

# Parecer

# EAPN Portugal

Programa Demografia, Qualificações e  
Inclusão

setembro  
2022



# PROGRAMA DEMOGRAFIA, QUALIFICAÇÕES E INCLUSÃO

## CONTRIBUTO DA EAPN PORTUGAL

---

### Enquadramento

O Programa Demografia, Qualificações e Inclusão (PDQI) apresenta-se, a nosso ver, como central para o reforço da inclusão social e o combate à pobreza. O facto deste Programa procurar dar seguimento a 10 dos 20 princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) e contribuir para as três metas definidas no âmbito do Plano de Ação desse Pilar revela a centralidade do mesmo.

Os desafios a que o Programa procura responder – demografia, emprego, qualificações e inclusão social – parecem-nos áreas prioritárias nacionais.

Do ponto de vista da inclusão social é importante o alinhamento com os objetivos estabelecidos no âmbito de algumas estratégias nacionais em curso, no entanto, é de salientar que algumas ainda carecem de concretização. Destacamos em particular o facto da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, bem como a Garantia para a Infância ainda não terem um plano de ação, o que seria relevante também para a definição dos Programas operacionais. Também a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, que será avaliada este ano e que ainda não reflete as orientações incluídas no Quadro Estratégico Europeu para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos Ciganos aprovado em 2020 e em vigor até 2030. É de salientar que seria importante que o presente Programa tivesse igualmente um alinhamento com a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em situação de Sem-abrigo, uma vez que prevê complementaridade com outros programas PT 2030, apoio a pessoas em situação de sem-abrigo e o PRR.

Destacamos igualmente a importância da participação dos diferentes *stakeholders* na preparação destes Programas. No entanto, gostaríamos de alertar para o timing em que esta consulta pública foi lançada, coincidindo com o maior período de férias dos cidadãos e de encerramento de atividades e preparação de relatórios ao nível das instituições, muitas delas principais atores na implementação do presente programa.

### Recomendações da EAPN por prioridades

#### ***1. Mais e melhor emprego e conciliação da vida profissional e pessoal***

Começamos por salientar alguns aspetos no que diz respeito ao **objetivo específico 4.a** – *Melhorar o acesso ao emprego e a medidas de ativação para todos os candidatos a emprego, em especial os jovens, sobretudo através da implementação da Garantia para a Juventude, para os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos no mercado de trabalho, e para as pessoas inativas, bem como promover o emprego por conta própria e a economia social:*

- Salientamos a importância da atenção dada pelo PDQI às questões associadas à promoção do emprego de qualidade e inserção no mercado de trabalho dos jovens (particularmente, dos jovens NEET), grupos desfavorecidos e desempregados de longa duração. O desenvolvimento de ações direcionadas a estes grupos, tais como os estágios profissionais, a criação de apoios à contratação ou o reforço das estruturas locais de apoio ao emprego e inserção profissional são ações com um impacto positivo na inserção destes grupos no mercado de trabalho. Neste sentido, salientamos em particular a importância dos estágios profissionais e dos apoios à contratação na inserção destes grupos no mercado de trabalho. É fundamental, porém, que estas ações assentem simultaneamente nas necessidades existentes no mercado de trabalho e nas competências e aptidões individuais destas pessoas, de forma que haja a retenção e valorização profissional destes grupos a longo prazo.

É igualmente fundamental que as ações de promoção e apoio à contratação assentem no acesso a empregos de qualidade, que salvaguardem os direitos laborais das pessoas e garantam um rendimento digno e adequado. Neste sentido, salientamos igualmente a importância de criar mecanismos que permitam a monitorização a longo prazo da trajetória destes grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho durante e após a sua inclusão nestas ações. Neste ponto, consideramos fundamental a auscultação das pessoas envolvidas nestas ações de forma a compreender criticamente o impacto destas medidas no seu percurso profissional e procurar melhorar em contínuo a adequabilidade destas ações. Por fim, é igualmente importante que a meta de participantes com emprego depois de terminada a participação em ações, nomeadamente a meta de 79% dos participantes com emprego seis meses depois de terminada a participação, seja complementada com uma meta ambiciosa de participantes com emprego 12 meses depois de terminada a participação. Será apenas através da criação de emprego com contrato de duração superior a 12 meses que este tipo de programa poderá efetivamente promover uma melhor inserção no mercado de trabalho, acesso a uma proteção social mais robusta e, conseqüentemente, uma maior estabilidade profissional e económica.

- Não obstante os grupos assinalados serem grupos de intervenção prioritária, consideramos que o PDQI deveria contemplar outras ações direcionadas a grupos populacionais com maior nível de habilitações académicas, nomeadamente aos jovens até aos 35 anos com qualificação superior. Apesar das habilitações académicas serem determinantes para o acesso das pessoas ao mercado de trabalho e a um emprego digno e de qualidade, o mercado de trabalho carece de oportunidades que atraiam e retenham em Portugal os jovens com maior qualificação. Note-se que, por exemplo, no segundo trimestre de 2022 a taxa de desemprego entre as pessoas com uma qualificação superior situava-se nos 4% (3,1 p.p. abaixo das pessoas com o 3º ciclo ou inferior)<sup>1</sup>. Esta linha de ação justifica-se pelo facto de no atual contexto nacional existir um desfasamento elevado entre o número de jovens com qualificação superior e a adequabilidade das ofertas de emprego disponíveis em

---

<sup>1</sup> INE, Estatísticas do Desemprego. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=540173795&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=540173795&DESTAQUESmodo=2)

Portugal. Um exemplo desse desfasamento cinge-se, por exemplo, ao número de oportunidades de emprego para jovens com pós-graduação e Doutoramento. Apesar do número de jovens doutorados ter vindo a aumentar substancialmente, o número de ofertas no mercado de trabalho direcionadas para este grupo populacional não tem acompanhado esse crescimento. Um bom exemplo deste desfasamento remete para o número de pessoas doutoradas contratadas em instituições de I&D, através do Concursos de Estímulo ao Emprego Científico (CEEC) da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Na 5ª Edição do CEEC, cujos resultados foram divulgados a 1 e agosto de 2022, apenas 13,8% dos candidatos obtiveram um contrato ao abrigo deste programa<sup>2</sup>.

