



AVALIAÇÃO DE FUNDOS EUROPEUS

REACT-EU Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa

Relatório Final

27/11/2025

Cofinanciado por:



Cofinanciado pela
União Europeia

Programas operacionais na avaliação:



Entidade Adjudicante:



Entidade Adjudicatária:



EQUIPA

Elementos	Funções e responsabilidades
Sandra primitivo	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação científica da Avaliação e responsável pela qualidade dos produtos da avaliação • Articulação com Entidade Adjudicante (estratégica) • Coordenação do trabalho da equipa
Rui Faustino	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com Entidade Adjudicante (operacional) • Auscultação de stakeholders • Recolha e análise de dados (responsável pela análise contrafactual) • Avaliação Baseada na Teoria (TdM, Análise da contribuição)
Pedro Casimiro	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação de stakeholders (gestão do processo de auscultação, preparação guiões, auscultação) • Recolha e análise de dados e documental • Resposta às questões de avaliação
Ana Caetano	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação de stakeholders • Recolha e análise de dados e documental • Avaliação Baseada na Teoria (TdM, Análise da contribuição) • Resposta às questões de avaliação
Manuel Reis	<ul style="list-style-type: none"> • Auscultação de stakeholders • Recolha e análise de dados e documental • Responsável pela aplicação inquérito e tratamento das respostas
Luísa Silveira	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha e análise de dados e documental • Suporte na auscultação de stakeholders; sistematização das entrevistas
João Maria Guimarães	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha e análise de dados e documental • Suporte na auscultação de stakeholders; sistematização dos focus group/estudos de caso
João Vieira	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha e análise de dados de suporte à análise contrafactual

Autoria

EY-Parthenon

Índice

Introdução.....	1
1 Enquadramento, Objeto e Objetivos da Avaliação	2
1.1 Contexto económico e social	2
1.2 O objeto da avaliação e contexto de implementação	3
1.3 Ponto de Situação à data de reporte da avaliação	5
1.4 Âmbito e objetivos da Avaliação	7
2 Explicitação da Teoria da Programação.....	9
2.1 Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (LF1).....	9
2.2 Apoio à Resiliência do Sistema de Saúde (LF2)	12
2.3 Apoio à Consolidação de Aprendizagens (LF2).....	15
2.4 Apoio à Criação de Emprego (LF3).....	18
3 Metodologia	21
4 Resposta às questões de avaliação	24
4.1 Relevância	24
4.1.1 Adequação às necessidades diagnosticadas (QA1).....	24
4.2 Coerência interna e externa	30
4.2.1 Complementaridade com outros instrumentos (QA2).....	30
4.3 Eficácia.....	35
4.3.1 Contributo para a manutenção da atividade das empresas - LF1 (QA3).....	35
4.3.2 Contributo para a promoção da resiliência do sistema de saúde - LF2 (QA4)	40
4.3.3 Contributo, no âmbito da testagem à Covid-19, para a revitalização do setor do turismo, particularmente nas RA - LF2 (QA5)	44
4.3.4 Contributo para a estabilização e retoma das atividades escolares - LF2 (QA6).....	45
4.3.5 Contributo para a promoção do sucesso escolar, particularmente em alunos com maiores dificuldades - LF2 (QA7)	47
4.3.6 Contributo para a criação e manutenção de postos de trabalho e à reconversão profissional - LF3 (QA8).....	49
4.3.7 Contributo e níveis de sucesso nos diferentes territórios abrangidos (QA9).....	53
4.4 Eficiência	55
4.4.1 Adequação da afetação de recursos entre os diferentes instrumentos (QA10)	55
4.5 Impacto	62
4.5.1 Impacto do Programa no contexto de intervenção e respetivas consequências sociais (QA11)	62
4.6 Valor Acrescentado Europeu das intervenções (QA12).....	73
5 Principais Conclusões e Recomendações da Avaliação	77
6 Referências Bibliográficas e Eletrónicas	91
7 Anexos	94
7.1 Enquadramento, Objeto e Objetos de avaliação	94
7.1.1 As políticas públicas enquadradoras	94
7.1.2 Ponto de Situação	100
7.1.3 Revisão de Literatura	103
7.2 Teoria da Programação.....	109
7.2.1 Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (LF1)	109

7.2.2	Apoio à resiliência do sistema de saúde (LF2).....	116
7.2.3	Apoio à consolidação das aprendizagens (LF2).....	123
7.2.4	Apoio à criação de emprego (LF3)	130
7.3	Elementos de suporte à resposta nas questões de avaliação	138
7.4	Matriz de Avaliação	170
7.5	Metodologia	202
7.6	Análise Contrafactual	209
7.7	Inquérito - instrumento de notação.....	217
7.8	Resultados do Inquérito	224
7.9	Fichas de estudos de caso	242
7.10	Guiões de entrevistas.....	249
7.11	Síntese das entrevistas	258
7.12	Síntese de Focus Group.....	264

Índice de quadros

Quadro 1. Nº de projetos aprovados, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade e rescisão por Linha de Força e Medida a 31/12/2023	6
Quadro 2. Mecanismos, Pressupostos e Riscos | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)	11
Quadro 3. Mecanismo, Pressupostos e Riscos | Saúde (TdP II)	14
Quadro 4. Mecanismos, Pressupostos e Riscos | Aprendizagens (TdP IV)	17
Quadro 5. Mecanismos, Pressupostos e Riscos | Emprego (TdP III)	20
Quadro 6. Técnicas utilizadas na resposta às questões de avaliação	23
Quadro 7. Indicadores e execução - Sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (LF1), a 31/12/2023 ..	36
Quadro 8. Efeitos médios anuais do tratamento nas principais variáveis, global e por segmento	39
Quadro 9. Indicadores e respetiva execução - Apoio à resiliência do sistema de saúde (LF2) a 31/12/2023	42
Quadro 10. Indicadores e execução - Apoio à consolidação das aprendizagens - testagem (LF2), a 31/12/2023 ...	46
Quadro 11. Indicadores e execução - Apoio à consolidação das aprendizagens - sucesso escolar - (LF2), a 31/12/2023	47
Quadro 12. Indicadores e respetiva execução - Apoio à criação de emprego (LF3), a 31/12/2023	52
Quadro 13. Variação do Volume de negócios das empresas apoiadas pelo REACT-EU e dos setores abrangidos pelo REACT-EU, por NUTS II	54
Quadro 14. Taxa de empregabilidade dos participantes em estágios	55
Quadro 15. APOIAR - Dispersão dos apoios e custos médios por unidade de resultado, a 31/12/2023 (indicador de resultado: PME que concretizaram o projeto e mantêm a sua atividade)	57
Quadro 16. Medidas de reforço das COVID - Custos médios por unidade de resultado/ realização, a 31/12/2023 ..	59
Quadro 17. Medidas de apoio ao emprego - Custos médios por unidade de resultado e realização, a 31/12/2023 ..	61
Quadro 18. Investimento executado em saúde pelos governos regionais/nacional e apoio aprovado	75
Quadro 19. Efeitos dos apoios à sobrevivência das empresas	76

Índice de quadros anexo

Quadro A1. Síntese - Linhas de Força REACT, TI, beneficiários e descrição dos apoios	96
Quadro A2. Questões e Subquestões de avaliação	98
Quadro A3. Avisos de Apresentação de Candidaturas de Concurso, por ano, Linha de Força e Medida, a 31/12/2023	100
Quadro A4. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura, por Linha de Força e Medida, a 31/12/2023	100
Quadro A5. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura qualificada, por Linha de Força e Medida, a 31/12/2023	101
Quadro A6. Intervalos de realização, por Linha de Força e Tipologia de Intervenção, a 31/12/2023	102
Quadro A7. Nº de projetos aprovados, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade e rescisão por Linha de Força e Tipologia de Intervenção, a 31/12/2023	103
Quadro A8. Resumo dos fundamentos do método de Avaliação Baseada na Teoria (Chen, 1990; Chen, 2005; Pawson & Tilley, 1997; Weiss, 1997)	107
Quadro A9. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)	112
Quadro A10. Indicadores da TdP | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)	114
Quadro A11. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Saúde (TdP II)	119
Quadro A12. Indicadores da TdP | Saúde (TdP II)	121
Quadro A13. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Aprendizagens (TdP IV)	126
Quadro A14. Indicadores da TdP | Aprendizagens (TdP IV)	127
Quadro A15. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Emprego (TdP III)	133
Quadro A16. Indicadores da TdP | Emprego (TdP III)	135
Quadro A17. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos estratégicos da Agenda 2020	138
Quadro A18. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos estratégicos do REACT EU Europeu 2020	138
Quadro A19. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos pilares do Next Generation Europe (NGEU) | Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)	139
Quadro A20. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos pilares do AP Portugal 2020	141
Quadro A21. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos pilares da ENEI/EREI 2020	142

Quadro A22. Resumo do alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos referenciais estratégicos existentes	143
Quadro A23. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos do PEES	144
Quadro A24. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos da Agenda 2030.	144
Quadro A25. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - LF 1 Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	146
Quadro A26. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - Saúde	147
Quadro A27. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - Educação	149
Quadro A28. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - Emprego	150
Quadro A29. Matriz de análise de coerência externa do REACT-EU face a medidas financiadas pelo Orçamento de Estado e outros fundos europeus	152
Quadro A30. Matriz de análise de coerência externa do REACT-EU face a medidas financiadas pelo PT2020	154
Quadro A31. Matriz de análise de coerência externa do REACT-EU face ao PRR	155
Quadro A32. Matriz de análise de coerência interna do REACT-EU	157
Quadro A33. Peso das empresas apoiadas no volume de negócios e nº de empresas e variação do volume de negócios face ao padrão das atividades económicas abrangidas pelo REACT-EU	157
Quadro A34. Evolução face ao ano anterior do Volume de Negócios médio das empresas apoiadas pelo REACT-EU e do total de empresas dos setores abrangidos pelo Programa	158
Quadro A35. Peso do Volume de Negócios das empresas apoiadas no Volume de Negócios total, nos setores abrangidos pelo apoio, por localização geográfica - REACT-EU	158
Quadro A36. Peso do incentivo aprovado no Volume de Negócios do setor, variação do Volume de Negócios e distribuição do apoio, por atividade económica - REACT-EU (2019 e 2020)	158
Quadro A37. Peso do apoio aprovado nos Consumos Intermédios (CI) do setor no país em 2019, 2020 e 2021, por atividade económica - REACT-EU	159
Quadro A38. Peso do número de empresas apoiadas total de empresas nos setores abrangidos pelo apoio, por localização geográfica - REACT-EU	160
Quadro A39. Peso do número de empresas apoiadas no número de empresas em Portugal em 2019 e 2020 e distribuição do apoio, por atividade económica - REACT-EU	160
Quadro A40. Distribuição do peso do Volume de Negócios dos setores abrangidos, distribuição do apoio e nº operações e peso do apoio no volume de negócios total dos setores mais afetados, por NUTS II	165
Quadro A41. Evolução da eficiência operacional das empresas apoiadas, por Programa	166
Quadro A42. Peso do apoio aprovado no VN das atividades económicas apoiadas, em 2019 e distribuição do apoio, por localização geográfica - REACT-EU	166
Quadro A43. Evolução da taxa de desemprego por região (NUT II) e por faixa etária	167
Quadro A44. Evolução da população desempregada por região (NUT II) há pelo menos 12 meses	167
Quadro A45. Variação da população empregada por conta de outrem por rendimento líquido mensal	169
Quadro A46. Matriz de Avaliação	170
Quadro A47. Stakeholders a envolver nos focus group	202
Quadro A48. Matriz de Técnicas de recolha e tratamento de informação	203
Quadro A49. Efeitos médios do tratamento nas principais variáveis, global e por segmento	209
Quadro A50. Análise de sobrevivência das empresas	211
Quadro A51. Análise de sobrevivência das empresas - efeitos do tratamento, por NUTS I e CAE	211
Quadro A52. Distribuição de Empresas, Empresas com Informação e Empresas Emparelhadas para as principais CAE	211
Quadro A53. Distribuição de Empresas, Empresas com Informação e Empresas Emparelhadas por NUTSII (2013)	212
Quadro A54. Distribuição de Empresas por Região: Tratadas vs. Não Tratadas	213
Quadro A55. Distribuição de Empresas por CAE e Variável de Interesse: Tratadas vs. Não Tratadas	214
Quadro A56. Cobertura das respostas do inquérito, por promotor, projeto e investimento	224
Quadro A57. Taxa de resposta por PO e TO	225
Quadro A58. Distribuição por Programa Operacional	225
Quadro A59. Distribuição por Medida	225
Quadro A60. Distribuição por Setor - COMPETE 2020	226
Quadro A61. Em que programas e medidas do REACT teve projetos apoiados	229
Quadro A62. Complementaridade dos Instrumentos utilizados pelos promotores | Em que programas e medidas do REACT teve projetos apoiados	229
Quadro A63. Empresas abrangidas pelo programa de testagem à COVID-19, apoiado pelo REACT-EU	231

Quadro A64. Empresas apoiadas no âmbito do programa ATIVAR (apoio a estágios, apoios à contratação, formação de ativos, prémio à manutenção de emprego)	232
Quadro A65. Os estagiários abrangidos pelo apoio foram posteriormente contratados pela empresa?	232
Quadro A66. Quantos postos de trabalho pretendia criar / manter e quantos se concretizaram	232
Quadro A67. Caso não tivesse recebido apoio(s) no âmbito da medida ATIVAR o promotor teria contratado, mantido os postos de trabalho ou realizado formação	235
Quadro A68. Tem também projetos aprovados em algum instrumento de apoio de outros Sistemas de Incentivos do PT 2020 à exceção das operações REACT-EU (apoios extraordinários à liquidez decorrentes da crise pandemia COVID-19)?	235
Quadro A69. Além dos apoios do PT2020, beneficiou de outros instrumentos públicos de apoio à mitigação dos impactos da pandemia?	236
Quadro A70. Que importância atribuí à utilização complementar desses instrumentos e dos apoios do REACT para a manutenção da atividade e do emprego.....	236
Quadro A71. Como caracteriza a atividade das empresas antes e após a pandemia COVID-19	238
Quadro A72. Em que medida a redução dos indicadores operacionais da sua empresa, em 2021 face a 2020, foi influenciada por uma diminuição do seu volume de negócios em 2021 face ao já verificado em 2020	238
Quadro A73. Em que medida a redução dos indicadores operacionais da sua empresa, em 2021 face a 2020, foi influenciada por uma diminuição do seu volume de negócios em 2021 face ao já verificado em 2020 | Análise por PO	239
Quadro A74. Redução esperada caso o(s) apoio(s) não fosse(m) entregue(s)	241
Quadro A75. Caso não tivesse recebido o apoio teria sido possível de manter o pagamento de rendas?	241
Quadro A76. Entidades entrevistadas	258
Quadro A77. Entidades auscultadas em sede de focus group	264

Índice de figuras

Figura 1. Produto interno bruto por habitante em PPC (UE27) (Base 2016 - €), por NUTS I	2
Figura 2. Fundo programado (M€), taxa de realização e taxa de compromisso dos projetos aprovados por Medida a 31/12/2023	5
Figura 3. Esquema da TdP | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)	10
Figura 4. Esquema da TdP | Saúde (TdP II)	13
Figura 5. Esquema da TdP | Aprendizagens (TdP IV)	16
Figura 6. Esquema da TdP | Emprego (TdP III)	19
Figura 7. Utilização de mais do que uma forma/instrumento de apoio por parte dos beneficiários, a 31/12/2023..	33
Figura 8. Evolução do Volume de Negócios Médio (2017-2023)	39
Figura 9. Evolução do Emprego Médio (2017-2023)	39
Figura 10. Evolução do número de dormidas, entre 2019-2023	45
Figura 11. Taxa de transição/conclusão dos alunos do ensino básico e secundário, no Continente	68
Figura 12. População empregada total e com menos de 34 anos em Portugal, nas Regiões de Convergência e RA (Índice 2019 = 100)	70
Figura 13. Variação acumulada da população empregada (<34 anos) e do n.º de DLD	72

Índice de figuras anexos

Figura A1. Níveis de realização dos projetos aprovados, por Fundo e por Medida, a 31/12/2023	101
Figura A2. Fundo aprovado por NUTS II e por PO para a Linha de Força 1, a 31/12/2023	102
Figura A3. Teoria da mudança subjacente à intervenção	107
Figura A4. Evolução do número de novos testes realizados e do número de novos casos de COVID-19, em Portugal	161
Figura A5. PIB real per capita (Taxa de variação anual - Base 2021 - %), em Portugal, 2018 - 2023	161
Figura A6. Número de dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico, por NUTS I, índice (2019=100). 162	
Figura A7. Evolução do número de passageiros transportados pelas empresas exploradoras de transporte terrestre, em Portugal, por localização geográfica	162
Figura A8. Evolução do número de dormidas em estabelecimentos de alojamento turístico, em Portugal, por localização geográfica	162
Figura A9. Evolução do VN gerado pelas empresas em Portugal, em milhares de milhões de euros	163
Figura A10. VAB das empresas com atividade no setor da cultura, no Continente, em milhões de euros	163

Figura A11. Nº pessoas vacinadas para a Covid-19 e nº de novos casos, 2021- 2023, em Portugal	163
Figura A12. Nº pessoas vacinadas COVID-19 e nº novos óbitos por Covid-19, 2021- 2023, em Portugal.....	163
Figura A13. Proporção da população residente em risco de pobreza ou exclusão social (Europa 2030) (%) por Local de Residência (NUTS 2013), 2018 - 2023	164
Figura A14. Evolução da taxa de transição/conclusão dos alunos do ensino básico, por NUTS II.....	164
Figura A15. Evolução da taxa de transição/conclusão dos alunos do ensino secundário, por NUTS II	164
Figura A16. Evolução taxa de emprego da população com idade entre 16 e 64 anos, no Continente, por NUTS II .	165
Figura A18. Evolução taxa de desemprego, por NUTS I.....	165
Figura A18. Taxa de mortalidade das Empresas, por NUTS II.....	165
Figura A19. Evolução da taxa de retenção/desistência	167
Figura A20. Variação da população desempregada e da taxa de desemprego por níveis de escolaridade.....	168
Figura A21. Variação da população empregada por conta de outrem por tipo de contrato	168
Figura A22. Produto Interno Bruto - dados encadeados em volume (base 2016).....	169
Figura A23. Evolução do Volume de Negócios Médio (2017-2023) por CAE	216
Figura A24. Evolução do Volume de Negócios Médio (2017-2023) por NUTS I	216
Figura A25. Como teve conhecimento dos apoios concedidos no âmbito do REACT-EU.....	227
Figura A26. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos	227
Figura A27. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos | COMPETE 2020	228
Figura A28. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos | Madeira 14 - 20.....	228
Figura A29. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos | Açores 2020	228
Figura A30. Em que medida os seguintes aspetos condicionaram ou facilitaram o arranque e desenvolvimento do projeto aprovado	229
Figura A31. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT?	230
Figura A32. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT? | COMPETE 2020	230
Figura A33. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT? | Madeira 14-20	230
Figura A34. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT? | Açores 2020	231
Figura A35. Considera que o programa de testagem foi suficiente em face das necessidades da sua empresa.....	231
Figura A36. Como classifica o contributo do programa de testagem em relação aos seguintes parâmetros.....	231
Figura A37. Âmbito do apoio pelo programa ATIVAR.....	232
Figura A38. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)?	233
Figura A39. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)? | COMPETE 2020	233
Figura A40. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)? | Madeira 14-20.....	233
Figura A41. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)? | Açores 2020	234
Figura A42. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou?	234
Figura A43. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou? | COMPETE 2020.....	234
Figura A44. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou? | Madeira 14-20	234
Figura A45. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou? | Açores 2020	235
Figura A46. De que forma os apoios à tesouraria permitiram executar o investimento e concretizar os resultados obtidos (ou previstos) nos outros projetos apoiados pelo Portugal 2020 (exceto operações CRII e REACT-EU).....	235
Figura A47. Outros instrumentos públicos de apoio à mitigação dos impactos da pandemia a que os promotores recorreram	236

Figura A48. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros?	237
Figura A49. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros? | COMPETE 2020	237
Figura A50. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros? | Madeira 14-20	237
Figura A51. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros? | Açores 2020	238
Figura A52. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa	239
Figura A53. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa | COMPETE 2020	240
Figura A54. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa | Madeira 14-20	240
Figura A55. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa | Açores 2020	240
Figura A56. Como perspectiva a evolução da sua empresa nos próximos 3 anos (referência 2023).....	241
Figura A57. Em que medida os seguintes aspetos condicionaram/potenciaram o alcance dos objetivos do apoio (a manutenção da atividade e/ou dos postos de trabalho).....	241

Siglas e acrónimos

AAC - Aviso de Abertura de Concurso
ABT - Avaliação baseada na Teoria
ACSS - Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AE/ENA - Agrupamentos de Escolas/Escolas não Agrupadas
AEP - Associação Empresarial de Portugal
AG - Autoridade de Gestão
AHRESP - Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal
AIP-CCI - Associação Industrial Portuguesa - Câmara de Comércio e Indústria
ANDAEP - Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas
AP - Administração Pública
APAVT - Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo
ARS - Administração Regional de Saúde
BPF - Banco Português de Fomento
CAE - Classificação Portuguesa de Atividades Económicas (INE);
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCP - Confederação do Comércio e Serviços de Portugal
CE - Comissão Europeia
CGTP - IN - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional
CI - Consumos Intermédios
CIP - Confederação Empresarial de Portugal
CIEP - Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora
CNEDu - Conselho Nacional da Educação
CONFAP - Confederação Nacional das Associações de Pais
CRII - Coronavirus Response Investment Initiative
CTP - Confederação do Turismo de Portugal
DG Saúde - Direção Geral da Saúde
DGE - Direção Geral da Educação
DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGEstE - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DLD - desempregados de longa duração
DR Saúde - Direção-Regional da Saúde
DREC - Direção Regional do Empreendedorismo e Competitividade
DRSS - Direção Regional da Solidariedade Social
DRT - Direção Regional do Turismo
EC - Estudos de Caso
EE2020 - Estratégia Europa 2020
EMAEI - Equipas multidisciplinares para apoio à educação inclusiva
ENEI - Estratégia Nacional para uma Especialização Inteligente 2030 (ANI)
ENI - Empresários em Nome Individual
EP - Eixo Prioritário
EPI - Equipamentos de Proteção Individual
EREI/RIS3 - Estratégia Regional de Especialização Inteligente
ETI - Equivalente a Tempo Integral
FA - Fundo Ambiental
FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo
FC - Fundo de Coesão
FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP - Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FG - Focus Group
FSE - Fundo Social Europeu
I&D - Investigação e Desenvolvimento

I&I - Investigação e Inovação
IAVE - Instituto de Avaliação Educativa
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação
IDE, IP-RAM - Instituto de Desenvolvimento Empresarial da RAM
IEM - Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM
IES - Informação Empresarial Simplificada
IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento
IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INE - Instituto Nacional de Estatística
INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde I.P.
IPC - Índice de Preços no Consumidor
IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social
IQ - Instituto para a Qualificação, IP-RAM
LF - Linha de Força
MRR - Mecanismo de Recuperação e Resiliência
NGEU - NextGenerationEU
NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OE - Orçamento de Estado
OI - Organismo Intermédio
OT - Objetivo Temático
PE - Pressupostos Específicos
PEES - Plano de Estabilização Económica e Social
PEMTA - Plano Estratégico e de Marketing do Turismo dos Açores
PG - Pressupostos Gerais
PI - Prioridade de Investimento
PIBpc PPC - Produto Interno Bruto, per capita em Paridades de Poder de Compra
PME - Pequena e Média Empresa
PNR - Programa Nacional de Reformas
PRR - Plano de Recuperação e Resiliência
PO - Programa Operacional
POCH - Programa Operacional Capital Humano
PO CI - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
POR - Programa Operacional Regional
PT2020 - Acordo de Parceria Portugal 2020
QA - Questão de Avaliação
QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAA - Região Autónoma dos Açores
RAM - Região Autónoma da Madeira
REACT-EU - Assistência de Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa
RH - Recursos Humanos
SCM - Santa Casa da Misericórdia
SCTN - Sistema Científico e Tecnológico Nacional
Serviço de Saúde da RAM, EPERAM - Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM
SI - Sistema de Incentivos
SI PT2020 - Sistema de Informação do PT2020
SIAC - Sistema de Apoio a Ações Coletivas
SNS - Serviço Nacional de Saúde
SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SURE - Apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência
TdM - Teoria da Mudança
TdP - Teoria da Programação
TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
TI - Tipologia(s) de Intervenção
TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação
UE - União Europeia
UGT - União Geral de Trabalhadores
VAB - Valor Acrescentado Bruto
VAE - Valor Acrescentado Europeu

VN - Volume de Negócios

Introdução

1. O presente documento constitui o Relatório Final do estudo de “Avaliação de Fundos Europeus: REACTEU - Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa”, cujo objetivo passa por “examinar a eficácia e eficiência e o impacto da utilização dos recursos do REACT-EU e o modo como contribuíram para o objetivo temático - Promoção da reparação de crises no contexto da pandemia de COVID-19, e respetivas consequências sociais, e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia - tendo como âmbito as intervenções enquadradas nos Programa Operacional Temático no Continente (COMPETE 2020) e nos dois Programas Regionais das RA dos Açores e da Madeira”. A avaliação “visa, portanto, dar resposta a um conjunto de questões subordinadas aos critérios da relevância, coerência (interna e externa), eficácia (na forma como se espera alcançar as realizações e resultados esperados e contribuir para os impactos desejados) e eficiência (na alocação de recursos) e no VAE.

2. O período de referência da avaliação corresponde ao período que decorre entre o início de execução da REACT-EU - Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa e o final do ano de 2023. Por se tratar de um Relatório Intermédio não são apresentadas as conclusões e recomendações, contudo, na resposta a cada questão de avaliação encontram-se as respetivas sínteses conclusivas com os dados recolhidos e os métodos mobilizados até ao momento. Estas conclusões poderão ser ajustadas após a receção do parecer do Grupo de Acompanhamento e na sequência da mobilização dos métodos previstos para a próxima fase (em particular os *focus group*, mas também um estudo de caso que não se encontra concluído).

3. O relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos, aos quais acrescem as referências bibliográficas (capítulo 6) e os anexos (capítulo 7), que contêm informação complementar (designadamente, quadros da sistematização da execução financeira dos projetos aprovados, os elementos de suporte à teoria da programação e à resposta às questões de avaliação, as sínteses das entrevistas e dos *focus group*, os apuramentos dos inquéritos realizados aos promotores e as fichas de análise dos estudos de caso). Os quadros, figuras e gráficos dos anexos seguem uma numeração distinta da do corpo do relatório (a numeração é precedida de “A”) por forma a auxiliar a leitura do documento e identificar rapidamente remissões para os anexos.

4. No primeiro capítulo é apresentado o objeto de avaliação, um ponto de situação do REACT-EU à data de reporte da avaliação, com dados e análises relativos ao volume de candidaturas, ao número de projetos apoiados e correspondentes montantes associados. O capítulo seguinte consiste na exposição da Teoria da Programação orientadora das diferentes medidas que compõem as linhas de força REACT-EU.

5. O terceiro capítulo explicita e aprofunda a metodologia que foi utilizada ao longo do processo avaliativo, com remissões para as técnicas e instrumentos aplicados.

6. O quarto capítulo contempla a resposta às questões de avaliação: relevância, coerência interna e externa, eficácia, eficiência, impacto e Valor Acrescentado Europeu. Na resposta a cada questão de avaliação inclui-se uma síntese conclusiva que sumariza as principais conclusões. No quinto capítulo são apresentadas as principais conclusões do estudo, bem como as respetivas recomendações.

1 Enquadramento, Objeto e Objetivos da Avaliação

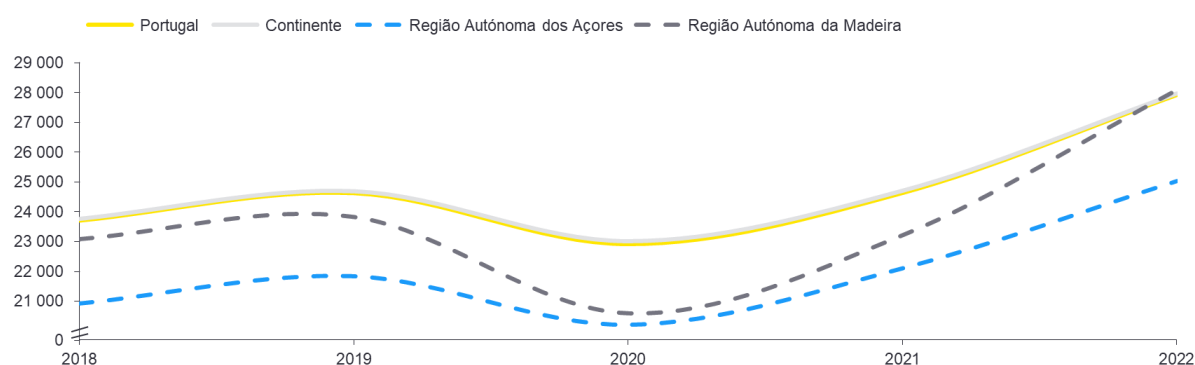
1.1 Contexto económico e social

7. A análise da evolução do PIBpc PPC (UE27) permite compreender o impacto do surto epidemiológico na economia portuguesa: a produção por habitante encontrava-se numa trajetória ascendente até 2019, tendo diminuído cerca de -7% em 2020 (ver Figura 1). A diminuição do PIBpc PPC entre 2019 e 2020 foi mais acentuada nas RA (RA), sendo a Região Autónoma da Madeira (RAM) a mais afetada (-13,6%), com a Região Autónoma dos Açores (RAA) a apresentar uma evolução mais próxima da tendência nacional (-7,5%).

8. Em 2021, a economia portuguesa recuperou do choque da pandemia, registando índices de produção ligeiramente superiores a 2019 (+0,04%). A Região Autónoma dos Açores destacou-se por apresentar uma evolução positiva do PIBpc PPC, entre 2019 e 2021, superior à média nacional (+1,22%). No entanto, a retoma da atividade económica foi mais tardia na Região Autónoma da Madeira, que apenas recuperou os níveis de produção pré-pandemia em 2022.

9. A redução dos níveis de produção a nível nacional, entre 2019 e 2020, foi acompanhada pela diminuição no investimento (-7,9%), medida pela Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). A redução do volume de investimento também se fez sentir na RAM, ainda que a uma escala ligeiramente inferior (-6,0%). Não obstante o choque sentido no Continente e na Madeira, a crise pandémica aparenta não ter afetado a FBCF gerada nos Açores, que aumentou cerca de +12%, entre 2019 e 2020.

Figura 1. Produto interno bruto por habitante em PPC (UE27) (Base 2016 - €), por NUTS I



Fonte: EY-Parthenon com base no INE

10. Com exceção da RAA, onde o volume de investimento manteve valores superiores a 2019, em 2021 o Continente e a RAM não conseguiram recuperar os índices FBCF registados no período pré-pandemia, sendo que no Continente já se evidenciavam sinais da retoma do investimento, enquanto que na Madeira a situação agravava-se tendo apenas apresentado sinais de recuperação em 2022.

11. Os efeitos nefastos da pandemia também se fizeram sentir no emprego, contudo de forma mais contida, em virtude da implementação de políticas públicas de incentivo à manutenção e criação de postos de trabalho. Em Portugal, entre 2019 e 2020, a taxa de desemprego aumentou dos 6,6% para os 7,0%, tendo-se verificado uma tendência semelhante na RAM cujos níveis de desemprego também evoluíram dos 7,3% para 7,9%. No sentido oposto, na RAA a taxa de desemprego reduziu significativamente, entre 2019 e 2020, dos 7,8% para os 6%. Em 2021, enquanto na globalidade do país e na RAM se verificou uma recuperação dos índices de emprego, nos Açores a taxa de desemprego aumentou para os 7,0%. Em 2022, com o fim da crise pandémica, em linha com a média nacional, as RA recuperaram os índices de emprego, registando taxas de desemprego inferiores aos valores registados em 2019.

12. O impacto da crise da pandémica na variação dos preços assumiu uma tendência diferente em comparação com as variáveis analisadas: a redução da procura, em virtude das restrições impostas, pressionou os preços em baixa, registando-se índices de inflação muito reduzido em 2020. Em 2021, registou-se uma ligeira recuperação da procura, um aumento dos preços do petróleo e do gás natural e uma rutura das cadeias de abastecimento, que provocaram um crescimento do Índice

de Preços no Consumidor, em Portugal (IPC). Em Dezembro de 2022, os níveis de inflação dispararam para o 7,8% (taxa de variação média dos últimos 12 meses), em virtude da retoma da procura, enquanto que a oferta ainda enfrentava problemas associados a constrangimentos nas cadeias de abastecimento. Adicionalmente, a Guerra da Ucrânia afetou drasticamente os mercados de energia, impactando os custos de produção, transporte e eletricidade e pressionando os preços em alta.

1.2 O objeto da avaliação e contexto de implementação

O REACT-EU

13. Em junho de 2021, numa ótica de continuidade das medidas imediatas de resposta à pandemia, através da Iniciativa de Investimento de Resposta à Crise do Coronavírus (CRII e CRII+), a UE aprovou o REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) tendo sido adicionados dois novos eixos, operacionalizados ao abrigo do novo objetivo temático "Promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia". Financiando também vacinas COVID, despesas com a vacinação, bem como investimentos que contribuíssem para a transição climática, foi estabelecido o Eixo 7 "REACT-FEDER" para apoiar, sob a forma de fundo de manuseio, as PME. Por outro lado, o Eixo 8 "REACT-EU FSE" foi programado para assegurar o apoio à criação de empregos e estágios.

14. No FEDER, os recursos foram destinados a investimentos em produtos e serviços para o setor da saúde, incluindo os transfronteiriços, e serviços de saúde e de prestação de cuidados institucionais, comunitários e familiares. Estes recursos destinaram-se, assim: i) à prestação de apoio sob a forma de capital de exploração ou de apoio ao investimento às PME, o que incluía apoio de consultoria, particularmente nos setores mais impactados e necessitados de uma célere revitalização, como o turismo e a cultura; ii) a investimentos promotores da transição digital e ecológica; iii) a infraestruturas prestadoras de serviços essenciais aos cidadãos; iv) a medidas de suporte económico às regiões que dependiam, em maior escala, dos setores mais impactados pela pandemia.

15. No âmbito do FSE, por sua vez, os recursos foram aplicados em investimentos com o intuito de apoiar a inclusão social e as medidas de combate à pobreza, como também de facilitar o acesso ao mercado de trabalho e aos sistemas sociais, assegurando a manutenção de empregos, nomeadamente através de apoio aos trabalhadores independentes, empresários, artistas e trabalhadores criativos, de regimes de redução do tempo de trabalho e de apoio à criação de empregos de qualidade, especialmente os destinados a pessoas em situações de vulnerabilidade.

16. Particularmente, em Portugal, conforme estipulado regulamentarmente, os recursos foram incorporados num único Programa Operacional Temático no Continente (COMPETE 2020)¹ e nos dois Programas Regionais das RA dos Açores² e da Madeira³, focados num único Objetivo Temático e Prioridade de Investimento - "Superar a crise provocada pela pandemia de COVID-19 e preparar uma recuperação verde, digital e resiliente da economia". Estes recursos foram direcionados para as cinco linhas de força delineadas, nomeadamente: "1. Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial", "2. Reforço das respostas sociais", "3. Apoio à manutenção e criação de emprego", "4. Reforço do investimento no apoio à transição climática", "5. Ação de Coesão a Favor dos Refugiados na Europa". Importa salientar que são objeto desta avaliação apenas as seguintes linhas de força (síntese disponível em Quadro A1):

1. Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (ver Figura 3) - Esta Linha de Força (LF) visava, fundamentalmente, intensificar o apoio aos setores mais prejudicados pela pandemia, financiando os instrumentos que, a partir do último trimestre de 2020 foram disponibilizados às empresas com o objetivo de minimizar os impactos da 2ª e, posteriormente, da 3ª vaga da COVID-19. Neste âmbito, foram aprovados os seguintes instrumentos:

¹ Decisão C(2021) 4849, de 06/2021

² Decisão C(2020) 6254 de 09/09

³ Decisão C(2020) 6428 de 17/09

- Programa APOIAR - Este instrumento destinou-se, tanto no Continente como nas regiões Autónomas, ao apoio da situação de tesouraria das PME, em particular as de menor dimensão, pertencentes a setores especialmente impactados pelas medidas de confinamento, garantindo a permanência de liquidez no mercado, para assegurar a viabilidade das empresas e a continuidade da sua atividade económica durante e após a crise pandémica.
 - Com o objetivo de revitalizar um setor profundamente prejudicado pelas restrições impostas pela COVID-19 e contribuir para a preservação dos níveis de emprego no setor, foi também aprovado um incentivo específico de suporte às micro, pequenas e médias empresas do Continente ligadas às atividades culturais e artísticas.
 - Na Região Autónoma da Madeira, foi também implementado um novo mecanismo de suporte ao investimento na transição digital empresarial, sob a forma de subvenção. Neste enquadramento, o principal objetivo era promover a digitalização da economia, especialmente no tecido empresarial regional.
2. Apoio à manutenção e criação de emprego (ver Figura 6) - as medidas desta linha de força, complementares às medidas da LF 1, incidiam sobre as políticas ativas de emprego que fomentassem a mobilização de pessoas em situação de desemprego através do apoio à contratação sem termo e à (re)qualificação de pessoas em situação de desemprego, materializando-se em estágios e apoios à formação profissional. Deste modo, foram financiadas medidas como:
- ATIVAR.PT - Apoios ao emprego, destinados especialmente a novos desempregados - Apoio financeiro aos empregadores que oferecessem contratos de trabalho sem termo ou a termo certo, por um período temporal igual ou superior a 12 meses, a desempregados inscritos no IEFP. A estes apoios estava associada a vinculação de os empregadores assegurarem formação profissional e programas de estágios com a duração de 9 meses aos trabalhadores contratados, tendo em vista o fomento e a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados.
 - No caso do Madeira 14-20, as medidas ativas de emprego e formação profissional a integrar no eixo REACT resultaram do reforço das medidas em execução no contexto da programação das PI 8.1, 8.3, 8.5 e 9.1, particularmente focadas nos desempregados cuja situação se agravou ou teve início em consequência da COVID-19.
 - No caso do Açores 2020, as medidas visavam responder aos efeitos negativos da crise pandémica na degradação do emprego e na intensificação das vulnerabilidades sociais, de forma a promover o emprego, a manutenção dos postos de trabalho, a qualificação dos ativos e garantir suporte ao público mais debilitado.
3. Reforço das respostas sociais - esta linha de força pretendia atender à necessidade de, complementarmente ao financiamento na área do emprego, fazer face às necessidades que resultam da resposta à COVID-19, nomeadamente no que concerne às seguintes áreas:
- Saúde para fomentar o apoio à aquisição, acondicionamento e administração das vacinas para a COVID-19, assim como de certos medicamentos regulamentarmente estipulados (ver Figura 4).
 - Recuperação e consolidação das aprendizagens (ver Figura 5) - Apoio a medidas implementadas no ano letivo 2020/2021 para a diminuição das assimetrias na educação, com vista à recuperação e consolidação das aprendizagens, significativamente prejudicadas pela interrupção das atividades letivas e não letivas presenciais, devido à crise pandémica, e que impactou em especial os alunos em contextos socioeconómicos mais desfavoráveis.

1.3 Ponto de Situação à data de reporte da avaliação

Avisos de Abertura de Concurso

17. Para conter os impactos negativos resultantes da crise pandémica foram lançados 53 Avisos para Apresentação de Candidaturas (AAC) no total, entre 2020 e 2023, destacando-se as “medidas de mercado de trabalho” na Região Autónoma da Madeira por incluir o maior número de avisos (ver Quadro A3). Em 2021 foram lançados o maior número de avisos (42%), permitindo enfrentar atempadamente os desafios relativos à crise pandémica. Os PO das RA assumiram um timing de lançamento dos concursos/convites mais tardio, destacando-se o Madeira 14-20 por apresentar um volume de avisos significativamente mais elevado.

18. A análise da procura dirigida aos PO, entendida como o rácio entre o investimento candidatado das operações admitidas (as que cumprem as condições de elegibilidade) e a dotação de fundo dos AAC (ver Quadro A4) evidencia a atratividade da generalidade dos concursos lançados.

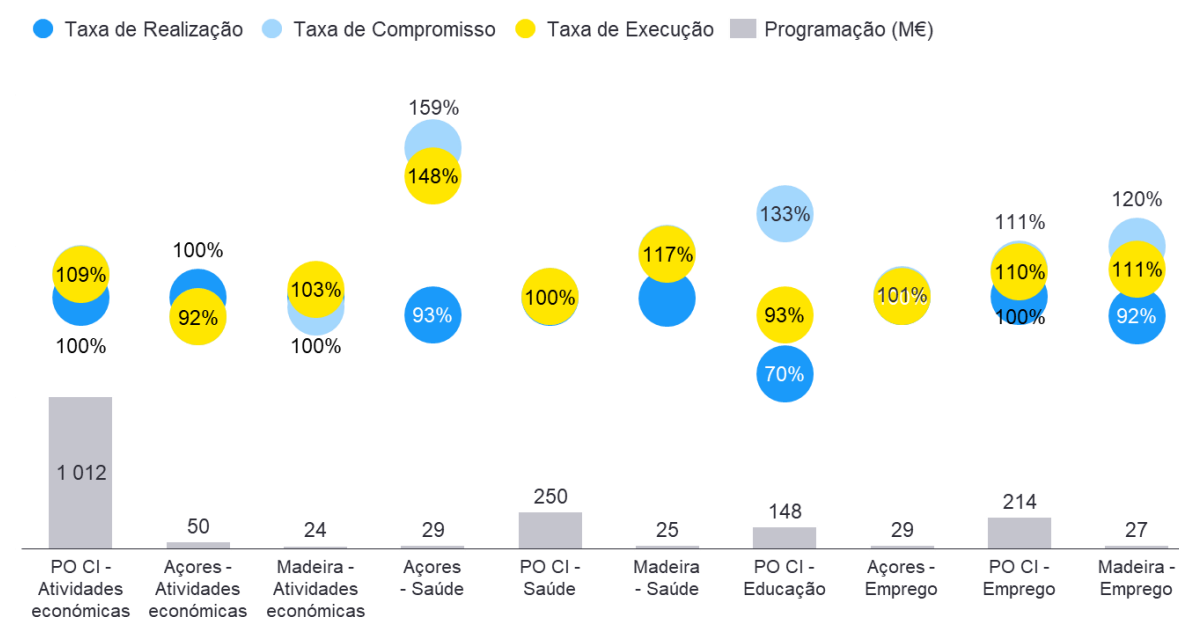
19. Considerando a procura que, após a admissão, cumpre também os critérios de análise de mérito (procura qualificada), verifica-se 25% dos AAC superaram a dotação colocada a concurso (ver Quadro A5). Em quase todas as medidas analisadas a maioria dos AAC apresenta índices de procura qualificada satisfatórios acima dos 75%.

Níveis de compromisso e realização

20. Uma análise comparativa das taxas de compromisso e realização das três Linhas de Força, revela algumas diferenças entre as respetivas medidas (ver Figura 2). Os valores globais do Programa nestes indicadores (96% e 110%, respetivamente) são largamente influenciados pelo desempenho do “apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica” cuja dotação representa quase 60% da programação total.

21. Os índices de realização revelaram-se significativamente elevados nas três Linhas de Força, destacando-se os projetos no âmbito da LF 2 - consolidação de aprendizagens - por apresentar realizações mais reduzidas (88% de taxa de realização), em virtude de apenas 70% do apoio aprovado para projetos de “reforço da educação” se encontrar executado à data de corte da avaliação, apesar dos níveis de compromisso superiores a 100% (ver Figura 2).

Figura 2. Fundo programado (M€), taxa de realização e taxa de compromisso dos projetos aprovados por Medida a 31/12/2023



Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do PO Madeira e do PO Açores

Notas: Taxa de Realização: Incentivo executado / Incentivo aprovado. Taxa de Compromisso: Incentivo aprovado / Dotação programada. Taxa de Execução: Incentivo executado / Dotação programada.

Análise por Programa fundo e NUTS II

22. O financiamento via FEDER representou cerca de 76% do incentivo aprovado, sendo maioritariamente direcionado para o “apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica”, seguido do reforço da capacidade de resposta dos serviços de saúde à crise sanitária. O fundo aprovado FSE foi direcionado para os instrumentos de apoio à manutenção e criação de emprego, à recuperação e consolidação das aprendizagens e à testagem rápida nas escolas.

23. Adicionalmente, a generalidade dos projetos executou mais de 70% do incentivo aprovado, no entanto, destaca-se particularmente os constrangimentos à realização do financiamento comunitário no âmbito do incentivo à formação em contexto de trabalho e de desempregados, em virtude das dificuldades de mobilização de participantes, decorrentes das inseguranças e incertezas vividos no contexto de pandemia (ver Figura A1).

24. A Área Metropolitana de Lisboa foi a região que obteve o maior volume de incentivo aprovado (38%, ver Figura A2) no âmbito do apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial, seguida da região Norte. Entre as regiões do Continente, o Alentejo, apesar de ser uma região de convergência, foi a que acolheu uma menor fatia de incentivo (3%). No entanto, quando analisadas todas as NUTS II, foi a Região Autónoma da Madeira que exibiu uma menor percentagem de financiamento, em virtude da menor disponibilização de dotação REACT-EU.

Taxas de aprovação e rescisão

25. Em virtude da natureza dos projetos analisados e dos objetivos do REACT, regista-se, em termos globais, uma baixa taxa de seletividade, tendo sido aprovadas cerca de 98% das candidaturas submetidas pelos promotores (ver Quadro 1, encontrando-se informação mais desagregada, ao nível da Tipologia de Intervenção (TI), no Quadro A6 em anexo), determinado pela elevada taxa de aprovação observada nas operações da LF 1 (98% de taxa de aprovação), associada a um número elevado de candidaturas. Não obstante da elevada taxa de aprovação na generalidade das Medidas, uma análise por TI revela que os índices de seletividade foram ligeiramente superiores entre as operações candidatas no âmbito da TI “Garantir Cultura” e “Madeira 14-20 - REACT_EU Formação de Ativos”, para as quais se verificou uma taxa de aprovação de cerca de 87% e 90%, respetivamente.

26. Considerando que os projetos integrados nas Linhas de Força 2 e 3 foram financiados através de avisos-convite é expectável que a taxa de aprovação seja de 100%, no entanto, destacam-se os projetos desistidos ou rescindidos/revogados no âmbito do “reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços” de saúde e de medidas de apoio à manutenção e criação de emprego na Madeira. Não obstante as taxas de rescisão identificadas na RAM estão associadas apenas a 1 operação rescindida/ revogada em 5 selecionadas, no âmbito da LF2, e apenas a 3 rescisões/ revogações em 34 projetos selecionados, no âmbito da LF3, sendo desenvolvidas as causas que justificam as anulações na resposta à SubQA 4.3 Eficácia.

27. Apenas 2% dos projetos foram rescindidos ou anulados após a sua aprovação, facilitando a execução do Programa. As taxas de anulação foram mais significativas entre os projetos candidatados no âmbito da criação de emprego por conta própria (33%; uma operação rescindida, em três aprovadas - Jovem Empreendedor) e integração de adultos no mercado de trabalho (17%; uma operação rescindida em seis no REATIVAR) na Madeira e no Sistema de Incentivos ao tecido empresarial cultural (13%) - ver Quadro A7 em anexo), sendo também explorados na resposta à SubQA 4.3 Eficácia os motivos subjacentes às taxas de anulação registadas.

Quadro 1. Nº de projetos aprovados, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade e rescisão por Linha de Força e Medida a 31/12/2023

Linha de Força/Medida	Nº Projetos	Investimento Elegível (€, milhões)	Incentivo Aprovado		Taxa de Aprovação Bruta	Taxa de Rescisão /Anulação
			€, milhões	%		
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	89 085	1 189	1 177	59%	98%	2%
Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	81 219	1 117	1 106	56%	98%	2%
Açores - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	6 598	46	46	2%	99%	1%

Linha de Força/Medida	Nº Projetos	Investimento Elegível (€, milhões)	Incentivo Aprovado		Taxa de Aprovação Bruta	Taxa de Rescisão /Anulação
			€, milhões	%		
Madeira - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	1 268	24	24	1%	95%	0%
2 - Reforço das respostas sociais	15	526	522	26%	100%	6%
Açores - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	6	46	46	2%	100%	0%
PO CI - Capacidade de vacinação e medicamentos	2	250	250	13%	100%	0%
Reforço da Educação	3	197	197	10%	100%	0%
Madeira - Reforço das capacidades COVID e testagem massiva	4	33	29	1%	100%	20%
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego	40	298	298	15%	98%	10%
Açores - Medidas de manutenção e qualificação do emprego	7	29	39	1%	100%	0%
PO CI - Medidas de ativação	3	237	237	12%	100%	0%
Madeira - Medidas do mercado de trabalho	30	33	33	2%	97%	12%
Total	89 140	2 013	1 997	100%	98%	2%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: A % Incentivo aprovado é calculada com base no peso fundo aprovado em cada LF/Medida no total do incentivo aprovado das operações analisadas na avaliação. Taxa de aprovação bruta = Nº de candidaturas selecionadas/Nº de candidaturas com análise concluída, o cálculo deste indicador inclui as candidaturas que foram aprovadas no momento da decisão, independentemente de terem sido posteriormente anuladas.

Taxa de Rescisão/ Anulação = (Nº candidaturas anuladas + Nº candidaturas rescindidas ou revogadas) / Nº candidaturas selecionadas

1.4 Âmbito e objetivos da Avaliação

28. Durante a cimeira do Conselho Europeu de 17 a 21 de julho de 2020, os chefes de Estado e de Governo da UE aprovaram um orçamento de 47,5 mil milhões de EUR no âmbito do REACT-EU para o período de 2021-2022. O regulamento entrou em vigor a 24 de dezembro de 2020 e os apoios ainda se encontram em execução à data de corte (31/12/2023).

29. No âmbito da implementação dos apoios, os Estados-Membros devem assegurar que seja efetuada pelo menos uma avaliação da utilização dos recursos da REACT-EU. Os destinatários da avaliação serão a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu, bem como as Autoridades de Gestão dos Programas financiadores e as entidades representadas nos respetivos Comitês de Acompanhamento, os decisores políticos responsáveis pela coordenação global do Acordo de Parceria e específica dos PO, bem como a comunidade científica e o meio académico, os beneficiários das intervenções e os cidadãos em geral, respeitando o princípio da transparência e da prestação de contas na implementação dos fundos comunitários em Portugal.

30. A presente avaliação tem como objetivo analisar a eficácia e eficiência e o impacto da utilização dos instrumentos do REACT-EU e o modo como contribuíram para o objetivo temático “Promoção da reparação de crises no contexto da pandemia de COVID-19, e respetivas consequências sociais, e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia”, tendo por base as intervenções abrangidas nos Programa Operacional Temático no Continente (COMPETE 2020) e nos dois Programas Regionais das RA. As intervenções em análise abrangem todo o território nacional, sendo que o COMPETE financia projetos no Continente (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e os Programas Regionais apoiam os projetos nas respetivas Regiões Autónomas (Açores e Madeira).

31. O presente exercício avaliativo constitui, assim, sobretudo uma avaliação de impacto das intervenções do COMPETE 2020, Açores 2020 e Madeira 14-20 no contexto dos seus eixos prioritários, sendo orientada para “determinar a eficácia, a eficiência e o impacto” dos apoios dos fundos mobilizados. Centrar-se-á no contributo das ações apoiadas para a prossecução para o objetivo temático “Promoção da reparação de crises no contexto da pandemia de COVID-19, e respetivas consequências sociais, e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia” no âmbito do Programa COMPETE 2020 e dos dois Programas Regionais das RA dos

Açores e da Madeira, tendo em vista o alcance das metas de realização física e financeira definidas para 2023. Neste sentido, importa compreender o impacto dos apoios direcionados para as áreas da competitividade empresarial, saúde e educação na intensificação do apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial, no reforço das respostas sociais, bem como no reforço do apoio à manutenção e criação de emprego.

32. O momento em que é realizada a avaliação, pouco depois do encerramento do prazo de execução das operações, possibilita uma análise plena dos resultados das intervenções e a análise possível dos impactos, tendo em consideração o tempo (mais longo) necessário para a produção de efeitos no contexto das intervenções.

33. O trabalho a desenvolver encontra-se fundamentalmente orientado para a prossecução dos seguintes objetivos fundamentais definidos no Caderno de Encargos:

- Aferir a adequação dos instrumentos REACT-EU às necessidades identificadas decorrentes da crise sanitária imposta pela pandemia COVID-19;
- Identificar em que medida os instrumentos REACT-EU e as demais políticas de resposta ao contexto vivido configuraram uma resposta coerente (intra instrumentos REACT-EU: coerência interna e; entre instrumentos REACT-EU e outras medidas de políticas: coerência externa)
- Medir o nível de eficácia e eficiência dos apoios disponibilizados pelo REACT-EU e indicar de que forma contribuíram para os Objetivos Específicos prosseguidos em cada PI, tendo em consideração o momento em que é realizada a avaliação, nas suas diferentes Linhas de Força:
 - Manutenção da Atividade Empresarial (LF1)
 - Promoção da resiliência do sistema de saúde (LF2)
 - Promoção da retoma “normal” das atividades letivas e da recuperação das aprendizagens comprometidas (LF2)
 - Promoção do emprego, inserção e reconversão profissional (LF3)
- Aferir o impacto, potencial ou real, da execução do REACT-EU e o seu alinhamento com os objetivos estratégicos da UE para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, bem como para a coesão económica, social e territorial.
- Aferir o Valor Acrescentado Europeu associado à execução e resultados do REACT-EU.

34. O CE estrutura a avaliação em 12 Questões de Avaliação e 38 Subquestões de Avaliação. Por forma a evitar redundâncias entre as respostas às Subquestões de avaliação no critério da eficácia, optou-se, em consonância com o discutido na reunião de arranque da Avaliação, por agregar as subquestões 2 e 4 das QA 3 a 8 (ver Quadro A2).

2 Explicitação da Teoria da Programação

35. Neste capítulo procede-se então à explicitação da TdP subjacente às intervenções inseridas no Programa REACT-EU, tendo por base a TdP inicial (disponibilizada pela entidade adjudicante) que, atento na diversidade das intervenções em termos de natureza, objetivos, públicos-alvo e lógicas de intervenção consiste na verdade em 4 TdP, designadamente:

- ▶ Apoio à Sobrevivência e Estabilização da Atividade Empresarial (LF 1)
- ▶ Apoio à Resiliência do Sistema de Saúde (LF 2)
- ▶ Apoio à Consolidação de Aprendizagens (LF 2)
- ▶ Apoio à Criação de Emprego (LF 3)

36. As TdP iniciais foram objeto de revisitação pela equipa de avaliação (por via da análise cruzada do documento remetido com os textos dos Programas após a reprogramação que introduziu estas prioridades, bem como com recurso à legislação/ políticas relacionadas e às quais se subordinam os apoios, por forma a melhor compreender os problemas de partida, a lógica de intervenção e os objetivos a alcançar), tendo-se concluído pela adequação generalizada das TdP à lógica de intervenção e objetivos do Programa. As TdP iniciais incluíam a lógica de intervenção/cadeia de resultados, os mecanismos, as narrativas (3 narrativas, faltando a relacionada com a recuperação das aprendizagens nas escolas) e alguns indicadores.

37. Apresentam-se de seguida as TdM (Teoria da Mudança) para cada LF, estruturadas a partir das TdP iniciais, e o teste dos respetivos P&R, às quais a equipa acrescentou, em anexo, a narrativa, e os indicadores associados a cada um dos elementos do quadro lógico e aos P&R (7.2 Teoria da Programação). Este trabalho baseou-se num processo de revisão de literatura e de análise documental e teve em consideração não só um foco nos critérios de avaliação que regem as questões de avaliação colocadas no CE, mas uma abordagem mais global e completa, explicitada no racional da intervenção que a seguir se apresenta.

38. Nas subsecções seguintes procede-se à identificação das intervenções objeto de análise, tendo em conta os elementos definidores das mesmas designadamente e conforme previsto no CE: i) Problema(s) de partida/ Diagnóstico; ii) Meios/Atividades; iii) Realizações; iv) Resultados; v) Impactos; vi) Ligações Causais; vii) Mecanismos e viii) Pressupostos e Riscos. No anexo 7.2 é apresentada uma descrição pormenorizada das intervenções integradas em cada TdM, bem como toda a informação de caracterização dos indicadores.

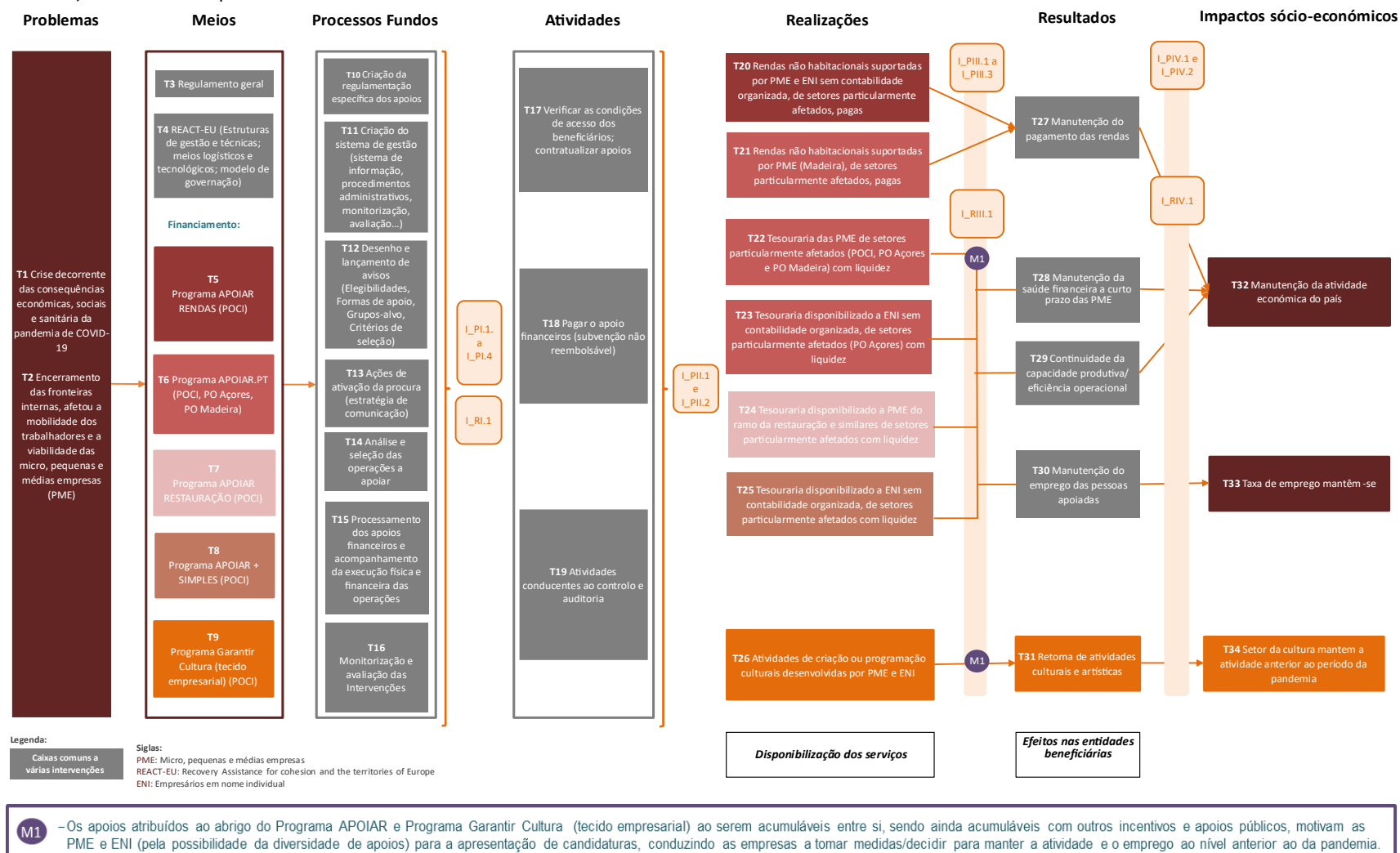
2.1 Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (LF1)

39. A TdP explicitada neste primeiro subcapítulo está associada às intervenções da LF 1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial, envolvendo os programas APOIAR e Garantir Cultura (tecido empresarial).

40. O Programa APOIAR visa mitigar os impactos negativos sobre a atividade económica, disponibilizando apoio à liquidez, à eficiência operacional, à manutenção de emprego e à saúde financeira de curto prazo das micro, pequenas, médias empresas, e empresas com 250 trabalhadores ou mais, com volume de negócios não superior a 50 milhões de euros, que atuem em setores particularmente afetados pelas medidas de confinamento, assegurando e preservando a sua liquidez no mercado e a continuidade da atividade económica, tendo sido definidos 4 medidas de apoio no âmbito deste programa: i) APOIAR.PT; ii) APOIAR RESTAURAÇÃO; iii) APOIAR RENDAS; e iv) APOIAR + SIMPLES.

41. O Programa Garantir Cultura (tecido empresarial) visa mitigar os impactos negativos sobre a atividade das empresas do tecido cultural, decorrentes das medidas de proteção de saúde pública de combate à pandemia COVID -19, através do estímulo à respetiva atividade, em condições de segurança, mediante a realização de projetos de criação ou programação culturais, o que pode abranger apresentações e formatos físicos ou digitais.

Figura 3. Esquema da TdP | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)



Quadro 2. Mecanismos, Pressupostos e Riscos | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)

Dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			Das Atividades para as Realizações (II)			Das Realizações para os Resultados (III)			Dos Resultados para os Impactos Socioeconómicos (IV)		
Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos	
I_PI.1	Medidas específicas, imediatas e extraordinárias, que chegam rapidamente à economia real	✓	I_PII.1	As empresas apoiadas concretizam os projetos	✓	I_PIII.1	Os instrumentos de política mobilizados proporcionam um efeito de incentivo que conduz à alteração do comportamento dos beneficiários no sentido dos resultados previstos	✓	I_PIV.1	Adequação/ articulação de políticas complementares de mitigação dos impactos (e.g. layoff, moratórias, alinhamento dos apoios face aos períodos de confinamento, previsibilidade das políticas), complementam os apoios e favorecem a manutenção da atividade	✓
I_PI.2	As condições de acesso (elegibilidade, indicadores) aos incentivos são simples e ajustadas ao tipo de apoio prestado, favorecendo a adesão e análise das candidaturas	✓	I_PII.2	Os prazos de análise de candidaturas, contratação e pagamento permitem que os apoios sejam disponibilizados às empresas em tempo útil	✓	I_PIII.2	A cumulatividade dos apoios (tipologias de operação REACT) favorece o alcance dos resultados	✓	I_PIV.2	Os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, contribuindo para alcançar os objetivos definidos	✓
I_PI.3	Rápida operacionalização dos apoios garante que estes sejam disponibilizados com brevidade às empresas que mais deles necessitam	✓									
I_PI.4	A complementaridade das tipologias de operação REACT favorece a adesão aos incentivos	✓									
I_PI.5	O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo	✓									
Cód.	Riscos		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos	
I_RI.1	Menor mobilização/ interesse dos potenciais beneficiários reduz os índices de procura e procura qualificada e o alcance dos apoios	X				I_RIII.1	O volume de negócios das empresas deteriora-se ainda mais do que o verificado no ano de referência, impedindo-as de manter a atividade e/ ou os níveis de eficiência e emprego	X	I_RIV.1	Os efeitos nefastos da pandemia persistem no tempo e / ou são de tal forma intensos que provocam alterações nos padrões de consumo e nas condições da procura, impedindo a sustentabilidade dos resultados	=
I_RI.2	Incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	X									

QA1 Relevância

QA2 Coerência interna / externa

QA3 Eficácia

QA4 Eficiência

QA5 Impacto

QA6 Valor Acrescentado Europeu

✓ Validado

= Parcialmente Validado

X Não Validado

Fonte: EY-Parthenon, com base na TdP fornecida pelo COMPETE 2020

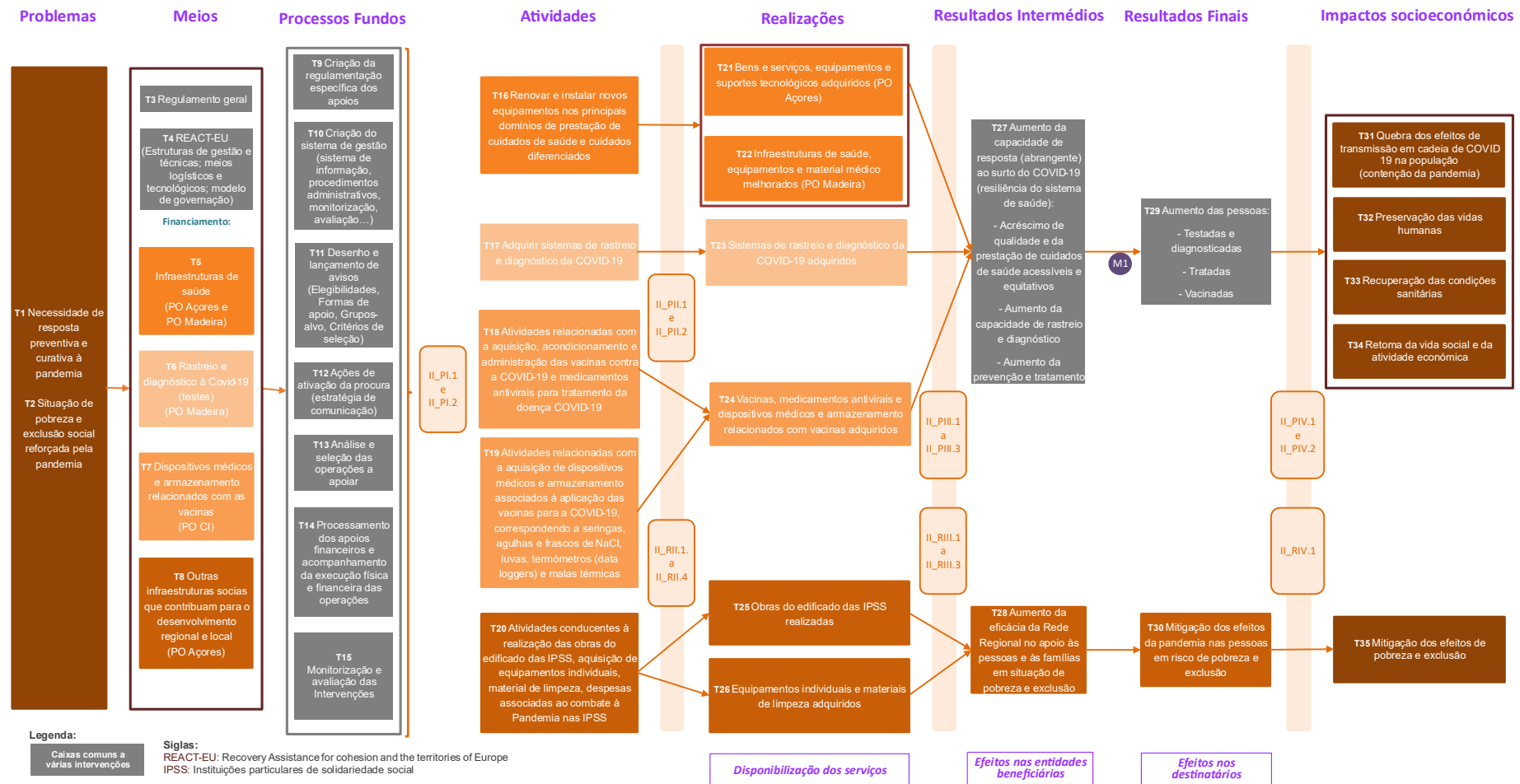
2.2 Apoio à Resiliência do Sistema de Saúde (LF2)

42. A TdP detalhada neste subcapítulo abrange as intervenções da LF 2 - Apoio à resiliência do sistema de saúde, envolvendo instrumentos de promoção de capacidade de vacinação e medicamentos, de reforço da resiliência do sistema de saúde e de apoio às infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde

43. As medidas apresentam um foco muito específico no reforço da capacidade de diagnosticar e vacinar massivamente a população, sendo também financiando instrumentos de suporte com o objetivo de alavancar e potenciar as ações previstas, nomeadamente ao nível de apoios à aquisição de equipamento médico e melhoramento das infraestruturas sociais. No PO Açores os apoios também se destinam ao financiamento de bens e serviços, equipamentos e suportes tecnológicos, enquanto que no PO Madeira se observa um foco para apoiar as infraestruturas de saúde, equipamentos e material médico melhorado.

44. Com os apoios à resiliência do sistema de saúde, pretende-se sobretudo quebrar os efeitos de transmissão em cadeia do COVID 19, preservar as vidas humanas e as condições sanitárias, retomar a vida social e a atividade económica e mitigar os efeitos de pobreza e exclusão.

Figura 4. Esquema da TdP | Saúde (TdP II)



M1 – A gratuidade dos testes e das vacinas motivam os cidadãos para a testagem e vacinação massiva, que permitem o despiste da infeção por SARS-CoV-2, identificar e isolar os cidadãos positivos para a COVID-19, bem como os seus contactos, e também a prevenção através das vacinas, quebrando desta feita as cadeias de transmissão.

Quadro 3. Mecanismo, Pressupostos e Riscos | Saúde (TdP II)

Dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			Das Atividades para as Realizações (II)			Das Realizações para os Resultados (III)			Dos Resultados para os Impactos Socioeconómicos (IV)		
Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos	
II_PI.1	O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo	✓	II_PII.1	Os promotores concretizam os projetos	✓	II_PIII.1	São adotadas medidas complementares de mitigação dos impactos (e.g. obrigatoriedade de testagem e/ ou vacinação para usufruto exercício de determinadas atividades/ serviços) que impulsionaram a adesão das populações	✓	II_PIV.1	Adequação/ articulação de medidas complementares de mitigação dos impactos (e.g. imposição de limitações à atividade/ mobilidade, outros apoios financeiros ou não financeiros) potenciou os impactos das operações	✓
II_PI.2	Os apoios são disponibilizados em tempo e volume adequados às necessidades urgentes dos serviços e das populações	✓	II_PII.2	Os prazos de análise de candidaturas, contratação e pagamento permitem que os apoios sejam disponibilizados em tempo útil	✓	II_PIII.2	As operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados	✓	II_PIV.2	Os apoios viabilizaram a testagem e vacinação massiva, garantindo-se elevada taxa de cobertura da população alvo	✓
Cód.	Riscos		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos	
II_RI.1	Incapacidade da Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	X	II_RII.1	Verificam-se dificuldades/ atrasos nas cadeias de abastecimento que comprometem a aquisição atempada dos meios de diagnóstico e tratamento	X	II_RIII.1	Verifica-se incidência de não adesão ao rastreio e à vacinação por parte da população	X	II_RIV.1	Incapacidade de resposta dos serviços públicos e limitação de recursos que permita conjugar as tarefas de resposta à crise pandémica com a manutenção das atividades regulares	✓
			II_RII.2	Dificuldade de recrutamento/ contratação de serviços no mercado para implementar as operações	X	II_RIII.2	Falta de recursos humanos (na área da saúde) limita a plena utilização das infraestruturas e equipamentos apoiados	X			
			II_RII.3	Dificuldade de mobilização de recursos internos para implementar as operações	X	II_RIII.3	Descontinuidade do território das RA potência desigualdade de acesso em todas as ilhas.	X			
			II_RII.4	Pressões inflacionistas prejudicam a eficiência das operações	X						

QA1 Relevância

QA2 Coerência interna / externa

QA3 Eficácia

QA4 Eficiência

QA5 Impacto

QA6 Valor Acrescentado Europeu

✓ Validado

= Parcialmente Validado

X Não Validado

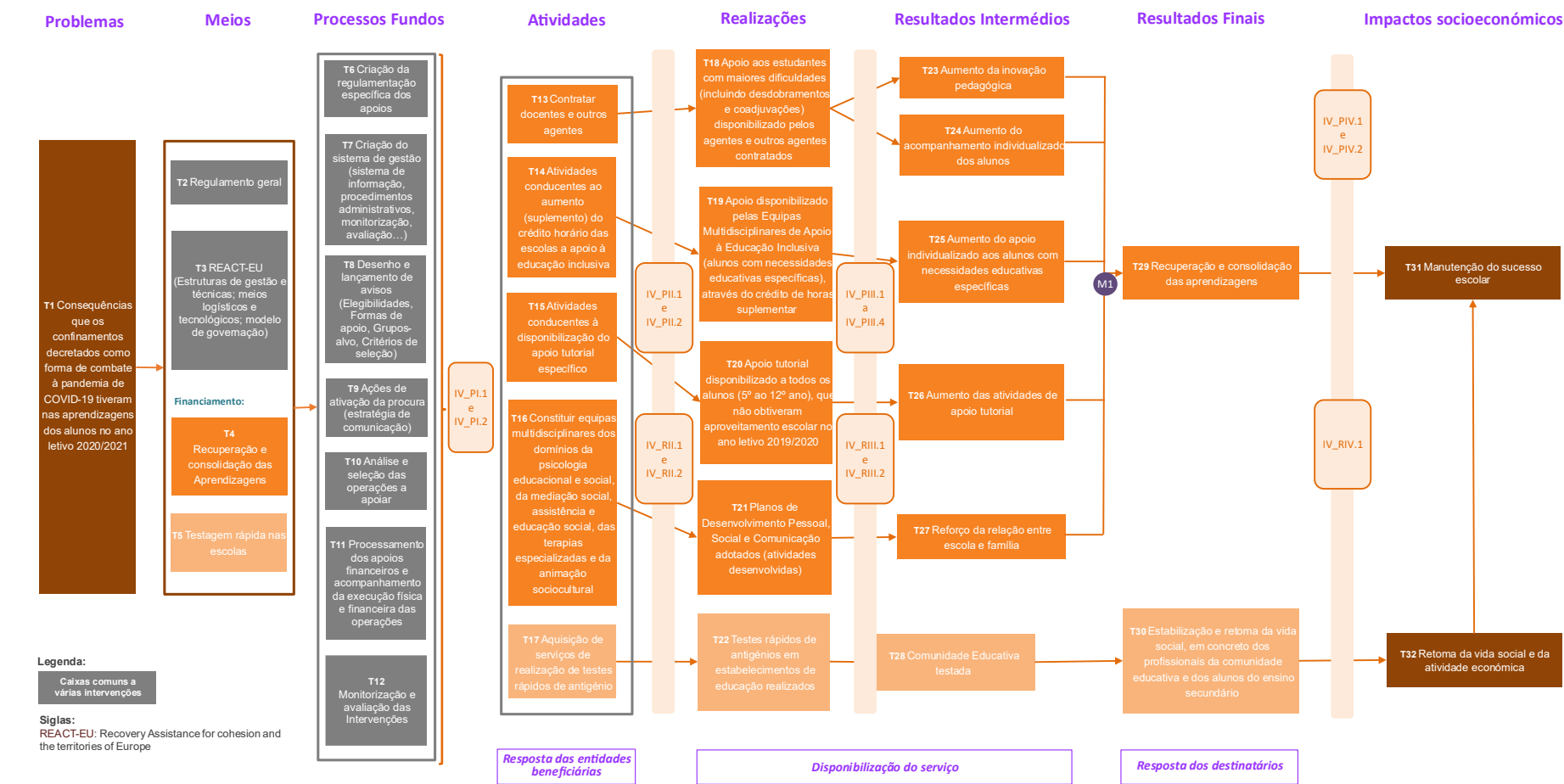
Fonte: EY-Parthenon, com base na TdP fornecida pelo COMPETE 2022

2.3 Apoio à Consolidação de Aprendizagens (LF2)

45. A TdP explicitada neste subcapítulo prende-se com as intervenções da LF 2 - Apoio à Consolidação das Aprendizagens, envolvendo as medidas de Recuperação e consolidação de aprendizagens e Testagem rápida nas escolas.

46. As medidas apresentam elevado grau de complementaridade entre si, enquanto que a testagem nas escolas pretendia contribuir para o retomar do normal funcionamento das atividades letivas e, por essa via, estancar o impacto negativo do confinamento nas aprendizagens dos alunos, sobretudo, os mais desfavorecidos, a medida de recuperação e consolidação das aprendizagens pretendia assegurar, como o nome indica, a recuperação das aprendizagens “perdidas” durante o confinamento.

Figura 5. Esquema da TdP | Aprendizagens (TdP IV)



Quadro 4. Mecanismos, Pressupostos e Riscos | Aprendizagens (TdP IV)

Dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			Das Atividades para as Realizações (II)			Das Realizações para os Resultados (III)			Dos Resultados para os Impactos Socioeconómicos (IV)		
Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos	
IV_PI.1	O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo	✓	IV_PII.1	As escolas dispõem de meios técnicos e humanos que lhes permitam desenhar e operacionalizar as medidas (meios técnicos, humanos, logístico/ administrativo)	=	IV_PIII.1	Verifica-se coerência interna dentro das medidas apoiadas, que potenciam os resultados na recuperação das aprendizagens e aproveitamento dos alunos (i.e. as diferentes intervenções complementam-se e potenciam-se mutuamente)	✓	IV_PIV.1	As medidas adotadas pelo Governo na regulamentação do regime de teletrabalho e de abertura das escolas são implementadas de forma articulada	✓
IV_PI.2	Os apoios são disponibilizados em tempo e volume adequados às necessidades urgentes dos serviços	✓	IV_PII.2	Existe uma forte articulação entre os beneficiários e as escolas, garantindo uma implementação eficiente das operações	✓	IV_PIII.2	Os apoios e o carácter incremental dos projetos a desenvolver face à atividade lectiva regular permitem o desenvolvimento de planos de acompanhamento mais customizados e adaptados às necessidades dos alunos	✓	IV_PIV.2	Os apoios viabilizaram uma testagem abrangente da comunidade escolar, garantindo-se elevada taxa de cobertura da população alvo	✓
						IV_PIII.3	As operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados	✓			
Cód.	Riscos gerais		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos	
IV_RI.1	Incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	X	IV_RII.1	Dificuldade em recrutar professores e profissionais das equipas multidisciplinares impede a concretização das ações no tempo previsto	=	IV_RIII.1	Menor adesão por parte dos alunos às respostas desenvolvidas	=	IV_RIV.1	A reincidência da pandemia limita a sustentabilidade dos resultados e, consequentemente, o impacto no sucesso escolar	X
			IV_RII.2	Verificam-se dificuldades/ atrasos nas cadeias de abastecimento que comprometem a aquisição atempada dos meios de diagnóstico (testagem)	X	IV_RIII.2	Complexidade e dificuldade de mobilização e articulação com a comunidade mitigam o sucesso e eficácia das intervenções realizadas nas escolas	X			

QA1 Relevância
QA2 Coerência interna / externa
QA3 Eficácia
QA4 Eficiência
QA5 Impacto
QA6 Valor Acrescentado Europeu
✓ Validado
= Parcialmente Validado
X Não Validado

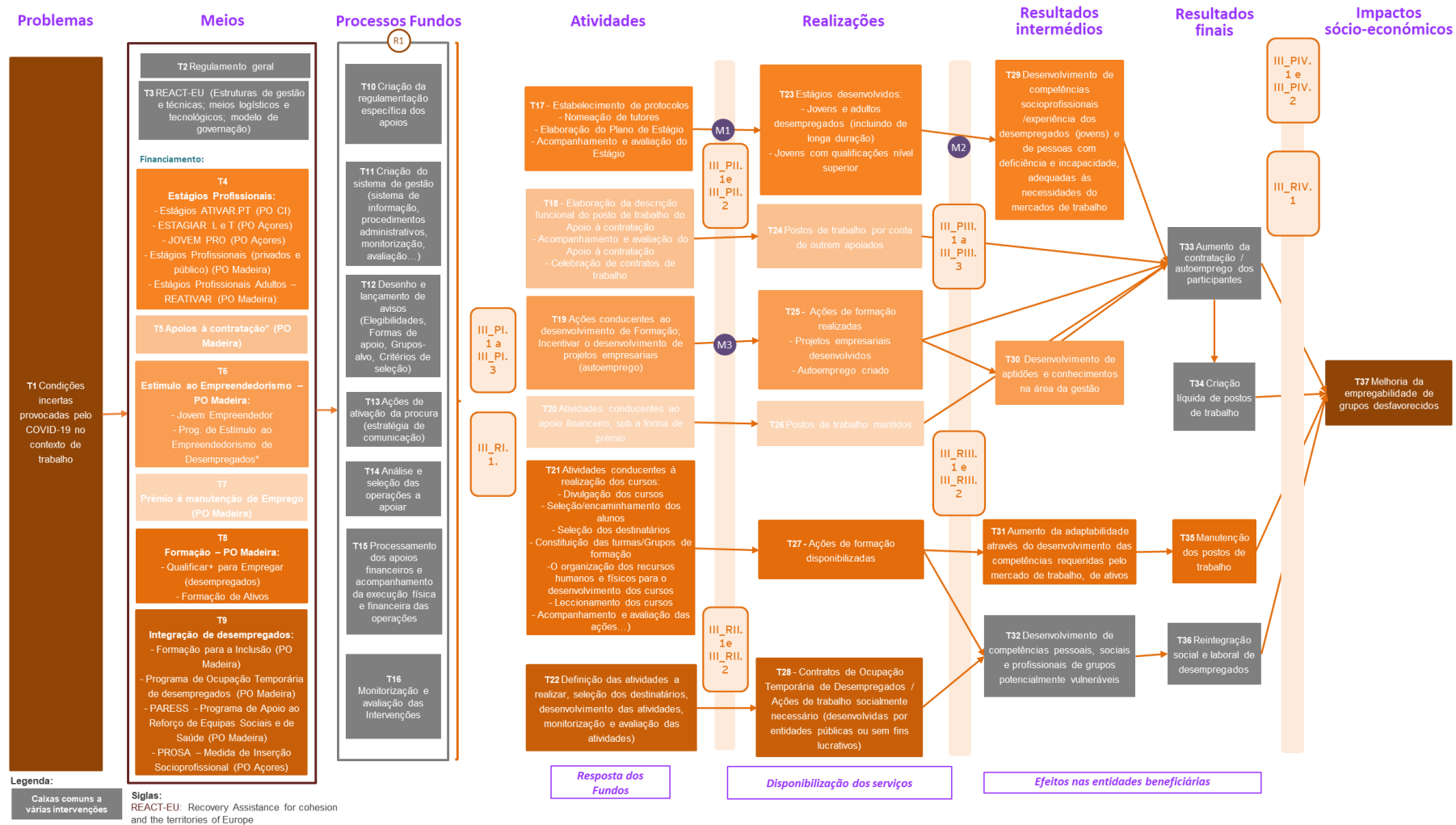
Fonte: EY-Parthenon, com base na TdP fornecida pelo COMPETE 2020

2.4 Apoio à Criação de Emprego (LF3)

47. A TdP detalhada neste subcapítulo abrange as intervenções da LF 3 - Apoio à criação de emprego, sendo destacados seis eixos fundamentais: estágios profissionais, apoios à contratação, estímulo ao empreendedorismo, prémio à manutenção de emprego, formação e integração de desempregados.

48. A mitigação dos efeitos negativos gerados pela crise pandémica ao nível da criação de incerteza no contexto laboral e no agravamento das vulnerabilidades sociais obrigou à intervenção célere das autoridades públicas. As medidas implementadas apresentam um elevado grau de abrangência e complementaridade, em virtude das suas características, sendo que o objetivo final se prende com a melhoria da empregabilidade de grupos desfavorecidos.

Figura 6. Esquema da TdP | Emprego (TdP III)



- M1** –Os participantes sentem-se **mobilizados e motivados para aprender** pela inserção num contexto real e pelo reconhecimento do seu papel o quadro de uma organização, potenciando a aquisição de competências
- M2** –O apoio financeiro aos empregadores (reduzindo o custo de contratação) e o contexto de experimentação (reduzindo o risco de integração de GD) **elimina barreiras** à criação de ofertas de emprego, **gerando a sua adesão à medida**
- M3** –A existência de um conjunto de apoios (financeiros, de conceção de projeto, de aquisição de competências específicas, logístico, de acesso a mercados) **minimiza os constrangimentos para o início de atividade empreendedora e promove a confiança na possibilidade de sucesso**, conduzindo os participantes a criarem e implementarem um projeto de empreendedorismo

Quadro 5. Mecanismos, Pressupostos e Riscos | Emprego (TdP III)

Meios/Processos Fundos para as Atividades (I)			Das Atividades para as Realizações (II)			Das Realizações para os Resultados (III)			Dos Resultados para os Impactos Socioeconómicos (IV)		
Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos		Cód.	Pressupostos	
III_PI.1	O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo	✓	III_PII.1	Os beneficiários realizam integralmente os projetos	✓	III_PIII.1	As operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados	✓	III_PIV.1	Os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, contribuindo para alcançar os objetivos definidos	✓
III_PI.2	Os apoios são disponibilizados em tempo e volume adequados às necessidades urgentes dos serviços	✓	III_PII.2	A oferta formativa, os estágios e apoios ao empreendedorismo está alinhada com as necessidades dos destinatários, promovendo a adesão aos apoios	✓	III_PIII.2	As operações são efectivamente concluídas (e.g. verifica-se a não desistência da entidade promotora ou do estagiário, assiduidade, aproveitamento), conferindo ao estagiário(formando novas competências relevantes para a sua inserção / manutenção no posto de trabalho	✓	III_PIV.2	Adequação/ articulação de políticas complementares de mitigação dos impactos (e.g. layoff, moratórias, alinhamento face aos períodos de confinamento, previsibilidade das políticas), complementam os apoios e favorecem a manutenção da atividade e, consequentemente, a inserção de grupos desfavorecidos no mercado de trabalho	✓
III_PI.3	As tipologias de operação são complementares entre si, favorecendo a produção dos resultados esperados	✓				III_PIII.3	Os instrumentos de política mobilizados proporcionam um efeito de incentivo que conduz à alteração do comportamento dos beneficiários no sentido dos resultados previstos	✓			
Cód.	Riscos		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos		Cód.	Riscos	
III_RI.1	Verifica-se procura acima do esperado e a dotação orçamental das medidas é insuficiente para responder às necessidades dos promotores	X	III_RII.1	Dificuldades de operacionalização das ações de formação (constituição de turmas, ministração da formação condicionada pela necessidade de adaptação ao contexto restritivo imposto pelas medidas de contenção, etc.)	=	III_RIII.1	A crise pandémica prolonga os efeitos sobre a atividade económica, gerando um quadro de imprevisibilidade que mitiga as intenções dos apoiados relativamente à contratação e à criação do autoemprego ou mesmo levando ao encerramento de empresas (impedindo a manutenção dos trabalhos dos destinatários empregados)	=	III_RIV.1	A crise pandémica prolonga os efeitos sobre a atividade económica, gerando um quadro de encerramento/downsizing de atividade que mitiga a materialidade dos resultados dos apoios no contexto da intervenção	X
III_RI.2	Incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	X	III_RII.2	A crise pandémica prolonga os efeitos sobre a economia, gerando transferência de procura entre os instrumentos de apoio (encerramento/ downsizing de empresas diminui a procura das medidas destinadas a ativos e a apoios à contratação/estágios e aumenta a destinada a desempregados e públicos vulneráveis)	X	III_RIII.2	Os efeitos da crise pandémica agudizam-se e agravam a situação social dos formandos (em particular os que integram os grupos mais vulneráveis), levando à desistência das ações de formação	=			

QA1 Relevância

QA2 Coerência interna / externa

QA3 Eficácia

QA4 Eficiência

QA5 Impacto

QA6 Valor Acrescentado Europeu

✓ Validado

= Parcialmente Validado

X Não Validado

Fonte: EY-Parthenon, com base na TdP fornecida pelo COMPETE 2020

3 Metodologia

49. A abordagem metodológica agora apresentada permanece em linha com a apresentada em sede de proposta e no Relatório Inicial, estando ancorada num leque diversificado de técnicas de recolha de dados, de tratamento e análise de informação quantitativa e qualitativa, selecionados em função de uma leitura criteriosa das implicações técnicas e metodológicas associadas a cada QA.

50. O volume de operações e o montante de incentivo alocados às diferentes medidas no âmbito das Linhas de Força (LF) em avaliação (1, 2 e 3) foi o primeiro grande critério para a seleção dos métodos de recolha de informação primária.

