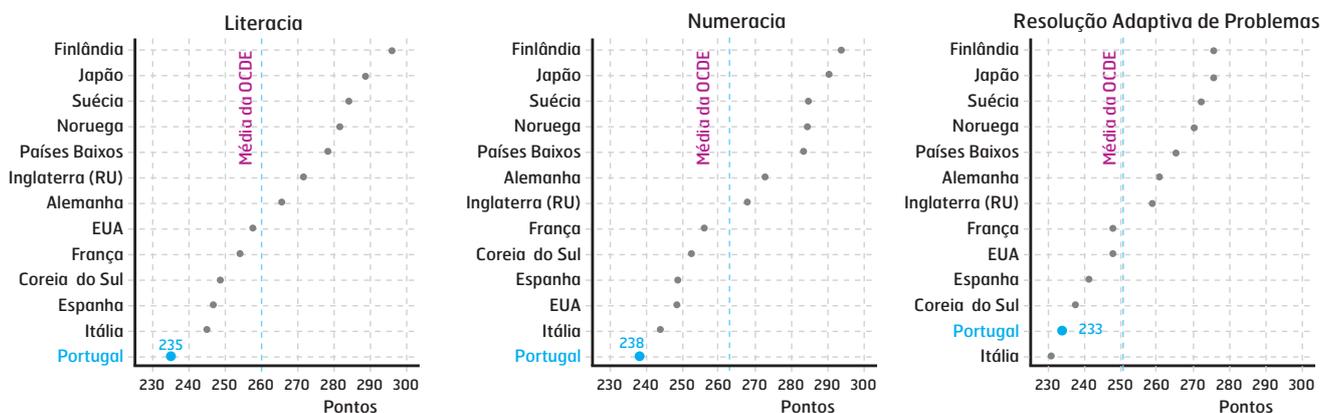
Estas fragilidades possuem impactos relevantes no mundo do trabalho e no potencial de recuperar *gaps* de produtividade e competitividade, em particular quando sabemos que as competências exigidas devem mobilizar saberes e habilidades mais complexas.

**Figura 2 – Graduados nas áreas TIC**



Fonte: Fundação José Neves, o Estado da Nação da Educação, Emprego e Competências 2023

**Figura 3 – Resultados de Portugal e alguns países selecionados na literacia, numeracia e resolução adaptativa de problemas**



Fonte: OCDE (2024), Inquérito às competências dos adultos em 2023: Portugal



### **O DESENHO DA RESPOSTA AO REFORÇO DAS QUALIFICAÇÕES E COMPETÊNCIAS NO ÂMBITO DO PRR**

Propomo-nos nesta secção perceber de que forma o desenho da Componente 6 do PRR permite responder aos desafios identificados anteriormente, indicando os investimentos com uma ligação mais direta:

- a) Modernização da oferta e dos estabelecimentos de ensino e formação profissional – instalação e modernização de Centros Tecnológicos Especializados; alargamento e modernização da rede de centros de formação profissional do Serviço Público de Emprego (IEFP) e da rede de escolas do Turismo de Portugal – objetivo de tornar a formação mais relevante para o mercado e alinhada com a transformação ambiental, digital, demográfica.
- b) Incentivo Adultos – objetivo de aumentar os níveis de qualificação da população adulta com idade superior a 18 anos; aumentar as taxas de participação e de conclusão dos adultos nos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC); desenvolver as ofertas de ensino superior para adultos, como os cursos de curta duração (+23 mil);
- c) Impulso Jovem STEAM – objetivo de aumentar as taxas de inscrição e diplomados (+10 mil) em cursos na área da ciência, tecnologia, engenharia, artes e matemática (CTEAM), em especial cursos de tecnologias da informação; dotar as escolas de ensino não superior de instalações adequadas para o ensino da ciência, com vista a aumentar o interesse por esta área.
- d) Ciência mais capacitação – objetivo de atrair e reter talentos e aumentar o financiamento disponível para parcerias

internacionais em ciência, tecnologia e inovação, aumentando o número de recursos humanos altamente qualificados em Portugal;

- e) Impulso Mais Digital – objetivo de modernizar tecnológica e digitalmente as ciências agrárias e a medicina e reforçar as competências digitais em áreas não CTEAM, bem como promover a inovação e modernização pedagógica no ensino superior;
- f) Escolas novas ou renovadas (construção ou renovação de 75 escolas públicas de 2.º e 3.º ciclo e ensino secundário) – objetivo: dotar os territórios de mais e melhores condições para alunos e professores.

Também as componentes 16 (Empresas 4.0) e 19 (Administração Pública Mais Eficiente) incluem investimentos para a formação ao longo da vida, quer nas áreas das competências digitais, quer em áreas mais transversais para a Administração Pública. Na componente 16, destacamos os programas Academia Portugal Digital, Emprego+Digital 2025 (onde se inclui o cheque formação digital de 750€) e o Líder+Digital, com o objetivo de aumentar a literacia digital de ativos empregados e dos líderes das organizações. Na componente 19, as Academias de Cibersegurança, bem como a formação disponibilizada pelo INA para a Administração Pública, completam esta oferta diversificada, com o objetivo de contribuir para a literacia em áreas mais específicas.

A análise destes investimentos revela alinhamento com as debilidades identificadas. Identificam-se investimentos relevantes em infraestruturas, em particular no ensino profissional (nas escolas

secundárias, profissionais e também no IIEFP e Escolas de Turismo), no ensino básico e secundário e também no ensino superior. Estes investimentos pretendem colmatar lacunas nos edifícios e nos equipamentos, promovendo a modernização tecnológica e pedagógica. Ao mesmo tempo, existem diversos investimentos imateriais, no ensino básico, secundário e superior, em particular neste último, com o incremento de cursos nas áreas CTEAM, mas também na formação ao longo da vida, em particular dirigida à população ativa, quer no setor privado quer na Administração Pública.

### O QUE JÁ SABEMOS E OS DESAFIOS QUE AINDA SE COLOCAM

A análise dos resultados intercalares, fruto da presença que a Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR tem tido no terreno, a par das reuniões com os Beneficiários Intermediários e análise da documentação produzida, permite-nos fazer um balanço intermédio, destacando os principais resultados alcançados:

- As Instituições de Ensino Superior (IES) revelam forte capacidade em atingir os resultados, quer nos jovens quer nos adultos, tendo já sido cumpridos os KPIs que Portugal contratualizou com a Comissão;
  - O Ensino Superior «chegou» a zonas do País completamente descobertas, quer no litoral, e particularmente em Lisboa norte, mas também em vários concelhos do interior, que passaram a estar «servidas» com novas Escolas e novas ofertas formativas;
  - Existiu um aumento da oferta de cursos de licenciatura e de mestrado em áreas tão relevantes como a Ciência de Dados, Cibersegurança, Engenharia Aeroespacial;
  - A utilização crescente de micro-credenciais, a par de outros cursos breves e pós-graduações, em particular na formação de adultos, passou a ser parte relevante da oferta formativa, com recurso a metodologias ativas e com ofertas em regime de *e-learning* e *b-learning*;
  - O número de escolas com clubes *Ciência Viva* aumentou significativamente, democratizando o ensino das ciências;
  - Tem-se revelado mais complexa a angariação de adultos para os processos RVCC;
  - Os contratos com as autarquias para construção e renovação de escolas estão assinados e, em alguns casos, já se iniciaram as obras;
  - Os CTE estão contratualizados, embora o número dos concluídos seja ainda reduzido. Perspetiva-se que a grande maioria será concretizado durante 2025 e início de 2026;
  - Vários postos de formação estão modernizados e novas áreas de competências foram disponibilizadas (social e verde). A construção de novos centros encontra-se, no entanto, atrasada.
- Subsistem, no entanto, vários desafios a que urge responder:
- A adesão a estes programas nas diferentes instituições não tem sido uniforme, coexistindo os entusiastas com os resistentes. Estamos perante um processo de mudança organizacional, em particular na formação dos adultos, mas também dos jovens, pelo que é essencial particular atenção a este fator por parte da gestão de topo;
  - Deve ser dada relevância à formação pedagógica dos docentes, em particular na transição digital que o ensino superior enfrenta, em especial com o impacto da inteligência artificial a par da cibersegurança.
  - Existe um potencial muito significativo na utilização das micro-credenciais, atendendo à sua flexibilidade, à resposta mais eficaz aos públicos ativos, permitindo acumular competências e que são reconhecidas como estratégias de reskilling e upskilling. Mas o seu potencial será tão mais elevado quanto maior for a capacidade de as IES identificarem os gaps de competências e a celeridade na criação de ofertas adequadas. Isso significa que se deve criar um ecossistema que inclua diplomados, parceiros empresariais e atores do sistema público que sejam capazes de responder a este desafio.
  - Verifica-se alguma resistência na adesão da população adulta à formação oferecida, quer pelas IES, quer pelo IIEFP ou outras entidades. Embora sejam já identificáveis alguns entraves como o custo da formação, os horários da mesma ou ainda as perspetivas de ganhos (salariais, carreira ou outros) decorrentes da frequência, é urgente uma análise rápida a estes constrangimentos e a implementação de medidas de mitigação.
  - É crucial garantir a sustentabilidade destes investimentos no pós-PRR, quer através de financiamento público quer de financiamento privado. Esta dinâmica deve ser mantida de forma a responder às necessidades do País, da qualificação das pessoas, da competitividade das empresas e da coesão dos territórios, sob pena de se desperdiçar parte dos investimentos agora realizados;
  - Mas o que todos procuram, jovens e menos jovens, após um processo de formação superior ou de reforço de formação, é ter melhores rendimentos, ter boa qualidade de vida e conseguir progredir mais rapidamente na profissão (ou profissões) que vão escolhendo ao longo da vida. E a comparação faz-se cada vez menos com o que as anteriores gerações ganhavam e mais com o que outras populações conseguiram alcançar, dentro ou fora da Europa. Mas também as empresas e demais organizações querem resultados positivos da formação, como sejam a melhoria da produtividade. E isso exige a realização de estudos de impacto, quer a nível individual quer a nível organizacional, com o objetivo de se perceberem as causas e se prepararem (rapidamente) as ações necessárias para rumar ao objetivo pretendido. ✨

IMPACTOS DO PROGRAMA **PESSOAS 2030** NO ÂMBITO DOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO

# UMA VISÃO TRANSFORMADORA PARA PORTUGAL

ANA COELHO – Presidente do PESSOAS 2030 SHUTTERSTOCK

Os fundos europeus têm sido uma das forças motrizes determinantes no desenvolvimento socioeconómico de Portugal. Através do Fundo Social Europeu (FSE) e de outros mecanismos europeus, tornou-se possível experimentar, desenhar, modelar e implementar respostas de política pública nas áreas económicas e sociais que visam promover o emprego, a educação, a qualificação, a inclusão social e inspirar um futuro mais promissor para TODAS AS PESSOAS.

## A HERANÇA DA DITADURA E O CAMINHO PARA A EUROPA

Os défices estruturais de Portugal – qualificações, competitividade e coesão social e territorial – têm raízes profundas na história recente do País. O período de ditadura (1933-1974) deixou um legado fraturante de baixa escolaridade e desigualdades que ainda hoje se refletem na nossa sociedade, no mercado de trabalho e no modelo de desenvolvimento nacionais.

A Revolução do 25 de abril de 1974, que depôs o regime ditatorial, veio abrir as portas de Portugal à Europa e da Europa ao mundo. A adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 marcou um ponto de viragem, trazendo investimentos e reformas que impulsionaram o crescimento económico e social (convido os leitores a ver o documentário produzido pelo PESSOAS 2030 sobre a importância do FSE nas conquistas de abril – parte 1 – disponível no *YouTube*, acedendo através deste QRCode.





Desde a adesão à União Europeia, Portugal teve acesso a fundos estruturais que apoiaram e apoiam o financiamento de projetos de infraestruturas, de educação e de formação profissional, de emprego e de inclusão social, alinhando-os com as melhores práticas europeias e criando um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável. Mas, apesar dos avanços significativos, com impactos na melhoria das condições de vida, na promoção da igualdade de oportunidades e no fortalecimento da coesão social, as marcas profundas da história ainda persistem.

É neste contexto que o Programa PESSOAS 2030 emerge como uma ambiciosa resposta às necessidades sociais e económicas de Portugal. A abordagem holística e integrada do Programa, que conjuga emprego, educação, qualificações e inclusão social, permite explorar sinergias entre diferentes áreas de intervenção, potenciando o impacto das medidas implementadas. Financiado pelo Fundo Social Europeu+ (FSE+) e pelo Estado Português, trata-se de um programa que representa um grande impulso para a trajetória de desenvolvimento do País e reflete uma visão multidimensional e intersetorial para o futuro, colocando as pessoas no centro das suas ações e prioridades.

### A GÉNESE E OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PESSOAS 2030

O PESSOAS 2030 é um programa do Portugal 2030, desenhado para o período de programação 2021-2027, e que vem dar continuidade e sustentabilidade a um caminho que foi iniciado nos períodos de programação anteriores. Com um novo propósito de influenciar positivamente os processos de envelhecimento demográfico e de promover o rejuvenescimento, dirige-se a todas as pessoas, centrando-se naquelas que mais necessitam de apoio. Este é um esforço coletivo que visa responder às necessidades imediatas e ambiciona criar uma base sólida para um crescimento sustentável e inclusivo a longo prazo. No período de programação em curso, o PESSOAS 2030 gere um montante total de 6,7 mil milhões de euros, dos quais, 5,7 mil milhões de Fundo Social Europeu+.

Os objetivos estratégicos do PESSOAS 2030 estão em linha com a agenda europeia para o FSE+ e ancorados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Entre os principais objetivos encontram-se: aumentar para 80% a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos; assegurar que pelo menos 60% dos adultos participem anualmente em ações de educação e formação; reduzir a taxa de jovens NEET (que não estudam, não trabalham, nem fazem formação) para valores entre os 7% e 8%; e reduzir o número de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 765 mil, incluindo 161 mil crianças.

### MEDIDAS E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O PESSOAS 2030 encontra-se organizado em sete grandes prioridades e objetivos específicos: o acesso ao emprego; a conciliação



da vida familiar e profissional; o acesso à educação e formação; a aprendizagem ao longo da vida; a inclusão ativa e empregabilidade; o acesso a serviços de qualidade e o combate à privação material. Estas prioridades são traduzidas em 56 medidas de política pública, que se desdobram em diversas ações concretas.

Na área do emprego, o investimento previsto é de 900 milhões de euros (investimento FSE+ e nacional), focando-se na promoção do acesso a mais e melhor emprego, na mitigação da segmentação do mercado do trabalho, no aumento da população



ativa e na prevenção de situações de desencorajamento e afastamento do mercado de trabalho. As medidas incluem estágios profissionais, apoios à contratação, ações de capacitação institucional de atores relevantes na definição das políticas ativas de emprego e ações de promoção da igualdade de género no trabalho. Estas iniciativas são dirigidas principalmente a jovens e adultos em situação de desemprego ou afastados do sistema, bem como a famílias, entidades empregadoras e organizações públicas e privadas.

Até 2029, o programa pretende apoiar cerca de 120.000 desempregados, incluindo de longa duração e jovens NEET, em estágios profissionais, promovendo condições facilitadoras para a sua contratação, num claro contributo para a meta definida no Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais de aumentar para 80% a taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos.

No domínio das qualificações, a dotação disponível ascende a 4,1 mil milhões de euros (investimento FSE+ e nacional), dos quais 3 mil milhões se destinam à formação inicial de jovens e 1,1 mil



milhões à qualificação e requalificação de adultos em idade ativa. O programa prossegue o investimento nas vias profissionalizantes de dupla certificação, destacando-se os cursos profissionais e os cursos de aprendizagem, as bolsas de ação social para estudantes desfavorecidos e as bolsas de doutoramento, com enfoque naquelas que decorrem em meio não académico. Para adultos, as oportunidades flexíveis de melhoria de competências e requalificação profissional são promovidas através de cursos de educação e formação de adultos, formações modulares certificadas e cursos de especialização tecnológica. Ainda os apoios aos Centros Qualifica e aos processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), cujo impacto no aumento das qualificações da população adulta já foi amplamente demonstrado. Através do vasto leque de modalidades formativas que apoia, o PESSOAS 2030 tem facilitado o acesso a novas oportunidades de formação,

permitindo que pessoas de todas as idades se mantenham competitivas no mercado de trabalho.