No que remete ao **objetivo específico 4.c** – *Promover uma participação equilibrada em termos de género no mercado de trabalho, condições de trabalho equitativas e uma melhor conciliação entre a vida profissional e a vida privada, nomeadamente através do acesso a serviços de acolhimento de crianças e de cuidados a pessoas dependentes a preços comportáveis* gostaríamos de alertar para os seguintes pontos:

- O PDQI elenca três tipologias de ação que visam uma maior conciliação do trabalho com a vida familiar, de entre os quais salientamos a *conciliação e igualdade de género nas entidades empregadoras, ao nível da promoção de estruturas e serviços de apoio à família*, bem como a *melhoria do acesso aos serviços de apoio à família, incluindo ao nível de sistemas de gestão e certificados no quadro do sistema de normalização nacional nesta área*. Atendendo às mudanças sociodemográficas observadas no contexto nacional, onde se incluem as mudanças nas tipologias familiares como o aumento do número de famílias monoparentais sem apoio familiar de retaguarda, consideramos importante que estas ações promovam o desenvolvimento de respostas inovadoras de apoio à família capazes de promover uma maior conciliação entre o trabalho e a vida familiar, e que as mesmas beneficiem de um regime que promova a acessibilidade dos agregados mais vulneráveis a estas respostas. Sublinhe-se que estas respostas devem estar orientadas não apenas para famílias com crianças, mas também para as restantes situações que empurram as mulheres para a inatividade para assumirem o papel de cuidadoras dos seus familiares.
- A par das várias medidas elencadas pelo PDQI no que remete à promoção da igualdade de género no trabalho, de combate à segregação profissional e de mitigação do gap salarial de género, entre as quais salientamos a *desenvolvimento de projetos em parceria no sistema educativo, desde o pré-escolar ao ensino superior que garantam o contacto e experiência de raparigas e rapazes com áreas em que se verifique um desequilíbrio de género no mercado de trabalho*, consideramos igualmente prioritário o desenvolvimento de campanhas junto das entidades empregadoras que permitam a desconstrução de estereótipos de género. O desenvolvimento de projetos e ações capazes de desconstruir estereótipos de género, nomeadamente através de campanhas televisivas, campanhas de carácter informativo ou a promoção de debates abertos. No seu conjunto, estas iniciativas constituem ferramentas

---

<sup>2</sup> [https://www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/empregocientifico/docs/CEECIND\\_5\\_resumo.pdf](https://www.fct.pt/apoios/contratacaodoutorados/empregocientifico/docs/CEECIND_5_resumo.pdf)

importantes para a desconstrução em sociedade de preconceitos e estereótipos de género, funcionando como forças motrizes de uma maior igualdade e coesão social.

## **2. Mais e melhor qualificação inicial para crescer**

Sobre o **objetivo específico 4.f** – *Promover a igualdade de acesso e a conclusão, em especial por parte dos grupos desfavorecidos, de um percurso de educação e formação inclusivo e de qualidade, desde a educação e acolhimento na primeira infância até ao ensino superior, passando pelo ensino e formação gerais e vocacionais, bem como a educação e aprendizagem de adultos, facilitando, nomeadamente, a mobilidade para fins de aprendizagem para todos e a acessibilidade para as pessoas com deficiência*, apresentamos as seguintes considerações:

- No âmbito dos  cursos profissionais e cursos de aprendizagem, importa avaliar continuamente e garantir a qualidade da ligação entre a escola e o mercado de trabalho, de modo a potenciar mais oportunidades e mais diversificadas de integração para os alunos que frequentam estes cursos (havendo um esforço para evitar, por exemplo, um grande número de alunos a realizar, ao mesmo tempo, formação em contexto de trabalho no mesmo sítio, uma vez que tal pode prejudicar a distribuição de tarefas e a qualidade do acompanhamento prestado, causando desmotivação, sendo prejudicial para ambas as partes). É essencial investir no alargamento da rede de entidades do mercado de trabalho envolvidas e manter uma relação estreita com as mesmas.

Uma das necessidades identificadas no Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem<sup>3</sup> é melhorar a diferenciação de respostas face à heterogeneidade dos jovens NEET. Importará desenvolver ações de conhecimento aprofundados dos públicos-alvo, avaliação e reconhecimento das suas competências, bem como deteção das necessidades e potencialidades e desenvolver planos de ação específicos e ajustados.

O processo de reduzir as taxas de abandono escolar deverá implicar articulação com a gestão dos serviços de transportes providenciados aos alunos, nomeadamente, garantir a existência de transporte gratuito para os estabelecimentos de ensino (alínea i) do n.º 7, recomendação da UE relativa à Garantia Europeia para a Infância<sup>4</sup>.<sup>5</sup>

- No que respeita à  formação avançada, elogia-se a aposta no aumento de doutoramentos particularmente orientados para a prossecução de funções em contexto não académico. Para este efeito, tal como referido no programa, serão fundamentais a interdisciplinaridade e o envolvimento de empregadores. Paralelamente, consideramos que será também importante garantir o devido direcionamento em termos de plano de estudos dos programas doutorais de modo a não preponderar o foco na carreira académica. Alertamos ainda que é necessário, paralelamente, criar condições para que o mercado de trabalho consiga absorver os novos doutorados.

---

<sup>3</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2021, de 30 de dezembro. Altera o Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem.

<sup>4</sup> Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância, *Jornal Oficial da União Europeia*, L223/14, de 14 de junho de 2021.