- No universo em avaliação, a LF 1 acolhe cerca de 90 000 projetos (99,9% do total) e 60% do valor de incentivo aprovado, sendo os beneficiários empresas. A resposta às questões de eficácia e impacto e volume de promotores em causa implicou a auscultação direta dos beneficiários para quantificar, com desagregação setorial/territorial ajustada às necessidades da avaliação, o contributo dos apoios para os resultados e impactos alcançados pelas medidas que representam 60% dos recursos aplicados pela intervenção - esta auscultação apenas foi possível através de inquérito (e por amostra) aos beneficiários. Adicionalmente foram mobilizados métodos de entrevista e foi realizado um focus group (focus group #1).
- As Linhas de Força 2 e 3 têm em comum um nº de projetos muito pequeno, com alocação de recursos elevada, promovidos por beneficiários públicos e com um nº de destinatários elevado, disperso e com características diferenciadas (cidadãos, alunos, empresas, entidades públicas). Neste contexto, a avaliação baseia-se sobretudo em análises de natureza qualitativa, ancoradas na pesquisa documental e entrevistas, estando ainda previstos focus group com representantes de destinatários. Foram realizados três estudos de caso (EC1 - Capacitação e Resiliência do Sistema de Saúde; EC2 e EC3 - Recuperação de aprendizagens - Escola TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária e Escola não TEIP, respetivamente). O inquérito às empresas procurou também recolher informação dos destinatários "empresas" da LF3.

51. A avaliação assume os contornos de uma avaliação de impacto, sendo mobilizados métodos de abordagem de avaliação baseada na teoria (para todas as LF) e abordagens macroeconómicas de análise de efeitos (com destaque para a LF1).

Técnicas de recolha e tratamento de informação

52. Recorreu-se à recolha documental de forma a aprofundar o conhecimento sobre o REACT e a sua lógica de intervenção, a conhecer o contexto de institucional e outras políticas públicas e medidas de apoio que concorrem para os mesmos objetivos, a aprofundar o conhecimento sobre os mecanismos e contextos que promovem ou condicionam os resultados das intervenções, a compreender a operacionalização das intervenções nos diferentes PO e aprofundar o conhecimento sobre as principais operações apoiadas, a aprofundar o conhecimento sobre os concursos lançados, as condições de elegibilidade e de seleção e sobre os indicadores de realização e resultado do PO e a analisar os resultados de avaliações/auditorias realizadas sobre o REACT em Portugal e noutras geografias. Para este efeito foram consultados diferentes tipos de documentos: documentos de programação das medidas REACT, a Agenda 2020, documentos de diagnóstico dos Programas, avisos e critérios de seleção, auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, informação disponibilizada pelas principais entidades promotoras, legislação e regulamentação relativa à implementação do REACT-EU e do PT2020 e relatórios de execução. Para este efeito, recorreu-se a fontes tais como o SI PT2020, bases de dados empresariais, informação disponibilizada pelas principais entidades promotoras para realizações e resultados, ao Sistema Estatístico Nacional e a Inquéritos.

53. Também se recorreu à recolha de informação de natureza quantitativa, com o objetivo de caracterizar a procura dirigida aos concursos e níveis de admissibilidade e seletividade, caracterizar os promotores e os projetos apoiados e tratar as respostas aos inquéritos, identificar níveis de execução física e financeira, identificar as metas e os valores dos indicadores de realização e resultado, identificar os recursos afetos a cada área de intervenção e concurso, obter inputs para o cálculo de indicadores de suporte à avaliação e caracterizar o contexto em que se desenvolveram as intervenções com base na recolha de informação estatística secundária.

54. Foram realizadas entrevistas (cujas sínteses podem ser consultadas no 7.11 Síntese das entrevistas) a diversos stakeholders, nomeadamente: AG COMPETE; AG PR Açores; AG PR Madeira; DGE / EM-PNPSE; DGeSTE; DG Saúde; DR Saúde (Açores); Fundo Regional do Emprego; IEF; IGFE; Instituto do

Emprego da Madeira; Serviço de Saúde da RAM, EPERAM. No decorrer deste processo, a identificação dos representantes de cada entidade a contactar para efeito da entrevista foi coordenada com o COMPETE.

55. Foram realizados três Estudos de Caso, podendo ser consultados em 7.9. Os Estudos de Caso envolveram a análise aprofundada de projetos desenvolvidos em contexto real e contribuíram para uma compreensão profunda e detalhada das interações e dos processos complexos do contexto em que se inserem as intervenções. Sendo pertinente o aprofundamento temático da LF2 “reforço das repostas sociais”, os estudos de caso incidiram sobre as medidas de reforço das capacidades COVID e reforço da educação. O estudo de caso sobre a capacitação e resiliência do sistema de saúde, selecionou-se o IA Saúde (EC1) em linha com critérios relativos à maturidade da operação, volume de incentivo e a sua importância. Nos estudos de caso relativos à recuperação de aprendizagens, foram selecionadas dois AE, diferenciando entre TEIP e os restantes territórios, de forma a obter uma análise aprofundada da implementação das medidas REACT em diferentes contextos. As Fichas de estudos de caso, incidindo sobre os seguintes temas: EC1 - Capacitação e Resiliência do Sistema de Saúde (IA Saúde), EC2 - Recuperação de aprendizagens - Escola TEIP e EC3 - Recuperação de aprendizagens - Escola não TEIP. Em qualquer dos casos, a informação foi recolhida com recurso a entrevistas (uma, no caso do EC1; três no EC3 - envolvendo representantes da comunidade escolar e uma no EC2, apenas com representantes da direção do AE, por impossibilidade de assegurar a participação de representantes de pais e alunos) e recolha de informação quantitativa sobre a implementação das medidas em cada AE.

56. Foram ainda realizados 5 Focus Group, que juntaram um número muito significativo de stakeholders, subordinados aos seguintes temas: i) Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial; ii) Saúde - Testagem, vacinação e resiliência do sistema de saúde; iii) Efeitos da testagem no setor do turismo; iv) Reforço da Educação (testagem e consolidação das aprendizagens nas escolas); v) Apoio à manutenção e criação de emprego.

57. A estratégia de inquirição foi operacionalizada com recurso a um questionário dirigido a beneficiários empresariais que recorreram ao Sistema de Incentivos à Liquidez (medidas APOIAR PME, APOIAR +SIMPLES, APOIAR RENDAS e APOIAR RESTAURAÇÃO) e/ou Sistema de Incentivos ao Tecido Empresarial (Garantir Cultura) através do COMPETE 2020, Açores 2020 ou Madeira 14-20.

58. O inquérito decorreu entre 12 de setembro e 27 de setembro de 2024 e abrangeu um universo de 65.677 beneficiários, sendo inquiridos 4.930, obtendo 713 respostas, que correspondem a uma taxa de resposta de 15% e a uma margem de erro de 3%, para nível de confiança de 95%. Os questionários aplicados e os resultados do tratamento das respostas aos inquéritos, assim como a comparação das características dos respondentes com o universo de promotores, são apresentados em anexo (Quadro A58 e Quadro A59).

59. A representatividade das respostas ao inquérito, e respetivas margens de erro, podem ser aferidas ao nível do promotor ou do projeto. Pela possibilidade de combinação de diferentes tipologias, dentro do mesmo PO, pelo mesmo promotor, a cobertura a este nível apenas pode ser feita ao nível do PO. Por PO, verifica-se uma margem de erro de 7% para o COMPETE, 5% nos beneficiários do Açores 2020 e 6% no Madeira 14-20. A maior taxa de erro nos promotores do COMPETE 2020 é explicada pela reduzida taxa de resposta, que mesmo com prolongamento do prazo de resposta e alargamento da amostra não foi possível incrementar para níveis semelhantes aos dos outros dois PO. Por projeto, a margem de erro reduz-se ligeiramente, verificando-se apenas constrangimentos significativos na análise das respostas ao APOIAR +SIMPLES, APOIAR RENDAS - PME e Garantir Cultura.

60. Neste caso, devido ao número limitado de respostas dos beneficiários do COMPETE 2020, verificou-se uma sobre avaliação das duas medidas nos Programas Operacionais dos Açores e Madeira, por conta de uma subavaliação do APOIAR PME e restantes tipologias.

Metodologia contrafactual

61. Para a análise do impacto dos apoios concedidos às empresas, foi adotada uma abordagem contrafactual baseada em métodos de emparelhamento estatístico. Este processo foi desenvolvido e estruturado em várias etapas, com o objetivo de garantir a robustez e a fiabilidade dos resultados obtidos.

62. A primeira etapa consistiu na extração das bases de dados da plataforma SABI (da eInforma), que foram posteriormente convertidas para um formato longo, também conhecido como formato de painel. Neste formato, cada linha representa uma observação única de uma empresa num determinado ano, facilitando assim a análise longitudinal dos dados. A análise centrou-se no período entre 2017 e 2023. Durante esta fase, foram eliminadas as observações que apresentavam valores inválidos ou nulos. Adicionalmente, decidiu-se considerar apenas as empresas que possuíam dados completos para todos os

anos do intervalo temporal em estudo, assegurando a comparabilidade das observações ao longo do tempo e a integridade da análise.

63. Para medir o impacto da pandemia de COVID-19 sobre a atividade económica das empresas, foi calculada a variação percentual do volume de negócios entre 2019 e 2020. As empresas cujo volume de negócios em 2019 era igual a zero foram excluídas da análise, a fim de evitar divisões indefinidas que poderiam comprometer a validade dos resultados. Os resultados deste cálculo foram, então, incorporados ao conjunto de dados principal, permitindo que essa variável fosse utilizada como critério no processo de emparelhamento. As características selecionadas incluíram CAE, dimensão (Número de Empregados), a Região (classificada segundo a NUTS II) e a quebra percentual do volume de negócios entre 2019 e 2020. Além disso, foram eliminadas observações cuja quebra percentual se encontrava fora do intervalo de $[-100\%, 200\%]$, evitando assim a inclusão de valores extremos que poderiam distorcer os resultados da análise.

64. Para assegurar que a comparação entre empresas tratadas e não tratadas fosse realizada de maneira rigorosa, foi aplicado um método de emparelhamento estatístico conhecido como Coarsened Exact Matching (CEM). Este método cria estratos homogêneos com base nas variáveis explicativas, garantindo que as empresas dos grupos de tratamento e controlo sejam comparáveis entre si.

65. A opção pelo CEM decorre de várias razões metodológicas. Em primeiro lugar, o CEM apresenta vantagens relativamente a métodos alternativos, como o Propensity Score Matching (PSM), por reduzir de forma mais eficaz o enviesamento de especificação associado à estimação do propensity score e por assegurar um balanceamento quase exato entre grupos antes da estimação do efeito de tratamento. Em segundo lugar, o CEM é amplamente utilizado na literatura recente de avaliação de políticas públicas, sendo reconhecido pela sua robustez e transparência na definição dos estratos de emparelhamento. Adicionalmente, foram testadas especificações alternativas do CEM (variando o grau de coarsening nas variáveis contínuas), tendo-se verificado que os resultados se mantinham estáveis, o que reforça a robustez das estimativas. Uma vez assegurado o balanceamento, com diferenças médias nulas ou estatisticamente irrelevantes, prosseguiu-se para a análise de Diferenças em Diferenças (Diff-in-Diff).

66. A validação das trajetórias paralelas entre grupos de tratados e controlo no pré-tratamento foi realizada no momento da estimação do modelo Diff-in-Diff (funcionalidade do package did que permite testar automaticamente este pressuposto). Após a testagem de diferentes variáveis de controlo no emparelhamento foi possível encontrar um grupo de controlo que cumpria o requisito - esse foi o grupo de controlo considerado na análise agora apresentada.

67. O modelo de Diferenças em Diferenças foi ajustado para três variáveis dependentes: o Volume de Negócios, VAB e o Emprego. As variáveis explicativas incluídas no modelo foram o Código de Atividade Económica (CAE), a região (classificada segundo a NUTS II) e a quebra percentual do volume de negócios entre 2019 e 2020. A seleção dessas variáveis foi realizada com base em sua relevância na determinação do impacto do tratamento nas empresas e no comportamento das variáveis dependentes ao longo do tempo.

68. Após a estimação do modelo, foi possível calcular o efeito médio do tratamento ao longo do tempo, permitindo observar como o impacto do tratamento se desenvolveu ao longo dos diferentes períodos analisados. Para uma visualização mais clara dos resultados, foram gerados gráficos que ilustram a evolução do efeito médio do tratamento (ATT) ao longo do tempo.

69. O modelo foi ajustado para diferentes subconjuntos de dados, incluindo Portugal como um todo, o território continental, bem como as RA da Madeira e dos Açores. Após o ajuste do modelo, foram calculadas as probabilidades previstas de sobrevivência, comparando-se as médias dessas probabilidades entre as empresas tratadas e não tratadas, a fim de determinar o efeito médio do tratamento na probabilidade de sobrevivência.

Quadro 6. Técnicas utilizados na resposta às questões de avaliação

Critérios e QA \ Métodos		Técnicas de recolha de informação						Técnicas de análise e tratamento de informação	
		Recolha Doc.	Recolha de Dados	Entrevista	Focus Group	Inquérito	Estudo de Caso	Análise Qualitativa	Análise Estatística e de Dados
Relevância	QA1	X	x		x	x		x	x
Coerência Interna e Externa	QA2	x			x			x	

Critérios e QA \ Métodos		Técnicas de recolha de informação						Técnicas de análise e tratamento de informação	
		Recolha Doc.	Recolha de Dados	Entrevista	Focus Group	Inquérito	Estudo de Caso	Análise Qualitativa	Análise Estatística e de Dados
Eficácia	QA3	X	x	x	x	x		x	x
	QA4	x	x	x	x		x	x	x
	QA5	x	x	x	x	x		x	x
	QA6	x	x	x	x		x	x	x
	QA7	x	x	x	x		x	x	x
	QA8	x	x	x	x	x		x	x
	QA9	x	x	x	x	x	x	x	x
Eficiência	QA10		x	x	x		x	x	x
Impacto	QA11		x	x	x		x	x	x
VAE	QA12	x		x	x	x	x	x	x

4 Resposta às questões de avaliação

4.1 Relevância

4.1.1 Adequação às necessidades diagnosticadas (QA1)

QA1. Em que medida os instrumentos criados para promover a recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais, foram ao encontro das necessidades diagnosticadas e dão resposta às necessidades dos beneficiários e grupos-alvo a que são dirigidos?

Os apoios do REACT-EU surgem num momento de emergência que exigiu respostas tempestivas e limitou a possibilidade de existência de diagnósticos formais/ oficiais. Sem prejuízo, da análise documental e da perceção dos stakeholders, resulta evidente que o REACT-EU foi coerente com os desafios identificados, como a escassez de liquidez das empresas, a necessidade de reforço do sistema nacional de saúde e a proteção do emprego.

Os apoios à sobrevivência das empresas dirigiram-se sobretudo aos setores do alojamento, restauração e viagens que ultrapassam os 50% do incentivo aprovado, o que se revelou coerente com o impacto da pandemia na atividade económica (setores com quebras no volume de negócios de 30% a 75%). A adesão aos apoios e a cobertura significativa das empresas nestes setores (cerca de 33%, no caso da restauração e agências de viagens) evidenciam a adequação das medidas às necessidades do tecido produtivo. Seguem-se os setores do comércio por grosso e a retalho (22% do incentivo), que se revelaram menos vulneráveis à pandemia (média de cerca de 5% de redução do volume de negócios), mas que não prejudicam a conclusão acerca da relevância dos apoios.

Na saúde, os apoios focaram-se na mitigação da propagação do vírus, na capacidade de resposta assistencial (Madeira e Açores) e na adaptação das respostas sociais (Açores). A aquisição de vacinas, testagem massiva e equipamentos de proteção foram medidas coerentes com o diagnóstico que vaticinava a necessidade de combater a propagação do vírus e mitigar o risco de internamentos e óbitos.

Os apoios à educação foram desenhados com base num diagnóstico abrangente, envolvendo agentes do setor e escolas, e na flexibilidade para cada escola configurar as suas medidas em face das suas especificidades. Esta circunstância garantiu a coerência das medidas com o diagnóstico. A medida da testagem nas escolas visava um regresso seguro ao ensino presencial, combatendo as desigualdades exacerbadas pela pandemia e ensino remoto.

As medidas de apoio ao emprego visaram mitigar o risco de desemprego e facilitar a inserção no mercado de trabalho. A continuidade e alargamento dos programas de estágios, demonstraram elevada adesão e adequação às necessidades dos beneficiários.

O REACT-EU mostrou um elevado alinhamento com as estratégias europeias, nacionais e regionais, focando-se na resposta rápida à crise e na promoção da resiliência económica e social.

70. O REACT-EU constituiu uma resposta específica, imediata e extraordinária aos efeitos nefastos da pandemia COVID-19 em termos económicos, sociais e sanitários. Trata-se de um programa incremental

à resposta inicial (CRII⁴) que se veio, a revelar insuficiente. Esta circunstância torna **parcos os elementos de diagnóstico oficiais que permitam aferir a adequação do diagnóstico realizado.**

71. O regulamento europeu⁵ que introduz e define as regras de aplicação dos recursos do REACT-EU identifica o elenco de desafios que emergem da pandemia e que, grosso modo foram transpostos para a programação dos PO financiadores. Entre esses objetivos destacam-se: i) a escassez de liquidez e ameaça à sobrevivência das atividades económicas e ao crescimento económico; ii) o elevado esforço financeiro público para atender à atividade assistencial nos domínios da saúde e social; iii) a ameaça à coesão social, por força de uma maior exposição ao risco de pobreza dos mais vulneráveis; iv) a proteção do emprego; v) a necessidade de promover o crescimento económico e a resiliência dos sistemas económicos.

72. Da (re)programação dos PO financiadores emerge a constatação dos impactos severos na atividade económica, no emprego e na saúde. O PIB registou uma queda abrupta em 2020 (-7,6%), a taxa de desemprego subiu 0,3 p.p. e a taxa de subutilização do trabalho 1,2 p.p. em resultado da população empregada inativa devido às restrições à mobilidade dos trabalhadores e ao exercício de atividades económicas precursoras do risco de transmissão (e.g. alojamento, restauração e similares, viagens e transportes) e o n.º de casos e óbitos devido à COVID-19 disparou, superando os 1,4 milhões de casos e aproximando-se do 19 mil óbitos, em 2021. Adicionalmente, o Governo reconheceu⁶ o impacto potencial das medidas restritivas na aprendizagem dos alunos e no seu aproveitamento escolar, em particular no que se refere aos mais desfavorecidos, agravando por essa via o risco de desigualdades sociais.

73. Os elementos de diagnóstico existentes, ainda que exíguos, permitem derivar desde logo a conclusão de que se verifica a cobertura de todos os elementos da problemática exposta nas diferentes TdP. Apesar de se evidenciarem défices de cobertura de alguns indicadores da TdP, os elementos mobilizados no diagnóstico cobrem domínios como a quebra da atividade económica, os níveis de (des)emprego, a situação sanitária e exposição dos serviços de saúde às necessidades extraordinárias e as necessidades de intervenção na comunidade escolar, coincidentes com os identificados na TdP.

74. No âmbito do reforço das aprendizagens, foi realizado pelo IAVE⁷ um diagnóstico das aprendizagens em 2021 que concluiu pela incidência do comprometimento das aprendizagens num número significativo de alunos em todos os anos de escolaridade e que se verifica uma correlação entre o contexto socioeconómico e familiar e o grau de comprometimento das aprendizagens. Já o estudo “Educação em tempo de pandemia” do Conselho Nacional da Educação⁸ pôs ainda em evidência as desigualdades no acesso aos recursos educativos e às atividades letivas à distância nos períodos de confinamento. No cômputo geral, no setor da educação verificou-se um esforço alargado e coerente de levantamento de necessidades e desafios que contribuíram para um diagnóstico correto dos desafios e necessidades a endereçar, constituindo uma exceção, onde o esforço de diagnóstico foi mais aprofundado.

As necessidades diagnosticadas aderem aos desafios identificados nas diferentes linhas de força. Nas empresas os setores mais afetados foram efetivamente os mais representativos no volume financeiro e nas demais LF os diagnósticos realizados sob lógicas bottom-up (e.g. educação) ou a natureza mais fácil de prever o universo alvo (e.g. vacinação) favorecem o alinhamento do diagnóstico com as necessidades

75. De acordo com os stakeholders auscultados (entrevistas e focus group 1), as necessidades foram bem diagnosticadas. No que respeita ao apoio à sobrevivência das empresas, o caráter dinâmico e relativamente imprevisível da situação pandémica determinou a necessidade de reforço dotação financeira em cerca de trinta milhões de euros. Os apoios dirigiram-se aos setores que efetivamente registaram maiores perdas no volume de negócios entre 2019 e 2020 - alojamento (-57,6%), restauração (-33,5%), agências de viagens (-75,6%) e atividades culturais e desportivas (-43,1%, em média⁹) representaram no seu todo 60% do incentivo aprovado, representando este, em média, 5% do volume de negócios global das empresas deste setor, face a uma média de 0,6% no total das empresas elegíveis e apoiadas (ver Quadro A35).

76. Nas demais LF os resultados das entrevistas permitiram aferir igualmente a adequação do diagnóstico efetuado, quer seja pelas características dos apoios (mais facilmente previsíveis), seja pela forma como o diagnóstico foi realizado, seguindo o princípio da subsidiariedade que redundou numa lógica

⁴ Corona Virus Investment Initiative

⁵ Regulamento (UE) 2020/2021 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020

⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, de 7 de julho, que aprova o Plano 21|23 Escola+, plano integrado para a recuperação das aprendizagens

⁷ IAVE, Estudo de Avaliação Diagnóstica das Aprendizagens, 2021

⁸ CNE, Educação em Tempo de Pandemia: problemas, respostas e desafios das escolas, 2021

⁹ Engloba as seguintes CAE: 90 - Atividades de teatro, de música, de dança e outras atividades artísticas e literárias; 91 - Atividades das bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais e 93 - Atividades desportivas, de diversão e recreativas

de **diagnóstico bottom-up** (mas num quadro de definição de um elenco alargado de respostas às necessidades identificadas, definido centralmente no Plano Escola+ 21|23), com forte **envolvimento das escolas** que permitiram uma **identificação de necessidades adequada** aos desafios enfrentados.

77. Ainda assim, em sede de execução verificou-se necessidade de **alargamento e reforço das medidas para diferentes fins** (e.g. alargamento a Lisboa e Algarve, alargamento do apoio tutorial específico até ao 12.º ano), **evidenciando necessidades de ajustamento, devidamente adotadas**.

78. No caso do **apoio ao emprego**, o diagnóstico partiu sobretudo dos programas de estágios em curso e que necessitaram de **prolongamento**, porém a boa comunicação e adequação dos apoios determinou uma **procura acima do esperado** que motivou um aumento de dotação na reprogramação de 2023, demonstrando a **capacidade de os PO se adaptar à evolução das necessidades**.

Os apoios dirigidos à sobrevivência das empresas revelaram-se adequados às necessidades das empresas dos setores mais afetados pela pandemia (alojamento, restauração, viagens e cultura) que foram os que verificaram maior intensidade de apoio) e coerentes com as necessidades diagnosticadas. Cerca de 1/3 das empresas de restauração e de agências de viagens nacionais foram apoiadas, tendo estes setores registado quebras de faturação de 30% a 75% em 2020

79. A medida APOIAR (LF1) visou **sustentar a cobertura dos custos fixos** das empresas e a **manutenção da sua atividade**, mitigando a falta de liquidez e o risco de falências/ encerramentos de empresas, o que desde logo evidencia a **coerência da programação face ao diagnóstico**, em termos globais. Estes apoios foram complementados com outros instrumentos de apoio (ver resposta à QA2).

80. Esta medida visava, tal como sugerido no diagnóstico **apoiar os setores mais afetados pela pandemia**. Como anteriormente referido, verifica-se **coerência entre os setores com maiores reduções ao nível do volume de negócios em 2020 e cobertura e intensidade dos apoios do REACT-EU (setores mais impactados com quebras entre 30% a 75% em 2020, face a uma média nacional de 7,8%, coincidindo os setores mais impactados com os que maior fatia de fundo receberam e nos quais esses apoios foram mais representativos do VN do setor), validando o I_PL.5¹⁰**.

81. Também ao nível das empresas beneficiadas tal padrão pode ser encontrado: **15% (alojamento), 30% (restauração) e 35% (agências de viagens) das empresas nacionais foram apoiadas**, recuando para valores entre 10% e 18% das empresas noutros setores impactados como sejam os transportes terrestres, as atividades cinematográficas, de vídeo, televisão e música, as atividades de aluguer e as culturais. Em **muitos destes setores registaram-se igualmente decréscimos assinaláveis no número de empresas** (-3% na restauração; menos 8% no alojamento e agências de viagens), pelo que se conclui por uma **elevada coerência entre os setores definidos como elegíveis e aqueles que foram mais afetados pela pandemia**.

82. Os **instrumentos mobilizados revelaram elevada adesão** por parte dos públicos-alvo, com a procura dirigida aos 12 AAC lançados a superar largamente as dotações dos mesmos (ver Quadro A5). Esta procura evidencia, por um lado a adequação dos instrumentos às necessidades das empresas, o que de resto é corroborado pela opinião dos promotores: regra geral, mais de 90% dos promotores considerou o desenho dos instrumentos adequado ou muito adequado às suas necessidades (ver Figura A26), onde apenas as taxas de comparticipação foram apontadas como menos adequadas (correspondentes a 20% da perda de receita entre 2019 e 2020). Esta perceção dos promotores é acompanhada pela **perceção dos stakeholders que consideram ter-se verificado uma implementação expedita e simplificada dos procedimentos inerentes ao ciclo de vida das operações** (verificação do pressuposto I_PL.1 - Medidas específicas, imediatas e extraordinárias, que cheguem rapidamente à economia real).

Na saúde, a coerência entre o diagnóstico e os instrumentos é evidente, redundando num alinhamento face às necessidades das empresas, pelo menos em parte, explicada pelo período de elegibilidade das despesas e pelas taxas de comparticipação, que permitiram cobrir custos já incorridos na totalidade

83. No domínio da saúde o diagnóstico revelava a **necessidade de: i) mitigar a propagação do vírus** (resposta preventiva), ii) **garantir capacidade de resposta assistencial** (resposta curativa) e iii) **adaptação das respostas sociais** aos desafios da pandemia (apenas nos Açores), **como forma de estancar a incidência da pandemia e os seus efeitos nefastos para a saúde** (menor incidência de casos e óbitos) e em última instância no domínio económico e social. A análise dos **documentos de programação e dos Avisos**, evidenciam **coerência na resposta a esta problemática**, prevendo o apoio à aquisição de vacinas, respetivos dispositivos médicos para a sua administração, equipamentos para acondicionamento das vacinas e medicamentos (POCI), à realização de **testagem massiva** e a **infraestruturas e equipamentos**

¹⁰ O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo

(incluindo de proteção individual para os profissionais de saúde) visando **incrementar a capacidade de resposta da atividade assistencial** (Açores 2020 e Madeira 14-20).

84. A auscultação dos atores envolvidos permitiu confirmar não apenas a percepção de consistência entre o diagnóstico e as medidas de apoio mobilizadas, como também a **adequação do desenho dos instrumentos, em particular das taxas de cofinanciamento a 100%** e dos **períodos de elegibilidade** (desde o início da situação pandémica), que permitiram a **mobilização tempestiva dos recursos e cobertura de custos avultados já incorridos**. A percepção revelada pelos *stakeholders* revelou igualmente a **adequação generalizada da dotação** afeta a estes instrumentos, bem como compreender que na maioria dos apoios, tal adequação decorre em grande medida de, nesta linha de força e medidas, os apoios se destinarem a cobrir custos já incorridos, validando o pressuposto II_PI.1¹¹.

O amplo e abrangente diagnóstico realizado, nos mais diversos níveis de intervenção (centrais do Ministério da Educação, ou descentralizados ao nível das escolas) permitiu um desenho adequado dos instrumentos de apoio e alinhado com as necessidades das comunidades educativas

85. No que respeita aos **apoios à educação**, estes foram especificamente mobilizados pelo POCI e materializou-se através de três avisos-convite, dois relativos à **recuperação e consolidação das aprendizagens** e um relativo à **testagem nas escolas**, visando por um lado a **intervenção na comunidade escolar** e, em particular, nos alunos que se **enfrentaram maiores desigualdades e evidenciaram maiores perdas em termos de aprendizagens e aproveitamento escolar** e, por outro, permitir um **regresso ao ensino presencial com menor incidência de casos e surtos COVID** nas diferentes comunidades escolares.

86. Dos objetivos dos apoios e da circunstância de o processo de diagnóstico ter sido realizado em **cooperação com os agentes do setor** (organismos do Ministério da Educação, escolas, professores, em particular e conforme resultou do estudo de caso do AE do Fundão, dos diretores de turma), **emerge um profundo alinhamento entre as necessidades diagnosticadas e os instrumentos mobilizados que encontram respaldo no Plano 21 | 23 Escola+**¹².

87. Este alinhamento resulta de o **planeamento, desenho e operacionalização dos apoios ter seguido um modelo centralizado e ancorado nas medidas definidas pelo Governo, mas efetuado com base num diagnóstico e operacionalização descentralizados** (identificação das necessidades, elaboração dos planos de resposta e operacionalização efetuados pelas escolas), conforme revelado em sede de entrevistas. A isto **acresce a flexibilidade de que as escolas beneficiavam** para, a partir do elenco de medidas definidas a nível central, **modelar as suas intervenções de forma adaptada aos seus contextos e desafios específicos**.

88. As medidas mobilizadas foram essencialmente o alargamento do crédito horário (quer para desdobramentos e coadjuvações para alunos com maiores dificuldades, quer para intervenções das equipas multidisciplinares para apoio à educação inclusiva (EMAEI), o apoio tutorial específico (alargado até ao ensino secundário para os alunos que não obtiveram aproveitamento no ano letivo 2019/2020) e planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário e **mereceram boa adesão ao longo do seu ciclo de vida (desde o incentivo solicitado em sede de candidatura, à mobilização das escolas em articulação com as entidades que definiam as medidas a implementar, culminando na adoção das medidas por parte dos destinatários finais - os alunos e respetivas famílias)**. Ainda que em sede de auscultação (entrevistas, *focus group*, mas sobretudo nos estudos de caso realizados), tenha sido identificado uma menor motivação de alunos de faixas etárias mais elevadas e a menor adesão a atividades extra horários letivos e fora da sala de aula (portanto, não obrigatórios), a percepção de adesão e participação efetiva dos beneficiários finais emergiu de forma relativamente consensual entre os *stakeholders* auscultados. A consciência do risco de menor adesão a atividades extra sala de aula/ não obrigatórias, levou as escolas a privilegiar essas abordagens, o que favorece a conclusão de que as medidas chegaram efetivamente aos beneficiários.

89. Ainda assim, a adequação das medidas revelou-se **heterogénea**, ao verificar-se **maior adesão nos primeiros ciclos de ensino** comparativamente aos ciclos mais avançados (e.g. secundário), uma vez que a maior maturidade e autonomia dos alunos determinou que nem todos frequentassem as intervenções. Esta circunstância foi evidente no apoio tutorial específico, mas também ao nível do crédito horário onde verificou-se (cfr. apurado em entrevistas), que nem todas as escolas esgotaram o crédito atribuído.

90. Tal não impede a **conclusão de um alinhamento generalizado entre o diagnóstico e as medidas implementadas** e pela adequação dos apoios às necessidades das escolas, que se verificou, do qual os factos de os **recursos financeiros mobilizados serem adequados e as taxas de comparticipação serem a 100%**

¹¹ o desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo

¹² Resolução do Conselho de Ministros 90/2021, de 7 de julho

são igualmente tributários, ao conferirem às escolas recursos suficientes para a implementação das medidas (verificação do pressuposto IV_PL.1¹³. Acresce que o **levantamento de necessidades numa lógica bottom-up, o acompanhamento feito dos alunos com maiores dificuldades e necessidades especiais** (evidenciado no estudo de caso do AE do Fundão) **permitia um apoio customizado e próximo das necessidades específicas de cada aluno** (verificação do pressuposto IV_PIII.2¹⁴.

91. Por fim, **reconhecida a importância do ensino presencial para o sucesso educativo** (conforme amplamente manifestado em sede de *focus group* e nos estudos de caso 2 e 3), o contacto aluno-aluno e aluno-professor são determinantes relevantes quer do sucesso escolar, quer da saúde e integração dos alunos, o regresso a esse regime assumia-se da maior importância para a mitigação dos impactos nefastos do confinamento no plano do ensino e social. Neste sentido, a medida da **testagem nas escolas** foi desenhada para **mitigar riscos de propagação do vírus na comunidade educativa, facilitando por essa via a retoma do ensino presencial**, a qual se revelou uma **medida adequada** para esse desiderato.

As medidas de apoio ao emprego revelaram elevada coerência com o diagnóstico realizado. A escala dos apoios e a elevada adesão verificada permitem concluir igualmente por uma taxa de penetração relevante dos apoios no universo da população-alvo

92. No **domínio do emprego** o diagnóstico incidia sobretudo na **necessidade de mitigar o risco de desemprego** (perda de postos de trabalho) e de **dificuldade de inserção no mercado de trabalho** (para desempregados). **As medidas implementadas revelam-se coerentes com estas necessidades**, ao permitir: i) a continuidade dos estágios que estavam fase de término (particularmente manifestado no contexto da medida ATIVAR) evitando o desemprego desses beneficiários e as flexibilidades introduzidas na implementação das medidas em face das restrições impostas pelas medidas de contenção da propagação do vírus (e.g. permitir suspensões nos períodos de confinamento); ii) o alargamento (maior escala) dos programas de estágios e medidas de inserção socioprofissional criaram oportunidades de inserção no mercado de trabalho para pessoas ativas e vulneráveis; iii) promover a manutenção dos postos de trabalho, a contratação e a formação, mitigando a incidência de população NEET (Açores e Madeira).

93. As **respostas** dirigidas a estes objetivos **seguiram abordagens diferenciadas**. Enquanto no **Continente (POCI)**, adotou-se uma medida de **“banda larga”**, através da implementação do ATIVAR, nas **RA**, a **abordagem foi bem mais fragmentada** e dirigida a **necessidades e públicos-alvo específicos** (desde os estágios profissionais - similar ao Continente, à formação profissional, passando pelos apoios à contratação e manutenção dos postos de trabalho e apoios ao empreendedorismo). Ainda que não se possa concluir pela inadequação generalizada desta abordagem (a adesão dos públicos-alvo assim o atesta), identificam-se casos onde a menor adesão e a perceção revelada pelos atores auscultados sugere uma menor adequação dos apoios às necessidades. No caso dos apoios ao empreendedorismo (Madeira), apesar de registar uma taxa de realização de cerca de 87%¹⁵, das entrevistas emergiu a maior dificuldade de mobilização de públicos-alvo num contexto de elevada incerteza. No caso da formação profissional, o único AAC lançado registou níveis de procura, procura qualificada e realização inferiores a 50%, o que atesta o menor interesse dos beneficiários e destinatários por este tipo de apoios.

94. Os **instrumentos revelaram boa adesão por parte dos públicos-alvo** (44 dos 48 AAC lançados registaram índices de procura superiores a 75%), o que sugere **interesse e adequação dos instrumentos às necessidades dos beneficiários**, corroborada pela generalidade dos stakeholders auscultados em sede de entrevista (levando inclusive ao reforço de dotação no POCI). Acresce que, ainda que o **universo de empresários inquiridos que beneficiou de incentivos no âmbito do ATIVAR** seja relativamente diminuto (15% dos promotores - Quadro A61), a **maioria dos promotores considerou os apoios ao emprego adequados às suas necessidades** (90% dos promotores afirma que os apoios à contratação e estágios foram adequados, recuando para 82% no caso das medidas de formação - Figura A26). Estas evidências permitem concluir pela validação dos pressupostos III_PL.1¹⁶ e III_PII.2¹⁷.

95. **A relação entre o universo de pessoas apoiadas dá-nos uma perspetiva da relevância dos apoios no contexto global do mercado de trabalho: no continente, foram apoiados mais 31.000 estágios que**

¹³ O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo

¹⁴ Os apoios e o carácter incremental dos projetos a desenvolver face à atividade letiva regular permitem o desenvolvimento de planos de acompanhamento mais customizados e adaptados às necessidades dos alunos

¹⁵ Média das taxas de realização das operações aprovadas na tipologia de intervenção “REACT_EU - Criação de emprego por conta própria e apoio à criação de empresas”, promovidas pelo Instituto do Emprego da Madeira, IP-RAM

¹⁶ O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos potenciais beneficiários

¹⁷ A oferta formativa, os estágios e apoios ao empreendedorismo está alinhada com as necessidades dos destinatários, promovendo a adesão aos apoios)

correspondem a cerca de 10% da população desempregada, em média, em 2020 e 2021 e superam o acréscimo de desempregados verificado entre 2019 e 2020. Na **Madeira**, este número supera os **30% da população desempregada dessa região**, que não verificou de resto um acréscimo de desemprego entre 2019 e 2020. A isto não será indiferente os apoios à contratação de pessoas para apoio dos serviços sociais no combate à pandemia, que permitiu em certa medida reconverter o perfil setorial de emprego na região.

A programação do REACT-EU em Portugal evidencia um elevado alinhamento com as estratégias existentes à escala europeia, nacional e regional. Esse alinhamento manifesta-se sobretudo ao nível das prioridades definidas no âmbito do combate à pandemia, mas coincidem (direta ou indiretamente) com grande parte dos objetivos estabelecidos na globalidade dos instrumentos estratégicos de referência

96. Por forma a aferir o alinhamento entre a programação do REACT-EU e estratégias nacionais e europeias existentes, foram elaboradas matrizes de alinhamento (ver anexo 7.3) entre esses objetivos e os previstos: i) na **Agenda 2020** e no quadro do **Next Generation Europe/ Mecanismo de Recuperação e Resiliência**, a nível europeu; ii) no **Acordo de Parceria do PT 2020** e face aos setores previstos na **Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI)**, extensíveis às estratégias regionais (**EREI**); iii) no **Plano de Estabilização Económica e Social**¹⁸ que constitui o principal instrumento nacional de resposta alargada à crise económica e social motivada pela **COVID-19** e; iv) face à **Estratégia 2030**, que vigora e coincide temporalmente com a implementação das medidas de resposta e recuperação implementadas, e constitui o principal referencial para a programação **Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)** que, à data da incidência da pandemia coincidia em larga medida com o **Programa Nacional de Reformas (PNR)**.

97. Da análise das matrizes de alinhamento resulta em primeiro lugar um claro alinhamento global com os referenciais estratégicos existentes, conclusão essa que emerge da evidência de que praticamente todos os objetivos específicos evidenciam algum alinhamento, face a todos os referenciais analisados.

98. Uma análise mais fina e individualizada, permite constatar, sem surpresa o alinhamento quase total entre o REACT-EU a nível nacional e os diferentes referenciais estratégicos que de alguma forma, surgem como resposta à pandemia (REACT-EU e NGEU/MRR a nível europeu e, PEES a nível nacional).

99. Evidencia-se assim uma forte convergência nos objetivos e nas ações implementadas, com foco na resposta rápida à crise, com medidas voltadas para a atividade económica, emprego, saúde, educação e transição digital. Em concreto, a programação do REACT-EU a nível nacional prevê o apoio à sobrevivência das empresas (LF1), alinhada com a o Eixo Estratégico “Apoio às PME e Setores Afetados” e com o Pilar “Desenvolvimento Inteligente e Sustentável”, do REACT-EU e NGEU, respetivamente. Tanto a LF1 como a LF2, encontram-se também alinhados com o Eixo “Apoio ao Acesso ao Mercado de Trabalho e Emprego”, ao suportar por um lado a manutenção dos postos de trabalho nas empresas e, por outro, a inserção profissional, sobretudo dos jovens. A LF 2 (Respostas Sociais), prevê 2 medidas em dois âmbitos distintos: i) saúde; e ii) educação, que se alinham com os diferentes Eixos/ Pilares dos 2 referenciais europeus de resposta à crise, em função dos seus horizontes temporais de implementação: enquanto as medidas da saúde encontram paralelo no Eixo “Investimento em Saúde e Infraestruturas Sociais” do Regulamento que estabelece o REACT-EU a nível Europeu (referencial mais de curto prazo), as medidas de educação alinham-se com o pilar “Políticas para a Próxima Geração” do NGEU (referencial de médio prazo).

100. Comparativamente à **Agenda 2020**, a mesma encerra objetivos à escala europeia e de um muito largo espectro, o que motiva um alinhamento igualmente elevado dos objetivos (mais circunscritos, mas alinhados) do REACT-EU em Portugal face a este referencial. A Agenda 2020 (e PT 2020) reflete opções de política próprias de Portugal à data e no contexto em que o mesmo foi programado (2013/2014), resultando num menor alinhamento entre o REACT-EU e o PT 2020, na medida em que, em particular o setor da saúde era relativamente mais negligenciado. Não obstante, as sucessivas reprogramações do PT 2020 (em particular nos reforços efetuados, sobretudo nos PO Regionais ao nível da PI 9.7 “Investimento na saúde e nas infraestruturas sociais”) e, como não poderia deixar de ser, as reprogramações que se destinaram a introduzir (ou ajustar) a programação do REACT-EU nos diferentes programas operacionais, colocaram maior ênfase neste setor. No âmbito das demais LF, salienta-se a forte aposta no estímulo ao emprego (em particular dos jovens) e ao combate ao insucesso escolar, no âmbito sobretudo dos OT 8 e 10, dos domínios temáticos “Inclusão Social e Emprego” e “Capital Humano”.

101. Face à **Estratégia 2030**, o alinhamento sendo menos evidente, em função do espectro mais alargado e prospetivo deste referencial, ainda assim, verifica-se que os objetivos do REACT-EU coincidem/ têm pontos de contacto com os da **Estratégia 2030**, menos evidentes apenas no que concerne à agenda digitalização, inovação e qualificações como motor do desenvolvimento e à competitividade e coesão territorial, em face da menos estreita relação e menor cobertura dos objetivos da Estratégia face

¹⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro

aos do REACT-EU. Ainda assim, esta circunstância, conjugada com o elevado alinhamento face aos pilares do NGEU/MRR, permite derivar um alinhamento face aos objetivos que subjazem ao PRR e, por conseguinte, ao Programa Nacional de Reformas.

102. A nível regional há que considerar 2 elementos que norteiam as conclusões que se podem inferir das análises anteriores: i) a pandemia afetou de forma generalizada as regiões, ainda que se possam evidenciar heterogeneidade nesses impactos, sobretudo mais numa dicotomia litoral/ interior e alta/ baixa densidade; ii) os instrumentos estratégicos nacionais encontram-se obrigatoriamente alinhados com os nacionais. Desta dupla circunstância e face ao que antecede, torna-se plausível inferir que o alinhamento estratégico a nível nacional é extensível às diferentes regiões de Portugal.

4.2 Coerência interna e externa

4.2.1 Complementaridade com outros instrumentos (QA2)

QA2. Como é que os instrumentos de apoio no âmbito dos REACT-EU se articulam e complementam entre si e asseguram a coerência externa com as prioridades definidas no contexto da resposta à pandemia da COVID-19, designadamente as estabelecidas ao nível da União Europeia?

O REACT-EU demonstrou uma elevada coerência interna e externa, articulando-se eficazmente com outros instrumentos de política pública para mitigar os efeitos da pandemia da COVID-19. Internamente, as diferentes linhas de força (LF) do REACT-EU eram mutuamente exclusivas e reforçavam-se entre si, enquanto externamente, as medidas foram maioritariamente desenhadas sob uma abordagem centralizada que permitiram “atacar” diferentes faces dos desafios enfrentados com diferentes instrumentos de apoio.

Os apoios da LF1 complementaram outras medidas (e.g. moratórias bancárias; layoff simplificado), financiadas pelo OE e pelo SURE. O REACT-EU foi essencial para cobrir custos fixos, enquanto outras medidas se focaram na manutenção de postos de trabalho ou configuraram formas distintas de apoio. A otimização dos resultados por força da utilização complementar de instrumentos foi evidente - cerca de 1/4 das empresas a indicar ter utilizado mais do que um instrumento e desses, 1/3 a afirmar que não manteriam a atividade sem recurso a múltiplos apoios.

Na saúde, os apoios do REACT-EU focaram-se na aquisição de vacinas, testagem massiva e equipamentos médicos, complementando outras iniciativas financiadas pelo OE e PRR. A vacinação abrangeu todo o território nacional, enquanto muitas medidas de prevenção, rastreio e reforço da capacidade assistencial foram financiadas por outras fontes no continente (OE, PT 2020 e PRR) e com apoio do REACT-EU nas RA.

Os apoios à educação mostraram-se coerentes tanto interna quanto externamente. Internamente, as medidas complementaram-se ao facilitar o regresso ao ensino presencial e mitigar desigualdades que decorrem do ensino à distância. Externamente, a segmentação dos apoios entre o COMPETE 2020, POCH e PRR no financiamento do Plano Escola+ 21/23 garantiu a ausência de sobreposições e uma cobertura quase total das necessidades.

Os apoios ao emprego complementaram medidas de manutenção de postos de trabalho financiadas pelo OE/SURE e incentivos à contratação do PRR, que visaram objetivos específicos distintos. Apesar da coexistência de múltiplos instrumentos de apoio e segmentação das medidas do ATIVAR por diferentes programas no quadro do PT 2020, a centralização da gestão no IEFP e a natureza distinta dos apoios nos PO Regionais evitaram sobreposições.

O REACT-EU surge como uma parcela da resposta à crise pandémica que, pela sua dimensão e premência, exigia um grande esforço para garantir a sua coerência, sobretudo externa

103. A resposta aos múltiplos desafios que emergiram com a pandemia consubstanciou-se num vasto conjunto de instrumentos e recursos, provenientes de diferentes fontes de financiamento (nacionais e comunitários), que foram implementados ao longo do tempo. Num primeiro momento (resposta mais imediata), foram mobilizados recursos / medidas de resposta com recurso a verbas do OE, como sejam o “Apoio extraordinário de manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial” (*Layoff*), o “Plano extraordinário de formação” ou a “Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social”. As duas primeiras medidas mencionadas vieram depois a ser cobertas pelo Apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), promovido pela UE. Posteriormente, a UE viria a lançar a *Corona Virus Investment Initiative* (CRII), que permitia a gestão flexível dos fundos comunitários não comprometidos, direcionando-os para a resposta à pandemia. Nesse quadro, foram adicionados ao pacote de medidas a nível nacional diversos apoios às empresas (apoios à inovação / conversão de processos produtivos) ao emprego (e.g. +CO3SO Emprego) e à aquisição de computadores portáteis e conectividade para viabilizar a atividade letiva remota.

104. Algumas destas medidas vieram a ser englobadas no Plano de Estabilização Económica e Social (PEES)¹⁹ que coincidiu no tempo com o início da fase de desconfinamento, após um período de

¹⁹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho

encerramento abrupto de um conjunto de atividades económicas e serviços públicos. Esse plano viria a contemplar um conjunto alargado de medidas de resposta nos domínios do apoio às empresas (e.g. linhas de crédito, moratórias bancárias, medidas de alívio fiscal), ao emprego (apoios à manutenção do emprego) e no domínio social (com destaque para o reforço do sistema de saúde, dos profissionais de saúde e da capacidade de resposta em cuidados intensivos).

105. Posteriormente, a aprovação do quadro financeiro plurianual da União Europeia para o período 2021-2027 veio introduzir recursos adicionais (iniciativa *Next Generation Europe*), na qual se insere o REACT-EU, mas também o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que constitui o instrumento mais robusto e de resposta estrutural aos impactos da pandemia. Assim, enquanto o REACT-EU visou a satisfação de necessidades mais imediatas, o MRR visou a recuperação e relançamento da economia europeia a médio-longo prazo, cobrindo virtualmente todos os domínios relevantes de política pública.

106. Foram ainda direcionados apoios aos municípios, ressarcindo-os pelas despesas incorridas no combate de emergência (e.g. aquisição de equipamentos de proteção individual, equipamentos para resposta assistencial), através da mobilização Fundo de Solidariedade da União Europeia. Estamos perante um **pacote vasto, abrangente e construído a vários tempos que encerra(va) desafios exigentes no que respeita à garantia de introdução de um pacote de medidas coerente entre si.**

Verificou-se uma elevada coerência interna e externa do policy-mix dirigido à mitigação dos efeitos da crise pandémica. A nível interno, as diferentes LF eram mutuamente exclusivas e visavam prioridades e objetivos que se reforçavam entre si, ao nível externo as demais medidas visavam diferentes beneficiários, prioridades/ objetivos ou obedeciam a lógicas de intervenção/ formas de apoio distintas

107. Em traços globais, o *policy-mix* mobilizado para responder à pandemia revela elevada coerência interna e externa entre as medidas REACT-EU e os demais instrumentos de política pública mobilizados (ver Quadro A29, Quadro A30 e Quadro A31), porquanto, regra geral, os instrumentos visaram **diferentes necessidades, diferentes públicos-alvo ou lógicas de intervenção**, ou consubstanciando **diferentes formas de apoio** (subvenções, empréstimos, garantias, medidas de alívio fiscal) ainda que tendo sempre presente a mitigação dos efeitos nefastos da crise pandémica nos diferentes domínios.

108. As diferentes LF e medidas revelam-se mutuamente exclusivas e, portanto, **sem sobreposições nos objetos do apoio e públicos-alvo a que se dirigem**, exibindo porém **contributos multidimensionais** (cada LF/ medida contribui direta ou indiretamente para os objetivos específicos de outras LF), o que denota também **elevada coerência interna ao nível da programação do REACT-EU** (ver Quadro A32). Esta coerência manifesta-se na **complementaridade entre os apoios à liquidez das empresas (LF1) e ao emprego**, onde as empresas podiam beneficiar simultaneamente de apoio para suportar os seus custos fixos e para reforçar a força de trabalho à sua disposição e decorrentes dos benefícios dos apoios à resiliência do sistema de saúde (a melhoria da situação sanitária permitia a retoma económica) e da testagem nas escolas (que viabiliza o regresso ao ensino presencial, mitigando o risco de propagação do vírus).

109. Esta **análise foi globalmente corroborada pelos stakeholders auscultados**, que revelaram considerar que o pacote de medidas (intra REACT e extra REACT) foram **complementares, não identificando, situações de sobreposição/ concorrenciais** entre instrumentos de apoio.

110. Mesmo nas RA, onde a lógica de intervenção se revelou mais fragmentada, esta conclusão permanece válida, porquanto a estrutura global da programação é relativamente idêntica e foi mobilizada com a devida articulação. Nestes casos específicos, em face da exposição acrescida do tecido produtivo regional a setores mais impactados (e.g. turismo), a coerência interna sai inclusive reforçada, porquanto os apoios às empresas co-existiram com apoios dirigidos à testagem massiva da população e dos turistas, permitindo evitar a completa imobilização de um dos “motores” das economias regionais.

Registou-se forte complementaridade com outras medidas REACT e extra REACT (moratórias, layoff) que no seu conjunto representaram um pacote coerente de medidas e reforçaram os resultados

111. Os **apoios à sobrevivência das empresas coexistiram, foram precedidos ou precederam** um conjunto vasto de instrumentos de apoio às empresas. Os apoios à tesouraria concedidos no âmbito do REACT complementam as medidas anteriormente lançadas, sobretudo sob a forma de **linhas de crédito, moratórias bancárias e medidas de alívio fiscal**, mas também de **apoio à manutenção dos postos de trabalho** financiadas pelo Orçamento de Estado (OE) e SURE. Enquanto as medidas REACT são de “**banda larga**” e visam dotar as empresas afetadas de um **reforço da sua tesouraria** para fazer face à globalidade de custos fixos, limitado a uma parcela (tipicamente 20%) da quebra de faturação verificada, as **medidas complementares assumiam ou formas de apoios/ intervenção distintas (linhas de crédito, medidas de alívio fiscal) ou destinavam-se a objetivos específicos** (e.g. manutenção de postos de trabalho),

evidenciando assim a forte complementaridade externa das medidas REACT face a outras medidas não financiadas por fundos europeus (ver Quadro A29, Quadro A30 e Quadro A31).

112. Em relação aos apoios prestados no âmbito do PT 2020 ou do PRR, estes assumem maioritariamente uma **lógica de intervenção distinta**, onde ao invés de se financiar tesouraria/ manutenção de postos de trabalho, se focavam na **realização de intervenções (projetos) tendentes a capturar ganhos de competitividade do tecido produtivo nacional**, em linha com os objetivos dos respetivos programas. Sem prejuízo, verificam-se algumas exceções que permitem identificar **apoios coincidentes no objeto/ objetivos e públicos-alvo**, como é disso exemplo o **Fundo de Capitalização e Resiliência (FdCR)** no PRR, **não passíveis de configurar efeitos concorrenciais entre os instrumentos**, porquanto no FdCR, a maior complexidade e menor atratividade deste tipo de instrumentos (capital) para empresas de menor dimensão, conjugada pela procura verificada (**apenas 13 micro ou pequenas empresas apoiadas pelo BPF vs 64.651 empresas apoiadas, das quais 98% (63.616) são micro pequenas empresas no APOIAR**), não sustenta a hipótese de verificação de efeitos concorrenciais entre estes instrumentos.

113. Do processo de auscultação (entrevistas, focus group) emergiram perceções dos *stakeholders* que corroboram esta perspetiva de complementaridade e coerência interna e externa dos instrumentos de apoio às empresas. O caso do **APOIAR** é específico, uma vez que consubstancia **um apoio à tesouraria das empresas, tipologia de apoio não coberta**, sob a forma de subvenções, **noutro tipo de instrumentos**. O resultado das entrevistas corroborou ainda a **complementaridade entre os apoios REACT e os apoios CRII (ADAPTAR; SI Inovação COVID)**, mas **sobretudo as complementaridades entre os apoios à tesouraria das empresas e os apoios ao emprego**, seja do ponto de vista **intra REACT-EU (APOIAR e ATIVAR)**, seja do ponto de vista da coerência com outros instrumentos de apoio (onde pontifica, desde logo, o *Layoff/ SURE*).

Os apoios do REACT-EU, isoladamente, tenderiam a ser insuficientes para o alcance dos resultados pretendidos. Num contexto em que a larga maioria das empresas apoiadas foi “salva”, cerca de 21% beneficiaram de mais do que dois instrumentos e cerca de 43% afirma que não manteria a atividade e o emprego nos mesmos níveis se não tivesse beneficiado de múltiplos apoios

114. A complementaridade entre os diferentes instrumentos de apoio para as empresas resultou evidente do inquérito realizado²⁰. Na perspetiva **intra REACT-EU**, os resultados revelam a **incidência de promotores apoiados por mais do que uma medida** (ver Quadro A59), desde logo evidente pelo facto de cerca de **31% dos promotores ter beneficiado de mais do que 1 operação no âmbito da LF1**, com destaque para a incidência de empresas que beneficiaram do **APOIAR.PT ou APOIAR +Simples, em conjunto com o APOIAR Rendas**. Adicionalmente, **15% dos promotores apoiados na LF1** (ver Quadro A64), **beneficiaram igualmente de apoios no contexto do ATIVAR.PT**, cerca de **um terço dos beneficiários teve igualmente apoios no âmbito do sistema de incentivos do PT 2020** (ver Quadro A64) e **26% dos promotores afirma ter beneficiado de apoios de outros instrumentos/ fontes de financiamento** (ver Quadro A69).

115. No caso específico das RA, as empresas beneficiaram ainda do programa de testagem à COVID-19 por forma a facilitar a retoma da atividade, tendo-se verificado que **13% dos promotores afirmam ter beneficiado desse programa** (ver Quadro A63).

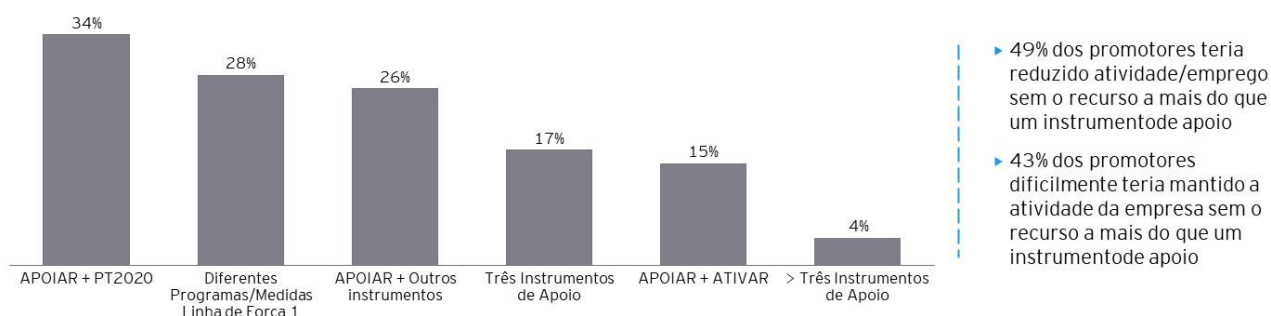
116. A apreciação dos promotores quanto ao **benefício/ contributo para os resultados do recurso a diferentes instrumentos de apoios é claramente positiva**, evidenciando que os **resultados globais dos instrumentos de política mobilizados não só foram coerentes, como permitiram incrementar os resultados**. No âmbito da complementaridade entre instrumentos REACT-EU cerca de **80% dos promotores referem que a co-existência de mais do que um instrumento foi um fator importante para a sua decisão de se candidatar** (ver Figura A31), permitindo validar o pressuposto I_{PI.4}²¹.

117. No apoio ao programa de testagem nas RA, **77% e 84% dos promotores que beneficiaram do programa indicam, respetivamente, que este teve um contributo elevado ou muito elevado para manter a atividade e o emprego** (ver Figura A36).

118. Já no caso da complementaridade com outros apoios no âmbito do PT 2020, quase **70% dos promotores com outros projetos apoiados revelam que sem os apoios REACT não teriam mantido postos de trabalho fundamentais para a execução de outros projetos** (ver Figura A46).

²⁰ Note-se que a circunstância de as empresas beneficiarem do ATIVAR (estágios) indiretamente, na medida em que o promotor dessa medida é o IEFPI impediu a análise a partir da base de dados do PO, da incidência de beneficiários a obter apoios de diferentes medidas/ LF

²¹ A complementaridade das tipologias de operação REACT favorece a adesão aos incentivos

Figura 7. Utilização de mais do que uma forma/instrumento de apoio por parte dos beneficiários, a 31/12/2023

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito

119. Metade dos promotores que recorreram a outros instrumentos (sobretudo layoff, seguido das moratórias bancárias) afirma que **sem recurso a mais do que um instrumento de apoio teria forçosamente de reduzir atividade e emprego** (ver Figura A47). Estes resultados do inquérito, cruzados com as perceções dos *stakeholders* reveladas em sede de entrevistas, permitem a validação do pressuposto I_PIV.1²².

A natureza maioritariamente circunscrita (vacinação, testagem massiva) das medidas de reforço da resiliência do sistema de saúde garantiu em grande medida a coerência interna e externa das medidas do REACT-EU com outras dirigidas ao reforço da capacidade de resposta do sistema nacional de saúde

120. Os apoios do REACT-EU à resiliência do sistema de saúde no Continente dirigiram-se à aquisição de vacinas, respetivos dispositivos médicos para a sua aplicação e equipamentos de acondicionamento/refrigeração, bem como para a aquisição de medicamentos antivirais. O **objeto muito circunscrito dos apoios garante à partida a ausência de sobreposições**, uma vez que **estas tipologias de operação não foram cofinanciadas por outras fontes de financiamento**. Porém, as circunstâncias de: i) **se ter verificado um delay entre o surgimento dos primeiros casos de COVID-19 em Portugal e a disponibilização das vacinas**, que obrigou a um esforço mais concentrado na mitigação dos impactos na saúde (reforço da capacidade assistencial, medidas de prevenção da propagação do vírus, etc.); e ii) **da necessidade manifestada** (e agravada pela suspensão da atividade assistencial programada para garantir resposta às emergências COVID) **de recuperar atividade assistencial e reforçar a capacidade de resposta** a fenómenos extremos **exigiu a mobilização de um elenco diversificado de recursos e instrumentos**, essencialmente financiados pelo Orçamento de Estado e pelo PRR, que acresceu aos apoios no âmbito do PT 2020.

121. Esta resposta global englobou, além das medidas REACT-EU, um **reforço de recursos humanos no SNS visando a recuperação da atividade assistencial**, o **reforço de capacidade da medicina intensiva ou a aquisição equipamentos de proteção individual, equipamentos** (e.g. ventiladores) e **medicamentos** (OE) mas também o **investimento no reforço capacidades e valências nos cuidados de saúde primários, continuados e paliativos, investimento nos sistemas de informação e de suporte à tele saúde**, entre outros (PRR), a que acrescem os investimentos no edificado/ equipamentos de saúde cofinanciados no âmbito do PT 2020. Da análise dos objetos de cada instrumento mobilizado e/ ou despesas realizadas, **não se evidencia qualquer sobreposição entre instrumentos, mas sim forte complementaridade** (ver Quadro A29 e Quadro A30 e Quadro A31), o que foi de resto corroborado pela perceção generalizada dos *stakeholders* auscultados que consideraram o pacote global de medidas na área da saúde coerente e fundamental para a mitigação dos riscos e para a reposição da “normalidade” sanitária no país.

122. Nas RA, a circunstância de a vacinação ter abrangido todo o território português e os demais apoios apenas o continente (exceção feita às intervenções no domínio da saúde financiadas pelo PT 2020) levou a uma **maior fragmentação dos apoios concedidos no âmbito do REACT-EU**, cobrindo desde a **testagem massiva**, às **intervenções na melhoria da capacidade de resposta das unidades de saúde**, passando pelo financiamento dos **sobrecustos com pessoal decorrentes da necessidade de reposição da atividade assistencial**. Assim, assistiu-se globalmente a uma **resposta integrada e com uma arquitetura similar à do Continente, planeada e gerida pelos organismos públicos com responsabilidade nas áreas da saúde, a nível regional**. O estudo de caso da operação relativa à testagem massiva na RAM permitiu ainda confirmar que a conjugação de medidas decretadas em resposta à pandemia (e.g. medidas de retoma progressiva da atividade e obrigatoriedade de testagem) **potenciou os resultados obtidos na própria medida**, mas também no **cômputo geral dos resultados a nível de promoção da saúde pública**, com a **deteção precoce de casos e**

²² Adequação/ articulação de políticas complementares de mitigação dos impactos (e.g. layoff, moratórias, alinhamento dos apoios face aos períodos de confinamento, previsibilidade das políticas), complementam os apoios e favorecem a manutenção da atividade

mitigação dos riscos de propagação do vírus, tendo ainda sido registadas complementaridades entre diferentes medidas no domínio da testagem (testagem massiva da população, testagem de passageiros que ingressavam na região e testagem nas escolas).

123. À coerência externa, junta-se também uma **assinável coerência interna**, porquanto a **inexistência de sobreposições e/ou efeitos concorrenciais entre as medidas de apoio que coexiste com efeitos relevantes entre os resultados das diferentes LF**, atento no facto de que a resolução do “problema” sanitário contribui para viabilizar o regresso à atividade normal das empresas e a manutenção do emprego e para o regresso à atividade letiva presencial (ver Quadro A32). Estes elementos permitem concluir pela verificação dos pressupostos II_PIII.1²³ e II_PIV.1²⁴.

Na recuperação das aprendizagens verificaram-se maiores pontos de contacto e possível sobreposição com os apoios de outros Programas (POISE; PRR), porém, o planeamento em sede de programação garantiu a segmentação dos apoios e uma abordagem integrada e coerente, externa e internamente

124. No domínio da recuperação das aprendizagens os **desafios que emergiram com a suspensão abrupta do ensino presencial** obrigaram uma **resposta diversificada**, por um lado, para **assegurar a continuidade da atividade letiva** (via ensino remoto), onde foi necessário a mobilização de recursos materiais, o **desenvolvimento de conteúdos** (e.g. estudo em casa), bem como a devida adaptação do pessoal docente e, por outro lado, para **assegurar a mitigação de desigualdades no acesso ao ensino remoto**, a **recuperação de aprendizagens** comprometidas e, por fim, para prestar o devido suporte à comunidade educativa e às famílias mais vulneráveis.

125. Também no domínio da educação a **mobilização de um pacote de políticas integrado e coerente era fundamental para uma resposta eficaz às necessidades**. A persecução do princípio da coerência foi evidente na conceção e implementação das medidas de suporte neste domínio, por via da combinação de **atividades dirigidas à recuperação das aprendizagens com a testagem nas escolas**, que facilitou o regresso ao ensino presencial, fundamental para o sucesso educativo em particular das crianças e jovens mais desfavorecidos. Daqui resulta de imediato a **evidência de coerência interna entre as medidas REACT-EU mobilizadas**, testagem nas escolas e recuperação de aprendizagens (ver Quadro A32), conforme corroborado em sede de entrevista, permitindo a validação do pressuposto IV_PIII.1²⁵.

126. As medidas de recuperação das aprendizagens abrangeram primeiramente o ano letivo 2020-2021 (financiado pelo COMPETE 2020/ REACT) e, posteriormente, os anos de 2021-2022 e 2022-2023, com o **POCH a financiar as regiões menos desenvolvidas e o COMPETE 2020/ REACT a financiar Lisboa e Algarve**, ficando assim acautelados riscos de sobreposição e garantindo-se uma cobertura territorial total das necessidades. A isto **acresce a aquisição de computadores** cofinanciada em **primeira instância e para alunos mais carenciados via Poch** e, numa segunda fase, pelo PRR, bem como as demais intervenções dirigidas ao combate ao insucesso e abandono escolar no âmbito do PT 2020 (e.g. cursos vocacionais, CEF²⁶, PIICIE²⁷) que se assumem como **resposta mais estrutural a desafios algo persistentes do país neste domínio**, distinta das medidas de apoio conjuntural decorrentes da pandemia, no âmbito do REACT.

127. A mobilização integrada e centralizada destes instrumentos ao nível das estruturas centrais do Ministério da Educação permitiu assim garantir a coerência entre os apoios REACT com os demais outros instrumentos de apoio e fontes de financiamento mobilizadas (coerência externa), permitindo concluir pela verificação de uma **clara e coerência (interna e externa) do policy mix** dirigido a esta problemática.

Os apoios ao emprego coexistiram com um pacote massivo de apoio à manutenção de postos de trabalho financiado pelo OE e outros instrumentos de financiamento comunitário, e que foram complementares e importantes para a garantia de estabilidade do mercado de trabalho.

128. A **proteção do emprego e da “normalidade” no mercado de trabalho** constituiu uma prioridade da **generalidade** dos agentes de política pública, o que motivou a **mobilização de um conjunto de instrumentos muito vastos e “pujantes” do ponto de vista dos recursos financeiros mobilizados**. Ao elevado montante de 141 milhões de euros (na programação REACT-EU inicial) que foram reforçados até 214 milhões na última reprogramação (7% a 11% da dotação REACT-EU total; 38% a 57% da dotação REACT-EU FSE),

²³ São adotadas medidas complementares de mitigação dos impactos (e.g. obrigatoriedade de testagem e/ ou vacinação para usufruto exercício de determinadas atividades/ serviços) que impulsionaram a adesão das populações

²⁴ Adequação/ articulação de medidas complementares de mitigação dos impactos (e.g. imposição de limitações à atividade/ mobilidade, outros apoios financeiros ou não financeiros) potenciou os impactos das operações

²⁵ Verifica-se coerência interna dentro das medidas apoiadas, que potenciam os resultados na recuperação das aprendizagens e aproveitamento dos alunos (i.e. as diferentes intervenções complementam-se e potenciam-se mutuamente).

²⁶ Cursos de Educação e Formação de Jovens

²⁷ Planos integrados e inovadores de combate ao insucesso escolar

acrescem medidas financiadas pelo OE e pelo SURE que visavam manter postos de trabalho (e.g. *layoff*), tendo, de acordo com a síntese de execução orçamental a dezembro de 2020, os gastos com esta medida ficado próximos de 900 milhões de euros (co-pagamentos durante o período de *layoff*) acrescidos de perdas de receita com a isenção de contribuições para a segurança social que ultrapassaram os 500 milhões de euros em 2020. A estas medidas acresceram outras dirigidas à dinamização do emprego em particular em setores mais afetados como a cultura ou o turismo.

129. A este respeito, do resultado das entrevistas realizadas e da análise documental foi possível constatar a **ausência generalizada de sobreposições entre apoios neste domínio**. Enquanto os apoios do ATIVAR.PT se destinavam a apoiar estágios para cidadãos em situação de desemprego, os apoios provenientes do SURE apoiavam a manutenção de postos de trabalho e os apoios (posteriores) do PRR neste domínio fixavam-se sobretudo no incentivo à redução da segmentação do mercado de trabalho e à contratação sem termo de trabalhadores. Os únicos casos de potencial sobreposição ou efeitos concorrenciais derivaram da circunstância de o POISE financiar igualmente os estágios para desempregados no âmbito do ATIVAR.PT e de os PO Regionais terem implementado diversas medidas de estímulo ao emprego e microempreendedorismo (e.g. +CO3SO), porém, no caso do POISE, a centralização da gestão das medidas no IEFP e a natureza distinta dos apoios no âmbito dos PO Regionais demarcava uma fronteira suficientemente clara e não gerou efeitos concorrenciais.

130. Em grande medida, as medidas implementadas no continente (REACT-EU e não REACT-EU) corresponderam em termos da sua arquitetura às implementadas nas RA, pelo que **igual conclusão de ausência de sobreposições e efeitos concorrenciais pode ser inferida para essas regiões**.

131. Em sede de entrevistas foi ainda destacado que, em particular entre LF1 e LF3, **as empresas beneficiaram em larga medida das complementaridades entre os 2 instrumentos de apoio (APOIAR e ATIVAR)**. Os resultados dos inquéritos, conforme referido na LF1 (parágrafo 114) corroboram esta complementaridade, permitindo assim a validação do pressuposto III_PIV.2²⁸.

4.3 Eficácia

4.3.1 Contributo para a manutenção da atividade das empresas - LF1 (QA3)

QA3. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, sob a forma de incentivos ao investimento ou de capital de exploração, para assegurar a sobrevivência e manutenção da atividade das empresas, em particular nos setores mais afetados pela pandemia de COVID-19 e que necessitaram de uma rápida revitalização, como o turismo e a cultura?

O REACT-EU contribuiu positivamente para a sobrevivência e manutenção da atividade empresarial nos setores mais afetados pela pandemia, como o turismo, e para a mitigação dos impactos da crise pandémica no setor cultural. A simplicidade no processo de submissão de candidaturas e a necessidade urgente de financiamento resultaram numa procura elevada, superando a dotação disponível. Os níveis de realização física e financeira refletiram a eficácia dos apoios, com a maioria das metas a ser alcançadas ou superadas e os beneficiários a apresentarem uma evolução da atividade empresarial superior às empresas não apoiadas, confirmada pela análise das respostas ao inquérito e pela análise contrafactual.

As empresas apoiadas, tendo sido mais afetadas, apresentaram melhor desempenho (em média mais 47 mil euros de VN anualmente) e recuperações mais acentuadas após a crise pandémica, sendo este diferencial mais evidente nos setores de comércio a retalho, atividades culturais e atividades de serviços de apoio. Verificaram-se também diferenciais positivos sobre o Emprego (em média mais 0,6 ETI anualmente), evidenciando que o apoio contribuiu diretamente para a preservação de postos de trabalho, reduzindo a taxa de mortalidade empresarial e mitigando as consequências sociais da crise.

No COMPETE, o programa APOIAR destacou-se por financiar a liquidez das empresas mais afetadas tendo sido eficaz na concretização dos objetivos, com uma taxa de realização financeira de 100%, refletindo a sua importância na manutenção da atividade empresarial, da capacidade produtiva e dos postos de trabalho. O programa Garantir Cultura com uma dotação de 27 milhões de euros em 2022, apoiou 546 promotores, tendo sido realizada a quase totalidade do incentivo aprovado, em virtude do volume de rescisões por parte de promotores que apresentaram dificuldades no reporte da informação contabilística e financeira.

No Açores 2020, os apoios foram eficazes, com as empresas apoiadas a recuperarem o Volume de Negócios para valores pré-pandemia em 2021. No Madeira 14-20, todas as metas foram cumpridas/superadas refletindo uma eficácia acima do esperado.

²⁸ Adequação/ articulação de políticas complementares de mitigação dos impactos (e.g. *layoff*, moratórias, alinhamento dos apoios face aos períodos de confinamento, previsibilidade das políticas), complementam os apoios e favorecem a manutenção da atividade e, consequentemente, a inserção de grupos mais desfavorecidos

A necessidade de financiamento das empresas e a simplicidade no processo de submissão de candidaturas refletiu-se em índices de procura superiores à dotação disponível nos avisos lançados na LF1, que acolhe cerca de 60% do incentivo aprovado. Os níveis de realização física e financeira registados apontam para a eficácia e contributo dos apoios para a manutenção e sobrevivência das empresas apoiadas.

132. A LF 1 enquadrou 89.085 operações apoiadas que representam quase **60% do investimento elegível e do incentivo aprovado** (1.189M€ e 1.177M€, respetivamente, ver Quadro 1). Foi apoiado um total de 64.819 empresas (de um universo total (teoricamente²⁹) elegível de 863.211 empresas (8%), com destaque para os setores das agências de viagens (36%), restauração e similares (31%), atividades desportivas, culturais e recreativas (18%) e alojamento (16%) - ver Quadro A36. Envolveu instrumentos de apoio à tesouraria das empresas que atuavam em setores mais afetados pela crise pandémica, visando garantir a preservação dos seus níveis de liquidez e a manutenção da atividade económica - **Programa APOIAR**. As medidas de confinamento também condicionaram o desenvolvimento de atividades culturais, tendo sido criados **apoios específicos de forma a salvaguardar a manutenção da atividade das organizações que operam no tecido empresarial cultural - Garantir Cultura**.

133. A necessidade de financiamento das empresas mais afetadas pelo surto epidemiológico e a simplicidade no processo de submissão de candidaturas refletiu-se em **índices de procura consideravelmente elevados, com níveis de investimento candidatado superiores à dotação disponível nos avisos lançados no âmbito da LF1** (ver Quadro A4), sendo que, de acordo com os focus group e entrevistas, a atratividade dos apoios e a respetiva urgência de financiamento motivaram um reforço da dotação disponibilizada, traduzindo-se numa taxa de compromisso de 109%, (ver Figura 2), refutando o I_RI.1 - menor mobilização/ interesse dos potenciais beneficiários reduz os índices de procura e procura qualificada e o alcance dos apoios.

134. Adicionalmente, sobretudo em sede de focus group, é destacada a celeridade no lançamento dos avisos e na atribuição dos apoios, cuja centralização em entidades experientes neste tipo de procedimento, como o IAPMEI, a par do auxílio da AT, no caso do Continente, permitiu a gestão eficaz e a mobilização dos recursos necessários para a implementação dos instrumentos de apoio à manutenção da atividade empresarial, sem comprometer as restantes atividades desenvolvidas pelas instituições, refutando o I_RI.2 - incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência.

135. Os **níveis de realização física e financeira registados permitem concluir pela eficácia e contributo dos apoios para a manutenção e sobrevivência das empresas apoiadas** (ver Quadro 1 e Quadro 7), dado que, na generalidade, as **metas estabelecidas foram cumpridas / ultrapassadas**. Não obstante, registaram-se diferenças nos índices de realização financeira entre o APOIAR e o Garantir Cultura (100% e 90%). No Continente, à data de corte, estavam encerradas cerca de 94% das operações, prevendo-se o cumprimento integral das metas, uma vez concluídas as restantes operações, dado que o número médio de postos de trabalho das empresas apoiadas por empresa necessário se alcançar a meta definida (3,22) é inferior ao previsto na programação (4,12) e adere bem à dimensão média das PME, em termos de n.º de trabalhadores (44% têm mais de dez trabalhadores).

136. No Madeira 14-20, a taxa de cumprimento da meta do indicador de resultado (100%) esconde uma eficácia acima do esperado, uma vez que a meta de 99% definida em sede de programação foi revista o que reforça a conclusão de eficácia dos apoios no que respeita à sobrevivência das empresas. No Açores 2020 o panorama não diverge nos resultados alcançados nem nas circunstâncias em que os apoios foram operacionalizados, revelando bons níveis de eficácia.

Quadro 7. Indicadores e execução - Sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (LF1), a 31/12/2023

PO Financiador Tipo indicador	Indicador - Descritivo	Un.	Meta 2023	Valor realizado	Taxa de Realização efetiva
COMPETE Realização	Financiamento não reembolsável (subvenções) para fundo de maneo das PME em resposta à COVID-19	€	985 M€	1 080 M€	110%
	Nº de PME apoiadas por financiamento não reembolsável para fundo de maneo em resposta à COVID-19	Nº	54 733	62 083	113%
	Nº de postos de trabalho das empresas apoiadas através de subvenções em resposta à COVID-19	Nº	225 250	210 388*	93%

²⁹ Total de empresas das CAE elegíveis para apoio, independentemente de reunirem as demais condições para aceder aos apoios

PO Financiador Tipo indicador	Indicador - Descritivo	Un.	Meta 2023	Valor realizado	Taxa de Realização efetiva
COMPETE Resultado	PME que concretizaram o projeto e mantêm atividade	%	80	96*	120%
Açores 2020 Realização	Conceder apoio às PME para capital de giro (subvenções)	€	50 M€	46 M€	92%
	Número de PME com subvenções para capital de giro	Nº	2 166	2 062	95%
	Nº de postos de trabalho das empresas apoiadas através de subvenções em resposta à COVID-19	Nº	8 151	17 780**	n.d. ³⁰
Açores 2020 Resultado	PME que concretizam o projeto e mantêm a sua atividade	%	100	n.d.	n.d.
Madeira 14-20 Realização	Conceder apoio às PME para capital de giro (subvenções)	€	22 M€	24 M€	112%
	Número de PME com subvenções para capital de giro	Nº	1 134	1 268	112%
Madeira 14-20 Resultado	PME que concretizam o projeto e mantêm a sua atividade	%	99%	99%	100%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: * valores realizados em 2022; ** valores realizados em 2024; no Madeira 14-20, de acordo com a nota de fundamentação da reprogramação de 2022, é referido que o valor de "PME que concretizam o projeto e mantêm a sua atividade" verificado à data de 12/12/2022 era 99%, valor que se assumiu como válido para o cômputo geral da medida

O programa APOIAR apresentou um contributo significativo para manter a saúde financeira das empresas no curto prazo, para manter a capacidade produtiva e os postos de trabalho, sendo que o seu sucesso foi potenciado pela simplificação de procedimentos e cumulatividade dos apoios (REACT-EU e extra REACT-EU). Os resultados perspetivam-se como sustentáveis ao nível da atividade e pessoal ao serviço até 2026.

137. O APOIAR dividiu-se em quatro tipologias diferentes: APOIAR - PME, APOIAR RENDAS - PME, APOIAR +SIMPLES e APOIAR Restauração, que em conjunto representaram cerca de 99% das operações selecionadas e 98% do fundo aprovado. O APOIAR - PME (ou APOIAR.PT nos PO Regionais) foi aplicado pelos três Programas financiadores, caracterizando-se pela simplicidade no processo de candidatura, a abrangência setorial dos apoios e a disponibilização de um montante de incentivo em função da diminuição da faturação registada pelas empresas. O APOIAR +SIMPLES foi implementado apenas no Continente e assumiu os mesmos moldes que o APOIAR - PME, mas direcionava-se apenas a Empresários em Nome Individual (ENI).

138. **Todas as medidas registaram índices de procura significativamente elevados e reduzidas taxas de desistência e anulação**, sendo que, de acordo com os inputs recolhidos durante o processo de auscultação (sobretudo via entrevistas), o sucesso dos apoios à tesouraria das PME e ENI mais afetadas está diretamente relacionado com a celeridade de implementação dos apoios, com a facilidade do processo de candidatura e com a complementaridade com outros instrumentos de apoio à tesouraria das empresas (ver Figura A30). O inquérito revela também que cerca de 15% dos promotores recorreu a mais do que um instrumento (do REACT) e 80% dos promotores considera que a cumulatividade dos apoios foi importante/fundamental para manter a empresa em atividade (Figura A31). Adicionalmente, analisado o desempenho das empresas que receberam mais do que um tipo de apoio, verifica-se que estas foram ligeiramente mais impactadas (-62% vs -43% de quebra no VN, em 2020) mas recuperaram de forma mais acelerada do que as demais (mais do que triplicaram o VN, enquanto as demais pouco duplicaram o VN entre 2020 e 2023 e conseguiram preservar a eficiência operacional - Quadro A71) pelo que se confirma a parte do mecanismo assinalado da TdP "a cumulatividade com outros incentivos motivaram as PME e ENI para a apresentação de candidaturas" e a validação do pressuposto I_PIII.2 - a cumulatividade dos apoios favorece o alcance dos resultados. A análise dos indicadores de resultado, o processo de auscultação e a análise contrafactual confirmam que maioria das empresas apoiadas concretizou os seus projetos e manteve a atividade, validando os pressupostos I_PII.1- as empresas apoiadas concretizam os projetos.

139. Os resultados do inquérito revelam ainda o **contributo do APOIAR para manter a saúde financeira das empresas no curto prazo, para dar continuidade à capacidade produtiva e para a manutenção dos postos de trabalho**: i) na opinião dos beneficiários (Figura A48) os apoios contribuíram para manter a empresa em atividade, suportar as despesas de tesouraria e manter os postos de trabalho (80% das repostas em cada um dos parâmetros), assim como para manter a eficiência operacional (70% das respostas) e ii) os dados financeiros reportados pelos inquiridos demonstram, a partir de 2020, uma tendência de crescimento do VN médio, do nº de pessoas ao serviço e uma estabilização do índice de eficiência operacional (Quadro

³⁰ Foi reportado um universo de 6 839 beneficiários, a mesma empresa poderá ser contabilizada diversas vezes, caso concorra a diferentes medidas, gerando um efeito de sobrestimação dos postos de trabalho apoiados.

A71); iii) a eficácia dos apoios não se manifestou apenas no curto prazo, tendo potencial para produzir efeitos no futuro das empresas - 95% dos inquiridos perspetiva uma manutenção/aumento do nível de atividade e do nº de pessoas ao serviço até 2026 (ver Figura A56). Os resultados da análise contrafactual, (infra), confirmam o melhor desempenho dos apoiados em termos do VN e do pessoal ao serviço.

140. Ainda assim, a eficácia dos apoios foi condicionada pela alteração nos padrões de procura dos consumidores, pelas pressões inflacionistas e pelas sucessivas restrições à circulação, tendo estes constrangimentos sido sentidos pela grande maioria dos promotores inquiridos (Figura A57). Esta circunstância convive, porém, com níveis excecionais de eficácia dos apoios no que respeita à taxa de sobrevivência das empresas apoiadas (96%) levando a equipa de avaliação a concluir pela não validação do risco I_RIII.1. - a procura dirigida às empresas e subsequentes vendas das empresas apoiadas deteriora-se ainda mais do que o verificado no ano de referência, impedindo-as de manter a atividade e/ ou os níveis de eficiência emprego. De facto, este risco ter-se-á verificado, mas não com intensidade suficiente para impedir a trajetória, em termos médios, de recuperação do VN das empresas apoiadas, nem tão pouco a sua sobrevivência.

O programa APOIAR RENDAS registou baixa procura qualificada e uma taxa de rescisão superior aos restantes APOIAR, refletindo debilidades nas candidaturas e algumas condições de elegibilidade desajustadas. Ainda assim, a pertinência do apoio é valorizada pelos beneficiários inquiridos, que o consideraram fundamental para não entrar em incumprimento no pagamento das rendas.

141. O programa APOIAR RENDAS foi implementado apenas no Continente e destaca-se dos restantes incentivos APOIAR porque o apoio aprovado apenas representou cerca de 41% da dotação disponível no aviso. Adicionalmente, ainda que reduzida, o APOIAR RENDAS registou uma taxa de rescisão/ anulação superior aos restantes incentivos APOIAR (6%). Em linha com o processo de auscultação realizado (entrevistas), estes indicadores resultam de algumas dificuldades de interpretação no preenchimento dos formulários de candidatura e das respetivas condições de elegibilidade. Em primeiro lugar e num primeiro momento, apenas eram elegíveis contratos de arrendamento não habitacionais, tendo posteriormente sido alargado aos contratos de exploração. Em segundo lugar e apresentando-se como **aspeto determinante para o menor sucesso da medida, era necessário que o contrato estivesse registado na AT, sendo que tal obrigação é dos senhorios e não dos candidatos**. Acresce que apenas os contratos posteriores a 2015 estavam sujeitos a essa obrigação, o que obrigou a prestação de esclarecimentos/ fundamentação pelos candidatos, nem sempre providenciada (de todo ou de forma suficiente) em linha com o necessário à aprovação da candidatura. Não obstante as dificuldades assinaladas nos processos de candidatura, 74% dos respondentes que beneficiaram deste apoio afirmaram que na sua ausência não teria sido possível manter o pagamento das rendas, confirmando a sua importância (ver Quadro A75).

O apoio no setor cultural também foi realizado quase na totalidade (90%), produzindo resultados positivos, contudo registaram-se taxas de rescisão superiores ao programa APOIAR, em virtude das diferenças ao nível das condições de elegibilidade, mais exigentes e contrastantes com a capacitação dos públicos-alvo para implementar projetos cofinanciados por FEEL, repercutindo-se em implicações na capacidade de financiamento no caso do Garantir Cultura.

142. O setor da cultura também foi fortemente afetado pelas medidas de restrição à mobilidade e pela suspensão de eventos e atividades que envolvem o contacto pessoal, tendo sido criado o programa Garantir Cultura para mitigação dos impactos da crise pandémica no setor, promovendo a criação, produção e difusão de obras culturais. Com uma redução da dotação de 30M€ para 27M€, o incentivo apoiou 546 promotores, correspondendo a um fundo executado de 23M€, tendo sido relevante para a manutenção das atividades culturais da generalidade das empresas apoiadas (ver Quadro A7).

143. A taxa de realização de 90% é resultado de índices de anulação elevados quando comparados com os restantes incentivos (cerca de 13%), que, de acordo com o apurado em sede de entrevistas, são consequência de diferenças ao nível das condições de elegibilidade - no APOIAR - PME apenas era necessário apresentar a quebra de faturação, enquanto no Garantir Cultura os beneficiários deveriam apresentar projetos elegíveis. As empresas elegíveis ao Garantir Cultura não estavam familiarizadas com o processo de candidatura e reporte dos fundos comunitários, não dispondo nem disponibilizando, por vezes, a informação necessária para efeitos de validação. Adicionalmente, apesar de ser processado um adiantamento automático inicial, no montante equivalente a 50% do incentivo aprovado, o resto do pagamento era faseado, obrigando ao recurso a financiamento próprio ou externo, o que condicionou a implementação.

As empresas apoiadas apresentaram melhor desempenho (em média, +47 mil euros de VN anualmente) e recuperações mais acentuadas, sendo este diferencial mais evidente no comércio a retalho, nas atividades

culturais e atividades de serviços de apoio. Verificaram-se diferenciais positivos sobre o Emprego (em média mais 0,6 ETI anualmente), evidenciando que o contributo direto para a preservação de postos de trabalho, reduzindo a taxa de mortalidade empresarial e mitigando as consequências sociais da crise.

144. A análise contrafactual realizada no âmbito das empresas dos setores beneficiados pelos apoios do REACT-EU corrobora a hipótese de que os instrumentos mobilizados tiveram um impacto importante na promoção da recuperação da crise provocada pela pandemia da COVID-19. Estes apoios contribuíram para melhorias no contexto económico das empresas e nas suas consequências sociais, nomeadamente na manutenção de postos de trabalho e na estabilidade empresarial. A análise contrafactual, que utilizou o método de diferenças-nas-diferenças para múltiplos períodos, permite concluir que o REACT contribuiu para que as empresas apoiadas registassem em média um VN de 47 mil euros superior (Quadro 8) ao registado cenário sem apoio (equivalente a 18% do VN médio dos tratados no período) - como este efeito é medido apenas entre empresas que mantiveram atividade, deve ser entendido como adicional ao efeito na manutenção da atividade.