No atual período de programação, o PESSOAS 2030 comprometeu-se a apoiar pelo menos 700 mil pessoas no âmbito dos Centros Qualifica e mais de 2.700.000 participações em unidades de formação de curta duração ou em unidades de competência. O objetivo é contribuir para a meta nacional de 60% dos adultos em idade ativa a participarem anualmente em ações de educação e formação.

No âmbito da inclusão social, área absolutamente prioritária, o investimento previsto ascende a 1,5 mil milhões de euros destinado à inclusão ativa, igualdade de oportunidades, combate à discriminação e incentivo à participação na sociedade. As ações visam grupos vulneráveis ou marginalizados, incluindo pessoas com deficiência, migrantes, população cigana, idosos, crianças



e desempregados de longa duração. Entre as medidas apoiadas destacam-se o mercado social de emprego, a qualificação e apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade, a formação em língua portuguesa para não falantes e o apoio a organizações da sociedade civil de migrantes e refugiados.

Na área da inclusão, o Programa apoia também o acesso a serviços de qualidade, com um investimento de 1,4 mil milhões de euros, e o combate à privação material para pessoas mais carenciadas, com um investimento de 238 milhões. Esta é uma medida essencial para reduzir o número de pessoas em situação de pobreza ou exclusão social, em linha com as metas definidas no Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Iniciativas como o Plano de Recuperação das Aprendizagens, em que se espera vir a apoiar cerca de 736 mil alunos com dificuldades de aprendizagem, até 2029, ou o projeto TEIP (Territórios

Educativos de Intervenção Prioritária), a par com medidas formativas específicas, como os cursos de educação e formação de jovens, e uma forte aposta na capacitação de organizações da sociedade civil que atuam nos territórios perto de grupos mais marginalizados, são exemplos de iniciativas que promovem a inclusão social e a inserção nos sistemas de educação, formação, mercado de trabalho, contribuindo também para a redução da taxa de jovens NEET para valores entre 7% e 8%, um dos objetivos do Programa e uma meta estabelecida ao nível do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

O programa tem sido instrumental na promoção da inclusão e coesão social, apoiando diretamente os grupos mais vulneráveis da sociedade. As medidas implementadas têm ajudado a reduzir as desigualdades e a garantir que todos os cidadãos tenham acesso a oportunidades equitativas, independentemente da sua origem ou condição social.

O impacto do PESSOAS 2030 é amplo e multifacetado. Até ao momento, o programa já lançou 62 convites e concursos, com 3,4 mil milhões de euros de investimento do Fundo Social Europeu+ a concurso, acrescidos de cerca de 600 milhões de investimento nacional.

O investimento nas pessoas é um investimento de longo prazo, que se propaga no tempo e que tem um efeito multiplicador. Não é possível medir o seu retorno no imediato. Estamos, porém, certos de que os apoios que prestamos hoje terão o seu reflexo na vida das pessoas de amanhã.

## PERSPETIVAS FUTURAS

O PESSOAS 2030 apoia uma abordagem inovadora para Portugal, alicerçada nos Instrumentos de Financiamento Comunitário e na vontade coletiva de construir um futuro melhor. Com um investimento significativo previsto para os próximos anos, o programa está bem preparado para continuar a promover mudanças positivas no nosso País. O objetivo é ajudar a construir um País mais qualificado, inclusivo e equitativo, onde todas as pessoas tenham oportunidade de prosperar social e economicamente.

Até agosto de 2025, espera-se a abertura de mais 24 novos concursos ou convites, totalizando 503 milhões de euros de investimento, onde se incluem 428 milhões do Fundo Social Europeu.

O Programa continuará a focar-se no apoio a políticas de formação inicial, aprendizagem ao longo da vida, promoção de emprego de qualidade e inclusão social. Com estes apoios, espera também dar uma resposta transversal aos desafios que a demografia portuguesa acarreta, com o envelhecimento populacional.

Os apoios do PESSOAS 2030 continuarão a ajudar Portugal a trilhar um caminho de progresso, inovação e justiça social, colocando sempre as pessoas no centro. ✨

# PRR E A EXECUÇÃO POR DESEMPENHO

FERNANDO ALFAIATE – Presidente da Estrutura de Missão Recuperar Portugal SHUTTERSTOCK



O Plano de Recuperação e Resiliência português, aprovado pela Comissão Europeia, assume-se, desde o primeiro momento, como um plano de natureza estratégica. Um mecanismo extraordinário de financiamento, que pretende ajudar a sociedade portuguesa a tornar-se mais resiliente e inclusiva, com uma economia mais robusta, mantendo o foco também da dupla transição para um país mais ecológico e digital.

Com o intuito de atingir os macro objetivos indicados, Portugal contratualizou com a Comissão Europeia o PRR, que visa implementar 44 reformas e 117 investimentos, traduzidos

em 463 marcos e metas, referentes a 3 dimensões, Resiliência, Transição Climática e Transição Digital, que se declinam em 21 componentes.

Para a eficiente execução deste fundo, que assenta num novo paradigma fundamentado no desempenho, foi criado um modelo que se baseia em relações contratuais estratégicas.

O Acordo Operacional, celebrado entre o Estado Português e a Comissão Europeia, no qual são elencados todos os marcos e metas, os seus indicadores de sucesso, bem como a altura em que devem estar cumpridos, estabeleceu que a Estrutura de Missão Recuperar Portugal é a entidade nacional que atua como

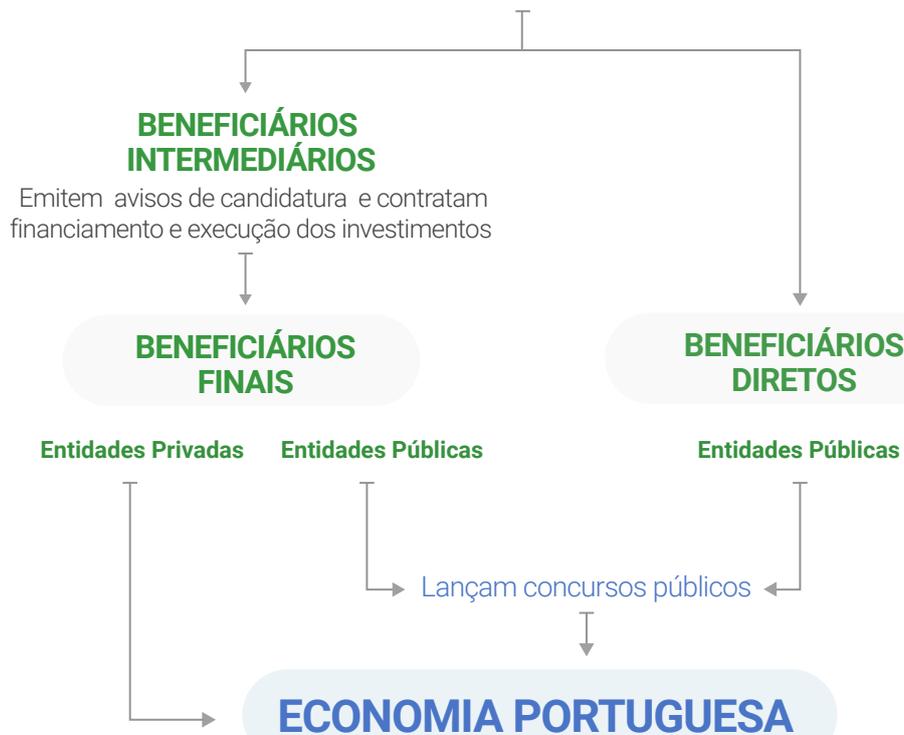
interlocutor da Comissão para a execução global do PRR, sendo designada como responsável, a nível nacional, pela coordenação e acompanhamento da aplicação efetiva das medidas previstas, bem como pela realização dos objetivos estabelecidos no Plano de Recuperação e Resiliência.

Assim, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal contratualizou com os beneficiários diretos, entidades públicas responsáveis pela implementação e execução física e financeira de uma reforma ou de um investimento, e beneficiários intermediários, entidades públicas responsáveis pela implementação física e financeira de um investimento, cuja execução é assegurada por Beneficiários Finais por si selecionados.

## RECUPERAR PORTUGAL

Contrata o financiamento e execução dos investimentos com os Beneficiários Intermediários e Diretos

22.216 M€



( Empresas, Famílias, Instituições da Economia Social e Solidária, Autarquias e Áreas Metropolitanas, Instituições de Ensino Superior, Escolas e Instituições do Sistema Científico e Tecnológico )



Sendo a execução por desempenho a base do PRR, foi desenhada uma estrutura de desembolsos assente na concretização dos 463 marcos e metas até 2026. Tal significa que, por forma a assegurar o adequado fluxo de transferências por parte da Comissão Europeia, Portugal deve submeter 10 pedidos de pagamento até 2026, numa cadência de dois por ano.

Neste âmbito, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, enquanto entidade responsável pela submissão dos pedidos de pagamento junto da Comissão Europeia, acompanha e analisa o cumprimento dos marcos e metas, no sentido de preparar a submissão do pedido. À data, foram já submetidos 6 pedidos de pagamento.

Para dar uma meta ou marco como satisfatoriamente cumprido, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal efetua um trabalho de recolha de evidências junto das entidades públicas responsáveis pela execução dos Investimentos e junto das áreas governativas responsáveis pela execução das reformas, para posterior discussão quanto ao cumprimento dos mesmos com a equipa da Comissão Europeia que tem responsabilidades de acompanhamento do PRR português na Secretaria-Geral RECOVER e na Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN).

A Estrutura de Missão Recuperar Portugal apresenta então uma declaração de gestão, que assegura e confirma que os marcos e metas foram satisfatoriamente cumpridos.

pedido de pagamento sido submetido a 14 de novembro de 2024, encontra-se ainda em período de análise por parte da Comissão Europeia. No entanto, metade do caminho, no que se refere aos pedidos de pagamento, já foi concretizado com sucesso. Os primeiros 5 pedidos de pagamento levaram à avaliação positiva de 147 marcos e metas e ao desembolso de 8.493M€ por parte da Comissão Europeia, sendo que, até ao final do ano, Portugal receberá mais 2.903M€ respeitantes ao 5.º pedido de pagamento.

As transferências para o Estado-membro, neste caso para Portugal, são, em si mesmas, prova irrefutável da adequada concretização do PRR, já que só são possíveis mediante o cumprimento das medidas nele inscritas.

E se o caminho é de concretizações, é também de desafios. O plano tem um tempo de execução apertado e é impactado pelos diferentes contextos que Portugal e os restantes Estados-membros vivem, sejam eles socioeconómicos ou políticos. Por conseguinte, o PRR também é feito de adaptações. Ajustamentos estratégicos, pensados e negociados para levar a cabo esta missão.

À data, já todos os Estados-membros apresentaram reprogramações dos planos originais. A maioria, aliás, apresentou mais do que uma.

Portugal avançou com uma reprogramação do PRR a 26 de maio de 2023, que aumentou a ambição do Plano de Recuperação e Resiliência, ficando a contar com um envelope financeiro superior, mas também com mais reformas e investimentos, marcos e metas para cumprir, mantendo-se a data de término.

Nesta fase, Portugal encontra-se a desenhar uma nova reprogramação, tendo em atenção que este é um mecanismo previsto no regulamento europeu do PRR, que deve ser utilizado como instrumento de gestão para corrigir os desvios que vão surgindo na concretização do plano. O objetivo consiste em assegurar que os investimentos que deixam de ser, parcial ou totalmente, exequíveis possam ser substituídos ou retirados, maximizando, desta forma, a concretização global do Plano de Recuperação e Resiliência.

Uma concretização que é medida pelo cumprimento de marcos e metas, ou seja, um indicador chave de performance que se avalia no desempenho, ao contrário dos outros mecanismos, que se baseiam na comprovação de despesa. Em última análise, para uma melhor compreensão do funcionamento de um modelo execução como o PRR, pode dizer-se que há marcos e metas que não têm um custo de concretização, mas que podem representar uma penalização no montante que Portugal receberá da Comissão Europeia, em caso de não cumprimento desses

Sendo a execução por desempenho a base do PRR, foi desenhada uma estrutura de desembolsos assente na concretização dos 463 marcos e metas até 2026.

Após a avaliação positiva por parte da Comissão, o processo de avaliação é enviado ao Comité Económico e Financeiro do Conselho Europeu, para decisão e subsequente pagamento dos respetivos desembolsos.

Neste caminho, Portugal já submeteu 6 pedidos de pagamento, correspondentes a 177 marcos e metas. Tendo o último

marcos ou metas de custo zero. É o caso, a título exemplificativo, de reformas que sendo atos legislativos não implicam em si um custo, mas poderão representar uma penalização em caso de não concretização dessas reformas. Por outro lado, neste mecanismo de execução por resultados, não importa realizar ou comprovar a realização de despesa. Pelo contrário, Portugal apenas poderá receber esses fundos PRR se comprovar a realização desses investimentos através de objetivos concretos, que comprovem a operacionalização dos investimentos financiados.

Necessário, no entanto, referir que, ainda que este fundo não se baseie numa lógica de comprovação da realização da despesa, os fundos do PRR são atribuídos seguindo as mais exigentes regras de controlo e auditoria, existindo um mecanismo para prevenir e assegurar a inexistência de fraude, corrupção e duplo financiamento.

A transparência de dados é, hoje, e cada vez mais, fundamental para a boa gestão e para o desempenho excelente, mas também para uma comunicação adequada e eficiente apresentação de resultados.

É, pois, uma nova forma de atribuição de fundos, que se consubstancia na concretização física, requerendo, naturalmente, um modelo diferenciado e até complexo de execução, não apenas baseado num mecanismo de comprovação de custos, mas que tem todo o sentido num fundo que pretende ser estrutural.

Já recebidos os montantes referentes a 4 pedidos de pagamento, estando na iminência de receber o montante correspondente ao 5.º e apresentado o 6.º pedido de pagamento, é necessário continuar este caminho de implementação no terreno para aceder à totalidade do envelope financeiro contratualizado.

Este é um esforço conjunto da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, em parceria com as mais de 70 entidades: beneficiários, sejam diretos ou intermediários, bem como com as diferentes tutelas. É um esforço de todos, do País, em prol de uma sociedade mais resiliente, mais sustentável e mais digital.

### UMA NOVA FORMA DE DESEMPENHO, COM UMA AMBIÇÃO DE TRANSPARÊNCIA

Para que a execução do PRR possa ser acompanhada a par e passo, bem como percebida e interpretada da melhor forma, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal apresenta, tanto no seu site (<https://recuperarportugal.gov.pt>), como nas redes sociais, diversos tipos de informação que podem ser consultados. Assim, na homepage e página de comunicação do site, podem ser vistas reportagens sobre investimentos concretizados, bem como as últimas notícias sobre o PRR. Já nas páginas de monitorização, podem ser consultados os relatórios semanais de monitorização da execução do PRR com os últimos dados, que, de forma muitas vezes infográfica, apresentam o ponto de situação dos seguintes dados globais:

- Marcos e Metas cumpridos;
- Pagamentos a Beneficiários Diretos e Intermediários (em percentagem da dotação total contratualizada com a CE);
- Pedidos de Pagamento à CE e financiamento já recebido;
- Implementação financeira global, indicando a percentagem da dotação total, quanto está contratado com Beneficiários Diretos e Intermediários, quanto já foi aprovado, relativamente a projetos dos Beneficiários Diretos ou Finais selecionados, e qual o montante já pago;
- Implementação financeira por Dimensão Estruturante e Componente, identificando em percentagem quanto já foi pago a beneficiários diretos e finais e quando está ainda «em trânsito» nos beneficiários intermediários;
- Implementação financeira por Tipo de Beneficiário, que informa sobre qual o valor total lançado através de concursos pelos Beneficiários Diretos (que são sempre entidades públicas), qual a dotação aprovada e quanto é que já foi pago a Beneficiários Diretos e Finais, e quantas candidaturas foram recebidas, analisadas e aprovadas.

Estas informações, em conjunto com a informação disponibilizada no Portal da Transparência, enfatizam a política de transparência e credibilidade na execução do PRR. A transparência de dados é, hoje, e cada vez mais, fundamental para a boa gestão e para o desempenho excelente, mas também para uma comunicação adequada e eficiente apresentação de resultados. Neste âmbito, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal tem vindo a apostar na interoperabilidade dos dados, criando uma simbiose entre diferentes sistemas, por forma a possibilitar a partilha e interpretação de dados de forma mais eficiente, autónoma e rápida.