<sup>5</sup> Disponível em [ficheiro.aspx \(portugal.gov.pt\)](https://ficheiro.aspx (portugal.gov.pt))

O Programa não faz referência a medidas de facilitação e flexibilização dos mecanismos de regresso ao ensino superior. Este tipo de ações seria importante para potenciar o aproveitamento de percursos já iniciados, mas interrompidos, contribuindo assim para um aumento do número de pessoas a concluir o ensino superior. Esta medida é referida no ponto 2.7 do Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem<sup>6</sup>, que aponta, nomeadamente, o *reforço do Programa Retomar, tendo em vista permitir o regresso à educação e formação, em contexto de ensino superior, de estudantes que pretendam completar formações anteriormente iniciadas ou realizar uma formação em área diferente, considerando critérios de utilidade social e empregabilidade.*

- É de elogiar a inclusão de uma ação de reforço dos serviços de psicologia e orientação, no entanto, fica pouco claro de que forma tal será concretizado. Consideramos que é fundamental o aumento dos recursos humanos afetos a estes serviços, ressaltando que este aumento deveria contemplar não só mais psicólogos, mas também profissionais de outras áreas das ciências sociais, uma vez que as problemáticas que podem afetar os alunos nos seus percursos formativos e nas suas opções de futuro não se prendem unicamente com fatores individuais, mas também societais. Seria importante também o investimento no alargamento e diversificação das ações proporcionadas aos alunos, nomeadamente através da realização de sessões de informação sobre as diversas possibilidades de formação e oportunidades profissionais que se podem apresentar, convidando profissionais e especialistas de diferentes proveniências e organizando visitas a outros estabelecimentos de ensino e entidades do mercado de trabalho. O Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem manifesta esta preocupação na secção 5.9, reportando a necessidade de *dinamização de ações dirigidas aos profissionais de orientação, tendo em vista a divulgação e a partilha de diagnósticos de base territorial ou setorial que possam suportar as suas intervenções, bem como aos profissionais com intervenção ao nível da informação sobre oportunidades de educação, formação profissional e emprego.*
- Consideramos importante inclusão da ação destinada à promoção da Cultura Científica que, a par do tão necessário papel de contribuir para a literacia científica e tecnológica da população, poderá contribuir, através do fomento do interesse e motivação dos jovens, para a prossecução dos objetivos de redução do insucesso e abandono escolar.
- Consideramos que, em adição às medidas apresentadas, seria pertinente uma maior atenção aos percursos de crianças e jovens a frequentar os 1º, 2º e 3º ciclos. A intervenção em níveis precoces é fundamental para evitar que o nível de competências e de conhecimentos fique estagnado e os alunos não consigam acompanhar as matérias lecionadas desde níveis precoces, o que pode resultar numa acumulação de sentimentos de incompetência e desmotivação, consequentemente conduzindo a uma degradação progressiva do desempenho escolar.

No ponto 2.1.4.2 do PDQI está incluída a ação de Recuperação de aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades, especificamente em resposta ao impacto da pandemia da doença COVID-19 e o confinamento associado que prejudicou o normal

---

<sup>6</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2021. Altera o Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem.

funcionamento das atividades escolares. Esta ação é essencial, no entanto, o investimento a este nível pode e deve ser reforçado também para outras situações, isto é, para alunos que veem o seu desempenho escolar afetado por outros fatores, de forma a ir ao encontro do previsto no número 7, alínea c) da Recomendação da União Europeia relativa à Criação de uma Garantia Europeia para a Infância, que se refere à prestação de apoio pedagógico às crianças com dificuldades de aprendizagem para compensar as suas lacunas linguísticas, cognitivas e educativas. Tal como mencionado no ponto 2.2 do Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem, é fundamental uma aposta em planos de acompanhamento contínuo e de recuperação precoce, de modo a prevenir situações de insucesso que possam resultar em abandono escolar.

O trabalho em rede/parceria ao nível local é fundamental no combate ao insucesso, absentismo e abandono escolar. Há grupos mais vulneráveis com problemáticas múltiplas, as quais impedem que a frequência e o sucesso escolar sejam uma prioridade. Assim, é fundamental que esteja previsto este trabalho em parceria entre entidades públicas e organizações locais do terceiro setor, de modo que as necessidades das famílias estejam supridas em termos de alimentação, habitação, saúde, bem como a intervenção em eventuais situações de risco a que a criança possa estar exposta. Este modo de intervenção iria ao encontro do previsto no ponto 1.1.1.5 da ENCP<sup>7</sup> referente à importância de *desenvolver modelo de intervenção local integrada dirigida às crianças e jovens e suas famílias entre os estabelecimentos de ensino, respostas sociais, comunidades locais, serviços de ação social, de saúde e de promoção e proteção dos direitos das crianças e jovens com vista à resolução dos problemas identificados e assegurar a inclusão social.*

De notar que, a crescer a fatores associados a algum tipo de privação material, poderá haver fatores de outras ordens a prejudicar a frequência escolar. Importará nomeadamente avaliar a adequação dos conteúdos ministrados previstos no programa escolar, mesmo nos anos mais precoces (1º, 2º e 3º ciclos), considerando questões culturais. Neste sentido a capacitação dos professores nesta área e a adaptação dos materiais surgem como etapas fundamentais.

- O programa prevê ações destinadas a assegurar a igualdade, a inclusão e a não discriminação, indicando ações de natureza transversal neste sentido. Todavia, e particularmente no que respeita à *promoção da acessibilidade a todos (física e funcional) nas ações promovidas pelo Programa*, consideramos que seria necessário haver um esclarecimento sobre os critérios e condições que garantam o cumprimento deste pressuposto, de modo, não só a orientar as entidades que se candidatem aos financiamentos, bem como a garantir uma avaliação adequada das candidaturas e do posterior cumprimento efetivo desta medida. No que respeita à prossecução destes princípios através dos critérios de admissibilidade e /ou seleção, importa uma definição clara de metas, uma monitorização permanente e uma sensibilização/informação das entidades que trabalham junto dos públicos-alvo para uma adequação das suas condições de acessibilidade e da sua ação junto dos mesmos.