Figura 8. Evolução do Volume de Negócios Médio (2017-2023)

Em euros

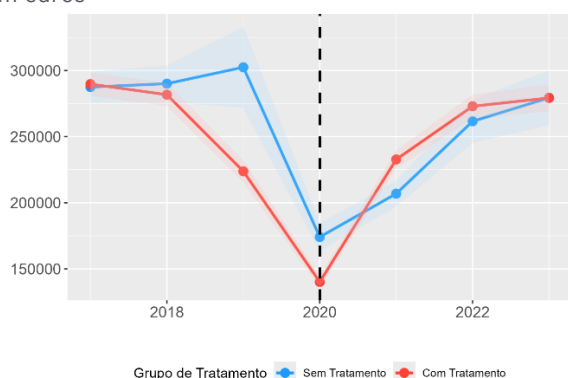
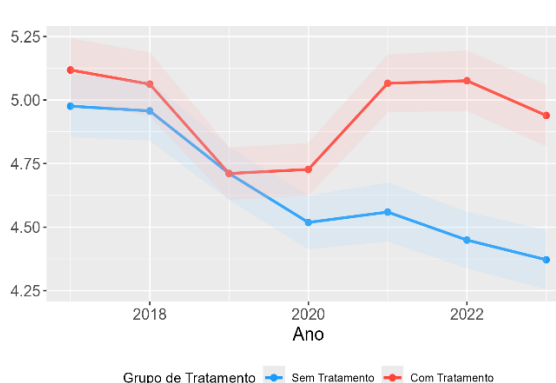


Figura 9. Evolução do Emprego Médio (2017-2023)



Fonte: Estimativa EY-Parthenon, com base na base de dados SABI

145. Além disso, as empresas registaram uma quebra acentuada no volume de negócios médio, refletindo o impacto transversal da pandemia. Embora a diminuição em **valor absoluto** tenha sido ligeiramente superior nas empresas apoiadas (linha vermelha), o **declive relativo** foi mais pronunciado nas empresas sem tratamento (linha azul), sugerindo uma contração proporcionalmente mais forte neste grupo (Figura 8). A partir de 2021, contudo, as empresas que beneficiaram de apoio apresentam uma recuperação mais rápida e robusta, recuperando mais cedo os níveis pré-pandemia. Este diferencial positivo na fase de retoma reforça a interpretação de que o apoio teve um efeito mitigador sobre os impactos negativos da crise. O diferencial positivo do VN, em termos absolutos, e a capacidade de recuperação refletem a eficácia dos apoios para mitigar os impactos negativos provocados pela pandemia. **A intervenção foi, assim, essencial para sustentar a recuperação económica em um período de grande incerteza.**

Quadro 8. Efeitos médios anuais do tratamento nas principais variáveis, global e por segmento

Segmentação		Volume de Negócios	Valor Acrescentado Bruto	Emprego
		€	€	ETI
Global		46 686,6	-5 586,72	0,57
NUTS I	Continente	47 583,7	-6 732,05	0,36
	Madeira	20 275,4	8 711,5	0,41
	Açores	35 746,76	43 401,88	0,34
CAE	Alojamento (CAE 55)	5 6467,6	-154 411,9	0,4
	Atividades Culturais, Artísticas e Espetáculos (CAE 90)	112 658,68	36 637,96	0,14
	Atividades Desportivas, de Recreação e de Lazer (CAE 93)	40 416,49	8 144,59	0,04
	Transporte Terrestre e Transporte por Oleodutos ou Gasodutos (CAE 49)	1 588,87	-2 745,45	0,02
	Agências de Viagens e Operadores Turísticos (CAE 79)	-25 2969,65	-53 542,92	0,1

Segmentação		Volume de Negócios	Valor Acrescentado Bruto	Emprego
		€	€	ETI
	Restauração e Similares (CAE 56)	86 566,22	29 024,93	0,6
	Comércio a Retalho (CAE 47)	107 686,18	32 434,24	0,4
	Atividades de Serviços de Apoio às Empresas (CAE 82)	94 104,76	1 8521,5	0,2

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados SABI de 2017 a 2023; Legenda: ETI = Equivalente a Tempo Inteiro

Legenda:

Valores estatisticamente significativos (p-value < 0,05).

146. De uma perspetiva setorial, a Figura A23 e Quadro 8 mostram que, ao focar a análise nas CAE com efeitos estatisticamente significativos, emergem diferenças na recuperação dos setores beneficiados: as atividades culturais e artísticas (CAE 90, 2,3% do incentivo aprovado) registaram um efeito positivo expressivo, com um acréscimo médio anual de 112 mil euros no VN. O setor das atividades desportivas e recreação (CAE 93, 3,7% do incentivo aprovado) apresenta um perfil de recuperação semelhante, mas com efeito médio anual mais reduzido: 40 mil euros (ambas estatisticamente significativas a 0,05). O comércio a retalho (CAE 47, 12% do total de empresas apoiadas) e a restauração (CAE 56, 37% das empresas apoiadas) demonstram trajetórias de recuperação semelhantes, com um volume de negócios médio superior ao das empresas de controlo em 107 mil euros e 86 mil euros, respetivamente, refletindo uma recuperação mais rápida (estatisticamente significativas a 0,05).

147. Verificaram-se também efeitos positivos sobre o Emprego, com as empresas apoiadas ("Com Tratamento") a registarem um aumento médio de 0,565 no emprego em ETI (p-value < 0,05), evidenciando que o apoio contribuiu diretamente para a preservação de postos de trabalho, reduzindo a taxa de mortalidade empresarial e mitigando as consequências sociais da crise, enquanto as empresas não tratadas ("Sem Tratamento") não apresentaram uma recuperação equivalente. Esta tendência é visível na Figura 9 onde se observa que, entre 2017 e 2020, ambos os grupos registaram uma queda no emprego médio, mas, a partir de 2021, as empresas "Com Tratamento" apresentaram uma recuperação significativa e sustentada, ao passo que as empresas "Sem Tratamento" continuaram com uma trajetória descendente, reforçando assim a **importância dos apoios financeiros na estabilização e recuperação do mercado de trabalho, assegurando não apenas a sobrevivência das empresas, mas também a manutenção do emprego num contexto de elevada incerteza económica.**

148. A leitura dos resultados em termos de taxa de mortalidade empresarial e a comparação do VN (Figura 8) confirmam que o apoio do REACT foi determinante para a promoção da sobrevivência das empresas e para a manutenção dos postos de trabalho, especialmente em contextos mais adversos. Estima-se que, na ausência deste apoio, a taxa de cessação de atividades teria sido significativamente mais elevada, particularmente nas regiões mais vulneráveis, como os Açores, onde o impacto do apoio foi mais expressivo. Além disso, a falta de apoio poderia ter resultado numa redução substancial do VN nas atividades abrangidas, com consequências mais severas para a economia local e a sociedade, nomeadamente ao nível do emprego e da estabilidade social.

4.3.2 Contributo para a promoção da resiliência do sistema de saúde - LF2 (QA4)

QA4. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU para promover a resiliência do sistema de saúde, particularmente ao nível dos investimentos realizados em produtos e serviços como as vacinas e os medicamentos específicos contra a COVID-19?

A Linha de Força 2 destinou-se a reforçar e capacitar o sistema de saúde para combater a pandemia de COVID-19, com um montante aprovado de 325 milhões de euros distribuído por 12 avisos-convite, com o objetivo de financiar a aquisição vacinas, medicamentos e equipamentos de proteção individual e para a reabilitação de infraestruturas. A realização de quase 100% do apoio reflete-se no cumprimento da maioria dos indicadores de resultado, validando a eficácia dos apoios.

No COMPETE, o aviso lançado em outubro de 2021 permitiu a aprovação de 250 milhões de euros para a aquisição, armazenamento e distribuição de vacinas e medicamentos antivirais. Este incentivo foi executado na totalidade, financiando o processo de vacinação entre fevereiro de 2020 e dezembro de 2023. A vacinação de 7,9 milhões de pessoas, equivalente a 80% da população vacinada até o final de 2023 e a 109% da meta estabelecida na programação, evidencia a eficácia dos apoios, ancorada na celeridade e eficácia na implementação do processo de vacinação, potenciada pela articulação e colaboração entre os intervenientes, e a adesão da população.

No Açores 2020, apesar de uma dotação programada de 29 milhões de euros, foram aprovados 46 milhões de euros de apoio, com uma realização financeira de 93%. A aquisição de EPI e equipamento médico ficaram aquém das metas programadas (, por priorização no reforço de recursos humanos e em face de estas operações terem sido

financiadas pelo orçamento regional. No entanto, o incentivo destinado à aquisição de instrumentos de rastreio e diagnóstico foi eficaz, superando as metas estabelecidas. A testagem em massa e o reforço da atividade assistencial foram bem-sucedidos.

No Madeira 14-20, a dotação programada de 24 milhões de euros foi superada, com 29 milhões de euros de incentivo aprovados. A taxa de execução foi de 112%, cumprindo ou superando integralmente as metas dos indicadores de realização e resultado definidos na programação. A inflação dos preços dos EPI e a contratação de recursos humanos não representaram constrangimentos significativos, graças ao planeamento antecipado e ao investimento em condições de trabalho adequadas. O investimento na renovação e instalação de novos equipamentos foi destacado como um caso de sucesso, garantindo condições aos profissionais de saúde as condições adequadas para a retoma dos serviços assistenciais e dos cuidados de saúde.

149. No âmbito dos apoios à resiliência do sistema de saúde, foi aprovado um montante de 325 M€ (Quadro 1), distribuído por 12 avisos-convite, sendo que 10 destes apenas foram lançados após 2022 (ver Quadro A3). Os incentivos disponibilizados pelos três programas financiadores tinham como objetivo reforçar e capacitar o sistema de saúde de meios para combater o surto epidemiológico, nomeadamente por via do investimento em infraestruturas, medicamentos, instrumentos de rastreio e diagnósticos, aquisição de vacinas e também pretendiam salvaguardar a prestação de cuidados de saúde através da retoma da atividade assistencial suspensa/adiada. Nos três programas observaram-se índices de realização financeira próximos dos 100% (ver Figura 2), o que se refletiu no cumprimento da generalidade dos indicadores, validando o II_PII.1 e II_PIII.2 - os promotores concretizam os projetos e as operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados.

O COMPETE executou os 250 M€ aprovados para o financiamento do processo de vacinação, permitindo a vacinação de 7,9 milhões de pessoas e o cumprimento das metas. A articulação entre as entidades mais relevantes no contexto de intervenção e a adesão significativa da população foram fundamentais.

150. O aviso lançado a 11/10/2021 permitiu ao COMPETE aprovar cerca de 250 M€ para a aquisição, armazenamento e distribuição de vacinas e medicamentos antivirais (77% do montante aprovado no LF2 para Saúde). **A execução integral da dotação disponibilizada refletiu-se no cumprimento da globalidade das metas estabelecidas, permitindo a vacinação de 7,9 milhões de pessoas** (equivalente a 80% da população vacinada no final de 2023, em Portugal e a 109% da meta definida em sede de programação). A auscultação de atores (entrevistas) evidenciou que as dificuldades relacionadas com a mobilização de recursos humanos e com a adaptação aos sistemas informáticos, em particular num contexto em que a aquisição de vacinas foi acometida à DGS, organismo com missão essencialmente normativa e com menos experiência em aquisições massivas e cofinanciadas por fundos comunitários, foram colmatados pela colaboração e articulação entre a DGS, o COMPETE, SPMS e INFARMED: a centralização da aquisição de vacinas na DGS revelou-se desafiadora, tendo por isso contribuído o know-how da SPMS, o apoio jurídico do INFARMED e a articulação com COMPETE para questões de natureza mais operacional, permitindo concluir, ainda que na presença de desafios inequívocos, pela não validação do risco II_RII.3 Dificuldades de recrutamento/ contratação de serviços no mercado para implementar as operações e dificuldade de mobilização de recursos internos para implementar as operações, na medida em que tal não impediu a concretização dos projetos. A capacidade de adaptação dos principais atores e o sucesso nos resultados, corroborado pelo relatório do Tribunal de Contas³¹ permitem refutar o II_RI.1 - incapacidade de a AP mobilizar recursos e alterar procedimentos.

151. Em sede de entrevistas e focus group, foi também destacada a celeridade e eficácia do processo de vacinação e a adesão da população que, apesar de uma certa fadiga pandémica, foi significativamente elevada no período mais crítico, permitindo o aumento da proteção da população e do número de pessoas vacinadas (conforme atesta a superação da meta definida na programação), consubstanciando-se na contenção do vírus e na redução de casos e óbitos, refutando o II_RIII.1 - verifica-se incidência de não adesão à vacinação por parte da população. Ainda do processo de auscultação (entrevistas e focus group), emergiu a perceção de que a tais níveis de adesão, não terão sido indiferentes, por um lado, pela vontade intrínseca das populações em obterem a imunidade, conterem as cadeias de propagação, viabilizando assim um conjunto de atividades sociais e económicas para as quais a verificação de um sistema vacinal completo eram condição necessária e, por outro à sua gratuitidade, que inativou um eventual fator dissuasor da adesão das populações.

³¹ RELATÓRIO N.º 1/2024-OAC-PG - Gestão da Crise Pandémica de COVID-19 - Síntese das ações de controlo e lições para o futuro

Quadro 9. Indicadores e respetiva execução – Apoio à resiliência do sistema de saúde (LF2) a 31/12/2023

PO Financiador Tipo indicador	Indicador - Descritivo	Un.	Meta 2023	Valor realizado	Taxa de Realização efetiva
COMPETE Realização	Valor dos medicamentos adquiridos associados ao teste e tratamento do COVID-19 (inclui kits de teste, antivirais e outros consumíveis) (custo público total)	€	38 M€	38 M€	100%
	Valor de todos os custos de vacinação	€	212 M€	212 M€	100%
	Doses de vacinas adquiridas (aprovadas pela Agência Europeia de Medicamentos)	Nº	16,1 M	15,1 M**	94%
	Pessoas vacinadas com o apoio da União Europeia	Nº	7,2 M	7,9 M**	109%
COMPETE Resultado	Grau de cobertura de 95% da população residente no Continente c/ esquema vacinal completo contra Covid-19	%	78	n.d.	n.d.
Açores 2020 Realização	Valor do equipamento de proteção individual adquirido	€	4,2 M€	1,4 M€**	35%
	Valor do equipamento médico adquirido	€	404 520	299 847**	74%
	Valor medicamentos adquiridos vinculados ao COVID-19	€	15 M€	24 M€**	159%
	Valor da TI relacionada à COVID-19 para a saúde	€	89 695	76 216**	85%
	Itens de equipamento de proteção individual (EPI)	Nº	8,4 M	0,5 M**	6%
	Espaço adicional criado para pacientes com COVID-19	Nº	67	n.d.	n.d.
	Capacidade de teste suportada para COVID-19	Nº	226 838	226 838**	100%
Açores 2020 Resultado	População beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde /sociais no total da população	%	100	96,7	96,7%
Madeira 14-20 Realização	Valor medicamentos adquiridos vinculados ao COVID-19	€	9 M€	9M€	100%
	Capacidade de teste suportada para COVID-19	Nº	0,6 M	1,7 M	271%
	Valor do equipamento médico adquirido	€	2 M€	3 M€	123%
	Valor da TI relacionada à COVID-19 para a saúde	€	0,6 M€	0,7 M€	110%
	Espaço adicional criado para pacientes com COVID-19	Camas	30	33	110%
	Infraestrutura de refrigeração de vacinas contra a COVID-19	Nº	16	16	100%
	Valor da TI relacionada ao COVID-19 para PMEs	€	4 M€	n.d.	n.d.
Madeira 14-20 Resultado	População beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde/sociais no total da população	%	100	100	100%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: * valores realizados em 2022; ** valores realizados em 2024

No Açores 2020, a aquisição de EPI ficou aquém do previsto em virtude de tal ter sido inicialmente financiado com o orçamento regional e na sequência do aumento dos preços de mercado. No entanto, apesar dos constrangimentos associados à insularidade, o Açores 2020 foi eficaz e bem-sucedido na testagem da população e na retoma da atividade assistencial e dos serviços de urgência.

152. No Açores 2020, a dotação inicial de 29M€ foi reforçada, sendo aprovados **46 M€ de apoio**³² para a mitigação dos efeitos na saúde, através da aquisição de EPI, do financiamento de instrumentos de rastreio e diagnóstico e de despesas com a contratação de recursos humanos. Entre as 10 operações candidatas, **4 desistiram**, em virtude (de acordo com o apurado em sede de entrevistas e de recolha de informação ad hoc junto da AG) da **junção de candidaturas e de alterações nas necessidades de financiamento** (p.e. IPSS cujas instalações foram capazes de dar resposta sem recurso a financiamento comunitário), mas sem efeito na concretização dos objetivos estipulados.

153. Os indicadores estabelecidos neste âmbito **apresentaram diferentes índices de execução física** (ver Quadro 9). Durante o processo de entrevistas aferiu-se que o incentivo alocado à aquisição de **EPI e de equipamento médico ficou muito aquém do previsto**, em virtude de parte da aquisição ter sido financiada pelo orçamento regional e por um maior foco na utilização do apoio comunitário no reforço dos recursos humanos de forma a garantir a execução das operações, revelando concomitantemente: i) uma sobrestimação das necessidades, dado que os índices de procura em 2 avisos (e desde logo os dirigidos a IPSS e que tinham despesas elegíveis relativas à aquisição de EPI) foram inferiores a 100% e; ii) o facto de se terem registado desistências em virtude de as IPSS darem resposta sem recurso aos FEEI, redundando

³² O reforço deve-se à reduzida execução verificada no âmbito das medidas REACT de apoio à transição climática.

num menor contributo do REACT-EU para o aumento da eficácia da Rede Regional no apoio às pessoas e às famílias em situação de pobreza e exclusão e; iii) constrangimentos associados à aquisição dos equipamentos e material, associados à indisponibilidade dos bens no mercado, à escalada dos preços e às dificuldades logísticas associadas à insularidade da região. Em particular esta última circunstância terá contribuído, em parte, para o menor nível de realização física e financeira destas operações, validando o II_RII.3 - dificuldade de mobilização de recursos internos para implementar as operações.

154. Por outro lado, foi alcançada a meta de capacidade instalada de testagem, ainda que com necessidades de financiamento superiores ao estimado: a mobilização de recursos humanos e adesão da população, em virtude da gratuitidade dos testes (confirmando o mecanismo da TdP) e da necessidade de quebra do contágio, traduziram-se na eficácia dos apoios do Açores 2020 ao nível do aumento da capacidade de diagnóstico e de resposta ao surto Covid-19, do número de pessoas testadas e tratadas e no reforço/ retoma da atividade assistencial e dos serviços de urgência³³, refutando os riscos II_RIII.1 “verifica-se incidência de não adesão à vacinação por parte da população” e II_RIII.3 “a descontinuidade do território das RA potencia desigualdade de acesso em todas as ilhas”.

No Madeira 14-20, a inflação nos EPI tinha sido considerada no planeamento das medidas e a contratação de recursos humanos não foram obstáculos à realização das metas estipuladas. O investimento na renovação e instalação de novos equipamentos foram destacados como um caso de sucesso, garantindo também melhores condições aos profissionais de saúde e obtendo o reconhecimento europeu, refletindo-se no aumento da capacidade de resposta e no acréscimo de qualidade da prestação de cuidados de saúde.

155. No Madeira 14-20, a dotação para a reabilitação de infraestruturas da saúde, aquisição de equipamento médico, medicamentos e instrumentos de rastreio e diagnóstico também foi reforçada (ver Quadro 1), em resultado de um esforço alargado (e superior ao estimado) na testagem massiva da população. A elevada taxa de rescisão registada resulta da revogação de apenas uma operação³⁴, não tendo afetado negativamente os objetivos estipulados, que foram cumpridos integralmente. O processo de auscultação (entrevistas) permitiu concluir que a evolução dos preços dos EPI e dos testes não foi obstáculo à prossecução dos objetivos, sendo que as entidades gestoras estavam devidamente prevenidas. A contratação de recursos humanos também não foi problemática, em virtude do elevado investimento na salvaguarda de condições de trabalho adequadas e seguras. O processo de testagem, coordenado pelo IA Saúde em parceria com as farmácias decorreu adequadamente, realizando-se testagens regulares, destacada pelos stakeholders como um complemento importante para a identificação de focos de contágio e para conter a propagação do vírus. A prevenção para a possível inflação, o investimento em condições de trabalho e a articulação entre atores relevantes permite refutar o II_RII.1 - verificam-se dificuldades/ atrasos nas cadeias de abastecimento que comprometem a aquisição atempada dos meios de diagnóstico.

156. Adicionalmente, o investimento na renovação e instalação de novos equipamentos e na reabilitação de infraestruturas foram destacados nas entrevistas como casos de sucesso, garantindo melhores condições aos profissionais de saúde, tendo acolhido utentes de outras regiões, contribuindo para o aumento da capacidade de resposta e para o acréscimo de qualidade da prestação de cuidados de saúde acessíveis. A capacidade e celeridade de resposta refletiu-se na disponibilização atempada do material, em ganhos de atratividade das instalações e na captação de RH que permitiram ao PO atingir as metas no que respeita à “população beneficiada pelas intervenções em infraestruturas no total da população”, redundando no aumento das pessoas testadas e diagnosticadas e da população tratada, não validando o II_RIII.1.

157. Assim, os apoios concedidos apresentaram um contributo significativo para a resiliência do sistema de saúde regional, viabilizando a continuidade e capacidade de resposta assistencial, para o qual o planeamento integrado e centralizado, e a proatividade dos organismos da área da saúde regionais, em particular num contexto onde era desafiante assegurar o fornecimento de equipamentos (e.g. EPI) foi determinante, conforme recolhido em sede de entrevista e focus group, sendo a descontinuidade do território não se revelou um constrangimento, refutando o II_RIII.3 - descontinuidade do território das RA potencia desigualdade de acesso em todas as ilhas.

³³ Não se dispõe de informação relativa à criação de espaço adicional, pelo que não é possível avaliar o sucesso desta medida.

³⁴ Projeto M1420-13-62E3 - Hospital Dr. Nélito Mendonça - Unidade de Cuidados Intensivos - Anulação em virtude da impossibilidade de executar o projeto no prazo previsto de elegibilidade do PO Madeira 14-20, em virtude do procedimento de contratação pública.

4.3.3 Contributo, no âmbito da testagem à Covid-19, para a revitalização do setor do turismo, particularmente nas RA - LF2 (QA5)

QA5. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, no âmbito da testagem à COVID-19, para revitalizar o setor do turismo, particularmente nas RA dos Açores e da Madeira?

O processo de testagem financiado pelo REACT-EU, não sendo o principal fator - em particular na RAA, onde as atividades de promoção levadas a cabo e a própria natureza do produto turístico (e.g. turismo de natureza), terão prevalecido em termos de importância para a retoma, por comparação com as atividades apoiadas pelo REACT-EU - auxiliou na revitalização o setor do turismo nas RA dos Açores e Madeira, reforçando a segurança dos arquipélagos como destinos de baixo risco de transmissão.

A testagem massiva, iniciada no final de 2020 e começo de 2021, contribuiu para a segurança dos arquipélagos, reforçando a promoção dos mesmos como destinos de baixo risco e auxiliando na retoma da atividade turística, motivada pela recuperação da procura. A obrigatoriedade de testagem, a par de outras estratégias adotadas pelas RA, contribuíram para a contenção da propagação do vírus e para promoção da segurança dos destinos, acelerando a recuperação económica das regiões. A complementaridade entre os diferentes instrumentos do REACT-EU foi também um fator determinante para a retoma do setor do turismo, permitindo um crescimento mais célere face aos restantes setores apoiados e do que a média nacional.

O apoio disponibilizado para o processo de testagem auxiliou na recuperação económica das RA, que dependem em larga escala do turismo, garantindo a segurança dos arquipélagos e promovendo-os como destinos de baixo risco. Os rastreios nos aeroportos e a obrigatoriedade de testagem na participação de eventos culturais auxiliaram a contenção de cadeias de propagação e a retoma da atividade turística.

158. O apoio disponibilizado para o **processo de testagem massiva, iniciado no final de 2020 e começo de 2021, também auxiliou na recuperação económica das RA**, muito dependentes de um dos seus principais setores económicos de especialização: o turismo. O processo de auscultação (entrevistas) permitiu apurar que não apenas foi realizada uma testagem em massa aos residentes, como foram realizados testes obrigatórios à chegada nos principais aeroportos dos arquipélagos, de forma a salvaguardar a segurança dos restantes turistas e da população local, contribuindo para promoção das RA como destinos seguros e de baixo risco, e, consequentemente, para a aceleração da recuperação económica, alavancada pela retoma da procura turística (interna e externa). A obrigatoriedade de testagem na participação em eventos culturais e a implementação de medidas de isolamento profilático para casos positivos também auxiliaram na contenção de cadeias de propagação e na retoma da atividade turística. Em resultado do sucesso desta medida (mas não só), permitiu-se que uma das principais atividades económicas das regiões (turismo), com efeitos de arrastamento significativos na demais economia regional, não “parasse”, o que permitiu quebras menos acentuadas no n.º de dormidas nas regiões (Figura 10), o que em certa medida pode justificar também os custos acrescidos face ao estimado no que respeita aos apoios à testagem.

Com o surto epidemiológico, as RA registaram uma redução do número de dormidas superior à média nacional, contudo conseguiram recuperar mais rapidamente, exibindo em 2022 índices de procura turística superiores a 2019. Esta recuperação deve-se à implementação de medidas estratégicas de fomento da procura, alicerçada numa aposta de promoção dos arquipélagos como destinos seguros e baixo risco de transmissão, reforçada pelo contributo do processo de rastreio financiado pelo REACT-EU.

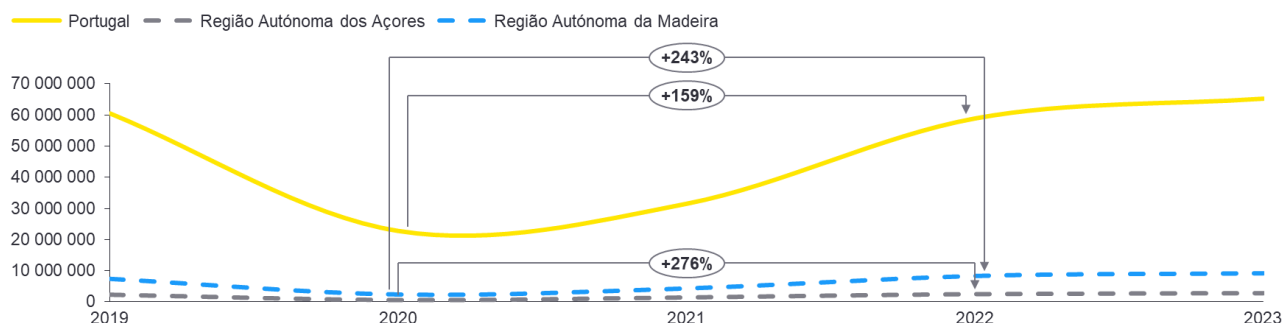
159. O impacto negativo do surto epidemiológico no turismo foi mais acentuado nas RA, **que registaram uma diminuição do número de dormidas ligeiramente maior que a média do Continente**, entre 2019 e 2020 (-71% nos Açores, -67% na Madeira e -62% no Continente). Não obstante a maior redução do número de dormidas no início da crise pandémica, **os arquipélagos recuperaram os índices de procura turística logo em 2022**, tendo registado valores superiores face a 2019, **ao contrário do Continente que apenas recuperou totalmente em 2023** (Figura 10 e Figura A6.).

160. O aumento do número de dormidas nos arquipélagos foi fomentado pela implementação de **medidas estratégicas de atração de turistas**, tal como a Madeira Safe to Discover, ou a Tarifa Açores para incentivo ao turismo interno na RAA. De acordo com os inputs recolhidos em sede de entrevistas e, no caso da RAA, de focus groups, **a retoma mais acelerada da procura turística foi também alicerçada numa aposta comercial significativa na promoção dos arquipélagos como destinos seguros**. Em ambos os casos, as **características dos arquipélagos** associados à ultraperifricidade e à **própria natureza dos produtos turísticos** (e.g. turismo de natureza) também contribuíram (e segundo os atores auscultados, sobrepuseram-se em termos de importância para a retoma, em particular na RAA) para a adoção de estratégias de marketing³⁵ focadas na promoção das RA como destinos seguros e de baixo risco de

³⁵ PEMTA 2015-2020 e Documento Estratégico para o Turismo na RAM (2015-2020)

transmissão do vírus. Também foi destacada a importância da oferta de estabelecimentos turísticos na modalidade de Alojamento Local e a adoção generalizada do selo "Safe and Clean" como instrumentos basilares para a promoção dos destinos turísticos.

Figura 10. Evolução do número de dormidas, entre 2019-2023



Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

161. A comercialização das RA como destinos seguros e com reduzidos riscos de transmissão seria bastante mais complexa na ausência de um investimento considerável no processo de testagem, quer dos residentes, quer dos visitantes. Neste quadro, o REACT-EU também apresentou um contributo relevante, na medida em que financiou os instrumentos de rastreio e diagnóstico que permitiram mitigar riscos de contágio e reforçar a ideia de segurança.

162. O inquérito realizado confirma a importância dos programas de testagem, inclusivamente os que foram implementados junto das empresas, sendo que uma grande parte dos promotores alvo desta iniciativa (85%) afirma que estas foram suficientes para colmatar as necessidades da empresa (ver Figura A35). Os beneficiários também destacaram o contributo significativo do programa de testagem para a manutenção dos postos de trabalho, para a retoma da atividade económica e para a realização de investimentos e formações que permitem relançar a sua atividade (ver Figura A36).

163. A complementaridade observada entre os diferentes instrumentos foi outro fator que permitiu a retoma mais acelerada do setor do turismo nas RA. Uma grande parte dos apoios à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial incidiu sobre empresas com atividades diretamente associadas ao setor do turismo (75%, ver Quadro A36), produzindo efeitos significativos para a sua recuperação económica (crescimento mais acelerado que os restantes setores apoiados, entre 2020 e 2022 (ver Quadro A36). Na análise contrafactual evidencia a revitalização do setor do turismo impulsionada pelos apoios financeiros, com impacto mais claro nos setores de Alojamento, Restauração e Atividades Culturais, onde as empresas "Com Tratamento" apresentaram uma recuperação mais rápida e sustentada (Figura A23).

4.3.4 Contributo para a estabilização e retoma das atividades escolares - LF2 (QA6)

QA6. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, no âmbito da testagem à COVID-19 nos estabelecimentos de educação, concretamente dos profissionais da comunidade educativa e dos alunos do ensino secundário, para estabilização e retoma das atividades escolares?

A testagem à COVID-19 nos estabelecimentos escolares revelou-se eficaz, tendo permitido a testagem de toda a comunidade educativa, o regresso às aulas presenciais e viabilizado a retoma do normal funcionamento das atividades letivas. A articulação entre intervenientes, a flexibilidade das escolas, a adesão da comunidade educativa e a competência das equipas responsáveis contribuíram para mitigação os desafios enfrentados, contribuindo para o sucesso da estratégia de rastreio. A garantia das condições sanitárias necessárias para o regresso ao ensino presencial, a possibilidade de os alunos infetados poderem assistir às aulas em formato online e a crescente consciencialização de alunos e encarregados de educação para a necessidade de evitar os contágios, foram também fatores relevantes para a eficácia da medida. Os principais desafios incluíram a constante reafecção de recursos humanos e as ruturas nas cadeias de abastecimento. No entanto, a articulação entre farmácias e fornecedores foi essencial colmatar estes constrangimentos, garantindo a aquisição atempada dos meios de diagnóstico.

A dotação programada para a testagem da comunidade educativa (17,8M€) manteve-se inalterada ao longo do período de implementação. A execução financeira integral do incentivo aprovado refletiu-se na testagem de 100% da comunidade educativa alvo.

164. Os apoios à consolidação de aprendizagens, implementados no Continente, seguiram uma estratégia sustentada em duas medidas: a estabilização e retoma das atividades escolares e a recuperação das aprendizagens e do sucesso escolar. A testagem, com recurso a testes rápidos antigénio abrangeu os

profissionais da comunidade educativa de todos os níveis de ensino e os alunos do ensino secundário, tendo-se iniciado em janeiro de 2021 e decorrido, em diversas fases até ao início de 2022. Adicionalmente estava planeada a realização rastreios periódicos nos concelhos com uma incidência cumulativa a 14 dias superior a 120/100.000 habitantes, conforme normas emitidas pela DG Saúde, nos termos definidos no Plano Setorial que estabelece o Programa de Rastreios Laboratoriais para SARS-CoV-2 nas Creches e Estabelecimentos de Educação e Ensino. **A execução integral do incentivo aprovado refletiu-se no cumprimento das metas estabelecidas:** foram adquiridos a quase totalidade de testes para diagnóstico e testes à COVID-19 previstos em sede de programação e foi testada 100% da comunidade educativa alvo (ver Quadro 10), superando este indicador os valores previstos (90%).

Quadro 10. Indicadores e execução - Apoio à consolidação das aprendizagens - testagem (LF2), a 31/12/2023

PO Financiador Tipo indicador	Indicador - Descritivo	Un.	Meta 2023	Valor realizado	Taxa de Realização efetiva
COMPETE Realização	Valor dos medicamentos adquiridos associados ao teste e tratamento do COVID-19	€	18 M€	18 M€	100%
	Valor das intervenções do FSE para combater ou contrariar os efeitos da pandemia COVID-19 - testagem ³⁶	€	18 M€	18 M€	100%
	Capacidade de teste para diagnóstico e teste à COVID-19 financiada (incluindo teste de anticorpos)	Nº	892 206	891 957	100%
COMPETE Resultado	Comunidade educativa alvo testada	Índice	90%	100%	111%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020

A constante alteração das necessidades de testagem, a reafecção de recursos humanos e as ruturas na cadeia de abastecimento foram os principais desafios enfrentados, contudo a articulação entre intervenientes, a adesão da comunidade educativa e o acompanhamento e competência das equipas responsáveis permitiram mitigar os constrangimentos identificados e cumprir com os objetivos definidos.

165. A reconhecida importância do ensino presencial para assegurar o sucesso escolar e sobretudo a igualdade no acesso às atividades letivas sugere a importância, confirmada em sede de auscultação (entrevistas e focus group 4), da medida da testagem nas escolas para potenciar o sucesso escolar, recuperar aprendizagens e mitigar riscos de assimetrias neste domínio. **A medida revelou-se eficaz,** confirmando a cadeia de resultados prevista: a testagem massiva, abrangendo a totalidade da comunidade educativa, **permitiu um diagnóstico precoce dos casos de COVID e mitigou da propagação do vírus, viabilizando a retoma do normal funcionamento das atividades letivas,** confirmando o pressuposto IV_PIII.3.

166. Durante o processo de auscultação (entrevistas e focus group 4) foi **destacada a capacidade implementação da estratégia de rastreio na comunidade educativa, apesar da sua dimensão e complexidade.** A constante alteração das necessidades de testagem e a consequente reafecção de recursos mediante a redefinição de prioridades foram dos principais desafios enfrentados pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE). Não obstante, a articulação entre intervenientes, a flexibilidade e independência das escolas, a adesão da comunidade educativa e o acompanhamento e competência das equipas responsáveis pela implementação permitiram mitigar os constrangimentos identificados e assegurar com sucesso o processo de testagem.

167. De acordo com as entrevistas realizadas, os constrangimentos associados a **ruturas nas cadeias de abastecimento foram solucionados através da articulação entre fornecedores, com a obrigatoriedade de reporte, não condicionando a eficácia das operações,** não se verificando o IV_RII.2 “verificam-se dificuldades/ atrasos nas cadeias de abastecimento que comprometem a aquisição atempada dos meios de diagnóstico”. No mesmo sentido, a aquisição dos serviços de testagem (materiais, deslocções, equipa, testes, análises, entre outros) também foi sempre realizada a preços de mercado, não sendo necessário o reforço da dotação programada nem o comprometimento das metas definidas.

³⁶ A meta do indicador, bem como o valor realizado e a respetiva taxa de realização respeitam às medidas de testagem, sem incluir a componente de recuperação e consolidação das aprendizagens

4.3.5 Contributo para a promoção do sucesso escolar, particularmente em alunos com maiores dificuldades - LF2 (QA7)

QA7. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, através do reforço do crédito horário das escolas e do apoio tutorial específico, para promoção das atividades e do sucesso escolar, particularmente ao nível do acompanhamento mais individualizado dos alunos com maiores dificuldades, incluindo alunos com necessidades educativas específicas? (LF2 2)

A taxa de realização dos apoios direcionados à recuperação e consolidação das aprendizagens situou-se nos 92% (120 M€) mas o número de alunos envolvidos (1,7 M) nas ações garantiu o alcance da meta deste indicador de realização. Entre os entraves à execução das medidas encontram-se as dificuldades na contratação de recursos humanos especializados e a menor adesão por parte de alguns alunos inseridos em famílias mais vulneráveis. A inexistência de dados sobre o sucesso escolar da globalidade dos alunos envolvidos prejudica a análise do critério de eficácia face às metas previstas.

O apoio do REACT-EU permitiu mitigar algumas das lacunas no ensino, expostas pela pandemia, capacitando a comunidade escolar de instrumentos de intervenção junto de alunos mais vulneráveis e desfavorecidos. Os apoios contribuíram para a recuperação das aprendizagens, para a mitigação das desigualdades socioeducativas e para um maior desempenho escolar, não sendo, contudo, possível mensurar ou mesmo nivelar este contributo com a informação disponível. Os resultados positivos da globalidade das medidas - que permitiram um acompanhamento mais individualizado dos alunos com maiores dificuldades - são confirmados quer pelos estudos realizados, quer pela auscultação de atores, constatando o contributo (não mensurável) das ações apoiadas para a recuperação das aprendizagens, o aumento da motivação e da assiduidade, a melhoria do comportamento e para o sucesso escolar.

As medidas apoiadas tiveram continuidade após a conclusão dos apoios, refletindo, por um lado, os resultados positivos das medidas adotadas e, por outro lado, a constatação que a recuperação das aprendizagens é um processo longo, que não se encontra ainda concluído e exige um maior período de observação para a manifestação completa dos resultados destas ações. A análise realizada sugere o contributo das equipas multidisciplinares e da adoção de PDPSC na mitigação de desigualdades socioeducativas, uma vez que constituem preditores de um maior insucesso escolar e as intervenções integradas (e reforço de meios que delas adveio) permitiram melhor capacitar as escolas para endereçar este tipo de desafios. A descentralização no diagnóstico e a autonomia das escolas na elaboração dos planos estratégicos também contribuíram para a obtenção destes resultados.

168. O surto epidemiológico veio agravar os riscos de baixo aproveitamento e insucesso escolar, sobretudo entre os escalões etários mais jovens e os alunos pertencentes a grupos sociais mais vulneráveis, com reduzidas condições de acesso a instrumentos que permitissem o ensino à distância e com um enquadramento em agregados familiares mais desafiantes. A implementação de medidas de recuperação e consolidação de aprendizagens no Continente visou **promover o sucesso escolar** e, sobretudo, **combater as desigualdades através da educação**³⁷.

169. A estratégia de mitigação dos efeitos negativos da pandemia nos níveis de aprendizagem de alunos focou-se essencialmente em quatro ações, sobretudo vocacionadas para um apoio mais individualizado dos alunos: i) reforço do crédito horário das escolas; ii) reforço do crédito horário das Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva; iii) alargamento do apoio tutorial específico aos alunos que não obtiveram aproveitamento escolar no ano letivo 2019/2020; iv) adoção de Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário (PDPSC).

170. A disponibilização de apoios não reembolsáveis com taxa máxima de cofinanciamento (100%) para a realização destas ações motivou a apresentação de candidaturas e a adesão massiva das escolas às iniciativas (98% no caso dos PDPSC) e a contratação de 1170 técnicos especializados. O COMPETE tinha inicialmente (2021) prevista uma dotação de 117 M€, destinada à recuperação e consolidação das aprendizagens, que seria reforçada em cerca de 57 M€, em 2022. No entanto, em 2023, a dotação reduziu-se para 130 M€, “decorrente de dificuldades e incertezas encontradas ao nível da efetiva comprovação dos registos existentes ao nível da execução que permitam assegurar a segurança na certificação de despesa elegível”, tendo sido a diferença alocada às operações da LF 3, tendo as respetivas metas dos indicadores de realização também sido revistas em baixa.

Quadro 11. Indicadores e execução - Apoio à consolidação das aprendizagens - sucesso escolar - (LF2), a 31/12/2023

PO Financiador Tipo indicador	Indicador - Descritivo	Un.	Meta 2023	Valor realizado	Taxa de Realização efetiva
COMPETE Realização	Nº alunos envolvidos nas medidas de recuperação e consolidação de aprendizagens	Nº	1,6 M	1,7 M	104%

³⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, 7 de julho de 2021

PO Financiador Tipo indicador	Indicador - Descritivo	Un.	Meta 2023	Valor realizado	Taxa de Realização efetiva
	Valor das intervenções do FSE para combater ou contrariar os efeitos do COVID- 19 – sucesso escolar ³⁸	€	130 M€	119 M€	92%
COMPETE Resultado	Índice relativo às provas de aferição em Língua Portuguesa e em Matemática, no ano letivo 2020/2021 (base 100 = resultados de 2018)	Índice	100	85,74	86%
	Índice relativo à taxa de transição/conclusão de ciclo (básico e secundário) nos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023 (base 100 = resultados de 2018)	Índice	100	100	100%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020

A execução financeira da medida situou-se nos 92% mas o número de alunos envolvidos nas ações garantiu o alcance da meta deste indicador de realização. Entre os entraves à execução das operações encontram-se as dificuldades na contratação de recursos humanos especializados e a menor adesão por parte de alguns alunos inseridos em famílias mais vulneráveis. A inexistência de dados sobre o sucesso escolar da globalidade dos alunos envolvidos prejudica a análise do critério de eficácia face às metas previstas.

171. Num cenário de redução da dotação financeira e da meta do indicador de realização “alunos envolvidos” em cerca de 25%, e de uma execução financeira que ficou abaixo do previsto (-10 M€), conclui-se que o nº de alunos envolvidos superou proporcionalmente o valor da meta. A incapacidade de absorver a totalidade da dotação resulta sobretudo de **constrangimentos à contratação de recursos humanos especializados em localidades de menor densidade populacional e a menor adesão de determinados alunos, sobretudo oriundos de famílias mais vulneráveis**, verificando-se parcialmente o pressuposto IV_PII.1 e o risco IV_RIII.1 - as escolas dispõem de meios técnicos e humanos que lhes permitam desenhar e operacionalizar as medidas e menor adesão por parte dos alunos às respostas desenvolvidas.

172. A menor execução financeira registada **não condicionou o cumprimento do indicador de resultado relativo à taxa de transição/conclusão de ciclo** (básico e secundário), enquanto o **objetivo relativo aos níveis de aprendizagem observados** nas provas de aferição em língua portuguesa e em Matemática, no ano letivo 2020/2021, ficou ligeiramente aquém da meta estipulada de igualar os valores registados em 2018 (ver Quadro 11). Tal como referido em sede de focus group, o impacto severo, em particular em alunos de famílias mais carenciadas, terá originado dificuldade na recuperação das aprendizagens, contudo, e até pela continuidade da aplicação da medida após o apoio, produzirá necessariamente resultados com maior *delay* temporal. Os indicadores de resultado selecionados pretendiam refletir o objetivo de manter os níveis de sucesso escolar registados em 2018 nas provas de aferição em língua portuguesa e em Matemática (disciplinas centrais do currículo e que sustentam de forma transversal o sucesso escolar) e na taxa de transição de ciclo (básico e secundário). A pertinência dos indicadores para medir (parte) dos resultados destas medidas não encontra paralelo no universo em que são aferidos - para a totalidade dos alunos considerados e não para os alunos apoiados. **Não estando disponíveis valores dos dois indicadores para os alunos apoiados, a análise da eficácia desta medida fica fragilizada, devendo focar-se nos resultados e utilizar fontes alternativas.**

Os resultados positivos da globalidade das medidas são confirmados pelo processo de auscultação, constatando o contributo das medidas para a recuperação das aprendizagens, o aumento da motivação e da assiduidade, a melhoria do comportamento e o sucesso escolar. As equipas multidisciplinares e a adoção de PDPSC revelaram-se fundamentais para mitigar as desigualdades socioeducativas, uma vez que constituem preditores de um maior insucesso escolar e as intervenções integradas (e reforço de meios que delas adveio) permitiram melhor capacitar as escolas para endereçar este tipo de desafios.

173. Os relatórios de monitorização do Plano 21|23 Escola+ evidenciam que, nos três anos letivos em análise, as **escolas percecionaram um impacto alto e muito alto (variando entre 81% e 96%) das medidas dos PDPSC nas várias áreas de intervenção selecionadas**, destacando-se as medidas de estímulo socioemocional e desenvolvimento pessoal na vida escolar dos alunos, em virtude do seu contributo para a melhoria dos ambientes e processo de aprendizagem, motivação, assiduidades, dos comportamentos e das aprendizagens curriculares e resultados escolares. O sucesso da globalidade das medidas é também confirmado pelo estudo realizado pelo Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora³⁹ que conclui que as iniciativas implementadas no âmbito do Plano 21| 23 Escola + **produziram**

³⁸ A meta do indicador, bem como o valor realizado e a respetiva taxa de realização respeitam às medidas de recuperação e consolidação das aprendizagens, sem incluir a componente de testagem

³⁹ Estudos Amostrais Exploratórios - Ensino Secundário (2023)

resultados positivos no desempenho académico dos alunos e reduziram as disparidades das classificações interescolares, no ensino secundário. No mesmo sentido, o relatório **Apoio Tutorial Específico - Ensino Secundário**, ano letivo 2021/2022 indica que uma grande parte dos tutores consideram que esta iniciativa **influenciou positivamente o comportamento dos alunos, a sua assiduidade e os seus resultados escolares** (dos 1600 alunos apoiados, 75% transitou de ano ou concluiu o curso).

174. O aumento suplementar do crédito horário das escolas destinado às **Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva e a adoção de PDPSC** foram destacados durante o processo de auscultação (entrevistas e estudos de caso a escolas) **por serem fundamentais para mitigar as desigualdades socioeducativas, uma vez que estas constituem preditores de um maior insucesso escolar.** Estas medidas beneficiaram sobretudo alunos com dificuldades na gestão das emoções, lacunas nas rotinas e hábitos de estudo, dificuldades no planeamento e auto-organização, dificuldades nos comportamentos pró-sociais, bem como aqueles com fraco envolvimento nas aprendizagens e dificuldades na leitura e escrita. Os estudos de caso evidenciaram melhorias de comportamento em áreas como a alimentação, disciplina, assiduidade, higiene pessoal e também, ainda que de forma menos transversal, no aproveitamento.

175. A auscultação (entrevistas) revela que a **descentralização no diagnóstico e a autonomia atribuída às escolas na elaboração dos planos estratégicos**, apesar de gerarem uma maior complexidade de articulação com a comunidade escolar, **permitiram a obtenção de resultados importantes**, invalidando o risco IV_RI.1 - incapacidade de a AP mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência - refuta o risco IV_RIII.2 - complexidade e dificuldade de mobilização e articulação com a comunidade mitigam o sucesso e eficácia das intervenções realizadas nas escolas.

176. A pandemia expôs as necessidades do sistema de ensino, nomeadamente no acompanhamento de alunos com maiores necessidades educativas, sobretudo os que estão inseridos em meios desfavorecidos e vulneráveis. Neste sentido o apoio do REACT-EU mitigou algumas das lacunas identificadas, **capacitando a comunidade escolar de instrumentos de intervenção junto de alunos que apresentem maiores dificuldades de aprendizagem.** Este constitui um efeito não explicitamente previsto de extrema relevância para o futuro. Os apoios não só permitiram mitigar os efeitos da pandemia nas aprendizagens e no sucesso escolar, como **criaram capacidades que tenderão a perdurar** (e.g uma maior atenção à componente das competências sociais e emocionais). De acordo com o apurado em sede de entrevista e de EC verifica-se que os **recursos contratados tenderam a permanecer** nos AE e que o **trabalho colaborativo e acompanhamento realizado**, em particular às famílias mais desfavorecidas, **capacitaram as escolas, encontrando-se mais preparadas para endereçar este tipo de desafios** que, apesar dos progressos obtidos, tendem a persistir. Consta-se ainda que a recuperação das aprendizagens é um processo longo, por concluir e que exige um maior período de observação para a manifestação completa dos resultados.

4.3.6 Contributo para a criação e manutenção de postos de trabalho e à reconversão profissional - LF3 (QA8)

QA8. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU para a promoção da criação de emprego e para o estímulo à reconversão profissional de desempregados, apoios à contratação e prémios à manutenção do posto de trabalho e à inserção de jovens no mercado de trabalho, tendo em vista a sua transição para a vida ativa? (LF3)

O programa ATIVAR.PT destacou-se pela elevada procura (36.725 participantes) e taxa de empregabilidade (77%, superando as metas definidas). A eficácia dos estágios, fomentada pela implementação de medidas com sucesso provado em programas anteriores, é extensível às medidas similares implementadas nas RA, tendo igualmente sido superadas as metas dos indicadores de realização em ambas as regiões, e de resultado no caso do ESTAGIAR e JOVEM PRO (Açores).

Em contraponto, medidas de estímulo ao empreendedorismo na Madeira, como o Jovem Empreendedor e Estímulo ao Empreendedorismo para Desempregados ou as de formação profissional, foram menos bem-sucedidas. A incerteza causada pela pandemia e o crescimento dos apoios à contratação desincentivaram as iniciativas de criação do próprio emprego, enquanto os constrangimentos inerentes à realização sessões presenciais em contexto de pandemia, limitaram o sucesso das ações de formação.

Os apoios à inserção socioprofissional de desempregados foram implementados em ambas as RA, registando níveis de execução próximos dos 100%, confirmando a sua atratividade e contributo para a criação/ manutenção de hábitos de trabalho fundamentais para a redução das dificuldades existentes na inserção socioprofissional do público mais vulnerável, agravadas pela incerteza da crise pandémica.

Em suma, os apoios concedidos através do REACT-EU mostraram-se eficazes na promoção da criação de emprego e reconversão profissional. Para lá do estrito alcance das metas, a criação média de 3,66 novos postos de trabalho por beneficiário e a elevada taxa de empregabilidade dos participantes indicam um contributo positivo das medidas implementadas para a inserção de jovens no mercado de trabalho e a manutenção do emprego, mesmo em um contexto de incerteza.

177. As medidas de apoio ao emprego seguiram uma abordagem distinta no Continente, com uma única medida (estágios profissionais - ATIVAR), enquanto nas RA verificou-se uma abordagem mais fragmentada, onde coexistiram apoios a estágios, à contratação, à formação profissional e à inserção socioprofissional de desempregados e públicos vulneráveis, registando-se diferentes resultados.

178. Estavam programados 270 M€ para combater os impactos na deterioração do emprego e no agravamento das vulnerabilidades sociais, tendo sido **executado um montante acima do previsto** (273 M€, ver Figura 2) e **cumprida, por vezes superada, a generalidade das metas estipuladas para os indicadores de realização e resultado** (ver Quadro 12). Sem prejuízo do cumprimento generalizado das metas, a **fragmentação dos apoios por diversas medidas** (regra geral concorrendo para as metas globais previstas na programação) **nas RA exibiu níveis distintos de eficácia**, sendo nos parágrafos seguintes analisadas em maior detalhe as tipologias de intervenção implementadas, tanto no Continente, como nas RA.

Os estágios apresentaram um contributo significativo e elevados níveis de adesão, em virtude das necessidades sentidas e da eliminação de barreiras à oferta de emprego, traduzindo-se no desenvolvimento de competências adequadas às necessidades do mercado de trabalho, refletindo-se na criação líquida de postos de trabalho. No Continente o sucesso prende-se com a adoção de estratégias semelhantes às adotadas em períodos anteriores. Na RAA, a articulação entre os empresários e o Fundo Regional de Emprego foi fundamental para a eficácia do instrumento. Na RAM também é salientada a elevada adesão dos participantes, resultando numa ligeira alteração de determinados perfis de emprego.

179. Além da elevada procura pelos estágios, sobretudo no ATIVAR (POCI), registou-se **taxas de conclusão dos estágios dentro da normalidade para este tipo de medidas** (cerca de 87% dos participantes concluíram os estágios, ou seja verificaram-se 13% de desistências), bem como **níveis de empregabilidade assinaláveis** (77,8% conforme referido anteriormente, superior ao previsto na programação) que **comparam bem com o que tipicamente se verifica neste tipo de medidas em particular na empregabilidade**, de acordo com o apurado em sede de entrevistas e corroborado por estudos de avaliação anteriores (a título de exemplo, os estágios para adultos financiados no âmbito do POISE⁴⁰, registaram uma taxa de conclusão de 83,4% e de empregabilidade de 40,7%).

180. A **elevada procura registada** (ver Quadro A4 e Quadro A5) e a **inexistência de anulações/rescisões** (ver Quadro 1), culminou no **sucesso da medida, tendo cumprido/ superado as metas definidas** no COMPETE 2020 (ver Quadro 12), em virtude da grande adesão dos destinatários finais (que valorizam e sentiram-se motivados para integrar as organizações de acolhimento) e da **elevada taxa de empregabilidade dos participantes (77%)** e de participantes que concluem o estágio (87%, de acordo com o revelado em entrevista), sobretudo num contexto de incerteza no mercado de trabalho e de aversão ao risco que motivou as entidades empregadoras a recorrerem a fundos públicos (reduzindo custos e riscos associados ao processo de experimentação, confirmando os mecanismos da TdP). A adoção de uma estratégia de apoio aos jovens semelhante às medidas adotadas em programas anteriores facilitou a implementação do instrumento apoiado e redundou no desenvolvimento das competências de jovens apoiados que se traduziu na contratação de cerca de 77% dos participantes. A implementação de medidas com sucesso provado nos anteriores períodos de programação não condicionou a Administração Pública a alterar os procedimentos padrão no contexto do REACT-EU, no Continente, refutando o III_RI.2 - incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência.

181. No caso dos estágios realizados na RAA, para o sucesso do programa e a contratação de jovens qualificados e não qualificados (taxa de empregabilidade de 60%), contribuiu a flexibilidade permitida na implementação dos mesmos no contexto sanitário existente (e.g. permitir realização parcial dos estágios à distância) e a articulação entre os empresários e o Fundo Regional de Emprego.

182. Na **RAM os estágios** repartiram-se em duas medidas: **Estágios Profissionais**, que visavam a integração de jovens qualificados no mercado de trabalho e os **Estágios Profissionais Adultos (REATIVAR)**, que pretendiam promover a reintegração profissional de desempregados de longa e de muita longa duração através de formação em contexto de trabalho. Os resultados também foram bastantes satisfatórios, sendo que o apoio financeiro e o contexto de experimentação associado aos estágios eliminaram barreiras à criação de emprego e fomentaram a adesão, produzindo resultados significativamente positivos (72% dos participantes empregados), redundando numa ligeira alteração de determinados perfis de emprego que ambicionavam procurar oportunidades menos expostas à volatilidade da conjuntura económicas e à sazonalidade (p.e. turismo).

⁴⁰ Avaliação Intercalar do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

183. As **taxas de desistência registadas**⁴¹ não colocaram em causa a taxa de empregabilidade que **apresentou valores semelhantes entre as três regiões apoiadas** (ver Quadro 12), sendo o sucesso confirmando pelas entrevistas e pelos focus group que permitem aferir pela eficácia destes programas de integração de jovens e de desempregados no mercado de trabalho, por via do financiamento de estágios, tendo sido bem-sucedido na generalidade dos Programas, em virtude da elevada adesão subjacente ao reduzido custo de contratação e o baixo risco de integração, fomentando o desenvolvimento de competências socioprofissionais e da experiência adequada às necessidades do mercado de trabalho.

184. Adicionalmente, ainda que apenas seja sob a perceção dos beneficiários que foram apoiados no âmbito da LF1 e da LF3, em simultâneo, as respostas ao inquérito realizado **também evidencia a eficácia e sucesso do apoio - 83% dos respondentes afirma que este permitiu reforçar a capacidade de trabalho da empresa e 77% declara que contratou os estagiários que participaram do programa** (valor que coincide com o apurado pela AG no indicador de resultado - Figura A42, Quadro A65). Uma parte substancial destes beneficiários afirma ainda que não teria adotado medidas de contração e qualificação sem o apoio (ver Quadro A67): 45% dos respondentes não teria recebido estagiários e 63% não teria criado postos de trabalho adicionais. Neste sentido, apesar das taxas de desistência registadas, a taxa de empregabilidade aferida pelos indicadores de programação, a par dos inputs recolhidos em sede de auscultação (inquérito, entrevistas, focus group) permitem validar o pressuposto III_PIII.2 - as operações são efetivamente concluídas, conferindo ao estagiário/ formando novas competências relevantes.

Na RAM os apoios à contratação registaram uma elevada adesão, em virtude da maior procura por parte dos desempregados e da redução dos custos de contratação para os empregadores. O estímulo ao empreendedorismo e a formação de ativos registram menor adesão.

185. Os **apoios à contratação** foram prosseguidos apenas na RAM, num quadro de aumento da população desempregada na região assinalável. A **dotação foi quase toda executada**, revelando a atratividade da medida para as empresas e o contributo da medida para o aumento da contratação. As medidas de **estímulo ao empreendedorismo** (Jovem empreendedor e Estímulo ao empreendedorismo para desempregados), segundo os stakeholders auscultados, **despertaram menores níveis de interesse**, o que poderá estar associado à **incerteza vivida durante a pandemia**, sendo as vulnerabilidades e fragilidades expostas pela crise pandémica, a par do crescimento dos apoios à contratação, responsáveis por um **efeito de desincentivo**. Porém tal não resulta num impacto relevante ao nível da adesão dos beneficiários finais das operações (índice de realização financeira de 87%, que compara contudo com uma média de 93% nas medidas da LF3 dirigidas ao Instituto do Emprego da Madeira, IP-RAM e apenas melhor que a verificada nos apoios à Qualificação de Desempregados). Ainda assim, as reportadas maiores dificuldades na mobilização dos públicos-alvo (beneficiários finais) não impediu níveis satisfatórios de realização física (Quadro 12) e financeira destes apoios, levando a equipa de avaliação a concluir pela verificação apenas parcial do III_RIII.1 - a crise pandémica prolonga os efeitos sobre a atividade económica, gerando um quadro de imprevisibilidade que mitiga as intenções de contratação e criação do autoemprego ou mesmo levando ao encerramento de empresas. Ainda dentro dos apoios exclusivamente mobilizados na RAM, as medidas **Qualificar+ para Empregar e Formação de Ativos** apresentaram resultados dispare: enquanto a medida **Qualifica+ para Empregar**, dirigida ao IEM absorveu a **totalidade da dotação** colocada a concurso, mas evidenciou uma execução financeira abaixo das demais medidas deste promotor (ver parágrafo 93), a **Formação de Ativos registou menor interesse dos promotores**. Os menores níveis de eficácia destas medidas resultam do **menor interesse por parte dos promotores (privados) e das dificuldades inerentes à implementação das operações no contexto sanitário, tal como confirmado pelas entrevistas e focus group realizados**. Neste âmbito, **observou-se a relutância** (cfr. apurado em entrevistas) **na participação em ações de formação, em virtude do receio de propagação do vírus em reuniões presenciais** (exacerbado com o prolongar da situação sanitária), motivo que terá em certa medida limitado o sucesso destas operações. Tal facto, contrabalançado porém com a capacidade generalizada de alcance das metas dos indicadores de realização e resultado desta LF, permite validar parcialmente os riscos III_RII.1 - dificuldades de operacionalização das ações de formação (constituição de turmas, ministração da formação condicionada pela necessidade de adaptação ao contexto restritivo imposto pelas medidas de contenção, etc.) e III_RIII.2 - os efeitos da crise pandémica agudizam-se e agravam a situação social dos formandos, levando à desistência das ações de formação, uma vez que ainda que se tenha verificado, tal não impediu o Programa de alcançar os resultados propostos.

186. Adicionalmente, foram igualmente **desenhadas e implementadas medidas de apoio à inserção socioprofissional de desempregados**, tanto no Madeira 14-20 como no Açores 2020, sendo que ambos os casos exibiram **níveis de execução financeira que rondam os 100%**, a que acresce a evidência de alcance

⁴¹ Apenas se dispõe de dados de conclusão/ desistências no POCI.

generalizado das metas, nos indicadores associados a estas medidas (participantes apoiados e participantes empregados 6 meses após a participação). A par dos bons níveis de execução, em sede de entrevista foi revelada a perceção de relevância da medida para o combate ao desemprego regional (muitas vezes de ativos tendencialmente associados ao turismo, sazonal), reconvertendo-os para novas funções e, aportando-lhes competências e rotinas de trabalho que favoreceram a sua fixação nas funções/ empregos onde foram alocados, após o fim do apoio.

Quadro 12. Indicadores e respetiva execução - Apoio à criação de emprego (LF3), a 31/12/2023

PO Financiador Tipo indicador	Indicador - Descritivo	Un.	Meta 2023	Valor realizado	Taxa de Realização efetiva
COMPETE Realização	Valor das intervenções do FSE para combater ou contrariar os efeitos da pandemia COVID-19	€	214 M€	236 M€	110%
	Nº participantes apoiados	Nº	32 656	36 725	112%
COMPETE Resultado	Participantes empregados 6 meses após terminada a participação (apoios contratação e estágios profissionais)	Nº	18 234	28 581	157%
Açores 2020 Realização	Valor ações FSE para combater os efeitos do COVID-19	€	29 M€	29 M€**	100%
	Participantes apoiados no combate à COVID-19	N.º	2 300	2 431**	110%
	Postos de trabalho apoiados	N.º	3 500	3 442**	100%
Açores 2020 Resultado	Participantes mantêm seu emprego 6 meses após apoio	N.º	101	n.d.	n.d.
	Participantes empregados 6 meses após a conclusão	%	20%	60%	300%
	Postos de trabalho mantidos 6 meses após fim do apoio	%	70%	100%	143%
	Participantes jovens empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional	%	50%	59%	118%
Madeira 14-20 Realização	Valor ações FSE para combater os efeitos do COVID-19	€	27 M€	30 M€	111%
	Participantes apoiados no combate à COVID19	Nº	3 428	3 632	106%
Madeira 14-20 Resultado	Participantes jovens empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional	%	40	72,39	181%
	Participantes que mantêm o seu emprego 6 meses após	Nº	1 371	2 481	181%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: ** valores realizados em 2024

A eficácia das intervenções lida a partir do grau de cumprimento das metas dos indicadores de realização e resultado coexiste com o contributo para gerar postos de trabalho manifestado pelos destinatários (empresas) beneficiadas pelos apoios ao emprego: do inquérito aos promotores apurou-se que os incentivos permitiram às empresas contratar, em média, 3,7 trabalhadores

187. Sem prejuízo das heterogeneidades evidenciadas na eficácia de diferentes tipologias de intervenção e da indisponibilidade de dados relativos ao alcance de alguns indicadores de resultado, os apoios ao emprego revelaram-se assim, no cômputo geral eficazes na medida em que regra geral foram executados e “entregaram” os resultados propostos, sendo plausível considerar-se que se verificam os pressupostos III_PII.1 e III_PIII.1 - os beneficiários realizam integralmente os projetos e as operações apoiadas alcançam os resultados contratualizados. Os reforços de dotação nas medidas, em conjugação com a dilatação temporal dos impactos da pandemia tempo, sugere um prolongamento no tempo dos efeitos da pandemia na economia (efetivamente os principais agregados macroeconómicos apenas alcançaram os valores pré-pandemia em 2022), porém, tal não encontra reflexo no alcance dos resultados propostos para a globalidade das medidas e na sua eficácia, tornando pouco plausível a verificação de transferências de procura entre instrumentos de apoio que prejudicasse a sua eficácia (refutação do risco III_RII.2 - a crise pandémica prolonga os efeitos sobre a atividade, gerando transferência de procura entre instrumentos).

188. A globalidade dos apoios ao emprego também aparenta ter sido importante para os promotores que obtiveram financiamento do APOIAR, dado que, em resposta ao inquérito realizado, estes afirmam que os apoios permitiram criar, em média, 3,66 novos postos de trabalho por beneficiário, contudo a leitura destes resultados deve ser enquadrada pela quantidade de respostas (ver Quadro A66). Ainda que não se possa inferir conclusões globais, por não se dispor da lista de beneficiários finais (empresas) do ATIVAR, a partir dos dados dos inquéritos (circunscrevendo-se aos beneficiários do APOIAR que também beneficiaram do ATIVAR), consegue-se igualmente verificar que a criação de postos de trabalho, coexistiu, em média, com a criação líquida de postos de trabalho. Enquanto no global das empresas inquiridas o pessoal ao serviço partiu de 7,5 trabalhadores em 2019, descendo em 2020 para 7,1 e recuperando para níveis pré-pandemia

em 2022 (7,8) e superando-os em 2023 (8,4) (Quadro A71), uma análise circunscrita aos beneficiários do ATIVAR evidencia aumentos em todos os anos entre 2019 e 2023, em média, do pessoal ao serviço.

4.3.7 Contributo e níveis de sucesso nos diferentes territórios abrangidos (QA9)

QA9. As especificidades dos territórios abrangidos e dos grupos-alvo revelaram-se igualmente atendidas pelos instrumentos de apoio ou explicam níveis de sucesso diferenciados?

O APOIAR foi aplicado transversalmente a todas regiões do país, tendo como critério a situação financeira das empresas ao invés de fatores geográficos. O Garantir Cultura foi financiado pelo REACT apenas no Continente, no entanto, as empresas com atividades culturais nas RA não foram prejudicadas, na medida em que também tiveram acesso ao financiamento comunitário através dos programas APOIAR.PT. Apesar da distribuição do fundo comunitário não adotar uma lógica regional, a taxa de penetração registada aponta para uma certa equidade regional na disponibilização do financiamento, tendo produzido resultados bastante satisfatórios.

O processo de vacinação abrangeu todo o território, tendo sido eficaz em todas as regiões. O processo de testagem também foi apoiado em todo o país, ainda que financiado por Programas diferentes. Nos Açores, os constrangimentos associados à insularidade representaram um maior desafio do que na Madeira, tendo sido colmatados pela articulação entre atores e pela complementaridade com outros meios de financiamento.

Na educação foi adotada a opção de não se recorrer a financiamento do REACT-EU nas RA, tendo apenas sido implementadas no Continente. O sucesso das medidas não dependeu de uma discriminação positiva territorial, na medida em que abrangeu todo o Continente. Os apoios à recuperação das aprendizagens assumiram uma maior relevância nos contextos socioeconómicos mais vulneráveis e uma maior probabilidade de sucesso nos AE/ENA que apresentavam um diagnóstico mais desenvolvido das necessidades educativas prévias.

Os apoios à criação de emprego abrangeram as RA e as três regiões de convergência, contudo, esta temática não ficou a descoberto na AML e no Algarve, dado que obtiveram financiamento através dos respetivos POR. No caso das RA não se observou uma discriminação dos apoios à criação de emprego consoante o local de implementação, contudo destaca-se a menor taxa de empregabilidade entre os participantes em estágios nos Açores.

189. A pandemia impactou todo o território nacional, ainda que de forma heterogénea, com uma maior propensão de contágio em regiões de maior densidade populacional, pelo que a lógica de afetação de recursos não assumiu um carácter predominante regional, com exceção das RA, em razão da sua condição geográfica e administrativa.

O APOIAR foi aplicado transversalmente a todas regiões do país, sob o critério da situação financeira das empresas ao invés de fatores geográficos. O Garantir Cultura foi financiado pelo apenas no Continente, no entanto, as empresas com atividades culturais nas RA não foram prejudicadas, dado que tiveram acesso ao financiamento comunitário através dos programas APOIAR.PT. Apesar da distribuição dos fundos não adotar uma lógica regional, a taxa de penetração registada aponta para uma certa equidade regional na disponibilização do financiamento, tendo produzido resultados bastante satisfatórios.

190. O APOIAR foi transversal a todas as regiões do país, tendo adotado uma maior incidência nos grupos-alvo (atividades/setores) mais afetados pela pandemia, pelo que a afetação aos territórios é tributária da presença desses grupos-alvo nos vários territórios, por exemplo, os beneficiários algarvios representaram cerca de 12% do apoio aprovado, contudo o VN dos setores mais afetados na região apenas corresponde a cerca 2% da receita nacional (ver Quadro A40). Por outro lado, o incentivo à promoção de eventos culturais após o levantamento das restrições foi financiado apenas no Continente. Ainda assim, as empresas com atividades culturais nas RA não foram prejudicadas, dado que também tiveram acesso ao financiamento comunitário, através dos programas APOIAR.PT.

191. O inquérito sugere que os beneficiários da RAM, Centro e Algarve foram os mais afetados pelo surto epidemiológico, registando uma redução do VN superior à generalidade dos promotores (ver Quadro 13). Entre as três regiões mais afetadas, apenas o Algarve apresentou uma taxa de penetração do incentivo (apoio em percentagem do VN de 2020) superior à média, contudo esta tendência não se refletiu na recuperação do VN dos beneficiários da região, na medida em que os promotores algarvios registaram um crescimento das receitas inferior à média, entre 2020 e 2022. A taxa de penetração do apoio não variou muito significativamente entre regiões, exceto no Algarve, tendo cada região apresentado diferentes tendências de recuperação, com os beneficiários da Madeira a destacar-se. Neste sentido, apesar da distribuição do fundo comunitário não adotar uma lógica regional, a taxa de penetração registada aponta para uma certa equidade regional na disponibilização do financiamento. As empresas apoiadas apresentaram uma recuperação da atividade económica significativamente superior à média dos setores mais afetados, em todas as regiões.

192. A análise contrafactual corrobora o impacto severo e transversal em todas as regiões, com quedas significativas no VN médio. A recuperação subsequente apresenta dinâmicas regionais distintas. Na Figura

Figura A24 observa-se que no Continente e na RAM, as empresas "Com Tratamento" mostram recuperações mais rápidas e robustas do que as "Sem Tratamento". Nos Açores, a diferença entre os dois grupos é mais pronunciada, com as empresas "Com Tratamento" a atingirem volumes de negócios médios superiores ao período pré-pandémico em 2022 e 2023. Adicionalmente, a comparação entre os resultados do inquérito com os dados do INE confirma que as empresas apoiadas foram efetivamente as que registaram uma maior redução no VN entre 2019 e 2020 em todas as regiões NUTS II (com exceção da AML) e que também exibiram uma recuperação superior face à média do VN das empresas dos setores abrangidos pelo REACT-EU, entre 2020 e 2022 (ver Quadro 13).

Quadro 13. Variação do Volume de negócios das empresas apoiadas pelo REACT-EU e dos setores abrangidos pelo REACT-EU, por NUTS II

	Variação VN emp. apoiadas pelo REACT (2019/20)	Variação VN emp. apoiadas pelo REACT (2020/22)	Variação VN setores abrangidos pelo REACT (2019/20)	Variação VN setores abrangidos pelo REACT (2020/22)
Norte	-29%	+46%	-8%	34%
Centro	-53%	+126%	-7%	35%
AML	-11%	+51%	-13%	36%
Alentejo	-29%	+46%	-1%	35%
Algarve	-47%	+106%	-25%	61%
RAA	-38%	+57%	-8%	35%
RAM	-58%	+299%	-8%	88%
Portugal	-43%	+124%	-10%	-37%

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE, no SI do REACT-EU e do inquérito

O processo de vacinação abrangeu todo o território, tendo sido eficaz em todas as regiões. O processo de testagem também foi apoiado em todo o país, ainda que financiado por Programas diferentes: nos Açores, os constrangimentos associados à insularidade representaram um maior desafio, tendo sido colmatados pela articulação entre atores e pela complementaridade com outros meios de financiamento.

193. Os apoios à resiliência do sistema de saúde também abrangeram todo o território, apesar das diferentes abordagens consoante as necessidades identificadas. O processo de vacinação, apenas financiado pelo COMPETE, abrangeu todo o Continente e representou cerca de 80% da população total em Portugal vacinada no final de 2023. A eficácia e o contributo do REACT são confirmados pelo estudo do Instituto Ricardo Jorge, dado que 95,8% da população residente apresentava imunidade contra a Covid-19, em setembro de 2022. Apesar de ter sido implementada uma estratégia centralizada de vacinação em massa, registou-se uma seroprevalência mais elevada no Norte (96,8%) e menor no Algarve (91,7%), provavelmente relacionada com menor cobertura vacinal na região.

194. O processo de testagem, foi apoiado pelos Programas das RA, nos respetivos arquipélagos, sendo eficaz em todas as ilhas, não se verificando o II_RIII.3 - descontinuidade do território das RA potência desigualdade de acesso em todas as ilhas. Na Madeira, a logística entre Porto Santo e Funchal foi bem articulada, sendo a eficácia do apoio transversal ao arquipélago - 100% da população foi beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde/sociais. Nos Açores, apesar dos constrangimentos associados à insularidade, que dificultaram a implementação das medidas previstas, a complementaridade com outras iniciativas e a adesão da população permitiu registar uma taxa de 96,7% da população beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde /sociais. A testagem e vacinação foram disponibilizadas em todas as ilhas de forma igual, com o suporte de medidas complementares, tais como a deslocação ao Corvo, organizada pelo governo regional.

Na educação os apoios dirigiram-se ao Continente, sendo atribuídos com base das necessidades das escolas e não por critérios de base territorial. Os apoios assumiram uma maior relevância em contextos socioeconómicos mais vulneráveis e uma maior probabilidade de sucesso nos AE/ENA que apresentavam um diagnóstico mais desenvolvido das necessidades educativas prévias.

195. Os apoios à recuperação das aprendizagens foram atribuídos com base das necessidades das escolas e não por critérios de base territorial. O estudo realizado pelo CNE conclui que, no âmbito das aprendizagens, os efeitos negativos da crise pandémica afetaram mais as escolas TEIP, com índices mais elevados de pobreza e de exclusão social, e entre alunos que habitavam em ambientes com menores condições de acesso ao ensino à distância ou à realização de atividades essenciais para o sucesso escolar.

Os estudos de caso apontam no mesmo sentido: no agrupamento TEIP todos os alunos foram alvo de intervenção, em virtude das condições socioeconómicas do território, sendo que a maior abrangência dos apoios implicou uma maior capacidade de inovação nas abordagens e estratégias implementadas. Não obstante o impacto positivo das medidas implementadas para a recuperação das aprendizagens dos alunos abrangidos (TEIP e não-TEIP), foi destacada a importância de se manter o financiamento sobretudo em contextos mais vulneráveis, salvaguardando a sustentabilidade dos resultados obtidos.

196. O estudo do Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora⁴² acrescenta que, de acordo com as entidades entrevistadas, as ações específicas do Plano 21|23 Escola+ obtiveram melhores resultados nos Agrupamentos de Escolas/Escolas não Agrupadas (AE/ENA) que realizaram um diagnóstico prévio a planificação destas medidas, dado que a análise antecipada das necessidades permitiu selecionar e compreender melhor que instrumentos poderiam corresponder mais eficazmente às fragilidades detetadas. A organização das escolas antes da pandemia fomentou, por isso, o sucesso das medidas implementadas, dado que “o Plano 21|23 Escola+ veio, legitimar muitas das práticas mais ou menos experimentais, que as escolas vinham desenvolvendo”.

Os apoios REACT à criação de emprego abrangeram as RA e as três regiões de convergência, contudo, esta temática não ficou a descoberto na AML e no Algarve, que obtiveram financiamento através dos respetivos PO Regionais. No caso das RA não se observou uma discriminação dos apoios à criação de emprego consoante o local de implementação, contudo destaca-se a menor taxa de empregabilidade entre os participantes em estágios nos Açores.

197. Os apoios à criação de emprego abrangeram as RA e três regiões do Continente, não existindo diferenciação regional dos apoios em qualquer dos PO. Na AML e no Algarve as medidas relativas à criação e manutenção de emprego foram acomodadas pelos respetivos POR. As medidas de integração no mercado de trabalho de grupos mais desfavorecidos, tais como jovens ou desempregados de longa duração, e os incentivos à formação e qualificação produziram efeitos transversais nos territórios.

198. A decisão do REACT-EU em financiar medidas de emprego nas regiões de convergência e nas RA, não obstante o incentivo disponibilizado pelos POR do Algarve e Lisboa, não encontra respaldo nos índices de desemprego registados em 2019 ou 2020, na medida em que o Algarve (7% e 8,3%, respetivamente) e a AML (7,2% e 8,0%, respetivamente) registaram taxas de desemprego superiores à média nacional nesses dois anos (ver Quadro A43).

199. Focando nas medidas financiadas pelo REACT e comparando as taxas de empregabilidade obtidas pelos participantes no programa ATIVAR.PT, é possível confirmar que as regiões do Continente registaram resultados semelhantes que flutuam entre os 76% e 79% dos participantes empregados (ver Quadro 14). A RAM também registou valores próximos das taxas de empregabilidade do Continente (72%), contudo, ainda que tenha superado a meta definida (40%), nos Açores, a medida exibiu uma menor taxa de sucesso (59%), ficando um pouco aquém das restantes regiões apoiadas.

Quadro 14. Taxa de empregabilidade dos participantes em estágios

	Norte	Centro	Alentejo	RAA	RAM
Taxa de empregabilidade dos participantes	79%	77%	76%	59%	72%

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do SI do REACT-EU

4.4 Eficiência

4.4.1 Adequação da afetação de recursos entre os diferentes instrumentos (QA10)

QA10. A afetação de recursos entre os diferentes instrumentos revelou-se adequada e suficiente para a prossecução dos objetivos e resultados pretendidos com as intervenções da política pública? Poder-se-iam ter alcançado mais resultados com os mesmos recursos?

A afetação de recursos entre os diferentes instrumentos foi globalmente adequada e suficiente para alcançar os objetivos pretendidos. Os sucessivos exercícios de reprogramação permitiram ajustar os recursos às necessidades e os custos por unidade de realização/ resultado sugerem uma utilização eficiente dos recursos.

Os apoios à tesouraria das empresas exibiram níveis de eficiência satisfatórios, com custos médios por unidade de resultado abaixo do programado no POCI (18 mil euros vs 22,5 mil euros), devido a uma taxa de sobrevivência das

⁴² Estudos Observacionais: ações específicas do Plano 21|23 Escola+ com maior impacto na recuperação das aprendizagens

empresas superior ao esperado (96% vs 80%). Na RAM, os custos foram marginalmente superiores devido a uma maior incidência de operações acima do custo médio. A celeridade na análise de candidaturas e pedidos de pagamento foi facilitada por esforços de simplificação e por protocolos com a Autoridade Tributária, que garantiram uma rápida disponibilização dos apoios, contribuindo para a eficiência operacional.

Os apoios no domínio da saúde foram globalmente eficientes. A vacinação no POCI superou as metas programadas, resultando em custos por unidade de resultado inferiores ao previsto (31,66 € vs 34,60 € por pessoa vacinada). Nas RA, os custos por unidade de resultado foram superiores ao programado em função das necessidades superiores ao estimado inicialmente.

Na educação, a testagem nas escolas foi altamente eficiente, com uma taxa de cobertura superior ao programado e custos por unidade de resultado alinhados com as expectativas (20 € por unidade de teste). Na recuperação de aprendizagens, a eficiência foi garantida (maior número de alunos cobertos com montantes de incentivo executado abaixo do programado), porém tal deve-se, pelo menos em parte, às correções financeiras impostas.

Os apoios ao emprego, especialmente os estágios profissionais, mostraram níveis de eficiência elevados, com custos por unidade de realização e resultado abaixo do programado. A alta procura e uma taxa de empregabilidade pós-estágio superior ao comum contribuíram para essa eficiência. O lançamento precoce dos avisos e a retroatividade das despesas elegíveis garantiram a adequação dos recursos e a rápida operacionalização dos apoios.

A hipótese de se obterem melhores resultados com os recursos empregues parece remota e pouco plausível, uma vez que, perante níveis de eficácia significativos (em particular na LF1 e LF3), tal obrigaria a uma configuração distinta dos apoios, potencialmente penalizadora da atratividade dos instrumentos.

200. A realização da análise de eficiência dois apoios concedidos num contexto absolutamente excecional como o presente é mercada desde logo por esse mesmo contexto, no qual era difícil antever com rigor e precisão as necessidades existentes, as quais variavam em muitas das medidas, em função da evolução da propagação, incidência e sinistralidade da pandemia na saúde das pessoas e das atividades económicas. Daqui emergem desde logo as necessidades de **reprogramação, num relativamente curto espaço de tempo** (3 em 3 anos) que permitiram **acomodar os impactos mais intensos do que o inicialmente esperado em particular no apoio às empresas e ao emprego**, mas também, nas RA, **de necessidades mais avultadas de rastreio/ testagem**. Estes ajustamentos que foram sendo efetuados *pari passu* com a evolução do contexto sanitário e com o reforço/ alívio alternados de medidas de contenção da propagação do vírus, **permitiram em primeiro lugar a contínua adaptação dos recursos mobilizados para os diferentes objetivos e, em segundo, a mitigação de eventuais situações de ineficiência** (a título de exemplo, na RAM foram sendo adequados os custos unitários e metas estabelecidas para a testagem massiva da população).

201. Esta circunstância constitui por si só uma medida indutora da eficiência global do REACT-EU e que se encontra, no cômputo geral, refletida nos indicadores de custo por unidade de realização e resultado (conforme quadros no Anexo 7.3), onde se registam **oscilações pouco significativas entre os custos médios por unidade de realização e resultado, face ao programado**.

202. A análise da eficiência na alocação dos recursos no contexto do REACT-EU deve também ser lida à luz das especificidades da tipologia de objetivos e beneficiários visados. Enquanto no caso da LF1 pontificava uma abordagem muito atomizada (muitas operações idênticas com valores diminutos por “operação”), no caso das demais LF predominavam poucas operações, distintas e de grande dimensão para poucos beneficiários. Esta circunstância remete para menores níveis de utilidade, análises de dispersão de valores médios de custo elegível aprovado nessas LF.

203. Por fim **apesar de esta avaliação surgir num momento posterior ao encerramento do programa não impede a prevalência de muitas operações ainda por encerrar**. Assim, no caso dos apoios às empresas (abordagem mais atomizada), o número de operações por encerrar era residual e permitia efetuar a análise com total rigor (**considerando apenas as operações encerradas**), enquanto no caso das **demais LF, considerar apenas as operações encerradas impossibilitaria, em muitos casos, a derivação de quaisquer conclusões úteis** a partir desse exercício, pelo que a análise foi efetuada com base na execução financeira e níveis de execução física dos indicadores reportados pela AG e/ou complementados sempre que pertinente, com as entidades auscultadas. Esta opção determinou especial cautela nas identificação e explicitação das conclusões que se retiram da análise, no caso das LF 2 e 3.

Os apoios à tesouraria concedidos exibem níveis de eficiência satisfatórios comparando com o custo-padrão definido em sede de programação no caso do POCI (18 vs 22,5 mil euros), em virtude de se ter registado uma taxa de sobrevivência das empresas superior à meta programada e um predomínio de operações com custos elegíveis abaixo do custo médio. Na RAM, o custo médio por unidade de resultado for marginalmente superior, justificado por uma maior incidência de operações acima do custo médio

204. No âmbito dos apoios à liquidez das empresas os custos custos-padrão assumidos na programação fixaram-se entre os 18.000€ (POCI) e os 23.287 € (Açores 2020). Com taxas de sobrevivência de empresas

no universo total de empresas apoiadas de 80% (POCI) a 100% PO (Açores 2020), a **maior ou menor eficiência desta medida** residia sobretudo: i) **no perfil de empresas apoiadas**: as com maior dimensão e/ou maior quebra na faturação receberiam maior volume de apoio, podendo redundar numa penetração maior ou menor no universo de PME das regiões abrangidas (**eficiência na alocação dos recursos/ nas realizações**), ou; ii) **na maior ou menor % de empresas que mantém a atividade** (**eficiência nos resultados**).

205. Nos casos do POCI e Madeira 14-20, a meta proposta para o indicador de realização “Número de PME com subvenções para capital de giro” foi superada, porém, enquanto no POCI os apoios concedidos revelaram maior eficiência (menos incentivo por empresa apoiada), na Madeira, uma maior representação de empresas de maior dimensão e/ou com maiores quebras de faturação face ao COMPETE determinou níveis de eficiência marginalmente inferiores ao programado, uma vez que se verificou um maior peso de empresas com custo superior ao custo médio (Quadro 15). A isto acresce que no COMPETE a taxa de sobrevivência das empresas apoiadas foi largamente superior ao programado (96% vs 80%), o que redundava numa maior eficiência (custo médio inferior ao programado em cerca de 3%). No caso dos Açores, ainda que não se encontrem disponíveis os dados de realização para o indicador de resultado, o custo padrão foi marginalmente inferior (mais eficiente) ao programado, em virtude de se registar nesta região o maior peso das operações abaixo do custo médio, uma vez que o número de empresas apoiadas ficou 5% abaixo do previsto em sede de programação (ver Quadro A25).

A natureza binária dos resultados (sobrevivência vs não sobrevivência das empresas) determina que apenas se poderiam ter obtido melhores resultados com um desenho alternativo do instrumento que tornasse possível circunscrever o apoio apenas às empresas efetivamente dependentes do mesmo para sobreviver, o que se afigura pouco plausível de coexistir com a disponibilização tempestiva dos apoios

206. Numa outra perspetiva e em resposta à segunda parte da presente QA (Poder-se-iam ter alcançado mais resultados com os mesmos recursos?), a natureza binária dos resultados a alcançar (manter atividade ou encerrar) determina a impossibilidade de distinção da intensidade dos resultados alcançados no universo dos beneficiários. Assim sendo, a análise a esta parte específica da QA, e a eventual possibilidade de obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos apenas poderia ocorrer se não se tivessem apoiado empresas que eventualmente conseguiriam sobreviver na ausência do apoio.

207. A este respeito, importa desde logo que não seria possível, ex-ante, aferir a medida da “dependência” da sobrevivência das empresas do apoio a conceder. Tal comportaria uma probabilidade de erro nessa avaliação em sede de candidatura, mas sobretudo, uma complexificação do processo que inviabilizaria a eficácia dos apoios (maior morosidade no desenho e disponibilização dos apoios), o que comprometeria a disponibilização em tempo útil dos apoios. Não obstante, a co-existência de beneficiários apoiados que sobreviveriam sem os apoios com outros que não teriam logrado manter a atividade resulta evidente quer pelas respostas dos inquéritos, quer pelos resultados da análise contrafactual, o que redundava na evidência de terem co-existido beneficiários apoiados que manteriam atividade na ausência do apoio.

208. Tal não impede, porém, à luz do aludido, a derivação da conclusão de que dificilmente se poderiam ter obtido melhores resultados com os mesmos recursos, pela mais do que plausível assunção de que um desenho alternativo da medida (assumindo-o como tecnicamente viável) que permitisse distinguir as empresas efetivamente “dependentes” do apoio não permitiria um apoio tempestivo às empresas.

Quadro 15. APOIAR - Dispersão dos apoios e custos médios por unidade de resultado, a 31/12/2023 (indicador de resultado: PME que concretizaram o projeto e mantêm a sua atividade)

PO Financiador	# Operações Aprovadas	Custo elegível médio	% de operações acima do custo médio	Custo máximo	Custo mínimo	Custo médio por unidade resultado (Programação)	Custo médio por unidade resultado (Realizado)
COMPETE	80 655	13 387 €	8%	420 109 €	0,04 €	22 500 €	18 115 €
Açores 2020	6 555	19 512 €	20%	125 783 €	510,26 €	23 287 €	n.d.
Madeira 14-20	1 268	7 057	5%	100 000 €	29,47 €	19 596 €	19 709 €

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: n.d. - não disponível; Dados dizem respeito apenas a operações encerradas à data de corte da avaliação.

Seja pelos timings de lançamento, seja pela celeridade extraordinária na análise de candidaturas e pagamentos, garantida sobretudo pelos protocolos celebrados entre as AG e AT para partilha de dados necessários à análise de candidaturas, a disponibilização dos apoios às empresas foi simples e célere

209. Os promotores inquiridos revelam na sua esmagadora maioria (cerca de 95%) que os procedimentos inerentes à preparação, submissão e implementação das candidaturas eram adequados ou muito adequados (ver Figura A26), enquanto mais de metade dos promotores afirma que a celeridade na abertura

dos primeiros concursos e os prazos das etapas subsequentes (e.g. de análise e decisão, de pagamento) **facilitaram ou facilitaram muito a implementação** da operação (ver Figura A30).

210. Esta percepção dos promotores, por si só e conjugada com a **adequação do desenho dos instrumentos** (vide resposta à QA Relevância) **já permitiria inferir** uma condição fundamental para a eficácia e eficiência da medida: **simplicidade no acesso aos apoios e na celeridade na operacionalização**.