A Estrutura de Missão Recuperar Portugal consegue, assim, oferecer uma visão atual e credível da execução por desempenho do PRR a todo o momento, tendo também em consideração a apresentação de resultados financeiros. ✨

# EMPREGADORES DE EXCELÊNCIA ABREM PORTAS À DIFERENÇA.

- A sua empresa distingue-se por práticas de gestão aberta e inclusiva, relativamente a pessoas com deficiência e incapacidade?

**Candidate-se à Marca Entidade  
Empregadora Inclusiva.**

Candidaturas de **02/jan/2025 a 03/mar/2025**  
em [iefponline.iefp.pt](http://iefponline.iefp.pt).

Regulamento em [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt)



# FUNDOS EUROPEUS: A POLÍTICA DE COESÃO DA UNIÃO EUROPEIA EM PORTUGAL

FILIPE MIRANDA FERREIRA – Professor Auxiliar Convidado ISCSP-ULisboa © SHUTTERSTOCK

A contextualização e enquadramento estratégico da problemática dos Fundos Europeus em Portugal implica necessariamente a análise e caracterização do processo de territorialização das políticas públicas (TPP) na União Europeia (UE) e em Portugal.

Este processo, iniciado com a nossa adesão à então denominada Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, tem

já uma longa trajetória e maturidade nos respetivos processos avaliativos, para que se possa traçar e identificar um conjunto de linhas de progressão e continuidade, tanto ao nível das instituições europeias como ao nível do *policy-making* nacional.

No que concerne à génese e relevância institucional deste processo a nível europeu, o próprio Tratado de Roma de 1957



assume que existe uma dimensão territorial, concretizada na noção de «desenvolvimento harmonioso» e na referência à necessidade de redução das diferenças de desenvolvimento de certas regiões.

Caraterizando a Política Regional Europeia (futura Política de Coesão da União Europeia) nos seus inícios, aquela foi concebida como uma política de solidariedade financeira orientada para a redução das disparidades económicas e sociais entre regiões. Foi colocado um grande enfoque na natureza redistributiva desta política, sendo as regiões menos desfavorecidas objeto de alocação de recursos que provinham das regiões mais desenvolvidas.

Nesta génese da Política Regional Europeia, a criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) na década de 70 do século XX foi um marco, dado que a CEE passou assim a dispor de um instrumento específico para as questões regionais, devendo este contribuir para a correção dos grandes desafios geográficos intracomunitários. Aquela década marcou assim o início de um período caraterizado pela primeira vaga de adesão à CEE, o que terá motivado os países membros a estabelecerem uma política regional comunitária, vocacionada para a coordenação das políticas regionais de âmbito nacional e para a criação de um fundo comunitário de desenvolvimento regional destinado à correção das desigualdades regionais. Os recursos foram crescendo de forma progressiva, sobretudo a partir de 1979, tendo sido profundamente reforçados no seguimento da entrada na CEE da Grécia (1981) e de Espanha e Portugal (1986).

Posteriormente, a UE passou de um modelo de apoio às regiões menos desenvolvidas para uma tentativa de visão coerente do território europeu face às condições endógenas dos territórios nacionais. Esta dimensão territorial do processo de integração europeu favoreceu a articulação entre as instituições comunitárias e as políticas setoriais. Neste contexto, as escalas regional e local passaram a ter uma importância acrescida na execução das políticas de desenvolvimento territorial.

Na sequência do Ato Único Europeu (1986) e da reforma dos fundos estruturais, produziu-se um forte impulso na política regional comunitária, que se traduziu, a partir de 1988, no crescimento acentuado dos recursos. Relativamente a este período, existiu uma redefinição da Política Regional Europeia como uma Política de Coesão (económica, social e territorial) e que pode ser entendida como uma contrapartida relativamente aos custos do Mercado Único nos países e nas regiões mais desfavorecidas.

Da reforma dos fundos estruturais realizada em 1993, surge uma política regional (de coesão), a Política de Coesão da União Europeia (PCUE) em moldes mais próximos dos atuais. Foi neste

Em Portugal, os fundos da política de coesão deverão fazer crescer o PIB nacional em mais 3%, em 2029.

período que se criou o Fundo de Coesão (FC) e se reforçaram as dotações orçamentais dos fundos estruturais.

Já no que concerne à caraterização da PCUE do período de programação 2000-2006, aquela é caraterizada pela manutenção do objetivo político da coesão económica e social e pelo reforço da descentralização e simplificação da política regional, da concentração na aplicação dos fundos e da eficácia e controlo na gestão dos mesmos.

No seguinte período de programação, 2007-2013, que em Portugal corresponde ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), as principais alterações da PCUE residiram na adoção de um enfoque de programação mais estratégico e mais centrado nas prioridades dos novos Estados-membros. Foi ainda neste período que ganhou relevo a formalização de uma maior concentração temática e orçamental, uma maior descentralização (baseada na aplicação do princípio da subsidiariedade), um enfoque na simplificação e uma maior proporcionalidade.

Para o período de programação 2014-2020, que em Portugal teve expressão no Acordo de Parceria 2014-2020, a Comissão Europeia propôs mudanças relevantes para a PCUE, tanto na conceção como na execução da política de coesão, e neste contexto as alterações incidiriam nas seguintes questões:

- Alinhamento das prioridades da política de coesão com a Estratégia Europa 2020;
- Recompensar o bom desempenho;
- Apoiar a programação integrada;
- Enfoque nos resultados;
- Reforço da coesão territorial;
- Simplificação da execução.

Salientamos nesta elencação de alterações a existência de um enquadramento de articulação entre a PCUE e a Estratégia Europa 2020, sendo que a Comissão Europeia refere a centralidade da Política de Coesão como um instrumento para o cumprimento da Estratégia Europa 2020.

Nenhum outro Estado-membro apresenta um rácio de dependência dos fundos europeus tão elevado como o português, segundo o mais recente relatório da Comissão Europeia sobre a coesão.

Finalmente, para o período 2021-2027, que em Portugal tem expressão no Acordo de Parceria Portugal 2030, a PCUE estabeleceu um conjunto de 5 objetivos políticos (OP) de apoio ao crescimento para o respetivo período de programação:

- OP1: Uma Europa mais competitiva e mais inteligente.
- OP2: Uma transição mais verde e de baixo carbono para uma economia líquida de carbono zero.
- OP3: Uma Europa mais conectada, melhorando a mobilidade.
- OP4: Uma Europa mais social e inclusiva.
- OP5: Uma Europa mais próxima dos cidadãos, promovendo o desenvolvimento sustentável e integrado de todos os tipos de territórios.

De acordo com o Comité das Regiões Europeu, a PCUE, com um volume total de 392 mil milhões de euros para o período 2021-2027, é a principal política de investimento da União Europeia (UE) para concretizar o objetivo do Tratado de reforçar a coesão económica, social e territorial e de reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões.

No período 2021-2027, a PCUE é executada através de quatro fundos específicos:

- o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), para investir no desenvolvimento social e económico de todas as regiões e municípios da UE;
- o Fundo de Coesão, para investir no ambiente e nos transportes nos países menos prósperos;
- o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), para apoiar o emprego e criar uma sociedade justa e inclusiva;
- o Fundo para uma Transição Justa (FTJ) para apoiar as regiões mais afetadas pela transição para uma economia com impacto neutro no clima.

Após observarmos o enquadramento europeu, importa igualmente analisar o modo como decorreu o processo de TPP em Portugal. Neste sentido, consideramos como central a nota introdutória do relatório publicado pelo Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR) sobre a Territorialização das Políticas Públicas em Portugal (2010), que salienta que a política de desenvolvimento regional, e em particular o sistema de políticas públicas com impacto territorial adotadas em Portugal, no geral têm estado fortemente alicerçadas nos diversos períodos de programação dos fundos estruturais provenientes da União Europeia. Desta forma, a análise do processo de territorialização das políticas públicas é largamente tributária da referenciação dos diversos Quadros Comunitários de Apoio (QCA):

- QCA I (1989-1993);
- QCA II (1994-1999);
- QCA III (2000-2006);
- QREN (2007-2014);
- Portugal 2020 (2014-2020);
- Portugal 2030 (2021-2027).

Ainda neste relatório (IFDR, 2010) é salientado que em Portugal não existe qualquer tradição ou experimentação de política regional desligada das diferentes etapas de programação dos fundos estruturais provenientes da UE, sendo que a inexistência de um corpo de políticas e de instrumentos nacionais autónomos limita de forma expressiva o potencial de aprendizagem, o que pode ser tornado mais relevante num futuro ciclo de programação, em que a dimensão territorial não seja prioridade ou não seja contemplada financeiramente.

O Portugal 2030 é concretizado através de 12 programas, que atribuem os apoios com base na região onde são desenvolvidos ou na área de atividade onde se inserem. O Portugal 2030 materializa o Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia, que fixa os grandes objetivos estratégicos para aplicação, entre 2021 e 2027, do montante global de 23 mil milhões de euros.

A verba é oriunda do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) – 11,5 mil milhões de euros, acrescidos de 139 milhões de euros relativos à Cooperação Territorial Europeia (CTE); do FSE+ (Fundo Social Europeu) – 7,8 mil milhões de euros; do Fundo de Coesão – 3,1 mil milhões de euros; do Fundo para uma Transição Justa – 224 milhões de euros e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA) – 393 milhões de euros. A estes valores, junta-se ainda a transferências para o Mecanismo Interligar Europa – 1.048 mil milhões de euros.



**POLÍTICA DE COESÃO DA UNIÃO EUROPEIA:  
UMA POLÍTICA CENTRAL PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO  
DAS REGIÕES EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA**

A Política de Coesão da UE [PCUE] tem sido considerada como um motor de desenvolvimento regional na União Europeia (UE), ao criar novas perspetivas económicas, garantir uma transição justa, reforçar a cooperação territorial e a resiliência, incorporar a inovação, a sustentabilidade ambiental, a inclusão social e colocar abordagens de desenvolvimento territorial baseadas na participação de atores territoriais.

A PCUE é particularmente importante como motor de desenvolvimento nacional, regional e local nos chamados Países da Coesão, que incluem Portugal desde a sua adesão à CEE.

A avaliação dos resultados da PCUE a nível europeu e a nível nacional são sempre exercícios de elevada complexidade que dividem a comunidade científica. Por um lado, apesar de receberem financiamento da PCUE desde 1988, a maioria das regiões portuguesas manteve-se no grupo das regiões da UE menos desenvolvidas socioeconomicamente, o que é uma indicação das limitações desta política em Portugal. Por outro

lado, e de acordo com os últimos dados do relatório sobre os resultados da programação da PCUE para o período 2021-2027, o financiamento da política de coesão em 2021-2027 irá apoiar a criação de 1,3 milhões de postos de trabalho e aumentar o PIB da UE 0,5 %, em média, até ao final da década e até 4% nalguns Estados-Membros. Ainda no mesmo relatório, em Portugal, os fundos da política de coesão deverão fazer crescer o PIB nacional em mais 3%, em 2029.

Independentemente da caracterização positiva ou negativa desta política para o desenvolvimento territorial em Portugal, importa balizar a relevância destes fundos para o nosso País. Portugal é, em toda a União Europeia, o país que mais depende dos fundos comunitários para investir (88% de todo o investimento público em Portugal advém de fundos comunitários). Nenhum outro Estado-membro apresenta um rácio de dependência dos fundos europeus tão elevado como o português, segundo o mais recente relatório da Comissão Europeia sobre a coesão. Este número, por si só, exemplifica o peso e a relevância dos fundos europeus para a implementação das políticas públicas e para o desenvolvimento dos territórios no nosso País e na União Europeia. ✨



# A IMPORTÂNCIA DOS FUNDOS EUROPEUS NA CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O EMPREGO E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL

DOMINGOS LOPES – Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. © Arquivo IEFP, I.P.

## FUNDOS ESTRUTURAIS E DE COESÃO – O EMPREGO E A FORMAÇÃO

A integração na, então, Comunidade Económica Europeia (CEE) e os Fundos Europeus trouxeram um impulso a Portugal, que tem sido decisivo no seu desenvolvimento. Em 1986, com a adesão de Portugal à CEE, passámos a beneficiar de apoio da política europeia para a aproximação dos níveis de desenvolvimento portugueses à média dos países europeus. Esta integração marcou o início de uma nova era de desenvolvimento económico e social, proporcionando ao País acesso a um conjunto de instrumentos financeiros e programas de apoio, que se revelaram fundamentais para o progresso de diversas áreas, especialmente no domínio do emprego e da formação profissional.

A Comissão Europeia transferiu para Portugal, no período entre 1986 e 1988, um total de cerca de 237 milhões de contos. Este montante foi crucial para o financiamento de diversos projetos e iniciativas, que visavam modernizar e dinamizar a economia portuguesa. Entre 1989 e o final de junho de 1995, foram transferidos mais 59,3 milhões de contos relativos ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que se destinaram a apoiar o desenvolvimento regional e a reduzir as disparidades entre as diferentes regiões do País.

Em 1988, o Conselho Europeu aprovou um apoio financeiro comunitário à indústria portuguesa, traduzido no Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa – PEDIP, com um volume financeiro de cerca de 360 milhões de contos, para o período 1988-92, proveniente de diferentes fontes de

financiamento: fundos estruturais (FEDER e FSE), empréstimos BEI e Linha Orçamental Específica (LOE/PEDIP). Este programa teve um impacto significativo na modernização da indústria nacional, permitindo a implementação de projetos de inovação e melhoria tecnológica.

No âmbito do Fundo Social Europeu (FSE), as ações apoiadas dirigiram-se predominantemente à formação e emprego de jovens, à formação de formadores, à formação e emprego de desempregados de longa duração e a grupos considerados prioritários – mulheres, emigrantes e deficientes. Este apoio teve profundas repercussões na atividade do Instituto do Emprego e Formação Profissional - (IEFP, I.P.), não só no aumento de respostas para os seus públicos, mas também na forma de relacionamento, articulação e colaboração com outras entidades públicas e privadas, designadamente operadores de formação profissional.

A sairmos de uma difícil crise económica, o apoio do FSE trouxe para Portugal uma avalanche de possibilidades, com a qual, porventura, não soubemos lidar de imediato e da maneira mais eficaz, embora, não obstante, com ganhos evidentes. Os Fundos Europeus desempenharam e desempenham, desde então, um papel crucial na concretização das políticas públicas, especialmente no domínio do emprego e da formação profissional. Estes fundos são, indubitavelmente, instrumentos financeiros essenciais, que permitem ao País implementar programas e iniciativas que promovem a empregabilidade, a qualificação profissional e a inclusão social. Proporcionam a implementação

de políticas que, de outra forma, seriam difíceis de concretizar devido a limitações orçamentais nacionais.

É possível afirmar, sem risco de errar, que o IEFP é o maior beneficiário dos Fundos. Embora os valores do apoio do FSE variem de ano para ano, podemos dizer que representam, em média, cerca de 20% da receita deste Instituto. Tendo o Instituto do Emprego e Formação Profissional vindo a ser entidade beneficiária dos Fundos Estruturais, e desempenhando um papel crucial na implementação das políticas de emprego e formação, garante que os recursos são utilizados de forma eficaz e eficiente para alcançar os objetivos que são estabelecidos. Sendo um organismo descentralizado, com cobertura nacional, através dos seus Serviços de Emprego e de Formação, alcança, com recurso aos Programas e Medidas que executa, um enorme número de beneficiários, contribuindo

para a redução do desemprego, a promoção da inclusão social e a melhoria das qualificações da população.

No domínio do emprego, os Fundos têm sido utilizados para financiar programas de apoio à contratação, estágios profissionais, iniciativas de empreendedorismo, inserção no âmbito do mercado social de emprego, e reabilitação profissional. Trata-se de programas e medidas essenciais para reduzir o desemprego, e potenciar o emprego e a inclusão, especialmente entre os jovens e os grupos mais vulneráveis, onde encontramos os desempregados de longa duração, pessoas com deficiência ou incapacidade, ex-reclusos, famílias monoparentais, vítimas de violência doméstica e tantos outros, quebrando ciclos e mudando vidas. Porém, a despesa mais significativa realiza-se com os estágios profissionais e o apoio à contratação.





Importa salientar que toda a receita FSE é gasta com os beneficiários finais, sem que haja qualquer utilização, por parte do IEFP, com os seus custos operacionais ou de estrutura.