---

<sup>7</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro. Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.

Consideramos que as medidas de igualdade e questões de género devem ser consideradas também no que respeita à prevenção do abandono escolar e, se necessário, oferecer orientação personalizada e reforçar a cooperação com as famílias, conforme apontado na Recomendação da União Europeia relativa à Criação de uma Garantia Europeia para a Infância. No que concerne a etapas mais avançadas do percurso académico, recordamos que o Acordo sobre “Formação Profissional e Qualificação: um desígnio estratégico para as pessoas, para as empresas e para o país”, salienta, a este propósito, que é necessário *combater a segregação profissional a partir da base, contrariando as assimetrias que continuam a marcar os percursos formativos através da criação de sistemas de incentivo à participação do sexo sub-representado em áreas de formação com fortes assimetrias de género.*

No atinente a pessoas pertencentes a minorias ou em situação de exclusão social, importa que as medidas sejam implementadas de modo a evitar a segregação de turmas nos estabelecimentos de educação, conforme consta na alínea e) do ponto 7 da Recomendação da União Europeia relativa à Garantia Europeia para a Infância.

Notamos ainda que o programa não faz referência ao ensino e formação para reclusos ou para jovens em centros educativos. A formação em contexto prisional pode constituir-se como um instrumento fundamental de reintegração social e prevenção da reincidência. Recordamos que o Plano de Ação de Implementação de uma Garantia jovem, faz referência, no seu ponto 4.2, à *criação do Programa «Arribar» em contexto prisional, destinado a jovens reclusos, tendo em vista a promoção de projetos de intervenção em contexto prisional, intervindo na fase preparatória através de respostas inovadoras de desenvolvimento de competências pessoais e de construção de projeto de vida neste público.*

### **3. Mais e melhor (re) qualificação de adultos para crescer**

No que concerne ao **objetivo específico 4.g** – *Promover a aprendizagem ao longo da vida, em especial através de oportunidades flexíveis de melhoria de competências e de requalificação para todos, tendo em conta as competências nos domínios do empreendedorismo e do digital, antecipar melhor a mudança e as novas exigências em matéria de competências com base nas necessidades do mercado de trabalho, facilitar as transições de carreira e fomentar a mobilidade profissional*, gostaríamos de apontar o seguinte:

- Elogia-se o investimento nas formações modulares e nos Cursos de Especialização Tecnológica, que poderão possibilitar que o formando construa progressivamente o seu percurso formativo de acordo com os seus interesses e competências e também em função das perspetivas de empregabilidade, e ressalvamos que pode também confluir com a promoção da conciliação com a vida familiar ou eventualmente com outra ocupação. O investimento nos Centros especializados em qualificação de adultos e processos de RVCC também é de relevo, por potenciar a aprendizagem ao longo da vida, destacando-se a intenção de aposta no trabalho individualizado e de proximidade ao público-alvo.

Em todas as medidas de formação e de certificação consideramos que será particularmente relevante o acompanhamento, monitorização e avaliação dos programas (com a participação e auscultação dos formandos) e a garantia, através de critérios rigorosos, que a atribuição de certificação corresponde efetivamente à aquisição de conhecimentos e de competências. Os critérios de atribuição de certificação não podem, em caso algum, ser



encarados com menos rigor, pois tal terá como resultado prejudicar precisamente as pessoas que receberam a certificação uma vez que, tendo sido certificadas, perdem a possibilidade de refazer cursos do nível correspondente para efetivamente adquirir as competências em falta.

Consideramos que seria pertinente a previsão de unidades intensivas de curta duração que providenciam capacitação específica para responder a uma determinada necessidade. A título de exemplo, podemos recordar que durante a pandemia, principalmente no início da crise pandémica, houve elevada necessidade de pessoas para desempenhar funções de ajudante de ação direta em instituições residenciais para idosos, em hospitais e outros serviços de saúde devido à elevada taxa de infeção e consequentes baixas por doença nestes contextos. Foi necessário dar resposta imediata a estes postos de trabalho descobertos, o que foi feito, no entanto, sem condições de dar formação adequada e atempada aos novos trabalhadores. Importa reter os desafios e as aprendizagens que podem resultar de uma experiência deste tipo, sendo que o sistema deveria estar prevenido e preparado para dar resposta a necessidades de capacitação urgente e imediata, reformulando conteúdos e adaptando-os a modelos intensivos de curta duração.

Um aspeto transversal fundamental para o sucesso das medidas apresentadas será garantir que as mesmas são divulgadas e incentivadas junto dos grupos mais desfavorecidos ou com menos acesso a essa informação. É essencial que todas as organizações locais que trabalham com pessoas em situação de vulnerabilidade conheçam as medidas e possam fazer a ligação entre o público-alvo e as mesmas, conforme mencionado no Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem, que salienta a necessidade de *reforçar as sinergias entre o Instituto de Emprego e Formação Profissional e as estruturas e programas locais para a sinalização, encaminhamento e acompanhamento destes jovens*. É necessário um esforço adicional para garantir que a informação e o incentivo à frequência do ensino e formação chegam aos jovens desempregados que não estão registados nos serviços públicos de emprego.