211. O primeiro Aviso do APOIAR (com uma dotação 1.100 M€) foi lançado em novembro de 2020, no mês em que se registou o pico do número de novos casos da 2ª vaga da pandemia⁴³ e em que foram reforçadas medidas de contenção que se prolongaram ao longo do outono/ inverno de 2020/2021, o que corrobora a perspetiva de **adequação do timing de lançamento dos AAC**. Uma análise aos prazos decorridos nas diferentes fases do ciclo de vida permite ainda evidenciar a **celeridade nos procedimentos administrativos subsequentes à submissão de candidaturas** (análise, decisão, pagamento): o prazo médio de decisão das candidaturas rondou ou **38 dias** (sensivelmente **2 meses no caso do Madeira 14-20**), o que constitui um **desempenho e uma eficiência sem paralelo no “ecossistema dos fundos”**⁴⁴, onde estes prazos são geralmente **superiores a 4 meses**. Para este desempenho, além da natureza das operações, muito contribuiu, conforme apurado em sede de entrevista, o desenho simplificado do instrumento, o elevado esforço empreendido pelas AG no sentido de se adaptar às circunstâncias (incluindo adaptações aos sistemas de informação, redesenho de exigências em sede de candidatura e verificação de condições de elegibilidade, maior automatização de processos) e garantir uma operacionalização célere dos apoios mas, sobretudo, o **protocolo celebrado com a Autoridade Tributária e Aduaneira no sentido de obtenção dos elementos que permitiam verificar as quebras de faturação registadas nos candidatos e, por conseguinte, determinar o montante do apoio** e que viabilizou uma análise extremamente expedita das candidaturas. Este elenco de evidências **permite concluir globalmente pela eficiência no que respeita à alocação de recursos para apoio à sobrevivência das empresas, bem como para a operacionalização dos apoios**, permitindo validar os pressupostos I_P1.2⁴⁵, I_PL.3⁴⁶ e I_PII.2⁴⁷.

No domínio da saúde, os apoios concedidos revelaram-se globalmente eficientes. No caso da vacinação (POCI), a capacidade de vacinar um número de pessoas superior (+9%) ao previsto na programação foi determinante para a obtenção de custos por unidade de resultado inferiores ao programado. Nas RA, os custos médios foram mais elevados sobretudo por necessidades de testagem superiores ao previsto

212. Na vacinação (apoiada pelo POCI) verificou-se a utilização da totalidade dos recursos financeiros disponíveis para adquirir e administrar vacinas, tendo-se adquirido um número de doses inferior ao programado (-6%), o que não impediu um maior número de pessoas vacinadas do que inicialmente previsto na programação (+9%), redundando numa **utilização mais eficiente dos recursos com reflexo numa maior abrangência da vacinação** (ver Quadro 16). Refira-se que neste caso, **a universalidade da medida e o facto de os preços serem exógenos e determinados pela aquisição centralizada a nível europeu, impedia de todo, a obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos**.

213. No caso das medidas apoiadas nas RA, mais de 50% dos recursos financeiros foram alocados à testagem da população residente e visitante dessas regiões, num esforço bastante superior ao da programação (ver Quadro A26) e que se ficou a dever à imprevisibilidade das reais necessidades no momento da programação, que redundou numa necessidade de testagem superior ao esperado. Daqui resultou um custo por unidade de resultado (ver Quadro 16) superior ao programado, mas não necessariamente menos eficiente, uma vez que resulta sim de necessidades superiores ao previsto.

⁴³ https://www.rtp.pt/noticias/pais/as-tres-vagas-da-pandemia-em-portugal_v1301383

⁴⁴ A título de exemplo, no estudo de “Avaliação da implementação dos sistemas de incentivos do PT2020”, foi apurado um prazo médio de análise de candidaturas que variava entre os 4,8 meses e os 6,4 meses consoante o instrumento, enquanto o prazo médio de análise dos pedidos de pagamento rondava os 2 meses.

⁴⁵ As condições de acesso (elegibilidade, indicadores) aos incentivos são simples e ajustadas ao tipo de apoio prestado, favorecendo a adesão e análise das candidaturas

⁴⁶ Rápida operacionalização dos apoios e garantir que estes chegam eficazmente e com brevidade às empresas que mais deles necessitam

⁴⁷ Os prazos de análise de candidaturas, contratação e pagamento permitem que os apoios sejam disponibilizados às empresas em tempo útil

Quadro 16. Medidas de reforço das COVID - Custos médios por unidade de resultado/ realização, a 31/12/2023

PO Financiador / Medida	Indicador de realização/ resultado	Custo médio por unidade de realização/ resultado (Programação)	Custo médio por unidade de realização/ resultado (Realizado)
COMPETE 2020	Pessoas vacinadas com apoio da EU [REA]	36,40 €	31,66 €
Açores 2020	População beneficiada pelas intervenções no total da população [RES]	123 €	181 €
Madeira 14-20	População beneficiada pelas intervenções no total da população [RES]	99,11 €	115,68 €

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: n.d. - não disponível; [REA] - Indicador de Realização; [RES] - Indicador de resultado; Apuramentos para todos os indicadores em anexo

Os montantes de apoio revelaram-se globalmente adequados e suficientes, seja desde logo em sede de programação (em particular na vacinação/ POCl, o montante programado correspondeu ao montante executado e que permitiu alcançar os objetivos de cobertura da população vacinada), seja pelos ajustamentos efetuados à dotação, no caso das RA. A retroatividade da elegibilidade das despesas a 1.12.2020 mitigou qualquer constrangimento provocado pelo eventual lançamento tardio dos avisos.

214. Às evidências supra que permitirem concluir globalmente pela eficiência na utilização dos recursos, junta-se o facto de **ter sido possível cobrir uma parte substancial da população (e em linha com o programado, embora não esteja disponível o indicador de resultado realizado para a cobertura da população vacinada) com os recursos disponíveis, o que permite inferir pela suficiência dos recursos afetos a este objetivo.** No caso das RA, a **dotação foi adaptada sempre que pertinente, no sentido de ajustar às reais necessidades não tendo ficado necessidades de financiamento por “cobrir”, redundando, também nas medidas destas regiões, na suficiência dos recursos empregues, o que foi de resto corroborado na globalidade das entrevistas e estudos de caso realizados.**

215. Acresce ainda a circunstância de muitas destes apoios terem sido prestados *a posteriori*, permitindo ressarcir custos incorridos no passado o que elimina qualquer potencial impacto negativo do *timing* de lançamento dos avisos e/ou do prazo de análise de candidaturas e pagamentos, o que foi corroborado pela perceção recolhida junto dos intervenientes auscultados, designadamente aos promotores nas RA e no estudo de caso relativo à operação da testagem na RAM. Assim, no cômputo geral, as evidências recolhidas permitem concluir pela verificação dos pressupostos II_PII.2⁴⁸ e II_PII.2⁴⁹.

Apesar da realidade particularmente desafiante, foi possível garantir a capacidade de resposta assistencial e de implementação das ações de prevenção e rastreio. As necessidades de recursos humanos para operacionalizar as medidas foram devidamente supridas atento na prioridade conferida ao combate à pandemia e as oscilações de preços (em particular de EPI e material de limpeza e desinfeção) não redundaram na incapacidade de alcançar níveis de eficiência inferiores ao programado

216. Apesar de assinalado nas entrevistas realizadas a **verificação de subidas significativas dos preços (em particular de EPI e produtos de limpeza e desinfeção) na fase inicial da pandemia, os indicadores de custo médio por unidade de realização, contrariam uma possível perceção de que tal tenha tido impacto na eficiência das operações.** Conforme apurado em sede de entrevistas, a **subida generalizada dos preços foi meramente conjuntural e temporária, tendo-se assistido a uma estabilização dos preços de mercado em valores “normais”.** O estudo de caso relativo às operações de testagem na RAM evidenciou inclusive ter-se assistido a uma queda do preço dos testes, que foi oportunamente renegociada entre o promotor (IA Saúde) e os prestadores de serviço com os quais tinham sido celebrados protocolos (não verificação do risco II_RII.4⁵⁰).

217. Por fim, para garantir a plena utilização das infraestruturas e equipamentos adquiridos e, por conseguinte, **assegurar a capacidade de resposta assistencial, era fundamental, tal como estabelecido na TdP, que se lograsse alocar as equipas necessárias para o efeito.** De acordo com as entrevistas realizadas, esta necessidade manifestava-se em dois níveis: i) na **testagem, a contratação com laboratórios privados obviou essa questão, não tendo daqui resultado qualquer ineficiência na operacionalização das medidas;** ii) na **aquisição de equipamentos e reforço da atividade assistencial, em ambos os casos, foi possível reforçar a capacidade de resposta com os recursos técnicos na área da saúde disponíveis na região.** No caso da operação financiada pelo POCl, a eficácia da operação, medida pelo alcance dos

⁴⁸ Os apoios são disponibilizados em tempo e volume adequados às necessidades urgentes dos serviços e das populações

⁴⁹ Os prazos de análise de candidaturas, contratação e pagamento permitem que os apoios sejam disponibilizados em tempo útil

⁵⁰ Pressões inflacionistas prejudicam a eficiência das operações

resultados permite pelo menos concluir que, ainda que se se possam ter verificado constrangimentos neste domínio, tal não prejudicou a eficácia da operação, e atento nos indicadores de eficiência analisados, tal conclusão é plausível de ser estendida à eficiência da mesma (não verificação dos riscos II_RII.2⁵¹ e II_RIII.2⁵²).

No domínio da educação a aparente eficiência das operações, medida pelo custo médio executado por unidade de resultado apresenta-se heterogénea: enquanto a testagem nas escolas exibiu níveis de eficiência superiores ao programado (+10 p.p. de taxa de cobertura da comunidade escolar, com o mesmo custo unitário - 20 €), na recuperação de aprendizagens os maiores níveis de eficiência exibidos, devem-se sobretudo a quebras decorrentes das correções financeiras adotadas

218. No âmbito do **reforço da educação**, as medidas implementadas prendiam-se com dois tipos de operações (3 operações no total) completamente distintas - a testagem nas escolas e a de recuperação das aprendizagens.

219. No caso da **testagem**, o **valor de incentivo financeiro executado e capacidade instalada de testagem coincidiu com previsto em sede de programação**, porém, em termos de resultados atingidos, a **taxa de cobertura da comunidade escolar** pelas ações de testagem **atingiu os 100%, quando a meta era apenas de 90%**, o que por si só já evidencia uma **maior eficiência desta operação**. Da entrevista realizada foi ainda possível concluir pelos elevados níveis de **eficiência na operacionalização dos apoios, em resultado do esforço e concertação das entidades envolvidas** (DGEsTE, AE/ENA, farmácias, laboratórios).

220. No caso da **recuperação de aprendizagens**, o **volume financeiro executado fixou-se cerca de 11 M€ abaixo do programado**, tendo sido possível beneficiar cerca de 1,67 milhões de alunos (cerca de mais 60 mil que o programado). Estas evidências convivem, porém, com uma realidade em que a operação de maior valor (134 M€) registou **níveis de realização financeira na ordem dos 55%, o que se deveu a correções financeiras impostas em sede de controlo e auditoria** e não à não realização da despesa e com o **facto das escolas não esgotarem os recursos que tinham à disposição**, materializado num número de técnicos contratado inferior ao máximo autorizado. Este facto deveu-se, em parte, a constrangimentos à contratação de recursos humanos especializados em localidades de menor densidade populacional (vide resposta à QA8), permitindo a verificação parcial do risco IV_RII.1⁵³.

221. O facto de o **período de elegibilidade das despesas retroagir a fevereiro de 2020** permitiu **ressarcir os organismos com responsabilidades na implementação das medidas por despesas incorridas**, pelo que **não resultou como fator condicionador o timing de lançamento dos Avisos** conforme corroborado em sede de entrevistas. Estas evidências permitem concluir pela validação do pressuposto IV_PI.2⁵⁴.

222. Em sentido análogo, a **lógica de intervenção e de diagnóstico de necessidades, bottom-up e liderada pelas escolas em respeito pelo princípio da subsidiariedade redundou na desejável e esperada articulação entre entidades envolvidas**, processo que se revelou, conforme identificado em sede de entrevista, **relevante para uma implementação eficiente das operações**. Esta evidencia, conjugada com a eficiência na operação da medida relativa à testagem nas escolas, permite derivar a conclusão de que se verificou **“uma forte articulação entre os beneficiários e as escolas, garantindo uma implementação eficiente das operações”** (validação do pressuposto IV_PII.2).

223. Na testagem nas escolas emergiram desafios permanentes de afetação de recursos humanos durante a operacionalização da estratégia de rastreio da comunidade escolar, com **alterações recorrentes das prioridades de testagem, a possibilidade de infeção das equipas de testagem e a escassez de recursos humanos que foram, no entanto, colmatados** pela articulação entre farmácias com recurso à subcontratação de pessoal, permitindo uma implementação bem-sucedida e eficiente da medida.

Os apoios ao emprego exibiram níveis de eficiência satisfatórios, com os custos por unidade de realização e resultado a fixarem-se abaixo do programado (-3% e -30%, respetivamente, no ATIVAR), o que se deve à conjugação de uma procura e, sobretudo, uma taxa de empregabilidade (+22 p.p.) acima do programado.

224. A circunstância excecional em que se vivia e que “atirou” para o desemprego um elevado número de pessoas⁵⁵, motivou um **procura também ela excecional por este tipo de apoios** (de acordo com o revelado em sede de entrevistas, a **procura situou-se 36% acima da verificada em medidas similares no passado**), motivando um aumento da dotação em mais de 40 M€, só no POCL. Nas medidas de apoio ao

⁵¹ Dificuldade de recrutamento/ contratação de serviços no mercado para implementar as operações

⁵² Falta de recursos humanos limita a plena utilização das infraestruturas e equipamentos apoiados

⁵³ Dificuldade em recrutar professores e profissionais das equipas multidisciplinares impede a concretização das ações no tempo previsto

⁵⁴ Os apoios são disponibilizados em tempo e volume adequados às necessidades urgentes dos serviços

⁵⁵ O n.º de inscritos no centro de emprego aumentou perto de 30% em 2020, num total de quase 92 mil novos desempregados.

emprego nas RA, apenas 2 AAC na RAM registaram **índices de procura e procura qualificada acima de 100%**, tendo sido acomodadas necessidades acima da dotação prevista (não verificação do risco III_RI.1⁵⁶).

225. A uma procura excecional, juntou-se também uma **taxa de empregabilidade acima do comum (78% vs +60% no histórico de medidas desta natureza**, de acordo com o revelado em sede de entrevista, para o POCI/ Continente e 72% na RAM), e **acima dos valores da programação** (56% e 40%; ver Quadro A28). Resulta assim evidente uma **predominante eficiência na alocação dos recursos** nesta LF, sobretudo no ATIVAR.PT (POCI) e das medidas de estímulo ao emprego na RAM, com custos por unidade de resultado inferiores ao programado (ver **Quadro 17**).

Quadro 17. Medidas de apoio ao emprego - Custos médios por unidade de resultado e realização, a 31/12/2023

PO Financiador / Medida	Indicador de realização/ resultado	Custo médio por unidade de resultado (Programação)	Custo médio por unidade de resultado (Realizado)
COMPETE 2020	Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de [RES]	11 745 €	8 256 €
Açores 2020	Participantes jovens empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional [RES]	14 967 €	19 955 €
Madeira 14-20	Participantes que mantêm seu emprego 6 meses após o suporte [RES]	19 912 €	11 490 €

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: No caso do Açores 2020 não se encontram disponíveis dados que permitam apresentar os custos médios por unidade de resultado para todas as medidas apoiadas e respetivos indicadores pelo que se apresenta apenas os valores para os indicadores disponíveis; * No caso do ESTAGIAR E JOVEM PRO, não sendo possível isolar o montante executado associados a essas medidas, os factos de a execução financeira ser idêntica à programação e de se ter registado um número mais elevado de participantes apoiados sugere maiores níveis de eficiência; Apuramentos para todos os indicadores em anexo.

O lançamento precoce do aviso do ATIVAR, a retroatividade das despesas elegíveis a 1 de fevereiro de 2020 e não verificação de condicionalismos à operacionalização dos apoios por fatores internos permitem concluir globalmente pela adequação dos prazos de lançamento e eficiência operativa dos apoios

226. Da informação recolhida em entrevista, **foi possível concluir que os timings de lançamento dos avisos foram, regra geral, adequados**. Em particular, o aviso do ATIVAR.PT (POCI) foi lançado ainda em 2020, portanto numa fase ainda precoce no que respeita aos efeitos da pandemia no emprego, já nas RA, o lançamento dos avisos ao longo de 2021, 2022 e excecionalmente em 2023, **permitiram a retroatividade das despesas** pelo que tal **não colocou obstáculos à operacionalização dos apoios** que já antes tinham sido colocados ao dispor dos destinatários finais (empresas e desempregados). Uma análise mais fina às respostas dos promotores à questão sobre os aspetos condicionadores ou facilitadores da implementação das operações revelou ainda que **cerca de 50% dos promotores apoiados por medidas de apoio ao emprego consideraram que os diversos parâmetros** (rapidez e previsibilidade no lançamento dos AAC; prazos de análise de candidaturas, contratação, análise e pagamentos) **facilitaram ou facilitaram muito e apenas cerca de 12% consideraram que esses parâmetros condicionaram ou condicionaram muito** a implementação das operações) não impede que se conclua pela verificação do pressuposto III_P.2⁵⁷. De forma complementar, a complementaridade dos apoios foi recorrentemente assinalada no processo de auscultação (entrevistas, focus group) como fator determinante da eficácia das operações, concorrendo também assim para a sua eficiência (validação do pressuposto III_P.13).

À semelhança do verificado na LF1, a obtenção de melhores resultados com os recursos empregues obrigaria a uma configuração dos apoios de forma menos atrativa para os beneficiários e potencialmente penalizadora dos níveis de eficácia verificados

227. Dos níveis de eficácia registados sobretudo para as medidas que absorvem a maior fatia da dotação (estágios, quer no continente, quer nas RA), medidas pelas taxas de empregabilidade acima do previsto em sede de programação e mesmo face ao histórico neste tipo de medidas, **a possibilidade de obtenção de melhores resultados com os recursos empregues fica remetida a opções distintas em sede de configuração dos apoios**, por exemplo, por via de uma contrapartida pública nacional, a cobrir pelas empresas que acolheram os estagiários ou pelos próprios, isto é, **reduzindo-se o montante financiado da remuneração paga** aos estagiários, seja em prejuízo da empresa, seja em prejuízo do estagiário. A este respeito deve considerar-se que **o desenho dos apoios não é acometível ao programador ou sequer ao**

⁵⁶ Verifica-se procura acima do esperado e a dotação orçamental das medidas é insuficiente para responder às necessidades dos promotores

⁵⁷ Rápida operacionalização dos apoios garante que estes sejam disponibilizados com brevidade aos potenciais beneficiários

organismo público com responsabilidade na implementação da medida, uma vez que tais condições são definidas à partida pelo legislador, por força da Portaria n.º 260/2020.

228. Adicionalmente e conforme transmitido em sede de *focus group*, **estas medidas não são “novas”, mas sim uma resposta tida por necessária e adequada aos desafios do contexto de relativa continuidade face a medidas amplamente implementadas no passado**, inclusive cofinanciadas por fundos comunitários e **com eficácia comprovada**. Assim, estas medidas trazem consigo um **histórico de estabilidade na oferta e no desenho** das mesmas que foi tida como boa, tornando indesejável qualquer alteração e por forma a manter os seus níveis de eficácia ao nível da adesão das empresas ou dos estagiários (hipótese corroborada em sede de *focus group*). Em suma, maiores níveis de eficiência apenas poderiam ser obtidos por via de uma configuração dos apoios menos atrativa e com previsíveis efeitos nefastos na adesão, **tornando pouco plausível a hipótese de se obterem melhores resultados com os recursos mobilizados**.

4.5 Impacto

4.5.1 Impacto do Programa no contexto de intervenção e respetivas consequências sociais (QA11)

QA11. Qual o impacto da implementação dos instrumentos mobilizados na promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais?

O REACT-EU apoiou cerca de 14% do Volume de Negócios gerado em 2019 nos setores abrangidos pelo programa, com uma cobertura superior nas RA dos Açores e Madeira. Este apoio foi crucial para garantir a atividade das empresas, especialmente nos setores do turismo e cultura. A ausência dos apoios teria resultado num aumento da taxa de mortalidade das empresas (de 11,6% para 12,2%), numa redução do VN em 2022 (-2,1%) e 2023 (-2,2%) e numa perda de postos de trabalho equivalente a 4,2% do emprego nos setores abrangidos em 2022 (4,2% em 2023).

No setor da saúde, o REACT-EU foi responsável pela vacinação de 7,9 milhões de pessoas no Continente, representando cerca de 80% da população vacinada até ao final de 2023. A eficácia na implementação do processo de vacinação e a adesão da população contribuíram para a desaceleração do impacto da pandemia, contendo a propagação do vírus e diminuindo o número de óbitos.

As medidas de recuperação das aprendizagens incidiram em múltiplos domínios, pelo que o seu desempenho foi resultado da aplicação conjunta dessas medidas, inviabilizando, sem os meios de monitorização adequados, a aferição do contributo de cada medida. Sendo a proporção de alunos apoiados relevante (30%), considera-se que os apoios terão contribuído, pelo menos, para mitigar o insucesso escolar e, por conseguinte, para a manutenção do sucesso escolar nos níveis pré-pandemia.

As medidas de apoio à criação de emprego em Portugal, no âmbito da LF3, foram fundamentais para mitigar os efeitos da pandemia no mercado de trabalho, especialmente entre os grupos mais vulneráveis, como jovens e desempregados de longa duração. A população empregada recuperou os níveis pré-pandemia, com um aumento acumulado de cerca de 22.400 indivíduos empregados entre 2019 e 2023, valor inferior aos indivíduos que lograram estar empregados após o término dos apoios (+30.000). Não obstante, franjas da população como os desempregados de longa duração ou as populações com menores níveis de escolaridade tendem a enfrentar maior dificuldade de reingresso ou de manutenção dos seus postos de trabalho, o que mitiga o impacto das medidas nestes públicos.

229. Os impactos constituem o final da cadeia de resultados subjacente à Teoria da Programação, assumindo-se como efeitos que se realizam com um desfazamento temporal superior aos resultados intermédios e finais (normalmente após a conclusão das intervenções) e se manifestam de forma direta ou indireta sobre a população-alvo e o contexto da intervenção.

LF1 - Sobrevivência da Atividade Económica

As empresas apoiadas pelo REACT-EU representaram cerca de 14% do VN gerado em 2019, a nível nacional, nos setores de atividade abrangidos pelo REACT. A cobertura dos apoios foi superior nas RA, abrangendo 34% do VN dos setores mais afetados nos Açores e 22% na Madeira.

230. A pandemia afetou a generalidade das atividades económicas em Portugal por via da redução dos índices de consumo, refletindo-se numa diminuição do VN gerado entre 2019 e 2020. Em 2021 o tecido empresarial português já tinha recuperado o VN para valores superiores a 2019, motivado pela subida generalizada dos preços e pela retoma da procura, sendo transversal a toda a economia portuguesa, incluindo uma parte considerável das CAE abrangidas pelo REACT-EU (ver Figura A9). A recuperação dos níveis de emprego, influenciado pelo aumento do produto, apresentou um *lag* temporal face à evolução do PIB (Okun, 1962), tendo apenas superado os índices pré pandemia (70,9%) em 2022 (72,5%).

231. As empresas apoiadas pelo REACT-EU representavam em 2019 cerca de 14% do VN gerado a nível nacional nos setores de atividade abrangidos, refletindo a importante abrangência do Programa (ver Quadro A33 e Quadro A35). Esta abrangência foi superior nas RA: os projetos aprovados incidiram sobre 34% (Açores) e 22% (Madeira) do VN dos setores em causa. Entre os setores apoiados pelo REACT-EU, as atividades económicas associadas ao turismo e à cultura tiveram maior dificuldade em registar logo em 2021 receitas superiores a 2019, tendo apenas conseguido recuperar em 2022, em virtude da retoma da procura turística. Em linha com as necessidades de financiamento, uma análise do peso do incentivo aprovado no total do VN registado em 2019 permite concluir que as atividades culturais e lazer e as atividades turísticas foram as mais beneficiadas pelo apoio, que contribuiu, desta forma, para o reforço da sua liquidez e para a manutenção da capacidade produtiva (ver Quadro A36). Destacam-se as empresas de restauração e similares, representando cerca de 37% do incentivo aprovado, seguidas do alojamento (14%) e do comércio a retalho (12%) - ver Quadro A36.

A diminuição do VN, entre 2020 e 2021, dificultou a recuperação dos índices de atividade nas empresas mais afetadas pela pandemia, destacando o contributo do REACT para garantir condições de liquidez e suportar responsabilidades de curto prazo. O apoio representou cerca de 2,3% dos Consumos Intermédios nacionais, nas atividades económicas abrangidas pelo REACT-EU, sendo de realçar o reconhecimento de 76% dos beneficiários relativamente ao contributo do Programa para suportar despesas de tesouraria.

232. Os inquéritos realizados permitem concluir que a diminuição registada no VN entre 2020 e 2021 nos setores mais afetados dificultou a recuperação dos índices de atividade, eficiência e emprego (ver Quadro A71), destacando o contributo do REACT-EU para garantir condições de liquidez e suportar responsabilidades de curto prazo, entre as empresas mais sensíveis aos choques de procura, sendo a importância do REACT evidenciada quando analisado o peso do incentivo aprovado nos Consumos Intermédios (CI) das atividades económicas abrangidas (cerca de 2,3%, em 2020). A grande maioria dos respondentes ao inquérito afirma que o incentivo permitiu suportar despesas de tesouraria (76%, ver Figura A48), confirmando o contributo significativo do apoio para reforçar a capacidade de as empresas cumprirem as suas responsabilidades de curto prazo, sobretudo nas CAE de restauração, alojamento e de atividades culturais, desportivas e de recreação - ver Quadro A37.

233. O incentivo teve maior representatividade entre as empresas de menor dimensão: 47% do apoio beneficiou microempresas e 38% pequenas empresas, contribuindo para a sua subsistência durante e após a crise pandémica. O financiamento representou, em 2019, cerca de 0,97% do VN total gerado pelas microempresas e 0,90% das receitas geradas pelas pequenas empresas, nos setores elegíveis para apoio. O financiamento também mais relevante no Algarve (apoio representou 2,98% do VN dos setores abrangidos pelo REACT-EU, em 2020, ver Quadro A49), onde a receita das empresas diminuiu cerca de -25%, entre 2019 e 2020, devido ao peso das atividades ligadas ao turismo. A AML foi a região cujas atividades económicas abrangidas pelo REACT registaram a segunda maior queda no VN entre 2019 e 2020, tendo sido as principais beneficiárias dos apoios (38% do incentivo aprovado).

234. A abrangência do Programa também é assinalável no que respeita ao número de empresas: o REACT-EU apoiou cerca de 7,5% do total nacional de empresas com atividade económica nos setores mais afetados pela pandemia (ver Quadro A38). Esta abrangência foi superior no Algarve (13,8% de empresas apoiadas) e na RAA (12%). O REACT também foi relevante em atividades económicas que exibiram índices de mortalidade significativos (entre 7% - 13%, em 2020) - destaca-se a importância dos apoios sobretudo nas atividades turísticas e culturais, tendo apoiado, por exemplo, cerca de 32% das empresas de distribuição turística e 30% das empresas de restauração (Quadro A39).

Os apoios tiveram um impacto positivo significativo e crescente na redução da mortalidade das empresas (taxa de sobrevivência dos apoiados foi superior em 6,14 p.p. nos dois primeiros anos e em 7,54 p.p. no terceiro ano após a intervenção), resultando na preservação de mais de 4 mil empresas nos setores abrangidos, em 2022. A perda de 6,1% das empresas apoiadas e de diminuição da capacidade produtiva na generalidade das sobreviventes levaria a, pelo menos, numa redução de -2,1% do VN registado nos setores abrangidos em 2022 (5,5 mil M€) e de -2,2% em 2023 (6,6 mil M€).

235. A importância do REACT-EU para a sobrevivência do tecido empresarial mais afetado pelo surto pandémico é evidenciado pelos inquéritos realizados: 32% dos promotores afirma que não manteria atividade se não tivesse beneficiado do apoio concedido pelo REACT-EU e 20% afirma que a atividade produtiva teria diminuído (ver Figura A52). Contudo, o efeito dos apoios no que se refere à sobrevivência das empresas declarado pelos beneficiários estará sobreavaliado na medida em que a análise contrafactual identifica um efeito na sobrevivência de +7,5 p.p. (na taxa de sobrevivência a 3 anos) nas empresas apoiadas. Ainda assim, considerando o inquérito e que, entre 2020 e 2021, 11,6% das empresas com

atividade económica nos setores mais afetados cessaram atividade⁵⁸, a ausência dos apoios representaria um aumento adicional de pelo menos 0,6p.p.⁵⁹ para 12,2%.

236. A análise contrafactual, mais robusta que a perceção dos beneficiários, revela que **os apoios do REACT-EU tiveram um impacto positivo e crescente na redução da mortalidade das empresas em Portugal** (a taxa de sobrevivência dos apoiados foi superior em 6,14 p.p. nos dois primeiros anos e em 7,54 p.p. no terceiro **Quadro A50**). Em 2022, os apoios estiveram ligados à diminuição média de 6,1% na mortalidade, o que resultou na preservação de mais de 4 mil empresas, das (3.700 no Continente, 280 na RAA e 80 na RAM). Em 2023, acresceram aproximadamente mais 840 empresas no Continente, 20 na RAM e 60 na RAA. Estes dados evidenciam o papel crucial dos apoios na estabilização do tecido empresarial e na recuperação económica no período pós-crise. Adicionalmente, um cenário de perda de 6,1% das empresas apoiadas e de diminuição da capacidade produtiva nas sobreviventes⁶⁰ implicaria uma perda de 2,1% do VN registado, após a recuperação, em 2022 (i.e. cerca de 5,5 mil M€ em 2022 e 6,6 mil M€ em 2023, **Quadro 19**). O contributo do REACT foi mais significativo na RAA, correspondendo a uma perda de cerca de 6,2% e 6,1% do VN dos setores mais afetados, em 2022 e 2023, respetivamente; na RAM, o impacto seria menor, com uma perda de 2,4% do VN em 2022 e 2,3% do VN em 2023 (equivalendo a 131 M€ e 151 M€).

237. O impacto do REACT-EU na manutenção da atividade económica do país é, desta forma, aferido pelo VN que se perderia na ausência de apoio, sendo que dificilmente o tecido empresarial teria logrado manter os níveis de atividade e de emprego pré-pandemia, durante o período de incidência da mesma, dado que, para além da perda de parte das empresas apoiadas, também se gerariam efeitos negativos de *spillover*, afetando a recuperação da economia. A celeridade e complementaridade dos apoios permitiu às empresas manter a saúde financeira de curto prazo e cumprir as suas responsabilidades correntes (p.e. pagamento de rendas), assegurando a continuidade da capacidade produtiva e da eficiência operacional, contribuindo para a manutenção da atividade económica.

238. A análise revela diferenças significativas entre os setores mais afetados, tomando como referência a média anual entre 2021 e 2023. O setor da restauração foi o que mais beneficiou, com um VN adicional de +1.184 M€. Seguiram-se o comércio a retalho (+670 M€) e as atividades artísticas (+76,6 M€). Estes resultados evidenciam como o contributo do REACT em impulsionar os diferentes setores mais afetados pelo surto pandémico.

A importância do REACT também se refletiu na manutenção dos postos de trabalho: a perda de 6,1% dos promotores e diminuição de atividade de outros representaria uma diminuição de 3% dos postos de trabalho em 2022 e 4,2% em 2023, nos setores abrangidos.

239. A importância dos apoios não se circunscreveu apenas à liquidez das empresas apoiadas, produzindo efeitos na manutenção dos postos de trabalho e contribuindo para a retoma da atividade económica nacional. Uma parte substancial dos beneficiários (86%) afirma que o financiamento contribuiu significativamente para manter os empregos (ver Figura A48) e 26% dos inquiridos reconhece que o REACT foi essencial para manter a atividade com o mesmo número de pessoas (ver Figura A52). De facto, as consequências foram relevantes no panorama global da economia portuguesa, porque, caso 6,1% dos promotores encerrasse atividade, na ausência do apoio, implicaria uma perda de cerca de 3% do total de postos de trabalho em 2022, nos setores abrangidos pelo apoio (cerca de 35 mil ETI, **Quadro 19**). Por sua vez, entre as empresas que manteriam em atividade, os apoios contribuíram para a preservação de 36.637 postos de trabalho (34.000 no Continente, 1300 na RAM). Este valor reflete o efeito positivo das intervenções na estabilidade e sustentabilidade do emprego, especialmente no contexto da recuperação pós-pandemia. Os setores mais impactados positivamente pelos apoios, em que o REACT permitiu manter mais empregos foram: a restauração, com 8.147 ETI mantidos, seguido pelo alojamento com 1.622 ETI, e o comércio a retalho com 2.462 ETI preservados, destacando a eficácia e o impacto dos apoios na promoção da estabilidade laboral em setores-chave.

240. O impacto positivo no emprego e na preservação da atividade económica foram cruciais para garantir a estabilidade social, já que a manutenção dos postos de trabalho ajudou a proteger os rendimentos das famílias e a reduzir os custos sociais relacionados com o aumento do desemprego, validando o

⁵⁸ Calculado com base nos indicadores “Mortes de Empresas por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Atividade económica (Secção - CAE Rev. 3)” e “Empresas (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2013), Atividade económica (Divisão - CAE Rev. 3)” do INE.

⁵⁹ Tendo por base os resultados do inquérito, de que 32% das empresas apoiadas cessaria atividade, obtém-se que cerca de 4 861 empresas apoiadas cessariam atividade.

⁶⁰ Estimativas da análise contrafactual identificam um efeito médio no VN de 46.686€ nos tratados. Valor estimado do impacto pela redução de atividade resultada do produto entre o efeito médio e a população de beneficiários da LF1 menos os que desapareceriam. Não são contabilizados os efeitos indiretos e induzidos da cessação/ redução da capacidade produtiva destas empresas. O impacto do efeito na sobrevivência resulta do produto entre o número que sobreviveram graças aos apoios (derivado do diferencial estimado no contrafactual) e o valor médio do volume de negócios dos beneficiários no ano de referência.

pressuposto I_PIV.2 (os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, tendo contribuído para os objetivos definidos). Neste sentido, os apoios à tesouraria, em complementaridade com outros apoios REACT e medidas extra-REACT (p.e. lay-off ou o PT2020) asseguraram a manutenção do emprego nas empresas apoiadas, que por sua vez, foi relevante no contexto de intervenção, por contribuírem para a manutenção da taxa de emprego nacional.

241. Fatores externos como o agravamento da situação pandémica com as restrições à circulação, a alteração dos padrões de consumo e a subida generalizada dos preços são destacados como as principais condicionantes a um maior contributo do REACT para o alcance das metas previstas e, consequentemente, de um impacto global mais significativo (ver Figura A57). Considerando a recuperação do VN e do número de empresas mais tardio no setor do turismo, que coexistem porem com um aumento da mortalidade das empresas em 2022 (ver Figura A18), a perceção dos inquiridos, que confirmam que a alteração nos padrões de consumo condicionou os resultados, e os inputs recolhidos em sede de auscultação (entrevista, focus group), é possível validar parcialmente o risco I_RIV.1⁶¹, na medida em que se confirma a persistência dos efeitos negativos da pandemia, mas também a retoma da atividade dos setores abrangidos em 2022, registando resultados assinaláveis, em virtude da retoma da procura e da subida generalizada dos preços.

O setor cultural recuperou mais tardiamente que a generalidade da economia portuguesa. Não obstante a importância e o contributo do REACT-EU para a retoma da atividade das empresas apoiadas neste âmbito, o seu impacto e representatividade no contexto de intervenção revelou-se reduzido.

242. As restrições à mobilidade e a suspensão de eventos e atividades que envolvem o contacto pessoal durante a crise pandémica impactaram fortemente o setor da cultura, que apenas recuperou os níveis de atividade em 2022 (ver Figura A10), ao contrário da generalidade da economia portuguesa, cuja retoma integral teve início em 2021. Entre as atividades abrangidas pelo setor da cultura destaca-se a diminuição no Valor Acrescentado Bruto (VAB) nas atividades das bibliotecas, arquivos, museus (-80%), entre 2019 e 2022. O apoio do REACT-EU para a retoma das atividades culturais e artísticas cifrou-se em 26 milhões euros, representando cerca de 1,1% do VN gerado pelo setor da cultura em 2019. De acordo com o processo de auscultação (entrevistas), este apoio foi relevante para a recuperação da atividade das empresas abrangidas pelo apoio, no entanto, considerando o peso do incentivo no VN do setor, o REACT-EU não apresenta um impacto significativo na retoma destas atividades.

LF2 - Resiliência do Sistema de Saúde

243. As medidas implementadas no âmbito da LF2 - resiliência do sistema de saúde - obtiveram resultados distintos, cujos efeitos são aprofundados no seguimento da resposta à questão de avaliação, destacando-se o sucesso do processo de vacinação e testagem e o seu impacto na quebra dos efeitos de transmissão, na preservação das vidas humanas, na recuperação das condições sanitárias e na retoma da vida social e da atividade económica. No entanto, os apoios direcionados às IPSS não produziram os impactos esperados ao nível da mitigação dos efeitos de pobreza e exclusão. Adicionalmente, de acordo com o relatório do Tribunal de Contas⁶² e em linha com as informações recolhidas durante o processo de auscultação (entrevista, focus group dedicado à saúde), as medidas implementadas na área da saúde “foram eficazes a combater os efeitos negativos da pandemia, mas produziram impactos negativos na restante atividade do Serviço Nacional de Saúde e no acesso ao mesmo”, validando o risco II_RIV.1 - incapacidade de resposta dos serviços públicos e limitação de recursos que permita conjugar as tarefas de resposta à crise pandémica com a manutenção das atividades regulares.

Os apoios REACT-EU contribuíram para a vacinação de 7,9 milhões de pessoas no Continente, representado cerca de 80% do total da população vacinada no final de 2023 em Portugal. No final de 2021, 9,4 milhões pessoas já tinham sido vacinadas, refletindo o contributo do processo de vacinação para a desaceleração do impacto da pandemia e para a retoma da atividade económica e da vida social.

244. O esforço de convergência realizado pela comunidade científica internacional permitiu a criação de vacinas eficazes para o controlo da pandemia antes do final do ano de 2020, tendo sido administrada a primeira vacina em Portugal a 27/12/2020. Apesar de ter sido lançado um aviso após a data de administração da primeira vacina, em 09/2021, o apoio disponibilizado permitiu financiar grande parte do processo de vacinação durante o período compreendido entre 01/02/2020 e 31/12/2023.

⁶¹ os efeitos nefastos da pandemia persistem no tempo e / ou são de tal forma intensos que provocam alterações nos padrões de consumo e nas condições da procura, impedindo a sustentabilidade dos resultados.

⁶² Gestão da Crise Pandémica de COVID-19 Síntese das ações de controlo e lições para o futuro

245. Os apoios do REACT contribuíram para a vacinação de 7.878.937 de pessoas no Continente, representado cerca de 80% do total da população vacinada no final de 2023 em Portugal, verificando-se o pressuposto II_PIV.2 - os apoios viabilizaram a testagem e vacinação massiva, garantindo-se elevada taxa de cobertura da população alvo. No final de 2021, 9.397.561 pessoas já tinham sido vacinadas em Portugal, correspondendo a cerca de 96% dos valores registados a 31/12/2023, demonstrando a celeridade e a eficácia de implementação do processo de vacinação, que viria a ser fundamental para a desaceleração do impacto da pandemia e para a retoma da atividade económica.

A eficácia na implementação e a adesão da população ao processo de vacinação, em complementaridade com outras medidas, contribuíram para desacelerar o número de novos casos e para a redução do número óbitos por COVID-19, assegurando as condições para o restabelecimento da "normalidade".

246. A eficácia na implementação e a adesão ao processo de vacinação (motivada pela facilidade de acesso e gratuidade), em complementaridade com outras medidas aplicadas, coincidem com a desaceleração do número de novos casos em 2021 (ver Figura A11). Na semana anterior à primeira vacina administrada (dez/2020) registavam-se cerca de 17 mil novos casos semanais, sendo que passado três meses, com cerca de 10% da população vacinada, o número de novos casos cifrava-se nos 5 mil. Ainda que tal não permita afirmar liminarmente por uma relação causa-efeito entre vacinação e redução do n.º de casos, não deixa de resultar evidente a manutenção do n.º de novos casos relativamente reduzido até ao início de 2022, em que o surgimento da variante omicron⁶³, altamente transmissível, motivou nova subida expressiva dos casos. A evolução do n.º de novos casos e do n.º de pessoas vacinadas sugere (mas não demonstra) a eficácia. O processo de vacinação, a par das medidas de imposição de limitações à mobilidade/atividade, também coincide com a redução do número de óbitos por Covid-19 e com a preservação das vidas humanas (ver Figura A12). Apesar do aumento significativo da propagação do vírus no começo de 2022, devido ao fim das restrições à circulação e da chegada da variante Ómicron, as vacinas permitiram uma contenção do número de óbitos, que permaneceu reduzido face a períodos anteriores. A importância do processo de vacinação para a quebra da transmissão e preservação das vidas humanas é também sugerida pelo estudo realizado por Margaux et al. (2024)⁶⁴, que conclui que as vacinas reduziram a taxa de mortalidade do Covid-19 em 59%. O estudo confirma, desta forma, a importância do financiamento e implementação célere do processo de vacinação e o seu impacto potencial na preservação das vidas humanas, sendo evidente o contributo do REACT-EU neste sentido. Não obstante, na ausência do REACT-EU, este apoio poderia surgir de outras fontes financiamento (por exemplo do Orçamento de Estado), contudo poderia acarretar o desinvestimento noutras áreas da saúde. Importa ainda referir que a quebra dos efeitos de transmissão Covid-19 facilitou também a salvaguarda da prestação de cuidados de saúde e retoma da atividade assistencial suspensa, atenuando a pressão sentida pelo SNS.

247. A retoma da atividade económica coincide com o início do processo de vacinação, no segundo trimestre de 2021 (ver Figura A5). **A imunização da população contribuiu para a redução da incidência de casos graves**, que permitiu a flexibilização das restrições sanitárias, promovendo a confiança dos consumidores e investidores. A retoma económica foi, desta forma, impulsionada pela recuperação da normalidade, com a reabertura dos estabelecimentos comerciais, a retoma da procura turística e a normalização das cadeias de abastecimento. O processo de vacinação, em complementaridade com as restantes medidas do REACT-EU, não só salvaguardou a saúde pública, como também foi fundamental para a revitalização económica do país, que se traduziu na recuperação dos níveis de atividade das empresas mais afetadas e no crescimento dos índices de produção, não se verificando o risco II_RIV.1 - Incapacidade de resposta dos serviços públicos e limitação de recursos que permita conjugar as tarefas de resposta à crise pandémica com a manutenção das atividades regulares.

O apoio disponibilizado para o processo de testagem iniciado no final de 2020 e começo de 2021 também auxiliou na quebra dos efeitos de transmissão, na preservação das vidas humanas, na recuperação das condições sanitárias e na retoma da vida social e da atividade económica das RA, que dependem em larga escala do turismo, garantindo a segurança dos arquipélagos e promovendo-os como destinos seguros.

248. O processo de auscultação (entrevistas a entidades competentes na área da saúde nas RA e EC ao IA-Saúde RAM) também permitiu validar o contributo e a abrangência do apoio disponibilizado para a implementação de sistemas de testagem e o reforço da resiliência do sistema de saúde através da aquisição equipamentos e material médico, que facilitaram a intervenção sobre casos de riscos e a contenção da propagação do vírus (ver Figura A4). Tal como demonstrado no capítulo 4.3.3 e confirmado durante o

⁶³ <https://eco.sapo.pt/2022/03/02/dois-anos-de-pandemia-em-cinco-graficos/>

⁶⁴ Margaux MI et al. (2024) Estimated number of lives directly saved by COVID-19 vaccination programmes in the WHO European Region from December 2020, to March, 2023: a retrospective surveillance study. The Lancet Respiratory Medicine, Vol. 12

processo de auscultação, o processo de testagem massiva da população e dos turistas, em complementaridade com outras estratégias implementadas, legitimou a promoção das RA como destinos seguros e de baixo risco de transmissão, acelerando a sua recuperação económica, por via da retoma da procura turística. Uma análise do número de dormidas de turistas em estabelecimentos de alojamento turístico, por localização geográfica (ver Figura A6), permite concluir que as RA registaram o maior crescimento de procura turística em 2022, face a 2019, em virtude da aposta na comercialização da segurança dos destinos, para a qual contribuiu a eficácia na contenção da propagação do vírus, confirmada em sede de focus group (ver Figura A4).

249. Em linha com a informação recolhida durante o processo de auscultação, a contratação de recursos humanos e a aposta na criação de condições de segurança para os trabalhadores na área da saúde, por exemplo por via do investimento significativo em EPI, também contribuíram para a continuidade dos cuidados de saúde e para a retoma das atividades assistenciais. Neste sentido o conjunto de medidas financiadas pelo REACT-EU, por salvaguardarem a saúde pública contribuíram para a recuperação da atividade económica e da mobilidade e circulação (ver Figura A7).

O REACT-EU não apresentou um impacto significativo na mitigação dos efeitos de pobreza e exclusão resultantes da crise pandémica nos Açores, na medida em que a dimensão do apoio se revelou reduzida no contexto de intervenção, tendo o Governo Regional assumido um papel de maior preponderância.

250. As atividades financiadas pelo REACT-EU, na RAA, conducentes à realização das obras do edificado das IPSS, aquisição de equipamentos individuais, material de limpeza e despesas associadas ao combate à pandemia, não produziram resultados significativos no que respeita ao aumento da eficácia da Rede Regional no apoio às pessoas e às famílias em situação de pobreza e exclusão e à mitigação dos efeitos da pandemia neste segmento da população. Entre as quatro operações candidatas neste âmbito, apenas duas foram aprovadas, tendo apresentando uma dimensão relativamente reduzida no contexto de implementação, sendo que, de acordo com o processo de auscultação (entrevistas), o Governo Regional assumiu um papel de maior preponderância na mitigação das fragilidades sinalizadas neste âmbito. Neste sentido, o papel do REACT-EU, na RAA, não apresentou um contributo significativo para a mitigação dos efeitos de pobreza e exclusão. Esta conclusão é corroborada pelo aumento da proporção de população residente nos Açores em risco de pobreza ou em exclusão entre 2021, 20202 e 2023 (de 27,5% para 30,3% para 31,4%, ver Figura A13). Em sentido inverso, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social diminuiu em Portugal, entre 2021 e 2023, destacando-se as regiões do Continente, com exceção da AML (ver Figura A13).

LF2 - Consolidação das Aprendizagens

251. O apoio à consolidação das aprendizagens surge da necessidade de resposta aos desafios gerados pelos confinamentos decretados, de forma a atenuar os potenciais efeitos negativos da interrupção das atividades letivas e não-letivas presenciais, especialmente em níveis de ensino mais precoces. Os riscos de baixo aproveitamento escolar foram agravados em grupos sociais mais vulneráveis, em que as condições de acesso e o enquadramento familiar são mais débeis.

A medida de testagem nas escolas permitiu o regresso ao ensino presencial, tendo contribuído de forma relevante para a retoma da atividade económica e da vida social.

252. A medida de testagem nas escolas foi implementada com o objetivo de assegurar um regresso seguro ao ensino presencial durante a pandemia de COVID-19, especialmente num período em que a taxa de vacinação em Portugal ainda era reduzida. De acordo com o processo de auscultação (entrevistas e *focus group*), os 891 957 testes apoiados pelo REACT-EU registaram uma elevada adesão e foram fundamentais para garantir as condições sanitárias necessárias para o regresso presencial às aulas e para a retoma da vida social, validando o pressuposto IV_PIV.2 - os apoios viabilizaram uma testagem abrangente da comunidade escolar, garantindo-se elevada taxa de cobertura da população alvo.

253. A operação de testagem iniciou-se no início de 2021, antes do regresso ao ensino presencial em março, com mais de 10% da população vacinada. O regresso ao ensino presencial foi por isso sustentado, em primeiro lugar, pelas medidas de testagem da comunidade escolar, que permitiram conter a propagação do vírus e em, segundo lugar, pelo processo de vacinação financiado pelo REACT-EU, que também diminuiu a potencialidade de contágio e os índices de mortalidade associados à Covid-19. As diversas fases de regresso ao ensino presencial contribuíram para a retoma da vida social e atividade económica, em linha com os impactos esperados. Com efeito, a abertura das escolas (e a consequente maior disponibilidade dos

país para se dedicarem às atividades profissionais) foi sempre seguida de fases de reabertura dos estabelecimentos comerciais e de serviços e de relaxamento do regime de teletrabalho, confirmando o pressuposto IV_PIV.1 “As medidas adotadas pelo Governo na regulamentação do regime de teletrabalho e de abertura das escolas são implementadas de forma articulada”. Tal sucedeu em março/abril de 2021, com o regresso às aulas, a abertura do comércio e serviços e a redução do âmbito do teletrabalho obrigatório; em setembro/outubro de 2021, com o início do ano letivo em modo presencial e o levantamento progressivo do teletrabalho, marcando um regresso à normalidade e, por fim, em março/abril de 2022, com o levantamento de todas as restrições escolares e o abandono do teletrabalho obrigatório. A importância do retorno presencial às atividades letivas também foi reconhecida pelos promotores empresariais, como um fator potenciador da retoma da atividade económica (ver Figura A57).

A taxa de transição/conclusão dos alunos (ensino básico e secundário) no ano letivo 2022/2023 alcançou os 94,7%, superando os 93,9% do ano pré-pandemia. A taxa de retenção/desistência, registou uma diminuição, indiciando melhores resultados nas ações que visaram aumentar a motivação e assiduidade.

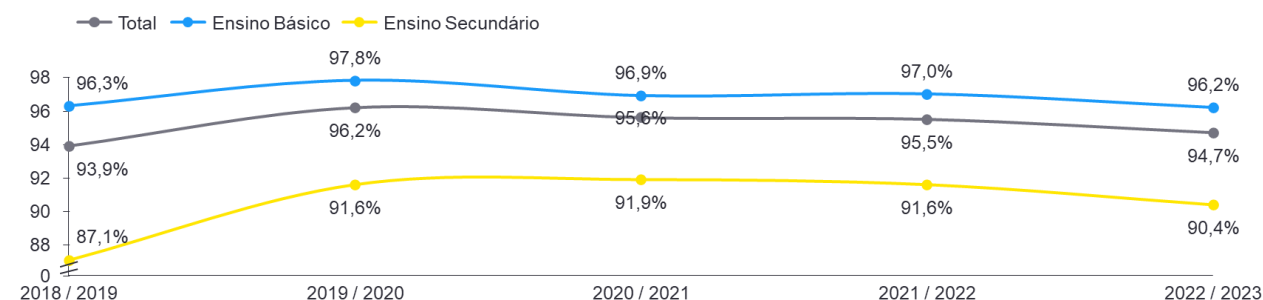
254. O último elo da cadeia de resultados da TdP da LF2 “Consolidação das aprendizagens” é a “manutenção do sucesso escolar” nos níveis pré pandemia. Do impacto da pandemia na educação (ensino básico e secundário), “ressaltam três aspetos fundamentais, relativamente aos quais parece existir unanimidade nos diversos estudos e documentos consultados, nacionais e internacionais: ocorreu um agravamento das desigualdades que se tornaram mais visíveis e atingiram mais alunos e famílias; os mais vulneráveis foram os mais prejudicados, tornando-se ainda mais vulneráveis”⁶⁵.

255. O IAVE avaliou as “competências e literacias científica, da leitura e informação, e da matemática” (IAVE, 2021, p. 3), tendo concluído que percentagens importantes de alunos que não atingiram níveis elementares de proficiência nas três literacias analisadas. No entanto, não se pode depreender a partir desta análise em particular, que estes resultados tenham origem apenas nos constrangimentos da pandemia, como aliás reforçou a auscultação de stakeholders – uma parte destes *lags* de aprendizagem já existia, a pandemia veio agravá-los, especialmente nos grupos mais vulneráveis.

256. Os alunos abrangidos pelo apoio durante os períodos letivos de 2021/2022 e 2022/23 registaram taxas de transição semelhantes aos resultados obtidos em 2018, tendo cumprido o objetivo do REACT-EU (ver Quadro 11). Apesar do cumprimento dos objetivos definidos pelo Programa, as taxas de conclusão dos alunos apoiados ficaram ligeiramente abaixo dos valores registados pela média nacional em 2021/2022 e, apenas no ensino secundário, em 2022/2023 (ver Figura 11).

257. Não obstante as taxas de transição registadas, o estudo realizado pelo Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora⁶⁶ conclui que, de facto, as iniciativas realizadas produzem resultados positivos no desempenho académico dos alunos e reduzem as disparidades das classificações interescolares, no ensino secundário. Neste sentido, as taxas de transição registadas pelos alunos abrangidos pelos apoios, os *inputs* dos focus group e o estudo mencionado sugerem um contributo positivo do REACT para evitar índices de conclusão mais reduzidos em 2021/2022 e 2022/23. Ainda assim, não deverá ser descurada a hipótese de que outros fatores poderão ter influenciado os níveis de transição registados, por exemplo, tal como mencionado na Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para a Digitalização da Educação, “os resultados positivos alcançados parecem ser, sobretudo, explicados pelas alterações de critérios de avaliação aplicados durante estes dois anos letivos”.

Figura 11. Taxa de transição/conclusão dos alunos do ensino básico e secundário, no Continente



Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

⁶⁵ Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade, Conselho Nacional de Educação, 2021

⁶⁶ Estudos Amostrais Exploratórios – Ensino Secundário (2023)

258. Na mesma linha, a taxa de retenção/desistência, que registava tendência decrescente desde 2012/2013, desceu no ano letivo 2019/2020 (de 6,2% para 3,9%), voltando a ajustar em alta para se situar em 4,7% no ano 2022/2023 - Figura A19. Tal como referido na análise de eficácia à QA7, "o relatório Apoio Tutorial Específico - Ensino Secundário, ano letivo 2021/2022 indica que uma grande parte dos tutores consideram que esta iniciativa influenciou positivamente o comportamento dos alunos, a sua assiduidade e os seus resultados escolares", podendo traduzir-se num atenuar do nível de desistências. Adicionalmente, o aumento suplementar do crédito horário destinado às equipas Multidisciplinares e a adoção de PDPSC foram destacados durante o processo de auscultação (entrevistas e EC) por beneficiaram sobretudo alunos com lacunas nas rotinas e hábitos de estudo bem como aqueles com fraco envolvimento nas aprendizagens, indiciando também um contributo para o aumento da motivação e assiduidade (ainda que não seja possível medir a dimensão desse contributo).

As medidas de recuperação das aprendizagens incidiram em múltiplos domínios, pelo que o seu desempenho foi resultado da aplicação conjunta dessas medidas, inviabilizando, sem os meios de monitorização adequados, a aferição do contributo de cada medida. Sendo a proporção de alunos apoiados relevante (30%), considera-se que os apoios terão contribuído, pelo menos, para mitigar o insucesso escolar e, por conseguinte, para a manutenção do sucesso escolar nos níveis pré-pandemia.

259. O insucesso escolar (e o abandono precoce) é potenciado por múltiplos fatores. Desde logo os relacionados com o ensino e os fatores individuais (dificuldades de aprendizagem, baixa autoestima e motivação), mas também outros de natureza familiar (famílias com menores recursos⁶⁷, menor escolaridade, com problemas de relacionamento⁶⁸), cultural e social (prioridade atribuída à educação, preconceito e minorias étnicas), fatores psicológicos e emocionais (ansiedade, depressão)⁶⁹. As medidas adotadas durante a pandemia foram tomadas a vários níveis (escolas, autarquias e outras entidades) e tiveram incidência em múltiplos domínios, com destaque para o acesso a equipamentos e infraestruturas digitais, as que visaram garantir o desenvolvimento social dos alunos junto das famílias, as que reforçaram os apoios aos alunos mais vulneráveis e desfavorecidos e a manutenção do bem-estar e do apoio psicológicos ou a disponibilização de recursos pedagógicos diversificados. Ainda que algumas medidas, como as que são objeto de estudo tenham sido especificamente vocacionadas para ultrapassar desigualdades na aprendizagem e promover o sucesso dos percursos escolares, todas, aplicadas em simultâneo, contribuíram para o desempenho escolar registado.

260. Adicionalmente, também se verificou, com maior expressão no ano letivo 2019/2020, uma tendência de atenuação da exigência dos critérios de avaliação por parte dos docentes, em virtude do contexto vivido e dos condicionamentos colocados à aprendizagem durante o período de ensino à distância⁷⁰, tendo este sido um dos fatores determinantes dos níveis de sucesso escolar observados. A avaliação da eficácia destas medidas (QA7) foi prejudicada pelo facto de o sistema a monitorização não permitir aferir os respetivos resultados e, por conseguinte, comparar o desempenho dos apoiados com o dos restantes alunos. Concluiu-se, contudo, que estes apoios terão contribuído para a recuperação das aprendizagens e para um maior desempenho escolar, ainda que não seja possível quantificá-lo.

261. O contributo dos apoios para o sucesso escolar total registado no Continente, depende igualmente da proporção de alunos apoiados face ao universo de alunos. Tendo a quase totalidade (98%) das escolas do Continente aderido a medidas PDPSC e verificando-se que a percentagem de alunos intervencionados diretamente nestas medidas corresponde a cerca de 35% dos alunos matriculados para o universo das medidas⁷¹ no âmbito do Plano 21|23 Escola +, conclui-se que cerca de 30% dos alunos nos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023 terão sido apoiados e, portanto, o seu desempenho tem capacidade para influenciar com significado o sucesso escolar global. Face ao exposto considera-se que os apoios do REACT-EU para a educação terão contribuído, pelo menos, para mitigar o insucesso escolar expectável face às limitações colocadas pela pandemia à normal evolução das aprendizagens e, por conseguinte, terão contribuído para a manutenção do sucesso escolar nos níveis pré-pandemia. Esta conclusão foi reforçada quer pelo Focus Group, quer pelos estudos amostrais realizados pelo CIEP⁷², onde se conclui que "as taxas de transição registadas pelos alunos envolvidos nas medidas de recuperação e consolidação de

⁶⁷ Cunha, V., & Ribeiro, A. (2018). "Desigualdades sociais e insucesso escolar em Portugal: uma análise a partir dos dados do PISA." Revista Portuguesa de Educação, 31(1), 25-44.

⁶⁸ Almeida, S., & Ferreira, A. (2019). "Parental Involvement and Academic Achievement in Portugal: A Review." Educational Studies 69 Matos, M. G., & Ferreira, A. (2020). "Saúde mental e insucesso escolar: uma análise da relação entre o bem-estar psicológico e o desempenho académico." Revista de Psicologia da Educação, 34(1), 55-70

⁷⁰ Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Digitalização da Educação, EY Parthenon, 2023

⁷¹ Relatório Final PDPSC 2021-2023, Coleção de Estudos PNPSE, Plano 21|23 escola +, outubro 2023

⁷² Estudos Amostrais Exploratórios - Ensino Secundário (2023)

aprendizagens contribuíram, desta forma, para evitarem índices de conclusão mais reduzidos em 2021/2022 e 2022/23”.

262. A reincidência da pandemia ocorreu e a partir de abril processou-se o retorno gradual às aulas. Ainda que o retorno ao confinamento - entre janeiro e março de 2021 - tenha limitado a execução das medidas apoiadas, o retorno definitivo ao regime presencial (a partir de abril), a par de um gradual alargamento da implementação das ações nas escolas com maior incidência nos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023, não permite validar o risco IV_RIV.1 - “A reincidência da pandemia limita a sustentabilidade dos resultados e, consequentemente, o impacto no sucesso escolar”.

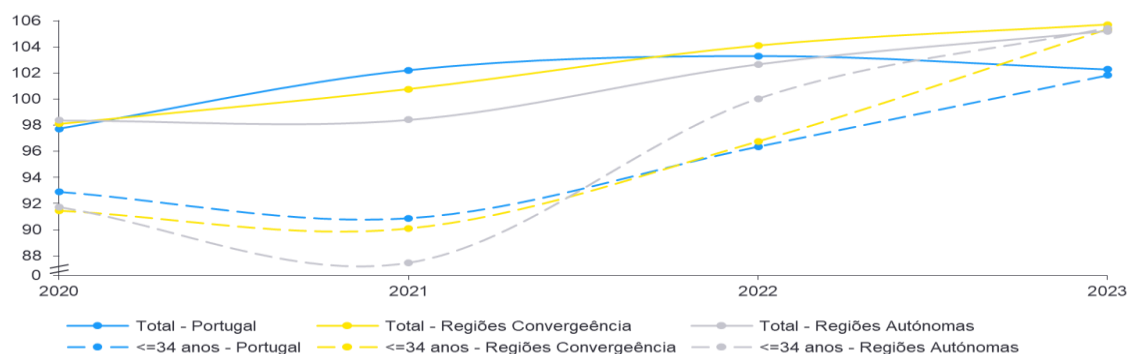
LF3 - Apoio à criação de emprego

A exposição ao risco de desemprego durante a pandemia incidiu sobretudo em públicos mais vulneráveis, com destaque para a população jovem, desempregados de longa duração (DLD), com níveis de escolaridade mais baixos e contratos temporários e/ ou com termo.

263. Os jovens foram dos segmentos da população mais afetados pela pandemia no que respeita ao acesso ao mercado de trabalho em Portugal: entre 2019 e 2020 a população empregada total reduziu cerca de -2,3%, enquanto entre os jovens a diminuição cifrou-se nos -7,1%, sendo que este padrão também se verificou nas RA. Adicionalmente, no Continente a população empregada total recuperou em 2021 os valores registados no pré-pandemia, enquanto a população empregada jovem apenas voltou aos níveis pré-pandemia em 2023 (ver Figura 12). Nas RA os índices de emprego recuperaram em 2022, quer para a generalidade da população, quer entre a população jovem, possivelmente influenciada pela retoma da procura turística. Em sentido análogo, enquanto a taxa de desemprego da população ativa no país se manteve em torno dos 6%/7% entre 2018 e 2023, a taxa de desemprego entre as faixas etárias dos 16 aos 24 e dos 25 aos 34 ficou acima da média nacional, fixando-se mesmo em valores em torno dos 20% na faixa etária dos 16 aos 24 (Quadro A43) e aumentando cerca de 5 p.p. entre 2019 e 2021, padrão que se verifica na generalidade das regiões NUT II.

264. Outro público particularmente vulnerável era constituído pelos DLD, contudo o seu comportamento segue uma trajetória algo distinta, mas explicada pela tendência verificada até 2019, de redução da incidência desse fenómeno, conjugada com o *delay* necessário para que novos desempregados passem à situação de DLD. A população nestas condições passou de 160 mil indivíduos para 117 mil em 2020, voltando a aumentar em 2021 para os 146,9 mil, ou seja, um acréscimo de 25%. Até 2023, os DLD recuaram cerca de 10% (-14 500 DLD, dos quais metade na AML e Algarve), ou seja, tendo por referência o ano de 2020, o número de DLD não voltou a recuperar para os níveis pré-pandemia (Quadro A44).

Figura 12. População empregada total e com menos de 34 anos em Portugal, nas Regiões de Convergência e RA (Índice 2019 = 100)



Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE.

265. Embora constituam uma franja da população com maior incidência de desemprego pré-pandemia, as pessoas com ensino superior registaram aumentos do número de desempregados mais contidos entre 2019 e 2020 (+0,7 p.p.) e tendem a recuperar mais rápido e a manter maior sustentabilidade no emprego - variação acumulada do número de desempregados entre 2019 e 2023 de apenas mais 1.100 desempregados, ao passo que nos níveis de ensino básico (3º ciclo), secundário e pós secundário, que após registarem os maiores aumentos de população desempregada em 2020, evidenciam maiores dificuldades em recuperar no pós-pandemia, com uma variação acumulada da população desempregada de 6 100 e 20 400 desempregados, respetivamente, entre 2019 e 2023 (Figura A20). Já a população desempregada com apenas o 1.º ou 2.º ciclo do básico tende a apresentar uma queda da população desempregada no pico

da pandemia (2020) ou mesmo entre 2019 e 2023 (no caso do 1.º ciclo, ainda que no 2.º o aumento neste período seja residual).

266. Sem surpresa, a população empregada por conta de outrem com contratos a termo e com níveis de rendimento líquido inferiores a 600 euros (o que atento no nível de salário mínimo em Portugal remete imediatamente para situações precárias perante o trabalho e/ ou de trabalho temporário/ regimes de tempo parciais), absorvem a praticamente a totalidade das perdas líquidas de população desempregada (Figura A21 e Quadro A44).

267. Estes fatores, porém, não podem ser dissociados das dinâmicas próprias do mercado de trabalho pelo que ajudando a compreender as dinâmicas derivadas da pandemia, não permite que dela se infiram impactos específicos das medidas implementadas, porquanto dependem substancialmente de variações na população ativa, por via por exemplo, de aposentações (que se terão verificado nos níveis inferiores de escolaridade) e de entrada/ saída de pessoas para a população ativa, seja por via de jovens acabados de completar o seu percurso académico, seja por influência do saldo migratório.

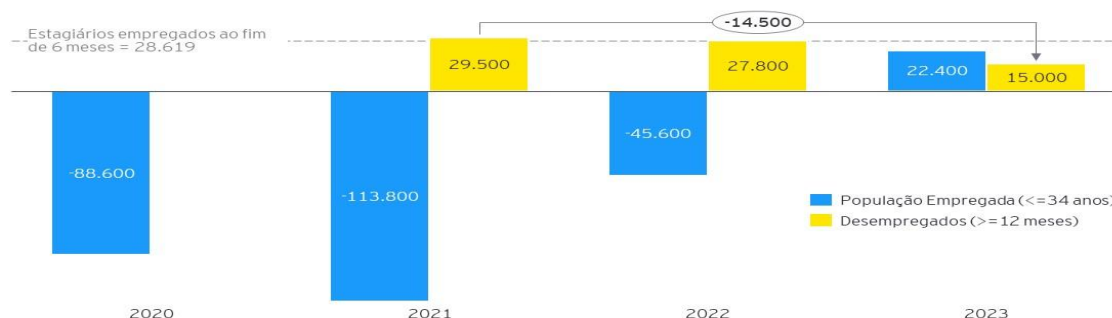
A população que logrou obter emprego na sequência dos apoios do REACT-EU terá ultrapassado os 30.000 indivíduos, ao passo que a variação acumulada total da população empregada no país foi de 22.400, entre 2019 e 2023. Torna-se assim evidente o contributo fulcral do REACT-EU para recuperação dos níveis de empregabilidade no país, após uma deterioração dos mesmo em 2020: sem estes apoios, os níveis de empregabilidade dificilmente teriam recuperado a um ritmo tão acelerado para os registados no período pré-pandemia.

268. Os níveis de eficácia extraordinários das medidas (em particular dos estágios), coexiste com uma evolução favorável da população jovem empregada e do número de DLD (Figura 13). Se entre 2019 e 2020, a população jovem empregada registou uma quebra de 88.600 indivíduos (-7%), até 2023 registou-se uma recuperação dos níveis de emprego nesta franja da população, com uma variação acumulada positiva de 22.400 indivíduos, ao passo que os DLD, tendo aumentado em 29.500 desempregados em 2021, recuou 14.500 até 2023. No cômputo geral, nos dois principais públicos-alvo destas medidas assistimos a uma variação favorável potencial⁷³ de 36.900 indivíduos que comparam com 28.581 estagiários que se encontram empregados após o fim do estágio (cifra que ultrapassa os 30.000, se juntáramos os participantes nas RA, para as quais não se dispõe do grau de cumprimento das metas dos indicadores de resultado e/ ou em número absoluto, para efeitos de comparação). Em suma, os indivíduos que lograram integrar-se no mercado de trabalho com apoio do REACT-EU corresponderão a mais de 80% da variação registada no emprego dos seus principais públicos-alvo, validando o pressuposto III_PIV.1 - os resultados alcançados assumem relevância no contexto das intervenções, contribuindo para alcançar os objetivos definidos.

269. Os focus group e entrevistas corroboram a importância destes apoios sobretudo para integração de jovens no mercado de trabalho, dado que permitiram eliminar as barreiras à criação de ofertas de emprego, fomentando a adesão das entidades empregadoras e, por sua vez, aumentar a contratação e melhorando a empregabilidade deste grupo da população. O inquérito realizado também corrobora o contributo significativo dos apoios ATIVAR.PT, na medida em que permitiram o reforço e aquisição de competências, a contratação de mão-de-obra e a manutenção de postos de trabalho (ver Figura A23).

270. Num contexto em que os apoios mais representativos no total da LF 3 (estágios) se destinavam sobretudo à população com nível 3 e seguintes do QNQ, os resultados da análise sugerem a necessidade de combater fatores de vulnerabilidade, como a segmentação do mercado de trabalho ou a persistência de níveis de qualificação reduzidos em algumas franjas da população. Sendo certo que os objetivos das medidas foram alcançados e que se pretendia com esta medida uma resposta de curto prazo, os resultados da análise não deixam de evidenciar a persistência das vulnerabilidades.

⁷³ Potencial assumindo um cenário em que as variações registadas correspondem integralmente a passagem da condição de desempregado para empregado, i.e., que não se verificariam alterações na população ativa ou outras passíveis de influenciar a análise, a que acresce a hipóteses assumida de que não existiram duplas contagens (jovens desempregados há 12 ou mais meses).

Figura 13. Variação acumulada da população empregada (<34 anos) e do n.º de DLD

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

Nota: Não se apresenta a variação de DLD em 2020 (que foi amplamente positiva), pela circunstância de esses dados, em face da natureza do indicador, refletirem tendências que pré-pandemia em função do delay entre o surgimento de novos desempregados e a sua passagem à condição de DLD

271. Dos elementos supra, que resultam na evidência de que a economia e a globalidade dos indicadores referentes ao mercado de trabalho português logrou retomar os níveis pré-pandemia e retomar a trajetória de crescimento, conjugada com a relevância dos resultados alcançados nas variações ao nível da população empregada/ desempregada permite concluir que, não obstante o prolongamento da crise pandémica por cerca de 2 anos e do impacto abrupto na atividade económica, em particular em 2020, tal não aparenta ter redundado numa quebra da atividade e deterioração dos níveis de emprego de tal ordem que reduzisse a relevância dos apoios e o seu impacto. A corroborar estes elementos, merece destaque o facto de os efeitos da crise não aparentarem ter gerado um efeito significativo no encerramento das empresas, que se traduzisse no aumento significativo da taxa de desemprego. De facto, a taxa de mortalidade das empresas diminuiu durante a pandemia, no Continente e nas RA (ver Figura A10) e a taxa de desemprego apenas aumentou em 2020, tendo decrescido em 2021 e 2022. Neste sentido, é possível afirmar que a crise pandémica não prolongou os efeitos negativos, gerando um downsizing nas empresas, tendo sido devidamente mitigados pelas medidas implementadas pelo Governo (refutação do risco III_RIV.1 - a crise pandémica prolonga os efeitos sobre a atividade económica, gerando um quadro de encerramento/downsizing de atividade que mitiga a materialidade dos resultados dos apoios no contexto da intervenção).

O impacto das medidas de apoio ao emprego nas RA revelaram um contributo importante para a recuperação dos níveis de empregabilidade, com a população empregada apoiada a representar cerca de 50% da variação acumulada da população empregada na RAM e 30% a 40% na RAA. As medidas específicas e com lógicas de intervenção distintas implementadas ainda que não quantificáveis, terão igualmente contribuído para o impacto verificado nas regiões.

272. Além das medidas de apoio à criação de emprego, no âmbito da LF3 e nas RA foram igualmente empreendidas medidas direcionadas à formação de ativos e desempregados e à integração de desempregados em atividades de ocupação temporária / trabalho socialmente necessário.

273. No caso da formação (RAM) foram mobilizadas duas medidas, uma para apoio à reconversão e à inserção no mercado de trabalho de desempregados e outra dirigida à formação de ativos empregados, visando o reforço de competências ou reconversão dos trabalhadores às necessidades da empresa. O n.º diminuto de beneficiários destas ações que responderam ao inquérito (apenas 3) impede a derivação de conclusões sobre os efeitos destas ações sobre a capacitação/ adaptabilidade dos trabalhadores à mudança que seria fundamental para inferir sobre a hipótese fulcral que permitiria às medidas provocarem algum impacto no contexto: as competências adquiridas permitem mitigar o risco (ou mesmo evitar) de desemprego dos trabalhadores. Em todo o caso, do processo de auscultação e da análise à eficácia da medida emerge a conclusão fundamental de que os problemas residiram sobretudo ao nível da atratividade/ relevância da formação no contexto de pandemia (e retoma acelerada pós-pandemia), e não tanto na qualidade, pertinência e utilidade da formação *per si*. Assim, sendo inconclusivo o eventual contributo destas medidas para as alterações de contexto na Região, a plausibilidade de o mesmo ter-se verificado não fica pelo menos excluída. Já no caso das medidas de apoio à inclusão e inserção socioprofissional de desempregados permitiu, conforme explanado na QA8, o desenvolvimento de competências pessoais e profissionais dos grupos alvo e evidenciou níveis de eficácia significativos, conforme corroborado em sede de entrevista. Em particular na RAA, esta medida consumiu mesmo mais de metade dos recursos afetos à LF3, pelo que assume uma importância relevante no quadro da intervenção neste domínio.

274. No cômputo geral, ainda que a informação disponível não permita a destriça "fina" do número de beneficiários por medida (e dos que efetivamente ficaram empregados), as medidas de apoio ao emprego

nas RA assumem, também especificamente nestas regiões, relevância assinalável: num quadro de variação acumulada da população empregada de +7.000 empregados na RAA e +4.600 na RAM, entre 2019 e 2023, o universo de pessoas beneficiadas e que mantiveram o emprego após o apoio rondam os 2.500 na RAM (+50% da variação acumulada no período 2019-2023) e, não sendo possível aferir com exatidão, mas tendo por base o universo de população beneficiada e as taxas de empregabilidade explanadas nos indicadores de resultado e realização, 2.000 a 3.000 na RAA (28% a 42%), o que permite inferir que a conclusão extraída para a globalidade do território se aplica às RA, com contributos, maiores ou menores, mas plausíveis de se afirmarem como tendo existido, de todas as medidas empreendidas nestas regiões.

4.6 Valor Acrescentado Europeu das intervenções (QA12)

QA12. Qual o valor acrescentado europeu das intervenções, face ao que seria alcançado ao nível da ação individual do Estado-Membro? Que fatores indutores de valor acrescentado europeu estão presentes nas intervenções apoiadas pelo REACT-EU e qual na natureza desse valor acrescentado (efeitos de volume, de âmbito e/ou de processo)?

A eficácia e eficiência das intervenções foram potenciadas por uma coordenação a nível europeu que favoreceu uma orientação estratégica para os setores mais afetados e para os grupos mais vulneráveis, evitando respostas fragmentadas e uma recuperação mais equilibrada entre os Estados Membros. A gestão descentralizada dos recursos, a simplificação das candidaturas, a retroatividade das despesas e a flexibilização de afetação entre rúbricas potenciada pela concentração num único eixo, promoveram a adesão dos beneficiários e a eficiência operacional das intervenções em termos de lançamento dos avisos, análise de candidaturas e monitorização.

Nas linhas de força relacionadas com a saúde, a educação e o emprego, os apoios incidiram em áreas em que a resposta aos efeitos da pandemia teria sido inevitável mesmo que sem os financiamentos do REACT, contudo teria implicado a redistribuição de verbas do Orçamento do Estado, com repercussões em cortes noutras áreas relevantes da atuação do Estado, bem como maior endividamento e/ou recurso a aumento de impostos, com repercussões nas finanças públicas e na capacidade de recuperação dos efeitos da crise.

Na ausência dos apoios à sobrevivência das empresas, teriam encerrado em 2022 e 2023 cerca de 5 000 empresas. Os apoios REACT às empresas revelam assim, em 2022 e 2023, um efeito de adicionalidade médio anual de 2,8 mil M€ de VN e 51,6 mil postos de trabalho (das empresas que encerrariam na ausência de apoio) e um efeito amplificador da atividade traduzido em 3 mil M€ de VN e de 36,6 mil empregos (média anual, por via da manutenção/aumento da capacidade produtiva das empresas que teriam sobrevivido).

O REACT apresenta na LF1 uma alavancagem média de 4,65€, significando que por cada euro de incentivo aprovado pelo REACT-EU foram gerados 3,65€ de VN em empresas que teriam encerrado atividade na ausência de apoio, em 2022.

275. A dimensão "utilidade" no uso dos recursos financeiros da UE traduz-se, normalmente, na necessidade de perceber por que razão é fundamental a ação ao nível da UE, por que é essencial que a despesa seja financiada pelo orçamento da UE e de que forma as despesas financiadas pelo orçamento da UE geram efeitos de sinergia. O Valor Acrescentado Europeu (VAE) resulta da produção de bens públicos de escala europeia, que os Estados-Membros e as regiões não possam financiar por si próprios ou de casos em que se possa obter melhores efeitos do que os resultantes do financiamento exclusivo por recursos nacionais, ou seja, "existe igualmente um claro valor acrescentado sempre que a ação a nível europeu permite ir mais longe do que os esforços individuais, desenvolvidos a nível nacional, permitiriam". Podem ainda existir outras manifestações de VAE, incluindo ganhos de coordenação, segurança jurídica, maior eficácia na consecução dos objetivos políticos e complementaridade entre as ações apoiadas.

276. O REACT-EU constituiu uma resposta específica, imediata e extraordinária aos efeitos nefastos da pandemia em termos económicos, sociais e sanitários. Assumiu-se como um programa incremental à resposta inicial da CE através do lançamento, em 2020, da "Corona Virus Investment Initiative", que embora não envolvesse recursos financeiros adicionais, permitiu flexibilizar a utilização de recursos da política da coesão. O adensar (novas vagas) da pandemia, tornou esta Iniciativa insuficiente e ineficaz para responder aos desafios, tendo sido necessário, através dos recursos adicionais provenientes da iniciativa *Next Generation Europe*, na qual se insere o REACT-EU, mas também o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que constitui o instrumento mais robusto e de resposta estrutural aos impactos da pandemia. O REACT visou uma satisfação de necessidades mais emergentes e imediatas, tendo sido acoplado aos PO financiados pelos FEEI, que visam promover o desenvolvimento de longo prazo, reduzindo as disparidades regionais. O VAE do REACT é, neste contexto, mais veiculado pelos efeitos de processo, de escala ou de coordenação do que pelos efeitos estruturais e de alavancagem mais característicos de intervenções apoiadas pelos FEEI.

A eficácia e eficiência das intervenções foram potenciadas por uma coordenação a nível europeu que favoreceu uma orientação estratégica para os setores mais afetados e para os grupos mais vulneráveis, evitando respostas fragmentadas e uma recuperação mais equilibrada entre os Estados Membros. A gestão descentralizada dos recursos - envolvendo os programas do PT2020 e AG e OI com larga experiência -, a simplificação das candidaturas, a retroatividade das despesas e a flexibilização de afetação entre rúbricas potenciada pela concentração dos fundos REACT num único eixo, promoveram a adesão e a eficiência operacional em termos de lançamento dos avisos, análise e monitorização.

277. O REACT encerra uma resposta coordenada e solidária entre os países da UE, com o suporte da Comissão Europeia, evitando desigualdades acentuadas na recuperação económica. **Os efeitos de coordenação a nível europeu** traduziram-se:

- numa orientação estratégica da CE para que o apoio fosse direcionado para os setores mais afetados e para os grupos mais desfavorecidos, de forma a assegurar uma recuperação mais equilibrada entre Estados Membros do que a que seria possível com recurso apenas a fundos nacionais;
- na garantia da afetação dos fundos a prioridades comuns - e.g. a recuperação das aprendizagens, a aquisição conjunta de vacinas e testes, permitindo preços mais baixos e distribuição equitativa reforço da cooperação entre sistemas de saúde, evitando colapsos em países mais afetados - evitando respostas fragmentadas e menos eficientes;
- na flexibilização das regras de financiamento de forma a promover uma aplicação mais ágil dos fundos e a sua eficácia;
- na gestão descentralizada dos recursos, através dos mecanismos de gestão existentes, facilitando a distribuição eficiente dos fundos e a monitorização/ controlo, visando a correta utilização dos recursos.

278. Neste contexto, **o processo de disponibilização dos recursos foi facilitado** pela incorporação dos fundos REACT nos programas do Portugal 2020, garantindo maior rapidez na operacionalização junto das AG e dos OI com larga experiência na execução de um grande volume de operações em simultâneo, permitindo também maior flexibilidade na afetação de fundos às necessidades - a concentração num único eixo dos programas permitiu, no âmbito das reprogramações, ajustar os recursos às necessidades prioritárias resultantes da evolução do contexto sanitário. A celeridade no lançamento dos avisos e na análise de candidaturas resultou de um esforço conjunto das AG, OI e das entidades da Administração Central envolvidas, mas foi sobretudo relevada pelos beneficiários no apoio às empresas. Com efeito, a simplificação dos processos de candidatura, a retroatividade das despesas elegíveis, a possibilidade de acumulação de apoios entre medidas, aliadas à assinatura de protocolos entre as AG e AT para partilha de dados necessários à análise de elegibilidade e determinação do apoio a conceder contribuíram definitivamente para a adesão e eficácia dos apoios.

Nas LF de saúde, educação e emprego, os apoios incidiram em áreas em que a resposta teria sido inevitável mesmo sem os apoios do REACT, contudo teria implicado a redistribuição de verbas do orçamento nacional, com repercussões em cortes noutras áreas relevantes, bem como maior endividamento e/ou recurso a aumento de impostos, com repercussões nas finanças públicas e na capacidade de recuperação dos efeitos da crise.

279. Nas LF relacionadas com a saúde, a educação e o emprego, os apoios incidiram em áreas em que a resposta aos efeitos da pandemia teria sido inevitável mesmo que sem os financiamentos do REACT - o caso do processo de vacinação e da testagem é o exemplo mais paradigmático -, ou seja, teria de ser suportado pelo OE dos Estados Membros. Tendo em consideração o esforço financeiro adicional das medidas inevitáveis a resposta por via dos recursos nacionais teria implicado a redistribuição de verbas do orçamento nacional, com repercussões em cortes noutras áreas relevantes da atuação do Estado, bem como maior endividamento e/ou recurso a aumento de impostos, com repercussões nas finanças públicas e na capacidade de recuperação dos efeitos da crise durante longos anos. O carácter excecional desta iniciativa foi plenamente assumido pela CE e a sua adoção permitiu que as medidas fossem implementadas de forma robusta, rápida e equitativa, permitindo amplificar a resposta à crise (mais recursos sobretudo para os mais necessitados), acelerar a recuperação e reduzir o peso sobre as finanças públicas.

280. No caso da saúde, o apoio aprovado pelo REACT-EU representou cerca de 55% dos investimentos nacionais executados em 2021 e 2022, refletindo a importância e o contributo do Programa para a prossecução de investimentos na área de saúde (ver Quadro 18), que seriam adiados na ausência do apoio. O custo de oportunidade, num cenário de ausência de financiamento comunitário, foi superior na Madeira, tendo representado cerca de 72% do investimento realizado na área da saúde durante 2021 e 2022. As medidas implementadas foram também fundamentais para a recuperação da atividade económica a dimensão do apoio que possibilitou um maior investimento que se revelou preponderante para a

recuperação célere da atividade económica (no caso da RAM, as medidas foram fundamentais para a recuperação da procura turística).

Quadro 18. Investimento executado em saúde pelos governos regionais/nacional e apoio aprovado

	Inv. executado 2021	Inv. executado 2022	Apoio aprovado REACT-EU	% Apoio aprov. no Inv. regional
COMPETE	232 M€	230 M€	250 M€	54%
Açores	48 M€	37 M€	46 M€	54%
Madeira	20 M€	21 M€	29 M€	72%
Total	301 M€	288 M€	325 M€	55%

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados da Síntese de Execução Orçamental da DGOrcamento, do Plano Regional Anual dos Açores e do Plano e Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da RAM

281. Nos casos das medidas dirigidas à educação e ao emprego o REACT teve sobretudo um efeito amplificador, permitindo alargar o âmbito das ações e os públicos-alvo beneficiados. As medidas de consolidação das aprendizagens foram mais abrangentes em termos de âmbito e dos públicos-alvo do que as que teriam sido aplicadas apenas com recursos nacionais. O REACT-EU permitiu às escolas contratar cerca de 980 trabalhadores em ETI em áreas específicas para as equipas multidisciplinares e o reforço do crédito horário, alcançando um número maior de alunos com mais dificuldade e grupos sociais mais desfavorecidos, que teriam sido mais penalizados num cenário de inexistência apoio. Do presente exercício avaliativo resultou evidente que as respostas criadas com os recursos comunitários tenderam a perdurar nos contextos em que foram implementadas (escolas), permitindo capacitá-las para responder a desafios sociais (e.g. na área da saúde/ saúde mental e integração social), muitas vezes extravasando o estrito âmbito das atividades letivas. A continuação das medidas após a conclusão do REACT reforça a sua pertinência e eficácia na recuperação das aprendizagens.

282. O Programa ATIVAR, destinado a dar uma resposta célere e abrangente, através do financiamento de estágios profissionais foi fundamental para mitigar os efeitos negativos da pandemia na deterioração do emprego e do agravamento das vulnerabilidades sociais. O processo de auscultação (entrevistas) revelou que a adoção de medidas que, em complemento aos apoios à manutenção da atividade económica, permitissem manter o acesso de grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho teria necessariamente de ter ocorrido, mas a amplitude das mesmas (em âmbito e em capacidade de alcance dos públicos-alvo) teria sido menor sem os recursos do REACT. O inquérito aos beneficiários do APOIAR (que também beneficiaram do ATIVAR) revela que uma parte substancial destes beneficiários não teria adotado estas medidas sem o apoio do REACT-EU (ver Quadro A67): 45% dos respondentes não teria recebido estagiários, 63% não teria criado postos de trabalho adicionais e 42% não teria mantido a totalidade dos seus trabalhadores. O apoio disponibilizado permitiu criar cerca de 3 ETI e manter até 7 trabalhadores por beneficiário (ver Quadro A66), indiciando a adicionalidade dos apoios em matéria de acesso ao mercado de trabalho, em particular pelos mais desfavorecidos, contribuindo para a redução das desigualdades em termos de acesso.

Na ausência dos apoios à sobrevivência das empresas, teriam encerrado em 2022 e 2023 cerca de 5 000 empresas. Os apoios REACT às empresas revelam assim, em 2022 e 2023, um efeito de adicionalidade médio anual de 2,8 mil M€ de VN e 51,6 mil postos de trabalho (das empresas que encerrariam na ausência de apoio) e um efeito amplificador da atividade traduzido em 3 mil M€ de VN e de 36,6 mil empregos (por via da manutenção da capacidade produtiva das empresas que teriam sobrevivido). O REACT apresenta na LF1 uma alavancagem média de 4,65€ - por cada euro de incentivo aprovado pelo REACT-EU foram gerados 3,65€ de VN em empresas que teriam encerrado atividade na ausência de apoio, em 2022.

283. O processo de auscultação destacou a importância do REACT-EU para a manutenção das empresas em atividade: em sede de entrevistas foi destacado o seu contributo, especialmente para as empresas de menor dimensão, que na ausência de apoio encerrariam ou reduziriam significativamente os seus níveis de produção. A análise contrafactual revela que na ausência do apoio às empresas, teriam encerrado em 2022 e 2023 cerca de 5 000 empresas. Tal como referido na QA 11, um cenário de perda de 6,1% das empresas apoiadas e de diminuição da capacidade produtiva na generalidade das sobreviventes levaria a, pelo menos, numa redução de 2,1% do VN registado em Portugal nas atividades elegíveis, após a recuperação (5,5 mil M€ em 2022 e 6,5 mil M€ em 2023 - Quadro 19).

284. Os apoios REACT às empresas revelam assim, em 2022 e 2023, um efeito de adicionalidade médio anual de 2,8 mil M€ de VN e 51,6 mil postos de trabalho (das empresas que encerrariam na ausência de apoio) e um efeito amplificador da atividade traduzido em 3 mil M€ de VN e de 36,6 mil empregos (por via da manutenção da capacidade produtiva das empresas que teriam sobrevivido).

Quadro 19. Efeitos dos apoios à sobrevivência das empresas

		2021	2022	2023
Volume de Negócios	Perda diminuição capacidade produtiva	3 026 M€ <i>*(média anual)</i>		
	Perda por encerramento empresas	1 330 M€	2 447 M€	3 314 M€
	Perda em % VN (ativ. económicas abrangidas pelo REACT)	1,97%	2,05%	2,16%
Emprego	Perda por diminuição de postos de trabalho	36 637 <i>*(média anual)</i>		
	Perda por encerramento Empresas	32 273	35 328	68 037
	Perda em % Emprego (ativ. económicas abrangidas pelo REACT)	3,13%	3,04%	4,17%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos resultados da análise contrafactual e em dados SABI

Nota: Valores da diminuição de capacidade produtiva e postos de trabalho apenas disponíveis para média anual nos três períodos, pelo que se considera o mesmo valor em cada ano.