A formação profissional é outra área onde os Fundos Europeus têm um impacto significativo. O financiamento europeu permite o desenvolvimento de uma multiplicidade de ações, enquadradas em medidas de formação inicial, contínua e reconversão profissional, essenciais para o acesso e adaptação dos trabalhadores às novas exigências do mercado de trabalho. O número de ações e de abrangidos cresceu de uma forma exponencial, sempre em articulação com o mercado de emprego e assente, também, em avaliações prospetivas, de modo a garantir que a força de trabalho possui as competências necessárias para enfrentar os desafios atuais e vindouros, designadamente na evolução constante das TIC e da transição ambiental. A aposta na qualificação profissional é absolutamente vital para a adequação dos trabalhadores ao mercado de trabalho e para a sobrevivência das empresas, aumentando a produtividade e a competitividade da economia portuguesa.

No que se refere ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a vigorar entre 2021 e 2026, prevê-se um encaixe de cerca de

500 milhões de euros, que irão possibilitar a modernização das instalações da rede de centros e dos seus equipamentos.

Pelo PRR é também financiada a medida de apoio à contratação – Compromisso Emprego Sustentável. Esta medida teve um carácter excecional e transitório, tendo como objetivo promover o emprego dos jovens e combater o desemprego de longa duração, com vínculos laborais mais estáveis, bem como estimular uma melhoria dos salários.

O Programa Emprego+Digital é, igualmente, financiado pelo PRR e visa o reforço das competências digitais dos trabalhadores das empresas e das entidades da economia social, promovendo, por esta via, a transformação digital das entidades empregadoras beneficiárias e a melhoria das competências das pessoas envolvidas nos projetos de formação profissional.

Entre 2021 e 2024, o apoio PRR representou cerca de 4% da receita do IEFP.

O número de pessoas e famílias que, ao longo dos anos, beneficiaram dos apoios dos Fundos Estruturais tem vindo a crescer exponencialmente. E este crescimento é um testemunho do impacto positivo dos programas financiados pelos Fundos Europeus, os quais têm contribuído para melhorar as condições

de vida de muitos portugueses. Por isso, poderemos afirmar que o IEFP, na execução das políticas ativas de emprego e apoiado pelos Fundos, contribui, de forma muito concreta, para uma sociedade mais equilibrada, promovendo oportunidades para o exercício pleno da cidadania.

### **PESSOAS 2030 – NOVO PERÍODO PROGRAMÁTICO**

Atualmente encontramos-nos a iniciar um novo período programático, onde o Pessoas 2030 é um dos programas do Portugal 2030. O Programa atuará em domínios ligados à demografia, qualificações e inclusão. Ainda numa fase de transição, uma vez que os Programas operacionais do Portugal 2020, o POCH, o POISE e o POAPMC estão a ser encerrados, até ao primeiro trimestre de 2025, com a entrega à Comissão Europeia de todos os documentos de encerramento, o Pessoas 2030 já arrancou, com os primeiros avisos de abertura de candidaturas, no final de março de 2024.

O programa é financiado pelo Fundo Social Europeu Mais e tem uma dotação de cerca de 5,7 mil milhões de euros. As intervenções são direcionadas principalmente às regiões menos desenvolvidas do continente, embora algumas medidas possam



abranjer também as regiões de Lisboa e do Algarve. Este financiamento é crucial para a implementação de programas que visam a melhoria das qualificações, a promoção da inclusão social e a criação de emprego de qualidade.

Na realidade, a missão do IEFP, traduzida nas suas áreas de intervenção, cruza-se com o propósito do Programa Pessoas 2030 e, por conseguinte, em várias dimensões, com a agenda estratégica europeia para o FSE. Esta sinergia entre as políticas nacionais e europeias é fundamental para garantir a eficácia dos programas de emprego e formação e para maximizar o impacto dos fundos disponibilizados.

Com efeito, num País onde a generalização da escolaridade de base aconteceu apenas nos anos 50, têm sido evidentes os défices de qualificações e consequentes défices de produtividade que temos vindo a atenuar ao longo dos tempos, mas que estão longe de estar sanados. Neste enquadramento, as medidas de emprego e formação executadas pelo IEFP continuam focadas no aumento das qualificações e na sua certificação, com especial atenção à dupla progressão, escolar e profissional, e no incremento das oportunidades de acesso ao trabalho, promovendo uma economia mais produtiva, a par do incentivo à mobilidade

geográfica e mobilidade no mercado de trabalho, num percurso favorável à qualidade de vida.

Hoje, com a transição digital, climática e aumento da vida ativa, os desafios são crescentes e exigem respostas flexíveis e adaptadas. O IEFP, enquanto executor das políticas públicas de emprego e formação, vê no Pessoas 2030 o indispensável apoio para alcançar mais trabalhadores e entidades empregadoras, fixado no objetivo de maiores e melhores qualificações, mais produtividade, competitividade, maior equidade, coesão social e territorial.

Novamente, encontramos os Estágios Profissionais e os Apoios à Contratação como medidas com maior volume financeiro apresentado a financiamento do Pessoas 2030, já com execução apresentada e aprovada.

Na formação profissional, foram apresentadas candidaturas no âmbito da formação inicial de jovens – Aprendizagem e formação contínua – Vida Ativa.

É nesta relação de parceria que os Fundos Estruturais poderão contar com o IEFP, para alcançar as pessoas que queiram e tenham disponibilidade para melhorar as suas vidas pela formação e pelo emprego. Por sua vez, o IEFP conta com os Fundos para fazer, sempre, mais pelos cidadãos e pelo País. ✘



# AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO EUROPEUS

© RUI INÁCIO – Subdiretor Geral do PlanAPP – Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas © SHUTTERSTOCK

**E**m termos públicos, a relevância dos Instrumentos de Financiamento Europeus para as políticas públicas é, tipicamente, aferida em função do volume financeiro dos mesmos. Desde a década de 80 do Século XX que esse fluxo de financiamento tem tido um papel muito relevante para o desenvolvimento do País, mas a sua relevância não deve

ser apenas encontrada em torno dos investimentos na qualificação dos portugueses, na melhoria de um vasto leque de infraestruturas básicas nos domínios da água, dos resíduos, dos transportes e dos serviços públicos essenciais, no reforço da competitividade e qualificação do tecido económico nacional e na aposta numa economia mais assente em conhecimento, ciência



e inovação, referindo apenas algumas das áreas em que, quotidianamente, todos nós nos cruzamos (muitas vezes sem saber) com os resultados concretos da aplicação dos Instrumentos de Financiamento Europeu em Portugal.

Além destes efeitos, importa destacar que estes instrumentos têm tido um conjunto de efeitos sobre a forma como se produz política pública em Portugal, que extravasam, em muito, apenas o efeito de constituírem uma (muito relevante) fonte de financiamento das políticas públicas. Deste modo, a mobilização contínua a ciclos de financiamento europeu desde a adesão de Portugal às instituições europeus, em 1986, tem impulsionado um conjunto de práticas ligadas ao planeamento, programação, monitorização e avaliação das políticas públicas que, existindo previamente na Administração Pública Portuguesa, foram sendo mantidas, melhoradas e reforçadas, também graças à necessidade de assegurar o cumprimento dos requisitos (crescentemente exigentes) associados a esses instrumentos de financiamento.

Deste modo, seja através de requisitos regulamentares, seja (principalmente) através de instrumentos de *soft law* e de mecanismos de aprendizagem mútua e troca de experiências, os instrumentos de financiamento europeu têm atuado como um **catalisador para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas**, visando a maior eficácia das mesmas.

Destacam-se, nomeadamente, a relevância crescente que tem assumido a necessidade de garantir a **existência de planeamento estratégico** que priorize as políticas públicas a prosseguir para o desenvolvimento do País, a promoção de uma **cultura de monitorização e avaliação das políticas públicas** que potencia o conhecimento e a transparência sobre as mesmas e os seus resultados, **apoiando, deste modo, a decisão política** para ciclos futuros de planeamento das políticas. Tal é reforçado pelo fornecimento de recursos financeiros (**financiamento**) **relevante para as políticas públicas** em áreas-chave (como o desenvolvimento regional, a inovação, a inclusão social, a educação e a transição climática) e complementado, de forma direta, pelo **apoio à capacitação da administração pública**, envolvendo os atores presentes em todas as fases do ciclo das políticas públicas. Ainda que a mobilização de instrumentos de financiamento europeus em Portugal esteja presente numa grande diversidade de políticas públicas, **importa sublinhar que estes efeitos não se restringem às áreas de política pública mais fortemente financiadas por Fundos Europeus.**

Neste contexto, importa salientar o trabalho que tem sido desenvolvido pelo **PLANAPP**, desde a sua criação, em 2021, quer na reconstrução de capacidades de prospetiva, planeamento, monitorização e avaliação das políticas públicas no Centro de Governo, quer na montagem e coordenação da



**REPLAN – Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública**, para a qual tem sido fundamental o papel desempenhado pelos **diversos serviços da Administração Pública Portuguesa que assumem funções de prospetiva, planeamento, monitorização e avaliação das políticas públicas nas diversas áreas governativas.**

Uma das etapas do ciclo das políticas públicas que mais tem beneficiado da mobilização de instrumentos de financiamento europeus é a **avaliação das políticas públicas**. Representando um **elemento central no ciclo de vida** de qualquer política pública, a avaliação é um **instrumento de aprendizagem e melhoria contínua**. Ao contrário de outras atividades, como a monitorização ou auditoria, que se focam na descrição e conformidade, a avaliação procura analisar o valor e o impacto das intervenções, respondendo a questões como: «A política contribuiu para os resultados observados?» e «Como pode ser melhorada?».

A avaliação desempenha um papel crucial em várias fases do ciclo de políticas:

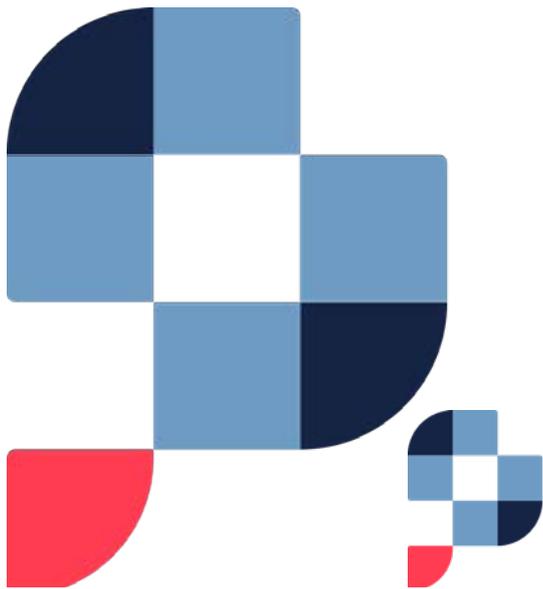
- **Formulação:** Auxilia na escolha das melhores soluções, avaliando a sua coerência, os seus potenciais impactos e comparando diferentes opções de implementação (avaliação *ex ante*);
- **Implementação:** Analisa o progresso, identifica desafios e sugere ajustes para assegurar a eficácia da intervenção (avaliação *on going*);
- **Conclusão:** Avalia os resultados e impactos, fornecendo informações para futuras decisões sobre a continuidade, reorientação ou extinção da política (avaliação *ex post*)

A avaliação não só contribui para **decisões políticas mais informadas**, mas também para a **produção de conhecimento** sobre os mecanismos e fatores envolvidos numa intervenção, enriquecendo o saber e incentivando a investigação, promovendo ainda a **transparência e a prestação de contas**.

Neste sentido, a avaliação de políticas públicas contribui ainda para o reforço de outras etapas do ciclo das políticas públicas,

Representando um elemento central no ciclo de vida de qualquer política pública, a avaliação é um instrumento de aprendizagem e melhoria contínua.

como sejam o planeamento/programação das políticas públicas e a monitorização. Ou seja, a necessidade de avaliar políticas públicas também obriga a que o quadro lógico em que se baseia a sua programação seja claro e documentado, bem como à existência de sistemas de acompanhamento e monitorização das políticas públicas que garantam a existência de dados e informação, de forma sistematizada e sistemática, que possam ser mobilizados para a avaliação.



Neste quadro, os instrumentos de financiamento europeus têm sido fundamentais para o desenvolvimento das capacidades da Administração Pública Portuguesa em avaliação de políticas públicas, atuando em várias frentes:

- **Capacitação:** Os fundos são utilizados para **ações de formação e capacitação** dos recursos humanos da administração pública, visando melhorar a sua capacidade para planejar, conceber, realizar e acompanhar avaliações. O **Programa de Formação em Políticas Públicas**, desenvolvido pelo PLANAPP e pelo INA - Instituto Nacional de Administração, I. P., e o **Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos, promovido pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.**, são exemplos de iniciativas de capacitação apoiadas por fundos europeus;
- **Promoção da Cultura de Avaliação:** Os fundos fomentam uma **cultura de avaliação** baseada em evidências, incentivando a utilização sistemática dos resultados das avaliações na tomada de decisões.
- **Desenvolvimento Metodológico:** Os fundos têm promovido a mobilização de metodologias de avaliação mais robustas, como a **Avaliação Baseada na Teoria** e a **Avaliação Contrafactual de Impacto**. Também têm sido apoiados estudos para identificar as abordagens metodológicas mais adequadas para avaliar os impactos das intervenções.
- **Reforço da Cooperação:** A avaliação promovida pelos fundos europeus tem a particularidade de envolver um conjunto alargado das partes interessadas (entidades públicas, parceiros sociais, peritos) nas diferentes fases do ciclo avaliativo, garantindo assim uma elevada qualidade técnica e a consideração de diferentes perspetivas.

O quadro atual de implementação dos principais instrumentos de financiamento europeu é particularmente exigente, visto constituir um momento único de acesso a um volume de recursos financeiros muito relevante. Deste modo, entre Portugal 2030<sup>1</sup>, PRR e PEPAC 2030, os recursos financeiros disponíveis para a implementação das diversas políticas públicas previstas nesses instrumentos de planeamento para o desenvolvimento social, económico e ambiental do País até 2030 ascendem a cerca de 55 mil milhões de euros. Neste contexto, o papel da avaliação de políticas públicas é particularmente relevante para:

- **Aferir a Eficácia, Eficiência e Impacto:** de modo a determinar se os instrumentos de financiamento estão a atingir os seus objetivos e a utilizar os recursos de forma eficiente. No caso do impacto, pretende-se determinar os efeitos da política pública e as suas interações com fatores externos.
- **Promover Ajustamentos:** Os resultados das avaliações informam a tomada de decisões, permitindo ajustar os instrumentos de financiamento e as políticas públicas, por forma a maximizar o seu impacto e eficiência. Tal pode ser particularmente relevante no contexto da (re)programação dos instrumentos de financiamento europeus;
- **Identificar Boas Práticas e Lições Aprendidas:** As avaliações permitem identificar as boas práticas e as lições aprendidas, que podem ser replicadas ou adaptadas noutros contextos, bem como ser apreendidas em novos ciclos de planeamento e programação das políticas públicas;
- **Aumentar a Transparência e Prestação de Contas:** A avaliação contribui para a prestação de contas perante a sociedade, assegurando a utilização eficiente e transparente dos instrumentos de financiamento europeus. No contexto atual, tal torna-se particularmente relevante, face ao interesse e escrutínio social crescente da implementação das políticas públicas, nomeadamente as políticas públicas cofinanciadas.

Importa destacar o trabalho desenvolvido pelos serviços responsáveis pela coordenação da aplicação destes instrumentos de financiamento europeu, bem como das autoridades de gestão dos mesmos, quanto à definição de exercícios de planeamento plurianual da atividade avaliativa daqueles instrumentos. Deste modo, quer o PGA PT2030, quer o Plano de Avaliação do PEPAC 2023-2027 constituem ferramentas úteis

<sup>1</sup> Para efeitos de simplificação, a referência ao Portugal 2030 feita neste artigo está referenciada aos 4 fundos previstos no Acordo de Parceria 2030 – FSE+, FEDER, Fundo de Coesão e Fundo para uma Transição Justa –, acrescidos do FAMI.



que permitem orientar os aspetos técnicos e práticos das avaliações a desenvolver e identificar essas mesmas avaliações. Tal é ainda uma ferramenta interessante de comunicação com o público, permitindo estimar o momento em que será possível ter informação e conhecimento mais estruturado sobre as políticas públicas cofinanciadas, potenciando o debate público mais informado e mais esclarecido sobre as mesmas.