Será também fulcral um investimento alargado nas potencialidades da formação à distância. Esta modalidade poderá dar resposta a situações em que a frequência de determinada formação estaria condicionada por razões de deslocação ou conciliação com a vida pessoal e familiar. O recurso a esta modalidade pode ainda possibilitar a poupança de recursos a vários níveis, com um benefício também a nível ambiental, pela diminuição de deslocações. O Acordo sobre “Formação Profissional e Qualificação: um desígnio estratégico para as pessoas, para as empresas e para o país” aponta para a necessidade de *regulamentar e agilizar os modelos de formação e de reconhecimento de competências com recurso ao e-learning e ao b-learning, potenciando o alargamento da oferta e o recurso a formação nestes moldes para formação em áreas específicas e dirigida a públicos concretos*. Ressalvamos, todavia, que esta modalidade se afigura mais adequada apenas para os graus de ensino em que os alunos/formandos apresentam maior autonomia na aprendizagem e dispõem dos equipamentos, conectividade e competências para a sua utilização. O recurso ao

ensino/formação à distância deve igualmente garantir a devida proteção de dados pessoais, conforme ressaltado no Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027<sup>8</sup>.

- Consideramos pertinente a ação de desenvolvimento de um sistema de antecipação e adequação das competências para o emprego. Na conceção das formações, será essencial considerar as características do território e o seu tecido empresarial, de modo a assegurar que as ofertas disponibilizadas vão ao encontro das necessidades do mercado de trabalho.
- No âmbito do apoio à formação contínua de professores, formadores, tutores da formação em contexto de trabalho e outros agentes do sistema de educação e formação, consideramos efetivamente que o investimento nesta área é premente, com enfoque, como mencionado no Programa, nas áreas de competências digitais e educação inclusiva. Atribuímos particular relevo a esta última área, abarcando informação e sensibilização dos professores para as multiproblemas que enfrentam crianças e jovens de contextos sociais desfavorecidos, alunos com deficiência ou incapacidades, alunos pertencentes a minorias. Em ligação com estes temas, seria essencial também a aposta na capacitação dos professores para a identificação de fatores de risco e identificação de indicadores de perigo nos alunos e reencaminhamento para as entidades competentes, o que contribuiria igualmente para uma compreensão de situações contextuais de alguns alunos e consequentemente para um acompanhamento mais adequado em contexto escolar. Neste âmbito, incluímos também a capacitação para o trabalho com PCDI, a par da garantia de condições adequadas em termos de transportes, acessibilidades e equipamentos, bem como o desenvolvimento, em parceria com a I&I&D, de hardware e software adaptado a diferentes condicionamentos.

No âmbito da capacitação de profissionais, seria importante também a procura de respostas inovadoras. Poderia ser pertinente que a capacitação de professores e formadores recorresse a sessões com profissionais de outros países que trouxessem experiências diferentes numa vertente de partilha de boas práticas, eventualmente com o financiamento de experiências piloto conceptualizadas com base em iniciativas com resultados de sucesso em outros países, de modo a ir ao encontro das necessidades e características dos alunos e formandos e de modo a potenciar os processos de aprendizagem, diversificando e flexibilizando as metodologias de ensino. A ENCP, no eixo estratégico *Reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias*, no objetivo 1.1 - Garantir o acesso a bens e serviços básicos, aponta a necessidade de *reforçar práticas inclusivas inovadoras de ensino e aprendizagem em todos os níveis de ensino*.

- No que respeita à formação de profissionais do sector da saúde, consideramos relevante uma vez mais ressaltar a informação e sensibilização para a inclusão e atendimento, se necessário ajustado, das pessoas pertencentes a grupos desfavorecidos e/ou minoritários.

#### **4. Mais e melhor inclusão de pessoas em risco ou em situação de exclusão social**

No que diz respeito ao **objetivo específico 4.h** – *favorecer a inclusão ativa, com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa, e melhorar a*

---

<sup>8</sup> COM (2020). Plano de Ação para a Educação Digital 2021-2027 - Reconfigurar a educação e a formação para a era digital. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 30 de setembro de 2020.

*empregabilidade, em particular dos grupos desfavorecidos* gostaríamos de alertar para as seguintes dimensões:

- É importante a atenção do PDQI às ações do mercado social de emprego. A existência de programas de apoio à (re)integração no mercado de trabalho de grupos desfavorecidos é fundamental, mas ao longo destes anos já foi possível perceber que: os públicos mais vulneráveis ficam longos períodos em formação, ou seja, passam de formação em formação; o facto das pessoas terem baixas qualificações conduzem-nas a empregos precários, ou seja, as pessoas saem da formação para o mercado de emprego por curtos períodos de tempo e, por fim, existem territórios ao nível nacional em que a formação não responde às necessidades do mercado de emprego local e/ou não existe tecido empresarial suficiente para integrar as pessoas. Neste sentido, o PDQI deveria permitir a realização de projetos piloto, em parceria, mais territorializados, ou seja, respondendo às necessidades e características dos territórios.

A este nível é fundamental garantir que as metas a cumprir sejam adaptadas também aos territórios e aos públicos aqui presentes de forma a evitar a concorrência de diferentes entidades pelos mesmos públicos.

- O PDQI deveria incluir  cursos de literacia  dirigidos a grupos vulneráveis, como as comunidades ciganas; comunidades imigrantes, beneficiários de prestações sociais, entre outros.

No contacto que a EAPN Portugal tem junto destas comunidades, e tendo por base a experiência dos projetos ACEDER realizados entre 2019-2020 no âmbito do POISE, deparamo-nos, no contacto com a população, com muitos jovens e adultos que não sabiam ler e escrever, apesar de referirem ter o 9º ano pelas Novas Oportunidades. Esta situação contribui para a exclusão de alguns destes jovens e adultos de programas que venham a ser desenvolvidos no âmbito do PDQI e para a sua maior exclusão social e profissional na sociedade e mercado de trabalho.