285. No que respeita aos efeitos de alavancagem⁷⁴, o REACT apresenta na LF1 uma alavancagem média de 4,65€, significando que por cada euro de incentivo aprovado pelo REACT-EU foram gerados 3,65€ de VN em empresas que teriam encerrado atividade na ausência de apoio, em 2022. O efeito de alavancagem foi superior em 2023, na medida em que cada euro de incentivo permitiu assegurar 4,39 € de Volume de Negócios, que se perderia na ausência do apoio, por motivos de encerramento de 6,1% das empresas apoiadas.

⁷⁴Por alavancagem entende-se o Volume de Negócios gerado pelo apoio (Volume de Negócios/incentivo aprovado).

5 Principais Conclusões e Recomendações da Avaliação

As principais conclusões da Avaliação são apresentadas de seguida, encontrando-se agregadas por LF e apresentadas sequencialmente por questão de avaliação, por forma a permitir uma leitura integrada das conclusões inferidas ao longo da cadeia de resultados prevista na TdP. Do facto de, entre as respostas às diferentes QA emergirem conclusões globais, em particular nas QA que extravasam a cadeia de resultados (coerência, VAE), são igualmente apresentadas conclusões globais e/ ou específicas para essas QA. No final do presente capítulo, são apresentadas as principais recomendações que emergem das conclusões inferidas do presente exercício avaliativo.

Conclusões transversais - Relevância e coerência interna e externa

- C1. A emergência em que surge o REACT-EU obrigou a um diagnóstico relativamente exíguo no que à sua tradução em evidência documental respeita, porém, identifica-se uma elevada coerência entre os elementos de diagnóstico analisados e as problemáticas evidenciadas na TdP.

Os elementos mobilizados no diagnóstico cobrem domínios como a quebra da atividade económica, os níveis de (des)emprego, a situação sanitária e exposição dos serviços de saúde às necessidades assistenciais extraordinárias e as necessidades de intervenção na comunidade escolar e educativa, que coincidem com os identificados na TdP e têm em consideração as especificidades dos setores mais afetados pela pandemia, prevendo a discriminação positiva destes.

- C2. Sem prejuízo de ajustamentos que se revelaram necessários, **as necessidades diagnosticadas aderem aos desafios que emergiram com a pandemia**, nas diferentes linhas de força. Nas empresas, os setores mais afetados foram efetivamente os mais representativos no volume financeiro e, nas demais LF, os diagnósticos realizados sob lógicas *bottom-up* (e.g. educação) ou a natureza mais fácil de prever dos universos a abranger (e.g. saúde/ vacinação) favorecem o alinhamento do diagnóstico com as necessidades.
- C3. O REACT-EU mostrou um elevado alinhamento com as estratégias europeias, nacionais e regionais, focando-se na resposta rápida à crise e na promoção da resiliência económica e social. Esse alinhamento é, sem surpresa, mais evidente no que respeita aos referenciais estratégicos que emergiram como resposta específica à pandemia, sendo menos evidente (ainda assim, coincidentes, direta ou indiretamente) face a referenciais estratégicos de mais largo espectro, como a Estratégia 2030 ou Agenda 2020.
- C4. No cômputo geral, verificou-se uma **elevada coerência interna e externa do *policy-mix* dirigido à mitigação dos efeitos da crise pandémica**. Enquanto ao nível interno, as diferentes LF eram mutuamente exclusivas no que ao seu objeto diz respeito e visavam prioridades e objetivos que se reforçavam entre si (e.g. apoio à liquidez das empresas vs apoio ao emprego; apoio à contenção da propagação do vírus vs apoio à retoma das atividades económicas ou letivas), ao nível externo as demais medidas visavam diferentes beneficiários, prioridades/ objetivos ou obedeciam a lógicas de intervenção ou formas de apoio totalmente distintas e complementares aos apoios do REACT-EU (e.g. subvenções reembolsáveis no REACT-EU vs linhas de crédito/ créditos fiscais/ moratórias bancárias; apoios à contratação no REACT-EU vs apoio à manutenção do emprego no SURE; recuperação de aprendizagens no REACT-EU vs apoio à aquisição de meios informáticos para ensino à distância nas escolas no PT 2020/PRR).

Linha de Força 1 - Apoio à Sobrevivência das Empresas

Relevância

- C5. Os apoios à sobrevivência das empresas, especialmente nos setores mais afetados pela pandemia, como alojamento, restauração e turismo, demonstraram uma **relevância significativa**. A elevada adesão a esses apoios e penetração no universo de beneficiários potenciais, com cerca de 1/3 das empresas de restauração e agências de viagens a receberem apoio, reflete a adequação das medidas às necessidades do tecido produtivo, corroborada pela perceção dos inquiridos - 90% consideraram os instrumentos adequados às suas necessidades.

As quebras de faturação entre 30% e 75% em 2020 nestes setores (*versus* cerca de 10% a nível nacional) evidenciam a urgência de intervenções no sentido de garantir a manutenção da atividade e dos postos de trabalho. Assim, os instrumentos criados, como a medida APOIAR, foram relevantes para mitigar a falta de liquidez e evitar falências, alinhando-se com as necessidades diagnosticadas.

No cômputo geral, **as empresas apoiadas pelo REACT-EU no âmbito da LF1 representavam 8% das empresas e 14% do VN dos setores mais impactados**. A cobertura dos apoios foi superior nas RA, abrangendo 34% do VN dos setores mais afetados nos Açores e 22% na Madeira.

- C6. Os desafios enfrentados pelas empresas, principalmente a falta de liquidez, foram corretamente diagnosticados e abordados. A consistência do REACT-EU em relação ao diagnóstico das necessidades é clara, uma vez que os setores mais impactados receberam a maior parte dos apoios. A cobertura significativa dos apoios, que se refletiu na preservação de 96% dos postos de trabalho nas empresas apoiadas, demonstra a eficácia das medidas implementadas e a sua relevância no contexto da recuperação económica.

Coerência

- C7. Os resultados da presente avaliação sugerem que os instrumentos de apoio no âmbito do REACT-EU mostraram-se **coerentes e complementares a outras medidas, como as moratórias bancárias e o layoff simplificado**: cerca de 25% das empresas utilizaram mais de um instrumento de apoio e, nesse universo, 33% afirma que não manteria a atividade sem recurso a múltiplos apoios. Ainda que os efeitos da complementaridade possam ter sido sobre apreciados pelos inquiridos (a probabilidade de sobrevivência das empresas obtida por via da avaliação contrafactual, ainda que inequívoca quanto aos efeitos positivos do tratamento, não deixa de evidenciar que muitas empresas teriam sobrevivido na ausência do apoio) não refuta a (plausível) hipótese de complementaridade entre os apoios. A forte complementaridade entre os apoios à sobrevivência no contexto do REACT-EU e outras iniciativas de suporte foi evidente, com cerca de 25% das empresas a utilizarem mais de um instrumento de apoio e desses, 33% a afirmar que não manteriam a atividade sem recurso a múltiplos apoios.

Essa articulação garantiu terá contribuído para uma abordagem integrada que potencializou os resultados, permitindo que as empresas mantivessem a atividade e os postos de trabalho. A análise indica sugere assim que os apoios do REACT-EU, isoladamente, poderiam ter sido insuficientes para alcançar os resultados desejados, evidenciando a importância da complementaridade com outras políticas públicas.

- C8. Mais de um terço dos promotores apoiados tinham operações aprovadas no âmbito do PT 2020 e destes, quase 70% revela que os apoios foram fundamentais para concluir os projetos contratados nesse âmbito, revelando que a coerência dos apoios não se manifesta apenas na sobrevivência das empresas, mas também na sua capacidade de manter esforços tendentes ao aumento dos seus níveis de competitividade.

Eficácia

- C9. **O REACT-EU demonstrou foi eficaz na manutenção da atividade empresarial, especialmente nos setores mais afetados**. A taxa de realização financeira de 100% do programa APOIAR, conjugada com uma dotação superior a 1 100 milhões de euros, ilustra a capacidade de suporte às empresas na manutenção da atividade empresarial, da capacidade produtiva e dos postos de trabalho.

O programa APOIAR RENDAS registou baixa procura qualificada e uma taxa de rescisão superior aos restantes programas APOIAR, refletindo debilidades nas candidaturas e condições de elegibilidade desajustadas face ao enquadramento legal dos contratos de arrendamento. Ainda assim, a pertinência do apoio é valorizada por $\frac{3}{4}$ dos beneficiários inquiridos, que o consideraram fundamental para não entrar em incumprimento no pagamento das rendas.

O apoio ao setor cultural também produziu resultados positivos, contudo registaram-se taxas de rescisão superiores ao programa APOIAR, em virtude das diferenças ao nível das condições de elegibilidade, mais exigentes e contrastantes com a capacitação dos públicos-alvo para implementar projetos cofinanciados por FEEI.

- C10. A análise contrafactual demonstra que **as empresas apoiadas, quando comparadas como grupo de controlo, não só exibem uma probabilidade de sobrevivência a 3 anos superior (+ 7,5 p.p) como apresentaram melhor desempenho (em média mais 47 mil euros de VN anualmente) e recuperações mais acentuadas após a crise pandémica**, sendo este diferencial mais evidente nos setores de comércio a retalho, atividades culturais e atividades de serviços de apoio. Verificaram-se também **diferenciais positivos sobre o Emprego (em média mais 0,6 ETI anualmente)**, evidenciando que o apoio contribuiu diretamente para a preservação de postos de trabalho, reduzindo a taxa de mortalidade empresarial e mitigando as consequências sociais da crise.

- C11. A eficácia (e também a eficiência) da medida APOIAR encontra-se ancorada fundamentalmente num duplo fator: i) simplicidade do processo de instrução e celeridade na análise das candidaturas, assentes num desenho simplificado do instrumento e do estabelecimento de mecanismos automatizados de verificação de condições de elegibilidade e de cálculo dos montantes de apoio (via interoperabilidade entre a AG e Autoridade Tributária) e; ii) cumulatividade dos apoios, com os beneficiários a recorrer a múltiplos instrumentos de apoio (intra LF 1; intra ou extra REACT-EU, com destaque para o lay-off simplificado, moratórias bancárias ou linhas de crédito) e a destacarem essa possibilidade como fundamental para a sua sobrevivência.

Impacto

- C12. Os apoios do REACT-EU tiveram um **impacto positivo significativo e crescente na redução da mortalidade das empresas em Portugal** (a taxa de sobrevivência dos apoiados foi superior em 6,14 p.p. nos dois primeiros anos e em 7,54 p.p. no terceiro ano após a intervenção). Em 2022, os apoios contribuíram para a diminuição média de 6,1% na mortalidade, o que resultou na preservação de mais de 4 mil empresas (3700 no Continente, 280 nos Açores e 80 na Madeira) nos setores abrangidos. Em 2023, foram preservadas mais 920 (840 no Continente, 20 na Madeira e 60 nos Açores).
- C13. Um cenário de perda de 6,1% das empresas apoiadas e de diminuição da capacidade produtiva na generalidade das sobreviventes levaria a, pelo menos, numa redução de 2,1% do Volume de Negócios registado em Portugal nas atividades elegíveis, após a recuperação, em 2022 (cerca de 5,5 mil M€), aumentando para 2,2% em 2023 (6,6 mil M€). Os setores mais beneficiados, que sofreriam mais perdas na ausência de apoio, são a restauração e o comércio a retalho. Em termos regionais, a RAA terá sido a mais beneficiada pela intervenção.

A importância do REACT também se refletiu na manutenção dos postos de trabalho: a perda de 6,1% dos promotores e a diminuição de atividade de outros representaria uma diminuição de 3% dos postos de trabalho dos setores abrangidos em 2022 e 4,2% em 2023, nos setores abrangidos.

- C14. O setor cultural recuperou mais tardiamente que a generalidade da economia portuguesa. Não obstante a importância e o contributo do REACT-EU para a retoma da atividade das empresas apoiadas neste âmbito, o seu impacto e representatividade no contexto de intervenção revelou-se reduzido.

Eficiência

- C15. Os apoios à tesouraria das empresas mostraram níveis de eficiência satisfatórios, com custos médios por unidade de resultado abaixo do programado (18,1 mil euros vs 22,5). A taxa de sobrevivência das empresas apoiadas foi significativamente superior ao esperado, o que indica uma alocação eficiente dos recursos.
- C16. A taxa de sobrevivência a 3 anos das empresas apoiadas não deixa de evidenciar que muitas empresas apoiadas teriam sobrevivido mesmo na ausência dos apoios, o que configura um efeito de *deadweight* relevante e, por conseguinte, uma situação de ineficiência na utilização dos recursos.

Tal evidência não configura, porém, uma evidente oportunidade de obtenção de melhores resultados com os recursos empregues (ganhos de eficiência), na medida em que para obviar esta questão é, na perspetiva da equipa de avaliação e tendo em conta os elementos recolhidos, necessária a introdução de mecanismos de seletividade (e.g. recolha de mais dados em sede de candidatura para análise e decisão). Tal opção poderia colocar em causa a simplicidade e celeridade na provisão dos apoios, condição necessária para o sucesso da intervenção.

Assim, a presente conclusão transporta-nos para um *trade-off* que deve estar sempre presente no desenho destes instrumentos (se não de todos), entre a simplificação dos procedimentos e a eficiência no uso dos recursos. Enquanto se reconhece, no contexto desta avaliação, que os apoios foram (e bem, face ao contexto) disponibilizados com regras ágeis, tal não dispensará a ponderação daquele *trade-off* no desenho de futuros instrumentos, assim o contexto o permita, particularmente atento na magnitude esperada do efeito de *deadweight loss*.

Linha de Força 2 - Reforço das respostas sociais

► Resiliência do sistema de saúde

Relevância

- C17. Os apoios no domínio da saúde mostraram-se altamente relevantes, focando-se na mitigação da propagação do vírus e na capacidade de resposta assistencial. A aquisição de vacinas, a realização de

testagens massivas e a disponibilização de equipamentos de proteção foram medidas essenciais que se alinharam com as necessidades diagnosticadas. A resposta do REACT-EU foi **coerente com o diagnóstico das necessidades de saúde pública**, refletindo um alinhamento com os objetivos de reduzir a incidência de casos e óbitos, bem como mitigar os impactos sociais e económicos da pandemia.

- C18. A adequação dos instrumentos mobilizados, como as taxas de cofinanciamento a 100% e a retroatividade das despesas elegíveis, permitiu uma mobilização rápida de recursos para cobrir custos já incorridos. A análise dos documentos de programação e dos avisos confirma que **as medidas de apoio foram direcionadas para áreas críticas** (considerando a acelerada expansão do n.º de contágios e óbitos, foi tido como fundamental investir na prevenção, via vacinação e no tratamento, via aquisição de medicamentos), garantindo uma resposta eficaz às necessidades emergentes da saúde pública, o que evidencia a relevância dos apoios do REACT-EU.

Coerência

- C19. A coerência dos apoios do REACT-EU com outras iniciativas, como as financiadas pelo Orçamento de Estado e pelo PRR, foi evidente. As medidas implementadas focaram na aquisição de vacinas e equipamentos médicos, garantindo que não houvesse sobreposições entre os diferentes instrumentos de financiamento. A articulação entre os diversos programas e a complementaridade das ações permitiram uma resposta integrada e eficaz ao desafio sanitário, assegurando que os recursos fossem utilizados de forma otimizada.
- C20. A resposta global ao surto de COVID-19 foi caracterizada por uma forte colaboração entre as entidades responsáveis pela saúde pública, resultando em uma abordagem coesa que atendeu às necessidades emergentes. A análise revela que a estrutura dos apoios foi bem planeada e gerida, contribuindo para a resiliência do sistema de saúde e a normalização da situação sanitária no país.

Eficácia

- C21. A eficácia dos apoios do REACT-EU na saúde é demonstrada pela vacinação de 7,9 milhões de pessoas, o que redundou no alcance das metas definidas. A execução quase total dos montantes aprovados reflete a capacidade do sistema de saúde em implementar rapidamente as medidas necessárias. **A colaboração entre as entidades envolvidas e a adesão da população foram fatores-chave para o sucesso do processo de vacinação**, que contribuiu para a desaceleração da propagação do vírus e a redução do número de óbitos.
- C22. Nos Açores e na Madeira, os apoios também foram eficazes, com a realização de 93% e 112% dos montantes programados, respetivamente. Apesar de alguns desafios, como a priorização do reforço dos recursos humanos e a adaptação às necessidades emergentes, as intervenções permitiram a testagem massiva e a reabilitação de infraestruturas de saúde, assegurando a continuidade dos cuidados assistenciais. A análise confirma que os apoios contribuíram significativamente para a resiliência do sistema de saúde e a capacidade de resposta às necessidades da população.

Eficiência

- C23. **Os apoios no domínio da saúde revelaram-se eficientes, com custos por unidade de resultado inferiores ao previsto na vacinação.** Embora os custos de testagem por indivíduo beneficiado nas RA tenham sido superiores ao programado, tal justifica-se pelo aumento das necessidades acima do previsto⁷⁵, não impedindo a conclusão pela alocação de recursos adequada e suficiente para atender às necessidades.

Os indicadores de eficiência global, medidos pelo rácio de custos por unidade de resultado, em particular no processo de vacinação, escondem dificuldades dos organismos implementadores (em particular a DGS) na operacionalização das medidas, fruto da sua menor experiência quer em processos aquisitivos de larga escala, quer em gestão de projetos co financiados por FEEI, ainda que tal não tenha prejudicado a eficácia e eficiência globais das medidas, colmatada pelo esforço e colaboração institucional entre entidades.

- C24. A retroatividade das despesas elegíveis e o momento oportuno do lançamento dos avisos garantiram que não houvesse impactos negativos significativos associados ao timing dos apoios. A análise revela que, apesar das dificuldades enfrentadas, a eficiência na utilização dos recursos foi mantida,

⁷⁵ O indicador tinha por base uma estimativa de testes a realizar e a população residente. Sendo este último (denominador) relativamente imutável, a necessidade de testagem acima do estimado inicialmente redundou em custos por unidade de resultado acima do programado.

permitindo a continuidade das operações e a implementação eficaz das medidas de saúde. Acresce que a universalidade da medida e o facto de os preços serem exógenos e determinados pela aquisição centralizada a nível europeu, impossibilitava a obtenção de melhores resultados com os mesmos recursos.

C25. O impacto do REACT-EU no setor da saúde foi substancial. **A vacinação de 7,9 milhões de pessoas corresponde a cerca de 80% da população vacinada, terá contribuído para a desaceleração da propagação da pandemia** (ainda que com oscilações por diferentes vagas) e, sobretudo, **para a diminuição dos óbitos e para a retoma da atividade económica e social**. A testagem massiva e a reabilitação de infraestruturas de saúde foram fundamentais importantes para garantir a segurança e a continuidade dos cuidados de saúde, permitindo a recuperação das condições sanitárias nas RA.

C26. As medidas implementadas não apenas mitigaram os efeitos da pandemia, mas também facilitaram a retoma da vida social e económica. A redução do número de novos casos e óbitos, associada à eficácia do processo de vacinação, permitiu a flexibilização das restrições sanitárias e a recuperação da confiança dos consumidores e investidores. O REACT-EU, portanto, desempenhou um papel crucial na contenção da pandemia e na revitalização económica do país.

► **Revitalização do setor do turismo, particularmente nas RA**

C27. O processo de testagem financiado pelo REACT-EU desempenhou um papel importante na revitalização do setor do turismo nas RA dos Açores e Madeira. Embora não tenha sido o único fator - em particular na RA Açores, onde as atividades de promoção levadas a cabo e a própria natureza do produto turístico (e.g. turismo de natureza), terão prevalecido em termos de importância para a retoma, por comparação com as atividades apoiadas pelo REACT - a testagem massiva, iniciada no final de 2020 e início de 2021, contribuiu para a segurança dos arquipélagos, promovendo-os como destinos de baixo risco de transmissão. A eficácia das medidas é evidenciada pela realização de 1,7 milhões de testes na Madeira e 228 mil testes nos Açores, que cumpriram as metas estabelecidas para a capacidade de teste suportada.

C28. **O impacto do REACT-EU na revitalização do turismo foi significativo, especialmente nas RA, que conseguiram recuperar a procura turística mais rapidamente do que a média nacional**. A implementação de medidas estratégicas de promoção dos arquipélagos como destinos seguros e de baixo risco, aliada ao processo de testagem massiva, foi fundamental para a recuperação da atividade turística. Os arquipélagos registaram um aumento no número de dormidas em 2022, que superou os níveis de 2019, o que demonstra a eficácia das estratégias adotadas.

C29. A complementaridade entre os diferentes instrumentos do REACT-EU foi um fator determinante para a retoma do setor do turismo, permitindo um crescimento mais rápido em comparação com outros setores.

C30. A testagem massiva e as medidas de rastreio contribuíram para a segurança da população e dos turistas, permitindo a contenção das cadeias de transmissão do vírus. O apoio disponibilizado para a testagem não apenas ajudou a preservar vidas, mas também facilitou a retoma da vida social e económica nas RA, que dependem fortemente do turismo.

► **Estabilização e retoma das atividades escolares**

Eficácia

C31. A testagem à COVID-19 nos estabelecimentos escolares **revelou-se eficaz, tendo permitido a testagem de toda a comunidade educativa e o regresso às aulas presenciais** e viabilizado a retoma do normal funcionamento das atividades letivas.

C32. A articulação entre intervenientes, a flexibilidade das escolas, a adesão da comunidade educativa e a competência das equipas responsáveis foram cruciais para mitigar os desafios enfrentados, contribuindo para o sucesso da estratégia de rastreio. A garantia das condições sanitárias necessárias para o regresso ao ensino presencial, a possibilidade dos alunos infetados poderem assistir às aulas em formato online e a crescente consciencialização de alunos e encarregados de educação para a necessidade de evitar os contágios, foram também fatores relevantes para a eficácia da medida.

C33. Os principais desafios incluíram a constante reafecção de recursos humanos e as ruturas nas cadeias de abastecimento que obstaculizaram a celeridade na disponibilização dos testes e foram uma ameaça à implementação da medida. No entanto, a articulação entre farmácias e fornecedores

foi essencial para colmatar estes constrangimentos, garantindo a aquisição atempada dos meios de diagnóstico.

- C34. A operação de testagem iniciou-se no início de 2021, com mais de 10% da população vacinada, e permitiu um regresso seguro ao ensino presencial em março. **As diversas fases de regresso ao ensino presencial contribuíram, de forma articulada, para a retoma da vida social e da atividade económica** - a abertura das escolas (e a consequente maior disponibilidade dos pais para se dedicarem às atividades profissionais) foi sempre seguida de fases de reabertura dos estabelecimentos comerciais e de serviços e de relaxamento do regime de teletrabalho.

► **Promoção do sucesso escolar, particularmente em alunos com maiores dificuldades**

Relevância

- C35. Os apoios à educação foram desenhados com base em um diagnóstico abrangente, envolvendo agentes do setor e escolas, e na flexibilidade de cada escola configurar as suas medidas em face das suas especificidades. Esta circunstância garantiu a coerência das medidas com o diagnóstico.

Coerência

- C36. Os apoios à educação, especialmente na recuperação das aprendizagens e testagem nas escolas, mostraram-se coerentes tanto interna quanto externamente. Internamente, as medidas complementaram-se ao facilitar o regresso ao ensino presencial e mitigar desigualdades que decorrem do ensino à distância. Externamente, a segmentação dos apoios entre o COMPETE 2020, POC e PRR no financiamento das medidas do Plano Escola+ 21|23 garantiu a ausência de sobreposições e viabilizou uma cobertura tendencialmente total das necessidades.

Eficácia

- C37. A taxa de realização dos apoios direcionados à recuperação e consolidação das aprendizagens situou-se nos 92% (120 M€) mas o número de alunos envolvidos (1,7 M) nas ações garantiu o alcance da meta deste indicador de realização. Entre os entraves à execução das medidas encontram-se as dificuldades na contratação de recursos humanos especializados e a menor adesão por parte de alguns alunos inseridos em famílias mais vulneráveis. A inexistência de dados globais sobre o sucesso escolar dos alunos envolvidos prejudica a análise do critério de eficácia face às metas previstas.
- C38. A pandemia expôs as necessidades do sistema de ensino, especialmente no acompanhamento de alunos com maiores necessidades educativas. O apoio do REACT-EU permitiu mitigar algumas dessas lacunas, capacitando a comunidade escolar de instrumentos de intervenção junto de alunos mais vulneráveis e desfavorecidos. A triangulação de informação documental e da auscultação de atores permite concluir que os apoios contribuíram para a recuperação das aprendizagens, para a mitigação das desigualdades socioeducativas e para um maior desempenho escolar, não sendo, contudo, possível mensurar ou mesmo nivelar este contributo com a informação disponível.
- C39. As equipas multidisciplinares e a adoção de PDPSC revelaram-se fundamentais para mitigar as desigualdades socioeducativas, uma vez que constituem preditores de um maior insucesso escolar e as intervenções integradas (e reforço de meios que delas adveio) permitiram melhor capacitar as escolas para endereçar este tipo de desafios. A descentralização no diagnóstico e a autonomia das escolas na elaboração dos planos estratégicos também contribuíram para a obtenção destes resultados.
- C40. Os resultados positivos da globalidade das medidas - que permitiram um acompanhamento mais individualizado dos alunos com maiores dificuldades - são confirmados quer pelos estudos realizados, quer pela auscultação de atores, constatando o contributo (não mensurável) das ações apoiadas para a recuperação das aprendizagens, o aumento da motivação e da assiduidade, a melhoria do comportamento e para o sucesso escolar.

Impacto

- C41. As medidas apoiadas tiveram continuidade após a conclusão dos apoios, refletindo, por um lado, os resultados positivos das medidas adotadas e, por outro lado, a constatação que a recuperação das aprendizagens é um processo longo, que não se encontra ainda concluído e exige um maior período de observação para a manifestação completa dos resultados destas ações.
- C42. A medida “Consolidação das aprendizagens” tem como objetivo último a manutenção do sucesso escolar nos níveis pré pandemia, constituindo este o indicador de suporte à análise de impacto destas

medidas. A taxa de transição/conclusão dos alunos (ensino básico e secundário, no Continente) no ano letivo 2022/2023 alcançou os 94,7%, superando os 93,9% do ano pré-pandemia (2018/2019), traduzindo uma manutenção no caso do ensino básico e um aumento mais relevante no ensino secundário.

Na mesma linha, a taxa de retenção/desistência, que registava tendência decrescente desde 2012/2013, desceu no ano letivo 2019/2020 (de 6,2% para 3,9%), voltando a ajustar em alta para se situar em 4,7% no ano 2022/2023, indiciando que a inflexão na tendência, a dever-se aos efeitos da pandemia, tendeu a perdurar no tempo.

- C43. Na origem do insucesso escolar estão múltiplos fatores para além dos relacionados com a qualidade ensino, fatores individuais (dificuldades de aprendizagem, baixa autoestima e motivação), socioeconómicos (famílias com menores recursos, menor escolaridade, com problemas de relacionamento, cultural e social, fatores psicológicos e emocionais). As medidas adotadas no país durante a pandemia com o propósito de continuar a proporcionar aprendizagens a todos, tiveram incidência em múltiplos domínios (e.g. acesso a equipamentos e infraestruturas digitais, apoio aos alunos/famílias mais vulneráveis e desfavorecidos, suporte para manutenção do bem-estar e apoio psicológicos), pelo que o desempenho em termos de sucesso escolar foi resultado da aplicação conjunta dessas medidas de combate aos fatores de insucesso referidos, inviabilizando, sem os meios de monitorização adequados, a aferição do contributo de cada medida para os resultados alcançados.
- C44. Tendo a análise da eficácia revelado que os apoios terão de facto contribuído para a recuperação das aprendizagens e para um maior desempenho escolar e considerando que a proporção de alunos apoiados nos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023 foi relevante (em torno dos 30%), considera-se que os apoios do REACT-EU para a educação terão contribuído, pelo menos, para mitigar o insucesso escolar expectável face às limitações colocadas pela pandemia à normal evolução das aprendizagens e, por conseguinte, terão contribuído para a manutenção do sucesso escolar nos níveis pré-pandemia.

Linha de Força 3 - Apoio à criação de emprego

Relevância

- C45. As medidas de apoio ao emprego implementadas no âmbito do REACT-EU demonstraram uma elevada relevância, medida pela elevada adesão dos beneficiários e destinatários finais (44 dos 48 AAC revelaram índices de procura superiores a 75% e no POCI houve mesmo lugar ao reforço de dotação), ao abordar diretamente as necessidades emergentes do mercado de trabalho, especialmente em um contexto de crise pandémica.

Considerando a interrupção abrupta da atividade económica, destaca-se positivamente o foco na mitigação do risco de desemprego e na facilitação da inserção no mercado de trabalho. A continuidade e o alargamento dos programas de estágios, por via do ATIVAR, revelaram-se adequados às necessidades dos beneficiários.

Coerência

- C46. As medidas implementadas foram coerentes com o diagnóstico das necessidades do mercado de trabalho, permitindo a manutenção de postos de trabalho e a criação de novas oportunidades para grupos vulneráveis, como jovens e desempregados.
- C47. Os apoios ao emprego do REACT-EU foram coerentes com outras iniciativas de manutenção de postos de trabalho, como as financiadas pelo Orçamento de Estado e pelo PRR. A centralização da gestão no IEFP (no caso do ATIVAR) e a natureza distinta dos apoios evitaram sobreposições, garantindo uma abordagem integrada e eficaz. A diversidade das medidas implementadas, que incluíram estágios, apoios à contratação e formação profissional, reflete uma estratégia bem estruturada para enfrentar os desafios do mercado de trabalho.

Eficácia

- C48. As medidas de apoio ao emprego mostraram-se eficazes na promoção da criação de emprego e na reconversão profissional. O programa ATIVAR, com uma execução financeira de 236 M€, superou as expectativas, com uma taxa de empregabilidade de 77% entre os participantes (superando as metas da programação). A elevada adesão aos estágios profissionais e a criação de 32.669 postos de trabalho demonstram a eficácia das intervenções implementadas.
- C49. As medidas de apoio à inserção socioprofissional de desempregados (RA) também apresentaram resultados positivos, com níveis de execução próximos de 100%. No entanto, algumas iniciativas,

como os apoios ao empreendedorismo e à formação profissional, registaram menor adesão, refletindo a incerteza gerada pela pandemia e a relutância dos participantes (empregadores e trabalhadores) em aderir a iniciativas de formação profissional. Apesar disso, a eficácia geral dos apoios ao emprego confirma-se, com a maioria das metas estabelecidas a serem alcançadas ou superadas.

Impacto

- C50. A pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo no mercado de trabalho em Portugal, afetando desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis, como os jovens, desempregados de longa duração, trabalhadores com contratos a termo e população com níveis de escolaridade mais baixos. Entre 2019 e 2020, a população empregada total caiu cerca de 2,3%, enquanto os jovens enfrentaram uma queda ainda mais acentuada de 7,1%. Embora a recuperação tenha sido mais rápida para a população em geral, os jovens só conseguiram retornar aos níveis de emprego pré-pandemia em 2023. Por outro lado, os desempregados de longa duração, que já enfrentavam dificuldades antes da pandemia, registaram um aumento significativo em 2021, mas até 2023, não conseguiram recuperar totalmente os níveis de 2020, refletindo a persistência das vulnerabilidades no mercado de trabalho.
- C51. As medidas de apoio à criação de emprego em Portugal, no âmbito da LF3, foram fundamentais para mitigar os efeitos da pandemia no mercado de trabalho, especialmente entre os grupos mais vulneráveis, como os jovens. A população empregada recuperou os níveis pré-pandemia, com um aumento acumulado de cerca de 22.400 indivíduos empregados entre 2019 e 2023, valor inferior aos indivíduos que lograram estar empregados após o término dos apoios (+30.000). Não obstante, franjas da população como os desempregados de longa duração, trabalhadores com contrato a termo ou populações com menores níveis de escolaridade tendem a enfrentar maior dificuldade de reingresso ou de manutenção dos seus postos de trabalho, o que mitiga o impacto das medidas nestes públicos.
- C52. Os apoios nas RA revelaram um contributo importante para a recuperação dos níveis de empregabilidade das regiões, com a população empregada na sequência dos apoios a representar cerca de 50% da variação acumulada da população empregada na Madeira e 30% a 40% nos Açores. As medidas específicas e com lógicas de intervenção distintas implementadas (e.g. formação, inserção socioprofissional de desempregados) ainda que não quantificáveis, terão igualmente contribuído para o impacto verificado nas regiões.

Eficiência

Os apoios ao emprego exibiram bons níveis de eficiência, com os custos por unidade de realização e resultado a fixarem-se abaixo do programado (-3% e -30%, respetivamente, no ATIVAR), o que se deve à conjugação de uma procura e, sobretudo, **uma taxa de empregabilidade (+22 p.p.) acima do programado**. À semelhança do verificado na LF1, níveis de eficiência mais elevados seriam apenas possíveis com um redesenho da medida (e.g. diminuindo comparticipação pública ou valor das bolsas), tornando-a potencialmente menos atrativa, o que seria de esperar potencialmente penalizador no contexto de uma medida conhecida pelos stakeholders, relativamente recorrente e com histórico de estabilidade no seu desenho.

Valor Acrescentado Europeu

- C53. A eficácia e eficiência das intervenções foram potenciadas por uma coordenação a nível europeu que favoreceu uma orientação estratégica para os setores mais afetados e para os grupos mais vulneráveis, evitando respostas fragmentadas e uma recuperação mais equilibrada entre os Estados Membros. A gestão descentralizada dos recursos - envolvendo os programas do Portugal 2020 e AG e OI com larga experiência na operacionalização dos fundos -, a simplificação das candidaturas, a retroatividade das despesas e a flexibilização de afetação entre rúbricas potenciada pela concentração dos fundos REACT num único eixo, promoveram a adesão dos beneficiários e a eficiência operacional das intervenções em termos de lançamento dos avisos, análise de candidaturas e monitorização das intervenções.
- C54. Nas linhas de força relacionadas com a saúde, a educação e o emprego, os apoios incidiram em áreas em que a resposta aos efeitos da pandemia teria sido inevitável mesmo que sem os financiamentos do REACT, contudo teria implicado a redistribuição de verbas do Orçamento do Estado, com repercussões em cortes noutras áreas relevantes da atuação do Estado, bem como maior

endividamento e/ou recurso a aumento de impostos, com repercussões nas finanças públicas e na capacidade de recuperação dos efeitos da crise.

No caso da saúde, o apoio aprovado pelo REACT-EU representou cerca de 55% dos investimentos nacionais executados em 2021 e 2022 (72% na RAM), refletindo a importância e o contributo do REACT para a prossecução de investimentos na área da saúde.

Nos casos da recuperação das aprendizagens e do apoio à criação de emprego, destacam-se os efeitos amplificadores dos apoios, permitindo alargar o âmbito das ações e os públicos-alvo beneficiados e contribuindo para a redução das desigualdades.

Do presente exercício avaliativo resultou evidente que as respostas criadas com os recursos comunitários tenderam a perdurar nos contextos em que foram implementadas (escolas), permitindo capacitá-las para responder a desafios sociais (e.g. na área da saúde/ saúde mental e integração social), muitas vezes extravasando o estrito âmbito das atividades letivas.

- C55. Se o processo de auscultação resultou unânime relativamente à inevitabilidade das intervenções nas áreas da saúde, educação e emprego, predominantemente de intervenção pública, no caso das empresas o apoio não seria inevitável, ainda que pudesse ter, eventualmente, outras fontes de financiamento. Na ausência dos apoios do REACT à sobrevivência das empresas, teriam encerrado em 2022 e 2023 cerca de 5 000 empresas. Estess apoios às empresas revelam assim, em 2022 e 2023, um efeito de adicionalidade médio anual de 2,8 mil M€ de VN e 51,6 mil postos de trabalho (das empresas que encerrariam na ausência de apoio) e um efeito amplificador da atividade traduzido em 3 mil M€ de VN e de 36,6 mil empregos (média anual, por via da manutenção/aumento da capacidade produtiva das empresas que teriam sobrevivido).
- C56. O REACT apresenta na LF1 uma alavancagem média de 4,65€, significando que por cada euro de incentivo aprovado pelo REACT-EU foram gerados 3,65€ de VN em empresas que teriam encerrado atividade na ausência de apoio, em 2022.
- C57. No cômputo geral, o facto de estas medidas serem financiadas por fundos comunitários, que se subordinam às regras comunitárias vigentes e devem manter um alinhamento com as estratégias de resposta nacionais, constituiu um fator indutor da construção de uma resposta integrada e coerente aos desafios impostos pela crise sanitária e económica, que devia teve em linha de conta as medidas de âmbito nacional e europeu, permitindo uma resposta abrangente e complementar.

Recomendações

No contexto do presente exercício avaliativo, emerge desde logo a circunstância de o seu objeto corresponder em grande medida, a medidas tipicamente não enquadráveis nas finalidades dos FEEL, que têm um carácter extraordinário tendente à resposta emergencial necessária aos desafios existentes no momento em que foram desenhadas e lançadas.

Daqui resulta o facto de, para parte relevante das medidas não revestirem particular pertinência recomendações de política pública tendentes à melhoria da sua operacionalização ou dos resultados e impacto obtidos de medidas de política que, assim se espera, são não repetíveis, pelo menos no quadro dos financiamentos europeus.

Assim, o quadro de recomendações propostas além de menos extenso, foca-se sobretudo na identificação de potenciais melhorias no desenho e implementação de medidas de resposta a eventuais situações de crise futuras e no reforço da resiliência dos “ecossistemas” de política pública intervencionados para responderem a crises futuras. Enquanto as primeiras assumem um carácter contingente e dependente da ocorrência de novas situações de crise, as segundas são acionáveis desde já. Num terceiro grupo de recomendações identificam-se lições aprendidas no âmbito do REACT-EU potencialmente transportáveis quer para a operacionalização, quer para a gestão do ciclo de políticas públicas futuras.

Recomendações contingentes / de resposta a futuras situações de crise

R1.	Garantir respostas céleres / imediatas, adaptáveis, evolutivas e coerentes a desafios emergenciais enfrentados pelas empresas
Operacionalização	
<p>Atento na adequabilidade do REACT-EU, na sua eficácia e na uma elevada coerência interna e externa do policy-mix dirigido à mitigação dos efeitos da crise pandémica nas empresas e no carácter contingente desta recomendação, importa, para resposta a situações de crise futuras, transportar o que se revelou positivo (a maioria), mas também (pelo menos) ponderar ajustamentos nos aspetos que se revelaram menos positivos, como foi o caso dos efeitos de <i>deadweight</i> verificados.</p> <p>Assim, recomenda-se em situações análogas que possam vir a ocorrer no futuro, conceber pacotes de medidas de resposta aos desafios das empresas que englobem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Diferentes horizontes temporais</u>: introduzindo medidas sequenciais, desde as de curto prazo, de implementação célere / quase imediatas que proporcionem a liquidez necessária às empresas (empréstimos/linhas de crédito; adiantamento de pagamentos de fundos contratados; moratórias bancárias, créditos fiscais, etc.) às mais estruturantes e que fomentem trajetórias de recuperação mais aceleradas, replicando a lógica de resposta à COVID-19 que não se circunscreve ao REACT-EU, mas que foi das medidas CRII ao PRR. <p>Estas respostas, ainda que sequenciais, devem ser comunicadas de forma integrada, conferindo estabilidade e previsibilidade aos decisores das empresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Diferentes e adaptáveis formas de apoio</u>: combinando instrumentos de dívida com subvenções a fundo perdido para empresas / setores mais afetados, considerando sempre que possível, mecanismos de conversão de subvenções reembolsáveis com não reembolsáveis e majorações em função do desempenho que maximizem a eficiência na utilização dos recursos e alinhem os incentivos dos decisores das empresas. • <u>Cumulatividade e complementaridade</u>: deve ser garantida a cumulatividade dos apoios e a sua complementaridade (i.e. não sobreposição), através não só de medidas com diferentes formas de apoio, mas também cobrindo diferentes objetivos e âmbitos, que se reforcem mutuamente (e.g. apoio à tesouraria e apoio à manutenção e criação de postos de trabalho) • <u>Incentivos adequados</u>: ponderar desenhos das medidas que, não colocando em causa a disponibilidade dos apoios em tempo para permitir um alívio imediato às empresas em situações de grande fragilidade, incorporem incentivos à eficiência na alocação dos recursos, mitigando o risco de <i>deadweight</i>. Estas terão de ser criteriosamente definidas, mas admite-se a possibilidade de combinação de subvenções reembolsáveis/ não reembolsáveis mediante a evolução do negócio das empresas apoiadas, sendo a componente não reembolsável majorada caso a situação externa tenha perdurado no tempo além do momento do apoio, tornando-o vital à sobrevivência ou reduzida (ou mesmo eliminada) em casos de empresas/ setores cuja evolução externa lhes foi particularmente favorável no pós-apoio. 	
Destinatários	
<p>Ministério da Economia, Ministério das Finanças e Ministério com a tutela do Planeamento, Coesão e FEEL Autoridades de Gestão dos PO Financiadores Entidades Públicas com responsabilidades na implementação das medidas (BPF, AT, IEPF, ...)</p>	

Articulação com Conclusões [C5; OC6; C70; C9; C11; C16]

R2. Suportar a manutenção da capacidade operativa das empresas, facilitando a capacidade de as empresas manterem os seus planos de crescimento e aumento da sua competitividade a médio prazo

Operacionalização

Perante a dupla circunstância de que os FEEI não têm como finalidade suportar empresas em dificuldades financeiras e de que muitas das empresas apoiadas revelam ter beneficiado dos sistemas de incentivos do PT 2020, importa nestas situações assegurar a sua capacidade de prosseguir os seus investimentos e estratégias de médio e longo prazo, mitigando os riscos de sinistralidade dessas operações. Para tal importa:

- Garantir que a mobilização das medidas previstas na recomendação R1 preveem medidas de discriminação positiva para empresas com projetos aprovados no âmbito dos FEEI ou de outros mecanismos de incentivo públicos.
- Disseminar a oferta deste tipo de apoios junto dos beneficiários dos sistemas de incentivos, por forma a maximizar a adesão destes e, em última instância, sustentar a capacidade de concretização dos projetos e a boa execução dos programas de financiamento.

Destinatários

Autoridades de Gestão dos Programas Financiadores das medidas de resposta e dos SI às empresas

Articulação com Conclusões [C8]

R3. Garantir quadros de capacitação e / ou colaboração institucional ex-ante ou o acometimento das responsabilidades de desenho e implementação das medidas a entidades devidamente capacitadas

Operacionalização

Este tipo de apoios, mobilizando esforço financeiro extraordinário e requerendo elevado esforço aos organismos públicos com responsabilidade na execução das medidas requer ou o reforço de meios ou o estabelecimento de quadros institucionais de colaboração robustos que garantam a eficácia e eficiência de implementação. Para tal deve ser assegurado:

- O acometimento das responsabilidades pela execução das medidas financiadas a organismos com experiência na matéria (como foi disso exemplo, o APOIAR, operacionalizado pelas AG dos PO e OI - IPAMEI; TdP; IDE, IP-RAM; DRAIC), mitigando o esforço de adaptação aos procedimentos inerentes.
- Permitir o reforço, excecional e temporário, de meios afetos às entidades implementadoras (tomando como exemplo o contingente especial de recrutamento criado no âmbito do PRR).
- Estabelecer modelos de governação de implementação das medidas, grupos de trabalho, task-forces, etc. ex-ante ao desenvolvimento das medidas, promovendo a criação de equipas multidisciplinares devidamente capacitadas para a gestão de todo o ciclo de implementação das medidas (a título de exemplo, salienta-se a colaboração eficaz, mas em certa medida voluntária, da DGS, COMPETE 2020 e SPMS no âmbito do desenvolvimento de sistemas de informação, de tramitação dos procedimentos aquisitivos, entre outros, no âmbito do processo de vacinação).

Destinatários

Ministérios responsáveis em razão da matéria

Articulação com Conclusões [C20; C24]**Recomendações visando o reforço da resiliência face a situações de crise**

R4. Investir na qualificação e redução da segmentação do mercado de trabalho e inclusão por via do Emprego

Operacionalização

Tendo presente que os segmentos da população ativa mais vulneráveis (jovens, DLD, pessoas com menores níveis de qualificação e com contratos a termo) foram os que mais ficaram expostos ao desemprego na pandemia, e que mais dificuldades tiveram no reingresso ao mercado de trabalho, devem ser mantidos esforços no sentido de mitigar estas situações de vulnerabilidade, por via de:

- Reforço/ Manutenção dos sistemas de incentivos à contratação (i.e. conversão de contratos a termo por contratos sem termo, integração em regimes de tempo integral de trabalhadores em regimes de trabalho temporário).
- Reforço/ Manutenção das medidas de inserção de jovens no mercado de trabalho, com majorações atrativas/ prémios para entidades promotoras que ultrapassem metas de empregabilidade e/ ou que celebrem contratos sem termo.
- Reforço/ Manutenção dos incentivos ao aumento de qualificações dos adultos, seja através de medidas de reforço e ou requalificação da oferta (aumento das vagas/ cursos, em linha com as necessidades atuais e emergentes no mercado de trabalho; inclusão de novas unidades de competência; unidades de formação de curta duração ou percursos formativos), seja através de medidas de estímulo à procura (das empresas, dos indivíduos, como por exemplo o Acelerador Qualifica).

Destinatários

Autoridade de Gestão do PESSOAS 2030
Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social
Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP)
Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP)

Articulação com Conclusões [C50; C51]

R5. Manter a capacidade instalada (criada com o REACT) de combate ao insucesso escolar e à exclusão, alargando o âmbito dessas respostas aos AE/ENA

Operacionalização

Do benefício percebido pelos agentes do setor relativo às medidas de apoio à recuperação de aprendizagens e inclusão de grupos desfavorecidos, emergiu a pertinência de manter os AE/ENA dotados de meios humanos e competências técnicas para endereçar os desafios da população estudantil e suas famílias. Assim importa:

- Manter em funcionamento as respostas e capacidades criadas nos AE/ENA, nomeadamente no que diz respeito às EMAEI (Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva) e PDPSC, por forma a garantir a cobertura destas necessidades “permanentes” e que exigem “investimento” contínuo para surtirem os resultados desejados;
- Estabelecer mecanismos regulares de diagnóstico da incidência do insucesso escolar e fenómenos de exclusão nas escolas (ou vulnerabilidade a tal situação), permitindo robustecer o conhecimento sobre estes fenómenos e adequando permanentemente as respostas existentes e meios a elas afetos (e.g. relatórios regulares de diagnóstico e/ ou de balanço);
- Manter a abordagem multidisciplinar e holística ao percurso e contexto do aluno, por forma a considerar nestas respostas a natureza multidimensional dos fatores de insucesso escolar e exclusão.

Destinatários

Ministério da Educação, Ciência e Inovação
Agrupamentos de Escolas/ Escolas Não-Agrupadas
Direção Geral da Educação (DGE)

Articulação com Conclusões [C38; C39; C41; C43]

Recomendações decorrentes de lições aprendidas no âmbito do REACT-EU potencialmente transponíveis para programas/ políticas públicas futuras

R6. Simplificação de procedimentos

Operacionalização

Capitalizar o ímpeto “simplificador” e “acelerador” incutido no REACT-EU, transportando-o para o PT 2030 pode permitir ganhos de eficiência (e também de eficácia) para os SI às empresas noutros programas. A este respeito recomenda-se:

- Avaliar os procedimentos inerentes à tramitação das operações, ao longo do seu ciclo de vida, identificando *bottlenecks* e trâmites “mais pesados” em termos de carga burocrática e tempo despendido pelos candidatos e AG/OI;
- Identificar oportunidades de melhoria e otimização dos procedimentos, seja quando esteja em causa a recolha de informações necessárias à instrução do processo de candidatura (aplicando o princípio “only-once”, em

linha com o implementado em medidas simplex no passado, como seja a obtenção de informação de IES), seja para efeitos de análise de candidaturas e reporte de execução dos projetos;

- Explorar oportunidades de recurso a soluções digitais/ tecnológicas (i.e. maximizando o uso da AI para este efeito) para efeitos de otimização do processo de análise de candidaturas e de pedidos de pagamento ou de saldo final.

Destinatários

Autoridade de Gestão financiadoras dos SI dirigidos às empresas

Organismos intermédios

Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)

Articulação com Conclusões [C11]

R7.

Desenvolver um referencial de monitorização, com indicadores assentes numa abordagem de processo-resultado para quantificar e caracterizar os efeitos das intervenções

Operacionalização

Apesar do contributo positivo (consensual) para mitigar os efeitos da pandemia nas aprendizagens e promover a sua recuperação no pós-pandemia, o referencial e mecanismos existentes de monitorização das medidas de reforço das aprendizagens não permitem mensurar o contributo da medida para os objetivos preconizados, limitando a capacidade de avaliar objetivamente as medidas e produzir conhecimento acerca das mesmas que informe ajustamentos necessários à política pública, seja quanto à sua manutenção, extensão ou extinção, seja quanto ao seu desenho concetual.

Esta necessidade sai reforçada quando estas medidas têm vindo a ser prolongadas⁷⁶ ao longo do tempo, o que reclama a produção de informação/ evidências e a sua translação em conhecimento que suporte as opções políticas e programáticas destas medidas. Este conhecimento e os efeitos das medidas deve ser (não só, mas também) quantificado quanto aos seus efeitos nos beneficiários (distinguindo beneficiados de não beneficiados), o qual depende fortemente da qualidade e amplitude da informação disponível.

O sistema de monitorização a desenvolver deveria incluir para cada uma das medidas um conjunto de indicadores para acompanhar o percurso do aluno intervencionado no período subsequente à intervenção (estes referenciais poderiam ter um tronco comum assente em indicadores-chave e módulos adicionais em função da natureza/duração das medidas) e sobre os efeitos nas aprendizagens.

Assim, recomenda-se:

- Desenvolver um referencial de monitorização relativo à população intervencionada por este tipo de medidas, visando aferir os resultados efetivos da sua aplicação;
- Este referencial deve estar assente em procedimentos/ mecanismos regulares de recolha e sistematização informação de um conjunto (limitado) de indicadores-chave, adequadamente selecionados, que permitam a destriça entre:
 - Processo: devem ser identificadas ações implementadas, recursos mobilizados alunos que efetivamente foram beneficiados/ participaram
 - Resultados: sucesso escolar dos alunos intervencionados (diferencial face à média e, preferencialmente, a alunos não intervencionados), medidos por indicadores explicativos do seu aproveitamento e aprendizagens;
- Promover uma maior articulação entre as entidades detentoras da informação e os responsáveis pela gestão dos FEEI. Preferencialmente esta articulação deve ser protocolada e estabelecer claramente, pelo menos, o âmbito da colaboração, a forma e periodicidade da disponibilização de dados e as regras aplicáveis de proteção de dados transmitidos entre entidades da Administração Pública. A adoção de reuniões regulares entre estas entidades será também importante para acompanhar a execução dos protocolos.
- Dar continuidade à prática avaliativa que incide sobre estas medidas, complementando os exercícios já realizados para uma apreciação baseada em evidência acerca do contributo destas medidas para o sucesso escolar e inclusão. Esta "continuidade" deve consubstanciar um aprofundamento aos estudos já realizados e ancorada num leque de informação mais abrangente em linha com o recomendado acima, permitindo

⁷⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 80-B/2023, de 18 de julho, que aprova o Plano 23|24 Escola+; Resolução do Conselho de Ministros n.º 140/2024, que aprova o novo plano de recuperação de aprendizagem "Aprender Mais Agora", que prolonga a aplicabilidade das ações previstas no Plano 23|24 Escola+, já objeto do lançamento de medidas de apoio com recurso aos FEEI (Aviso PESSOAS-2024-1, de 26/11/2024)

não só mensurar essa contribuição como identificar fatores que expliquem maiores ou menores níveis de eficácia de diferentes medidas e para públicos-alvo com diferentes características.	
Destinatários	
EM-PNPSE (enquanto estrutura dedicada à gestão do Programa) - Em substituição: Direção-Geral da Educação	
Autoridades de Gestão dos PO envolvidos	
Entidades do Ministério da Educação com deveres de colaboração com a EM-PNSPE, conforme	
Articulação com	[C38; C40; C41; C44]
Conclusões	

6 Referências Bibliográficas e Eletrónicas

Referências e documentos metodológicos

Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. (2024). Evaluation de l'initiative REACT-EU en France - Synthese.

Almeida, L. S., & Ferreira, J. A. (2019). "Parental Involvement and Academic Achievement in Portugal: A Review." *Educational Studies*

Casas, P., Christou, T., García Rodríguez, A., Heidelk, T., Lazarou, N. J., Monfort, P., & Salotti, S. (2024). The updated RHOMOLO impact assessment of the 2014-2020 European cohesion policy (including REACT-EU).

Casas, P., Christou, T., García Rodríguez, A., Lazarou, N. J., & Salotti, S. (2025). The ex-post macroeconomic evaluation of the 2014-2020 European Social Fund, Youth Employment Initiative and REACT-EU labour market interventions.

Chen, H. T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Chen, H. T. (2005). *Practical Program Evaluation: Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão. (2010). *Conceber e encomendar avaliações de impacto contrafactuais, um guia prático para as Autoridades de Gestão do FSE*.

Comissão Europeia. (2010). *Estratégia Europa 2020*.

Comissão Europeia. (2020). Comunicação C/2020/7127. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 3401.

Comissão Europeia. *Teoria da Programação do REACT-EU*.

Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. (2021). *REACT-EU Evaluation in France*.

Conselho Nacional de Educação (CNEdu). (2021). *Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade*. Diário da Assembleia da República, Efeitos II Série-A, (131).

Conselho Nacional de Educação. (2021). *Educação em Tempo de Pandemia: problemas, respostas e desafios das escolas*

Conselho Nacional de Educação. (2021). *Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade*.

Cunha, V., & Ribeiro, A. (2018). "Desigualdades sociais e insucesso escolar em Portugal: uma análise a partir dos dados do PISA." *Revista Portuguesa de Educação*, 31(1), 25-44.

Department of Education. (2022). *REACT-EU Support for Schools in Ireland*.

Eichener, E., & Wawrzonkowski, A. (2024). *Evaluation der REACT-EU-Umsetzung. G.I.B.-Beiträge zur Arbeits- und Sozialpolitik, 2024/28. Berichte Monitoring und Evaluation*. Bottrop: G.I.B. mbH.

Centro de Investigação em Educação e Psicologia da Universidade de Évora (2023). *Estudos Observacionais: ações específicas do Plano 21|23 Escola+ com maior impacto na recuperação das aprendizagens*

European Commission. (2020). *REACT-EU: Response to COVID-19*.

European Commission. (2023). *Evaluation of the Cohesion Policy 2014-2020*.

European Court of Auditors. (2023). *Special report: Adapting cohesion policy rules to respond to COVID-19*.

European Court of Auditors. (2023). *SR COVID II - REACT-EU*.

European Institute of Public Administration. (2020). *Helping to spend it wisely*.

EY-Parthenon (2023). *Avaliação do Contributo do Portugal 2020 para a Digitalização da Educação*.

Governo de Portugal. (2014). Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente 2014-2020.

Governo de Portugal. (2014). Estratégias Regionais de Especialização Inteligente 2020.

Hidalgo, M. (2022). NextGenEU Funds in Spain: an analysis of tender implementation. EsadeEcPol Brief, #24.

IAVE. (2021). Estudo de Avaliação Diagnóstica das Aprendizagens

Indecon International Economic and Strategic Consultants. (2024). Evaluation of REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) Final Report.

KISS-GÁLFALVI, T., et al. (2024). Lessons learned from the implementation of crisis response tools at EU level - Part 1: Assessing implementation and implications. EPRS: European Parliamentary Research Service. Belgium.

Mackinnon, A., & Amott, N. (n.d.). Mapping change - Using a theory of change to guide planning and evaluation. GrantCraft series.

Margaux MI et al. (2024) Estimated number of lives directly saved by COVID-19 vaccination programmes in the WHO European Region from December 2020, to March, 2023: a retrospective surveillance study. The Lancet Respiratory Medicine, Volume 12, Issue 9, 714 - 727

Matos, M. G., & Ferreira, A. (2020). "Saúde mental e insucesso escolar: uma análise da relação entre o bem-estar psicológico e o desempenho académico." Revista de Psicologia da Educação, 34(1), 55-70

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023). Implementation of Next Generation EU in Spain.

Okun, A. M. (1962). "Potential GNP: Its Measurement and Significance", Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association, pp. 98-104.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). Realistic Evaluation. London: SAGE.

Pérez de las Heras, B. (2023). The Spanish recovery plan: assessing its contribution to the green transition in the European Union. Gestão e Análise de Políticas Públicas, 33, 6-23. <https://doi.org/10.24965/gapp.11207>

Plano de Recuperação e Resiliência.

Programa Nacional de Reformas.

Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020).

Programa Operacional da Madeira.

Programa Operacional dos Açores.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2021, de 7 de julho, que aprova o Plano 21|23 Escola+, plano integrado para a recuperação das aprendizagens

Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro. Diário da República, 1.ª série, n.º 227, pp. 10-11.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). Evaluation: A Systematic Approach (7th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Taplin, D. H., & Clark, H. (2012). Theory of Change Basics: a primer on theory of change.

Taplin, D. H., Clark, H., Collins, E., & Colby, D. C. (2013). Theory of Change, A Series of Papers to Support Development of Theories of Change Based on Practice in the Field.

Treasury Board of Canada Secretariat. (n.d.). Program Evaluation Methods: Measurement and attribution of Program Results.

Treasury Board of Canada Secretariat. (n.d.). Theory-based approaches to evaluation: concepts and practices.

Tribunal de Contas. (2024). RELATÓRIO N.º 1/2024-OAC-PG - Gestão da Crise Pandémica de COVID-19 - Síntese das ações de controlo e lições para o futuro

Weiss, C. H. (1997). Nothing as practical as a good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. In J. P. Connell, A. C. Kubisch, L. B. Schorr & C. H. Weiss (Eds.), *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts* (pp. 65-92). Washington, DC: Aspen Institute.

White, H. (2009). *Theory-based impact evaluation: principles and practice*

Regulamentos europeus referentes à programação do REACT-EU

Regulamento (UE) 2020/2221 de 23 de dezembro de 2020, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2020, Jornal Oficial da União Europeia;

Regulamento (UE) N.º 1303/2013 de 17 de dezembro de 2013, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2013, Jornal Oficial da União Europeia.

Avaliações realizadas anteriormente

EY-Parthenon, (2023), Avaliação Intercalar do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020), PT2020;

EY-Parthenon, (2023), Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a Digitalização da Educação

EY-Parthenon, (2022), Avaliação Intercalar do Programa Operacional Madeira 2020, PlanAPP.

7 Anexos

7.1 Enquadramento, Objeto e Objetos de avaliação

7.1.1 As políticas públicas enquadradoras

286. Com o intuito de impulsionar o crescimento económico e estimular a criação de emprego, a Estratégia Europa 2020 (EE2020) assume-se como um referencial de orientação para as políticas a nível europeu e nacional. Neste enquadramento, as metas europeias estabelecidas foram adaptadas ao contexto nacional e são, no âmbito do Semestre Europeu, objeto de avaliação anual, resultando em diretrizes e recomendações direcionadas para cada Estado-Membro.
287. O Acordo de Parceria estabelecido entre Portugal e a Comissão Europeia englobou os mecanismos de intervenção dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) – o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas (FEAMP) – para o período de 2014 a 2020. Foram, neste âmbito, estabelecidos os princípios orientadores da política de desenvolvimento económico, social e territorial a dinamizar em Portugal durante esse período.
288. O PT 2020 encontrava-se em pleno alinhamento com a Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente 2020 (RIS3 2020), que elencou as grandes apostas estratégicas inteligentes, materializadas em áreas demarcadas por uma elevada especialização científica, tecnológica e económica, nas quais Portugal e as suas regiões possuem ou poderão possuir futuramente vantagens comparativas e competitivas.
289. Também plenamente alinhadas com a EE2020, visando, igualmente, fomentar o crescimento e gerar emprego, a programação e implementação do PT2020 foram estruturadas em quatro domínios temáticos – (i) Competitividade e Internacionalização; (ii) Inclusão Social e Emprego; (iii) Capital Humano; e (iv) Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos – e dois domínios transversais – (a) Reforma da Administração Pública e (b) Territorialização das intervenções. O Programa Operacional Competitividade e Internacionalização foi desenvolvido com o intuito de responder à prioridade temática “Competitividade e Internacionalização”, concebida para ser implementada conjuntamente e de forma coerente ao nível deste PO Temático e dos PO Regionais.
290. As raízes da estratégia subjacente a este domínio temático remetem ao compromisso político estabelecido em novembro de 2013 na “Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e Emprego 2014-2020 (EFICE)”, que almejava o alcance de um crescimento sustentável da economia portuguesa de, sensivelmente, 1,5% em 2015, com a missão de superar amplamente este valor em 2020. Neste enquadramento, elevar de forma significativa a sua competitividade, capitalizando e valorizando as suas competências e os seus recursos, com o objetivo de gerar emprego e retomar a dinâmica de convergência com a média e com as economias mais avançadas da União Europeia (UE) tornou-se o principal desafio de Portugal nesta temática.
291. Numa ótica de otimização da contribuição do COMPETE 2020 para as prioridades da EE2020, especialmente a prioridade de “Crescimento Inteligente” e para o desenvolvimento de uma economia assente no conhecimento e na inovação, evidenciou-se uma proximidade significativa entre os eixos do PO e os objetivos estipulados na RIS3. Procurou-se garantir que as intervenções no tecido empresarial, assim como o fomento de uma dinâmica e eficiência acrescidas no sistema de investigação e inovação (I&I), incluíam as prioridades nacionais e regionais estabelecidas nesta estratégia, contribuindo de forma coesa e integrada para as metas nacionais e comunitárias em matéria de I&I (crescimento inteligente, inclusivo e sustentável).
292. Relativamente à distinção entre os fundos, importa salientar que o FEDER visa o desenvolvimento económico das regiões deprimidas e menos desenvolvidas da UE, com vista à convergência em termos de riqueza com a média europeia; por sua vez, o FSE foca-se na promoção de um emprego sustentável e de uma acrescida coesão social na EU; o FC, por outro lado, destina-se a investimentos no setor ambiental e nas infraestruturas de transporte nas

- regiões com um rendimento per capita inferior a 90% da média dos 27 Estados-Membros da União Europeia.
293. Em Portugal, o surgimento da COVID-19 e os esforços, de carácter excecional, desenvolvidos para limitar a sua disseminação resultaram, em 2020, numa drástica quebra no crescimento económico e no emprego, bem como na intensificação das fragilidades sociais. Particularmente, foram comprometidas as cadeias de abastecimento e produção, tendo este ano sido também caracterizado pelo encerramento de serviços, em virtude da ausência generalizada de trabalhadores e por uma diminuição acentuada na procura por parte dos consumidores. Esta diminuição traduziu-se numa séria degradação da situação financeira das empresas, que se debateram com dificuldades de liquidez e com o aumento do risco de insolvência.
294. A pandemia tornou a implementação do COMPETE 2020 consideravelmente mais desafiadora, sendo que, inicialmente, a COVID-19 exigiu um esforço adicional para que fosse possível atingir os objetivos associados ao domínio "Competitividade e Internacionalização". Em setembro de 2020, como resposta à crise pandémica e aos seus impactos severos na economia, propôs-se uma reprogramação do COMPETE 2020 que permitiu:
- ▶ Aplicar uma taxa de cofinanciamento de 100% às despesas declaradas entre 1/7/2020 e 30/6/2021;
 - ▶ Transferir 39 M€ de FSE do Eixo 5 para o fundo FEDER nos Eixos 1, 2 e 4;
 - ▶ Transferir 31 M€ de FC para o FSE deste PO para o PO Capital Humano.
295. Posteriormente, em dezembro de 2020, foram introduzidas modificações à reprogramação de anterior, com a adição de novas elegibilidades e apoio ao fundo de maneo em setores afetados pela crise pandémica (concretamente a empresas que sofreram uma redução significativa nas receitas) no âmbito da PI 3.3 - "Concessão de apoio à criação e ao alargamento de capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços".
296. No mesmo sentido, também foram realizadas alterações semelhantes nos Programas Açores 202077 e no Madeira14-2078, em setembro de 2020, antes da integração do financiamento REACT-EU. No caso dos Açores, priorizou-se as áreas de intervenção relativas "a medidas específicas para as empresas regionais, no processo de adaptação às exigências de saúde pública e ao novo ambiente socioeconómico", "à promoção da sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoio a mobilidade dos trabalhadores" e à "inclusão social e combate à pobreza e discriminação. Na Madeira, também se priorizaram medidas de "apoio a projetos de adaptação da atividade das PME ao Contexto da pandemia do Covid19" e de "adaptação à mudança dos trabalhadores, das empresas e dos empresários.
297. Por sua vez, a nível europeu, os impactos da crise pandémica manifestaram-se de forma heterogénea nos diferentes Estados-Membros da UE: as economias mais dependentes dos setores mais prejudicados pelas restrições de mobilidade, nomeadamente o turismo, e com maior carência de recursos para implementar medidas de recuperação foram as mais impactadas. Importa salientar que a heterogeneidade referida desencadeou o risco de agravamento das disparidades e da coesão económica, social e territorial, especialmente nas Regiões Ultraperiféricas, devido às suas particularidades.
298. Neste enquadramento, tendo em conta que o carácter excecional da situação pandémica a posicionava fora do alcance dos Estados-Membros, foi implementado, pela União Europeia, um conjunto de medidas coesas e extensivas para garantir uma recuperação económica sustentável e resiliente, a geração de emprego qualificado, assim como o suporte à inclusão social e às prioridades ecológicas e digitais.

⁷⁷ Decisão C(2020) 6254 de 09/09 e C(2022) 6637 de 13/9

⁷⁸ Decisão C(2020) 6428 de 17/09

Quadro A1. Síntese - Linhas de Força REACT, TI, beneficiários e descrição dos apoios

Linha de Força	Tipologia de Intervenção	Região	Beneficiários	Descrição
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial - <i>TdP</i>	Apoiar	Portugal	PME	Apoios de natureza não reembolsável à tesouraria de PME impactados pela pandemia para assegurar a viabilidade das empresas e a continuidade da sua atividade económica
	Garantir Cultura	Continente	PME com CAE ligadas às atividades culturais e artísticas	Apoios de natureza não reembolsável destinados à criação e a programação culturais em formato físico ou digital
2 - Reforço das respostas sociais - Saúde - <i>TdP</i>	REACT_EU - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	Açores	Secretaria Regional da Saúde e Desporto, Direção Regional da Saúde, Direção Regional da Solidariedade Social	Aquisição de bens e serviços, equipamentos e suportes tecnológicos na saúde; financiamento REACT-EU das vacinas; retoma da atividade assistencial com vista; Obras do edificado das IPSS e despesas associadas ao combate à Pandemia
	REACT_EU - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	Madeira	Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas; SESARAM, EPERAM	Desenvolvimento de ações que visem reforçar o sistema de saúde regional: aumento a capacidade de resposta ao surto do COVID-19, de acréscimo de qualidade e garantia da prestação de cuidados de saúde acessíveis e equitativos
	REACT-EU – Testes à Covid-19		Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM	Reforço dos sistemas de rastreio e diagnóstico da COVID-19 (testes)
	REACT-EU - Resiliência do sistema de saúde	Continente	DGS; Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS)	Aquisição, acondicionamento e administração das vacinas contra a COVID-19 e medicamentos antivirais para tratamento da doença COVID-19
2 - Reforço das respostas sociais - Educação - <i>TdP</i>	Apoio à consolidação de aprendizagens		DGEstE; Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.	Diminuição das assimetrias na educação, com vista à recuperação e consolidação das aprendizagens; aquisição de serviços de realização de testes rápidos em estabelecimentos de educação
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego - <i>TdP</i>	REACT EU – Inclusão ativa de grupos vulneráveis	Açores	Fundo Regional do Emprego	Mitigar os impactos negativos da pandemia na deterioração do emprego e no agravamento das vulnerabilidades sociais
	REACT EU – Medidas de apoio à manutenção de emprego			Manutenção dos postos de trabalho em risco, e garantir a estabilidade laboral e social
	REACT_EU– Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral			Intervir rapidamente ao nível do ingresso dos jovens no mercado de trabalho
	Integração dos adultos no mercado laboral	Madeira	Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	Apoio às entidades empregadoras no sentido de contratarem desempregados inscritos no IEM
	Integração dos jovens no mercado laboral			Proporcionar aos jovens qualificados um complemento prático à sua formação académica e promover a sua inserção na vida ativa através da realização de Estágios Profissionais

Linha de Força	Tipologia de Intervenção	Região	Beneficiários	Descrição
	REACT_EU - Criação de emprego por conta própria e apoio à criação de empresas			Promoção do empreendedorismo através do desenvolvimento de competências na área de gestão e outras iniciativas, incentivando a criação do próprio emprego
	REACT_EU – Formação de Ativos			Responder a necessidades de qualificação dos ativos empregados, em contextos de mudança organizacional e processos de reestruturação, com vista a aumentar as competências e os níveis de qualificação dos mesmos, contribuindo para a manutenção do seu nível de emprego
	REACT_EU - Inclusão ativa de grupos vulneráveis		Pessoas coletivas de direito público da administração regional e local da Região Autónoma da Madeira; Pessoas coletivas de direito privado, com ou sem fins lucrativos; Entidades formadoras certificadas; IPSS; Uniões, Federações e Confederações de Instituições Particulares de Solidariedade Social	Integração de desempregados concedendo-lhes assim uma maior hipótese de reintegração social e laboral; Reforçar as equipas das instituições públicas e privadas sem fins lucrativos e do setor solidário com atividade nas áreas social e da saúde, através da colocação temporária de desempregados
	REACT_EU - Testes Covid - comunidade educativa		Instituto de Administração da Saúde	Testagem massiva da comunidade educativa, assegurando condições de segurança para a reabertura das escolas, através da realização de testes rápidos de antigénio
	ATIVAR.PT Estágios	Continente	IEFP	Programas de estágio, tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados

Fonte: EY-Parthenon com base nos Avisos lançados no âmbito do REACT-EU

Quadro A2. Questões e Subquestões de avaliação

Critério de avaliação	Questão de avaliação	Subquestões de avaliação
Relevância	QA1. Em que medida os instrumentos criados para promover a recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais, foram ao encontro das necessidades diagnosticadas e dão resposta às necessidades dos beneficiários e grupos-alvo a que são dirigidos? (linhas de força 1 a 3)	<ul style="list-style-type: none"> - QA1.1. As necessidades e desafios a que o REACT-EU procura dar resposta estão corretamente diagnosticadas? - QA1.2. O REACT-EU é consistente face ao diagnóstico das necessidade e desafios a que visa dar resposta? - QA1.3. O REACT-EU está suficientemente alinhado com os objetivos estratégicos definidos a nível regional, nacional e europeu?
Coerência interna e externa	QA2. Como é que os instrumentos de apoio no âmbito dos REACT-EU se articulam e complementam entre si e asseguram a coerência externa com as prioridades definidas no contexto da resposta à pandemia da COVID-19, designadamente as estabelecidas ao nível da União Europeia? (linhas de força 1 a 3)	<ul style="list-style-type: none"> - QA2.1. Os objetivos de política, os objetivos específicos e o tipo de ações previstas no REACTEU constituem um conjunto coerente: <ul style="list-style-type: none"> i) Entre si? ii) Face a outros instrumentos de política pública de âmbito comunitário, nacional ou regional?
Eficácia	QA3. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACTEU, sob a forma de incentivos ao investimento ou de capital de exploração, para assegurar a sobrevivência e manutenção da atividade das empresas, em particular nos setores mais afetados pela pandemia de COVID-19 e que necessitaram de uma rápida revitalização, como o turismo e a cultura? (linha de força 1)	<ul style="list-style-type: none"> - QA3.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 1) foram ou têm condições para ser atingidas? - QA3.2 e QA3.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 1) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados? - QA3.3 Verificam-se efeitos não esperados? - QA3.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?
	QA4. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACTEU para promover a resiliência do sistema de saúde, particularmente ao nível dos investimentos realizados em produtos e serviços como as vacinas e os medicamentos específicos contra a COVID-19? (linha de força 2)	<ul style="list-style-type: none"> - QA4.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram atingidas? - QA4.2 e QA4.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2)? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados? - QA4.3 Verificam-se efeitos não esperados?
	QA5. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACTEU, no âmbito da testagem à COVID-19, para revitalizar o setor do turismo, particularmente nas RA dos Açores e da Madeira? (linha de força 2)	<ul style="list-style-type: none"> - QA5.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram ou têm condições para ser atingidas? - QA5.2 e QA5.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados? - QA5.3 Verificam-se efeitos não esperados? - QA5.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?
	QA6. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACTEU, no âmbito da testagem à COVID-19 nos estabelecimentos de educação, concretamente dos profissionais da comunidade educativa e dos alunos do ensino secundário, para	<ul style="list-style-type: none"> - QA6.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram ou têm condições para ser atingidas? - QA6.2 e QA6.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu

Critério de avaliação	Questão de avaliação	Subquestões de avaliação
	estabilização e retoma das atividades escolares? (linha de força 2)	<p>cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados?</p> <ul style="list-style-type: none"> - QA6.3 Verificam-se efeitos não esperados? - QA6.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação
	QA7. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACTEU, através do reforço do crédito horário das escolas e do apoio tutorial específico, para promoção das atividades e do sucesso escolar, particularmente ao nível do acompanhamento mais individualizado dos alunos com maiores dificuldades, incluindo alunos com necessidades educativas específicas? (linha de força 2)	<ul style="list-style-type: none"> - QA7.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram ou têm condições para ser atingidas? - QA7.2e QA7.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados? - QA7.3 Verificam-se efeitos não esperados? - QA7.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?
	QA8. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACTEU para a promoção da criação de emprego e para o estímulo à reconversão profissional de desempregados, apoios à contratação e prémios à manutenção do posto de trabalho e à inserção de jovens no 16 mercado de trabalho, tendo em vista a sua transição para a vida ativa? (linha de força 3)	<ul style="list-style-type: none"> - QA8.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 3) foram ou têm condições para ser atingidas? - QA8.2 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento este Objetivo Específico (linha de força 3) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? - QA8.3 Verificam-se efeitos não esperados? - QA8.4 Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados? - QA8.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?
	QA9. As especificidades dos territórios abrangidos e dos grupos-alvo revelaram-se igualmente atendidas pelos instrumentos de apoio ou explicam níveis de sucesso diferenciados?	<ul style="list-style-type: none"> - QA9.1 Os recursos do REACTEU foram programados tendo em conta a especificidade dos territórios abrangidos e dos grupos-alvo visados? - QA9.2 São identificados níveis de sucesso diferenciados? Que fatores o permitem explicar?
Eficiência	QA10. A afetação de recursos entre os diferentes instrumentos revelou-se adequada e suficiente para a prossecução dos objetivos e resultados pretendidos com as intervenções da política pública? Poder-se-iam ter alcançado mais resultados com os mesmos recursos?	
Impacto	QA11. Qual o impacto da implementação dos instrumentos mobilizados na promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais (linhas de força 1 a 3).	
Valor Acrescentado Europeu	QA12. Qual o valor acrescentado europeu das intervenções, face ao que seria alcançado ao nível a ação individual do Estado Membro? Que fatores indutores de valor acrescentado europeu estão presentes nas intervenções apoiadas pelo REACT-EU e qual na natureza desse valor acrescentado (efeitos de volume, de âmbito e/ou de processo)?	<ul style="list-style-type: none"> - QA12.1 Em que medida a eficácia, a eficiência e o impacto das intervenções apoiadas pelo REACT-EU são potenciadas pelo facto de serem financiadas por Fundos Europeus? - QA12.2 Quais os principais fatores, quer de natureza económica quer de natureza política e de governança, indutores desse valor acrescentado? - QA12.3 Quais as áreas de intervenção do REACT-EU onde o valor acrescentado europeu é mais expressivo?

Fonte: Caderno de encargos do estudo de avaliação

7.1.2 Ponto de Situação

Quadro A3. Avisos de Apresentação de Candidaturas de Concurso, por ano, Linha de Força e Medida, a 31/12/2023

Linha de Força/Medida	2020	2021	2022	2023	Total
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	1	9	2	0	12
Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	1	3	0	0	4
Açores - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	0	5	2	0	7
Madeira - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	0	1	0	0	1
2 - Reforço das respostas sociais	0	4	5	6	15
Reforço da Educação	0	2	0	1	3
PO CI - Capacidade de vacinação e medicamentos	0	1	0	0	1
Açores - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	0	1	2	2	5
Madeira - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	0	0	3	3	6
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego	0	9	12	6	29
Açores - Medidas de manutenção e qualificação do emprego	0	0	2	5	7
PO CI - Medidas de ativação	0	1	0	0	1
Madeira - Medidas do mercado de trabalho	0	8	10	1	19
Total	1	22	19	12	54

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Quadro A4. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura, por Linha de Força e Medida, a 31/12/2023

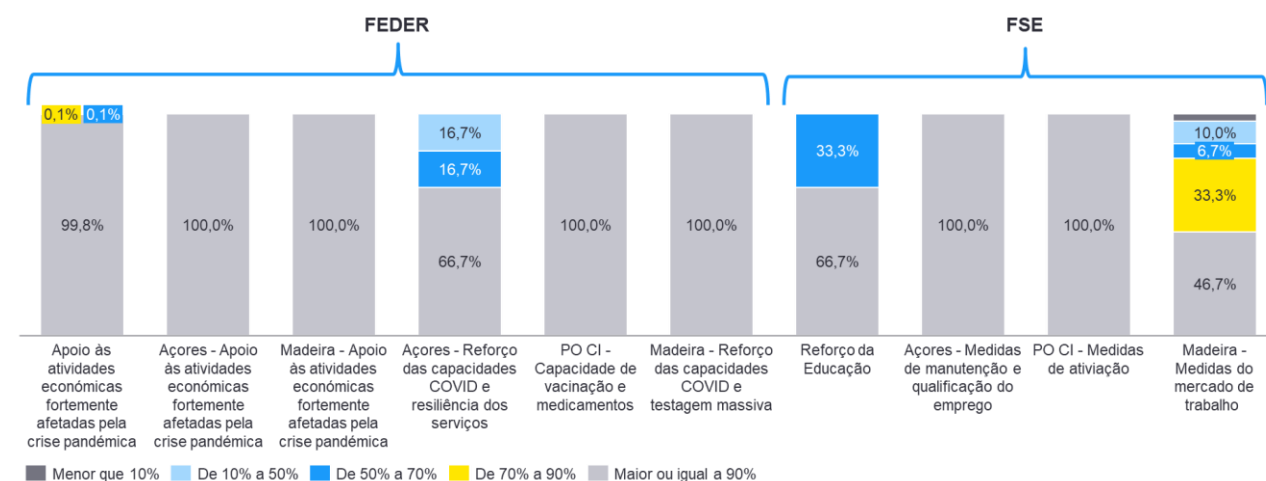
Linha de Força/Medida	Índice de Procura (Investimento Candidatado/ Dotação Fundo AAC)					
	Nº de avisos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 75%	De 75% a 100%	Maior ou igual a 100%
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	12	0%	0%	0%	0%	100%
Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	4	0%	0%	0%	100%	100%
Açores - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	7	0%	0%	0%	0%	100%
Madeira - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	1	0%	0%	0%	0%	100%
2 - Reforço das respostas sociais	15	7%	0%	7%	27%	60%
Reforço da Educação	3	0%	0%	0%	0%	100%
PO CI - Capacidade de vacinação e medicamentos	1	0%	0%	0%	0%	100%
Açores - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	5	0%	0%	20%	40%	40%
Madeira - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	6	17%	0%	0%	33%	50%
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego	26	0%	8%	4%	77%	12%
Açores - Medidas de manutenção e qualificação do emprego	7	0%	14%	0%	86%	0%
PO CI - Medidas de ativação	1	0%	0%	0%	0%	100%
Madeira - Medidas do mercado de trabalho	18	0%	6%	6%	78%	11%
Total	53	2%	4%	4%	45%	45%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

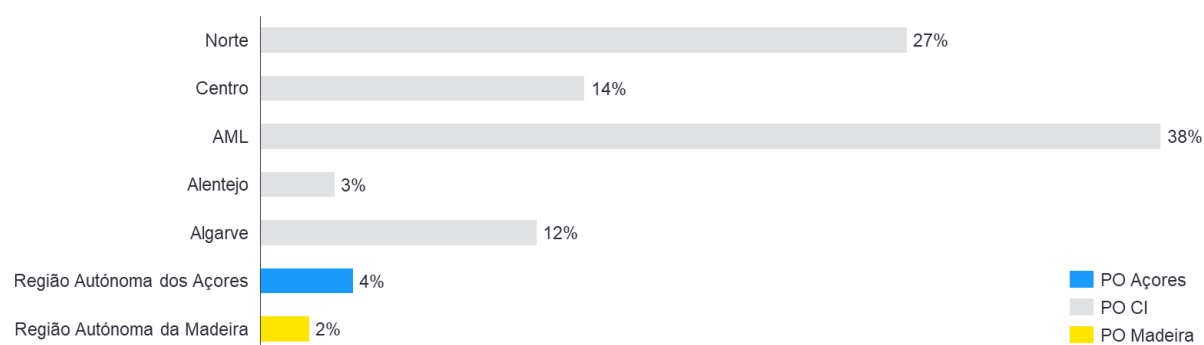
Quadro A5. Distribuição dos AAC por intervalos de índice de procura qualificada, por Linha de Força e Medida, a 31/12/2023

Linha de Força/Medida	Índice de Procura Qualificada (Incentivo Aprovado/ Dotação Fundo AAC)					
	Nº de avisos	Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 75%	De 75% a 100%	Maior ou igual a 100%
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	12	0%	25%	8%	50%	17%
Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	4	0%	25%	0%	75%	0%
Açores - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	7	0%	29%	14%	43%	14%
Madeira - Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica	1	0%	0%	0%	0%	100%
2 - Reforço das respostas sociais	15	20%	0%	7%	20%	53%
Reforço da Educação	3	0%	0%	0%	0%	100%
PO CI - Capacidade de vacinação e medicamentos	1	0%	0%	0%	0%	100%
Açores - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	5	20%	0%	20%	20%	40%
Madeira - Reforço das capacidades COVID e resiliência dos serviços	6	33%	0%	0%	33%	33%
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego	26	14%	5%	5%	64%	14%
Açores - Medidas de manutenção e qualificação do emprego	7	0%	14%	0%	86%	0%
PO CI - Medidas de ativação	1	0%	0%	0%	0%	100%
Madeira - Medidas do mercado de trabalho	19	16%	5%	5%	63%	11%
Total	43	9%	9%	6%	51%	25%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Figura A1. Níveis de realização dos projetos aprovados, por Fundo e por Medida, a 31/12/2023

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Figura A2. Fundo aprovado por NUTS II e por PO para a Linha de Força 1, a 31/12/2023

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Quadro A6. Intervalos de realização, por Linha de Força e Tipologia de Intervenção, a 31/12/2023

Tipologia de Intervenção	Nº de Projetos	Taxa de Realização				
		Menor que 10%	De 10% a 50%	De 50% a 70%	De 70% a 90%	Maior ou igual a 90%
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	89 085	0,05%	0,02%	0,06%	0,10%	99,77%
E2 - APOIAR	88 539	0,04%	-	0,02%	0,02%	99,91%
G7 - Garantir Cultura	546	2,75%	3,11%	5,49%	12,45%	76,19%
2 - Reforço das respostas sociais	15	-	6,67%	13,33%	-	80,00%
E3 - REACT_EU - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	9	-	11,11%	11,11%	-	77,78%
G8 - REACT-EU - Resiliência do sistema de saúde	2	-	-	0,00%	-	100%
H4 - Apoio à consolidação de aprendizagens	3	-	-	33,33%	-	66,67%
J3 - REACT-EU - Testes à Covid-19	1	-	-	-	-	100%
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego	40	2,86%	7,5%	5,00%	25,00%	60,00%
H3 - ATIVAR.PT Estágios	3	-	-	-	-	100%
H5 - REACT_EU - Integração de jovens e/ou adultos no mercado laboral	2	-	-	-	-	100%
E6 - Integração dos adultos no mercado laboral	5	-	-	20,00%	40,00%	40,00%
E7 - Integração dos jovens no mercado laboral	3	-	-	-	-	100%
E8 - REACT_EU - Criação de emprego por conta própria e apoio à criação de empresas	2	-	-	-	50,00%	50,00%
E9 - REACT_EU - Formação de Ativos	8	12,50%	12,50%	-	37,50%	37,50%
G3 - REACT_EU - Inclusão ativa de grupos vulneráveis	11	-	18,18%	9,09%	36,36%	36,36%
J8 - REACT_EU - Testes Covid - comunidade educativa	1	-	-	-	-	100%
H6 - REACT EU - Medidas de apoio à manutenção de emprego	4					100%
H7 - REACT EU - Inclusão ativa de grupos vulneráveis	1					100%
Total	89 140	0,05%	0,03%	0,06%	0,11%	99,75%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020

Nota: No caso do PO CI e do Açores 2020, o número de projetos aprovados apurados não corresponde aos valores indicados no CE - será objeto de esclarecimento no processo de auscultação.

Quadro A7. Nº de projetos aprovados, investimento elegível, fundo aprovado, seletividade e rescisão por Linha de Força e Tipologia de Intervenção, a 31/12/2023

Tipologia de Intervenção	Nº Projetos	Investimento Elegível (€, milhões)	Incentivo Aprovado		Taxa de Aprovação Bruta	Taxa de Rescisão /Anulação
			€, milhões	%		
1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	89 085	1 189	1 177	59%	98%	2%
E2 - APOIAR	88 539	1 151	1 151	58,26%	98%	2%
G7 - Garantir Cultura	546	37	26	1,32%	87%	13%
2 - Reforço das respostas sociais	15	526	522	26,43%	100%	0%
E3 - REACT_EU - Infraestruturas e equipamentos sociais e de saúde	9	57	57	2,88%	100%	0%
G8 - REACT-EU - Resiliência do sistema de saúde	2	250	250	12,65%	100%	0%
H4 - Apoio à consolidação de aprendizagens	3	197	197	9,96%	100%	0%
J3 - REACT-EU - Testes à Covid-19	1	23	18	0,93%	100%	0%
3 - Apoio à manutenção e criação de emprego	40	298	298	14,92%	98%	0%
H3 - ATIVAR.PT Estágios	3	237	237	11,98%	100%	0%
H5 - REACT_EU - Integração de jovens e/ou adultos no mercado labora	2	7	7	0,36%	100%	0%
E6 - Integração dos adultos no mercado laboral	5	13	13	0,65%	100%	17%
E7 - Integração dos jovens no mercado laboral	3	3	3	0,15%	100%	0%
E8 - REACT_EU - Criação de emprego por conta própria e apoio à criação de empresas	2	1	1	0,07%	100%	33%
E9 - REACT_EU - Formação de Ativos	8	1	1	0,05%	90%	11%
G3 - REACT_EU - Inclusão ativa de grupos vulneráveis	11	12	12	0,59%	100%	8%
J8 - REACT_EU - Testes Covid - comunidade educativa	1	3	3	0,14%	100%	0%
H6 - REACT EU - Medidas de apoio à manutenção de emprego	4	5	5	0,26%	100%	0%
H7 - REACT EU - Inclusão ativa de grupos vulneráveis	1	16	16	0,82%	100%	0%
Total	89 140	2 013	1 997	100%	98%	2%

Fonte: EY-Parthenon com base no SI do COMPETE 2020

Nota: A percentagem de incentivo aprovado (% Incentivo aprovado) é calculada com base no peso fundo aprovado em cada LF/Medida no total do incentivo aprovado das operações analisadas na avaliação. Taxa de aprovação bruta = N° de candidaturas selecionadas/ N° de candidaturas com análise concluída, o cálculo deste indicador inclui as candidaturas que foram aprovadas no momento da decisão, independentemente de terem sido posteriormente anulados ou rescindidos os respetivos projetos. Taxa de Rescisão/ Anulação = $(N^{\circ}$ candidaturas anuladas + N° candidaturas rescindidas ou revogadas) / N° candidaturas selecionadas.