No quadro da REPLAN, estão a ser dados os primeiros passos para que esta lógica de preparação e calendarização da avaliação das políticas públicas possa ser implementada, num contexto mais vasto e independentemente da fonte de financiamento das mesmas.

Por fim, num momento em que entramos no último terço da implementação do PRR e em que se começa a assistir às primeiras discussões sobre o que pode ser um futuro Orçamento Europeu, ao mesmo tempo em que se está a implementar quer o Portugal 2030, quer o PEPAC, importa reafirmar a importância do papel da avaliação no ciclo das políticas públicas. Deste modo, **a existência de avaliações robustas das políticas públicas será crucial para o desenvolvimento de exercícios de planeamento plurianual de políticas públicas de médio/longo-prazo que, independentemente da fonte de financiamento, assentem na melhor informação disponível, aprendam com a experiência do presente e do passado e potenciem a disseminação de informação que permita a participação esclarecida e informada da sociedade nesses processos de planeamento.** ✖

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2023), Plano Global de Avaliação do Portugal 2030, [https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/42\\_2023\\_PL\\_com\\_anexo.pdf](https://portugal2030.pt/wp-content/uploads/sites/3/2023/11/42_2023_PL_com_anexo.pdf)
- Amândio, Ana Sofia (2022), A Avaliação dos Fundos Europeus em Portugal, Ciências e Políticas Públicas (PS&P), N.º 8(1), <https://cpp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/capp/article/view/115/146>
- Capucha, Luís e Sebastião, João (coord.) (2023), Modelo de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP-CIES. Relatório Final, [https://www.adcoesao.pt/fundos/pos-2020/avaliacao/estudos-po-at/CEDRU/EY\(2022\), Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Roteiro\\_RFinal\\_junho2022\\_VF.pdf](https://www.adcoesao.pt/fundos/pos-2020/avaliacao/estudos-po-at/CEDRU/EY(2022), Roteiro para a Capacitação do Ecosistema dos Fundos da Política da Coesão para o Período 2021-2027, https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Roteiro_RFinal_junho2022_VF.pdf)
- GPP (2023), PEPAC Portugal 2023-2027 ffl Plano de Avaliação, [https://sima.gpp.pt/images/PEPAC/Plano\\_de\\_Avalia%C3%A7%C3%A3o\\_PEPAC/PEPAC\\_Portugal\\_2023-2027\\_PlanoAvalia%C3%A7%C3%A3o\\_vers%C3%A3o1\\_2\\_set2023.pdf](https://sima.gpp.pt/images/PEPAC/Plano_de_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PEPAC/PEPAC_Portugal_2023-2027_PlanoAvalia%C3%A7%C3%A3o_vers%C3%A3o1_2_set2023.pdf)
- PLANAPP (2024), Guia para a Avaliação de Políticas Públicas, <https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/12/PLANAPP-GuiaAvaliacaoPoliticPublicas.pdf>
- PLANAPP (2024), Avaliação de políticas públicas: por onde começar? – A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação, [https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/01/PlanAPP\\_Guia-Avaliabilidade-1.pdf](https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/01/PlanAPP_Guia-Avaliabilidade-1.pdf)
- PLANAPP (2023), Introdução à Teoria da Mudança, [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/09/PlanAPP\\_2023\\_GuiaTdM.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/09/PlanAPP_2023_GuiaTdM.pdf)



## RISCO DE FRAUDE RECURSOS FINANCEIROS DA UE

ANA MENDES DE ALMEIDA – Procuradora-geral-adjunta Think Tank

### COMO SURTIU ESTE *THINK TANK* (TT) INICIATIVA ANTIFRAUDE?

Na sequência de uma reflexão sobre a importância de uma abordagem preventiva e holística a fenómenos fraudulentos no contexto dos Fundos Europeus (FE), particularmente em momentos de crise, como aquela resultante da pandemia de COVID-19 em que nos encontrávamos na ocasião, partindo do conhecimento empírico de anteriores situações que indicava maior risco de envolvimento na utilização destes recursos financeiros em situações de crise financeira, foi endereçada à Senhora Procuradora-Geral da República uma proposta de constituição de um grupo de reflexão, motivado por aquela orientação, com uma composição multidisciplinar e com uma abordagem antecipatória a este fenómeno.

A ideia foi acolhida e, por despacho de 28.08.2020, foi constituído este grupo de reflexão para funcionar por um período inicial de 2 anos, o qual veio a ser sucessivamente prorrogado, por decisões sempre antecipadas por apresentação de relatório de atividades e propostas de ação para o período seguinte.

### QUAIS SÃO OS OBJETIVOS DESTES TT?

Compreendendo a importância determinante dos FE para o desenvolvimento económico, social e cultural do País, o TT

orienta a sua ação para a identificação de contributos que, de forma preventiva e antecipatória, mitiguem enviesamentos na sua utilização, dando enfoque às formas de governação, por entender que têm um papel relevante no resultado final da sua utilização.

O TT direciona a sua intervenção para a identificação de comportamentos que oferecem risco de fraude e para a definição de estratégias de prevenção desse resultado, no âmbito da gestão dos FE.

Constituído no âmbito da Procuradoria-Geral da República, o TT visa igualmente apurar contributos relacionados com o exercício da ação penal, numa perspetiva reativa ao fenómeno.

Em todas as suas vertentes, o TT pretende dar reais contributos positivos de mudança, orientados para a boa utilização destes recursos, na defesa dos interesses financeiros da União Europeia.

### QUAL A COMPOSIÇÃO DESTES TT?

Considerando a sua missão, no início do seu funcionamento, o TT era composto por 20 elementos e foi sendo objeto de ligeiras alterações ao longo do tempo, mantendo, no entanto, a sua

composição estrutural, contando atualmente com 30 elementos, provenientes de 24 unidades institucionais distintas, como resulta da imagem gráfica seguinte, proveniente da composição das respetivas imagens institucionais:



Especialista na área económica-financeira  
Margarida Mós

Revisora Oficial de Contas  
Cristina Doutor

Os elementos das referidas entidades que participam no TT, embora sejam designadas para esse efeito pelas entidades respetivas, não participam nesta iniciativa em representação legal dessas entidades, nem as posições que assumem as vinculam. A sua indicação é feita com base no seu conhecimento e experiência.

**QUAL A NATUREZA DESTE TT E COMO FUNCIONA?**

O TT não é uma entidade de controlo, nem as suas posições têm qualquer carácter deliberativo, e constituem antes a formalização dos seus contributos para a concretização dos seus objetivos.

Este grupo de reflexão procura ser um espaço livre, independente e diverso de partilha de conhecimento e experiência dos elementos que o compõem, garantindo, por esse meio, uma abordagem multidisciplinar ao fenómeno da fraude no contexto dos FE, concretizando uma perspetiva holística.

Parte-se da compreensão que o enfrentamento da complexidade deste tema, também ele multifacetado e de raízes diversas, só pode ser antecipado com sucesso se garantidos conhecimento e experiências diversificados, capazes de trazer não só novos olhares, como novas metodologias, que incrementam as ferramentas de leitura da realidade, aportam novos processos inspiradores de decisões mais inovadoras e diferentes culturas institucionais, os quais, desafiando o conforto de cada um, são capazes de diversificar competências e processos.

Nas suas reflexões, o TT adotou uma noção abrangente do conceito de fraude, como sendo a violação de direito da UE ou nacional, no âmbito de atividades lesivas dos recursos financeiros públicos, resultante de ato ou omissão, doloso ou não, que incorpora os conceitos de irregularidade, fraude, crime e criminalidade conexa. Ressalvou-se a importância da separação dos conceitos de fraude e irregularidade, de modo a permitir uma reflexão com maior acuidade quanto à natureza de cada um dos conceitos, bem como quanto à sua possível articulação. Foi entendido que uma definição mais abrangente deste fenómeno garante uma melhor defesa dos interesses financeiros da UE.

O TT formaliza Recomendações / Preocupações que publica no seu sítio e endereça às entidades a quem dizem respeito e a terceiras que possam ter nelas igualmente interesse, que constituem sugestões de melhoria para as entidades em causa.

As reuniões do TT ocorrem em duas modalidades: com a participação de todo o grupo, bimensalmente, de acordo com agenda previamente comunicada, podendo contar com a colaboração de convidados em razão da sua experiência e conhecimento; em subgrupos de maior especialização, em que participam elementos convidados não pertencentes ao TT, segundo critérios de conhecimento diferenciado no tema em causa, com



uma periodicidade limitada e objetivos concretos. Em ambos os casos, as reuniões ocorrem sob o formato *online*.

Para obter informação sobre temas objeto da sua reflexão, o TT circula questionários junto das entidades da estrutura de governação dos FE.

O TT não dispõe de qualquer estrutura de apoio administrativo ou orçamento e é operacionalizado maioritariamente pela sua dinamizadora Ana Carla Almeida.<sup>1</sup>

Em concretização da sua política de transparência e de prestação de contas à comunidade, o TT publica regularmente no seu sítio as agendas das suas reuniões, bem como as Recomendações e Preocupações que formaliza, e promove a realização de um evento anual público, no âmbito do qual divulga a sua atividade, bem como fomenta a discussão de temas do âmbito da sua missão.

### O QUE JÁ FEZ ESTE TT?

As atividades realizadas por este TT constam dos seus relatórios de atividades, elaborados por referência a cada período de

<sup>1</sup> Despacho de 08.09.2022, PGR

Em todas as suas vertentes, o TT pretende dar reais contributos positivos de mudança, orientados para a boa utilização destes recursos, na defesa dos interesses financeiros da União Europeia.

funcionamento, o primeiro por reporte a 2020/2022 e o último com referência a 2022/2024.

Aqueles relatórios, como as demais atividades do TT e outros documentos de interesse relacionados com a sua missão, são objeto de divulgação no sítio oficial do TT <https://thinktank-fundosue.ministeriopublico.pt/>.



Este sítio aloja ainda duas áreas reservadas, uma de acesso exclusivo aos elementos do TT, e outra destinada à partilha de documentos relativos às políticas antifraude de entidades da estrutura de governação dos FE, em articulação com os respetivos pontos de contacto, designados para o efeito.

Das atividades do TT, realçamos as seguintes realizações:

No que se refere a Recomendações e Preocupações, nomeadamente sobre:

- O modelo de governação do PRR;
- A ausência de adequados indicadores de desempenho que permitam avaliar o efetivo impacto do PRR no desenvolvimento económico e social de Portugal, independentemente da verificação formal das metas e marcos constantes do Acordo Operacional;
- A Publicitação periódica nos sítios da Inspeção-Geral de Finanças (IGF), Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (AD&C) e Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP) das sanções administrativas e judiciais aplicadas aos beneficiários dos FE;
- Proceder a IGF à alteração da ENAF aprovada pelo Despacho n.º 7833/2023 da Ministra da Presidência e do Ministro das Finanças, publicado no DR, 2.ª série, de 31.07.2023, seguindo um processo que reforce as orientações da CE, que considere os contributos do TT e garanta ampla discussão e participação públicas;
- A necessidade de a IGF, a AD&C e o IFAP implementarem ações para solucionar a falta de qualidade dos dados nos seus Sistemas de Informação, em particular quanto à sua integridade e exatidão;
- A importância de a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) considerar reforçar o controlo das operações apoiadas pelo PRR, no âmbito do Aviso n.º 01/CO2 i01/2021, que tenham sido aprovadas segundo o modelo regulado pela Portaria n.º 160-A/2024/1.

Quanto a publicação de Documentos, Relatórios e Estudos:

- O *Estudo para o Conhecimento da Fraude nos Fundos Europeus em Portugal*, que resultou de uma parceria entre a Nova SBE e o ISCTE, financiado pelo Programa Operacional Assistência Técnica e impulsionado pelo TT, cujos resultados foram tornados públicos em iniciativa dinamizada pelo TT, com a participação da comunicação social;
- Uma síntese dos tipos de fraude;
- Contributos para a elaboração de uma Estratégia Nacional Antifraude (ENAF);
- A publicação do levantamento dos artigos e dos estudos sobre a atribuição de subsídios no contexto de FE, com





acesso aos respetivos estudos e artigos, elaborado pela equipa do Observatório da Economia e Gestão de Fraude, na sequência de uma colaboração com o IT;

- Contributos para a implementação da ENAF.

Quanto à realização de conferências e eventos:

- A 1.ª Conferência Anual, sob o tema «*Accountability* e democratização das instituições - Prevenção da fraude»;
- A 2.ª Conferência Anual, sob o tema «Fundos Europeus e Desenvolvimento Económico, Social e Cultural | O impacto da situação económica | O contributo de uma cultura antifraude»;
- A 3.ª Conferência anual, sob o tema «A responsabilidade social dos beneficiários na prevenção da fraude – Burocracia *versus* simplificação no contexto da fraude»;
- A 4.ª Conferência anual, sob o tema «IA e Fraude nos Fundos Europeus – Inovação e Responsabilidade»;
- Conferência sob o tema «Cultura organizacional e prevenção da fraude | Defesa dos Interesses Financeiros da UE»;
- Evento de reflexão e participação da comunicação social sob o tema «PRR: Como medir o seu impacto?», organizado em parceria com o *Institute of Public Policy*, a partir de um trabalho académico dos Professores Paulo Trigo Pereira e Steffen Hoernig e do investigador João Cortes Digital «*Transition in the Recovery and Resilience Plan: Challenges for Portugal*»;
- Sessão de reflexão destinada a participantes da estrutura de governação dos FE, sob o tema «Simplificação da Linguagem dos Fundos Europeus»;



- Evento de reflexão sobre alternativa à encruzilhada entre limitações de acesso aos dados por referência ao RGPD e interesse da investigação em vários domínios, com o tema «DADOS: Acesso vs. Proteção», cujas conclusões o TT publicou no seu sítio.

#### O QUE VAI CONTINUAR A FAZER ESTE TT?

Durante este seu terceiro período de funcionamento (2024/2026), o TT propõe-se continuar a dar contributos positivos de mudança para a boa utilização dos recursos financeiros da UE, no contexto da gestão dos FE, refletindo, entre outros temas da sua missão, sobre:

- A ENAF e a necessidade da sua alteração;
- A interoperabilidade dos sistemas de informação de suporte à gestão e controlo dos FE como instrumento de prevenção de fraude;
- O duplo financiamento e o conflito de interesses, de controlo ainda deficitário como obstáculos à boa utilização daqueles recursos;
- Avaliação dos resultados dos relatórios produzidos pelo MENAC nesta área.

O TT manterá uma participação ativa na proteção antecipatória dos recursos financeiros da UE, por ser a melhor forma de acautelar que tais recursos serão usados para eliminar desigualdades, incentivar o emprego, garantir proteção social, combater a exclusão social e discriminação, em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, assegurar educação, formação e saúde e promover um desenvolvimento sustentável, entre outros, e dos quais depende a própria concretização do Projeto Europeu. ✨

# O INVESTIMENTO NA SUSTENTABILIDADE E O REFORÇO DA RESILIÊNCIA GLOBAL DA UNIÃO EUROPEIA

© Nuno Gama de Oliveira Pinto – Professor Universitário; Investigador Coordenador – EuroDefense © SHUTTERSTOCK

O programa Sustentável 2030 permitirá a Portugal recorrer a um financiamento global de 3.1 mil milhões de euros ao abrigo do Fundo de Coesão. Trata-se de um instrumento fundamental para o País poder enfrentar os desafios da transição energética e climática, e conseguir atingir a neutralidade carbónica em 2050.

O programa, apoiado pela Comissão Europeia, procura ajudar a responder a importantes desafios, como a adaptação às alterações climáticas, a transição para uma economia circular, e a aposta no



desenvolvimento da mobilidade urbana e do transporte sustentável. Está enquadrado nos seguintes objetivos estratégicos e de política da União Europeia:

«Uma Europa mais verde», que aplica o Acordo de Paris e investe na transição energética, nas energias renováveis e na luta contra as alterações climáticas;

«Uma Europa mais conectada», que integra os principais investimentos destinados ao desenvolvimento de uma Rede Transeuropeia de Transportes sustentável.

O Programa Sustentável 2030 é um dos 12 programas de financiamento criados para a operacionalização do Portugal 2030, que materializa o ciclo de programação de fundos europeus para o período 2021-2027. Este programa temático, destinado a apoiar a ação climática e a sustentabilidade, resulta do Acordo de Parceria assinado entre Portugal e a Comissão Europeia, em julho de 2022, que estabelece as grandes prioridades para a aplicação dos Fundos da Política de Coesão e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura.