A inserção das pessoas ciganas no mercado de trabalho é uma prioridade, no entanto, é fundamental garantir algumas condições que passam, por exemplo, pelos projetos contemplarem sessões de sensibilização da população e das empresas; mediação e mentoria nos momentos de estágio. A EAPN Portugal realizou ao nível do POISE – Medida 3.08 – inserção socioprofissional da comunidade cigana – um conjunto de projetos em diferentes regiões do país. As orientações para os projetos a candidatar a esta medida tinham um período de execução muito curto e pouco flexível. A inserção exige um trabalho de proximidade (e contínuo no tempo) a estas comunidades, para além de uma articulação permanente com o tecido empresarial (especialmente na fase de angariação de empresas e de estágio dos formandos). A fase da prospeção e articulação com as empresas é central e exige tempo na operacionalização dos projetos pois é fundamental criar fortes relações entre as medidas (nomeadamente ao nível da formação) que se têm vindo a promover e a real inserção no mercado de trabalho - estabelecendo relações diretas, responsáveis e contratualizadas e não apenas prováveis ou a estudar sob a forma de estágios.

Transversal a todas estas fases, destaca-se a participação e o envolvimento das pessoas ciganas em todo o processo através da valorização da figura dos mediadores de etnia cigana. A aposta nesta estratégia tem sido fundamental para o sucesso das intervenções, no

entanto, estas estratégias não podem ser limitadas a iniciativas pontuais e sem condições de sustentabilidade. Em Portugal, foi desenvolvida esta iniciativa na delegação da Figueira da Foz do IEFP de Coimbra cujos resultados foram muito bem avaliados e nesse sentido, considera-se importante a sua transferibilidade para outros territórios. É imperioso apostar na transferência e conhecimento de experiências positivas que estão a ser desenvolvidas. Neste sentido consideramos que este Programa deveria contemplar também a Mediação como ação para cumprir o objetivo 4.h.

O PDQI refere os *planos locais de inclusão da população cigana* que deveriam ser mobilizados para definir, por exemplo, os conteúdos formativos que devem estar adequados à população e aos territórios. Poderão existir conteúdos iguais ao nível nacional, mas deve haver flexibilidade para integrar outros conteúdos que correspondam às necessidades territoriais (dos cidadãos e do tecido empresarial). Assim, os planos locais de inclusão das comunidades ciganas deviam dedicar uma atenção específica à empregabilidade desta população visto que se trata de uma área importante de inclusão.

- A experiência do POISE já demonstrou que a inserção socio profissional das comunidades ciganas não se compadece com projetos de curto prazo. É fundamental que este PDQI possa garantir a experimentação de um Programa específico e prolongado no tempo, como o que é realizado em Espanha – Programa ACCEDER. A EAPN Portugal detém um Referencial<sup>9</sup> que resultou da experiência dos projetos realizados no âmbito do POISE e da colaboração com a Fundación Secretariado Gitano (responsável pelo Programa ACCEDER) que pode servir de roteiro à implementação do Programa ao nível nacional, mas também para o desenho de outros projetos piloto ao nível territorial.

O mesmo se verifica com os públicos desfavorecidos em geral e afastados do mercado de trabalho por um longo período de tempo. Seria fundamental que o PDQI permitisse a implementação de programas assentes em metodologias de maior proximidade e capacitação direta/individual às pessoas. A EAPN Portugal desenvolve desde 2014 o Projeto CLICK<sup>10</sup> que assenta numa metodologia (já validada) de mediação entre oferta e procura de emprego que tem tido resultados positivos na integração de públicos vulneráveis. Seria importante que o PDQI permitisse o desenvolvimento de projetos desta natureza – inovadores - que conjugam a capacitação das pessoas com a sua inserção no mercado de trabalho.

- A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza inclui no *objetivo 3.2 – eliminar a discriminação e a marginalização das pessoas no mercado de trabalho* – o sub-objetivo 3.2.8 de *lançar projeto-piloto de acompanhamento pós-colocação para públicos muito desfavorecidos*. Estes projetos piloto poderiam ser contemplados neste PDQI.
- É importante garantir que as bolsas atribuídas em todos os programas de formação e/ou orientação para o emprego sejam melhoradas neste próximo quadro comunitário.

---

<sup>9</sup> EAPN Portugal, *Para a inclusão no mercado de trabalho das comunidades ciganas. Referencial técnico*, 2020. Disponível em: <https://www.eapn.pt/publicacao/240/para-a-inclusao-no-mercado-de-trabalho-das-comunidades-ciganas-referencial-tecnico>

<sup>10</sup> <https://click.eapn.pt/apresentacao/>

- Uma vez que o PDQI pretende promover a *participação ativa (a par com a igualdade de oportunidades e não discriminação)* é fundamental que permita o desenvolvimento de ações concretas de participação dos atores, em particular os cidadãos mais vulneráveis e grupos específicos como as crianças e os idosos. Estas ações poderão contribuir para reforçar as áreas da participação que estão incluídas na estratégia nacional de combate à pobreza<sup>11</sup>, na estratégia nacional para os direitos da criança, e eventualmente no plano de ação nacional para o envelhecimento ativo<sup>12</sup>.
- No campo das *ações de sensibilização e campanhas nas áreas da igualdade de género (IG), combate à violência de género, não discriminação, racismo e desconstrução de preconceitos, bem como a igualdade de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho de pessoas ciganas* é fundamental incluir as empresas nessas ações de sensibilização. O mesmo relativamente às *ações de capacitação*, ou seja, é importante que as empresas e mesmo as escolas sejam consideradas nestas dimensões de intervenção.

Neste sentido, as empresas e as escolas deveriam estar contempladas na grelha dos principais grupos-alvo.