7.1.3 Revisão de Literatura

O REACT-EU

299. A iniciativa REACT-EU foi lançada pela União Europeia em dezembro de 2020, com o objetivo de apoiar a recuperação económica e social das regiões mais afetadas pela crise da COVID-19. Com uma dotação de 50,06 mil M€, esta iniciativa visa reforçar a política de coesão europeia no período de 2014-2020, promovendo a resiliência económica e social dos Estados-Membros e das suas regiões. Através de fundos provenientes do Next Generation EU, a REACT-EU busca mitigar os impactos da pandemia, impulsionar a recuperação económica e apoiar a transição para uma economia mais verde e digital.
300. A implementação dos fundos REACT-EU ocorre em várias áreas prioritárias, tais como a saúde, a educação, a digitalização e a mobilidade sustentável, com um foco especial nas pequenas e médias empresas (PME) e nas regiões mais vulneráveis. O financiamento é distribuído pelos Estados-Membros e regiões de acordo com as suas necessidades e prioridades específicas,

- sendo gerido por meio dos programas de coesão da União Europeia, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAD). A avaliação da REACT-EU tem sido positiva em várias regiões, destacando a sua eficácia em apoiar a recuperação económica e social.
301. Em França, por exemplo, a REACT-EU alocou 3,9 mil M€, o que representou 8% do total dos fundos. O impacto da iniciativa foi particularmente visível na implementação de infraestruturas e equipamentos de saúde, além de investimentos na digitalização e na mobilidade sustentável. A avaliação da REACT-EU em França revelou que a iniciativa foi essencial para a manutenção e criação de empregos, especialmente nas regiões mais periféricas e ultraperiféricas, embora o impacto direto na criação de empregos tenha sido difícil de quantificar. A avaliação também destacou a importância de melhorar os processos administrativos, simplificando a gestão dos fundos e facilitando o acesso aos mesmos para as PME e as regiões menos favorecidas (European Commission, 2024).
 302. Na Irlanda, os fundos REACT-EU foram usados principalmente para apoiar a reabertura segura das escolas, após os encerramentos impostos pela pandemia. A alocação de 88,3 M€ em 2021 e 53,3 M€ em 2022 permitiu a aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI), a intensificação da limpeza e a contratação de pessoal adicional para garantir a segurança sanitária nas escolas. A avaliação desta ação revelou que os recursos foram eficazes para alcançar os objetivos de reabertura e segurança, com um alto grau de satisfação por parte das escolas. Em particular, as escolas em áreas desfavorecidas, como as escolas DEIS, destacaram a importância do apoio financeiro, dada a vulnerabilidade dos alunos e das suas comunidades. Contudo, foi sublinhada a necessidade de maior investimento em equidade digital, para garantir que todos os alunos e professores tenham acesso a tecnologias adequadas (Irish Government, 2023).
 303. Em Espanha, a implementação dos fundos REACT-EU está integrada no Plano de Recuperação, Transformação e Resiliência (PRTR), que visa promover a transição verde e digital. A análise da execução dos fundos em Espanha revelou que a implementação se concentrou em áreas como a construção de infraestruturas, representando 70% dos concursos financiados, com um destaque para os projetos no setor da engenharia civil. A execução dos fundos foi inicialmente dominada por grandes entidades estatais, como o Administrador de Infraestruturas Ferroviárias (ADIF), que liderou os concursos no valor de 2,5 mil M€. No entanto, a execução foi desigual em diferentes regiões, com algumas como Castela-La Mancha e Galiza apresentando maior atividade, enquanto outras como Catalunha e Melilla tiveram menor participação. O relatório também indicou que a alocação dos recursos para a transição verde, que representa 40% do total, está alinhada com os objetivos ambientais da União Europeia e reflete o compromisso de Espanha com uma recuperação sustentável (Ministerio de Sanidad, 2022).
 304. Apesar do impacto positivo em várias áreas, a implementação da REACT-EU enfrenta desafios significativos. A complexidade administrativa continua a ser um obstáculo, com processos burocráticos que dificultam o acesso aos fundos, especialmente para os beneficiários de menor dimensão. Além disso, os prazos apertados para a utilização dos recursos, com a data-limite para a elegibilidade das despesas fixada em 31 de dezembro de 2023, impuseram uma pressão adicional sobre os Estados-Membros. Outro desafio é a necessidade de garantir uma articulação eficaz entre os fundos REACT-EU e outras iniciativas europeias, como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (RRF), para evitar sobreposições e otimizar os recursos. Apesar desses desafios, a REACT-EU oferece oportunidades importantes para acelerar a transição digital e verde, apoiar a inclusão social e territorial e aumentar a resiliência dos sistemas de saúde, educação e proteção social (European Commission, 2024).
 305. O impacto macroeconómico da política de coesão, incluindo a REACT-EU, foi analisado através do modelo RHOMOLO, que revelou um impacto positivo no crescimento económico e na convergência regional. O estudo indicou que os investimentos da União Europeia nas regiões mais desfavorecidas têm um impacto significativo no aumento do PIB, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, onde se prevê um aumento de 3,4% no PIB até 2033. Isso reflete a eficácia da política de coesão na redução das disparidades regionais e no fortalecimento das economias locais (European Commission, 2023).

306. Em conclusão, a REACT-EU representa uma resposta crucial à crise da COVID-19, com um impacto significativo na recuperação económica e social da União Europeia. Embora os desafios administrativos e a necessidade de adaptação sejam evidentes, a iniciativa tem o potencial de impulsionar a transição para uma economia mais verde, digital e resiliente, além de contribuir para a coesão social e territorial. O sucesso da REACT-EU dependerá da capacidade de simplificar os processos, melhorar a articulação com outros instrumentos de financiamento e garantir que os fundos cheguem de forma eficaz às regiões e aos grupos mais vulneráveis.
307. A iniciativa REACT-EU, lançada pela União Europeia em dezembro de 2020, foi desenhada para mitigar os impactos socioeconómicos da pandemia de COVID-19 e apoiar a recuperação económica e social das regiões mais afetadas. Com uma dotação de 50,06 mil M€, esta iniciativa visa reforçar a política de coesão europeia no período de 2014-2020, promovendo a resiliência económica e social dos Estados-Membros e das suas regiões (European Commission, 2024). Através de fundos provenientes do Next Generation EU, a REACT-EU busca mitigar os impactos da pandemia, impulsionar a recuperação económica e apoiar a transição para uma economia mais verde e digital.
308. A flexibilidade, simplicidade e agilidade nos processos permitiram realocações significativas de fundos (cerca de 35 mil M€), com ênfase em áreas como transição energética, digitalização e competitividade empresarial (KISS-GÁLFALVI, T. et al., 2024). A Comissão Europeia prestou assistência oportuna aos Estados-Membros, embora o prazo regulamentar para aprovações tenha sido ligeiramente ultrapassado. A implementação dos fundos REACT-EU ocorre em várias áreas prioritárias, tais como a saúde, a educação, a digitalização e a mobilidade sustentável, com um foco especial nas pequenas e médias empresas (PME) e nas regiões mais vulneráveis.
309. Os resultados da implementação foram expressivos, especialmente em França, que recebeu 3,9 mil M€ (8% do total dos fundos), com 3.592 projetos programados. A avaliação da iniciativa REACT-EU em França revelou que a iniciativa foi essencial para a manutenção e criação de empregos, especialmente nas regiões periféricas e ultraperiféricas, embora a relação causal direta com o REACT-EU seja difícil de estabelecer (Teritéo e Aster Europe, 2024). 91% dos beneficiários consideraram o financiamento crucial para avançar com os projetos, e 46% afirmaram que as iniciativas não seriam viáveis sem o apoio europeu. No setor da saúde, observou-se a implementação de infraestruturas e equipamentos, enquanto no setor do emprego, registrou-se a manutenção de 15 postos de trabalho e a criação de 11 novos empregos por projeto.
310. Na Irlanda, os fundos REACT-EU foram usados principalmente para apoiar a reabertura segura das escolas após os encerramentos impostos pela pandemia. A alocação de 88,3 M€ em 2021 e 53,3 M€ em 2022 permitiu a aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI), reforço da limpeza, melhoria da ventilação e contratação de supervisão adicional (Irish Government, 2023). Cerca de 95% das escolas confirmaram que os recursos financeiros permitiram retomar as atividades presenciais, enquanto 77% das escolas especiais dependeram exclusivamente desse apoio. As escolas relataram que o apoio financeiro facilitou a implementação de medidas de controlo de infeção, garantindo segurança a pais, funcionários e alunos. As escolas em áreas desfavorecidas, como as escolas DEIS, destacaram a importância do apoio financeiro, mas sublinharam a necessidade de maior investimento em equidade digital para garantir que todos os alunos e professores tenham acesso a tecnologias adequadas.
311. Em Espanha, a implementação dos fundos REACT-EU está integrada no Plano de Recuperação, Transformação e Resiliência (PRTR), que visa promover a transição verde e digital (Ministerio de Sanidad, 2022). A execução concentrou-se em áreas como a construção de infraestruturas, representando 70% dos concursos financiados, com um destaque para projetos no setor da engenharia civil. A execução dos fundos foi inicialmente dominada por grandes entidades estatais, como o Administrador de Infraestruturas Ferroviárias (ADIF), que liderou concursos no valor de 2,5 mil M€. No entanto, a execução foi desigual em diferentes regiões, com Castela-La Mancha e Galiza apresentando maior atividade, enquanto Catalunha e Melilla tiveram menor participação.
312. O impacto macroeconómico da política de coesão, incluindo a REACT-EU, foi analisado através do modelo RHOMOLO, que revelou um impacto positivo no crescimento económico e na convergência regional. O estudo indicou que os investimentos da União Europeia nas regiões mais desfavorecidas têm um impacto significativo no aumento do PIB, especialmente nas

regiões menos desenvolvidas, onde se prevê um aumento de 3,4% no PIB até 2033 (European Commission, 2023).

313. A harmonização de indicadores de monitorização e a manutenção de flexibilidades em crises futuras surgem como recomendações centrais para otimizar futuros programas de coesão, incluindo o período pós-2027.

Metodologias implementadas

314. A metodologia da avaliação, em consonância com o Caderno de Encargos (CE), privilegia a aplicação do Método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT), um dos mais comumente utilizados na avaliação, pela sua capacidade de explicar como e porquê os efeitos foram produzidos e pela capacidade de ser aplicada sem recurso a mobilização de informação quantitativa relevante (é o caso das avaliações de operacionalização). O desenvolvimento da TdP integra a respetiva narrativa (explicação sintética, da cadeia causal da intervenção - a relação entre o diagnóstico que justifica a intervenção, as ações/ recursos mobilizados, as realizações, resultados intermédios esperados - e os principais pressupostos em que esta assenta, descrevendo “como” e “porquê” se espera que os resultados previstos na cadeia causal ocorram) e a representação esquemática da TdP (identificando-se os diferentes elementos e a ligação causal).
315. Ainda que exista uma multiplicidade de abordagens de ABT, o denominador comum é a ideia que uma política tem no seu centro, de forma explícita ou implícita, uma Teoria da Programação (TdP) que parte de uma reflexão sobre a lógica da intervenção (i.e., as relações entre as realizações e resultados das intervenções), o contexto económico, social institucional e os interesses e valores dos atores para explicar como determinadas ações conduzem a determinados resultados (Chen, 1990; Weiss, 1997). O quadro lógico da intervenção é uma narrativa plausível sobre a forma como as intervenções desencadeiam um conjunto de resultados, ou seja, como se espera que a política venha a funcionar.
316. Distinguem-se assim duas componentes na base das ABT:
- Uma primeira, de natureza concetual, onde se procura identificar o racional da teoria da mudança subjacente às intervenções de política;
 - uma segunda, de natureza empírica, onde se procura estabelecer uma relação de causalidade entre as intervenções e os resultados observados e identificar outros fatores que podem também ser responsáveis pelas mudanças observadas.
317. As abordagens de ABT preocupam-se não tanto com o conceito de “atribuição” (relação causa-efeito entre variáveis discretas) mas sim com a análise da “contribuição” das intervenções para os resultados através de mecanismos de causalidade: as situações, eventos, motivações e expectativas que influenciam as ações dos atores e implicam a produção dos resultados das intervenções. As políticas são influenciadas por elementos contextuais, pelo que a formulação da TdP identifica os pressupostos e riscos associados a cada mecanismo, ou seja, as tendências pesadas ou condições que se considera que irão acontecer e que influenciarão a concretização da cadeia de causalidade. A identificação do grau de influência das intervenções sobre estes fatores é um elemento central na análise de fatores críticos de sucesso e eventuais pontos de estrangulamento do quadro lógico.

Figura A3. Teoria da mudança subjacente à intervenção



Fonte: EY Parthenon.

318. A explicitação da TdP procura capitalizar as vantagens desta abordagem, nomeadamente no que se refere ao detalhe da lógica de intervenção e da cadeia de resultados esperados e ao suporte à construção da narrativa que permite posteriormente estabelecer nexos de causalidade entre as intervenções e os resultados observados. Os passos para a estruturação da TdP seguem uma lógica interativa e participada por vários stakeholders, com o objetivo de construir uma “narrativa” detalhada, reconhecida por todos como plausível e exequível e que pode ser testada usando um mix de dados quantitativos e qualitativos.:
319. Identificar os mecanismos, pressupostos e riscos da teoria. Os pressupostos são condições necessárias para que se verifique a sequência de resultados do quadro lógico. Essas condições podem ser intrínsecas aos instrumentos de política ou contextuais (e, portanto, fora do âmbito dos instrumentos, sendo que alguns elementos contextuais se encontram totalmente fora da intervenção dos atores responsáveis pela gestão dos instrumentos e outros serão passíveis de ser antecipados e, nesse quadro, mitigados através de ações destes atores). Adicionalmente são identificados riscos (normalmente fatores externos à intervenção que podem inibir o funcionamento dos mecanismos) e elementos de contexto (circunstâncias, de natureza económica, política ou social, que se situam fora do alcance da intervenção) que condicionam - inibindo ou promovendo - o alcance dos resultados esperados. A identificação destes elementos (mecanismos, riscos e elementos de contexto) para a teoria da mudança é efetuada com recurso a recolha documental (estudos e artigos científicos sobre a temática em questão, outras avaliações que incidam sobre o objeto da presente avaliação, documentos de programação), a entrevistas com stakeholders relevantes.
320. O quadro seguinte sistematiza e fundamenta as opções da equipa em termos de abordagem metodológica, transversais aos critérios de avaliação e às QA.

Quadro A8. Resumo dos fundamentos do método de Avaliação Baseada na Teoria (Chen, 1990; Chen, 2005; Pawson & Tilley, 1997; Weiss, 1997)

Objetivos	Validar a cadeia causal entre realizações e resultados e testar os pressupostos e mecanismos na base da programação, permitindo identificar eventuais constrangimentos (internos à gestão dos apoios e na sua relação com os <i>stakeholders</i> relevantes) que possam obstaculizar a sequência lógica da cadeia de resultados.
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • O método de ABT é um dos mais comumente utilizados na avaliação, pela sua capacidade de explicar como e porquê os efeitos foram produzidos. • A abordagem da TdP é um conceito apropriado por diferentes abordagens de ABT, ainda que com diferentes níveis de aprofundamento e explicitação. A abordagem da TdP permite, face aos quadros lógicos que descrevem os programas, acrescentar uma dimensão explicativa e preditiva da mudança e da forma como é esperado que esta ocorra, podendo ser incorporada nos Sistema de Monitorização das intervenções através de indicadores claros e mensuráveis. • Os pressupostos ou fatores críticos de sucesso são condições operacionais que permitem aumentar a eficiência das intervenções e que podem também ser acompanhados pelo Sistema de Monitorização do Programa. • Esta abordagem permite ainda partilha e consensualização do quadro lógico de intervenção, fruto da participação dos <i>stakeholders</i>.

Objetivos	Validar a cadeia causal entre realizações e resultados e testar os pressupostos e mecanismos na base da programação, permitindo identificar eventuais constrangimentos (internos à gestão dos apoios e na sua relação com os <i>stakeholders</i> relevantes) que possam obstaculizar a sequência lógica da cadeia de resultados.
Limitações	<ul style="list-style-type: none"> • Abordagem fortemente consumidora de tempo e de recursos, uma vez que requer um envolvimento alargado e (quase) constante dos <i>stakeholders</i>. • Em programas complexos, a representação gráfica da TdP pode ser de difícil leitura, se não for adotada uma estrutura simplificadora, focada nos elementos mais relevantes, • A forte dependência de métodos qualitativos torna-a mais suscetível de enviesamentos (<i>'respondent' bias</i>, <i>'evaluator' bias</i>) e não permite uma estimativa quantificada do impacto (efeito líquido) ou do custo-eficácia da intervenção. Esta limitação tem um impacto reduzido no exercício de avaliação, na medida em que será também utilizada a Análise de Impacto Contrafactual.

Fonte: EY Parthenon

321. Os exercícios de avaliação de instrumentos de política de desenvolvimento socioeconómico exigem a adoção de abordagens metodológicas multimétodo, que consigam abranger e compreender de forma integrada a multiplicidade de questões que lhes estão associadas e as diversas perspetivas sob as quais estas poderão ser avaliadas (Rossi, Lipsey & Freeman, 2003; Chen, 2005).
322. Os inquéritos aplicados permitem agregar de forma sistemática a visão e os resultados dos beneficiários em grande escala, possibilitando a realização de estimativas e a análise e extrapolação estatística de relações entre variáveis, por exemplo os efeitos dos apoios às empresas sobre a criação de riqueza ou postos de trabalho (Groves et al., 2009). A capacidade de generalização, as possibilidades de análise multivariada e de comparações temporais/regionais, representam algumas das vantagens deste método. No entanto, as eventuais dificuldades em captar processos causais e dinâmicas institucionais, os vieses de resposta e os limites de profundidade numa análise interpretativa constituem limitações significativas deste instrumento, que deve ser acompanhado por metodologias de natureza mais qualitativa (Groves et al., 2009; Rossi et al., 2003).
323. As entrevistas semiestruturadas complementam os métodos quantitativos pois são cruciais para explorar perceções, intenções, processos de implementação e explicações causais não observáveis por via do inquérito. Permitem obter informação relevantes sobre as motivações dos atores envolvidos e dados mais concretos relativos à operacionalização dos instrumentos apoiados (Kvale & Brinkmann, 2009). Este método permite à equipa de avaliação obter uma maior profundidade explicativa de determinados acontecimentos e mecanismos de causalidade e identificar fatores contextuais que influenciaram a implementação das políticas analisadas e os respetivos resultados. Não obstante, a limitada capacidade de generalização estatística e o risco de vieses de entrevistador/entrevistado, podem revelar-se condicionantes a utilização deste método, que devem ser colmatados com utilização de guiões de entrevista bem estruturados, a seleção dos stakeholders mais relevantes e através de uma análise integrada, complementada por outros métodos de auscultação (Kvale & Brinkmann, 2009).
324. Os focus group representam um método eficiente e eficaz de compreensão de fenómenos e mecanismos mais complexos, através de discussões temáticas entre diversos atores relevantes. No entanto a aplicação deste método pode ser menos eficaz em casos em que se observe dominância de vozes ou efeitos de conformidade social, sendo que não substitui entrevistas individuais em determinados tópicos ou casos em que é importante destacar determinadas entidades (Krueger & Casey, 2015).

Os estudos de casos permitem uma análise aprofundada integrando múltiplas fontes de evidência (documentos, entrevistas, dados administrativos, observação), sendo especialmente valioso para entender implementação, variação contextual e causalidade complexa. (Yin, 2018). Destacam-se como vantagens deste método a forte validade interna e explicativa e a adequação para gerar hipóteses e entender mecanismos contextuais. No entanto, este método também não permite a generalização estatística e requer um cuidado metodológico para evitar a extrapolação de inferências sobre determinada população a partir de casos limitados (Yin, 2018).

7.2 Teoria da Programação

7.2.1 Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (LF1)

325. Foram realizadas algumas alterações aos Pressupostos e Riscos definidos inicialmente, nomeadamente:

- Meios/ Processos Fundos para Atividades: i) inclusão do “I_P15 - O desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) está alinhado com as necessidades dos públicos-alvo”, em virtude da ausência de um pressuposto que refletisse a adequação do REACT-EU às necessidades das empresas imposta pelo problema, à semelhança do que foi incluído nas restantes Linhas de Força; ii) inclusão do “I_R1.2 - Incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de respostas de emergência”, por representar um risco que não tinha sido equacionado inicialmente, mas plausível de acontecer, sobretudo num contexto de urgência.
- Realizações para os Resultados: Remoção do “I_P11.1 - As empresas mantêm-se ativas” por representar um resultado em si mesmo”.

Narrativa - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial (LF1)

326. O apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial surge dos problemas provocados pela pandemia do COVID-19, que obrigou à adoção de medidas fundamentais para a saúde pública, mas que provocou impactos negativos na atividade económica, em particular nas empresas de menor dimensão e nos setores mais dependentes do mercado externo, do turismo e no sector da cultura [T1 e T2].

327. A evolução da situação epidemiológica assumiu proporções inesperadas, tendo levado o Governo, no âmbito do estado de emergência decretado pelo Presidente da República, a adotar um conjunto de medidas ainda mais restritivas da atividade económica, com vista a limitar a propagação do novo coronavírus SARS-CoV-2 e a proteger a saúde pública durante a chamada terceira vaga da pandemia. Este conjunto de medidas extraordinárias compreendeu, entre outras, a suspensão das atividades de comércio a retalho e de prestação de serviços em estabelecimentos abertos ao público, com exceção daquelas que disponibilizem bens ou prestem serviços de primeira necessidade ou outros considerados essenciais, (i) a limitação da atividade da restauração e similares à confeção destinada à entrega ao domicílio ou take-away e (ii) o encerramento de um conjunto alargado de instalações e estabelecimentos, incluindo atividades culturais e de lazer.

328. As atividades turísticas foram fortemente impactadas pelo agravamento da pandemia, não apenas em Portugal, mas em todo o mundo, assim como pelas medidas de controlo e prevenção adotadas, nomeadamente, a reposição do controlo de pessoas nas fronteiras terrestres e fluviais entre Portugal e Espanha, a interdição do desembarque de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais, e a introdução de restrições nos voos comerciais de passageiros de e para os aeroportos nacionais, com especial destaque para os voos de e para o Reino Unido e Brasil, que foram suspensos. Adicionalmente, o setor da cultura foi fortemente prejudicado pela sua forte componente de atividades que envolvem contactos pessoais.

329. Neste contexto, e perante o cenário de desconfinamento progressivo que não permitirá, de imediato, retomar a normalidade da vida em sociedade e da vida económica torna-se premente reforçar os apoios à liquidez das empresas, de forma a melhorar as suas condições para fazerem face aos compromissos de curto prazo, contribuindo para a sua subsistência durante e após o surto pandémico, preservando os postos de trabalho e mantendo a capacidade produtiva existente que será fundamental para a retoma económica. No setor da cultura é premente reforçar os mecanismos de apoio a este sector, em função dos efeitos económicos e sociais emergentes da situação epidemiológica, de forma que o tecido cultural possa, não só fazer face aos compromissos de curto prazo, mas também contribuir para a manutenção e o relançamento das respetivas atividades durante e após o surto pandémico.

330. Neste contexto, a nível comunitário foi lançada a iniciativa REACT-EU - *Recovery Assistance for cohesion and the territories of Europe* (Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu

- e do Conselho de 23 de dezembro de 2020) [T3], que introduziu, entre outros, medidas e mecanismos de assistência ao tecido empresarial que viria, por força da reprogramação do PT 2020 e dos programas operacionais Competitividade e Internacionalização e Açores e Madeira por força das Decisões C(2021)4849 (POCI), C(2021)4843 (Açores) e C(2021)4153 (Madeira), todas de 28 de junho de 2012, vem alocar os recursos aos Programas, acometendo a responsabilidade pela implementação das medidas às respetivas estruturas e sistemas de gestão [T4].
331. Para dar resposta a esta problemática foi criado um apoio à tesouraria, o Programa APOIAR, cujo regulamento foi aprovado pela Portaria n.º 271-A/2020, de 24 de novembro, ao abrigo do CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*), em forma de subsídio a fundo perdido, para apoio a micro e pequenas empresas dos setores particularmente afetados pelas medidas excecionais aprovadas no contexto da pandemia da doença COVID-19.
 332. Nesta primeira fase o Programa APOIAR incluía as medidas APOIAR.PT e APOIAR RESTAURAÇÃO, que vieram mitigar os impactos negativos causados pela pandemia sobre a faturação das empresas, apoiando a fundo perdido os seus custos de funcionamento. Face à evolução da situação epidemiológica, entendeu o Governo ser premente alargar e robustecer o Programa APOIAR. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2020, de 30 de dezembro, veio então alargar os apoios a empresas de maior dimensão e a empresários em nome individual (ENI) sem contabilidade organizada, tendo sido criada uma medida destinada exclusivamente a suportar os custos com o pagamento de rendas não habitacionais. Posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-A/2021, de 15 de janeiro, veio alargar os apoios ao 4.º trimestre de 2020, tendo determinado a criação de um apoio extraordinário à manutenção da atividade em 2021, com vista a compensar antecipadamente as empresas pelas eventuais perdas de faturação que pudessem vir a registar. Assim, paralelamente à reabertura das candidaturas à medida APOIAR.PT, que se encontravam suspensas, são reforçados os apoios às empresas com quebras de faturação superiores a 50%, medida extensível ao APOIAR + SIMPLES. Esta medida aplica-se retroativamente às candidaturas já submetidas e o ajustamento dos valores a receber será feito de forma automática. Adicionalmente, o Programa é alargado a atividades económicas diretamente afetadas pela suspensão e encerramento de instalações e estabelecimentos determinados pelas sucessivas regulamentações do estado de emergência, que integram as cadeias de valor do setor turístico, da organização de eventos e da restauração, nomeadamente a panificação, a pastelaria e a fabricação de artigos de pirotecnia. Por fim, as medidas APOIAR + SIMPLES e APOIAR RENDAS são alargadas aos empresários em nome individual sem contabilidade organizada, independentemente de terem ou não trabalhadores por conta de outrem, sendo esta última medida alargada também a outras formas contratuais que tenham por fim a utilização de imóveis. As quatro medidas do Programa APOIAR, encontra-se agora enquadradas no REACT-EU. A medida APOIAR RENDAS [T5], APOIAR RESTAURAÇÃO [T7] e APOIAR + SIMPLES [T8] estão exclusivamente enquadradas no Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização (COMPETE 2020) (Portaria n.º 69-A/2021, de 24 de março), enquanto a medida APOIAR.PT [T6] é também enquadrada no Programa “APOIAR.PT.Madeira” (Portaria n.º 323/2021, de 16 de junho) e no Programa APOIAR.PT Açores Fev - Abr 2022 (Resolução de Conselho do Governo n.º 69/2022, de 19 de abril).
 333. Para mitigar os impactos da crise pandémica no setor cultural, foi determinada a criação de um programa especialmente vocacionado para o setor, que inclui a criação de apoios, de natureza não reembolsável, destinados a incentivar as atividades cultural e artística, em particular a criação e programação culturais, o Programa Garantir Cultura (tecido empresarial) [T9]. Este programa está enquadrado no Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização (Portaria n.º 75-B/2021, de 31 de março).
 334. Dado tratar-se de intervenções cofinanciadas, o desenho e a implementação dessas intervenções dependem de um conjunto de atividades associadas ao processo de financiamento - **processos fundos**, com a criação de um regulamento de fundos ao lançamento dos respetivos Avisos para apresentação de candidaturas [T10 a T16].
 335. O bom desenvolvimento dos **processos fundos e atividades** dependem sobretudo de **fatores internos**, da responsabilidade das entidades que compõem o modelo de governação dos Fundos. Destes fatores (**pressupostos**) que condicionam de forma determinante a

concretização das realizações e a produção dos resultados, destacam-se a adoção de medidas específicas, imediatas e extraordinárias, que cheguem rapidamente à economia real [I_PI.1], a implementação de condições de acesso aos incentivos simples e ajustadas ao tipo de apoio favorecendo a adesão e análise das candidaturas [I_PI.2], a celeridade na operacionalização dos apoios colmatando as necessidades mais urgentes de potenciais beneficiários [I_PI.3], a complementaridade entre as tipologias de operação REACT [I_PI.4] e o alinhamento do desenho dos instrumentos de apoio (critérios de elegibilidade de promotores, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento com as necessidades do público-alvo [I_PI.5], potenciando os índices de procura. Uma mobilização reduzida ou baixo interesse dos promotores [I_RI.1], bem como a incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência poderá traduzir-se em índices de procura e procura qualificada inferiores ao esperado [I_RI.2], afetando negativamente a eficácia do Programa.

336. Face ao carácter especial destes dois Programas - sistema de incentivos à liquidez e sistema de incentivos ao tecido empresarial cultural - as atividades centram-se na resposta dos fundos, nomeadamente na admissibilidade dos beneficiários [T17], o pagamento do apoio financeiro (subvenção não reembolsável) [T18] - os pagamentos dos apoios são efetuados pelos organismos intermédios, sendo os pedidos de pagamento apresentados pelos beneficiários no Balcão 2020 - e, o controlo e a auditoria [T19] que visa assegurar que os recursos financeiros são utilizados de acordo com os seus objetivos e cumprem a legislação aplicável.

337. Importa distinguir alguns aspetos entre as medidas do Programa APOIAR, que guiam as realizações [T20 a T25] nomeadamente:

Nos beneficiários:

- ▶ Nas medidas APOIAR.PT (PO CI, PO Madeira, PO Açores), APOIAR RESTAURAÇÃO e APOIAR RENDAS são beneficiários as PME (empresa que emprega menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede 50 milhões de euros ou cujo balanço total anual não excede 43 milhões de euros, nos termos da Recomendação 2003/361/CE da Comissão Europeia, de 6 de maio) de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica e as empresas de qualquer natureza e sob qualquer forma jurídica que, não sendo PME pelo facto de empregarem 250 pessoas ou mais, cumprem o critério de ter um volume de negócios anual, calculado de acordo com essa definição, não superior a 50 milhões de euros.
- ▶ Nas medidas APOIAR + SIMPLES, APOIAR RENDAS e APOIAR.PT (PO Açores) são beneficiários os empresários em nome individual (ENI) sem contabilidade organizada.

Nas atividades económicas das empresas:

- ▶ Nas medidas APOIAR.PT, APOIAR RENDAS e APOIAR + SIMPES, são setores de atividade económica abrangidas as do comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos (exceto combustíveis), alojamento, restauração e similares, outras atividades turísticas, outras atividades culturais e atividades mais afetadas pelas medidas de combate à pandemia.
- ▶ Na medida APOIAR RESTAURAÇÃO, é setor de atividade económica abrangida a restauração e similares.

Apoios elegíveis:

- ▶ Nas medidas APOIAR.PT, APOIAR RESTAURAÇÃO e APOIAR + SIMPLES, são apoios elegíveis os apoios à tesouraria.
- ▶ Nas medidas APOIAR.PT (PO Madeira) e APOIAR RENDAS, são apoios elegíveis o apoio ao pagamento de rendas não habitacionais....

338. O Programa Garantir Cultura (tecido empresarial) disponibiliza apoio a PME e ENI com contabilidade organizada, nomeadamente nas despesas com a produção, o registo, comunicação e marketing, a circulação, custos administrativos, encargos relacionados com a adaptação das atividades, equipamentos e outros contextos (decorrentes da doença COVID-19) e a intervenção de contabilistas certificados ou revisores oficiais de contas, na validação da despesa dos pedidos de pagamento, incentivando os beneficiários a retomarem a "produção" de atividades de criação ou programação cultural [T26]. Estes apoios atribuídos ao

- abrigo ao Programa APOIAR e Programa Garantir Cultura (tecido empresarial) ao serem acumuláveis entre si, sendo ainda acumuláveis com outros incentivos e apoios públicos, motivam as PME e ENI (pela possibilidade da diversidade de apoios) para a apresentação de candidaturas, conduzindo as empresas a tomar medidas/ decidir para manter a atividade e o emprego [M1].
339. A articulação entre atividades e realizações depende largamente da capacidade dos beneficiários em executar os seus projetos [I_PII.1] e da eficiência da Autoridade Gestão na análise de candidaturas e no cumprimento dos prazos de contratação e pagamento de forma que o financiamento seja disponibilizado atempadamente [I_PII.2].
340. Face ao carácter especial destas medidas, espera-se que os apoios produzam cinco tipos de resultados:
- ▶ A manutenção do pagamento de rendas resultado das realizações no APOIAR RENDAS e APOIAR.PT (Madeira) [T27];
 - ▶ A manutenção da saúde financeira a curto prazo das PME resultado das realizações do APOIAR.PT, APOIAR RESTAURAÇÃO e APOIAR + SIMPLES [T28].
 - ▶ A continuidade da capacidade produtiva e eficiência operacional resultado das realizações no APOIAR.PT, APOIAR RESTAURAÇÃO e APOIAR + SIMPLES [T29].
 - ▶ A manutenção de emprego resultado das realizações no APOIAR.PT, APOIAR RESTAURAÇÃO e APOIAR + SIMPLES [T30].
 - ▶ A retoma de atividades culturais e artísticas no Programa Garantir Cultura (tecido empresarial) [T31].
341. A produção dos resultados esperados e da eficácia na implementação do Programa depende da cumulatividade dos apoios (tipologia de operação REACT) disponibilizados [I_PIII.2]. De forma global, as atividades deverão também proporcionar um efeito de incentivo que conduz à alteração do comportamento dos beneficiários no sentido dos resultados previstos [I_PIII.1]. O alcance das metas estipuladas poderá, no entanto, estar em risco caso o volume de negócios das empresas se deteriore ainda mais do que o verificado no ano de referência, impedindo-as de manter a atividade e/ ou os níveis de eficiência e emprego [I_RIII.1].
342. Espera-se que estes resultados - potenciados pelo facto dos apoios atribuídos serem acumuláveis entre si, sendo ainda acumuláveis com outros incentivos e apoios públicos - tenham como impactos socioeconómicos, a manutenção da atividade económica do país [T32], a manutenção da taxa de emprego [T33] e, no setor da cultura, o retomar da sua atividade [T34] em comparação ao período anterior ao da pandemia do COVID-19 [M1]. De forma a que os apoios produzam os impactos esperados terá de se verificar um nível de complementaridade elevado entre os instrumentos de apoio e as políticas de mitigação de impacto, por exemplo *layoff* e moratórias [I_PIV.1] e os resultados alcançados deverão assumir uma relevância significativa no contexto de intervenção [I_PIV.2]. O prolongamento dos efeitos nefastos da crise sanitária no tempo poderá provocar alterações nos padrões de consumo e nas condições de procura, impedindo a sustentabilidade dos resultados [I_RIV.1].

Quadro A9. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)

Pressupostos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Relevância	% de promotores que afirmam que o desenho dos instrumentos (tipologia de operações, condições de elegibilidade e nível de apoio) é adequado ou muito adequado à situação enfrentada pelas empresas e às suas necessidades	Inquérito	I_PI.1
Relevância; Eficiência	Perceção dos stakeholders quanto à adequação dos instrumentos às necessidades das empresas (condições de elegibilidade, simplicidade associada à submissão de candidaturas)	Focus Group, entrevistas	I_PI.1, I_PI.2
Eficiência	% de promotores que considera que as condições de acesso aos instrumentos foram simples e adequadas ao tipo de apoio de que beneficiaram (informação solicitada, facilidade de preenchimento e submissão na plataforma)	Inquérito	I_PI.2
Eficiência	Perceção dos OI quanto à adequação dos elementos pedidos em candidatura ao tipo de apoio em causa (perceção do ponto de vista da eficácia e eficiência do processo de análise de candidaturas e contratualização)	Focus Group, entrevistas	I_PI.2

Pressupostos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficiência	Periodicidade de lançamento de avisos e conformidade com o plano de avisos	SI PT 2020, entrevistas	I_PI.3
Eficiência	% de promotores que afirmam que o timing de lançamento dos avisos foi adequado ou muito adequado	Inquérito	I_PI.3
Eficiência	% de promotores que afirmam que tiveram conhecimento dos apoios por vários canais de comunicação	Inquérito	I_PI.3
Coerência	% de promotores que consideram que a possibilidade de adesão a tipologias de operação complementares favoreceu a sua decisão de se candidatarem aos apoios	Inquérito	I_PI.4
Relevância	Perceção dos stakeholders relativamente à adequação dos instrumentos (critérios de elegibilidade, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) às necessidades enfrentadas pelo setor da saúde	Focus Group, entrevistas, Inquérito	I_PI.5

Pressupostos: das Atividades para as Realizações (II)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Taxa de realização financeira das operações apoiadas	SI PT 2020	I_PII.1
Eficiência	Prazos médios de: análise de candidaturas, contratualização dos apoios e pagamento dos apoios	SI PT 2020	I_PII.2
Eficiência	% de promotores que afirmam que os prazos de decisão, contratualização e pagamento são adequados ou muito adequados	Inquérito	I_PII.2

Pressupostos: das Realizações para os Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Valor Acrescentado Europeu	% de promotores que não teriam mantido a atividade/postos de trabalho/capacidade produtiva/eficiência operacional caso não tivessem recebido os apoios	Inquérito	I_PIII.1
Valor Acrescentado Europeu	% de promotores que não teriam mantido o pagamento das rendas caso não tivessem recebido os apoios	Inquérito	I_PIII.1
Eficácia	Nº de promotores apoiados em mais que uma tipologia de operação no seio da LF1	SI PT 2020	I_PIII.2
Eficácia	% de promotores que considera que a simultaneidade de apoios obtidos na LF1 foi fundamental para a manutenção da atividade	Inquérito	I_PIII.2
Eficácia	Rádios financeiros e de manutenção de postos de trabalho, segmentados por beneficiários que acederam apenas a uma tipologia vs os que acederam a mais que uma tipologia	Inquérito	I_PIII.2

Pressupostos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Coerência	% de promotores que considera que o acesso a outros (para além do REACT) benefícios/apoios foi importante/muito importante para manter a atividade e o emprego	Inquérito	I_PIV.1
Coerência	Perceção dos stakeholders quanto à verificação (ou não) de complementaridades e sinergias entre políticas e respetivo contributo para os resultados	Focus Group	I_PIV.1
Impacto	% dos apoios concedidos às empresas no total dos FSE, Custo das Matérias Vendidas e Materiais Consumidos, Gastos com Pessoal e Volume de Negócios, dos setores abrangidos e dimensões de empresas abrangidas	SI PT 2020; INE	I_PIV.2

Riscos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Índice de procura e índice de procura qualificada	SI PT 2020	I_RI.1
Eficácia	Perceção dos stakeholders quanto à adesão dos públicos-alvo e respectivas motivações	Focus Group; Entrevistas	I_RI.1

Pressupostos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Perceção dos stakeholders quanto à capacidade da Administração Pública na mobilização de recursos e alteração de procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	Focus Group; Entrevistas	I_RI.2

Riscos: das Realizações para os Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	% de empresas cujo VN reduziu em 2021, acima da redução verificada de 2019 para 2020	Inquérito	I_RIII.1
Eficácia	% de promotores que afirma não ter mantido a atividade / níveis de eficiência/ emprego, devido a uma quebra do VN em 2021, acima da verificada entre 2019 e 2020	Inquérito	I_RIII.1
Eficácia	% de promotores que afirma que a imprevisibilidade das políticas (de restrição de liberdades, de apoio, etc.) condicionou ou condicionou muito os resultados	Inquérito	I_RIII.1
Eficácia	Perceção dos stakeholders sobre os efeitos da crise nos padrões de consumo e nas condições da procura	Focus Group	I_RIII.1

Riscos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Impacto	Evolução do VN das empresas apoiadas entre 2019 e 2023	Inquérito	I_RIV.1
Impacto	% de promotores que considera que os impactos estruturais da pandemia nos padrões de procura dos seus clientes como factor que condicionou os resultados	Inquérito	I_RIV.1
Impacto	Evolução do VN das empresas dos sectores abrangidos, entre 2019 e 2023	INE	I_RIV.1
Impacto	Evolução nos nascimentos, mortes, e taxa de sobrevivência das empresas dos setores abrangidos	INE	I_RIV.1
Impacto	Perceção dos stakeholders sobre a influência da pandemia em fatores estruturantes do(s) mercado(s) e respetiva influência na sustentabilidade dos resultados	Inquérito	I_RIV.1
Impacto	Perceção dos stakeholders sobre os efeitos da crise nos padrões de consumo e nas condições da procura	Focus Group	I_RIV.1

Quadro A10. Indicadores da TdP | Sobrevivência da Atividade Económica (TdP I)

Sobrevivência da Atividade Económica			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Problemas	Processos de falência/insolvência decretada de pessoas coletivas e entidades equiparadas (N.º) por Localização geográfica (NUTS II - 2013) e Atividade económica (Secção)	INE	I1
Problemas	Constituição de pessoas coletivas e entidades equiparadas (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3); Anual	INE	I1
Problemas	Volume de negócios (€) das empresas por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3)	INE	I1
Problemas	Valor acrescentado bruto (€) das Empresas por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Atividade económica (Divisão - CAE Rev. 3); Anual (3)	INE	I1
Problemas	Volume de negócios (€) das empresas por Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3) e Escalão de pessoal ao serviço; Anual	INE	I2
Problemas	Empresas (N.º) por Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3) e Escalão de pessoal ao serviço; Anual	INE	I2
Problemas	Pessoal ao serviço (N.º) das Empresas por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Escalão de pessoal ao serviço; Anual	INE	I2
Problemas	Rentabilidade do ativo (em %) das Empresas, por CAE Rev. 3 e dimensão	Banco de Portugal	I2
Problemas	Proporção de população que "ficou em casa" entre 1 de março e 16 de novembro - valores mínimos, médios e máximos das NUTS III	INE	I2
Meios	M€ programados	SI PT2020	I5
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	I5

Sobrevivência da Atividade Económica			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Meios	M€ programados	SI PT2020	i6
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i6
Meios	M€ programados	SI PT2020	i7
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i7
Meios	M€ programados	SI PT2020	i8
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i8
Meios	M€ programados	SI PT2020	i9
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i9
Processos fundos	Nº avisos	SI PT2020	i12
Processos fundos	Nº avisos	SI PT2020	i13
Processos fundos	Nº de ações de captação de procura	SI PT2020	i13
Processos fundos	Taxa de admissibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Taxa de elegibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Taxa de aprovação	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Prazos de decisão	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Prazos de pagamento de apoio	SI PT2020 (estimado a partir de)	i15
Processos fundos	Taxa de execução financeira	SI PT2020	i16
Atividades	Execução financeira das operações	SI PT2020	i18
Atividades	Nº de auditorias realizadas	AG POCI, AG Açores 2020, AG Madeira 14-20	i19
Realizações	Nº de empresas que recebem subvenções	SI PT2020	i20
Realizações	Empresas que beneficiam de subvenções	AG Madeira 14-20	i21
Realizações	Nº de PME apoiadas através de financiamento subvenções para fundo de maneo em resposta à COVID-19 (Madeira)	SI PT2020	i22
Realizações	Nº de PME com subvenções para capital de giro (Açores)	SI PT2020	i22
Realizações	Nº de postos de trabalho das empresas apoiadas através de financiamento não reembolsável para fundo de maneo em resposta à COVID-19 (Açores)	SI PT2020	i22
Realizações	Apoio às PME para capital de giro (subvenções)	AG Açores 2020	i23
Realizações	Número de PME com subvenções para capital de giro	AG Açores 2020	i24
Realizações	Número de postos de trabalho das empresas apoiadas através de financiamento não reembolsável (subvenções) para fundo de maneo em resposta à Covid-19	AG POCI	i25
Realizações	Nº de empresas que recebem subvenções	SI PT2020	i24
Realizações	Nº de empresas que recebem subvenções	SI PT2020	i25
Realizações	Nº de empresas que recebem subvenções	SI PT2020	i26
Resultados	% de empresas que mantiveram o pagamento de rendas	Inquérito	i27

Sobrevivência da Atividade Económica			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Resultados	Rácio custos operacionais / receitas, em 2019 e 2021	Inquérito	i28
Resultados	PME que concretizam o projeto e mantêm a sua atividade (medido 6 meses após o final do projeto)	Inquérito	i28
Resultados	% de PME que concretizam o projeto e mantêm a sua atividade no final de 2021	SI PT2020	i29
Resultados	% de postos de trabalho salvaguardados nas empresas apoiadas	Inquérito	i30
Resultados	% de empresas culturais que mantiveram atividade (medido 6 meses após o final do projeto)	Inquérito	i31
Impactos Socio-Económicos	Produto interno bruto por habitante em PPC (UE27)(Base 2016 - €) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual	INE	i32
Impactos Socio-Económicos	Volume de negócios (€) das empresas por Localização geográfica (NUTS - 2013) e Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3)	INE	i32
Impactos Socio-Económicos	Taxa de desemprego (Série 2021 - %) por Local de residência (NUTS - 2013) e Grupo Etário;	INE	i33
Impactos Socio-Económicos	Taxa de emprego da população com idade entre 16 e 64 anos (Série 2021 - %) por Local de residência (NUTS - 2013); Anual	INE	i33
Impactos Socio-Económicos	Valor acrescentado bruto (€) das Empresas por Localização geográfica (NUTS - 2002) e Atividade económica (Divisão - CAE Rev. 3) - Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	INE	i34

7.2.2 Apoio à resiliência do sistema de saúde (LF2)

343. Foram realizadas algumas alterações aos Pressupostos e Riscos definidos inicialmente, nomeadamente:

- Meios/ Processos Fundos para Atividades: inclusão do “II_RI.1 - Incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de respostas de emergência”, por representar um risco que não tinha sido equacionado inicialmente, mas plausível de acontecer, sobretudo num contexto de urgência.
- Realizações para os Resultados: Remoção do “II_PIII.2 - Os instrumentos de política mobilizados proporcionam um efeito de incentivo que conduz à alteração do comportamento dos beneficiários no sentido dos resultados previstos”, dado que neste caso dos apoios à Resiliência do Sistema de Saúde o efeito de incentivo não tem aplicabilidade prática.

Narrativa - Apoio à resiliência do sistema de saúde (LF2)

344. O apoio à resiliência do sistema de saúde surge dos problemas causados pela pandemia Covid-19, reforçando a necessidade de capacitar os sistemas de saúde dos meios materiais necessários para combater a pandemia, nomeadamente em infraestruturas, medicamentos, vacinas e testagem [T1], bem como dos seus efeitos de modo a garantir a prestação de cuidados de saúde retomando a atividade assistencial suspensa/adiada.
345. O contexto social e económico atual coloca também novos desafios às organizações do Terceiro Setor que exigem um novo ciclo na estratégia de cooperação com a Administração Regional assente nos princípios da cooperação, da solidariedade, da equidade, da proximidade, mas também da racionalidade e da eficiência, que permitam aumentar a eficácia da Rede Regional no apoio às pessoas e às famílias em situação de pobreza e exclusão, decorrente da Pandemia Covid-19 (PO Açores) [T2].
346. Neste contexto, a nível comunitário foi lançada a iniciativa REACT-EU - *Recovery Assistance for cohesion and the territories of Europe* (Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020) [T3], que introduziu, entre outros, medidas e mecanismos de apoio à resiliência do sistema de saúde, por força da reprogramação do PT

- 2020 e dos programas operacionais Competitividade e Internacionalização e Açores e Madeira por força das Decisões C(2021)4849 (POCI), C(2021)4843 (Açores) e C(2021)4153 (Madeira), todas de 28 de junho de 2012, vem alocar os recursos aos Programas, acometendo a responsabilidade pela implementação das medidas às respetivas estruturas e sistemas de gestão [T4].
347. O contexto de pandemia e de emergência global reforçou a urgência do desenvolvimento de vacinas para esta doença, num esforço de convergência sem precedentes da comunidade científica global, sendo reconhecido por todos que o desenvolvimento e disponibilização de vacinas eficazes e seguras são elementos essenciais para o controlo da pandemia [T7].
 348. A estratégia de combate na Região Autónoma dos Açores (RAA) é efetuada com base na predominância da prevenção e da testagem, do isolamento profilático individual determinado por critérios de investigação/inquéritos epidemiológicos, sendo casuístico ao nível social em função do grau de risco atribuído a determinada freguesia/concelho/ilha determinados por autoridade de saúde pública, culminando com o processo de vacinação da população (PO Açores) [T5 e T8].
 349. O Governo Regional da Madeira implementou várias medidas procurando responder e antecipar uma melhor atuação, nomeadamente através de um sistema de rastreio e diagnóstico face à situação epidemiológica no contexto regional, nacional e internacional, na salvaguarda da saúde pública e da segurança da população e na mitigação dos efeitos da pandemia [T6] (PO Madeira).
 350. Dado tratar-se de intervenções cofinanciadas, o desenho e a implementação dessas intervenções dependem de um conjunto de atividades associadas ao processo de financiamento - processos fundos, com a criação de um regulamento de fundos ao lançamento dos respetivos Avisos para apresentação de candidaturas [T9 a T15]. Os apoios são atribuídos em forma de subvenção não reembolsável e a taxa máxima de cofinanciamento a aplicar às operações a aprovar é de 100% das despesas elegíveis.
 351. O bom desenvolvimento do processos fundos e atividades dependem sobretudo de fatores internos, da responsabilidade das entidades que compõem o modelo de governação dos Fundos, nomeadamente, numa fase conceptual - do desenho dos instrumentos de apoio e o seu alinhamento com necessidades do público-alvo [II_PI.1] e na fase operacional - com os apoios a serem disponibilizados em tempo e volume adequados às necessidades urgentes dos serviços e das populações [II_PI.2]. A incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência poderá traduzir-se em índices de procura e procura qualificada inferiores ao esperado [II_RI.1], afetando negativamente a eficácia do Programa.
 352. Face ao carácter especial do REACT-EU, as atividades e realizações centram-se na rápida resposta e na mitigação dos impactos negativos da pandemia.
 353. Na medida Infraestruturas de saúde [T5] as atividades desenvolvidas são direcionadas para a renovação e instalação de novos equipamentos nos principais domínios de prestação de cuidados de saúde e cuidados diferenciados [T16], que dão origem à aquisição de bens e serviços, equipamentos e suportes tecnológicos são adquiridos [T21] no PO Açores e à melhoria das infraestruturas de saúde, equipamentos e material médico [T22] no PO Madeira.
 354. No rastreio e diagnóstico à COVID-19 (testes) [T6] foram adquiridos sistemas de rastreio e diagnóstico da COVID-19 [T17 e T23].
 355. Os dispositivos médicos e armazenamento relacionados com as vacinas [T7] originam atividades relacionadas com a aquisição, acondicionamento e administração das vacinas contra a COVID-19 e medicamentos antivirais para tratamento da doença COVID-19 [T18], e atividades relacionadas com a aquisição de dispositivos médicos e armazenamento associados à aplicação das vacinas para a COVID-19, correspondendo a seringas, agulhas e frascos de NaCl, luvas, termómetros (data loggers) e malas térmicas [T19], que produzem os resultados previstos neste âmbito [T24].
 356. A celeridade de intervenção e a mitigação dos efeitos negativos da crise sanitária inerentes às atividades e realizações dependem essencialmente da capacidade de execução dos promotores [II_PII.1] e, em termos operacionais, da eficiência da Autoridade Gestão na análise de

- candidaturas e no cumprimento dos prazos de contratação e pagamento de forma que o financiamento seja disponibilizado atempadamente [II_PII.2]. Não obstante, a articulação entre atividades e realizações pode ser dificultada por fatores exógenos nomeadamente ao nível de atrasos nas cadeias de abastecimento que comprometam a aquisição de equipamentos [II_RII.1], ao nível de dificuldades de recrutamento de serviços no mercado para implementar os projetos [II_RII.2] e ao nível dos constrangimentos gerados por pressões inflacionistas que afetam a eficiência das operações [II_RII.4]. Internamente, a dificuldade de mobilização de recursos também poderá servir como um constrangimento à implementação dos projetos [II_RII.3], dificultando a articulação entre atividades e realizações.
357. Esta vertente de intervenção visa (resultados intermédios), assim, apoiar a resiliência do sistema de saúde através de uma resposta abrangente às necessidades que resultam da pandemia de COVID-19 [T27], a nível do rastreio e da vacinação da população [T29] (resultados finais), incluindo os respetivos dispositivos médicos associados à sua aplicação e acondicionamento em condições de segurança técnica, e da aquisição de medicamentos antivirais para tratamento da doença COVID-19. A gratuidade dos testes e das vacinas motivam os cidadãos para a testagem e vacinação massiva, que permitem o despiste da infeção por SARS-CoV-2, identificar e isolar os cidadãos positivos para a COVID-19, bem como os seus contactos e também a prevenção através das vacinas, quebrando desta feita as cadeias de transmissão [M1]. De forma a verificarem-se os resultados esperados, os projetos apoiados deverão atingir as metas contratualizadas [II_PIII.2], sendo que o processo de rastreio e vacinação deverá ser acompanhado por medidas complementares de mitigação de impactos que promovam a adesão da população (por exemplo a obrigatoriedade de testagem e/ou vacinação) [II_PIII.1].
358. Não obstante a implementação eficaz e coerente de medidas de prevenção da proliferação do vírus e de apoio à resiliência do sistema de saúde, a não adesão da população aos instrumentos de rastreio e vacinação pode comprometer os resultados esperados [II_RIII.1], sendo as dificuldades potenciadas pela ausência de recursos humanos na área da saúde, limitando a plena utilização dos equipamentos apoiados [II_RIII.2] e pela insularidade das Regiões Autónomas que poderá potenciar desigualdades de acesso em todas as ilhas [II_RIII.3].
359. O alcance dos resultados previstos visa a quebra dos efeitos de transmissão em cadeia de COVID 19 na população (contenção da pandemia) [T31], com a preservação das vidas humanas [T32], e lançando as bases da recuperação das condições sanitárias [T33] que constituem os requisitos essenciais para a estabilização e retoma da vida social e da atividade económica [T34] (impactos socioeconómicos).
360. A vacinação [T24] desempenha um papel central na preservação de vidas humanas, na contenção da pandemia, na proteção dos sistemas de saúde e no restabelecimento da economia e da vida social, bem como a necessidade de dispor de medicamentos para tratamento da doença COVID-19, nomeadamente de medicamentos antivirais que permitam assegurar a necessária terapêutica para os doentes internados, designadamente com pneumonia confirmada e que necessitem de oxigenoterapia [T27 e T29]. Apesar dos apoios disponibilizados, a incapacidade de resposta dos serviços públicos e a limitação de recursos que permita conjugar as tarefas de resposta à crise pandémica com a manutenção das atividades regulares pode por em causa os impactos esperados [II_RIV.1]. A dimensão dos efeitos gerados ao nível da preservação de vidas humanas depende também da implementação de medidas complementares de mitigação de impactos (por exemplo a imposição de limitações à atividade/ mobilidade) [II_PIV.1].
361. Nas outras infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento regional e local [T8], desenvolvem-se atividades relacionadas com obras do edificado das IPSS, aquisição de equipamentos individuais, material de limpeza, despesas associadas ao combate à Pandemia nas IPSS [T20], que dão origem a obras do edificado das IPSS [T25] e a aquisição de equipamentos individuais e materiais de limpeza [T26]. Esta vertente visa (resultados intermédios) o aumento da eficácia da Rede Regional no apoio às pessoas e às famílias em situação de pobreza e exclusão [T28] que por sua vez pretende a mitigação dos efeitos da pandemia nas pessoas em risco de pobreza e exclusão apoiadas [T30] (resultados finais) que levam à mitigação dos efeitos de pobreza e exclusão da população em geral [T35] (impactos socioeconómicos). De forma a mitigar fenómenos de pobreza e exclusão da população em

geral, os apoios deverão também viabilizar a testagem e vacinação massiva, garantindo uma elevada taxa de cobertura [\[II_PIV.2\]](#).

Quadro A11. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Saúde (TdP II)

Pressupostos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Relevância	Perceção dos stakeholders relativamente à adequação dos instrumentos (critérios de elegibilidade, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) às necessidades enfrentadas pelo setor da saúde	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PI.1
Eficiência	Periodicidade de lançamento de avisos e conformidade com o plano de avisos	SI PT 2020	II_PI.2
Eficiência	Perceção dos promotores na área da saúde relativamente à oportunidade dos apoios e ao timing de lançamento dos avisos	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PI.2
Relevância; Eficiência	Perceção dos promotores na área da saúde relativamente à adequação do montante do financiamento face às necessidades urgentes dos serviços e das populações	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PI.1; II_PI.2
Coerência	Perceção dos promotores na área da saúde e das AG relativamente à complementaridade entre os instrumentos disponibilizados para combater os problemas diagnosticados	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PI.3

Pressupostos: das Atividades para as Realizações (II)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Taxas de conclusão e de realização financeira das operações apoiadas	SI PT 2020	II_PII.1
Eficiência	Prazos médios de: análise de candidaturas, contratualização dos apoios e pagamento dos apoios	SI PT 2020	II_PII.2
Eficiência	Perceção dos promotores na área da saúde relativamente aos prazos de aprovação e reembolso	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PII.2

Pressupostos: das Realizações para os Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Coerência	Medidas complementares aos apoios à resiliência do sistema de saúde adotadas pelo Estado com reflexo na adesão da população à vacinação e testagem	Recolha Documental	II_PIII.1
Coerência	Perceção dos stakeholders relativamente à implementação aos apoios à resiliência do sistema de saúde que fomentaram a adesão das populações	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PIII.1
Eficácia	Taxa de cumprimento das metas dos indicadores de resultado	SI PT 2020, Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PIII.2

Pressupostos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Coerência	Perceção dos stakeholders quanto à verificação (ou não) de complementaridade e sinergias entre políticas e respetivo contributo para os resultados no âmbito da capacitação do sistema de saúde em resposta aos efeitos da pandemia	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_PIV.1
Impacto	Percepção dos stakeholders e promotores sobre a importância dos resultados dos apoios REACT no contexto mais global dos resultados da testagem e vacinação da população alvo	Entrevistas, Focus Group	II_PIV.2

Riscos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM

Eficácia	Perceção dos stakeholders quanto à capacidade da Administração Pública na mobilização de recursos e alteração de procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	Focus Group; Entrevistas; Estudo de Caso	II_RI.1
----------	--	--	---------

Riscos: das Atividades às Realizações (II)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Perceção dos stakeholders relativamente à adequação dos timings de distribuição e aquisição de meios de diagnóstico e tratamento para aplicação dos apoios às necessidades do projeto e razões na origem de eventuais constrangimentos	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RII.1
Eficiência	Perceção dos promotores no que respeita à dificuldade em afetar recursos humanos (internos ou novas contratações) à implementação das operações	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RII.2
Eficácia	Perceção dos promotores no que respeita à dificuldade em afetar recursos humanos (internos ou novas contratações) à implementação das operações	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RII.3
Eficiência	Feedback dos promotores relativamente ao impacto da subida generalizada dos preços na aquisição de meios de diagnóstico e tratamento e na gestão da estrutura de custos (efeitos no budget previsto e candidato para efeitos de apoio)	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RII.4

Riscos: das Realizações para os Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Perceção dos promotores no que respeita à adesão da população aos métodos de diagnóstico e vacinação	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RIII.1
Eficácia	% da população-alvo das operações que não aderiu às iniciativas de vacinação e testagem	Entrevistas; estudos de caso	II_RIII.1
Eficiência	Perceção dos promotores sobre a disponibilidade de recursos humanos para operar os equipamentos e apoiados (no caso de limitação de RH, em que medida condicionou a produção de resultados previstos)	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RIII.2
Eficácia	Perceção dos stakeholders relativamente ao condicionamento da execução das operações por via da descontinuidade do território (acesso desigual entre ilhas)	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RIII.3

Riscos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Impacto	Perceção dos stakeholders sobre a capacitação do sistema de saúde para responder às necessidades relativas ao surto epidemiológico, sem comprometer a manutenção das atividades regulares	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	II_RIV.1

Quadro A12. Indicadores da TdP | Saúde (TdP II)

Saúde			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Problemas	Óbitos por doença COVID-19 (N.º) por Local de residência (NUTS - 2013), Sexo e Grupo etário; Anual	INE	i1
Problemas	Internamentos nos hospitais por 1000 habitantes (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual	INE	i1
Problemas	Período de internamento (Dia) nos hospitais por Localização geográfica (NUTS - 2013); Anual	INE	i1
Problemas	Taxa de risco de pobreza (Após transferências sociais - %) por Local de residência (NUTS - 2013)	INE	i2
Meios	M€ programados	SI PT2020	i5
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i5
Meios	M€ programados	SI PT2020	i6
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i6
Meios	M€ programados	SI PT2020	i7
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i7

Saúde			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Meios	M€ programados	SI PT2020	i8
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i8
Processos fundos	Nº avisos	SI PT2020	i11
Processos fundos	Nº avisos	SI PT2020	i12
Processos fundos	Nº de ações de captação de procura	SI PT2020	i12
Processos fundos	Taxa de admissibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i13
Processos fundos	Taxa de elegibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i13
Processos fundos	Taxa de aprovação	SI PT2020 (estimado a partir de)	i13
Processos fundos	Prazos de decisão	SI PT2020 (estimado a partir de)	i13
Processos fundos	Prazos de pagamento de apoio	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Taxa de execução financeira	SI PT2020 (estimado a partir de)	i15
Atividades	Nº de equipamentos renovados e instalados nos principais domínios de prestação de cuidados de saúde e cuidados diferenciados	AG Açores 2020; AG Madeira 14-20	i16
Atividades	Nº de sistemas de rastreio e diagnóstico de COVID-19 adquiridos	AG Madeira 14-20	i17
Atividades	Nº de atividades apoiadas relacionadas com a aquisição, acondicionamento e administração das vacinas contra a COVID-19 e medicamentos antivirais para tratamento da doença COVID-19	AG PO CI	i18
Atividades	Nº de atividades apoiadas relacionadas com a aquisição, de dispositivos médicos e armazenamento associados à aplicação das vacinas para a COVID-19	AG PO CI	i19
Atividades	Nº de atividades apoiadas conducentes à realização das obras do edifício das IPS, aquisição de equipamentos individuais, materiais de limpeza, despesas associadas ao combate à pandemia nas IPSS	SI PT2020 (estimado a partir de)	i20
Realizações	Nº de camas adicionais criadas para pacientes com COVID-19	SI PT2020	i21
Realizações	Valor de equipamento médico adquirido	SI PT2020	i21
Realizações	Valor da TI relacionada à COVID-19 para a saúde	SI PT2020	i21
Realizações	Infraestrutura de refrigeração de vacinas covid-19	SI PT2020	i21
Realizações	Nº de camas adicionais criadas para pacientes com COVID-19	SI PT2020	i22
Realizações	Valor de equipamento médico adquirido	SI PT2020	i22
Realizações	Valor da TI relacionada à COVID-19 para a saúde	SI PT2020	i22
Realizações	Infraestrutura de refrigeração de vacinas covid-19 (nº de unidades)	SI PT2020	i22
Realizações	Nº de testes para COVID-19	SI PT2020	i23
Realizações	Valor dos medicamentos adquiridos vinculados à COVID-19	SI PT2020	i24
Realizações	Valor de todos os custos de vacinação	SI PT2020	i24
Realizações	Doses de vacinas adquiridas	SI PT2020	i24
Realizações	Nº de vacinas Covid-19 administradas	SI PT2020	i24

Saúde			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Realizações	Nº de entidades apoiadas	AG Açores	i25
Realizações	% de incentivo aprovado face ao programado	AG Açores	i25
Realizações	Espaço adicional criado para pacientes com COVID-19 (em m2)	AG Açores	i25
Realizações	Valor do equipamento de proteção individual adquirido	AG Açores	i26
Realizações	Itens de equipamento de proteção individual (EPI)	AG Açores	i26
Resultados Intermédios	% população beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde no total da população	SI PT2020	i27
Resultados Intermédios	Grau de cobertura (%) da população residente em Portugal com esquema vacinal completo contra a COVID-19	SI PT2020	i27
Resultados Intermédios	Nº de vacinas Covid-19 adquiridas	AG PO CI; SI PT2020	i27
Resultados Intermédios	Nº de utentes em situação de pobreza e exclusão abrangidas pela rede regional	AG Açores 2020	i28
Resultados Finais	Pessoas vacinadas com apoio da EU	AG PO CI; AG Açores 2020; aG Madeira 14-20	i29
Resultados Finais	Evolução dos efeitos da pandemia nas pessoas em risco de pobreza e exclusão	Entrevistas; Estudos de Caso	i30
Impactos Soció-Económicos	Nº de casos diários de COVID-19	DG Saúde	i31
Impactos Soció-Económicos	Óbitos por doença COVID-19 (N.º) por Local de residência (NUTS - 2013)	INE	i32
Impactos Soció-Económicos	Internamentos (N.º) nos hospitais por Localização geográfica (NUTS - 2013)	INE	i33
Impactos Soció-Económicos	Nº Passageiros transportados, transporte ferroviário e rodoviário	IMT	i34
Impactos Soció-Económicos	Volume de negócios (€) das empresas por Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3) e Escalão de pessoal ao serviço; Anual	INE	i34
Impactos Soció-Económicos	Valor processado do rendimento social de inserção da segurança social (€) por Local de residência (NUTS - 2013)	INE	i35

7.2.3 Apoio à consolidação das aprendizagens (LF2)

362. Foram realizadas algumas alterações aos Pressupostos e Riscos definidos inicialmente, nomeadamente:

- Meios/ Processos Fundos para Atividades: inclusão do “IV_RI.1 - Incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de respostas de emergência”, por representar um risco que não tinha sido equacionado inicialmente, mas plausível de acontecer, sobretudo num contexto de urgência.
- Realizações para os Resultados: Remoção do “IV_PIII.4 - Os instrumentos de política mobilizados proporcionam um efeito de incentivo que conduz à alteração do comportamento dos beneficiários no sentido dos resultados previstos”, dado que neste caso dos apoios à Resiliência do Sistema de Saúde o efeito de incentivo não tem aplicabilidade prática.

Narrativa - Apoio consolidação das aprendizagens (LF2)

363. O apoio à consolidação de aprendizagens surge como resposta às consequências que os confinamentos decretados como forma de combate à pandemia de COVID-19 tiveram nas aprendizagens dos alunos no ano letivo 2020/2021 [\[T11\]](#).
364. Neste contexto, são reforçadas as respostas sociais às necessidades que resultaram da pandemia, designadamente a mitigação do seu impacto nas aprendizagens dos alunos, severamente prejudicadas pela interrupção das atividades letivas e não-letivas presenciais, o que afetou especialmente os níveis de ensino mais precoces, dadas as dificuldades dos processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos a distância em escalões etários mais jovens. Este impacto negativo nas aprendizagens foi agravado em grupos sociais mais vulneráveis, excluídos e discriminados, em que as condições de acesso e o enquadramento dos agregados familiares e da comunidade educativa são mais débeis, pelo que o reforço dos mecanismos de acompanhamento se afiguram centrais para o sucesso educativo, sendo assim naturalmente mais intensivos no caso dos alunos enquadrados pela Ação Social Escolar.
365. Neste contexto, a nível comunitário foi lançada a iniciativa REACT-EU - *Recovery Assistance for cohesion and the territories of Europe* (Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020) [\[T2\]](#), que introduziu, entre outros, medidas e mecanismos de apoio à consolidação das aprendizagens, por força da reprogramação do PT 2020 e dos programas operacionais Competitividade e Internacionalização a 28 de junho de 2012, que vem alocar os recursos aos Programas, acometendo a responsabilidade pela implementação das medidas às respetivas estruturas e sistemas de gestão [\[T3\]](#).
366. Para dar resposta a esta problemática foram criadas duas medidas de apoio à consolidação de aprendizagens, nomeadamente a Recuperação e consolidação de aprendizagens [\[T4\]](#) e Testagem rápida nas escolas [\[T5\]](#).
367. Dado tratar-se de intervenções cofinanciadas, o desenho e a implementação dessas intervenções dependem de um conjunto de atividades associadas ao processo de financiamento, com a criação de um regulamento de fundos ao lançamento dos respetivos Avisos para apresentação de candidaturas [\[T6 a T12\]](#). Os apoios atribuídos ao serem em forma de subvenção não reembolsável e a taxa máxima de cofinanciamento a aplicar às operações a aprovar ser de 100% das despesas elegíveis, motivam as entidades beneficiárias a apresentar candidaturas [\[M1\]](#).
368. O bom desenvolvimento do processos fundos e atividades dependem sobretudo de fatores internos, da responsabilidade das entidades que compõem o modelo de governação dos Fundos, nomeadamente, numa fase conceptual - do desenho dos instrumentos de apoio e o seu alinhamento com necessidades da comunidade educativa [\[IV_Pi.1\]](#) e na fase operacional - com os apoios a serem disponibilizados em tempo e volume adequados às necessidades urgentes dos serviços [\[IV_Pi.2\]](#). A incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência poderá traduzir-se em índices de procura e procura qualificada inferiores ao esperado [\[II_RI.1\]](#), afetando negativamente a eficácia do Programa.
369. Na medida Recuperação e consolidação de aprendizagens, as atividades estão diretamente relacionadas com realizações, tendo por base as Orientações para a Recuperação e Consolidação das Aprendizagens ao Longo do Ano Letivo de 2020/2021, nomeadamente:
 - ▶ Reforço do crédito horário das escolas através da contratação de docentes e outros agentes, para incremento dos apoios aos alunos com maiores dificuldades, incluindo desdobramentos e coadjuvações que promovam a inovação pedagógica e um acompanhamento mais individualizado dos alunos [\[T13 e T18\]](#);
 - ▶ Aumento suplementar do crédito horário das escolas destinado às Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva (alunos com necessidades educativas específicas) [\[T14 e T19\]](#);
 - ▶ Alargamento do apoio tutorial específico a todos os alunos - 5.º ao 12.º ano de escolaridade, que não obtiveram aproveitamento escolar no ano letivo 2019/2020 [\[T15 e T20\]](#);
370. Adoção de Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário através da constituição de equipas multidisciplinares dos domínios da psicologia educacional e social, da mediação social, assistência e educação social, das terapias especializadas e da animação sociocultural,

- visando o envolvimento da comunidade e o reforço da relação entre escola e família, dimensões centrais da promoção do sucesso escolar [T16 e T21].
371. Apesar estreita articulação entre atividades e realizações, a execução física da medida estará dependente, a um nível estratégico, da forte articulação entre os beneficiários e as escolas, garantindo uma implementação eficiente das operações [IV_PII.2] e, ao nível operacional, da disponibilidade de meios técnicos e humanos que lhes permitam desenhar e operacionalizar as medidas (meios técnicos, humanos, logístico/ administrativo) [IV_PII.1]. Este último pressuposto está intimamente ligado ao principal risco colocado ao nível das realizações - a dificuldade de recrutamento de professores e profissionais das equipas multidisciplinares impedir a concretização das ações no tempo previsto [IV_RII.1].
372. A medida Testagem rápida nas escolas surge no âmbito da estratégia de rastreio (Programa de Rastreios Laboratoriais para SARS-CoV-2 nas Creches e Estabelecimento de Educação e Ensino) para garantir a segurança das atividades letivas presenciais, através da realização de testes rápidos antigénio abrangendo os profissionais da comunidade educativa de todos os níveis de ensino e os alunos do ensino secundário, afetos aos 810 agrupamentos escolares e escolas não agrupadas, incluindo uma estratégia de rastreios periódicos nos concelhos com uma incidência cumulativa a 14 dias superior a 120/100.000 habitantes, conforme normas emitidas pela DGS, nos termos definidos no Plano Setorial que estabelece o Programa de Rastreios Laboratoriais para SARS-CoV-2 nas Creches e Estabelecimentos de Educação e Ensino. Neste sentido são adquiridos e disponibilizados testes rápidos de antigénios em estabelecimentos de educação [T17 e T22]. Contudo, eventuais dificuldades/ atrasos nas cadeias de abastecimento poderão comprometer a disponibilização atempada dos meios de diagnóstico (testagem) [IV_RII.2].
373. Face ao carácter especial destas medidas, espera-se que os apoios produzam seis tipos de resultados intermédios:
- ▶ Na Recuperação e consolidação de aprendizagens:
 - Aumento da inovação pedagógica [T23];
 - Aumento do acompanhamento individualizado dos alunos [T24];
 - Aumento do apoio individualizado aos alunos com necessidades educativas específicas [T25];
 - Aumento das atividades de apoio tutorial [T26];
 - Reforço da relação entre escola e família [T27].
 - ▶ Na Testagem rápida nas escolas:
 - Comunidade Educativa testada [T28].
374. O alcance dos resultados intermédios, sobretudo na medida de recuperação e consolidação de aprendizagens, estará dependente da verificação de um conjunto de pressupostos. De forma global, as atividades devem assegurar uma coerência entre si, por forma a potenciarem os resultados na recuperação das aprendizagens e aproveitamento dos alunos (i.e. as diferentes intervenções complementam-se e potenciam-se mutuamente) [IV_PIII.1]. Desta forma poderão ser assegurados os resultados contratualizados [IV_PIII.3]. No caso específico dos resultados [T24] e [T25] será necessário assegurar que os apoios e o carácter incremental dos projetos a desenvolver face à atividade letiva regular permitem o desenvolvimento de planos de acompanhamento mais customizados e adaptados às necessidades dos alunos [IV_PIII.2]. Para além da necessidade de assegurar os pressupostos referidos, a obtenção enfrenta dois riscos - um interno - a complexidade e dificuldade de mobilização e articulação com a comunidade mitigam o sucesso e eficácia das intervenções realizadas nas escolas - e um externo [IV_RIII.2] - a menor adesão por parte dos alunos às respostas desenvolvidas [IV_RIII.1].
375. Com o alcance dos intermédios pretende-se atingir dois resultados finais: com testagem massiva na comunidade educativa, num contexto onde a generalidade da população não possuiu o esquema vacinal completo contra a COVID-19, assegurar o normal funcionamento da vida social e das atividades escolares [T30], permitindo, por essa via, retomar as aprendizagens dos alunos; e através dos resultados intermédios da recuperação e consolidação de aprendizagens, colmatar as deficiências nas aprendizagens que decorreram do período de confinamento [T29].

376. Com este resultado final da testagem pretende-se que se tenha como impacto socioeconómico, a retoma da vida social e da atividade económica [T32], decorrente da testagem massiva nas escolas. Para isso a testagem massiva nas escolas deverá permitir um diagnóstico precoce dos casos e mitigação da propagação do vírus [IV_PIV.2] e as medidas adotadas pelo Governo na regulamentação do regime de teletrabalho e de abertura das escolas implementadas de forma articulada [IV_PIV.1]. Com a retoma da vida social e da atividade económica e os resultados finais da recuperação e consolidação de aprendizagens espera-se manter o sucesso escolar [T31]. O principal risco que se coloca ao nível do impacto das medidas é o da reincidência da pandemia, que poderá limitar a sustentabilidade dos resultados e, consequentemente, o impacto no sucesso escolar [IV_RIV.1].

Quadro A13. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Aprendizagens (TdP IV)

Pressupostos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Relevância	Perceção dos stakeholders relativamente à adequação dos instrumentos (critérios de elegibilidade, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) às necessidades dos públicos-alvo (promotores e escolas)	Entrevistas, Focus Group	IV_Pi.1
Eficiência	Periodicidade de lançamento de avisos e conformidade com o plano de avisos	SI PT 2020, entrevistas	IV_Pi.2
Relevância; Eficiência	Perceção dos promotores na área da educação relativamente ao timing de lançamento dos avisos e ao montante do financiamento face às necessidades urgentes dos serviços	Entrevistas, Focus Group	IV_Pi.2

Pressupostos: das Atividades para as Realizações (II)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Taxa de realização financeira das operações apoiadas	SI PT 2020	IV_Pii.1
Eficácia	Perceção dos promotores sobre a disponibilidade de meios humanos e materiais para operacionalização das medidas nas escolas	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_Pii.1
Eficiência	Perceção dos promotores relativamente aos constrangimentos à eficiência da implementação das operações, sobretudo ao nível da coordenação entre beneficiários e as escolas	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_Pii.2

Pressupostos: das Realizações para os Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Coerência	Medidas complementares aos apoios à recuperação das aprendizagens e aproveitamento dos alunos	Recolha Documental	IV_Piii.1
Coerência	Perceção dos stakeholders relativamente às vantagens da complementaridade das medidas apoiadas pelo REACT visando a recuperação das aprendizagens e aproveitamento dos alunos	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_Piii.1
Relevância; Eficácia	Perceção dos promotores sobre o contributo das medidas REACT para um acompanhamento mais customizado e adaptado às necessidades dos alunos visados	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_Piii.2
Eficácia	Grau de cumprimento das metas dos indicadores de resultado	SI PT 2020	IV_Piii.3

Pressupostos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Impacto	Perceção dos promotores sobre a articulação na implementação das medidas adotadas pelo Governo na regulamentação do regime de teletrabalho e de abertura das escolas	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_Piv.1
Impacto	Análise dos timings de abertura das escolas e das medidas implementadas pelo Governo	Análise Documental	IV_Piv.1
Impacto	Perceção dos stakeholders e promotores sobre a importância dos resultados dos apoios REACT no contexto mais global dos resultados da testagem da comunidade escolar	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_Piv.2

Riscos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Perceção dos stakeholders quanto à capacidade da Administração Pública na mobilização de recursos e alteração de procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	Focus Group; Entrevistas; Estudo de Caso	IV_RI.1

Riscos: das Atividades para as Realizações (II)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficiência	Perceção dos promotores sobre a importância de eventuais condicionalismos associados à dificuldade em recrutar recursos humanos (professores e profissionais das equipas multidisciplinares) para implementar as medidas apoiadas	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_RII.1
Eficácia	Perceção dos stakeholders relativamente à forma como os as dificuldades nas cadeias de abastecimento influenciaram (atrasaram) a implementação das ações de testagem	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_RII.2

Riscos: das Realizações para os Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Perceção dos promotores sobre os níveis de adesão dos alunos ao nível das iniciativas de recuperação de aprendizagem e fatores que contribuíram para esses níveis	Focus Group, Estudo de Caso	IV_RIII.1
Eficácia	Perceção dos promotores sobre a existência de constrangimentos à implementação das medidas em resultado da complexa articulação com a comunidade escolar	Focus Group, Estudo de Caso	IV_RIII.2

Riscos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Impacto	Perceção dos promotores sobre os constrangimentos gerados pela persistência da pandemia e os seus efeitos nos índices de aproveitamento escolar	Entrevistas, Focus Group, Estudo de Caso	IV_RIV.1

Quadro A14. Indicadores da TdP | Aprendizagens (TdP IV)

Aprendizagens			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Problemas	Taxa de abandono precoce de educação e formação (Série 2021 - %) por Local de residência (NUTS - 2024) e Sexo; Anual	INE	i1
Problemas	Percentagem média de alunos afetados pela inexistência de dispositivos digitais de acordo com os diretores, por NUTS III	CNE	i1
Problemas	Percentagem média de alunos que, de acordo com os diretores, não participaram em qualquer das atividades escolares durante o período de encerramento das escolas	CNE	i1
Meios	M€ programados	SI PT2020	i4
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i4
Meios	M€ programados	SI PT2020	i5
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i5
Meios	Nº de avisos lançados	SI PT2020	i8
Meios	Nº de avisos lançados	SI PT2020	i9
Meios	Nº de ações de captação de procura realizadas	SI PT2020	i9
Problemas	Taxa de admissibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i10
Problemas	Taxa de elegibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i10

Aprendizagens			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Problemas	Taxa de aprovação	SI PT2020 (estimado a partir de)	i10
Meios	Prazos de decisão	SI PT2020 (estimado a partir de)	i10
Meios	Prazos de pagamento do apoio	SI PT2020 (estimado a partir de)	i11
Meios	Taxa de execução financeira	SI PT2020 (estimado a partir de)	i12
Meios	Nº de docentes contratados ao abrigo da medida	IGeFe / DGE / DGEstE	i13
Processos fundos	Nº de atividades conducentes ao aumento do crédito horário das escolas e apoio à educação inclusiva	EC / Entrevista	i14
Processos fundos	Nº de Atividades conducentes à disponibilização do apoio tutorial específico	EC / Entrevista	i15
Processos fundos	Nº de equipas constituídas	IGeFe / DGE / DGEstE	i16
Processos fundos	Nº de testes ao SARS-CoV-2 adquiridos	DGEstE	i17
Processos fundos	Número de alunos envolvidos nas medidas de recuperação e consolidação de aprendizagens	SI PT2020 (Indicador Realização)	i18
Processos fundos	Número de alunos envolvidos nas medidas de recuperação e consolidação de aprendizagens	SI PT2020 (Indicador Realização)	i19
Processos fundos	Número de alunos envolvidos nas medidas de recuperação e consolidação de aprendizagens	SI PT2020 (Indicador Realização)	i20
Processos fundos	Nº de planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunicacional	IGeFe / DGE / DGEstE	i21
Processos fundos	Nº de testes ao SARS-CoV-2 realizados aos profissionais de todos os estabelecimentos públicos de ensino e alunos do ensino secundário de Portugal	SI PT2020 (Indicador Realização)	i22
Atividades	Perceção dos agentes da comunidade educativa auscultados sobre o contributo da medida para a inovação pedagógica	Estudos de Caso / Entrevistas	i23
Atividades	Nº de ações/iniciativas de inovação pedagógica realizadas no âmbito da medida	Estudos de Caso	i23
Atividades	Perceção dos agentes da comunidade educativa auscultados sobre o contributo da medida para o acompanhamento individualizado dos alunos	Estudos de Caso / Entrevistas	i24
Atividades	Nº de ações/iniciativas de acompanhamento individualizado dos alunos realizadas no âmbito da medida	Estudos de Caso	i24
Atividades	Perceção dos agentes da comunidade educativa auscultados sobre o contributo da medida para o acompanhamento individualizado dos alunos com necessidades específicas	Estudos de Caso / Entrevistas	i25
Realizações	Nº de ações/iniciativas de acompanhamento individualizado dos alunos com necessidades específicas realizadas no âmbito da medida	Estudos de Caso	i25
Realizações	Perceção dos agentes da comunidade educativa auscultados sobre o contributo da medida para o aumento das atividades de apoio tutorial	Estudos de Caso / Entrevistas	i26
Realizações	Nº de ações/iniciativas de apoio tutorial realizadas no âmbito da medida	Estudos de Caso	i26
Realizações	Perceção dos agentes da comunidade educativa auscultados sobre o contributo da medida para o reforço da relação entre escola e famílias	Estudos de Caso / Entrevistas	i27

Aprendizagens			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Realizações	% da quota parte da comunidade educativa testada ao abrigo do plano setorial	SI PT2020 (Indicador Resultado)	i28
Resultados Intermédios	Perceção dos participantes no estudo de caso sobre os efeitos da medida na recuperação de aprendizagens	Estudos de Caso	i29
Resultados Intermédios	Perceção das entidades do setor da educação entrevistadas sobre o efeito global da medida na recuperação de aprendizagens	Entrevistas	i29
Resultados Intermédios	Perceção das entidades do setor da educação entrevistadas sobre o efeito global da medida de testagem nas escolas	Entrevistas	i30
Resultados Intermédios	Índice relativo aos níveis de aprendizagem observados nas provas de aferição em língua portuguesa e em Matemática 2021	SI PT2020 (Indicador Resultado)	i31
Resultados Intermédios	Nº Passageiros transportados, transporte ferroviário e rodoviário	IMT	i32
Resultados Intermédios	Volume de negócios (€) das empresas por Atividade económica (Subclasse - CAE Rev. 3) e Escalão de pessoal ao serviço; Anual	INE	i32

7.2.4 Apoio à criação de emprego (LF3)

377. Foram realizadas algumas alterações aos Pressupostos e Riscos definidos inicialmente, nomeadamente:

- Meios/ Processos Fundos para Atividades: inclusão do “III_RI.2 - Incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar procedimentos padrão face à necessidade de respostas de emergência”, por representar um risco que não tinha sido equacionado inicialmente, mas plausível de acontecer, sobretudo num contexto de urgência.

Narrativa - Apoio à criação de emprego (LF3)

378. O apoio à criação de emprego surge dos problemas provocados pela pandemia do COVID-19, que originou condições incertas no contexto de trabalho [T1], obrigando a uma intervenção das autoridades públicas no sentido de minorar os efeitos na situação sanitária da população e ao mesmo tempo, adotar medidas que permitam manter e relançar os níveis aceitáveis de funcionamento da economia e da sociedade em geral.
379. Para dar resposta a esta problemática foram adotadas medidas referentes a políticas ativas de emprego, para fazer face aos impactos negativos da pandemia na deterioração do emprego e no agravamento das vulnerabilidades sociais, de modo a promover o emprego, a manutenção dos postos de trabalho, face à necessidade de intervir rapidamente ao nível do ingresso dos públicos desfavorecidos no mercado de trabalho.
380. O contexto social e económico atual coloca também novos desafios às organizações do Terceiro Setor que exigem um novo ciclo na estratégia de cooperação com a Administração Regional assente nos princípios da cooperação, da solidariedade, da equidade, da proximidade, mas também da racionalidade e da eficiência, que permitam aumentar a eficácia da Rede Regional no apoio às pessoas e às famílias em situação de pobreza e exclusão, decorrente da Pandemia Covid-19 (PO Açores) [T2].
381. Neste contexto, a nível comunitário foi lançada a iniciativa REACT-EU - *Recovery Assistance for cohesion and the territories of Europe* (Regulamento (EU) 2020/2221 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020) [T2], que introduziu, entre outros, medidas e mecanismos de apoio à criação e manutenção de postos de trabalho, por força da reprogramação do PT 2020 e dos programas operacionais Competitividade e Internacionalização e Açores e Madeira por força das Decisões C(2021)4849 (POCI), C(2021)4843 (Açores) e C(2021)4153 (Madeira), todas de 28 de junho de 2012, vem alocar os recursos aos Programas, acometendo a responsabilidade pela implementação das medidas às respetivas estruturas e sistemas de gestão [T3].
382. Assim são definidos 6 eixos de apoio à criação de emprego, (i) estágios profissionais [T4], (ii) apoios à contratação [T5], (iii) estímulo ao empreendedorismo [T6], (iv) prémio à manutenção de emprego [T7], (v) formação [T8] e (vi) integração de desempregados [T9].
383. Nos estágios profissionais e os apoios à contratação, o apoio financeiro aos empregadores (reduzindo o custo de contratação) e o contexto de experimentação (reduzindo o risco de integração de GD) elimina barreiras à criação de ofertas de emprego, gerando a sua adesão à medida [M1]. No estímulo ao empreendedorismo a existência de um conjunto de apoios (financeiros, de conceção de projeto, de aquisição de competências específicas, logístico, de acesso a mercados) minimiza os constrangimentos para o início de atividade empreendedora e promove a confiança na possibilidade de sucesso, conduzindo os participantes a criarem e implementarem um projeto de empreendedorismo [M2].
384. Dado tratar-se de intervenções cofinanciadas, o desenho e a implementação dessas intervenções dependem de um conjunto de atividades associadas ao processo de financiamento - processos fundos, com a criação de um regulamento de fundos ao lançamento dos respetivos Avisos para apresentação de candidaturas [T10 a T16]. Neste processo, é necessário ter em atenção que existe o risco que mesmo se uma candidatura apresentar condições favoráveis a ser aprovada (cumprir os requisitos de elegibilidade), a mesma pode não ser aprovada devido a se ter atingido o limite da dotação orçamental total para a medida [III.RI.1]. A incapacidade de a Administração Pública mobilizar recursos e alterar os procedimentos padrão face à

- necessidade de resposta de emergência também surge como risco potencial à prossecução das atividades.
385. A boa condução dos processos fundos e atividades depende sobretudo de fatores internos, da responsabilidade das entidades que compõem o modelo de governação dos Fundos, nomeadamente, numa fase conceptual - do desenho dos instrumentos de apoio e o seu alinhamento com necessidades do público-alvo [\[III_PI.1\]](#) e na fase operacional - da celeridade da operacionalização dos apoios de forma a serem atempadamente disponibilizados aos potenciais beneficiários [\[II_PI.2\]](#) e da complementaridade entre tipologias de operação, promovendo a produção de resultados esperados [\[III_PI.3\]](#).
 386. Dentro dos estágios profissionais o PO CI financia os Estágios ATIVAR.PT. Esta medida encontra-se dividida em dois, os Estágios ATIVAR.PT, que visam o apoio a programas de estágio com a duração de 9 meses, constituindo-se uma experiência prática em contexto de trabalho, tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados. Este estágio apoiado traduz-se, assim, numa forma de transição para a vida ativa e não pode consistir na ocupação de posto de trabalho (Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto). E o Incentivo ATIVAR.PT, que visa a concessão de um apoio financeiro aos empregadores que celebrem contratos de trabalho, sem termo ou a termo certo, por prazo igual ou superior a 12 meses, com desempregados inscritos no IEFP, com a obrigação de proporcionarem formação profissional aos trabalhadores contratados (Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto).
 387. No PO Açores foi aberta uma fase extraordinária ao Programa ESTAGIAR L e T. Este programa visa possibilitar aos jovens com qualificação de nível superior (Estagiar L) e com qualificação de nível IV ou V (Estagiar T) um estágio profissional no contexto real de trabalho, que promova a sua inserção na vida ativa (RCG 15/2015, de 23/1). E a medida JOVEM PRO, que visa apoiar a empregabilidade dos jovens, com o objetivo de complementar e aperfeiçoar as competências socioprofissionais dos jovens, através da frequência de uma formação prática em contexto real de trabalho e promover o seu recrutamento e integração nas entidades empregadoras, constituindo um vetor essencial para reduzir as dificuldades existentes de integração dos jovens e agravadas no contexto de crise económica e de incerteza face aos impactos da pandemia (Portaria 48/2021, de 1/06).
 388. No PO Madeira os estágios profissionais pretendem facilitar o acesso ao emprego pelos candidatos a emprego e os inativos, incluindo desempregados de longa duração e pessoas afastadas do mercado de trabalho, igualmente através de iniciativas locais de emprego e de apoio à mobilidade dos trabalhadores. Estes estágios estão divididos em Estágios Profissionais (privados e públicos) que pretende proporcionar aos jovens qualificados um complemento prático à sua formação académica e permitir aos jovens reforçar as suas competências técnicas e pessoais, possibilitando assim, uma primeira experiência profissional, com vista a uma integração no mercado de trabalho (Portaria n.º 209/2018, de 3 de julho de 2018). E os Estágios Profissionais Adultos - REATIVAR, que pretende promover a reintegração profissional de desempregados de longa e de muita longa duração através de uma formação em contexto de trabalho (Portaria n.º 127/2015).
 389. De forma geral, os estágios profissionais envolvem Estabelecimento de protocolos a nomeação de tutores, a elaboração do Plano de Estágio e o acompanhamento e avaliação do Estágio [\[T17\]](#). Neste tipo de apoio, na ótica dos participantes, estes sentem-se mobilizados e motivados para aprender pela inserção num contexto real e pelo reconhecimento do seu papel o quadro de uma organização, potenciando a aquisição de competências [\[M3\]](#).
 390. No âmbito da prioridade de fomento à criação de postos de trabalho, aumento do nível e permanência do emprego e transição para a vida ativa, além dos estágios profissionais, são criados os apoios à contratação [\[T18\]](#) no âmbito do PO Madeira. Nos apoios à contratação pretende-se estimular a criação de postos de trabalho associados à criação líquida de postos de trabalho e destina-se a apoiar as entidades empregadoras a contratar desempregados inscritos no IEM, em particular, grupos mais vulneráveis e com maior dificuldade de inserção ou desfavorecidos face ao mercado de trabalho, através da concessão de apoios financeiros (Portaria n.º 191/2015).