Recentemente, a Comissão Europeia autorizou o desembolso referente ao quinto pagamento a Portugal ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), no montante de 1,65 mil milhões de euros em subvenções e 1,25 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos (líquidos de pré-financiamento).

Tal como sucede com outros Estados-membros, os pagamentos destinados a Portugal no quadro do MRR dependem da obtenção de resultados concretos e da

execução dos investimentos e reformas descritos no seu Plano de Recuperação e Resiliência<sup>1</sup>.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência é um instrumento temporário, sendo também um elemento fulcral do Plano de Recuperação da Europa<sup>2</sup>:

Através deste mecanismo, a Comissão Europeia mobiliza fundos, mediante a contração de empréstimos nos mercados de capitais (emitindo obrigações em nome da União Europeia) que coloca à disposição dos Estados-membros para estes efetuarem reformas e investimentos que visem:

- tornar as suas economias e sociedades mais sustentáveis, resilientes e preparadas para as transições ecológica e digital, em consonância com as prioridades da União Europeia;
- dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país no quadro do Semestre Europeu<sup>3</sup> de coordenação das políticas económicas e sociais.

No início de julho de 2024, Portugal apresentou à Comissão Europeia o quinto pedido de pagamento ao abrigo do MRR, no montante de 2,9 mil milhões de euros, respeitante a 27 marcos e 15 metas. Estes incluem várias reformas em domínios como a gestão de resíduos, a pobreza

energética e a eficiência energética, o hidrogénio renovável e o biometano, o desenvolvimento do mercado de capitais e a simplificação do sistema fiscal.

No pedido apresentado estão igualmente previstos diversos investimentos relevantes em áreas e sectores considerados prioritários, como o equipamento médico, a habitação, a mobilidade sustentável, o hidrogénio renovável e outros gases renováveis, a capitalização das empresas, a descarbonização dos transportes públicos, a digitalização das empresas, a modernização dos sistemas fiscal e aduaneiro, e a prevenção de incêndios.

Em novembro de 2024, a Comissão Europeia já tinha efetuado uma avaliação preliminar positiva ao pedido de pagamento apresentado por Portugal. O parecer favorável do Comité Económico e Financeiro do Conselho sobre o pedido apresentado veio, então, abrir caminho à adoção, pela Comissão, de uma decisão final sobre o desembolso dos fundos.

O total disponibilizado, ao abrigo do MRR, nos diversos Estados-membros da União Europeia já ultrapassa os 300 mil milhões de euros. Trata-se de um marco importante que reflete a dimensão do conjunto de reformas e de investimentos estruturais que estão a ser realizados por vários países europeus<sup>4</sup>, esperando-se que possam ajudar a acelerar as transições ecológica e digital e a reforçar simultaneamente a resiliência global da União Europeia. ✨

1 [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/portugals-recovery-and-resilience-plan\\_en?prefLang=pt](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/portugals-recovery-and-resilience-plan_en?prefLang=pt)

2 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en)

3 [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester\\_pt](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_pt)

4 [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country\\_overview.html?lang=pt](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=pt)

# O FUTURO DO FUNDO SOCIAL EUROPEU: CONTINUIDADE OU ENCRUZILHADA?

PAULO FELICIANO – Coordenador da Unidade de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas do IPPS - Iscte-Instituto Universitário de Lisboa SHUTTERSTOCK

**P**rocurar refletir sobre o futuro do Fundo Social Europeu (FSE), conforme me foi proposto que o fizesse neste artigo, justifica, em primeiro lugar, um olhar retrospectivo. Foco esse olhar nas dimensões institucional, programática e financeira, procurando, a partir dele e em segundo lugar, identificar desafios novos e desafios por responder que permitam explorar caminhos futuros.

## A DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Numa primeira fase do seu percurso, o FSE deu um contributo fundamental para a institucionalização do campo das políticas de educação e formação profissional e de emprego. São disso exemplo

a criação e desenvolvimento do Sistema de Aprendizagem e do Ensino Profissional, numa primeira fase, e a expansão da formação contínua orientada para o mercado de trabalho, numa segunda fase. Foi também relevante o contributo do FSE para o desenvolvimento dos instrumentos de apoio ao emprego. Este período de implementação do FSE caracteriza-se por uma lógica de programação setorial organizada em vários programas operacionais. A sociedade da informação, a administração pública, a saúde e a cultura são exemplos de áreas de aposta com autonomia programática.

A evolução da programação do FSE trouxe uma maior integração do modelo

de gestão – nomeadamente com o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) onde a programação do FSE ficou concentrada num único programa operacional – e estabilizou o investimento em torno dos já referidos subsistemas de formação inicial e dos, entretanto mais consolidados, subsistemas de promoção aprendizagem ao longo da vida, de que fazem parte instrumentos como a Formação Modular Certificada, os cursos de Educação e Formação de Adultos e o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. O suporte à consolidação dos instrumentos de apoio ao emprego mantém-se como domínio relevante, tanto do ponto de vista programático como financeiro.



A formação avançada e o sistema de apoio à participação no ensino superior constituem, também, um importante domínio de intervenção do FSE.

A programação do QREN inaugura um período de maior continuidade na estratégia programática adotada, que se estendeu ao PT 2020 e ao PT 2030. Essa continuidade está amplamente articulada com a institucionalização do Sistema Nacional de Qualificações criado em 2007. Dela faz parte o financiamento dos vários subsistemas que, ao longo do tempo, se foram erigindo no contexto da educação e formação profissional, mas, também, das políticas de apoio ao emprego, da formação avançada e de um conjunto diverso de políticas sociais dirigidas a grupos desfavorecidos.

#### **A DIMENSÃO PROGRAMÁTICA**

O breve olhar sobre a dimensão programática interpela, primeiro, o modo como a programação do FSE responde ao princípio da adicionalidade. O glossário da política

regional refere que o princípio da adicionalidade «estipula que as contribuições dos Fundos não devem substituir as despesas estruturais públicas ou equivalentes de um Estado-Membro nas regiões abrangidas por este princípio.»

Uma leitura mais ampla deste princípio não valoriza apenas a ótica orçamental e considera que a adicionalidade se verifica quando o apoio do FSE aos sistemas de formação profissional, de emprego e de educação e ciência não se limita a aumentar a capacidade de financiamento, contribuindo para transformar estruturalmente a sua capacidade de resposta e o seu desempenho. Ao longo dos diversos ciclos de implementação, mas sobretudo até à estabilização do funcionamento desses sistemas a partir do QREN, tal aplicou-se ao FSE.

Esta perspetiva não deve omitir a existência de uma forte indexação da programação do FSE ao financiamento de sistemas de política pública, que se pretende perdurem no tempo e para os

quais a redução do volume de apoio ou a descontinuação da política de coesão constituiria um desafio de enorme significado. Esta questão assume maior pertinência quando o financiamento dos sistemas deixa de acrescentar inovação e valor e tende para assegurar o seu funcionamento.

No que respeita ao modelo de governação associado à programação, é possível reconhecer que os vários ciclos de programação são atravessados por uma certa itinerância do FSE entre a junção e separação de agendas em programas temáticos e a opção de concentração em programas nacionais e alguma abertura à integração em programas regionais. No primeiro caso, procurando conseguir uma maior integração das estratégias, dos objetivos e dos instrumentos, no outro, respondendo ao desafio de procurar construir um campo próprio de atuação a nível regional. Apesar desta dinâmica, uma forte coordenação ministerial e setorial das agendas temáticas está presente desde o início.





Importa sublinhar, ainda, que a programação tem acompanhado as agendas políticas europeias – Ato Único Europeu, Tratado de Maastricht, Estratégia de Lisboa, Estratégia de Lisboa Renovada e a Agenda 2020 e, mais recentemente, as Agendas Digital e da Transição Energética – que se foram traduzindo em prioridades políticas para os vários ciclos de aplicação do FSE.

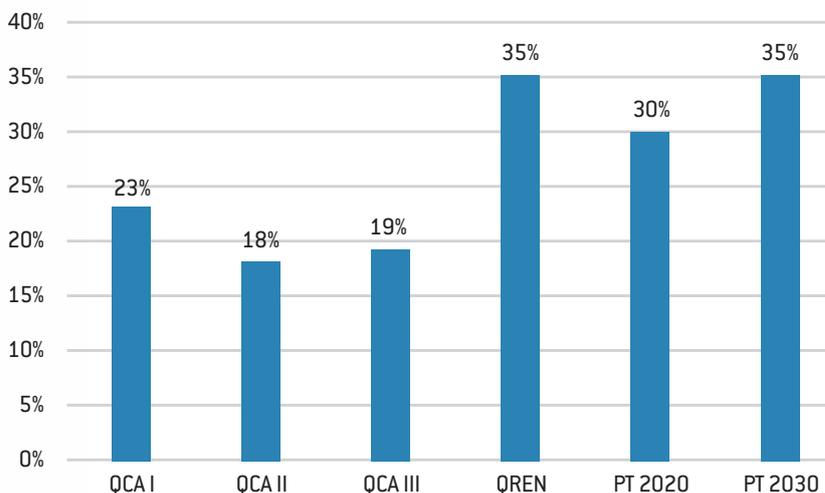
As prioridades, objetivos e metas das agendas europeias – como é o caso do investimento em I&D, da redução do abandono escolar precoce, da redução da pobreza, da sociedade da informação – influenciaram positivamente os exercícios de programação no que diz respeito à definição de prioridades e metas, mas não terão tido a mesma influência no que diz respeito ao desenho das políticas e instrumentos com maior grau de novidade e diferenciação. Aliás, é possível reconhecer que muito do impulso reformista suportado no FSE surge amplamente vinculado às agendas de reforma nacional que atravessaram os diversos ciclos de programação.

## A DIMENSÃO FINANCEIRA

A progressiva interligação entre o FSE e o funcionamento dos diversos instrumentos das políticas de formação, emprego, educação e ciência foi acompanhada pelo reforço do seu peso no âmbito do conjunto dos fundos europeus. Considerando o conjunto dos fundos da política de coesão, o FSE reforçou ao longo do tempo a sua relevância, passando de 23% no QCA I para 35% no QREN tendo, desde aí, mantido uma certa estabilidade (gráfico 1).

À estabilidade do volume de financiamento global associa-se algum recuo na dotação canalizada por via dos programas regionais do continente. Este perfil de afetação de recursos contribui para manter o protagonismo das agendas setoriais de âmbito nacional num contexto de concentração da programação (quadro 1).

Gráfico 1 – Peso no FSE nos vários ciclos de programação



Fonte: AD&C / Augusto Mateus & Associados

Quadro 1 – Dotação do FSE nos últimos dois ciclos de programação

	PT2020	PT2030	Varição
Dotação total FSE	7 672 190 497	7 776 520 960	1,3%
Programação Temática	5 784 151 925	5 691 329 428	-1,6%
Dotação FSE Norte, Centro e Alentejo	1 087 680 196	731 539 435	-48,7%
Dotação FSE Lisboa e Algarve	281 510 386	175 000 000	-60,9%
Dotação FSE Madeira	151 905 533	318 860 839	52,4%
Dotação FSE Açores	366 948 457	459 791 258	20,2%
Programa Inov e TD		400 000 000	

Fonte: AD&C

Quadro 2 – Distribuição da dotação do FSE por objetivo específico

	PT2030	Peso	PT2020	Peso
Melhorar o acesso ao emprego e a ativação de candidatos a emprego, em especial os jovens	728 500 000	13%	801 207 716	15,3%
Promover uma participação equilibrada em termos de género no mercado de trabalho	37 000 000	1%		0,0%
Promover a igualdade de acesso e a conclusão, em especial por parte dos grupos desfavorecidos, de um percurso de educação e formação inclusivo e de qualidade	2 004 000 000	36%	2 117 898 951	40,3%
Promover a aprendizagem ao longo da vida, em especial através de oportunidades flexíveis de melhoria de competências e de requalificação para todos	734 500 000	13%	572 130 442	10,9%
Favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e participação ativa	711 100 000	13%	704 292 715	13,4%
Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis	1 183 541 093	21%	876 769 982	16,7%
Combater a privação material através da distribuição de alimentos e/ou de assistência material	202 688 335	4%	176 946 204	3,4%

Fonte: AD&C

Como já referido, desde o QREN que a programação tende para uma maior estabilidade, quer ao nível dos instrumentos quer ao nível da afetação de recursos. A distribuição da dotação do FSE por objetivo específico nos últimos dois ciclos de programação evidencia essa evolução.

A perspetiva de estabilidade na afetação dos recursos financeiros é confirmada pela análise da distribuição da dotação financeira do FSE por domínio de política, conforme apresentado no quadro 2, na página anterior, retirado da Avaliação Ex-ante do Programa Demografia, Qualificação e Inclusão.

Como decorre da análise acima apresentada, a formação inicial de dupla-certificação (nomeadamente o Ensino Profissional e o Sistema de Aprendizagem), os apoios ao emprego (estágios profissionais, apoios à contratação e à criação do próprio emprego), a promoção do acesso ao ensino superior e formação avançada (bolsas) e a requalificação de

ativos (formações modulares certificadas) captam os principais envelopes financeiros do FSE. Ora, grande parte destes instrumentos de política enquadram-se em subsistemas das políticas de formação, educação e emprego que não poderão ser descontinuados sem que se antecipem custos sociais significativos (gráfico 2).

### OS DESAFIOS FUTUROS

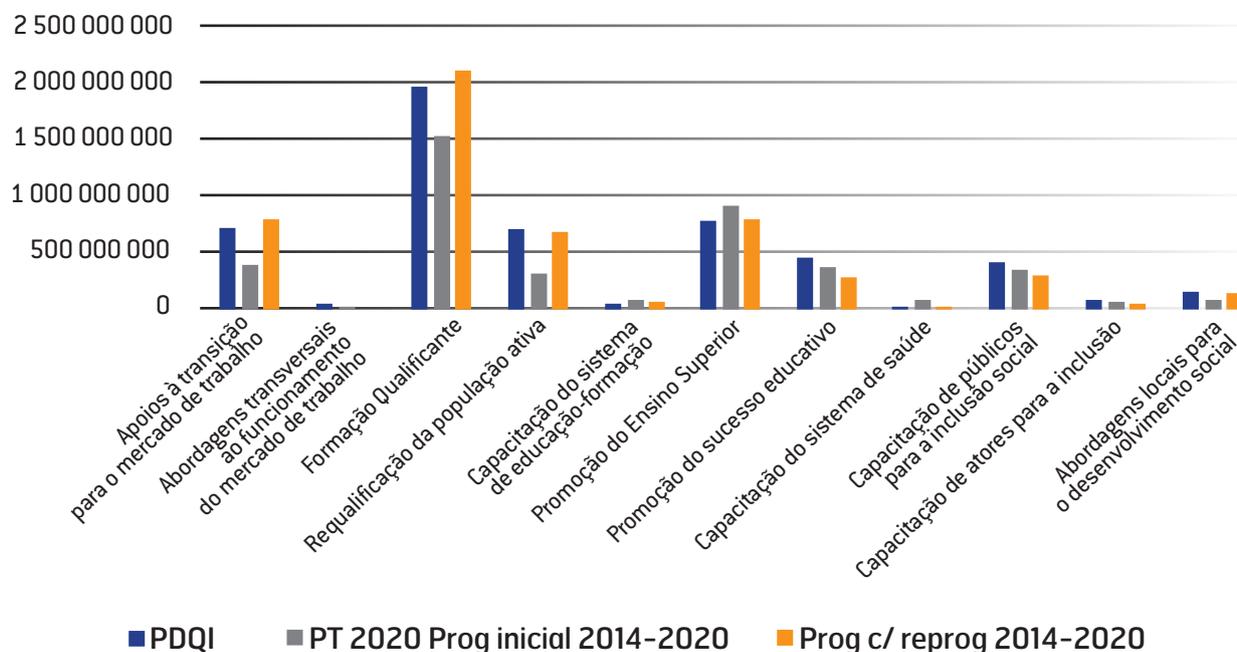
Face ao acima exposto, coloca-se a questão de saber em que medida o FSE deve manter a lógica de continuidade dos últimos ciclos de programação ou se deve procurar evoluir para apoiar a resposta a novos desafios sociais. A escolha não será fácil, sobretudo porque não poderá ser tomada com ampla liberdade sem que dificuldades relevantes emergjam. Contudo, a visão retrospectiva que procurámos fazer reforça a convicção de que o futuro deve contemplar a mudança.