- O presente PDQI deveria incluir ações de sensibilização e desconstrução de estereótipos relativamente à pobreza e aos grupos que vivem nesta situação (combate à *Aporofobia*) contribuindo deste modo para o cumprimento de um dos eixos estratégicos da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza – *fazer do combate à pobreza um desígnio nacional (6)*. No âmbito deste eixo pretende-se *promover uma nova visão sobre a necessidade de erradicar a pobreza e reconhecer com nitidez e pedagogia o sentido do combate à pobreza nas condições contemporâneas*. Para tal é necessário combater os estereótipos que existem sobre a pobreza, reforçar o que é combater a pobreza, e eliminar muitos dos mitos que existem relativamente a medidas dirigidas para o combate à pobreza, como o RSI.
- O trabalho em rede, assim como o planeamento estratégico deveriam ser incluídos nos itens da *capacitação dos parceiros da economia social e da capacitação de agentes e operadores da economia social*. Por outro lado, deve-se promover o intercâmbio de experiências, de conhecimento e de iniciativas inovadoras ao nível nacional e europeu junto das entidades da Economia Social. É essencial o contacto com formas diferentes e inovadoras de intervenção social que fomentem a reflexão junto das organizações da ES sobre o combate à pobreza e os seus resultados. Uma outra dimensão relevante passa também pela dimensão da participação dos públicos. A participação é mais do que auscultação e o presente Programa deveria prever nestas duas grandes dimensões da capacitação a participação como um princípio estratégico de intervenção destas entidades, de valorização dos públicos com os quais trabalham e de melhoria da qualidade da intervenção.

---

<sup>11</sup> A ENCP inclui um objetivo estratégico (1.3) que visa garantir a participação das crianças e jovens no processo de desenvolvimento. Inclui ainda objetivos relativos à participação de públicos vulneráveis (eixo 6).

<sup>12</sup> A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza inclui no objetivo estratégico 4.3 a aprovação de um plano de ação nacional para o envelhecimento ativo.

No que diz respeito ao **objetivo específico 4.k** – *Reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis, incluindo serviços que promovam o acesso a habitação e a cuidados centrados na pessoa, incluindo cuidados de saúde; modernizar os sistemas de proteção social, inclusive promovendo o acesso à proteção social, com especial ênfase nas crianças e nos grupos desfavorecidos; melhorar a acessibilidade, inclusive para as pessoas com deficiência, a eficácia e a resiliência dos sistemas de saúde e dos serviços de cuidados continuados*, gostaríamos de salientar o seguinte:

- Como forma de reforçar a *igualdade de acesso a serviços de educação*, o PDQI deveria contemplar a possibilidade de cumprir a proposta da ENCP que visa desenvolver *modelo de intervenção local integrada dirigida às crianças e jovens e suas famílias entre os estabelecimentos de ensino, respostas sociais, comunidades locais, serviços de ação social, de saúde e de promoção e proteção dos direitos das crianças e jovens com vista à resolução dos problemas identificados e assegurar a inclusão social* (1.1.1.5 da ENCP).
- Na dimensão da *recuperação das aprendizagens, promoção do sucesso escolar e combate às desigualdades* deve ser dada prioridade a uma das propostas da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza que prevê a criação de “espaços de estudo acompanhado” quer por processos de mentoria entre pares como de tutoria (1.1.1.3.2 que integra o sub-objetivo 1.1.1 das Respostas Sociais e de Educação da ENCP).
- No que se refere aos *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)* consideramos relevante estarem contemplados neste novo Programa, no entanto, é fundamental que esteja salvaguardada a forma como estas iniciativas são operacionalizadas. Existem experiências no atual quadro de iniciativas TEIP que promovem não a inclusão dos alunos, mas sim a sua exclusão (ex. turmas diferenciadas, aulas dadas em pavilhões à parte dos restantes alunos, etc). É necessário garantir as condições materiais e humanas para a promoção da aprendizagem dos alunos integrados em TEIP e o seu sucesso escolar (não só de cumprimento do ensino obrigatório, mas também para o acesso ao ensino superior).
- Na dimensão da *qualificação do sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo e promoção da desinstitucionalização* a referência aos profissionais que intervêm no sistema de proteção de crianças e jovens é pouco clara. Deveria estar mais detalhado que profissionais são e dar destaque à formação de profissionais do sector da Justiça.
- Na dimensão do *envelhecimento* reforçamos a importância deste novo Programa permitir desenvolver projetos experimentais de promoção da participação dos idosos na comunidade, mas também dentro das instituições.

Ao nível do PRR existe um investimento no alargamento da rede de equipamentos e respostas sociais, no entanto, é fundamental repensar as respostas existentes e inovar no tipo de serviços que são prestados às pessoas mais idosas. Este novo Programa deveria permitir este tipo de projetos experimentais.

Nesta dimensão do envelhecimento ativo deveria haver uma preocupação para incluir ações de sensibilização e desconstrução de estereótipos pela idade na sociedade em geral, mas também em áreas específicas como o próprio mercado de trabalho, por exemplo, nos processos de contratação. Será importante permitir experimentar a realização de planos de gestão de idade onde se incluíssem planos de preparação para a reforma; orientações que

visem a adaptação dos postos de trabalho aos trabalhadores mais velhos e a promoção da solidariedade intergeracional no mercado de trabalho, assim como a realização de ações de sensibilização pública para a importância do planeamento da reforma.

- A inclusão do *Programa Escolhas* no PDQI é importante. Gostaríamos, no entanto, de salientar que seria fundamental que, no alinhamento do PDQI com a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (e no alinhamento das novas diretrizes para a reformulação da mesma<sup>13</sup>), este novo Programa previsse a continuidade e alargamento da iniciativa ROMA Educa que se dirige a estudantes das comunidades ciganas que se encontram a frequentar o 3º ciclo do ensino básico e o ensino secundário.

### **5. Combater a privação material**

- O PDQI vai permitir concretizar uma mudança significativa no modelo de apoio alimentar ao contemplar o fornecimento de produtos alimentares e material de base por utilização de *cartões eletrónicos*. A EAPN Portugal já teve oportunidade de apresentar à Secretaria de Estado da Inclusão um conjunto de recomendações<sup>14</sup> tendo em vista a operacionalização deste modelo, quer na sua fase piloto, quer na fase posterior de finalização. Consideramos, no entanto, que o PDQI deveria apoiar a realização de ações de participação das entidades que operacionalizam o programa e das próprias pessoas beneficiárias no momento de preparação de implementação do cartão, durante e após.