391. No estímulo ao empreendedorismo foram criadas duas medidas enquadradas no PO Madeira, o Jovem Empreendedor e o Programa de Estímulo ao Empreendedorismo de Desempregados. Estas medidas pretendem desenvolver e/ou complementar competências, aptidões e conhecimentos na área de gestão, numa perspetiva empreendedora, através de um programa de formação, bem como incentivar o desenvolvimento de projetos empresariais que viabilizem a consequente criação do próprio emprego (Portaria n.º 106/2022 de 02 de março 2022) e incentivar e apoiar projetos de criação do próprio emprego por parte de desempregados e contribuir para a criação de outros postos de trabalho necessários ao desenvolvimento desses projetos (Portaria n.º 16/2020), respetivamente [T19].
392. Com o objetivo de manutenção do emprego foi criada a medida Prémio à manutenção de postos de trabalhos (PO Madeira), diretamente ligado aos apoios à contratação e ao programa de estímulo ao empreendedorismo de desempregados. Assim, pretende-se apoiar financeiramente, sob a forma de prémio [T20], de carácter excecional e transitório, às pessoas singulares ou coletivas que mantenham os postos de trabalho, celebrados com desempregados inscritos no IEM, IP-RAM e que perfaçam, no mínimo, seis meses de período de acompanhamento do projeto apoiadas no âmbito de programas/medidas de emprego de Programa de Incentivos à Contratação (Portaria n.º 382/2021).
393. No âmbito da formação [T21], foram criadas, no âmbito do PO Madeira as medidas, Qualificar+ para Empregar (desempregados), Formação para a Inclusão e Formação de Ativos. Na medida Qualificar+ para Empregar (desempregados) pretende-se complementar e desenvolver as competências dos desempregados, envolvendo as entidades formadoras certificadas da RAM através de uma formação teórica e de uma formação prática em contexto real de trabalho, de modo a proporcionar uma melhor integração no mercado laboral (Portaria n.º 788/2020). Na Formação para a Inclusão, pretende-se a integração de desempregados evitando o seu prolongado afastamento de mercado de trabalho concedendo-lhes assim uma maior hipótese de reintegração social e laboral, através da Ocupação Temporária de Desempregados em atividades socialmente úteis, desenvolvidas por entidades públicas ou sem fins lucrativos (Portaria nº 1/2022 de 6 de janeiro). A Formação de Ativos pretende potenciar a empregabilidade da população ativa, incluindo os que se encontram em risco de desemprego, através do aumento da sua adaptabilidade por via do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho (Portaria nº 1/2022 de 6 de janeiro).
394. Por fim, a integração de desempregados [T22] é constituída pelo Programa de Ocupação Temporária de Desempregados, que permite o acesso ao emprego pelos candidatos a emprego e os inativos, incluindo desempregados de longa duração e pessoas afastadas do mercado de trabalho, igualmente através de iniciativas locais de emprego e de apoio à mobilidade dos trabalhadores (Portaria n.º 137/2014, de 6 de agosto). E o Programa de Apoio ao Reforço de Equipas Sociais e de Saúde (PARESS), um programa de emprego, que embora de curta duração, deverá ainda, possibilitar que desempregados inscritos no Centro de Emprego (IEM, IP-RAM), para além de auferirem de um rendimento de subsistência, possam adquirir uma experiência de trabalho que lhes facilite no futuro, a obtenção de um emprego estável ou caso existam condições de criação do próprio emprego (Portaria n.º 137/2014, de 6 de agosto).
- ▶ Apesar de as medidas apresentarem ligeiras diferenças, conforme anteriormente apresentado, importa referir as realizações [T23 a T28], por grandes grupos, tendo por base os pontos em comum, nomeadamente:
 - ▶ Estágios Profissionais - Estágios desenvolvidos por jovens e adultos desempregados (incluindo de longa duração), jovens com qualificações nível superior (nível IV e V), e pessoas com deficiência e incapacidade [T23];
 - ▶ Apoios à contratação - Postos de trabalho por conta de outrem, apoiados [T24];
 - ▶ Estímulo ao empreendedorismo - Emprego por conta própria criado, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras [T25];
 - ▶ Prémio à manutenção de emprego - Pessoas singulares ou coletivas apoiadas por manterem os postos de trabalho (das medidas: apoios à contratação e Programa de Estímulo ao Empreendedorismo de desempregados), pelo menos 6 meses [T26];
 - ▶ Formação - Ações de formação disponibilizadas [T27];
 - ▶ Integração de desempregados - Atividades socialmente úteis desenvolvidas por entidades públicas ou sem fins lucrativos [T28].

395. A articulação das atividades com as realizações depende sobretudo da capacidade de execução dos beneficiários [III_PII.1] e do alinhamento dos objetivos da oferta formativa, dos estágios e dos apoios ao empreendedorismo com as necessidades dos promotores, de forma a garantir uma maior adesão ao financiamento previsto [III_PII.2]. A eficácia das intervenções poderá condicionada por dificuldades de operacionalização das ações de formação [III_RII.1] ou por constrangimentos associados à dissipação no tempo dos efeitos da crise sanitária sobre a atividade económica, alterando os níveis de procura entre instrumentos de apoio [III_RII.2].
396. Espera-se que com os estágios profissionais, os participantes desenvolvam competências socioprofissionais e que os desempregados (jovens) e as pessoas com deficiência e incapacidade adquiram experiências adequadas às necessidades do mercado de trabalho [T29]. Com o estímulo ao empreendedorismo prevê-se o desenvolvimento de aptidões e conhecimentos na área da gestão [T30]. Estes dois resultados intermédios, e a realização de apoios à contratação e os prémios de manutenção de emprego, pretendem (resultados finais) o aumento da contratação/ autoemprego dos participantes [T33], que por sua vez leva à criação líquida de postos de trabalho [T34].
397. Com a formação espera-se (resultado intermédio) o aumento da adaptabilidade através do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho, de ativos [T31] que por sua vez (resultado final) irá permitir a manutenção dos seus postos de trabalho [T35].
398. Com as medidas destinadas à integração de grupos vulneráveis, pretende-se o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais [T32] para a sua reintegração social e laboral [T36].
399. De forma a serem alcançados os resultados esperados, os projetos apoiados deverão atingir as metas contratualizadas [III_PIII.1], sendo que, para este efeito, as operações deverão ser efetivamente concluídas, conferindo aos destinatários competências para conseguirem/ manterem um/o posto de trabalho [III_PIII.2]. De forma global, as atividades deverão também proporcionar um efeito de incentivo que conduz à alteração do comportamento dos beneficiários no sentido dos resultados previstos [III_PIII.3]. No entanto, surgem como riscos potenciais à concretização dos resultados esperados: i) o prolongamento dos efeitos da crise pandémica sobre a atividade económica, gerando um quadro de imprevisibilidade que mitiga as intenções dos apoiados relativamente à contratação e à criação de autoemprego ou mesmo levando ao encerramento das empresas [III_RIII.1]; ii) e o agudizar dos efeitos da crise pandemia que agravam a situação social dos formandos, levando à desistência das ações de formação [III_RIII.2].
400. Para que estes resultados finais tenham como impacto socioeconómico a manutenção da atividade económica e a melhoria da empregabilidade de grupos desfavorecidos [T37] deverão assumir uma relevância significativa no contexto de intervenção [III_PIV.1] e terá de se verificar um elevado nível de complementaridade entre os instrumentos de apoio e as políticas de mitigação de impacto, por exemplo *layoff* e moratórias [III_PIV.2]. O prolongamento dos efeitos da crise sanitária sobre a atividade económica poderá, no entanto, representar um constrangimento, na medida em que poderá gerar um quadro de encerramento/ diminuição da atividade, mitigando o sucesso dos resultados dos apoios no contexto de intervenção e o respetivo impacto esperado [III_RIV.1].

Quadro A15. Indicadores de Pressupostos e Riscos | Emprego (TdP III)

Pressupostos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Relevância	Perceção dos stakeholders quanto à adequação dos instrumentos às necessidades dos beneficiários (condições de elegibilidade, simplicidade associada à submissão de candidaturas)	Entrevistas, Focus Group	III_PI.1
Eficiência	Periodicidade de lançamento de avisos e conformidade com o plano de avisos	SI PT 2020, entrevistas	III_PI.2
Eficiência	Perceção dos promotores na área do emprego relativamente aos prazos de lançamento dos avisos, submissão de candidaturas e análise das mesmas	Entrevistas, Focus Group	III_PI.2
Eficiência	Perceção dos stakeholders relativamente à complementaridade das tipologias de operação REACT e da sua capacidade para potenciar resultados	Entrevistas, Focus Group	III_PI.3

Pressupostos: das Atividades às Realizações (II)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Taxa de realização financeira das operações apoiadas	SI PT 2020	III_PII.1
Relevância	Perceção dos promotores quanto à adequação dos apoios face às necessidades dos destinatários, em matéria de oferta formativa e integração laboral; nível de adesão dos destinatários aos apoios e razões na origem de eventuais desvios face ao previsto	Entrevistas, Focus Group	III_PII.2
Relevância	Nível de adesão dos destinatários às iniciativas disponibilizadas pelos beneficiários	Entrevistas, Relat. execução dos principais promotores	III_PII.2
Relevância	% de promotores que afirma que os apoios se adequaram às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)	Inquérito (às empresas LF1)	III_PII.2

Pressupostos: das Realizações aos Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Nível de execução das metas dos indicadores de resultado	SI PT 2020	III_PIII.1
Eficácia	% de beneficiários que considera que o apoio contribuiu para a aquisição de competências e inserção/ manutenção no mercado de trabalho por parte dos estagiários/ formandos	Inquérito (às empresas LF1)	III_PIII.1
Eficácia	Perceção dos promotores sobre o sucesso das suas operações e da utilidade e efeito das iniciativas nos estagiários/ formandos	Entrevistas, Focus Group	III_PIII.2
Eficácia	Taxa de conclusão das operações com os destinatários (ex. % de ações de formação concluídas, % de diplomados na formação, % de estagiários que se mantêm ao serviço após a conclusão do estágio; n. de contratos de trabalho celebrados)	SI PT 2020; Promotores (com destaque para as entidades públicas de emprego e formação)	III_PIII.2
Valor Acrescentado Europeu	% de promotores que não teriam contratado/mantido a postos de trabalho e/ou realizado formação caso não tivessem recebido os apoios ao emprego	Inquérito (às empresas LF1)	III_PIII.3
Valor Acrescentado Europeu	Perceção dos promotores relativamente à adoção de medidas de formação e manutenção e criação de postos de trabalho	Entrevistas, Focus Group	III_PIII.3

Pressupostos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Impacto	População empregada total e com menos de 34 anos em Portugal, por NUT II	INE	III_PIV.1
Impacto	Percepção dos stakeholders e promotores sobre os impactos e fatores que favoreceram / condicionaram a manutenção/ criação de postos de trabalho e os seus efeitos no emprego nacional	Entrevistas, Focus Group	III_PIV.1
Impacto	N.º de Desempregados de longa duração	INE	III_PIV.1
Impacto	População desempregada e taxa de desemprego por nível de escolaridade	INE	III_PIV.1
Impacto	População empregada por conta de outrem, por tipo de contrato de trabalho	INE	III_PIV.1
Impacto	População empregada por rendimento mensal líquido	INE	III_PIV.1
Impacto	N.º de pessoas apoiadas que se encontram empregadas 6 meses após o apoio em relação à variação acumulada 2020 - 2023 da população empregada até aos 34 anos e dos DLD	SI PT2020, INE	III_PIV.1
Coerência	Perceção dos stakeholders quanto à verificação (ou não) de complementaridades e sinergias entre políticas e respetivo contributo para os resultados no âmbito da criação e manutenção de postos de trabalho	Entrevistas, Focus Group	III_PIV.2

Coerência	% de promotores que considera que se observou uma articulação com outras políticas complementares, tendo sido importante/muito importante para manter a atividade e o emprego	Inquérito (às empresas LF1)	III_PIV.2
-----------	---	-----------------------------	-----------

Riscos: dos Meios / Processos Fundos para as Atividades (I)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficiência	Índices de procura e procura qualificada	SI PT 2020	III_RI.1
Eficiência	Perceção dos promotores quanto ao montante de dotação programada face às necessidades diagnosticadas	Entrevistas, Focus Group	III_RI.1
Eficácia	Perceção dos stakeholders quanto à capacidade da Administração Pública na mobilização de recursos e alteração de procedimentos padrão face à necessidade de resposta de emergência	Focus Group; Entrevistas	III_RI.2

Riscos: das Atividades às Realizações (II)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Perceção dos stakeholders relativamente aos constrangimentos e condicionantes associadas à implementação e de ações de formação	Entrevistas, Focus Group	III_RII.1
Eficácia	% de beneficiários que recorreu a apoios para manutenção de postos de trabalho	Inquérito (às empresas LF1)	III_RII.2
Eficácia	Perceção dos promotores relativamente aos efeitos da pandemia na procura por apoios no âmbito do emprego (foco nas tipologias de operação e níveis de procura por parte dos destinatários face ao expectável)	Entrevistas, Focus Group	III_RII.2

Riscos: das Realizações para os Resultados (III)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Eficácia	Taxa de rescisão/ anulação	SI PT 2020	III_RIII.1
Eficácia	% de beneficiários que tinha intenções de criar/manter postos de trabalho, mas não foi capaz	Inquérito (às empresas LF1)	III_RIII.1
Eficácia	Perceção dos promotores relativamente à redução das iniciativas de autoemprego, criação e manutenção de postos de trabalho em virtude dos efeitos da crise pandémica	Entrevistas, Focus Group	III_RIII.1
Eficácia	% de desistência por parte dos destinatários (estágios, ações de formação, apoios à contratação)	Entrevistas, Focus Group	III_RIII.2

Riscos: dos Resultados para os Impactos (IV)			
QA	Indicadores e Elementos de evidência	Fontes	TdM
Impacto	Variação da taxa de emprego e da taxa de encerramento de atividade nas empresas	INE	III_RIV.1
Impacto	Perceção dos stakeholders quanto aos efeitos da crise pandémica no sucesso dos apoios direcionados para a criação e manutenção de postos de trabalho	Entrevistas, Focus Group	III_RIV.1
Impacto	Produto Interno Bruto - dados encadeados em volume (base 2016)	INE	III_RIV.1
Impacto	Taxa de desemprego por NUTS (II)	INE	III_RIV.1

Quadro A16. Indicadores da TdP | Emprego (TdP III)

Emprego			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Problemas	Valor processado das prestações de layoff da segurança social (€)	INE	i1
Meios	M€ programados	SI PT 2020	i4
Meios	M€ aprovados	SI PT 2020	i4
Meios	M€ programados	SI PT 2020	i5
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i5

Emprego			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Meios	M€ programados	SI PT2020	i6
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i6
Meios	M€ programados	SI PT2020	i7
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i7
Meios	M€ programados	SI PT2020	i8
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i8
Meios	M€ programados	SI PT2020	i9
Meios	M€ aprovados	SI PT2020	i9
Meios	Nº de avisos	SI PT2020	i12
Meios	Nº de avisos	SI PT2020	i13
Meios	Nº de ações de captação de procura	SI PT2020 (estimado a partir de)	i13
Processos fundos	Taxa de admissibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Taxa de elegibilidade	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Taxa de aprovação	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Prazos de decisão	SI PT2020 (estimado a partir de)	i14
Processos fundos	Prazos de pagamento do apoio	SI PT2020 (estimado a partir de)	i15
Processos fundos	Taxa de execução financeira	AG Açores 2020; AG Madeira 14-20	i16
Processos fundos	Protocolos estabelecidos, tutores nomeados, planos de estágio e acompanhamento elaborados e estágios avaliados	AG Madeira 14-20	i17
Processos fundos	Contratos celebrados, acompanhamento e avaliações do apoio à contratação realizadas e descrições funcionais de posto de trabalho elaborados	AG PO CI	i18
Processos fundos	Ações de formação e projetos empresariais desenvolvidos	AG PO CI	i19
Atividades	Nº atividades conducentes ao apoio financeiro, sob a forma de prémio	SI PT2020 (estimado a partir de)	i20
Atividades	Nº de atividades conducentes à realização de cursos	SI PT2020	i21
Atividades	Nº de atividades realizadas	SI PT2020	i22
Atividades	Nº de participantes apoiados no combate à pandemia COVID-19	SI PT2020	i23
Atividades	Nº de participantes desempregados que beneficiam dos estágios funcionais	SI PT2020	i23
Atividades	Participantes desempregados que beneficiam dos apoios à contratação	SI PT2020	i24
Realizações	Participantes empreendedores apoiados no âmbito da criação de emprego, incluindo autoemprego	SI PT2020	i25
Realizações	Nº de participantes desempregados que beneficiam de apoios à contratação	SI PT2020	i26
Realizações	Nº de participantes desempregados que beneficiam de ações de formação e estágio	SI PT2020	i27
Realizações	Nº participantes desempregados em formação	SI PT2020	i27
Realizações	Nº participantes empregados em formação	SI PT2020	i27
Realizações	Nº participantes em ações de trabalho socialmente necessário	SI PT2020	i28
Realizações	Perceção dos atores auscultados sobre o contributo das ações apoiadas para o desenvolvimento de competências socioprofissionais / experiência dos desempregados, pessoas com deficiência e incapacidade	Entrevistas, Focus Group	i29

Emprego			
Medida / Fase	Indicador	Fontes	TdM
Realizações	Perceção dos atores auscultados sobre o contributo das ações para o desenvolvimento de aptidões e conhecimentos nas áreas de gestão	Entrevistas, Focus Group	i30
Realizações	Perceção dos atores auscultados sobre o contributo das ações para o reforço da adaptabilidade através do desenvolvimento das competências requeridas pelo mercado de trabalho, de ativos	Entrevistas, Focus Group	i31
Resultados Intermédios	Perceção dos atores auscultados sobre o contributo das ações para o reforço das competências pessoais, sociais e profissionais de grupos vulneráveis	Entrevistas, Focus Group	i32
Resultados Intermédios	% participantes empreendedores apoiados que criaram empresas	AG Açores	i33
Resultados Intermédios	% participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação em estágios profissionais	AG Açores	i34
Resultados Intermédios	% participantes jovens empregados 6 meses depois de terminada a participação em ações de apoio à contratação	AG Açores	i34
Resultados Finais	% pessoas apoiadas no âmbito da criação de emprego, que permanecem 12 meses depois do fim do apoio	SI PT2020	i34
Resultados Finais	% participantes jovens empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de formação e estágio	SI PT2020	i35
Resultados Finais	% participantes desempregados que foram aprovados no final da formação	AG PO CI; AG Açores 2020; aG Madeira 14-20	i35
Resultados Finais	% participantes empregados que foram aprovados no final da formação	AG Açores 2020	i35
Resultados Finais	% participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação em ações de trabalho socialmente necessário	AG PO CI; AG Açores 2020; aG Madeira 14-20	i36
Resultados Finais	% de pessoas apoiadas no âmbito da contratação de desempregados que permanecem 6 meses após o fim do apoio	Entrevistas; Estudos de Caso	i36
Resultados Finais	Taxa de desemprego da população sem escolaridade obrigatória (Série 2021 - %) por Local de residência (NUTS - 2013)	DG Saúde	i37

7.3 Elementos de suporte à resposta nas questões de avaliação

Quadro A17. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos estratégicos da Agenda 2020

Agenda 2020 REACT EU (Portugal)		Eixos Estratégicos				
		Aumento da Taxa de Emprego	Investimento em Pesquisa e Desenvolvimento	Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa e Aumento da Eficiência Energética	Melhoria na Educação	Redução da Pobreza
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	••				•
	Apoio à resiliência do sistema de saúde				•	
	Apoio à transição climática	•	••	•••		
	Apoio à criação de emprego	•••			•	••
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens	•			•••	•
Programa Operacional Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde	•		•		•
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais	••			•	•
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas		•	•••		
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho	•••			•	••
Programa Operacional Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	••			•	•
	Reforço das respostas sociais e de saúde	•		•		•
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática	•	••	•••		
	Apoio à manutenção e criação de emprego	•••			•	••

Legenda: Elevada ••• Significativa •• Reduzida •

Quadro A18. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos estratégicos do REACT EU Europeu 2020

React EU Europeu REACT EU (Portugal)		Eixos Estratégicos				
		Apoio ao Acesso ao Mercado de Trabalho e Emprego	Inclusão Social e Medidas de Erradicação da Pobreza	Investimento em Saúde e Infraestruturas Sociais	Apoio às PME e Setores Afetados	Transição Ecológica e Digital
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	••	•		•••	

React EU Europeu REACT EU (Portugal)		Eixos Estratégicos				
		Apoio ao Acesso ao Mercado de Trabalho e Emprego	Inclusão Social e Medidas de Erradicação da Pobreza	Investimento em Saúde e Infraestruturas Sociais	Apoio às PME e Setores Afetados	Transição Ecológica e Digital
	Apoio à resiliência do sistema de saúde	•		•••		
	Apoio à transição climática	•				•••
	Apoio à criação de emprego	•••	•		•	
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens		•			
Programa Operacional Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde	•		•••		
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais	•	•		•••	
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas					•••
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho	•••	•			
Programa Operacional Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	•			•••	
	Reforço das respostas sociais e de saúde			•••		
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática				•••	•••
	Apoio à manutenção e criação de emprego	•••				

Legenda: Elevada ••• Significativa •• Reduzida •

Quadro A19. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos pilares do Next Generation Europe (NGEU) | Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)

NGEU REACT EU (Portugal)		Pilares					
		Transição ecológica	Transformação digital	Desenvolvimento Inteligente e Sustentável	Coesão social e territorial	Saúde e Resiliência	Políticas para a Próxima Geração
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial			...	..
	Apoio à resiliência do sistema de saúde				..	...
	Apoio à transição climática	...		..	..
	Apoio à criação de emprego			..	..	.	..

NGEU REACT EU (Portugal)		Pilares					
		Transição ecológica	Transformação digital	Desenvolvimento Inteligente e Sustentável	Coesão social e territorial	Saúde e Resiliência	Políticas para a Próxima Geração
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens				••		•••
Programa Operacional I Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde			•••	••	•••	
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais			•••	••	••	••
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas	••		••	••		
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho			••	••	•	••
Programa Operacional I Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial			•••	••	••	••
	Reforço das respostas sociais e de saúde			•••	••	•••	
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática	•••		••	••		
	Apoio à manutenção e criação de emprego			••	••	•	••

Legenda: Elevada ••• Significativa •• Reduzida •

Quadro A20. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos pilares do AP Portugal 2020

<div>AP Portugal 2020</div> <div>REACT EU (Portugal)</div>		Objetivos Temáticos										
		Competitividade e Internacionalização					Inclusão Social e Emprego		Capital Humano	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos		
		OT 1	OT 2	OT 3	OT 7	OT 11	OT 8	OT 9	OT 10	OT 4	OT 5	OT 6
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	•	•	••			•	•				
	Apoio à resiliência do sistema de saúde							•				
	Apoio à transição climática				•••					•••	•••	•••
	Apoio à criação de emprego						•••	••	•			
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens							•	•••		••	
Programa Operacional Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde							•				
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais	•	•	••			•	•				
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas				•••					•••		
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho						•••	•	•			
Programa Operacional Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	•	•	••			•	•				
	Reforço das respostas sociais e de saúde							•				

REACT EU (Portugal)		Objetivos Temáticos										
		Competitividade e Internacionalização					Inclusão Social e Emprego		Capital Humano	Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos		
		OT 1	OT 2	OT 3	OT 7	OT 11	OT 8	OT 9	OT 10	OT 4	OT 5	OT 6
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática				●●●					●●●	●●●	●●●
	Apoio à manutenção e criação de emprego						●●●	●●	●			

Legenda: Elevada ●●● Significativa ●● Reduzida ●

Quadro A21. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos pilares da ENEI/EREI 2020

REACT EU (Portugal)		Setores da ENEI/EREI				
		Tecnologias Transversais e suas Aplicações	Indústrias e Tecnologias de Produção	Mobilidade, Espaço e Logística	Recursos Naturais e Ambiente	Saúde, Bem-Estar e Território
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial		●●	●●●	●	●●●
	Apoio à resiliência do sistema de saúde					●●●
	Apoio à transição climática				●●●	
	Apoio à criação de emprego		●●	●●	●	●●●
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens					
Programa Operacional Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde					●●●
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais		●	●●●	●●	●●●
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas				●●●	
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho		●●		●	●●●
Programa Operacional Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial		●●	●●●	●	●●●
	Reforço das respostas sociais e de saúde					●●●

REACT EU (Portugal)		ENEI/EREI	Setores da ENEI/EREI				
			Tecnologias Transversais e suas Aplicações	Indústrias e Tecnologias de Produção	Mobilidade, Espaço e Logística	Recursos Naturais e Ambiente	Saúde, Bem-Estar e Território
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática					...	
	Apoio à manutenção e criação de emprego			..		.	...

Legenda: Elevada ... Significativa .. Reduzida .

Quadro A22. Resumo do alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos referenciais estratégicos existentes

REACT EU (Portugal)		Agenda 2020	REACT EU	Acordo de Parceria Portugal 2020	ENEI/EREI	NGEU / MRR
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	..	...	..	..	...
	Apoio à resiliência do sistema de saúde	...	...	.	..	...
	Apoio à transição climática	...	...	...	..	...
	Apoio à criação de emprego	...	...	...	..	..
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens	...	.	..	..	...
Programa Operacional Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde	.	...	.	..	...
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais	..	...	.	..	...
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas	...	...	...	..	..
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho	...	...	...	..	..

Programa Operacional Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	••	•••	•	••	•••
	Reforço das respostas sociais e de saúde	•	•••	•	••	•••
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática	•••	•••	•••	••	••
	Apoio à manutenção e criação de emprego	•••	•••	•••	••	••

Legenda: Elevada ••• Significativa •• Reduzida •

Quadro A23. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos do PEES

PEES REACT EU (Portugal)		Eixos			
		Emprego	Social	Empresas	Quadro Institucional
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	••	•	•••	
	Apoio à resiliência do sistema de saúde		•••		
	Apoio à transição climática				
	Apoio à criação de emprego	•••			
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens		••		
Programa Operacional Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde		•••		
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais	••	•	•••	
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas				
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho	•••			
Programa Operacional Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	••	•	•••	
	Reforço das respostas sociais e de saúde		•••		
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática				
	Apoio à manutenção e criação de emprego	•••			

Legenda: Elevada ••• Significativa •• Reduzida •

Quadro A24. Alinhamento estratégico REACT EU Portugal face aos eixos da Agenda 2030.

Agenda 2030 REACT EU (Portugal)		Eixos			
		As pessoas primeiro	Digitalização, inovação e qualificações	Transição climática e sustentabilidade	Um país competitivo e coeso
Compete 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	•	•		
	Apoio à resiliência do sistema de saúde	•••			••
	Apoio à transição climática			•••	
	Apoio à criação de emprego	••			
	Apoio à Consolidação de Aprendizagens		••		••
Programa Operacional Madeira 2020	Requalificar e adaptar infraestruturas e equipamentos e diversificar oferta de serviços, adaptando-os às necessidades atuais em matéria de respostas de saúde	•••			••
	Desenvolver ações vocacionadas para a manutenção e melhoria da capacidade competitiva das empresas regionais	•	•		
	Apoiar a implementação de medidas de eficiência energética e utilização de energias renováveis nas infraestruturas públicas			•••	
	Contribuir para a promoção do emprego e a empregabilidade de pessoas desfavorecidas face ao mercado de trabalho	••			

Programa Operacional Açores 2020	Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	•	•		
	Reforço das respostas sociais e de saúde	•••			••
	Reforço do investimento público no apoio à transição climática			•••	
	Apoio à manutenção e criação de emprego	••			

Legenda: Elevada ••• Significativa •• Reduzida •

Quadro A25. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - LF 1 Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica

PO Finan.	Indicadores	Programado			Aprovado				Realizado			
		Dotação	Meta programada	Valor médio por unidade de realização/ resultado	Número de operações	Custo elegível	Valor aprovado	Valor médio das op. aprov.	Valor executado	Valor médio executado	Meta realizada	Valor médio por unidade de realização/ resultado
PO CI	Financiamento não reembolsável para fundo de maneo das PME em reposta à pandemia	985,20 M€	985,20 M€		80 655	1 080 M€	1 080 M€	13 387 €	1 080 M€	13 386 €	1 079,81 M€	
	Número de PME apoiadas através de financiamento não reembolsável		54 733 PMEs	18 000 €							62 083 PMEs	17 769€
	Número de postos de trabalho das empresas apoiadas através de financiamento não reembolsável para fundo de maneo em resposta à pandemia		225 250 postos	4 373 €							210 388 postos	5 243 €
	PME que concretizaram o projeto e mantêm atividade		80%	22 500 €							96 %	18 110 €
Madeira 14-20	Conceder apoio às PME para capital de giro	22 M€	22 M€		1268	24,74 M€	24,74 M€	19 512€	24,74 M€	19 512€	2 474,13 M€	
	Número de PME com subvenções para capital de giro		1 134 PMEs	19 400€							1 268 PMEs	19 497€
	PME que concretizam o projeto e mantêm a sua atividade		99%	19 596							99%*	19 709 €
Açores 2020	Conceder apoio às PME para capital de giro	50,44 M€	50,44 M€		6598	46,41 M€	46,41 M€	7 033€	46,29 M€	7 016€	46 30 M€	
	Número de PME com subvenções para capital de giro		2166 PMEs	23 287€							2 062 PMEs	22 432 €
	Número de postos de trabalho das empresas apoiadas de financiamento não reembolsável para fundo de maneo em resposta à pandemia		8 151 postos	6 188€							n.d.	n.d.
	PME que concretizam o projeto e mantêm a sua atividade		100%								100%**	n.d.

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: As dotações foram especificadas por indicador quando possível; n.a. - não aplicável; n.d. - não disponível; * De acordo com a nota de fundamentação da reprogramação de 2022 é referido que o valor verificado à data de 12/12/2022 era 99%, valor que se assumiu, como válido para o cômputo geral da medida; ** Valor verificado em 2022, que se assume como válido para 2023, atento no facto de a maior quebra de actividade económica se ter verificado em 2020.

Quadro A26. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - Saúde

PO Finan.	Indicadores	Programado			Aprovado				Realizado			
		Dotação	Meta programada	Valor médio por unidade de realização/ resultado	Número de operações	Custo elegível	Valor aprovado	Valor médio das op. aprov.	Valor executado	Valor médio executado	Meta realizada	Valor médio por unidade de realização/ resultado
PO CI	Valor dos medicamentos adquiridos associados à pandemia	249,89 M€	38,27 M€	38,27 M€	2	249,89 M€	249,89 M€	124,95 M€	249,49 M€	124,74 M€	249,49 M€	n.a.
	Valor de todos os custos de vacinação		211,62 M€	211,62 M€								
	Doses de vacinas adquiridas		16 051 393	15,57€							15 057 152 pessoas	16,57€
	Pessoas vacinadas com o apoio da EU		7 223 127	34,60€							7 878 937 pessoas	31,66€
	Grau de cobertura de 95% da população residente com o esquema completa de vacinas		78%	n.a.							n.d.	
Madeira 14-20	Valor dos medicamentos adquiridos vinculados ao COVID-19	9,25 M€	9,25 M€	n.a.	30	32,66 M€	32,66 M€	1,09 M€	30,21 M€	1,01 M€	n.d.	n.a.
	Capacidade de teste suportada para COVID-19	2,66 M€	616 719 testes	15 €							1 671 652 testes	11,03 €
	Valor do equipamento médico adquirido		2,03 M€	n.a.							3,41 M€	n.a.
	Valor da TI relacionada à COVID-19 para a saúde		0,63 M€	n.a.							0,70 M€	n.a.
	Espaço adicional criado para pacientes com COVID-19		30	n.d.							33	n.d.
	Infraestrutura de refrigeração de vacinas contra a COVID-19		16	n.d.							16	n.d.
	Valor da TI relacionada ao COVID-19 para PMEs	4,00 M€	4,00 M€	n.a.							n.d.	n.d.

PO Finan.	Indicadores	Programado			Aprovado				Realizado			
		Dotação	Meta programada	Valor médio por unidade de realização/ resultado	Número de operações	Custo elegível	Valor aprovado	Valor médio das op. aprov.	Valor executado	Valor médio executado	Meta realizada	Valor médio por unidade de realização/ resultado
	População beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde/sociais no total da população	24,85 M€	100%	99,11 €							100%	115,62 €
Açores 2020	Valor de equipamento de proteção individual adquirido	4,17 M€	4,17 M€	n.a.	6	46,18 M€	46,18 M€	7,70 M€	42,86 M€	7,14 M€	1,44 M€	n.a.
	Valor do equipamento médico adquirido	0,40 M€	0,40 M€	n.a.							0,30 M€	n.a.
	Valor dos medicamentos adquirido vinculados à pandemia	14,74 M€	14,74 M€	n.a.							23,45 M€	n.a.
	Valor da TI relacionada à pandemia	0,09 M€	0,09 M€	n.a.							0,08 M€	n.a.
	Itens de EPI	4,17 M€	8 354 079 itens	0,50€							537 854 itens	0,37 €
	Espaço adicional criado para pacientes com COVID-19	0,10 M€	67 camas	1 560€							n.d.	n.d.
	Capacidade de teste suportada para COVID-19	14,77 M€	226 838 testes	65€							226 838 testes	n.d.
	População beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde	29,00 M€	100%	123 €							96,7%	181 €

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: As dotações foram especificadas por indicador quando possível; n.a. - não aplicável; n.d. - não disponível;; ** Valor verificado em 2022, que se assume como válido para 2023, atento no facto de a maior quebra de actividade económica se ter verificado em 2020.

Quadro A27. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - Educação

PO Fincan.	Indicadores	Programado			Aprovado				Realizado			
		Dotação	Meta programada	Valor médio por unidade de realização / resultado	Número de operações	Custo elegível	Valor aprovado	Valor médio das op. aprov.	Valor executado	Valor médio executado	Meta realizada	Valor médio por unidade de realização / resultado
PO CI	Valor das intervenções do FSE para combater ou contrariar os efeitos da pandemia COVID-19 (custo público total)	130,00 M€	130 M€	n.a.	2	179 M€	179 M€	89,5 M€	119,23 M€	59,62 M€	119,23 M€	n.a.
	Número de alunos envolvidos nas medidas de recuperação e consolidação de aprendizagens		1 610 712	80,71 €							1 670 536	71,37 €
	Índice relativo aos níveis de aprendizagem observados nas provas de aferição em língua portuguesa e em Matemática, no ano letivo 2020/2021 (base 100 = resultados)		100	n.a.							85,7	n.a.
	Índice relativo à taxa de transição/conclusão de ciclo (básico e secundário) nos anos letivos 2021/2022 e 2022/2023 (base 100 = resultados de 2018)		100	n.a.							100	n.a.
	Valor dos medicamentos adquiridos associados ao teste e tratamento do COVID-19 (inclui kits de teste, antivirais e outros consumíveis) (custo público total)	17,84 M€	17,84 M€	n.a.	1	17,84 M€	17,84 M€	17,84 M€	17,84 M€	17,84 M€	17,84 M€	n.a.
	Capacidade de teste para diagnóstico e teste à COVID-19 financiada (incluindo teste de anticorpos)		892 202	20 €							891 957	20 €
	Comunidade educativa alvo testada		90%	n.a.							100%	n.a.

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: As dotações foram especificadas por indicador quando possível; n.a. - não aplicável; n.d. - não disponível; ** Valor verificado em 2022, que se assume como válido para 2023, atento no facto de a maior quebra de actividade económica se ter verificado em 2020

Quadro A28. Valores médios por operações aprovado a 31/12/2023 - Emprego

PO Fincan.	Indicadores	Programado			Aprovado				Realizado			
		Dotação	Meta programada	Valor médio por un. realização/ resultado	Número de operações	Custo elegível	Valor aprovado	Valor médio das op. aprov.	Valor executado	Valor médio executado	Meta realizada	Valor médio por un. de realização/ resultado
PO CI	Valor das intervenções do FSE para combater ou contrariar os efeitos da pandemia COVID-19 (custo público total)	214,16 M€	214,16 M€	n.a.	3	236,70 M€	236,70 M€	78,90 M€	235,89 M€	78,63 M€	235,89 M€	n.a.
	Número de participantes apoiados para combater ou contrariar os efeitos da pandemia de COVID-19		32 656 participantes	6 558 €							36 725 participantes	6 423 €
	Participantes empregados 6 meses depois de terminada a participação nas ações de apoio à contratação e nos estágios profissionais		18 234 participantes	11 745 €							28 572 participantes	8 256 €
Açores 2020	Valor das ações do FSE para combater os efeitos do COVID-19	28,50 M€	28,50 M€	n.a.	7	28,54 M€	28,54 M€	4,08 M€	n.d.	n.d.	28,54 M€	n.a.
	Participantes apoiados no combate à pandemia de COVID-19	4,83 M€	3 500 participantes	1 381 €	3	4,72 M€	4,72 M€	1,57 M€	n.d.	n.d.	3 443 participantes	n.d.
	Postos de trabalho apoiados no combate aos efeitos da pandemia Covid-19	23,67 M€	2 300 participantes	10 290 €	4	n.d.	23,93 M€	5,98 M€	n.d.	n.d.	2 634 participantes	n.d.
	Participantes que mantêm seu emprego 6 meses após o suporte	1,10 M€	101 participantes	10 859 €	1	n.d.	0,43 M€	0,43 M€	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Participantes empregados 6 meses após a conclusão da participação	16,21 M€	20%	64 833 €	1	n.d.	16,42 M€	16,42 M€	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Postos de trabalho mantidos 6 meses após o término do apoio	4,83 M€	70%	1 973 €	3	n.d.	4,72 M€	1,57 M€	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Participantes jovens empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional	6,36 M€	50%	14 967 €	2	7,08 M€	7,08 M€	3,54 M€	7,08 M€	3,54 M€	59% (50% e 62,91% nas 2 operações)	13 955 €

PO Fincan.	Indicadores	Programado			Aprovado				Realizado			
		Dotação	Meta programada	Valor médio por un. realização/ resultado	Número de operações	Custo elegível	Valor aprovado	Valor médio das op. aprov.	Valor executado	Valor médio executado	Meta realizada	Valor médio por un. de realização/ resultado
Madeira 14-20	Valor das ações do FSE para combater os efeitos do COVID-19	27,30 M€	27,30 M€	n.a.	30	32,66 M€	32,66 M€	1,09 M€	30,21 M€	1,01 M€	30,21 M€	n.a.
	Participantes apoiados no combate à pandemia de COVID19		3 428 participantes	7 964 €							3 632	8 317 €
	Participantes jovens empregados 6 meses depois de terminada a participação num estágio profissional		40 %	n.a.							n.a.	n.a.
	Participantes que mantêm seu emprego 6 meses após o suporte		1 371 participantes	19 912 €							2 629	11 490

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: As dotações foram especificadas por indicador quando possível; n.a. - não aplicável; n.d. - não disponível;; ** Valor verificado em 2022, que se assume como válido para 2023, atento no facto de a maior quebra de actividade económica se ter verificado em 2020

Quadro A29. Matriz de análise de coerência externa do REACT-EU face a medidas financiadas pelo Orçamento de Estado e outros fundos europeus

Fonte de Financiamento			LF 1 Empresas	LF 2 Saúde	LF 2 Educação	LF 3 Emprego	Comentários/ Observações
Apoios às Empresas	Linhas de crédito	OE					Visa responder às mesmas necessidades de liquidez do tecido empresarial, mas dirige-se a todas as empresas afetadas e segue uma modalidade de financiamento distinta (crédito/moratória/medidas fiscais). Indiretamente e a jusante, a normalização da situação sanitária (saúde) e a retoma do ensino presencial favorecem a atividade económica. Medidas que contribuem para sustentar o emprego (complementar com as do REACT que promovem a inserção no mercado de trabalho).
	Seguro de crédito	OE					
	Moratórias bancárias	OE					
	Medidas fiscais	OE					
	IVAucher (restauração e alojamento: IVA dos congressos)	OE					
	Apoios extra PART, PROTRANSP	OE/FA					Visa responder às mesmas necessidades de liquidez do tecido empresarial, mas constitui o principal instrumento de compensação às empresas incumbidas de obrigações de serviço público. Indiretamente e a jusante, a normalização da situação sanitária (saúde) e a retoma do ensino presencial favorecem a atividade económica. Medidas que contribuem para sustentar o emprego (complementar com as do REACT que promovem a inserção no mercado de trabalho).
Apoios ao Emprego	Outros programas de estímulo ao emprego/inserção profissional/reconversão/trabalho socialmente necessário/ etc	FSE/IEFP					Medidas que sustentam a manutenção dos empregos, rendimentos e da atividade empresarial e que beneficiam da

	Apoios ao emprego na retoma (Layoff)	OE+SUR E					normalização da situação sanitária e da retoma do ensino presencial (complementaridade).
	Proteção de rendimentos (Complemento de estabilização)	OE+SUR E					
	Proteção de trabalhos independentes e informais	OE					
	Dinamização económica do emprego (cultura, turismo, eventos, etc)	OE+FEE I					
	Plano extraordinário de Formação	OE+SUR E					
	Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa	OE+SUR E					
	Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social	OE					
Saúde	Recuperação atividade assistencial	OE					Medidas complementares (REACT financia sobretudo vacinação, mas também medicamentos), portanto, os apoios visam objetos distintos, destinados ao mesmo fim.
	Reforça da resposta da medicina intensiva (infraestrutura e equipamentos)	OE					
	Reforço de resposta da rede laboratorial	OE					
	Apoio/ reforço dos profissionais do SNS	OE					
	Outros (Saúde pública, sistemas de informação)	OE					
	Apoio a municípios na resposta à emergência	FSUE					Medidas de reforço dos rendimentos, complementares às relativas à manutenção da atividade económica e do emprego.
	Combate à Pobreza (e.g. reforço RSI)	Vários					
	Apoio à juventude e infância (e.g. abono família)	Vários					
	Habituação	Vários					

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: Foi analisada a eventual sobreposição tendo se concluído pela sua inexistência ou pelo seu carácter residual, confirmado em sede de entrevistas.

Quadro A30. Matriz de análise de coerência externa do REACT-EU face a medidas financiadas pelo PT2020

Fontes de Financiamentos	LF1 Empresas	LF2 Saúde	LF2 Educação	LF3 Emprego	Comentários/ Observações
POISE					POISE também financia o ATIVAR.PT (incentivos à contratação e estágios) e outros estágios no Norte, Centro e Alentejo. Porém, a gestão centralizada das medidas no IEFP permite a mobilização coerente dos recursos financeiros e o ajustamento à procura, mitigando riscos de sobreposição.
POCH					POCH financiou computadores na fase de ensino à distância, além de outras medidas do Escola+ 21|23. Financia ainda ações que visam o combate ao insucesso escolar, mas através de oferta formativa, distinta das ações tendentes à recuperação de aprendizagens. Financia também ações de inovação do sistema de ensino, potencialmente concorrenciais, mas com divisão assegurada à partida na programação e lançamento dos avisos, definindo claramente quais as medidas do Plano Escola+ 21|23 que são financiadas por qual PO.
PO R					POCH financiou computadores na fase de ensino à distância, além de outras medidas do Escola+ 21|23. Financia ainda ações que visam o combate ao insucesso escolar, mas através de oferta formativa, distinta das ações tendentes à recuperação de aprendizagens. Financia também ações de inovação do sistema de ensino, potencialmente concorrenciais, mas com divisão assegurada desde a programação e lançamento dos avisos, definindo claramente quais as medidas do Plano Escola+ 21|23 que são financiadas por qual PO.
POCI					Apoios às empresas, potencialmente complementares (SI Inovação COVID; ADAPTAR).

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: Foi analisada a eventual sobreposição tendo se concluído pela sua inexistência ou pelo carácter residual confirmado em sede de entrevistas

Quadro A31. Matriz de análise de coerência externa do REACT-EU face ao PRR

Fontes de Financiamento	LF1 Empresas	LF2 Saúde	LF2 Educação	LF3 Empregos	Comentários/ Observações
SNS					PRR financia coisas diferentes (edificado, equipamentos, soluções de telessaúde e outras de SI).
Habituação					
Respostas					
Cultura					PRR financia digitalização de espólio e conteúdos, intervenções (obras) em monumentos, etc., enquanto o REACT apoiou a liquidez. O REACT dirige-se sobretudo a empresas, enquanto o PRR dirige-se sobretudo a entidades públicas, concentrando-se os apoios a empresas.
Empresas					PRR mobiliza apoios diversos às empresas, mas a maioria não cobre o mesmo objeto e objetivos do REACT (providenciar liquidez às empresas mais afetadas pela pandemia). O FdCR, porém, presta apoio para a recapitalização de todas as empresas que tenham tido quebras no seu negócio no período da pandemia, com uma perspetiva de médio prazo (relançamento de empresas) e menos imediato (sobrevivência de empresas).
Qualificações					Os estágios do ATIVAR.PT visam a inserção no mercado de trabalho e contemplam incentivos à contratação sem termo, coincidindo nos objetivos e destinatários com a medida 'Compromisso Emprego Sustentável'. A não sobreposição é assegurada por via das operações elegíveis (PRR não apoia estágios). As intervenções na oferta de educação são complementares, ainda que não coincidam totalmente nos objetivos e objetos (recuperação de aprendizagens vs. melhoria da oferta).
Infraestruturas					
Florestas					
Hídrica					
Mar					
Descarb In					
Bioeconomia					
Ef Ener Edif					
Hidrogénio					
Transportes					
Digital Empresas					Emprego +Digital e iniciativas de empreendedorismo coincidem, em parte, nos objetivos de dinamização/ recuperação do mercado de trabalho
Finanças					
Justiça					

AP					
Escola					

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Nota: Foi analisada a eventual sobreposição tendo se concluído pela sua inexistência ou pelo carácter residual confirmado em sede de entrevistas

Quadro A32. Matriz de análise de coerência interna do REACT-EU

	LF1 Empres as	LF2 Saúd e	LF2 Educaçã o	LF3 Empres as	Comentários/ Observações	
LF1 Empresas						Apoios às empresas com forte complementaridade face ao emprego (empresas elegíveis em ambos, com objetos diferentes). A reposição da 'normalidade' sanitária permitiria a retoma das atividades económicas, portanto, ainda que não tão diretamente, os objetivos de ambas as LF convergem. A testagem nas escolas mitiga o risco de propagação e permite o regresso ao ensino presencial, 'aliviando' obrigações parentais e libertando-os para a atividade profissional.
LF2 Saúde						Relação bidirecional entre saúde e educação (melhoria na saúde permite mitigar o risco de interrupção nas atividades letivas; testagem nas escolas mitiga o risco de propagação).
LF2 Educação						Regresso ao ensino presencial, potenciado pela testagem nas escolas, permite 'libertar' os pais para a atividade profissional.
LF3 Emprego						

Fonte: EY-Parthenon com base nos programas do COMPETE 2020, do Madeira 14-20 e do Açores 2020

Quadro A33. Peso das empresas apoiadas no volume de negócios e nº de empresas e variação do volume de negócios face ao padrão das atividades económicas abrangidas pelo REACT-EU

NUTS II	Empresas apoiadas			Emp. não apoiadas
	Peso VN 2019	Peso nº empresas 2019	Δ VN 2019 -2020	Δ VN 2019 -2020
Norte	12%	7%	-29%	-7%
Centro	12%	6%	-53%	-7%
AML	9%	8%	-11%	-13%
Alentejo	10%	5%	-29%	-4%
Algarve	18%	14%	-47%	-23%
Açores	34%	12%	-38%	-9%
Madeira	22%	7%	-58%	-15%
Portugal	14%	8%	-43%	-10%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do inquérito realizado e do INE

Quadro A34. Evolução face ao ano anterior do Volume de Negócios médio das empresas apoiadas pelo REACT-EU e do total de empresas dos setores abrangidos pelo Programa

NUTS II / Programa	2020	2021	2022	2023
Empresas apoiadas				
COMPETE	-27%	-3%	65%	-27%
Açores 2020	-38%	12%	41%	26%
Madeira 14-20	-58%	61%	147%	1%
Total de empresas dos setores abrangidos pelas iniciativas REACT-EU				
Continente	-10%	13%	21%	n.d.
Açores	-8%	11%	22%	n.d.
Madeira	-8%	30%	45%	n.d.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do inquérito realizado e do INE.

Quadro A35. Peso do Volume de Negócios das empresas apoiadas no Volume de Negócios total, nos setores abrangidos pelo apoio, por localização geográfica - REACT-EU

NUTS II	2019	2020	2021	2022
Norte	12%	10%	9%	10%
Centro	12%	6%	7%	10%
AML	9%	9%	7%	10%
Alentejo	10%	7%	7%	8%
Algarve	18%	12%	16%	16%
Açores	34%	23%	23%	27%
Madeira	22%	10%	12%	21%
Portugal	14%	9%	10%	15%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do inquérito realizado e do INE.

Quadro A36. Peso do incentivo aprovado no Volume de Negócios do setor, variação do Volume de Negócios e distribuição do apoio, por atividade económica - REACT-EU (2019 e 2020)

Atividades económicas	Estrutura do apoio aprovado (%)	Variação (%) no VN 2019-2020 (B. Portugal)	Peso do incentivo no VN do setor (%) 2019	Peso do incentivo no VN do setor (%) 2020
10 - Indústrias alimentares	0,24%	-3,2%	0,0%	0,0%
45 - Comércio, manutenção e reparação, de veículos automóveis e motociclos	2,68%	-16,2%	0,1%	0,2%
46 - Comércio por grosso (inclui agentes), exceto de veículos automóveis e motociclos	9,92%	-6,3%	0,2%	0,2%
47 - Comércio a retalho, exceto de veículos automóveis e motociclos	11,76%	-3,3%	0,3%	0,3%
49 - Transportes terrestres e transportes por oleodutos ou gasodutos	2,03%	-11,1%	0,3%	0,3%
50 - Transportes por água	0,21%	35,3%	0,4%	0,3%
55 - Alojamento	13,68%	-57,6%	3,1%	7,3%
56 - Restauração e similares	36,92%	-33,5%	4,9%	7,4%
58 - Atividades de edição	0,27%	9,2	0,3%	0,2%
59 - Atividades cinematográficas, de vídeo, (...) televisão, gravação de som e edição de música	1,03%	-30,8%	1,8%	2,6%
60 - Atividades de rádio e de televisão	0,00%	-3,9%	0,0%	0,0%
71 - Atividades de arquitetura, de engenharia e técnicas afins; atividades de ensaios e de análises técnicas	0,05%	-10,6%	0,0%	0,0%
73 - Publicidade, estudos de mercado e sondagens de opinião	0,75%	-13,8%	0,5%	0,6%

Atividades económicas	Estrutura do apoio aprovado (%)	Variação (%) no VN 2019-2020 (B. Portugal)	Peso do incentivo no VN do setor (%) 2019	Peso do incentivo no VN do setor (%) 2020
74 - Outras atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	0,47%	-8,9%	0,5%	0,5%
77 - Atividades de aluguer	0,98%	-17,4%	0,4%	0,5%
79 - Agências de viagem, operadores turísticos, outros serviços de reservas e atividades relacionadas	3,44%	-75,6%	1,4%	5,6%
82 - Atividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas	1,36%	-7,6%	0,4%	0,5%
85 - Educação	0,51%	-10,7%	0,4%	0,5%
86 - Atividades de saúde humana	0,49%	-7,7%	0,1%	0,1%
90 - Atividades de teatro, de música, de dança e outras atividades artísticas e literárias	2,29%	-52,8%	6,4%	13,5%
91 - Atividades das bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais	0,10%	-47,3%	1,0%	1,9%
93 - Atividades desportivas, de diversão e recreativas	3,65%	-29,3%	2,9%	4,0%
95 - Reparação de computadores e de bens de uso pessoal e doméstico	0,06%	-4,0%	0,3%	0,3%
96 - Outras atividades de serviços pessoais	1,02%	-17,3%	1,4%	1,7%
Outros	6,09%	-7,8%	-	-
Total Atividades Económicas abrangidas pelo REACT-EU	-	-	0,55%	0,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SI do REACT-EU e dos Quadros do Setor - Banco de Portugal.

Nota: Não foi possível apurar a CAE de 6,09% do incentivo aprovado, definido como "outros".

Quadro A37. Peso do apoio aprovado nos Consumos Intermédios (CI) do setor no país em 2019, 2020 e 2021, por atividade económica - REACT-EU

Atividades económicas	% nos CI 2019	% nos CI 2020	% nos CI 2021
10 - Indústrias alimentares	0,0%	0,0%	0,0%
45 - Comércio, manutenção e reparação, de veículos automóveis e motociclos	1,9%	2,1%	1,9%
46 - Comércio por grosso (inclui agentes), exceto de veículos automóveis e motociclos	1,5%	1,7%	1,5%
47 - Comércio a retalho, exceto de veículos automóveis e motociclos	2,4%	2,5%	2,3%
49 - Transportes terrestres e transportes por oleodutos ou gasodutos	0,4%	0,5%	0,4%
50 - Transportes por água	0,5%	0,3%	0,3%
55 - Alojamento	5,7%	9,6%	7,4%
56 - Restauração e similares	7,5%	10,3%	8,8%
58 - Atividades de edição	0,4%	0,5%	0,4%
59 - Atividades cinematográficas, de vídeo, de produção de programas de televisão, de gravação de som e de edição de música	2,5%	3,7%	2,7%
60 - Atividades de rádio e de televisão	0,0%	0,0%	0,0%
71 - Atividades de arquitetura, de engenharia e técnicas afins; atividades de ensaios e de análises técnicas	0,0%	0,0%	0,0%
73 - Publicidade, estudos de mercado e sondagens de opinião	0,7%	0,8%	0,7%
74 - Outras atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	0,8%	0,9%	0,7%
77 - Atividades de aluguer	0,6%	0,7%	0,7%
79 - Agências de viagem, operadores turísticos, outros serviços de reservas e atividades relacionadas	1,5%	6,0%	4,1%
82 - Atividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas	0,8%	0,9%	0,8%
85 - Educação	0,9%	1,1%	0,9%
86 - Atividades de saúde humana	0,2%	0,2%	0,1%

Atividades económicas	% nos CI 2019	% nos CI 2020	% nos CI 2021
90 - Atividades de teatro, de música, de dança e outras atividades artísticas e literárias	8,7%	17,9%	11,4%
91 - Atividades das bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais	2,0%	2,3%	2,1%
93 - Atividades desportivas, de diversão e recreativas	4,6%	6,6%	5,5%
95 - Reparação de computadores e de bens de uso pessoal e doméstico	0,5%	0,5%	0,4%
96 - Outras atividades de serviços pessoais	2,6%	3,0%	2,7%
Total Atividades Económicas abrangidas pelo REACT-EU	1,96%	2,3%	2,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SI do REACT-EU e dos Quadros do Setor - Banco de Portugal.

Nota: Não foi possível apurar a CAE de 6,09% do incentivo aprovado, definido como "outros".

Quadro A38. Peso do número de empresas apoiadas total de empresas nos setores abrangidos pelo apoio, por localização geográfica - REACT-EU

NUTS II	2019	2020	2021	2022
Norte	7,2%	7,2%	7,1%	6,6%
Centro	6,1%	6,2%	6,0%	5,7%
AML	7,7%	8,0%	7,8%	7,1%
Alentejo	5,3%	5,5%	5,4%	5,1%
Algarve	13,8%	15,2%	14,5%	12,5%
Açores	12,1%	12,5%	12,0%	11,3%
Madeira	6,7%	6,7%	6,6%	6,1%
Portugal	7,5%	7,7%	7,5%	6,9%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do inquérito realizado e do INE.

Quadro A39. Peso do número de empresas apoiadas no número de empresas em Portugal em 2019 e 2020 e distribuição do apoio, por atividade económica - REACT-EU

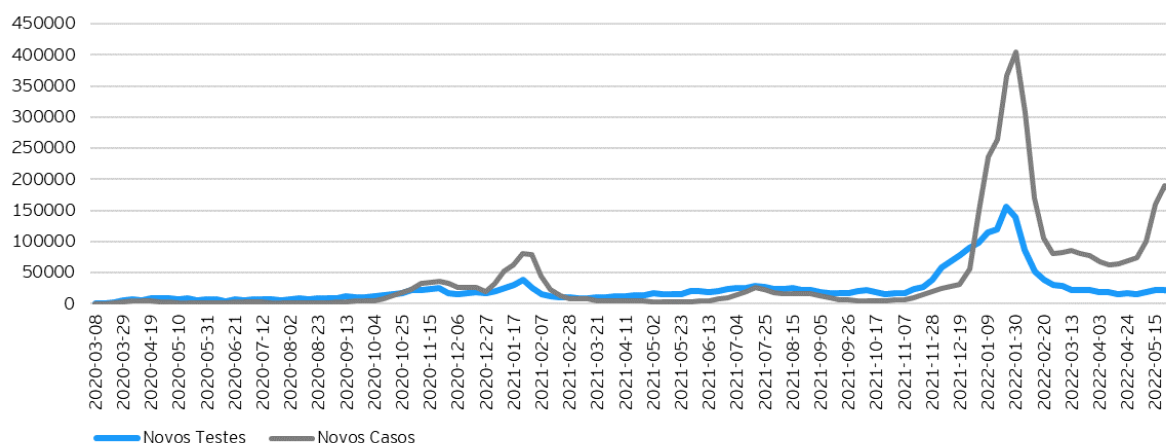
Atividades económicas	% no total de Emp. apoiadas	Variação n.º de empresas 2019-2020	% Emp. 2019	% Emp. 2020
10 - Indústrias alimentares	0,2%	-7,1%	1,0%	1,1%
45 - Comércio, manutenção e reparação, de veículos automóveis e motociclos	3,8%	1,8%	7,9%	7,8%
46 - Comércio por grosso (inclui agentes), exceto de veículos automóveis e motociclos	8,3%	-0,4%	9,0%	9,1%
47 - Comércio a retalho, exceto de veículos automóveis e motociclos	17,4%	-2,9%	8,8%	9,1%
49 - Transportes terrestres e transportes por oleodutos ou gasodutos	5,3%	3,7%	13,5%	13,0%
50 - Transportes por água	0,1%	-2,1%	21,9%	22,4%
55 - Alojamento	9,5%	-8,3%	14,7%	16,0%
56 - Restauração e similares	34,7%	-2,9%	29,5%	30,4%
58 - Atividades de edição	0,2%	0,3%	7,0%	7,0%
59 - Atividades cinematográficas, de vídeo, de produção de programas de televisão, de gravação de som e de edição de música	0,6%	2,4%	10,6%	10,3%
60 - Atividades de rádio e de televisão	0,0%	-0,8%	1,3%	1,4%
71 - Atividades de arquitetura, de engenharia e afins; atividades de ensaios e análises técnicas	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%
73 - Publicidade, estudos de mercado e sondagens de opinião	0,7%	5,4%	8,5%	8,0%

Atividades económicas	% no total de Emp. apoiadas	Variação n.º de empresas 2019-2020	% Emp. 2019	% Emp. 2020
74 - Outras atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	0,6%	3,5%	2,1%	2,0%
77 - Atividades de aluguer	0,8%	-3,0%	14,2%	14,6%
79 - Agências de viagem, operadores turísticos, outros serviços de reservas	2,3%	-7,6%	32,1%	34,7%
82 - Atividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas	1,0%	-7,4%	0,4%	0,4%
85 - Educação	0,8%	-1,6%	0,8%	0,8%
86 - Atividades de saúde humana	0,9%	2,5%	0,6%	0,6%
90 - Atividades de teatro, de música, de dança e outras atividades artísticas e literárias	1,1%	-5,1%	3,0%	3,1%
91 - Atividades das bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais	0,0%	11,1%	11,5%	10,4%
93 - Atividades desportivas, de diversão e recreativas	3,7%	0,4%	18,5%	18,4%
95 - Reparação de computadores e de bens de uso pessoal e doméstico	0,2%	-3,3%	2,4%	2,5%
96 - Outras atividades de serviços pessoais	2,9%	-0,4%	3,2%	3,2%
Outros	5,1%	-	-	-
Total Atividades Económicas abrangidas pelo REACT-EU	-	-	7,5%	7,7%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SI do REACT-EU e do INE.

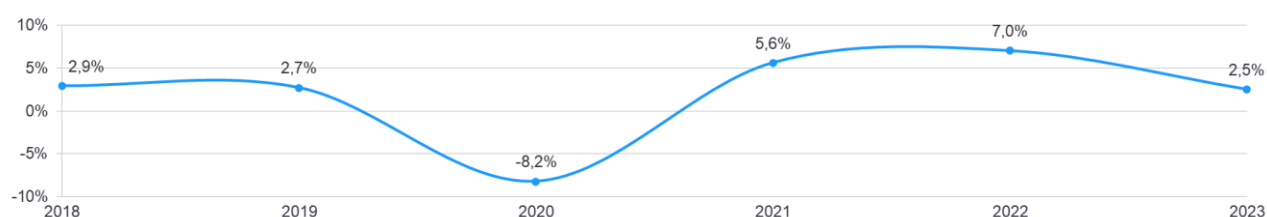
Nota: Não foi possível apurar a CAE de 6,09% do incentivo aprovado, definido como "outros".

Figura A4. Evolução do número de novos testes realizados e do número de novos casos de COVID-19, em Portugal



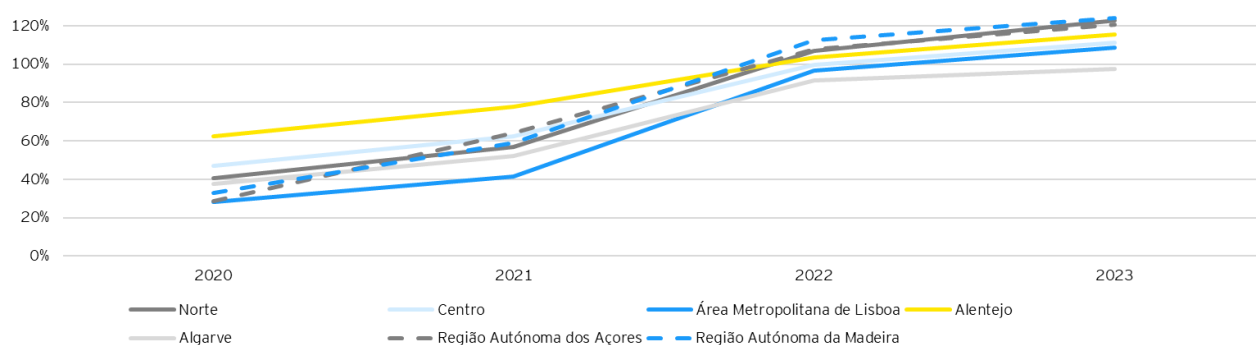
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Our World in Data Covid-19 dataset

Figura A5. PIB real per capita (Taxa de variação anual - Base 2021 - %), em Portugal, 2018 - 2023



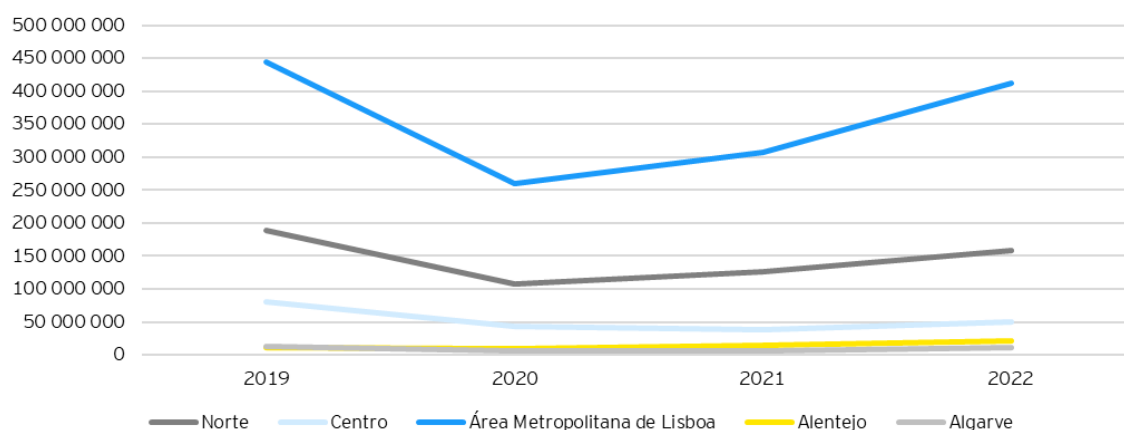
Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE, Contas nacionais trimestrais

Figura A6. Número de dormidas nos estabelecimentos de alojamento turístico, por NUTS I, índice (2019=100)



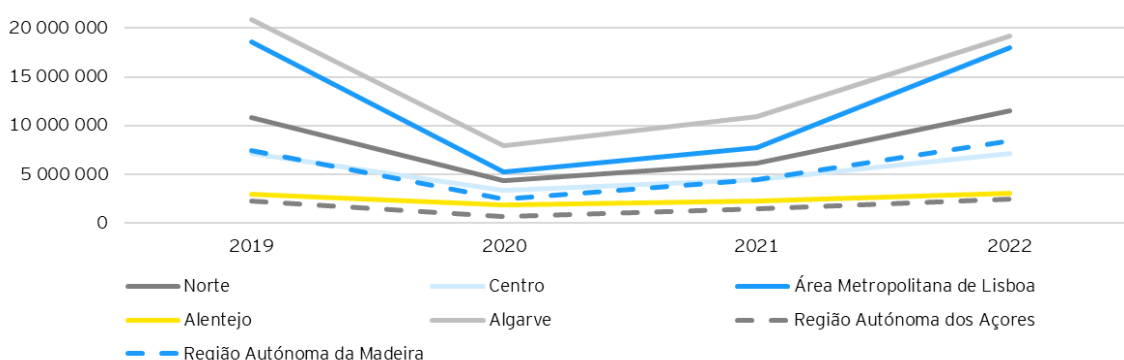
Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

Figura A7. Evolução do número de passageiros transportados pelas empresas exploradoras de transporte terrestre, em Portugal, por localização geográfica

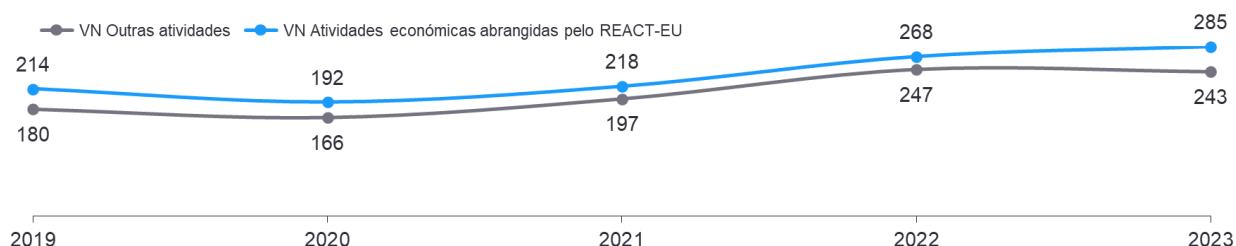


Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

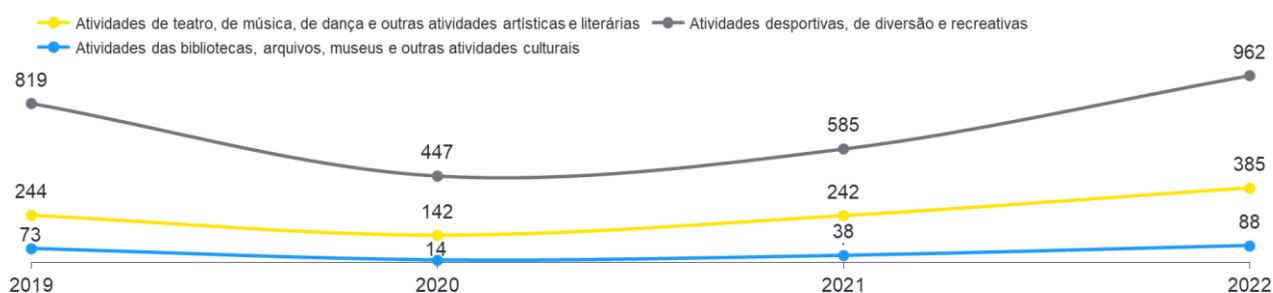
Figura A8. Evolução do número de dormidas em estabelecimentos de alojamento turístico, em Portugal, por localização geográfica



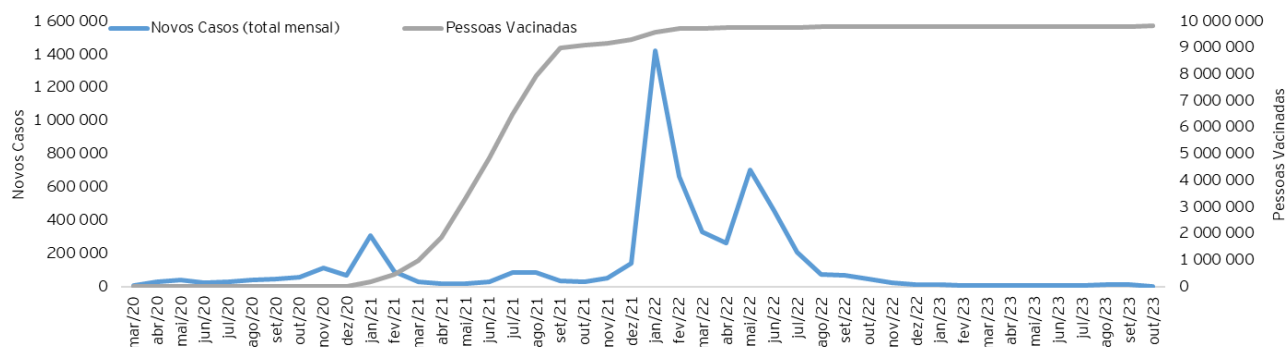
Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

Figura A9. Evolução do VN gerado pelas empresas em Portugal, em milhares de milhões de euros


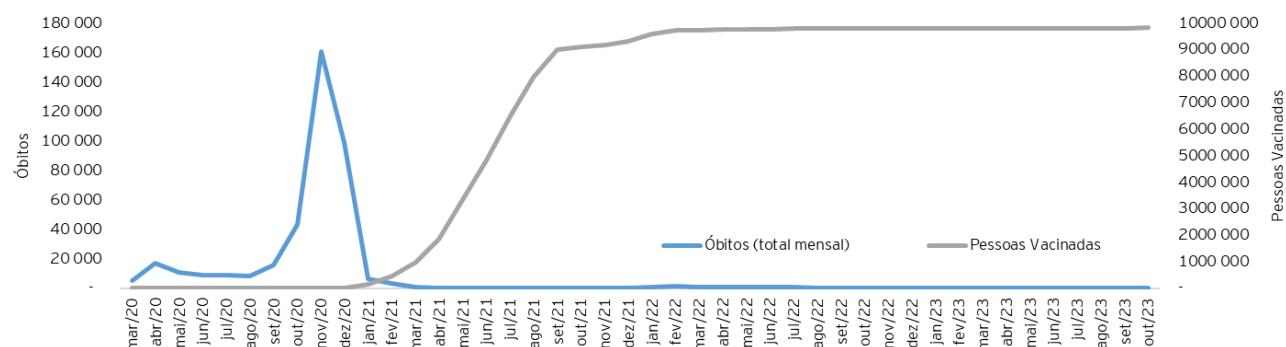
Fonte: EY-Parthenon, com base nos Quadros do Setor - Banco de Portugal

Figura A10. VAB das empresas com atividade no setor da cultura, no Continente, em milhões de euros


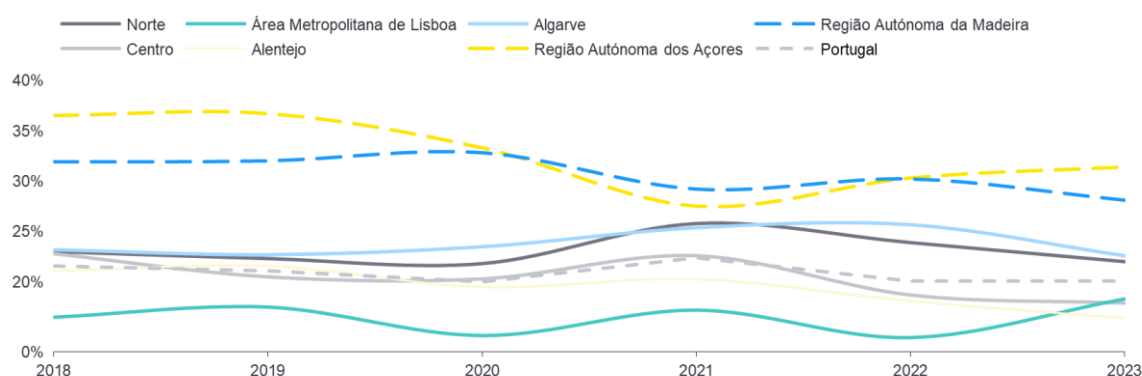
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística

Figura A11. Nº pessoas vacinadas para a Covid-19 e nº de novos casos, 2021- 2023, em Portugal


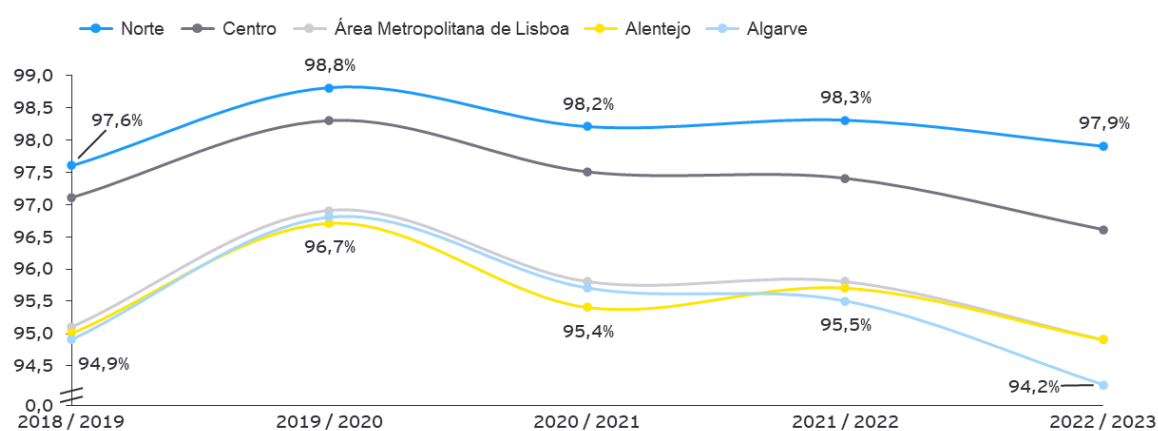
Fonte: EY-Parthenon, com base no Our World in Data COVID-19 dataset

Figura A12. Nº pessoas vacinadas COVID-19 e nº novos óbitos por Covid-19, 2021- 2023, em Portugal


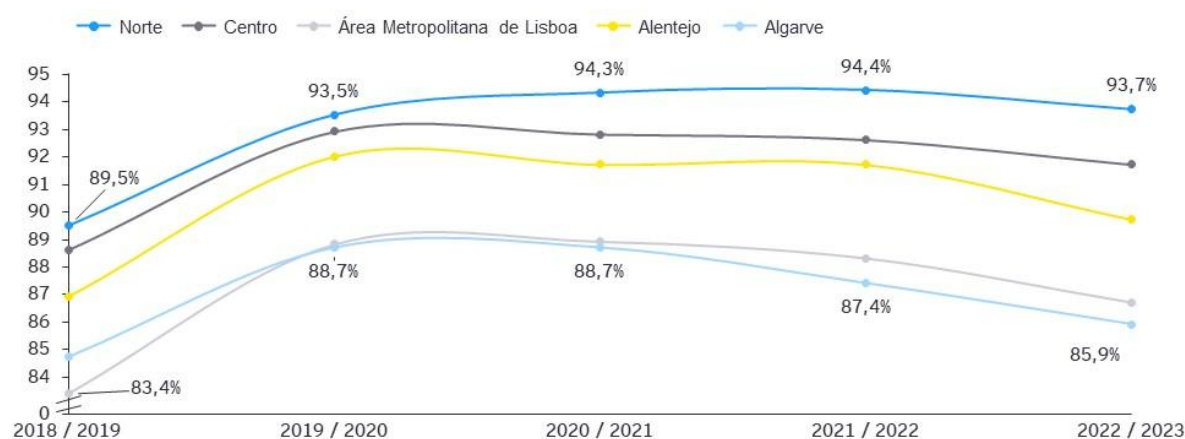
Fonte: EY-Parthenon, com base no Our World in Data COVID-19 dataset

Figura A13. Proporção da população residente em risco de pobreza ou exclusão social (Europa 2030) (%) por Local de Residência (NUTS 2013), 2018 - 2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

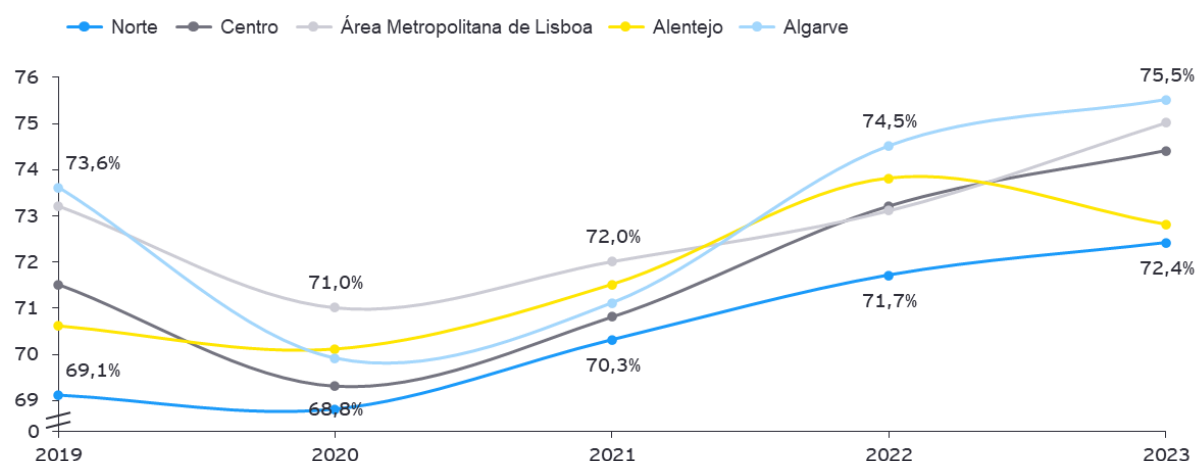
Figura A14. Evolução da taxa de transição/conclusão dos alunos do ensino básico, por NUTS II

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

Figura A15. Evolução da taxa de transição/conclusão dos alunos do ensino secundário, por NUTS II

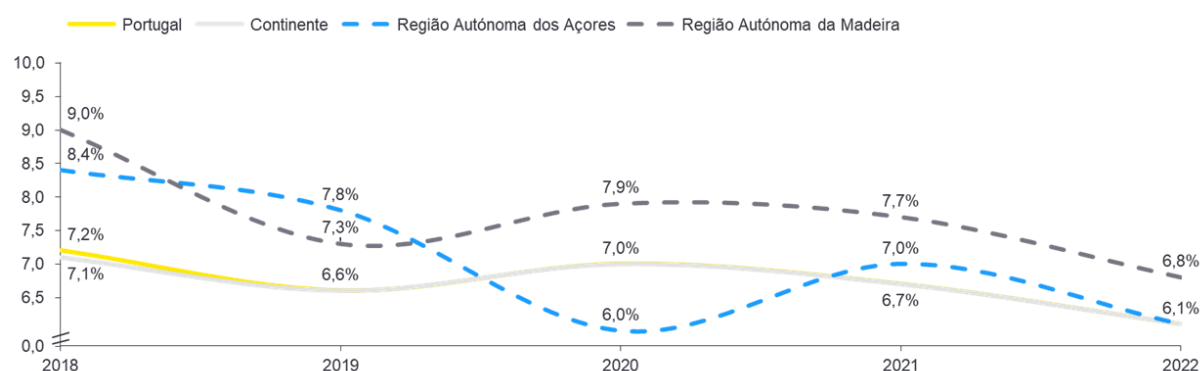
Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

Figura A16. Evolução taxa de emprego da população com idade entre 16 e 64 anos, no Continente, por NUTS II



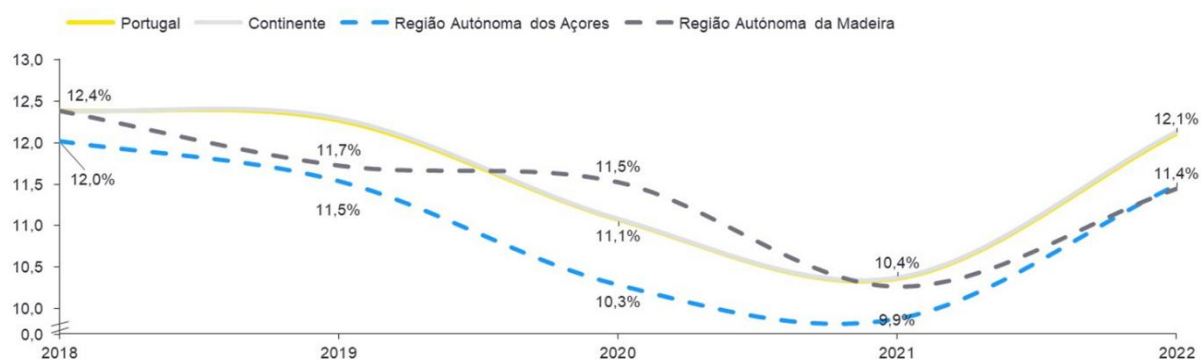
Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

Figura A17. Evolução taxa de desemprego, por NUTS I



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

Figura A18. Taxa de mortalidade das Empresas, por NUTS II



Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE

Quadro A40. Distribuição do peso do Volume de Negócios dos setores abrangidos, distribuição do apoio e nº operações e peso do apoio no volume de negócios total dos setores mais afetados, por NUTS II

	Distribuição VN 2020 (% Total)	Distribuição VN 2022 (% Total)	Distribuição Apoio	Distribuição nº operações	Apoio em % VN 2020
Norte	28%	28%	27%	30%	0,58%

	Distribuição VN 2020 (% Total)	Distribuição VN 2022 (% Total)	Distribuição Apoio	Distribuição nº operações	Apoio em % VN 2020
Centro	17%	17%	14%	15%	0,48%
Área Metropolitana de Lisboa	44%	44%	38%	31%	0,52%
Alentejo	5%	5%	3%	4%	0,39%
Algarve	2%	3%	12%	11%	2,98%
RAA	1%	1%	4%	7%	0,93%
RAM	1%	2%	2%	1%	0,50%
Portugal	-	-	-	-	0,60%

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE e no SI do REACT-EU

Quadro A41. Evolução da eficiência operacional das empresas apoiadas, por Programa

	2019	2020	2021	2022	2023
COMPETE - Total	65%	73%	69%	64%	63%
COMPETE - Emp. que encerrariam	63%	63%	76%	62%	62%
Açores - Total	62%	69%	62%	61%	68%
Açores- Emp. que encerrariam	62%	68%	69%	58%	70%
Madeira - Total	68%	94%	73%	68%	68%
Madeira - Emp. que encerrariam	68%	89%	69%	72%	72%
Total	65%	78%	67%	64%	67%
Emp. que encerrariam	64%	73%	72%	64%	68%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito realizado

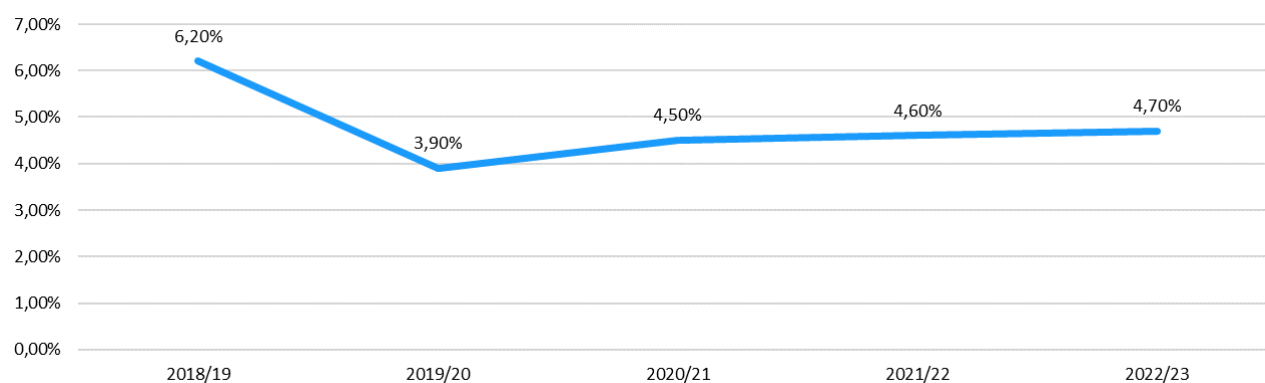
Nota: Eficiência Operacional = Despesas operacionais/ Receitas operacionais

Quadro A42. Peso do apoio aprovado no VN das atividades económicas apoiadas, em 2019 e distribuição do apoio, por localização geográfica - REACT-EU

Atividades económicas	% no total de apoio aprovado	% VN 2019	% VN 2020
Norte	27%	0,54%	0,58%
Centro	14%	0,45%	0,48%
Área Metropolitana de Lisboa	38%	0,46%	0,52%
Alentejo	3%	0,39%	0,39%
Algarve	12%	2,25%	2,98%
Região Autónoma dos Açores	4%	0,84%	0,93%
Região Autónoma da Madeira	2%	0,43%	0,50%
Portugal	-	0,55%	0,60%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SI do REACT-EU e do INE.