Dois aspetos merecem destaque: o princípio da adicionalidade fragiliza-se

quando o funcionamento, mais do que a inovação, mobiliza recursos; os problemas sociais fazem emergir novos desafios e estes requerem o progressivo agendamento de novos instrumentos de política. Articuladamente, é possível referir que existem problemas sociais em que o progresso foi insuficiente e reforçar a resposta poderá constituir a opção a privilegiar do ponto de vista das políticas públicas.

A revalorização do princípio da adicionalidade beneficiará com o desenho de instrumentos de política que se alinhem com novas prioridades. Articuladamente, esta opção só será viável se o funcionamento de alguns dos instrumentos de política que atualmente estão fortemente ancorados no FSE e que foram essenciais para os progressos sociais alcançados em domínios de política priorizados – a redução do abandono escolar precoce será o exemplo mais evidente – tiverem o seu funcionamento assegurado por fontes

Gráfico 2 – Distribuição do financiamento por domínio de política PT2020/ PDQI (Despesa Fundo)



Fonte: Estudo de Avaliação Ex-ante do PDQI

A identificação de problemas que persistem e de problemas emergentes constitui um útil exercício para perspetivar os desafios que se colocam ao FSE no futuro.

nacionais de financiamento. Nesta ótica, haveria que encontrar um equilíbrio diferente entre fontes nacionais de financiamento – orçamento de estado e segurança social – e o FSE.

Também ao nível do modelo global de governação, o futuro convoca a necessidade de fazer escolhas, no que diz respeito à abordagem territorial. A evolução feita ao nível da territorialização do FSE foi, até ver, limitada. Essa opção é consistente com uma programação fortemente marcada por instrumentos de política de cunho setorial e abrangência nacional. Os envelopes financeiros aplicados a estes instrumentos dificilmente podem ser enquadrados com vantagem numa abordagem territorializada. Nesta perspetiva, os instrumentos de base territorial apoiados pelo FSE assumem uma expressão limitada e cunham um espaço de inovação com abrangência reduzida. Reforçar a programação de base territorial justificará ponderar uma evolução no modelo de governação. Ao invés, fazer prevalecer uma programação temática sectorialmente determinada e com abrangência nacional justificará que se questione a utilidade de associar à programação regional envelopes financeiros subordinados a instrumentos de política com pouca possibilidade de serem territorialmente determinados.

A identificação de problemas que persistem e de problemas emergentes constitui um útil exercício para perspetivar

os desafios que se colocam ao FSE no futuro. Convoquemos alguns:

As tendências demográficas marcadas pelo envelhecimento da população e o crescimento dos movimentos migratórios não são objeto de instrumentos de política relevantes do ponto de vista da visão estratégica e dos recursos mobilizados. Atribuir-lhes prioridade no contexto das políticas sociais requer mais do que eleger preocupações, requer o agendamento da procura de novas respostas e do desenho de novos instrumentos.

Os resultados do inquérito à literacia dos adultos (PIACC) evidenciam que os progressos feitos no domínio da aprendizagem ao longo da vida foram insuficientes. Parece claro haver falta de intensidade nos apoios, sendo que não se deverá afastar a utilidade de ponderar como reforçar a eficácia dos instrumentos de política em curso.

A necessidade de uma maior proximidade das políticas de formação e emprego aos contextos setoriais e territoriais requer maior capacidade de aferir as necessidades específicas e de atribuir margem de flexibilidade na resposta.

O plano das políticas sociais ganha crescente relevância com o agravamento dos indicadores de desigualdade e estão entre aquelas que maior valorização poderão fazer de uma abordagem territorializada. A dispersão de medidas não favorece a eficácia e o impacto que urge alcançar.

A urgência de uma aposta europeia forte na inovação e na tecnologia, conforme proposto no relatório Draghi, impõem a necessidade de uma agenda forte nos domínios da investigação e do desenvolvimento de competências.

O contributo do ensino superior para a qualificação de ativos deve reforçar-se, acompanhando a importância de promover a equidade de oportunidades no mercado de trabalho. O contributo do FSE credita o apoio ao desenvolvimento de uma oferta

inicial especializada (CTESP), mas parece distante do impulso necessário para valorizar o contributo do sistema de ensino superior neste plano.

Estes são apenas alguns exemplos que estarão longe de representar os vários desafios que se colocam ao FSE no futuro. Porém, permitem ilustrar que importa considerar a necessidade de procurar novas soluções ao nível da governação e programação com reflexo no planeamento financeiro. As escolhas não serão simples, sobretudo num contexto de exigente gestão do orçamento afeto à política de coesão, com risco de revisão em baixa, e num quadro de maior diversidade de problemas que caracteriza a atual situação da Europa e do mundo. Fazer estas escolhas impõe que se convoquem todas as fontes de análise e avaliação das políticas públicas e se promova um amplo debate que permita fortalecer a qualidade da decisão pública. ✨

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardim, José (2005). *Do ensino industrial à formação profissional: as políticas públicas de qualificação em Portugal*. Lisboa. ISCSP-UTL.
- Carneiro, Roberto et al (2007). *Estudo de Avaliação Ex-ante do POPH*. Lisboa.
- Draghi, Mario (2024). *The Future of European Competitiveness*. European Commission.
- Feliciano, Paulo et al (2022). *Estudo de Avaliação Ex-ante do PDQI*. Lisboa
- Feliciano, Paulo (2021). «Fundos Europeus: Governança e Territorialização», *Revista Dirigir & Formar*. N.º 33. pp. 22-27.
- Feliciano, Paulo (2019). «Sistema Nacional de Qualificações: breve balanço de uma mudança». AAVV. *Formação Profissional em Portugal – Percursos e Desafios*. Lisboa. IEFP.
- Mateus, Augusto (1992). «A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios», *Análise Social*, vol. XXVIII (118-119), (4.º – 5.º), 655-671.

# O PAPEL DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

© SÓNIA P. GONÇALVES – Professora Auxiliar, Doutorada em Psicologia, Doutora em Gestão – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa © SHUTTERSTOCK

## INTRODUÇÃO

A gestão de recursos humanos (GRH) enfrenta desafios significativos no contexto das mudanças sociais, tecnológicas e na promoção da inclusão e da sustentabilidade. Os Fundos Comunitários da União Europeia (UE) surgem como instrumentos estratégicos que apoiam a implementação de ações que visam a transformação, adaptação e desenvolvimento das empresas e dos trabalhadores. Este artigo examina, à luz da experiência da autora e de outros profissionais, a importância desses Fundos para a GRH, refletindo as potenciais áreas de intervenção, os desafios e as oportunidades associadas à sua utilização.

## OS FUNDOS COMUNITÁRIOS E AS SUAS INTERFACES COM A GRH

Os Fundos são **recursos financeiros disponibilizados pela UE** para apoiar os Estados-membros e que, tendo objetivos variados, convergem para o crescimento económico, a

inclusão social e a sustentabilidade, procurando reduzir as disparidades entre as regiões europeias e promover o crescimento sustentável e inclusivo. Os projetos financiados vão desde a construção de infraestruturas até à qualificação profissional, passando pelo apoio à inovação, digitalização e transição verde.

Para a GRH destacam-se os seguintes objetivos:

- **Promoção da Qualificação e Requalificação Profissional:** Os Fundos financiam **programas de formação, upskilling e reskilling** visando a preparação dos trabalhadores para enfrentarem as exigências de uma economia em constante transformação e de novas competências;
- **Promoção da Inclusão Social e do Emprego:** Muitas iniciativas financiadas visam integrar no mercado de trabalho



grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, jovens NEET (não estudam, não trabalham e não estão em formação) e migrantes, procurando **reduzir o desemprego estrutural**;

- **Apoio à Digitalização e Transformação Digital:** A transição digital é uma prioridade estratégica para a UE e os Fundos têm um papel determinante na **transformação digital das empresas e da GRH**, nomeadamente ao nível da digitalização dos processos de GRH (ex.: recrutamento, seleção e gestão de talentos);
- **Promoção da Sustentabilidade e Transição Verde:** Com o **Pacto Ecológico Europeu**, os Fundos passaram a priorizar a **transição para uma economia verde e sustentável**, o que para a GRH implica a **adaptação dos perfis de competências** e a **requalificação de trabalhadores** para esses setores;
- **Modernização da GRH:** Os Fundos incentivam as empresas a **modernizar os processos de GRH**, com recurso a novas tecnologias de recrutamento e seleção, adoção de práticas de avaliação de desempenho e gestão da formação contínua;
- **Retenção e Atração de Talentos:** Os Fundos ajudam as empresas a **atrair e reter talentos qualificados**, através de

planos de desenvolvimento de carreira, formação contínua e incentivos financeiros;

- **Melhoria da Gestão e Planeamento Estratégico de RH:** Os Fundos incentivam as organizações a **modernizar a GRH** e a adotar abordagens estratégicas para o desenvolvimento do capital humano.

Os **benefícios** dos Fundos para as empresas e para a GRH são vastos e incluem a **redução de custos com formações e capacitação**, financiando-as total ou parcialmente, com vista à realização de formações de *reskilling*, *upskilling* e desenvolvimento de competências. Ao qualificar os trabalhadores e modernizar os processos de RH, as **empresas tornam-se mais competitivas e preparadas** para enfrentar os desafios da transformação digital e verde. Para a **promoção da inclusão social**, as empresas contam com financiamento para contratar pessoas de grupos vulneráveis (ex.: pessoas com deficiência e jovens NEET). Os Fundos possibilitam a transição para práticas **sustentáveis**, contribuindo para uma maior responsabilidade social e ambiental.

Mas as empresas enfrentam **desafios** na utilização desses Fundos, sendo a **burocracia** citada como um dos entraves. O processo de candidatura, a execução e o reporte das atividades financiadas envolvem o cumprimento de regras e prazos, exigindo

Quadro 1 – Sistematização de exemplos de ações apoiadas pelos Fundos

Objetivos	Exemplos de ações
Promoção da Qualificação e Requalificação Profissional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação em novas tecnologias</li> <li>• <i>Reskilling</i> de trabalhadores em risco de desemprego</li> <li>• Apoio ao desenvolvimento de <i>soft skills</i></li> </ul>
Promoção da Inclusão Social e do Emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integração de jovens NEET</li> <li>• Promoção da diversidade e da igualdade de género</li> <li>• Integração de pessoas com deficiência</li> </ul>
Apoio à Digitalização e Transformação Digital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitalização e automatização dos processos de recrutamento</li> <li>• Formação em competências digitais</li> <li>• Adaptação ao trabalho remoto</li> </ul>
Promoção da Sustentabilidade e Transição Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação para empregos verdes</li> <li>• Promoção de práticas sustentáveis no ambiente de trabalho</li> <li>• Capacitação para empregos emergentes</li> <li>• Promoção da responsabilidade ambiental</li> </ul>
Modernização da Gestão de Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação de <i>software</i> de GRH</li> <li>• Capacitação da equipa de RH para o uso de ferramentas de análise de dados e inteligência artificial</li> <li>• Digitalização da função de RH, implementando sistemas para automatizar o recrutamento, a formação e a avaliação de desempenho</li> </ul>
Retenção e Atração de Talentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação contínua</li> <li>• Apoio à mobilidade internacional profissional</li> <li>• Criação de planos de carreira</li> </ul>
Melhoria da Gestão e Planeamento Estratégico de RH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultoria e apoio à gestão estratégica de RH</li> <li>• Digitalização da função de RH</li> <li>• Implementação de ferramentas de avaliação de desempenho e competências</li> </ul>



tempo e recursos das equipas de RH e financeiras, ocorrendo dificuldades em interpretar e **preencher os formulários de candidatura** pela linguagem técnica e requisitos específicos.

A maioria dos Fundos requer que as empresas financiem parte do projeto (**cofinanciamento**), pois não financiam a 100%. Isto pode ser um obstáculo, especialmente para as pequenas empresas, que podem enfrentar limitações orçamentais e constrangimentos financeiros, porque, por vezes, o financiamento é **reembolsado apenas após a conclusão** das diversas fases do projeto.

A apresentação de **relatórios detalhados** sobre a execução dos projetos (indicadores de desempenho, despesas elegíveis e prazos) pode ser onerosa e demorada. Os projetos estão sujeitos a **auditorias** que verificam a conformidade com as regras de utilização dos Fundos, podendo gerar receio e pressão nas empresas.

Muitas empresas, nomeadamente as PME, **desconhecem as oportunidades de financiamento disponíveis e os procedimentos** necessários para se candidatarem aos Fundos. Mesmo as que têm conhecimento, por vezes não possuem recursos humanos capacitados no processo de candidatura, acompanhamento e *reporting* dos Fundos.

A **falta de informação** clara, por parte das autoridades nacionais e europeias, sobre as oportunidades abertas e os processos de candidatura constituem igualmente um obstáculo, podendo ocorrer falta de alinhamento estratégico entre as ações financiadas pelos Fundos e a estratégia geral de RH da empresa. Muitas empresas participam em projetos de forma pontual e em **ações isoladas**, sem uma visão de longo prazo.

#### COMO PODEM AS EMPRESAS ACEDER A FUNDOS COMUNITÁRIOS?

O processo de acesso requer planeamento, conhecimento técnico e cumprimento rigoroso de regras e prazos. Eis as etapas essenciais e as melhores práticas para as empresas acederem a esses Fundos de forma eficiente:

#### 1. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE FINANCIAMENTO

**Identificar as oportunidades disponíveis** e verificar a sua

adequação ao perfil e necessidades da empresa. Podem ser utilizadas várias **fontes de Informação**, como os portais de Autoridades Nacionais (incluem o Portugal 2030, o Instituto do Emprego e Formação Profissional e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e as plataformas europeias (ex.: o portal *EU Funding & Tenders*) que centralizam as oportunidades de financiamento a nível europeu. As autoridades gestoras divulgam boletins com as oportunidades abertas e existem empresas de consultoria que ajudam a identificar as oportunidades mais adequadas ao perfil da empresa.

#### Dicas Práticas

- Atente aos **prazos de candidatura** (muitos avisos de concurso têm prazos curtos).
- Certifique-se de que os objetivos do projeto estão alinhados com as **prioridades dos Fundos**.
- Analise os **requisitos de elegibilidade** (ex.: quem pode candidatar-se, tipo de projetos elegíveis e critérios de seleção).

#### 2. ELABORAÇÃO DE UMA CANDIDATURA BEM-SUCEDIDA

Identificada uma oportunidade de financiamento adequada, importa **preparar a candidatura** logo que o aviso de abertura seja publicado, elaborando um **plano de projeto detalhado**, definindo objetivos, atividades, orçamento e impacto esperado.

#### Componentes Essenciais da Candidatura

- **Descrição do Projeto:** Exposição objetiva e clara do objetivo do projeto e seus benefícios.
- **Plano de Atividades:** Cronograma detalhado das atividades a desenvolver, prazos e responsáveis.
- **Orçamento:** Indicação dos custos elegíveis (formação, consultoria, *software*, equipamentos, etc.) e cálculo do cofinanciamento assumido pela empresa.
- **Resultados Esperados:** Definição de indicadores de impacto (ex.: n.º de trabalhadores formados, aumento de produtividade, melhoria das competências digitais).



- **Capacidade de Execução:** Demonstração de que a empresa tem capacidade financeira, técnica e operativa para executar o projeto.
- **Justificação do Financiamento:** Explicação da necessidade do apoio financeiro e sua contribuição para o alcance dos objetivos de coesão e competitividade.

#### Dicas Práticas

- **Use linguagem clara e objetiva:** As candidaturas são avaliadas por pessoas que poderão desconhecer a especificidade do setor.
- **Forneça evidências:** Comprove a necessidade do financiamento com estudos, relatórios e análise de mercado.
- **Inclua indicadores de impacto:** Mostre que o projeto terá impacto positivo (formação de X trabalhadores ou aumento de produtividade).
- **Confirme antes de submeter:** Candidaturas com erros de preenchimento ou omissões poderão ser desqualificadas.

### 3. SUBMISSÃO DA CANDIDATURA

Deve **submeter a candidatura online**, utilizando as plataformas indicadas pela autoridade gestora do Fundo.