A participação deveria ser um princípio central no acompanhamento e monitorização do Programa nacional de apoio alimentar, mas para isso deve haver lugar a financiamento de ações concretas de participação dos diferentes atores envolvidos.

- As *medidas de acompanhamento* são fundamentais, mas seria importante diversificar as temáticas das mesmas e isso estar refletido no presente PDQI. Uma das grandes mais-valias do FEAC é esta orientação para a promoção da inclusão social. As medidas de acompanhamento podem ser um contributo neste sentido, mas têm-se centrado em áreas de gestão do orçamento familiar, combate ao desperdício, seleção de géneros alimentares. Seria importante promover junto dos beneficiários momentos de auscultação sobre estas ações de acompanhamento numa lógica de garantir uma maior diversidade das mesmas para outras temáticas relevantes à sua inclusão. Esta atenção do PDQI ao combate à privação material (beneficiando da complementaridade FEAC – FSE+) pode ser um incentivo neste sentido, ou seja, de garantir um maior investimento nas medidas de acompanhamento, de aprofundar a relação entre a alimentação saudável e a inclusão social, rentabilizando (e fortalecendo com financiamento) os recursos interdisciplinares das próprias organizações parceiras.

---

<sup>13</sup> A Recomendação do Conselho de 12 de março de 2021 relativa à *igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos* refere ao nível do objetivo setorial – *Acesso a um ensino geral inclusivo e de qualidade* – a importância de desenvolvimento de medidas que visem *Aumentar a mobilidade social dos ciganos, designadamente mediante o desenvolvimento de ações positivas, a concessão de bolsas de estudo específicas para o ensino profissional, secundário e superior e a formação de professores e a prestação de serviços de orientação profissional*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0319%2801%29>

- Não podemos deixar de referir a necessidade do FSE+ poder reforçar o programa nacional de apoio alimentar do ponto de vista financeiro, uma vez que as equipas envolvidas na implementação do Programa alimentar e desta nova modalidade do cartão precisam de ser reforçadas do ponto de vista de recursos humanos e mesmo de capacitação/formação de forma a garantirem um maior e mais eficaz acompanhamento social às pessoas.

## Considerações finais

Apesar do PDQI ter como objetivo responder aos desafios demográficos que Portugal enfrenta, nomeadamente a baixa natalidade e envelhecimento populacional, no programa não são perceptíveis respostas concretas para o desafio demográfico. A aposta na inserção laboral, na redução da precariedade laboral e na conciliação entre vida familiar e profissional são efetivamente importantes para a promoção da natalidade. No entanto, se não for garantida uma remuneração justa e adequada aos custos de vida (habitação, energia, alimentos, etc) o impacto na promoção da natalidade será insuficiente para responder aos desafios demográficos. Sem uma intervenção direta na promoção de salários justos, o programa carece de medidas adicionais de incentivo à natalidade que permitam colmatar as necessidades das famílias com crianças dependentes.

Complementarmente, e tendo presente um estudo que foi publicado em agosto 2022 pelo PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública<sup>15</sup> percebemos que para enfrentar os desafios demográficos precisamos de uma constelação de medidas (pela via do rendimento - salários e prestações sociais como o abono de família), mas também pela via de mais e melhores serviços sociais públicos (escola, saúde, habitação) e medidas concretas de apoio à natalidade (licenças de maternidade e paternidade, redução do preço dos bens essenciais para as crianças: alimentos, fraldas, medicamentos).

Na área do emprego e formação as medidas propostas são as mesmas que existiam em anteriores quadros comunitários de apoio. Tomando como exemplo o caso dos jovens NEET, de que forma as respostas/ propostas aqui referidas vão provocar a mudança necessária para fazer face aos desafios que estes enfrentam no mercado de trabalho? Não conseguimos vislumbrar mudança /inovação que permitam suprir os desafios elencados.

De salientar a manutenção de programas como o Escolhas e o CLDS, bem como a iniciativa TEIP, mas importa saber se houve avaliações ao impacto destes programas na vida dos seus beneficiários.

De uma forma transversal consideramos fundamental:

- Uma aposta em ciclos de financiamento de longo prazo e não de curto prazo de forma que seja possível alcançar um verdadeiro impacto social das intervenções. Por outro lado, é importante garantir a continuidade do financiamento ao longo do ciclo de vida dos fundos;

---

<sup>15</sup> Sustentabilidade demográfica e políticas de família, Nota de análise 01, agosto de 2022, PLAN APP.



- A garantia que os fundos são passíveis de ser acessíveis a pequenas organizações da economia social que prestam respostas/serviços locais a públicos desfavorecidos, necessitando de um apoio técnico na implementação dos fundos. O Programa deve ser acessível nas plataformas digitais que vierem a ser disponibilizadas e deve existir um esforço por parte da equipa técnica responsável pela aplicação do Programa para chegar a todos os beneficiários. O programa de assistência técnica pode ser um apoio neste campo: melhorar a informação acerca das diferentes medidas do programa e diminuir a burocracia associada; apostar num acompanhamento mais próximo dos projetos aprovados e na formação de equipas de apoio às entidades beneficiárias.

- Que os financiamentos possam ser articulados e complementares, atendendo aos problemas sociais das comunidades e que os processos de candidatura sejam simplificados, de forma a garantir uma maior participação por parte de entidades de menor dimensão.

#### INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

EAPN Portugal

Rua de Costa Cabral 2368 | 4200-218 Porto

225 420 800

[geral@eapn.pt](mailto:geral@eapn.pt)

[www.eapn.pt](http://www.eapn.pt)