#### Dicas Práticas

- **Atenção aos prazos:** As candidaturas só são aceites dentro do prazo.
- **Verifique a conformidade dos documentos:** Os documentos devem ser submetidos em formatos aceites (PDF, Word, etc.).
- **Certifique-se de que os documentos estão assinados:** Documentos de representação legal, orçamentos e outros documentos, podem exigir assinatura.
- **Receba confirmação da submissão:** Certifique-se de que a plataforma confirma a submissão com um comprovativo de entrega.

### 4. ACOMPANHAMENTO E EXECUÇÃO DO PROJETO

Após a **aprovação do projeto**, inicia-se a fase de **execução**,

cumprindo o plano aprovado e garantindo a entrega dos resultados prometidos.

#### Obrigações na Fase de Execução

- **Execução das atividades conforme o cronograma.**
- **Gestão financeira eficaz:** Os custos devem possuir documentos de suporte (faturas, recibos, etc.).
- **Monitorização e relatório de progresso:** As autoridades requerem relatórios periódicos (trimestrais, semestrais ou anuais).
- **Preparar-se para auditorias:** As autoridades gestoras poderão auditar as empresas financiadas para verificarem a conformidade com as regras, sendo importante manter registos completos das atividades e despesas associadas ao projeto.

### 5. RELATÓRIOS DE ENCERRAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Após a conclusão do projeto, a empresa deve **apresentar um relatório final** que demonstre o cumprimento dos objetivos e a correta utilização dos Fundos.

#### Relatório Final

- **Demonstração de impacto:** Relatar os resultados alcançados (formação, aumento de competências e outros indicadores de impacto).
- **Comprovativos de despesas:** Comprovativos das despesas elegíveis inerentes ao projeto.
- **Lições aprendidas:** Descrever os desafios enfrentados e as melhorias implementadas.

### CONCLUSÃO

Este artigo pretende salientar o papel crucial que os **Fundos Comunitários** desempenham na **transformação das empresas e na modernização da GRH**, financiando **projetos de formação, inclusão, digitalização e sustentabilidade**, entre outros.

As ações desenvolvidas com o apoio destes Fundos ajudam as empresas a tornarem-se mais competitivas e preparadas para enfrentar os desafios vindouros. ✨

## «ROBOTIC PROCESS AUTOMATION»: EFICIÊNCIA NA ANÁLISE DE ATRIBUIÇÃO DE FUNDOS COMUNITÁRIOS

© CÉLIA ROQUE – Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão, do Departamento de Planeamento, Gestão e Controlo, do IEFP, I.P.



Vivemos hoje num mundo em constante mudança, onde a inovação e tecnologia alteram métodos de trabalho, introduzem ganhos de produtividade ou simplesmente eliminam tarefas obsoletas. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no futuro do mundo do trabalho estima-se que cerca de 14% dos empregos venham a ser automatizados e que aproximadamente 32% venham a ser parcialmente automatizados (OCDE, 2023). O relatório produzido por McKinsey (McKinsey, 2017) sobre os ajustamentos dos empregos (empregos perdidos e empregos que iriam surgir devido à evolução tecnológica) referia já em 2017 que cerca de 50% do tempo gasto em determinadas tarefas da economia em geral poderiam ser objeto de automação, utilizando ou adaptando tecnologias existentes.

A transformação para o digital está a acelerar em todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, e as soluções tecnológicas estão disponíveis e multiplicam-se um pouco por toda a parte, para fazer diferente, mais rápido e com menos recursos. A revolução em curso surpreende-nos a cada segundo, com a Inteligência Artificial a liderar processos de inovação, integrando-se com modelos de *Machine Learning* e com robôs. As potencialidades do *Robotic Process Automation* (RPA) estão a ser exploradas em larga escala, permitindo a otimização de recursos

e substituindo pessoas em tarefas meramente burocráticas e sem valor acrescentado.

Segundo a OCDE (2021), «*A digital mindset requires us to see old problems and old processes with new eyes. It is a different way of thinking about customers, services, and process. It's faster, iterative, and adaptable.*»<sup>1</sup> A transformação digital resulta, por isso, da evolução tecnológica que é cada vez mais rápida, alterando processos e oferecendo alternativas para obter os mesmos resultados com maior eficiência. Já se percebeu que «a transformação digital na administração pública é irreversível. Digitalizar processos torna a administração mais dinâmica, transparente e próxima dos contribuintes» (SYDLE, 2023).

Ainda assim, a transformação digital no setor público não pode apenas significar a utilização de mais tecnologia. Deve apostar-se numa transformação de cultura e de atitudes (desenvolver uma *digital mindset*) e o redesenhar e repensar de processos, circuitos e procedimentos. No que respeita ao *Robotic Process Automation* (RPA), pode dizer-se que a utilização da automatização em processos resultou inicialmente da intenção de aumentar a eficiência no âmbito do *Business Process Automation*

<sup>1</sup> Tradução: Uma mentalidade digital exige que vejamos problemas e processos antigos com novos olhos. É uma forma diferente de pensar sobre clientes, serviços e processos. É mais rápida, iterativa e adaptável.

[BPA]. Na prática, as organizações iniciaram um processo de gestão por análise dos processos, tarefa a tarefa, procurando as melhores formas de as realizar, com menor custo e menor desperdício de recursos. O RPA surgiu por volta do ano 2000, quando algumas empresas tecnológicas lançaram processos de automação. Desde então, o desenvolvimento deste tipo de soluções numa lógica de *technology as routine capability* tem vindo a ser considerável, com crescimentos de mercado da ordem dos 63% de 2018 para 2019, de acordo com o relatório da Gartner de 2019 (Güner *et al.*, 2020).

O *Robotic Process Automation* utiliza robôs de *software* configuráveis, de forma a desempenhar tarefas até então realizadas por humanos. Na prática, o robô replica os passos realizados por uma pessoa ao longo da execução de determinada tarefa. Considerando as dificuldades sentidas por muitos serviços em matéria de escassez de recursos humanos, a automatização de processos representa um ganho significativo, essencialmente em quatro frentes: a motivação dos trabalhadores, por se tratar, em regra, de tarefas repetitivas e monótonas; o ganho de horas de trabalho disponibilizadas para outras tarefas com maior valor acrescentado e mais úteis para o serviço e para o cidadão; a redução do erro humano; e o aumento da probabilidade de atualização em tempo real.

Em matéria de transformação digital, o IEFP, I.P. tem vindo gradualmente a atualizar-se, seja na relação com o exterior, através da disponibilização de serviços *online*, seja internamente, através da implementação de novos sistemas de gestão documental. Mais recentemente (2024) iniciou a aposta na automatização de processos, que se espera possa contribuir para redesenhar a organização de processos e ajustar o seu funcionamento. O primeiro teste desta nova ferramenta resultou da necessidade

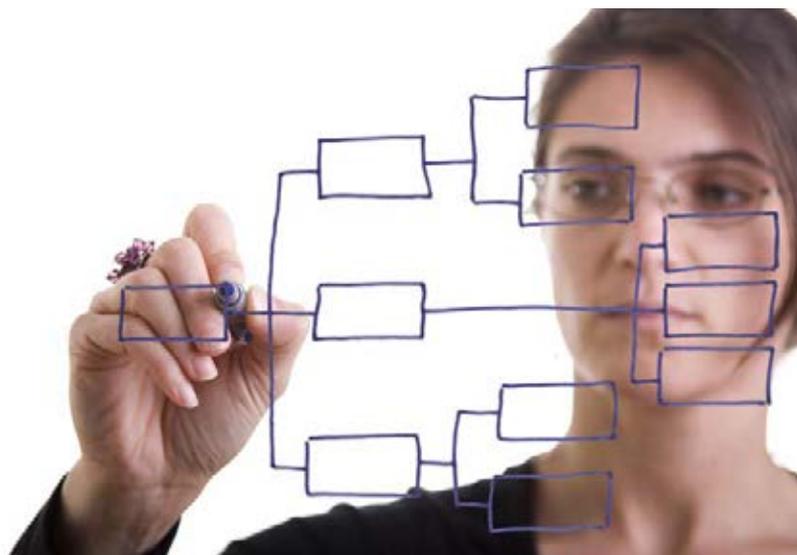
de dar resposta a novas obrigações de reporte introduzidas no âmbito do PRR (Programa de Recuperação e Resiliência).

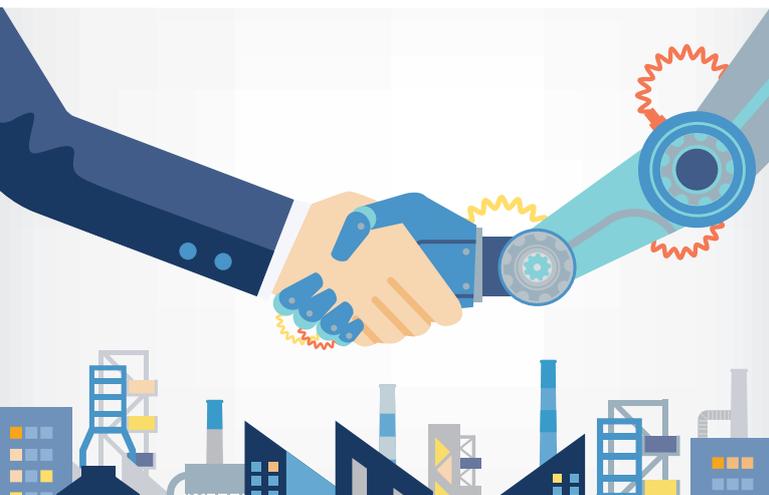
Em novembro de 2023, foi aprovado, pela Estrutura de Missão do PRR (EMRP), uma nova versão do Manual de Procedimentos (5.ª Edição Versão 3), o qual incorporou ajustamentos aos instrumentos utilizados para a mitigação do risco de duplo financiamento, nomeadamente ao nível dos procedimentos de análise e de controlo sistemáticos (*cross-checks*) a observar na fase de análise e seleção de candidaturas à atribuição de apoios financeiros. A medida ativa de emprego Compromisso Emprego Sustentável (CES) integrava o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e era exclusivamente financiada por este instrumento financeiro nas candidaturas apresentadas até final de 2023.

À semelhança de outros programas comunitários no âmbito do PRR, as entidades beneficiárias ficam sujeitas a um conjunto de obrigações, nomeadamente ao nível da mitigação do risco de duplo financiamento, conforme estabelecido no quadro normativo aplicável ao PRR, nomeadamente pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 61/2023, de 24 de julho, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR. Este sistema obrigou o IEFP, I.P., enquanto entidade beneficiária intermediária, a adotar um conjunto de procedimentos exigentes e burocráticos, tendo por base o preenchimento de vários documentos, entre os quais uma Ficha de Verificação do risco de duplo financiamento, a preencher pelos serviços do Instituto com base nos procedimentos de *cross-checks* adotados.

O preenchimento desta documentação obrigava a uma consulta prévia de diversas páginas de apoios comunitários e a uma pesquisa e cruzamento de informação. A aplicação deste procedimento passou a ser uma obrigação para todas as candi-

daturas que se encontravam em sede de análise da medida CES, não podendo estas ser objeto de aprovação sem que fosse concluída esta verificação. A operacionalização deste procedimento implicava reunir evidências de que o apoio CES não acumulava com outros fundos europeus para as mesmas ou outras despesas e a anexação de toda essa verificação na ficha da entidade, devidamente associados aos processos em causa. No caso das entidades empregadoras em nome individual, acrescia uma dificuldade inerente à aplicação do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) que se traduzia na inexistência da





informação direta por contribuinte fiscal, obrigando a um cruzamento adicional de fontes de informação, a fim de concretizar essa verificação.

O preenchimento da Ficha de Verificação tinha por base a informação contante no questionário preenchido pela entidade empregadora (previamente remetido pelo IEFP) e as verificações *cross-check* efetuadas por recurso às fontes de informação identificadas no manual de procedimentos, em concreto os *prints* das consultas a sete páginas eletrónicas. Este procedimento foi iniciado manualmente, mas rapidamente se percebeu que o tempo despendido neste tipo de tarefas iria atrasar significativamente os restantes procedimentos de análise das candidaturas. A análise ao processo permitiu concluir da possibilidade de aplicação do RPA e, em pouco tempo, os procedimentos de consulta às páginas eletrónicas e a inserção dos resultados em sistema informático permitiu reduzir substancialmente os tempos de análise. Os serviços locais e regionais apenas tinham de ir à ficha de cada entidade e encontravam o resultado da pesquisa para realizar a análise técnica. Para além dos ganhos em horas de trabalho, o ultrapassar de uma barreira burocrática, que era uma obrigação legal que tinha de ser garantida, permitiu ganhos em produtividade e motivação. Mais do que substituir pessoas, a automatização de processos permite auxiliar as pessoas a fazerem o seu trabalho de forma menos cansativa e em menos tempo.

Para além disso, a implementação do RPA trouxe uma série de benefícios adicionais. A automatização de processos não só aumentou a eficiência operacional, mas também melhorou a precisão das tarefas realizadas. Com a redução do erro humano, os processos tornaram-se mais confiáveis e consistentes. Além disso, a capacidade de atualizar informações em tempo real permitiu uma maior agilidade na tomada de decisões, o que

é crucial num ambiente de trabalho dinâmico e em constante mudança.

Outro aspeto importante a considerar é o impacto positivo na motivação dos trabalhadores. Ao serem libertados de tarefas repetitivas e monótonas, os colaboradores puderam dedicar-se a atividades mais desafiantes e gratificantes, o que contribuiu para um aumento geral da satisfação no trabalho. Este fator é particularmente relevante num contexto de escassez de recursos humanos, onde a retenção de talentos é essencial para o sucesso organizacional.

A transformação digital, impulsionada pela adoção de tecnologias como o RPA, também teve um efeito significativo na cultura organizacional. A necessidade de desenvolver uma mentalidade digital (*digital mindset*) tornou-se evidente, exigindo uma mudança de atitudes e a adoção de novas formas de pensar e trabalhar. Esta transformação cultural é fundamental para garantir que as organizações estejam preparadas para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades da era digital.

Em resumo, a implementação do *Robotic Process Automation* no IEFP, I.P., no âmbito do PRR, exemplifica como a transformação digital pode ser um catalisador para a melhoria da eficiência, produtividade e satisfação dos trabalhadores. A automatização de processos não só permite uma utilização mais eficaz dos recursos, mas também promove uma cultura de inovação e adaptação contínua, essencial para o sucesso a longo prazo. ✨

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Güner, Evrim Oya, Shengnan Han e Gustaf Juell-Skielse (2020). *Robotic Process Automation as Routine Capability: A Literature Review*. url: [https://aisel.aisnet.org/ecis2020\\_rp/153](https://aisel.aisnet.org/ecis2020_rp/153).
- McKinsey (dez. de 2017). *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation*. url: [www.mckinsey.com/mgi](http://www.mckinsey.com/mgi).
- OCDE (2021). «The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector». Em: doi: 10.1787/4e7c3f58-en. url: <https://dx.doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>.
- OCDE (2023). *The Future of Work*. Website. <https://www.oecd.org/future-of-work/>
- SYDLE (2023). Transformação digital na Administração Pública: 5 Tecnologias Essenciais. url: <https://www.sydle.com/br/blog/transformacao-digitalna-administracao-publica-62a9e7ad73f2f35ffe1290e2/>.
- Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 61/2023, de 24 de julho.
- Manual de Procedimentos (5.ª Edição Versão 3), Estrutura de Missão do PRR (EMRP).

# APOIO À CONTRATAÇÃO

Apoio financeiro a empresas que  
celebrem contratos de trabalho



Conheça as  
principais  
medidas





**PRO\_MOV**  
by Reskilling 4 Employment



## Precisa de talento especializado?

Junte-se ao PRO\_MOV, receba profissionais preparados para integrar a sua empresa e faça parte da mudança!

- Participe no desenvolvimento dos programas
- Aceda a profissionais preparados para o mercado
- Reforce a sua equipa com novas competências

Ao integrar esta iniciativa, contribui para a formação de talento alinhado com as necessidades do mercado, em áreas como **Agricultura, Automóvel, Business Intelligence, Digital, Green Jobs, Indústria, Saúde e Vendas**, com a possibilidade de desenvolver outras formações.

**Faça parte desta mudança.  
Junte-se ao PRO\_MOV!**



Seja Parceiro  
PRO\_MOV



Saiba mais em [pro-mov.pt](http://pro-mov.pt)

Fundadores



Institucionais