Nota: O INE oculta a informação relativa ao Volume de Negócios das empresas da indústria alimentar no Algarve e nas RA, por motivos de confidencialidade

Figura A19. Evolução da taxa de retenção/desistência

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

Quadro A43. Evolução da taxa de desemprego por região (NUT II) e por faixa etária

Região - NUT II	Faixa etária	Taxa de desemprego (%)						
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Portugal	Total	7,2	6,6	7	6,7	6,1	6,5	6,4
	16 - 24 anos	20,2	18,4	22,4	23,4	19,2	20,5	21,6
	25 - 34 anos	7,4	6,9	9,3	9,3	8,2	7,8	7,3
Norte	Total	7,5	6,8	7	6,6	5,9	7	6,5
	16 - 24 anos	19,1	16,8	19,2	22,7	17,4	19,9	18,6
	25 - 34 anos	6,6	5,9	9,5	8,8	6,8	8,3	7,5
Centro	Total	6	5	5,7	5,5	5	5,2	6
	16 - 24 anos	19	15,4	24,9	20,1	21,8	17,1	23
	25 - 34 anos	7,6	6,9	7	8,5	6,6	6,6	6,8
AM Lisboa	Total	7,5	7,2	8	7,3	7,5	7,1	6,9
	16 - 24 anos	20,4	20,7	23,9	26,8	19,3	23,6	24,6
	25 - 34 anos	7,2	7	9,5	8,9	10,9	8,1	7,2
Alentejo	Total	7,5	7,1	6,2	6,6	4,9	6,1	6,2
	16 - 24 anos	22,4	n.d.	n.d.	n.d.	21	22,4	24,4
	25 - 34 anos	9,4	9,2	10	9,6	n.d.	n.d.	7,8
Algarve	Total	6,5	7	8,3	8,5	5,9	5,6	5,7
	16 - 24 anos	n.d.	n.d.	n.d.	22,9	n.d.	20,8	22,3
	25 - 34 anos	n.d.	n.d.	13,1	15	10,9	7,7	7,1
RAA	Total	8,4	7,8	6	7	6,1	6,5	5,6
	16 - 24 anos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18,7	17,6
	25 - 34 anos	n.d.	n.d.	n.d.	12,5	7,6	9	n.d.
RAM	Total	9	7,3	7,9	7,7	6,8	6	5,6
	16 - 24 anos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	25 - 34 anos	n.d.	n.d.	n.d.	11,8	9,9	n.d.	n.d.

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

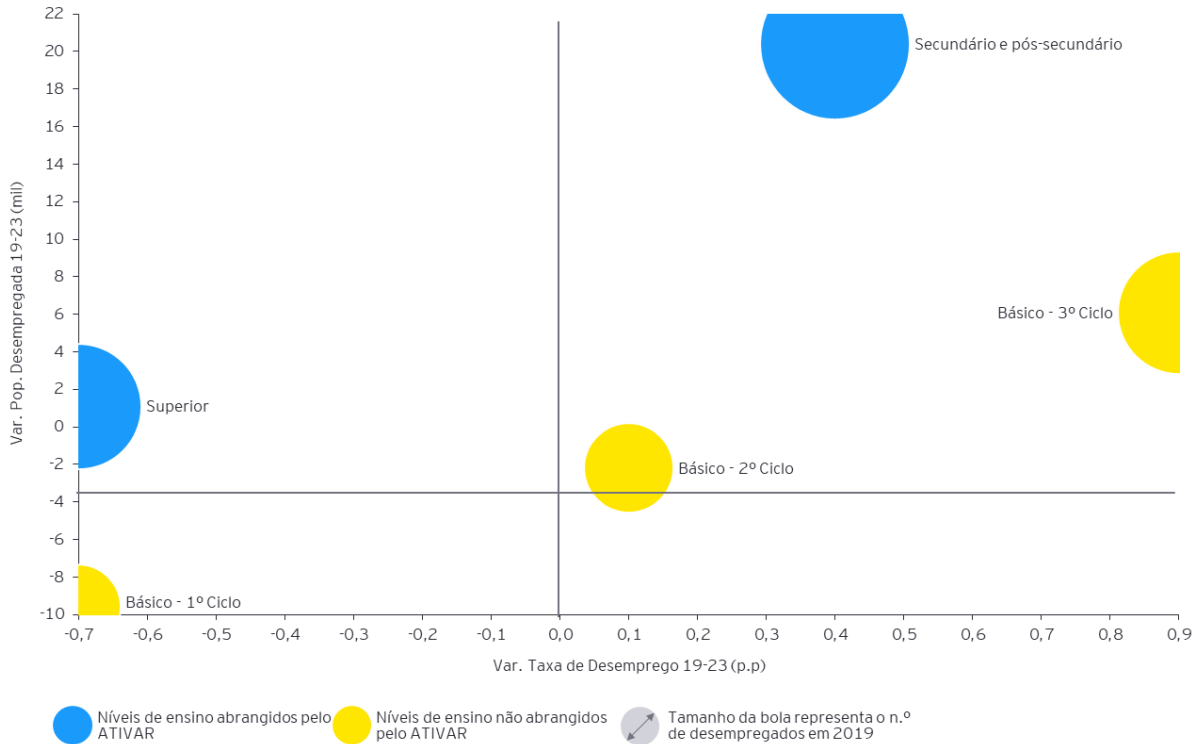
Quadro A44. Evolução da população desempregada por região (NUT II) há pelo menos 12 meses

Região - NUT II	População desempregada por região (NUTS II) há 12 ou mais meses (milhares)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Portugal	160,4	144,1	117,4	146,9	145,2	132,4	129,5
Norte	60,8	55	44,7	53,3	51	51,7	52,1

Região - NUT II	População desempregada por região (NUTS II) há 12 ou mais meses (milhares)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Centro	28,2	19,3	19,2	23,3	20,9	20,2	21,4
AM Lisboa	46,2	45,2	35,1	45,7	52,5	41,6	38,4
Alentejo	10,4	10,2	7,1	8,6	6,3	7,6	8,1
Algarve	n.d.	4,8	n.d.	6,9	6,1	3,8	3,7
RAA	4,7	4,8	n.d.	3,7	4	3,7	2,8
RAM	5,6	4,8	n.d.	5,3	4,4	3,8	3,1

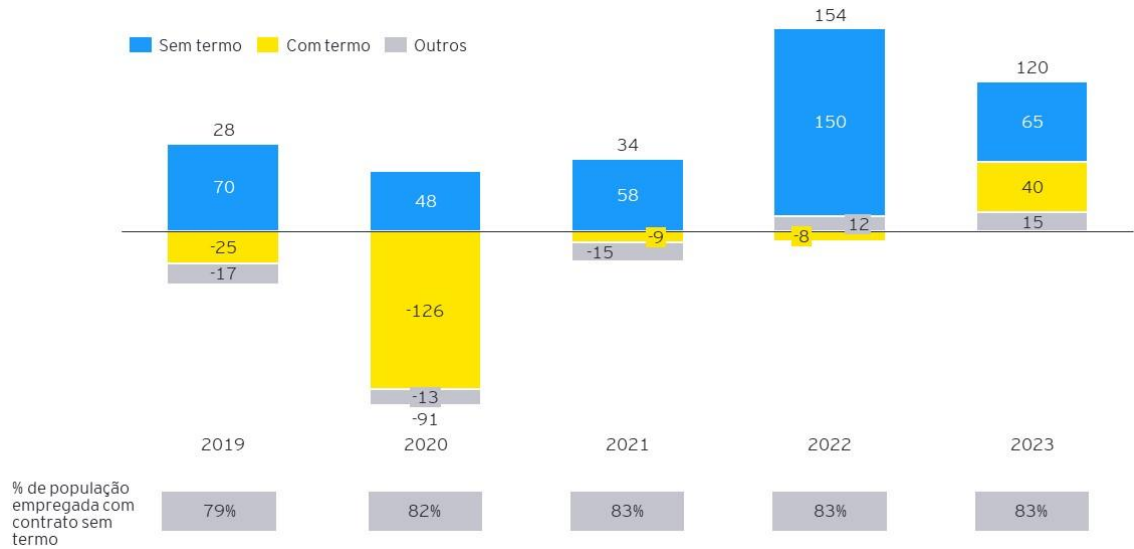
Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

Figura A20. Variação da população desempregada e da taxa de desemprego por níveis de escolaridade



Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

Figura A21. Variação da população empregada por conta de outrem por tipo de contrato



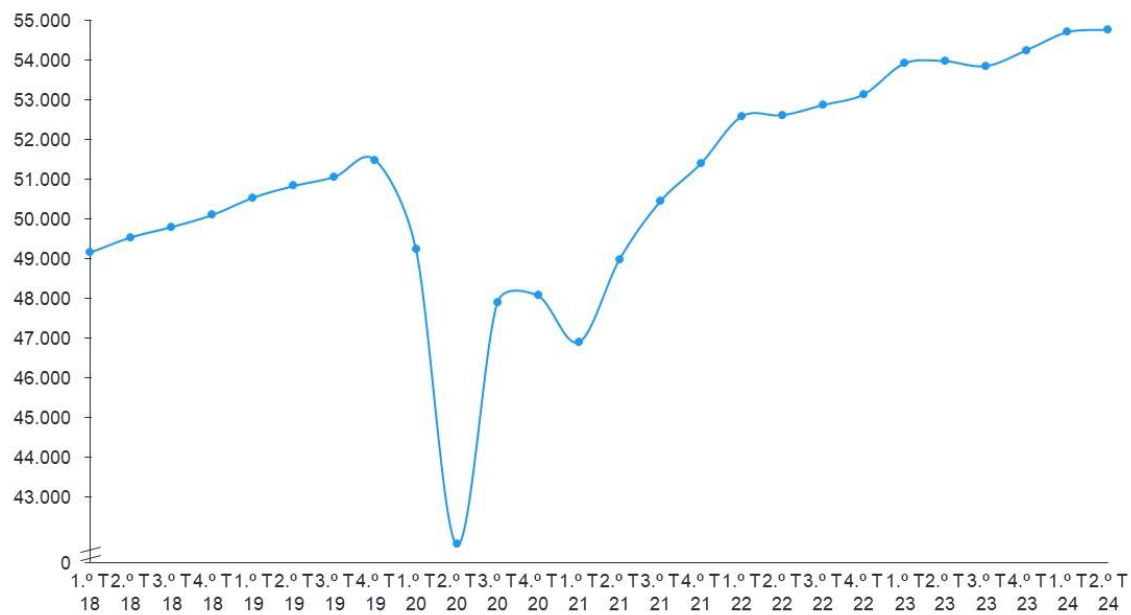
Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

Quadro A45. Variação da população empregada por conta de outrem por rendimento líquido mensal

Anos	Variação da população empregada por conta de outrem por rendimento líquido mensal (%)								
	Total	Menos de 310 euros	De 310 a menos de 600 euros	De 600 a menos de 900 euros	De 900 a menos de 1200 euros	De 1200 a menos de 1800 euros	De 1800 a menos de 2500 euros	De 2500 a menos de 3000 euros	3000 euros e mais
2019-2020	-2%	-20%	-43%	2%	5%	14%	10%	2%	8%
2019-2023	5%	-40%	-35%	-15%	34%	33%	60%	48%	38%

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

Figura A22. Produto Interno Bruto - dados encadeados em volume (base 2016)



Fonte: EY-Parthenon, com base em dados do INE

7.4 Matriz de Avaliação

Quadro A46. Matriz de Avaliação

Relevância	
QA1. Em que medida os instrumentos criados para promover a recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais, foram ao encontro das necessidades diagnosticadas e dão resposta às necessidades dos beneficiários e grupos a que são dirigidos?	
QA1.1. As necessidades e desafios a que o REACT-EU procura dar resposta estão corretamente diagnosticadas?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A Iniciativa REACT-EU, apresentada pela Comissão Europeia em 2020, sucede às iniciativas <i>Coronavirus Response Investment Initiative</i> (CRII e CRII+) e tem como objetivo prestar assistência à promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e preparação de uma recuperação ecológica, digital e resiliente da economia.</p> <p>Sendo a incidência dos efeitos diferente entre Estados Membros (EM) e regiões, as a metodologia de atribuição destes fundos, excecionalmente, não seguiu a divisão por categorias de regiões. Esta metodologia deveria ser aplicada em cada um dos EM, pelo que o alinhamento com os objetivos da Iniciativa deveria implicar um diagnóstico que permitisse aferir, à escala nacional, os setores e territórios mais afetados. A resposta à SubQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisar a documentação que regula a Iniciativa REACT-EU a nível europeu e a sua implementação em Portugal no âmbito do FEDER e FSE; - Analisar os documentos de diagnóstico e de suporte à reprogramação dos Programas Operacionais (PO), aferindo, no quadro dos objetivos do REACT-EU, se o diagnóstico efetuado adere à realidade dos territórios e contempla os indicadores e elementos fundamentais para aferir os territórios mais afetados; - Revisitar a Teoria da Programação (TdP) (com foco no elemento “Problema(s) de partida/diagnóstico”).
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de cobertura do diagnóstico relativamente a indicadores e domínios de observação que devem ser analisados para identificar os territórios mais afetados pelos efeitos da COVID-19 (e.g. caracterização do tecido empresarial e identificação dos setores mais afetados, caracterização dos níveis de desemprego nos diversos territórios, ...)
Técnicas de recolha de informação/ Stakeholders	<p>Recolha documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentos de diagnóstico, fundamentação da reprogramação de 2021 dos PO, regulamentação do REACT-EU e programação do REACT_EU nos PO elegíveis); - Comunicação C/2020/7127 – JO C 3401, de 13 /10/2020; - Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro; - Regulamentos de implementação das medidas nas Linhas de Intervenção abrangidas pela avaliação.

Técnicas de tratamento e análise de informação	- Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental.
QA1.2. O REACT-EU é consistente face ao diagnóstico das necessidades e desafios a que visa dar resposta?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A programação do REACT-EU no âmbito dos FEEI em Portugal deve (para além de estar balizada com as exigências da Iniciativa a nível europeu) estar alinhada com o diagnóstico efetuado, nomeadamente no que se refere à atribuição de fundos aos diversos PO/territórios, às condições de elegibilidade dos apoios e à tipologia e intensidade dos apoios. Pretende-se assim aferir a pertinência do REACT-EU e dos seus instrumentos para fazer face aos problemas diagnosticados (atribuindo mais apoios onde existem maiores necessidades e dando condições que permitam a adesão dos potenciais beneficiários aos incentivos). A avaliação envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisar a consistência de afetação de verbas do REACT aos diferentes grupos-alvo em função do diagnóstico realizado; - Revisitar a TdP (foco na relação entre problemas, meios/atividades e realizações); - Analisar a consistência dos critérios de elegibilidade e seletividade, níveis e formas de apoio com os objetivos do REACT e das suas medidas; - Aferir a opinião dos promotores relativamente à adequação dos apoios às suas necessidades (âmbito, condições de elegibilidade dos promotores e projetos, seletividade, resultados a alcançar); - Aferir grau de adesão às diferentes medidas e identificar constrangimentos à adesão; - Sistematizar lições de experiência e produzir recomendações para futuros instrumentos de natureza semelhante.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Taxa de admissibilidade e elegibilidade das candidaturas, por medida; - % de promotores empresariais que recorre a mais que uma medida, combinando apoios REACT; - Taxa de afetação (em projetos aprovados) dos fundos colocados a concurso, por AAC e medida; - % de promotores que considera adequados os apoios às suas necessidades; - % de promotores que considera adequadas as condições de adesão às medidas (elegibilidade, documentação de candidatura, critérios de seleção, taxas de apoio,...); - Perceção dos participantes nos FG sobre a adequação das medidas para responder aos problemas diagnosticados; - Tipologia de causas que (eventualmente) obstaculizaram a adesão aos apoios;
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (Programação do REACT-EU, Avisos, critérios de seleção, condições de admissibilidade, relatórios de execução dos PO, Reprogramações dos PO em 2021 - abril e novembro); - Recolha de dados (Dados do SI PT2020 - concursos e operações aprovadas); - Auscultação de atores: <ul style="list-style-type: none"> - FG 1 a 5; - Inquérito aos promotores.

Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso às bases de dados disponibilizadas pela AG e ao tratamento de resultados do inquérito, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, inquérito e <i>focus group</i>).
QA1.3. O REACT-EU está suficientemente alinhado com os objetivos estratégicos definidos a nível regional, nacional e europeu?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<ul style="list-style-type: none"> - Com base em recolha documental, aferir o alinhamento entre os objetivos das intervenções do REACT-EU em avaliação e os plasmados em documentos estratégicos/de planeamento a nível europeu (ex. REACT-EU, Agenda 2020), nacional (ex. AP, Portugal 2020, ENEI, PNR) e regional (ex. EREI); - Estruturar matrizes de alinhamento e identificar zonas em que esse alinhamento não seja claro, as quais, a existirem, serão discutidas (confirmadas/infirmadas) no âmbito dos FG temáticos; - Aferir em que medida elementos não alinhados condicionaram a implementação das intervenções e/ou os seus resultados e, com base nestes resultados, visitar a TdP (em particular os pressupostos e riscos).
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Nível de alinhamento entre as medidas e as EREI das regiões abrangidas e a ENEI; - Medidas em que o alinhamento do REACT com os objetivos definidos em instrumentos de planeamento estratégico definidos (a nível local e/ou nacional e/ou europeu) não é claro ou não existe - Tipologia de constrangimentos resultantes do não alinhamento.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (Programação do REACT-EU, Avisos, critérios de seleção, condições de admissibilidade, relatórios de execução dos PO, Reprogramações dos PO em 2021 - abril e novembro); - Auscultação (FG 1 a 5)
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base no processo de recolha documental e nos inputs obtidos através dos <i>focus groups</i> realizados.

Coerência Interna e Externa

QA2. Como é que os instrumentos de apoio no âmbito dos REACT-EU se articulam e complementam entre si e asseguram a coerência externa com as prioridades definidas no contexto da resposta à pandemia da COVID-19, designadamente as estabelecidas ao nível da União Europeia?

QA2.1. Os objetivos de política, os objetivos específicos e o tipo de ações previstas no REACT-EU constituem um conjunto coerente: Entre si? Face a outros instrumentos de política pública de âmbito comunitário, nacional ou regional?

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>Pretende-se avaliar a coerência dos instrumentos do REACT-EU entre si (coerência interna) e com outros instrumentos de política (coerência externa), no que se refere aos objetivos e tipos de ações financiadas. Para o efeito, a resposta à presente QA envolve os seguintes passos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar zonas de complementaridade e/ou sobreposição entre os instrumentos do REACT-EU (ex. entre a mesmas LF - testagem nas escolas e apoio à vacinação, entre LF diferentes - APOIAR e o ATIVAR). Aferir em que medida as eventuais sobreposições condicionaram a implementação e/ou os resultados das medidas; - Identificar zonas de complementaridade e/ou sobreposição entre os instrumentos do REACT-EU outros instrumentos de política pública de âmbito comunitário, nacional ou regional (ex. instrumentos do PT 2020 e do PRR) com os mesmos objetivos. Aferir em que medida as eventuais sobreposições condicionaram a implementação e/ou os resultados das medidas.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas do REACT-EU que se complementam/sobrepõem entre si; - Zonas de sobreposição/complementaridade entre os instrumentos do REACT-EU e outros instrumentos de política; - Tipologia de constrangimentos resultantes de sobreposição de instrumentos/medidas.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (regulamentação dos instrumentos REACT e outros instrumentos com os mesmo objetivos e beneficiários (e.g. no Portugal 2020 e PRR); - Auscultação atores (FG 1 a 5).
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base no processo de recolha documental e nos inputs obtidos através dos focus groups realizados.

Eficácia

QA3. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, sob a forma de incentivos ao investimento ou de capital de exploração, para assegurar a sobrevivência e manutenção da atividade das empresas, em particular nos setores mais afetados pela pandemia de COVID-19 e que necessitaram de uma rápida revitalização, como o turismo e a cultura?

QA3.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 1) foram ou têm condições para ser atingidas?

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à subQA.3.1 envolve os seguintes passos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recolher informação sobre os indicadores de realização e resultado dos PO;
------------------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Aferir o grau de cumprimento das metas dos indicadores de realização e resultado (em linha com os respetivos elementos da TdP) da LF1 com base nos dados do SI dos PO (níveis de realização); - Aferir as perspetivas de cumprimento das metas no horizonte de encerramento dos PO, com base em entrevistas às AG e nas respostas ao inquérito.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realização e resultado da LF1; - % de inquiridos que: i) conclui o projeto; ii) mantém o seu nível de atividade; iii) mantém o n. de trabalhadores .
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha de dados (dados do SI PT2020 sobre alcance das metas indicadores e operações aprovadas); - Inquérito aos promotores; - Entrevistas às AG.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso aos dados do SI PT2020 e aos resultados do inquérito, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: sistematização dos resultados das entrevistas e triangulação da informação recolhida
QA3.2 e QA3.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 1) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>As medidas incluídas na LF1 visam contribuir para a resposta à emergência socioeconómica e para uma estabilização sólida do tecido económico e social português na saída da crise provocada pela situação pandémica. O objetivo era combater o aumento do desemprego através de medidas de apoio à sobrevivência e estabilização empresarial. A resposta à SQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisitar a TdP (com foco em resultados, mecanismos, pressupostos e riscos); - Aferir a opinião dos promotores (inquérito) e outros stakeholders relevantes (entrevistas e FG) sobre o contributo destes incentivos para manter/reforçar a atividade e o nº de postos de trabalho dos promotores; - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios; - Analisar dados conjunturais sobre atividade das empresas e emprego nos setores apoiados, aferindo em que medida as tendências conjunturais afetaram a atividade dos agentes económicos; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - % de inquiridos que considera o contributo do apoio como relevante/muito relevante para a dinamização da atividade e manutenção de postos de trabalho; - % de inquiridos que considera que teria encerrado a atividade caso não tivesse recebido os apoios; - % de inquiridos que considera que o fator x condicionou/ favoreceu o alcance dos objetivos do projeto; - Perceção do contributo por parte dos participantes no FG e entrevistas. - Evolução do VAB, VN e emprego nos setores apoiados

Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (textos dos PO e AP, fundamentação da reprogramação de 2021, regulamentação do REACT-EU e do PT2020, avaliações ao REACT efetuadas noutras geografias); - Inquérito aos promotores; - Entrevistas às AG; - FG1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso ao tratamento de resultados do inquérito, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, inquérito e <i>focus group</i>).
QA3.3 Verificam-se efeitos não esperados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A análise dos efeitos não esperados envolve os seguintes passos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aferir junto dos promotores (inquérito), das entidades envolvidas na gestão dos incentivos (AG, OI) e dos representantes dos promotores (Associações empresariais/setoriais) se, em resultado dos apoios, se observaram efeitos não esperados com reflexo no desenvolvimento dos projetos e/ou nos resultados esperados (revisitar TdP, com foco nas transições entre realizações e resultados, e nos riscos); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Perceção dos stakeholders do FG sobre a verificação de efeitos não esperados (ex. aumento dos preços dos fatores de produção); - % de inquiridos que considera que o fator x condicionou/ favoreceu o alcance dos objetivos do projeto (foco fatores externos/de contexto).
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (documentos da SQA3.2); - FG1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial; - Inquérito aos promotores.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso ao tratamento de resultados do inquérito, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, inquérito e <i>focus group</i>).
QA3.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?	

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta a esta SQA mobiliza os resultados de questões anteriores, visando aferir a necessidade da intervenção e a resposta às necessidades dos beneficiários e grupos-alvo a que são dirigidos, assim como o alinhamento da intervenção com os objetivos dos PO (SQA 1.2 e 1.3), o contributo das medidas para o alcance dos objetivos da LF1 (SQA 3.2 e 3.1) e a eventual articulação com outros fatores ou instrumentos que concorrem para os mesmos objetivos (SQA 2.1 e 3.4) e implica a revisitação da TdP dos recursos aos resultados e respetivas ligações causais.</p> <p>A síntese da análise deve resultar em conclusões fundamentadas e recomendações para futuras intervenções.</p>
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Volume de incentivo atribuído às medidas da LF1; - % de concursos que registou uma procura superior/inferior à dotação colocada a concurso; - Indicadores mobilizados nas QA referidas na estratégia de resposta (com destaque para os dos PO, os que aferem a adequação dos apoios face às necessidades e os que aferem o contributo das medidas para os resultados)
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (textos dos PO e AP, fundamentação da reprogramação de 2021); - Recolha de dados (Dados do SI PT2020); - Entrevista às AG; - FG1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a dados obtidos através do SI PT 2020, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, inquérito e focus group).
QA4. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU para promover a resiliência do sistema de saúde, particularmente ao nível dos investimentos realizados em produtos e serviços como as vacinas e os medicamentos específicos contra a COVID-19?	
QA4.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram atingidas?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à questão envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aferir o grau de cumprimento das metas dos indicadores de realização e resultado (em linha com os respetivos elementos da TdP) da medida com base nos dados do SI dos PO, comparando os valores executados com os previstos; - Entrevistas às AG e a promotores, para aprofundamento do alcance das metas previstas (as dos PO ou outras/internas), do nível de consumo das vacinas e medicamentos, da utilização das infraestruturas e equipamentos apoiados (neste caso apenas nas RA); - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.

Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realização (vacinas adquiridas, pessoas vacinadas, itens de EPI, espaço adicional para pacientes com COVID, capacidade de teste) e resultado (Grau de cobertura da população residente com esquema vacinal completo Covid-19, População beneficiada pelas intervenções) dos PO; - Indicadores de realização e resultado disponíveis nas entidades promotoras.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha de dados (dados do SI PT2020 sobre alcance das metas indicadores e operações aprovadas); - Auscultação de atores (entrevistas às AG e a promotores (DGS e Direções Regionais de Saúde RAA e RAM)).
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a dados obtidos através do SI PT 2020, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com especial foco nas entrevistas realizadas.
QA4.2 e QA4.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2)? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>Esta medida visa lançar as bases da recuperação das condições sanitárias essenciais para a estabilização e retoma da vida social e da atividade económica. Apoia a resiliência do sistema de saúde na resposta à pandemia, a nível da vacinação da população e da aquisição de medicamentos antivirais. No caso das RA engloba igualmente intervenções em equipamentos e dispositivos de saúde. A resposta à subQA4.2 envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisitar a TdP (com foco em resultados, mecanismos, pressupostos e riscos); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre o contributo destas operações para assegurar estabilização e retoma da vida social e da atividade económica nos territórios de incidência (tendo em consideração os efeitos do processo de vacinação e testagem, assim como o faseamento e definição dos grupos prioritários); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios; - Caracterizar os mecanismos que explicam as relações causais entre as realizações e os resultados, no âmbito do estudo de caso; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de cobertura da população residente com esquema vacinal completo Covid-19; - População beneficiada pelas intervenções dos PO, por tipologia de intervenção; - Principais domínios de atividade (públicos e privados) que retomaram a atividade em resultado da intervenção; - Níveis de utilização das vacinas e equipamentos apoiados; - Perceção dos stakeholders sobre os fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos; - Perceção do contributo por parte dos participantes no FG nas diferentes fases do processo de vacinação

	- Análise de dados do SI PT2020 e dos disponibilizados pelos promotores
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (textos dos PO e AP, TdP, fundamentação da reprogramação de 2021, regulamentação do REACT-EU e do PT2020, avaliações ao REACT efetuadas noutras geografias, Auditorias à vacinação contra a COVID-19 pelo tribunal de Contas, relatórios de execução dos projetos); - Entrevistas às AG e a promotores (DGS e Direções Regionais de Saúde RAA e RAM); - FG2 - Saúde - Testagem, vacinação e resiliência do sistema de saúde; - Estudo de caso.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, estudo de caso e focus group).
QA4.3 Verificam-se efeitos não esperados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar com base em recolha documental sobre os projetos apoiados, efeitos não esperados; - Aferir junto da AG e dos promotores (entrevistas e estudo de caso), assim como de outros stakeholders relevantes (posteriormente, no âmbito do FG, se nos projetos apoiados se observaram efeitos não esperados com reflexo no desenvolvimento dos projetos e/ou nos resultados esperados (revisitar TdP, com foco nas transições entre realizações e resultados, e nos riscos); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Taxa de desperdício de medicamentos e vacinação adquiridos por via do apoio; - Perceção dos stakeholders do FG sobre a verificação de efeitos não esperados; - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos dos projetos.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (documentos da SQA4.2); - FG2 - Saúde - Testagem, vacinação e resiliência do sistema de saúde; - Entrevistas às AG e a promotores DG da Saúde e Direções regionais de Saúde RAA e RAM); - Estudo de caso.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, estudo de caso e focus group).

QA5. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, no âmbito da testagem à COVID-19, para revitalizar o setor do turismo, particularmente nas RA dos Açores e da Madeira?

QA5.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram ou têm condições para ser atingidas?

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A QA5 remete para a análise da eficácia das medidas desenvolvidas pelo setor público no âmbito da testagem num dos setores mais afetados pelos efeitos da pandemia - o turismo, enquanto destinatário das intervenções públicas.</p> <p>A resposta a esta SubQA implica aferir o grau de cumprimento das metas dos indicadores de realização e resultado (em linha com os respetivos elementos da TdP), envolvendo os seguintes passos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aferir as realizações e resultados da testagem no setor do turismo, com recurso aos dados disponibilizados pelos PO (em particular das RA) e/ou pelos promotores destas medidas; - Identificar as metas previstas para o setor do turismo (caso não existam explicitadas, aferir junto dos promotores das medidas e/ou das AG, as expectativas (na fase de programação) de cobertura do setor no âmbito das operações de testagem; - Comparar as metas com os valores realizados; - Aferir o contributo da testagem à COVID-19 para a manutenção da atividade económica por via da triangulação da perceção do stakeholders auscultados nos diferentes momentos (entrevistas, FG3 e inquérito) com os dados da atividade turística nos Açores e na Madeira.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de execução das metas previstas para o setor no âmbito da testagem; - Nº de testes realizados no setor do turismo no âmbito das operações de testagem na RAA e na RAM; - Variação do nº de turistas alojados em estabelecimentos hoteleiros na RAA e RAM; - % de promotores inquiridos (Açores e Madeira) que relevam os apoios à testagem à COVID-19 como relevantes ou muito relevantes para os resultados alcançados; - Indicadores de realização e resultado disponíveis nas entidades promotoras. - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos dos projetos (foco em fatores externos/de contexto e em fatores "internos", relacionados com o promotor ou às regras de aplicação dos FEEL); - Evolução do n. de dormidas em alojamentos na RAA e RAM.
Técnicas de recolha de informação/ Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha de dados (dados do SI PT2020, dados disponibilizados pelas principais entidades promotoras para realizações e resultados); - Recolha documental (Informação documental disponibilizada pelas principais entidades promotoras); - Entrevistas às AG e a promotores (DG Saúde, DR Saúde, Serviço de Saúde da RAM, EPERAM, Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM) - Inquérito aos promotores

Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação recolhida e aos resultados dos inquéritos, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas e inquérito).
QA5.2 e QA5.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>As medidas incluídas na LF2 visam lançar as bases da recuperação das condições sanitárias essenciais para a estabilização e retoma da vida social e da atividade económica. Os apoios à testagem constituíam uma importante medida para promoção da retoma da vida em sociedade e para retoma da atividade económica em setores associados ao turismo, onde as RA têm uma especialização relevante e, por conseguinte, estão mais expostas aos efeitos da pandemia no que respeita à atividade económica.</p> <p>A resposta à SubQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisitar a TdP (com foco em resultados, mecanismos, pressupostos e riscos); - Identificar mecanismos que explicam as relações causais entre as realizações e os resultados (TdP); - Aferir a opinião dos stakeholders relevantes sobre o contributo destas operações para revitalizar o turismo nos territórios de incidência (tendo em consideração o faseamento do processo de testagem e a legislação em vigor aplicada aos estabelecimentos do setor do turismo), através de: <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas às AG e aos promotores das operações de testagem - FG3- Efeitos da testagem no setor do turismo (envolvendo promotores e associações empresariais do Turismo) - Inquérito aos promotores (considerando as respostas de empresas promotoras da LF1 no setor do turismo) - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios à testagem no setor do turismo
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realização e resultado aferidos na SubQA 5.1 - % dos inquiridos do setor do turismo que considera o contributo das operações de testagem como relevante/ muito relevante para a retoma da atividade (em função de vários parâmetros de atividade) - Perceção dos participantes sobre o contributo das operações de testagem para a revitalizar o turismo - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o os efeitos da testagem no setor do turismo
Técnicas de recolha de informação/ Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (Informação documental e dados disponibilizados pelas principais entidades promotoras, legislação/regulamentação sobre testagem nos estabelecimentos do setor do turismo, fundamentação das reprogramações de 2021, avaliações ao REACT efetuadas noutras geografias, relatórios de execução dos projetos de testagem);

	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas às AG e a promotores (DG Saúde, DR Saúde, Serviço de Saúde da RAM, EPERAM, Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM); - FG3- Efeitos da testagem no setor do turismo; - Inquérito aos promotores.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso à informação recolhida e aos resultados dos inquéritos, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, inquérito e focus group).
QA5.3 Verificam-se efeitos não esperados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à presente subQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar com base em recolha documental sobre os projetos apoiados no âmbito da testagem, efeitos não esperados; - Aferir junto da AG e dos promotores (entrevistas), assim como de outros stakeholders relevantes (posteriormente, no âmbito do FG), se foram observados efeitos não esperados com reflexo na capacidade de revitalização do setor do turismo; - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios à testagem no setor do turismo; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Perceção dos stakeholders do sobre a verificação de efeitos não esperados (ex. alterações legislativas/regulamentares); - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos dos projetos (foco em fatores externos).
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (SubQA 5.2); - Entrevistas às AG e a promotores (DG Saúde, DR Saúde, Serviço de Saúde da RAM, Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM); - FG3- Efeitos da testagem no setor do turismo; - Inquérito aos promotores.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, inquérito e focus group).
QA5.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?	

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta a esta SubQA mobiliza os resultados de questões anteriores, visando aferir a necessidade das intervenções de testagem e a resposta às necessidades dos atores do turismo, assim como a eventual articulação com outros fatores ou instrumentos que concorrem para os mesmos objetivos (SubQA 2.1), como por exemplo as medidas de apoio na LF1. Envolve igualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aferir os recursos afetos à testagem no setor do turismo; - Recolher a opinião dos atores relevantes sobre a relevância e suficiência dos apoios do REACT-EU à testagem nos estabelecimentos do setor do turismo; - Analisar dados conjunturais sobre atividade das empresas e emprego nos setores apoiados, aferindo em que medida as tendências conjunturais afetaram a atividade dos agentes económicos (SubQA 5.4); - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Volume de incentivo atribuído para efeitos de testagem aos estabelecimentos do setor do turismo; - Volume de incentivo atribuído aos estabelecimentos do setor do turismo em % do total; - % dos inquiridos do setor do turismo que considera relevantes/suficientes os apoios do REACT à testagem nos estabelecimentos do setor do turismo; - Perceção dos stakeholders participantes do FG3 sobre a relevância/suficiência dos apoios do REACT-EU no âmbito da testagem; - Evolução do n. de dormidas em alojamentos na RAA e RAM.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (documentos da SubQA4.2); - Recolha de dados (Dados do SI PT2020 e dados secundários sobre evolução dos indicadores de turismo (INE); - Entrevistas às AG e a promotores (DG Saúde, DR Saúde, Serviço de Saúde da RAM, EPERAM, Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM) - FG3- Efeitos da testagem no setor do turismo - Inquérito aos promotores
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e no sistema estatístico nacional, construção de segmentações, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, inquérito e focus group).
QA6. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, no âmbito da testagem à COVID-19 nos estabelecimentos de educação, concretamente dos profissionais da comunidade educativa e dos alunos do ensino secundário, para estabilização e retoma das atividades escolares?	
QA6.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram ou têm condições para ser atingidas?	

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à presente SubQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aferir o grau de cumprimento das metas dos indicadores de realização e resultado (em linha com os respetivos elementos da TdP) da medida com base nos dados do SI do PO, comparando os valores executados com os previstos; - Entrevistar a AG, a DG Saúde e a DGEstE, para aprofundamento do alcance das metas previstas (as dos PO ou outras/internas) e para recolha de dados adicionais aos do SI do PO; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realização (n. de testes, por categoria) e resultado (Comunidade educativa alvo testada) do PO; - Grau de alcance das metas previstas no PO para a medida; - Indicadores de realização e resultado disponíveis na DGEstE;
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (relatórios de execução da operação de testagem rápida nas escolas); - Recolha de dados (dados do SI PT2020 e do promotor sobre o alcance das metas indicadores); - Auscultação de atores (entrevistas à AG, DGEstE e DGS).
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e recolhida através do inquérito realizado, gráficos e análise descritiva de resultados; <p>Análise integrada de informação qualitativa: sistematização dos resultados das entrevistas e triangulação da informação recolhida.</p>
QA6.2 e QA6.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>Enquadrando-se na resposta para a recuperação das condições sanitárias que constituem a base para a retoma da atividade Educativa, as medidas de testagem à COVID-19 nas escolas, com início em 2021, visaram assegurar as condições para retoma das aulas em regime presencial, procurando atenuar as consequências que tiveram os confinamentos nas aprendizagens dos alunos. A resposta à SubQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisitar a TdP (com foco em resultados, mecanismos, pressupostos e riscos); - Fazer o levantamento e caracterização das fases de testagem e dos períodos de (re)abertura das escolas; - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre o contributo destas operações para assegurar as condições para retoma das aulas em regime presencial (tendo em consideração os planos de testagem, assim como o faseamento e definição dos grupos/territórios prioritários); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia da testagem para assegurar o regime presencial.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realização e resultado aferidos na SubQA 6.1;

	<ul style="list-style-type: none"> - Perceção do contributo da testagem para a retoma da atividade nas escolas, nas diferentes fases do processo de testagem, por parte dos participantes no FG; - Perceção dos stakeholders sobre os fatores que condicionaram/ favoreceram o a eficácia do projeto.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (textos do PO, fundamentação das reprogramações de 2021, avaliações ao REACT efetuadas noutras geografias, relatórios de execução do projeto promovido pela DGEstE para a testagem, Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade, CNEdu); - Recolha de dados (dados do SI PT2020 e do promotor sobre o alcance das metas indicadores); - Entrevistas à AG, DGEstE e DGS; - FG4 - Reforço da Educação; - Estudos de caso sobre Recuperação de aprendizagens (2 escolas, uma TEIP e outra não-TEIP).
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e recolhida através do inquérito realizado, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidencias apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, <i>focus group</i> e estudos de caso).
QA6.3 Verificam-se efeitos não esperados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à presente SubQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar com base em recolha documental efeitos não esperados durante a execução do projeto de testagem nas escolas; - Aferir junto da AG, DGEstE e DG Saúde (entrevistas), assim como de outros stakeholders relevantes (posteriormente, no âmbito do FG e dos estudos de caso), se nos projetos apoiados se observaram efeitos não esperados com reflexo no desenvolvimento do projeto e/ou nos resultados esperados (revisitar TdP, com foco nas transições entre realizações e resultados, e nos riscos); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Perceção dos stakeholders do FG sobre a verificação de efeitos não esperados; - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos do projeto de testagem nas escolas.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (estudos de avaliação com conteúdo sobre o processo de testagem nas escolas, relatórios de execução do projeto promovido pela DGEstE para a testagem, Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade, CNEdu); - Entrevistas à AG, DGEstE e DGS; - FG4 - Reforço da Educação;

	- Estudos de caso sobre Recuperação de aprendizagens (2 escolas).
Técnicas de tratamento e análise de informação	- Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, <i>focus group</i> e estudos de caso).
QA6.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta a esta SQA mobiliza os resultados de questões anteriores, visando aferir a necessidade das intervenções de testagem nas escolas, assim como a eventual articulação com outros fatores ou instrumentos que concorrem para os mesmos objetivos (SQA 2.1). Envolve igualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aferir os recursos afetos à testagem nas escolas (os do projeto apoiado e os afetos no país para o mesmo efeito); - A recolha da opinião dos atores relevantes sobre a relevância e suficiência dos apoios do REACT à testagem nas escolas; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Volume de incentivo atribuído para efeitos de testagem nas escolas; - Taxa de cobertura da testagem face ao público-alvo visado; - Taxa de cobertura da testagem face a toda a comunidade educativa no Continente; - Intensidade de testagem no - Taxa de cobertura da testagem face ao público-alvo visado e em toda a comunidade educativa no Continente.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (documentos da SubQA6.2); - Recolha de dados (dados do SI PT2020 e dados da DGEstE sobre testagem e estabelecimentos escolares); - Entrevistas à AG, DGEstE e DG Saúde; - FG4 - Reforço da Educação.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e pela DGEstE, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas e <i>focus group</i>).
QA7. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, através do reforço do crédito horário das escolas e do apoio tutorial específico, para promoção das atividades e do sucesso escolar, particularmente ao nível do acompanhamento mais individualizado dos alunos com maiores dificuldades, incluindo alunos com necessidades educativas específicas?	
QA7.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 2) foram ou têm condições para ser atingidas?	

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<ul style="list-style-type: none"> - Aferir o grau de cumprimento das metas dos indicadores de realização e resultado (em linha com os respetivos elementos da TdP) da medida com base nos dados do SI do PO, comparando os valores executados com os previstos; - Entrevistas à AG, IGEFE - Instituto de gestão financeira da educação e DGE, para aprofundamento do alcance das metas previstas (as dos PO ou outras/internas) e para recolha de dados adicionais aos do SI do PO; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores do PO de realização (n. de úmero de alunos envolvidos nas medidas de recuperação e consolidação de aprendizagens) e resultado (Índice relativo à taxa de transição/conclusão de ciclo, Índice relativo aos níveis de aprendizagem observados em PT e Matemática) do PO; - Outros indicadores de realização e resultado disponíveis no sistema de monitorização do promotor; - Grau de alcance das metas previstas no PO para a medida.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (relatórios de execução da operação de recuperação e consolidação de aprendizagens); - Recolha de dados (dados do SI PT2020 e do promotor sobre indicadores de realização e resultado (valores previstos e executados); - Auscultação de atores (entrevistas à AG, IGeFE e DGE).
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e recolhida através do inquérito, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: sistematização dos resultados das entrevistas e triangulação da informação recolhida.
QA7.2 e QA7.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 2) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>No âmbito das respostas sociais, integraram-se medidas para a redução das desigualdades na educação e a promoção do sucesso escolar, visando a recuperação e consolidação das aprendizagens, que foram prejudicadas pela interrupção das atividades letivas presenciais em resultado da pandemia e afetaram especialmente os alunos com contextos socioeconómicos mais desfavoráveis.</p> <p>Estas medidas envolviam o reforço do crédito horário das escolas para incremento dos apoios aos alunos com maiores dificuldades e o alargamento do apoio tutorial específico a todos os alunos que não obtiveram aproveitamento escolar. A resposta à SQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise dos relatórios de execução do IGeFE sobre as operações aprovadas e de outra informação documental sobre os efeitos da COVID-19 nas aprendizagens e sucesso escolar; - Revisitar a TdP (com foco em resultados, mecanismos, pressupostos e riscos); - Identificar, com base nos estudos de caso, os mecanismos que promoveram a passagem das realizações aos resultados; - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre o contributo destas operações para assegurar a recuperação e consolidação das aprendizagens; - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios;

	- Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realização e resultado aferidos na SubQA 7.1; - Perceção do contributo das 2 operações apoiadas para a recuperação e consolidação das aprendizagens (entrevistados e participantes no FG); - Perceção do contributo da medida para a recuperação e consolidação das aprendizagens numa escola TEIP e numa escola não-TEIP; - Perceção dos stakeholders sobre os fatores que condicionaram/ favoreceram o a eficácia dos projetos.
Técnicas de recolha de informação/ Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental: textos do PO; fundamentação das reprogramações de 2021, avaliações ao REACT efetuadas noutras geografias; relatórios de execução dos projetos promovidos pela IGeFE; Orientações para a Recuperação e Consolidação das Aprendizagens em 2020/2021 - DGE; Estudos de diagnóstico das aprendizagens 2021-2023, IAVE; Auditoria do Tribunal de Contas ao Plano Integrado para a Recuperação das Aprendizagens 21|23 Escola+; Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade, CNEDU; - Recolha de dados (dados do SI PT2020 e do promotor sobre indicadores de realização e resultado); - Entrevistas à AG, IGeFE e DGE; - FG4 - Reforço da Educação; - Estudos de caso sobre Recuperação de aprendizagens (2 escolas).
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e recolhida através do inquérito, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, <i>focus group</i> e estudos de caso).
QA7.3 Verificam-se efeitos não esperados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar com base em recolha documental efeitos não esperados durante a execução dos projetos de recuperação e consolidação das aprendizagens; - Aferir junto da AG, IGeFE e DGE (entrevistas), assim como de outros stakeholders relevantes (posteriormente, no âmbito do FG e dos estudos de caso), se nos projetos apoiados se observaram efeitos não esperados com reflexo no desenvolvimento dos projetos e/ou nos resultados esperados (revisitar TdP, com foco nas transições entre realizações e resultados, e nos riscos); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.
Indicadores a utilizar	- Perceção dos stakeholders do FG sobre a verificação de efeitos não esperados;

	- Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos dos projetos.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (SubQA 7.2); - Entrevistas à AG, IGeFE e DGE; - FG4 - Reforço da Educação; - Estudos de caso sobre Recuperação de aprendizagens (2 escolas).
Técnicas de tratamento e análise de informação	- Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, <i>focus group</i> e estudos de caso).
QA7.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta a esta SQA mobiliza os resultados de questões anteriores, visando aferir a necessidade das intervenções para a recuperação e consolidação das aprendizagens, assim como a eventual articulação com outros fatores ou instrumentos que concorrem para os mesmos objetivos (SQA 2.1). Envolve igualmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A aferição dos recursos afetos à recuperação e consolidação das aprendizagens (os dos projetos apoiados e outros afetos no país para o mesmo efeito); - A recolha da opinião dos atores relevantes sobre a relevância e suficiência dos apoios do REACT para recuperação e consolidação das aprendizagens no período de intervenção; - Sistematização de conclusões, distinguindo, se relevante (contrastado), o resultado em territórios TEIP.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Volume de incentivo atribuído para efeitos recuperação e consolidação das aprendizagens na sequência da pandemia; - Indicadores mencionados nas SubQA anteriores; - Taxa de cobertura das escolas por via dos projetos apoiados; - Taxa de cobertura das escolas em projetos de recuperação e consolidação das aprendizagens no mesmo período.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (documentos da SubQA6.2) - Recolha de dados (dados do SI PT2020 e dados da DGE sobre recuperação de aprendizagens) - Entrevistas à AG, DGEstE e DG Saúde e FG4 - Reforço da Educação
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e pela DGE, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevista e <i>focus group</i>).

QA8. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU para a promoção da criação de emprego e para o estímulo à reconversão profissional de desempregados, apoios à contratação e prémios à manutenção do posto de trabalho e à inserção de jovens no mercado de trabalho, tendo em vista a sua transição para a vida ativa?

QA8.1 As metas definidas ao nível deste objetivo específico (linha de força 3) foram ou têm condições para ser atingidas?

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<ul style="list-style-type: none"> - Recolher informação sobre os indicadores de realização e resultado dos PO (SI dos PO); - Aferir, com base nos valores executados, o grau de cumprimento das metas dos indicadores de realização e resultado (em linha com os respetivos elementos da TdP); - Aferir as perspetivas de cumprimento das metas no horizonte de encerramento dos PO, com base em entrevistas às AG e aos institutos de emprego.
Indicadores a utilizar	- Indicadores dos PO, de realização (participantes e postos de trabalho apoiados) e resultado (participantes empregados ou que mantêm o seu emprego 6 meses após a participação).
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha de dados (dados do SI PT2020 sobre os níveis de realização dos indicadores e sobre as operações aprovadas); - Auscultação de atores (entrevistas às AG, IEFP, IEM IP-RAM, Fundo regional de Emprego).
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: sistematização dos resultados das entrevistas e triangulação da informação recolhida.

QA8.2 e QA8.4 Qual o contributo do REACT-EU para o cumprimento deste Objetivo Específico (linha de força 3) e que fatores explicam o maior ou menor sucesso no seu cumprimento? Que outros fatores contribuem para os resultados esperados/observados?

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>As medidas incluídas na LF3 visam, complementarmente às integradas na LF1, combater o aumento do desemprego resultante da crise pandémica, promovendo a manutenção e criação de emprego. Pretenderam promover a ativação de pessoas em situação de desemprego através da criação de emprego e do reforço da qualidade do mercado de emprego pelo apoio à contratação sem termo e a (re)qualificação a pessoas em situação de desemprego através de estágios e apoios à formação profissional. A resposta à SQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisar informação dos relatórios de execução dos principais projetos da LF3 - Revisitação da TdP (com foco em resultados, mecanismos, pressupostos e riscos) - Identificar mecanismos que explicam as relações causais entre as realizações e os resultados (TdP) - Aferir a opinião dos stakeholders relevantes sobre o contributo destas operações para a manutenção e criação de emprego, através de: <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas às AG e aos institutos de emprego - FG5 - Apoio à manutenção e criação de emprego
------------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> - Inquérito aos promotores (considerando as respostas de empresas promotoras da LF1 que simultaneamente foram apoiadas na LF3, como forma de auscultar os destinatários das medidas de combate ao desemprego) - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de realização e resultado aferidos na SQA 5.1 - % dos inquiridos que considera o contributo das medidas LF3 como relevante/ muito relevante para a criação e manutenção de postos de trabalho - Perceção dos participantes sobre o contributo das medidas para a criação e manutenção de postos de trabalho - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram a eficácia das medidas - Contributo cruzado das medidas das LF1 e 3 no combate ao desemprego - Evolução do emprego e desemprego por regiões (antes da pandemia, início das medidas, momento mais recente disponível)
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha de informação documental (TdP, relatórios de execução dos principais projetos, fundamentação das reprogramações de 2021, avaliações ao REACT efetuadas noutras geografias); - Recolha de dados (dados do SI PT2020 e dados disponibilizados pelas principais entidades promotoras); - Entrevistas às AG, IEF, IEM IP-RAM, Fundo regional de Emprego; - FG5 - Apoio à manutenção e criação de emprego; - Inquérito aos promotores da LF1.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, <i>focus group</i> e inquéritos).
QA8.3 Verificam-se efeitos não esperados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar com base em recolha documental efeitos não esperados durante a execução das medidas; - Aferir, junto dos institutos de emprego (entrevistas), assim como de outros stakeholders relevantes (posteriormente, no âmbito do FG), se durante a execução dos projetos apoiados se observaram efeitos não esperados com reflexo no desenvolvimento dos projetos e/ou nos resultados esperados (revisitar TdP, com foco nas transições entre realizações e resultados, e nos riscos); - Aferir a opinião dos promotores e stakeholders relevantes sobre os fatores que favoreceram/obstaculizaram a eficácia dos apoios; - Triangular a informação recolhida e apresentar conclusões.

Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Perceção dos stakeholders do FG sobre a verificação de efeitos não esperados; - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos do das medidas.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (relatórios de execução dos principais projetos); - Entrevistas às AG, IEF, IEM IP-RAM, Fundo regional de Emprego; - FG5 - Apoio à manutenção e criação de emprego.
Técnicas de tratamento e análise de informação	- Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas e focus group).
QA8.5 Como se avalia o REACT-EU em termos de necessidade e suficiência para atingir os objetivos previstos na programação?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta a esta SubQA mobiliza os resultados de questões anteriores, visando aferir a necessidade da intervenção e a resposta às necessidades dos beneficiários e grupos-alvo a que são dirigidos, assim como o alinhamento da intervenção com os objetivos dos PO (SubQA 1.2 e 1.3), o contributo das medidas para o alcance dos objetivos da LF1 (SubQA 8.2 e 8.1) e a eventual articulação com outros fatores ou instrumentos que concorrem para os mesmos objetivos (SubQA 2.1 e 8.4) e implica a revisitação da TdP dos recursos aos resultados e respetivas ligações causais.</p> <p>Envolve adicionalmente a aferição dos recursos afetos às medidas da LF3 e a outras semelhantes implementadas no mesmo período e a recolha da opinião dos atores relevantes sobre a relevância e suficiência dos apoios do REACT para atingir os objetivos previstos (entrevistas).</p> <p>A síntese da análise deve resultar em conclusões fundamentadas, testadas no âmbito do FG, e recomendações para futuras intervenções.</p>
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Volume de incentivo atribuído às medidas da LF3 por PO e medida; - Volume de apoios afetos a medidas semelhantes financiadas por outros fundos; - % de concursos que registou uma procura superior/inferior à dotação colocada a concurso; - Indicadores mobilizados nas QA referidas na estratégia de resposta (com destaque para os dos PO, os que aferem a adequação dos apoios face às necessidades e o contributo das medidas para os resultados).
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (textos dos PO e AP, fundamentação da reprogramação de 2021); - Recolha de dados (dados do SI PT2020); - Entrevistas às AG, IEF, IEM IP-RAM, Fundo regional de Emprego; - FG5 - Apoio à manutenção e criação de emprego.

Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e recolhida através do inquérito, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas e focus group).
QA9. As especificidades dos territórios abrangidos e dos grupos-alvo revelaram-se igualmente atendidas pelos instrumentos de apoio ou explicam níveis de sucesso diferenciados?	
QA9.1 Os recursos do REACT-EU foram programados tendo em conta a especificidade dos territórios abrangidos e dos grupos-alvo visados?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A lógica de afetação de recursos na Iniciativa REACT-EU não assume um carácter predominantemente regional, a não ser no que respeita às regiões ultraperiféricas, em razão da sua condição geográfica. Adota sobretudo uma maior incidência nos grupos-alvo mais afetados pelos efeitos da pandemia, pelo que a afetação aos territórios é tributária da presença desses grupos-alvo nos vários territórios – uma parte significativa dos apoios estão associados a medidas em que os apoios são atribuídos, por um lado, às empresas que cumpram os critérios de elegibilidade, independentemente da sua localização geográfica; por outro lado, beneficiam a população portuguesa de forma transversal em áreas sociais como a saúde (aquisição de vacinas) e a educação, independentemente da sua localização geográfica.</p> <p>A resposta à questão deve assim, complementarmente à SubQA 1.2, analisar a consistência de afetação de verbas do REACT-EU aos diferentes territórios em função do diagnóstico realizado (o qual cruza grupos-alvo e territórios) e verificar se a aprovação segue a distribuição prevista em sede de diagnóstico ou se houve desequilíbrios na afetação de verbas (regiões que esgotaram a dotação vs outras que não esgotaram).</p>
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Afetação de recursos em fase de programação, por território e Linha de Força; - Distribuição de projetos e montantes aprovados, por território e Linha de Força; - Rácio da procura qualificada / dotação Avisos - Taxa de penetração das diferentes medidas nos públicos-alvo identificados em diagnóstico (promotores/destinatários apoiados em % do público-alvo visado) nos diferentes territórios; - Testemunho das AG relativamente às opções tomadas em sede de programação de recursos;
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (Programação do REACT, Reprogramações dos PO em 2021 - abril e novembro e outros documentos de diagnóstico) - Recolha de dados (dados de candidaturas e apoios do SI PT2020 e dados do sistema estatístico nacional - e.g. SCIE do INE e Quadros do Setor do BdP); - Auscultação de atores (entrevistas às AG).

Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e pelo sistema estatístico nacional, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: sistematização dos resultados das entrevistas e triangulação da informação recolhida.
QA9.2 São identificados níveis de sucesso diferenciados? Que fatores o permitem explicar?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à presente SubQA envolve:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisar os resultados do REACT-EU segmentando por território (pelo menos NUTS II) e grupos-alvo abrangidos (setores, empresas vs entidades públicas) e identificando os segmentos em que existe diferenciação em termos de sucesso; - Identificar as causas que levam a níveis de sucesso diferenciados entre territórios e/ou grupos-alvo, tendo em consideração a TdP. As causas podem ter origem em falta de adequação na afetação de recursos financeiros na fase de programação, na atratividade dos instrumentos (com consequência nos níveis de adesão), em dificuldades de implementação associadas aos promotores (e.g. situação económico-financeira de partida no caso das empresas, falta de RH nas entidades promotoras da saúde ou educação, situação social no caso dos formandos ou desempregados) ou à evolução do contexto (territórios mais afetados que outros durante a execução, com reflexos na capacidade de concluir as intervenções e portanto no nível de resultados alcançado). A avaliação das causas assentará nos resultados do inquérito e dos estudos de caso, sendo discutida nos FG e entrevistas.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de resultado segmentados por território e grupo-alvo; - Nível de execução do investimento aprovado, por território, medida/grupo-alvo; - Taxa de anulação/rescisão, por território e grupo-alvo; - Taxa de admissibilidade e elegibilidade das candidaturas, por território e grupo-alvo; - % de inquiridos que considera que o fator x condicionou/ favoreceu o alcance dos objetivos do projeto; - Perceção dos participantes nos FG relativamente aos motivos que estão na origem de níveis de sucesso diferenciados entre territórios e/ou grupos-alvo.
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha de dados (dados do SI PT2020 relativos a concursos, candidaturas, operações aprovadas); - Inquérito aos promotores; - FG1 a 5; - Estudos de caso; - Entrevistas às AG.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e recolhida através do inquérito, gráficos e análise descritiva de resultados;

	- Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, estudos de caso, inquéritos e focus group).
Eficiência	
QA10. A afetação de recursos entre os diferentes instrumentos revelou-se adequada e suficiente para a prossecução dos objetivos e resultados pretendidos com as intervenções da política pública? Poder-se-iam ter alcançado mais resultados com os mesmos recursos?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A presente QA tem como objetivo avaliar a eficiência na utilização dos recursos dos programas financiadores, analisando se os resultados das intervenções justificam os investimentos feitos em relação aos objetivos propostos. Neste critério procura-se determinar se os objetivos poderiam ter sido atingidos com menos recursos ou se uma alocação diferente poderia ter produzido melhores resultados, considerando a distribuição entre diferentes instrumentos e tipos de beneficiários, e a intensidade do apoio.</p> <p>A resposta à presente QA contemplará um conjunto de passos metodológicos sequenciais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Calcular o custo por unidade de resultado a partir da mobilização dos resultados obtidos nas QA3 a QA8 (Eficácia). O custo médio por unidade de resultado será aferido com base nos resultados apurados nas QA3 a QA8 em cada uma das medidas, por programa financiador, divididos pelos montantes de incentivo executados pelas operações que contribuem para esses resultados e realizações. Uma vez que os resultados são normalmente registados no SI na conclusão dos projetos, esta análise em particular tenderá a recair sobre os projetos concluídos. - Avaliar a eficiência relativa pelo custo médio por unidade de resultado - por medida e, quando pertinente, programa financiador. - Compilar e sistematizar eventuais situações de ineficiência na utilização de recursos, bem como dos principais fatores subjacentes (internos e externos), tendo por base os resultados obtidos nos passos anteriores. Importa identificar os fatores que poderão estar na base das situações de ineficiência mais significativas, procurando aferir se as mesmas se devem a processos utilizados pelos beneficiários na execução dos projetos, a fatores inerentes à regulamentação de suporte e/ou a fatores externos. Neste processo serão tomados em consideração os pressupostos e riscos de natureza mais operacional antecipados na TdP. A identificação/validação destes fatores será efetuada com recurso à auscultação através das entrevistas, em particular à AG e aos promotores, e dos estudos de caso.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Custo médio das operações nas diferentes medidas - Indicadores de realização e resultado - Rácios entre incentivo concedido e resultados, por medida - Rácios custo-realização, determinados pelo valor de incentivo e pelos indicadores de realização alcançados - Rácios custo-resultado, determinados pelo valor de incentivo e pelos indicadores de resultado - Perceção dos stakeholders sobre níveis diferenciados de custo-eficácia

Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Dados do SI PT2020 (realizações, resultados e montantes executados pelos projetos); - Entrevistas aos promotores (LF2 e LF3); - Entrevistas às AG; - Estudos de caso
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, e estudos de caso).
Impacto	
QA11. Qual o impacto da implementação dos instrumentos mobilizados na promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>Na TdP o impacto é o último elo da “cadeia de resultados”, o qual é determinado pelo objetivo último da intervenção. Afere-se com base nos efeitos gerados sobre a população-alvo da intervenção (e não só sobre os seus beneficiários) e sobre o contexto da intervenção (os setores, os territórios em que se pretendia intervir) e ocorrem com um <i>lag</i> temporal maior, normalmente após a conclusão da intervenção.</p> <p>A análise dos impactos implica estabelecer um nexo de causalidade entre os efeitos na população-alvo e as intervenções em análise, sendo normalmente utilizados os métodos de avaliação contrafactual e avaliação baseada na teoria.</p> <p>Não estando ainda disponível a TdP seguida, assume-se que o objetivo global do REACT-EU será “Promover a superação da crise decorrente do contexto da pandemia por COVID-19 e preparar uma recuperação verde, digital e resiliente da economia”. Tendo em consideração as linhas de força objeto de avaliação, o objetivo específico consistia na resposta à emergência socioeconómica e a uma estabilização sólida do tecido económico e social português na saída da crise provocada pela situação pandémica.</p> <p>Na presente avaliação a análise de impactos será efetuada recorrendo a metodologias de natureza qualitativa (avaliação baseada na teoria) - onde a auscultação de atores e a revisão de literatura se tornam fundamentais para aferir o potencial contributo dos resultados para alterações de contexto verificadas - e a abordagens macroeconómicas de análise de efeitos.</p> <p>No âmbito das abordagens macroeconómicas proceder-se-á à estruturação de cenários contrafactuais que permitirão aferir, por comparação com os resultados efetivos, o que teria acontecido na ausência da intervenção. Estes cenários serão efetuados recorrendo a abordagens macroeconómicas de efeitos, que procuram quantificar os efeitos agregados das intervenções:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análise do efeito de adicionalidade gerado pelos apoios recebidos - aplicada a todas as LF. Neste caso o cenário contrafactual é construído diretamente para o grupo de tratamento por via da autoavaliação (através do inquérito na LF1 e de entrevistas e FG nas restantes) que os elementos tratados fazem da parte da evolução verificada nas variáveis de resultados que se deve à intervenção apoiada pelo programa ou da avaliação que fazem da medida em que o programa foi determinante para executar a intervenção. Permitirá verificar até que ponto se observam situações em que a intervenção teve um efeito de efetiva indução de

comportamentos e procurando eliminar situações de meros efeitos de *deadweight*, em que a intervenção se limitou a financiar intervenções que teriam sempre lugar.

- Contributo do PO para os resultados aferidos no contexto - aplicada à LF1. Envolve a construção, para o grupo de tratamento relevante (empresas apoiadas), de um grupo de referência ou de controlo relativamente aos quais serão medidos, com recurso à recolha de informação estatística do Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE) do INE, os indicadores de resultados objeto de avaliação, medindo-se os impactos dos apoios do REACT-EU pela comparação entre a evolução verificada nesses indicadores (com destaque para os principais resultados esperados com a intervenção - manutenção da atividade e manutenção do emprego - no grupo de tratamento e no grupo de controlo.

Esta abordagem, tem a vantagem de não exigir o acesso a microdados mas apresenta limitações associadas à dificuldade de identificação dos grupos de controlo - não se garante que os grupos de controlo tenham exatamente as características dos tratados (que robusteceria a natureza das conclusões) mas permite obter uma aproximação dos efeitos líquidos - a diferença entre a evolução do grupo de tratamento e do(s) grupo(s) de controlo.

A definição do grupo de controlo procurará identificar elementos com características idênticas ou tão próximas quanto possível às do grupo de tratamento, que não tenham sido sujeitos à intervenção e que servirão, assim, para relativizar a evolução verificada no grupo de tratamento.

Assim, partindo da identificação das unidades tratadas (NIF) será pedido ao Instituto Nacional de Estatística (INE), no âmbito do Protocolo que esta entidade tem com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) para efeitos de avaliação, um apuramento dos principais indicadores de atividade (nº empresas, Volume de Negócios, VAB, Emprego) para o conjunto de empresas tratadas e para universo de empresas deduzido das unidades tratadas, desagregados por CAE e NUTSII (assegurando a maior aproximação entre os dois grupos, sem violar as regras de confidencialidade). A utilização deste grupo de controlo permite separar em grande medida os efeitos dos apoios dos efeitos específicos a setores e territórios.

Na eventualidade de não ser possível acionar o Protocolo da AD&C com o INE em tempo útil, a equipa de avaliação recorrerá a bases de dados empresariais de acesso condicionado (e.g. base SABI da Informa), que permite aceder a microdados financeiros multianuais de empresas nacionais. Pelo seu grau de cobertura, estas bases de dados permitem manter uma análise ao nível de NUTSII e CAE, semelhante à base do SCIE. Contudo, esta apresenta uma limitação na cobertura de empresas de menor dimensão e empresários em nome individual (a base abrange as 900.000 maiores empresas nacionais), que poderá conduzir a um eventual enviesamento na análise (que poderá ser mitigado pela utilização de métodos econométricos robustos). Envolve:

- Identificar as características do grupo de controlo relevantes com base nas condições de elegibilidade aos apoios em termos setoriais, dimensionais e de evolução da faturação e selecionar os elementos do grupo;
- Apuramento dos indicadores de atividade, para os grupos de tratamento e de controlo e para o período pré-intervenção e pós-intervenção (idealmente cobrir vários anos antes da pandemia para captar tendências/trajetórias de evolução);
- Análise estatística dos diferenciais de desempenho dos dois grupos, de modo a obter resultados estatisticamente relevantes dos efeitos dos apoios.

No que respeita às restantes medidas será utilizada a avaliação baseada na teoria, envolvendo os seguintes passos:

	<ul style="list-style-type: none"> - Análise da evolução dos indicadores de contexto relevantes para as medidas entre o momento da programação e o período mais atual disponível: partindo dos indicadores de resultado dessas mesmas medidas (nas dimensões relevantes como a educação, emprego e desemprego, vacinação) e adicionando outros relevantes (ex. nº de turistas alojados em estabelecimentos hoteleiros). - Revisitar a TdP e recolher evidências das ligações entre resultados e impactos; - Estabelecer a relação causa-efeito que se pretende analisar para efeitos da análise da contribuição; - Recolher informação de suporte (estatísticas, estudos de avaliação relevantes, <i>papers</i>) para estruturação da narrativa da contribuição; - Testar a narrativa com base na auscultação através de entrevistas às AG e aos promotores, dos estudos de caso e dos FG temáticos; - Concluir sobre a relação de causalidade entre as intervenções e a evolução do respetivo contexto/grupos-alvo.
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de resultado aferidos anteriormente (QA3 a QA8) e de impacto; - % do de PME apoiadas no total de PME (por NUTSII e CAE); - % emprego salvaguardado no total do emprego (por NUTSII, CAE e por escalões de empresas); - Diferencial de desempenho (Volume de Negócios, VAB e Emprego) entre empresas apoiadas pelo REACT-EU e não apoiadas (na mesmas NUTSIII e CAE); - Diferencial na taxa de sobrevivência entre empresas apoiadas pelo REACT-EU e não apoiadas (na mesmas NUTSIII e CAE); - % de doses apoiadas no total de doses administradas e % do total de indivíduos inoculados por vacinas financiadas pelo REACT-EU no total de indivíduos vacinados para a COVID-19; - % de alunos testados no total matriculados (por ano de escolaridade e NUTSII); - Índice relativo à taxa de transição/conclusão de ciclo (global, por NUTS II); - Índice relativo aos níveis de aprendizagem observados nas provas de aferição em Língua (global, por NUTS II) Portuguesa e em Matemática - Perceção dos stakeholders sobre o impacto da testagem nas escolas na normalização das atividades ensino-aprendizagem durante a crise COVID-19; - % de alunos apoiados pela recuperação de aprendizagens no total (por NUTSII, ano de escolaridade e disciplina); - Perceção dos stakeholders sobre o contributo da recuperação de aprendizagens para o aproveitamento escolar dos alunos apoiados e para redução da taxa de desistência; - Evolução do emprego e desemprego (por NUTSII).
Técnicas de recolha de informação/ Stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha de dados (resultados aferidos nas QA 3 a 8, dados do SI PT2020 de realizações e resultados, dados do sistema estatístico nacional (INE, Banco de Portugal, Quadros de Pessoal DGEEC,...), bases de dados empresariais (SABI, eInforma)); - Entrevistas aos promotores (LF2 e LF3) e AG; - Estudos de caso;

	- FG 1 a 5.
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e sistema estatístico nacional, gráficos e análise descritiva de resultados; - Cálculos económicos no caso da LFI, nas abordagens macroeconómicas de efeitos; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas e estudos de caso).
Valor Acrescentado Europeu	
QA12. Qual o valor acrescentado europeu das intervenções, face ao que seria alcançado ao nível da ação individual do Estado-Membro? Que fatores indutores de valor acrescentado europeu estão presentes nas intervenções apoiadas pelo REACT-EU e qual na natureza desse valor acrescentado (efeitos de volume, de âmbito e/ou de processo)?	
QA12.1 Em que medida a eficácia, a eficiência e o impacto das intervenções apoiadas pelo REACT-EU são potenciadas pelo facto de serem financiadas por Fundos Europeus?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à SubQA remete para os resultados das análises das QA 3 a 11, comparando-os, num primeiro passo, com um cenário de ausência do apoio do REACT-EU por forma a estimar o efeito adicionalidade dos apoios. No âmbito das avaliações dos FEEI, o efeito adicionalidade é medido pelo efeito de amplificação, antecipação e aceleração de intervenções, estimando qual a percentagem de investimento adicional (e, por inerência, resultados obtidos) é atribuível aos apoios concedidos.</p> <p>No caso do REACT-EU a lógica do apoio tem uma natureza distinta da que está tipicamente associada aos FEEI - tratou-se de uma resposta a um problema concreto e inesperado visando uma recuperação e manutenção de atividade e postos de trabalho e não uma intervenção de carácter estrutural por via de aumento do investimento. Neste caso, a análise da adicionalidade dos apoios é aferida de forma diferenciada, consoante a tipologia de intervenção. Nas medidas da LF1, não estando subjacente decisões de investimento estrutural, o foco da análise deverá recair na relevância dos apoios na salvaguarda da atividade e empregos das empresas (medido junto dos beneficiários) e no contributo do financiamento comunitário para a implementação destas medidas (avaliado junto das AG e stakeholders envolvidos na política pública). Por sua vez, a avaliação do efeito adicionalidade nas medidas das LF2 e LF3 assume uma dimensão mais qualitativa e baseada na perceção dos stakeholders, em relação ao contributo dos apoios para a efetividade, celeridade e escala da implementação das medidas face a um cenário de financiamento exclusivamente nacional (e num contexto de escassez de recursos).</p> <p>A resposta à subQA envolverá os seguintes passos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise da documentação de programação e dos relatórios de execução das principais medidas (efetuada nas QA anteriores) e identificar efeitos de sinergia das intervenções. - Auscultar os atores sobre o VAE subjacente às intervenções, através de inquéritos (LF1) e entrevistas (LF2 e LF3) aos beneficiários e estudos de caso (LF2). As evidências recolhidas nestes instrumentos serão trianguladas com as evidências recolhidas nas entrevistas às AG e nos focus groups temáticos. As questões a colocar abordam as seguintes temáticas: o que teria acontecido

	<p>em cada domínio de intervenção se os apoios do REACT não tivessem sido atribuídos (as intervenções não tinham sido realizadas, teriam, com outras fontes de financiamento, mas de forma menos célere ou começado mais tarde?); a forma como foram operacionalizados os projetos no âmbito da Iniciativa REACT beneficiou de sinergias, em termos nacionais e europeus, com reflexos na eficácia e eficiência?</p> <p>- Aferir o contributo das intervenções para os objetivos plasmados nos documentos estratégicos nacionais e europeus.</p>
Indicadores a utilizar	<p>- Perceção dos principais beneficiários (DGEstE, DGS, institutos de emprego, IGeFE) sobre o que teria acontecido na ausência do financiamento do REACT e sobre os elementos de operacionalização das intervenções impostos pelas AG/REACT que contribuíram para a eficácia e eficiência das operações</p> <p>- Perceção dos principais beneficiários (DGEstE, DGS) sobre a eficiência gerada nas operações na área da saúde no que respeita à articulação a nível europeu das vacinas e medicamentos</p> <p>- % de inquiridos que considera que teria encerrado a atividade ou dispensado trabalhadores caso não tivesse recebido os apoios</p> <p>- % de inquiridos que teria realizado na mesma as intervenções (na ausência do REACT) mas de forma menos célere ou começado mais tarde</p> <p>- % de inquiridos que considera o contributo do apoio como relevante/muito, relevante para a dinamização da atividade e manutenção de postos de trabalho</p> <p>- % de inquiridos que considera que a simultaneidade dos apoios à liquidez e ao emprego promoveu a eficácia das intervenções</p>
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<p>- Recolha documental (documentos de programação e reprogramação do REACT ao nível nacional e europeu, relatórios de execução dos principais projetos, relatórios de auditorias realizados por entidades externas às intervenções, relatórios de avaliação da implementação do REACT-EU noutras geografias)</p> <p>- Inquérito aos promotores (LF 1)</p> <p>- Entrevistas aos promotores (LF2 e LF3)</p> <p>- Entrevistas às AG</p> <p>- Estudos de caso (LF2)</p> <p>- FG temáticos (FG1 a 5)</p>
Técnicas de tratamento e análise de informação	<p>- Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso à informação recolhida através do inquérito, gráficos e análise descritiva de resultados;</p> <p>- Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, estudos de caso, inquéritos e focus group).</p>

QA12.2 Quais os principais fatores, quer de natureza económica quer de natureza política e de governança, indutores desse valor acrescentado?

Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>Uma vez identificado o VAE das intervenções nas suas diferentes dimensões (subQA 12.1) importa compreender quais os fatores indutores do mesmo mais relevantes em cada uma das áreas de intervenção. Em face do grau de diferenciação das intervenções do REACT-EU é possível antever que sejam identificados fatores adicionais aos tradicionalmente identificados no âmbito dos apoios dos FEEI (maior transparência, maior controlo, maior orientação para os resultados). Em especial, as operações inseridas nas Respostas Sociais (LF2), devido à sua tipologia, dimensão financeira e relevância nas políticas públicas, tenderão a estar associadas a fatores de natureza política e de governança (priorização de recursos, articulação entre diferentes entidades das administrações públicas).</p> <p>Para além da diferenciação associada às tipologias de intervenção, poderão ser identificadas diferenças geográficas na intensidade e na tipologia de fatores, já que o processo de implementação e priorização de áreas de intervenção (sobretudo, na saúde) foram diferentes entre Continente, Açores e Madeira.</p> <p>A resposta à presente questão partilhará as mesmas fontes e stakeholders que as outras duas respostas da QA12, mobilizando indicadores diferenciados.</p> <p>A análise dos fatores indutores do VAE basear-se-á na informação qualitativa obtida, numa primeira fase, através da análise documental - relatórios de execução das AG (todas as LF) e dos beneficiários (LF2), auditorias do Tribunal de Contas (LF2) e relatório de avaliação da implementação do REACT-EU noutras geográficas (todas as LF) - e, posteriormente, através da auscultação de stakeholders.</p>
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Perceção dos principais beneficiários (DGEstE, DGS, institutos de emprego, IGeFE) sobre os elementos de operacionalização das intervenções impostos pelas AG/UE que contribuíram para a eficácia e eficiência das operações - Perceção dos principais beneficiários sobre a importância do financiamento por via do REACT (face a fontes alternativas nacionais) para potenciar - na programação e operacionalização: <ul style="list-style-type: none"> - a articulação entre entidades da Administração Pública (a nível nacional e entre territórios) e entre as AP dos Estados-membros; - a monitorização das operações durante a implementação - a orientação para os resultados. - % de inquiridos que considera que o fator x condicionou/ favoreceu o alcance dos objetivos do projeto (foco em fatores externos ao promotor ou às regras de aplicação dos FEEI ou intervenção das AG/OI) - Tipologia de fatores que condicionaram/ favoreceram o alcance dos objetivos dos projetos não empresariais (foco em aspetos de natureza política e de governança)
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha documental (igual à SQA 1.1) - Inquérito aos promotores (LF 1) - Entrevistas aos promotores (LF2 e LF3) - Entrevistas às AG - FG temáticos
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 gráficos e análise descritiva de resultados;

	- Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, estudos de caso, inquéritos e focus group).
QA12.3 Quais as áreas de intervenção do REACT-EU onde o valor acrescentado europeu é mais expressivo?	
Estratégia de Resposta às QA/SubQA	<p>A resposta à presente subQA representa um aprofundamento da subQA 12.1, na medida em que, para além da identificação das áreas de intervenção onde se observam os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da adicionalidade, se procura estabelecer uma hierarquia entre estes. A heterogeneidade das intervenções configura uma limitação/desafio a essa avaliação em termos relativos - para além de diferenças na intensidade, é expectável que o VAE se possa ter manifestado em diferentes tipos de efeito (efeito escala, efeito acelerador, complementaridade, orientação para resultados, eficiência operativa, etc), em função das áreas de intervenção.</p> <p>Sendo a aferição do efeito adicionalidade realizada, sobretudo (exceto na LF1), de forma qualitativa, a comparação dos efeitos entre áreas deverá contornar um maior grau de subjetividade através da triangulação de diferentes perceções, recolhidas em diferentes momentos de auscultação, com evidências recolhidas a partir da análise documental (relatórios de execução, auditorias, avaliações do REACT-EU em outras geografias).</p>
Indicadores a utilizar	<ul style="list-style-type: none"> - Perceção dos principais beneficiários (DGEstE, DGS, institutos de emprego, IGeFE) sobre o que teria acontecido na ausência do financiamento do REACT, por área de intervenção - % de inquiridos que considera que teria encerrado a atividade ou dispensado trabalhadores caso não tivesse recebido os apoios, por área de intervenção - % de inquiridos que teria realizado na mesma as intervenções (na ausência do REACT) mas de forma menos célere ou começado mais tarde, por área de intervenção - % de inquiridos que considera o contributo do apoio como relevante/muito relevante para a dinamização da atividade e manutenção de postos de trabalho, por área de intervenção
Técnicas de recolha de informação/ <i>Stakeholders</i>	- Instrumento de recolha mobilizados subQA 12.1
Técnicas de tratamento e análise de informação	<ul style="list-style-type: none"> - Análise estatística e de dados: carregamento e tratamento de informação em bases de dados, cálculo de indicadores de performance com recurso a informação disponibilizada pelo SI PT2020 e recolhida através do inquérito, gráficos e análise descritiva de resultados; - Análise integrada de informação qualitativa: filtragem, reorganização e sistematização, triangulação, interpretação e estruturação das evidências apresentadas em tabelas, diagramas, fluxogramas e narrativas, com base na informação obtida através da recolha documental e dos inputs resultantes do processo de auscultação (entrevistas, estudos de caso, inquéritos e focus group).

7.5 Metodologia

Quadro A47. Stakeholders a envolver nos focus group

Stakeholders	Formas de envolvimento
Autoridades de Gestão dos Programas (COMPETE 2030, PR Açores e PR Madeira)	Focus Group
Organismos Intermédios (Turismo de Portugal, IAPMEI, IDE IP-RAM, DRAIC, IQ IP-RAM)	Focus Group
Beneficiários (LF2 e LF3)	Focus Group
Parceiros sociais (Associações Empresariais Nacionais e Regionais, Sindicatos, etc.)	Focus Group
Representantes do setor da educação (Associações de professores ANDAEP, CNEdu, CONFAP, DG Saúde, DGEstE, DREs, IAVE, IGeFE)	Focus Group
Stakeholders na área do emprego (ANQEP, IEF, Instituto de emprego da Madeira, IP-RAM, Fundo Regional do Emprego, IQ, IP-RAM)	Focus Group
Representantes de atividades do setor do turismo (Associação Visit Açores; AHRESP; ALA - Associação de Alojamento Local dos Açores; Associação de Promoção da Madeira; ALEP - Associação do Alojamento Local em Portugal - Delegação Madeira)	Focus Group

Quadro A48. Matriz de Técnicas de recolha e tratamento de informação

Recolha documental	
Principais objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Aprofundar o conhecimento sobre o REACT e a sua lógica de intervenção (e TdP subjacente) e os montantes alocados nas diferentes medidas - Conhecer o contexto de institucional e outras políticas públicas e medidas de apoio que concorrem para os mesmos objetivos; - Aprofundar o conhecimento sobre os mecanismos e contextos que promovem ou condicionam os resultados das intervenções; - Compreender a operacionalização das intervenções nos diferentes PO e aprofundar o conhecimento sobre as principais operações apoiadas; - Aprofundar o conhecimento sobre os concursos lançados, as condições de elegibilidade e de seleção e sobre os indicadores de realização e resultado do PO; - Analisar os resultados de avaliações/auditorias realizadas sobre o REACT em Portugal e noutras geografias.
Fontes bibliográficas, documentais e de dados	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda 2020 e textos dos PO em análise; - Documentos de diagnóstico dos Programas Operacionais, programação do REACT_EU nos PO elegíveis e respetivas reprogramações em 2021 - abril e novembro; - Avisos e critérios de seleção; - Avaliações ao REACT efetuadas noutras geografias; - Auditorias à vacinação contra a COVID-19 pelo Tribunal de Contas; - Comunicação C/2020/7127 – JO C 3401, de 13 /10/2020; - Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: Desigualdades e medidas de equidade, CNEdu - Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente 2014-2020 e estratégias Regionais de Especialização Inteligente 2020; - Informação disponibilizada pelas principais entidades promotoras; - Legislação e regulamentação relativa à implementação do REACT-EU e do PT2020 e sobre testagem nos estabelecimentos do setor do turismo; - Plano de Recuperação e Resiliência; - Programa Nacional de Reformas; - Relatórios de execução dos PO e dos principais projetos de respostas sociais; - Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2020, de 20 de novembro; - Teoria da Programação do REACT.
Formas de aplicação/dinamização	Esta atividade de <i>deskwork</i> consistirá na identificação, seleção e análise de documentos que permitam atingir os objetivos enunciados.
Descrição das técnicas de tratamento e análise de informação	A análise integrada de informação qualitativa passará pela filtragem, análise e sistematização e triangulação da informação. A informação recolhida será alvo de uma leitura orientada pelos critérios de avaliação e QA e sistematizada com recursos a diversas técnicas: matriz ou tabela que demonstrem relações entre categorias e resultados; diagrama que demonstre relações entre variáveis ou processos; narrativa (temática e/ou cronológica).

Principais <i>outputs</i>	A informação tratada servirá como input para o trabalho a desenvolver pelos especialistas, nomeadamente, na resposta às QA, na revisitação da TdP e para a preparação e operacionalização de outras técnicas (ex.: entrevistas e focus group).
Recolha de dados	
Principais objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizar a procura dirigida aos concursos e níveis de admissibilidade e seletividade; - Caracterizar os promotores e os projetos apoiados e tratar as respostas aos inquéritos; - Identificar níveis de execução física e financeira; - Identificar as metas e os valores dos indicadores de realização e resultado; - Identificar os recursos afetos a cada área de intervenção e concurso; - Obter inputs para o cálculo de indicadores de suporte à avaliação; - Caracterizar o contexto em que se desenvolveram as intervenções com base na recolha de informação estatística secundária.
Fontes bibliográficas, documentais e de dados	<ul style="list-style-type: none"> - SI PT2020 (avisos, concursos, operações aprovadas e alcance das metas dos indicadores de realização e resultado); - Base de dados a solicitar (DGE sobre recuperação de aprendizagens, DGEEC sobre emprego e desemprego e sobre estágios e formação profissional, DGEstE sobre testagem e estabelecimentos escolares); - Base de dados empresariais (SABI); - Informação disponibilizada pelas principais entidades promotoras para realizações e resultados; - Sistema Estatístico Nacional (Instituto Nacional de Estatística, Quadros do Setor do Banco de Portugal); - Inquéritos.
Formas de aplicação/dinamização	<p>Os dados recolhidos serão sujeitos a uma filtragem e reorganização e posterior carregamento de em folhas de cálculo. Os dados a recolher no SI do PT2020 deverão ser propostos pela equipa na reunião de arranque, tendo em vista o alinhamento entre necessidades de informação e variáveis/campos disponíveis no SI.</p> <p>Existem normalmente algumas limitações associadas à recolha de dados nos sistemas de informação (SI), tipicamente relacionadas com a falta de coerência entre os dados com origem em fontes diferenciadas. Com o intuito de colmatar eventuais limitações, a informação recolhida será validada do ponto de vista da sua qualidade, adequação e coerência através do cruzamento de dados e da auscultação da entidade emissora sobre as limitações da informação disponibilizada.</p>
Descrição das técnicas de tratamento e análise de informação	A análise de dados e estatística passará pela análise, sistematização e triangulação da informação. A informação recolhida será alvo de uma leitura orientada pelos critérios de avaliação e QA e sistematizada com recurso a diversas técnicas: análise descritiva dos dados, construção de variáveis de caracterização e dos indicadores de desempenho, construção de quadros de análise estatística, representação gráfica dos resultados.
Principais <i>outputs</i>	Os outputs desta técnica serão, sobretudo, indicadores segmentados pelas variáveis relevantes para cada QA, gráficos, tabelas e mapas (a apresentar no relatório ou em anexos). Os resultados dos inquéritos serão apresentados em anexo à avaliação.
Entrevistas	
Principais objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Obter contributos para melhorar/focalizar o conteúdo e a operacionalização da metodologia; - Obter informação qualitativa sobre: pertinência dos instrumentos para responder aos problemas diagnosticados; coerência externa e interna dos instrumentos REACT; elementos de valor acrescentado europeu; tipologia de condições que obstam à

	<p>implementação das medidas e ao alcance dos resultados;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obter informação quantitativa não disponível nos sistemas de monitorização do Programa ou não publicada junto do sistema estatístico nacional; - Confirmar/infirmar hipóteses explicativas dos resultados da avaliação e obter inputs para a produção de recomendações.
Interlocutores a envolver em cada técnica de recolha de informação	<p>Prevê-se a realização de entrevistas aos seguintes stakeholders:</p> <ul style="list-style-type: none"> - AG (COMPETE 2030, PR Madeira e PR Açores); - IGeFE, DGE e DGEstE; - DGS, SESARAM, IASAÚDE, DRS (RAA); - IEFP, Instituto de Emprego da Madeira, Fundo Regional do Emprego (RAA). <p>Realizar-se-ão também entrevistas com os promotores no âmbito dos estudos de caso.</p>
Formas de aplicação/dinamização	<p>As entrevistas deverão durar 1h e seguirão um modelo semiestruturado, com base num guião de questões pré-definido (mas indicativo), previamente validado.</p> <p>As limitações associadas às entrevistas situam-se sobretudo na capacidade de participação dos interlocutores em tempo útil no processo de avaliação. A existência do GA facilitará a articulação entre os principais stakeholders e os avaliadores para este efeito.</p>
Descrição das técnicas de tratamento e análise de informação	<p>A análise integrada de informação recolhida nas entrevistas assenta num processo sequencial: transcrição das entrevistas, filtragem, reorganização e sistematização em função dos critérios de avaliação e QA, triangulação e interpretação.</p>
Principais outputs	<p>Das entrevistas é esperada a recolha de inputs de carácter qualitativo que, em triangulação com os restantes instrumentos de auscultação, permitirão à equipa responder às QA. Serão também subprodutos deste instrumento os guiões de entrevista e as sínteses de entrevista.</p>
<i>Focus group (FG)</i>	
Principais objetivos	<p>As sessões de FG têm como objetivo principal recolher a opinião e o testemunho dos diversos stakeholders sobre um conjunto de questões previamente definidas e promover o debate entre posicionamentos e perspetivas diferenciadas.</p> <p>Dos FG é esperada a recolha de inputs de carácter qualitativo que, em triangulação com os restantes instrumentos de auscultação, permitirão à equipa responder às QA. Propõe-se a realização de 5 FG sobre as seguintes temáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - FG1: Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial; - FG2: Saúde - Testagem, vacinação e resiliência do sistema de saúde; - FG3: Efeitos da testagem no setor do turismo; - FG4: Reforço da Educação (testagem e consolidação das aprendizagens nas escolas); - FG5: Apoio à manutenção e criação de emprego.
Interlocutores a envolver em cada técnica de recolha de informação	<p>Os atores a envolver nos FG serão acordados com a entidade adjudicante, prevendo-se a seguinte composição:</p> <p>FG1: AG COMPETE 2030, AG PR Açores, AG PR Madeira, OI, Associações Empresariais Nacionais e Regionais, Sindicatos</p> <p>FG2: AG COMPETE 2030, AG PR Açores, AG PR Madeira, DGS, DGEstE, IGeF, administrações regionais de saúde, Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira, EPERAM; Instituto de Administração da Saúde, IP-RAM; Secretaria Regional de</p>

	Equipamentos e Infraestruturas; Outras entidades públicas que empregam grupos profissionais prioritários no processo de vacinação; FG3: AG PR Açores, AG PR Madeira, SESARAM, IASAUDE, DGS, Associação Visit Azores; AHRESP; ALA - Associação de Alojamento Local dos Açores; Associação de Promoção da Madeira; ALEP - Associação do Alojamento Local em Portugal - Delegação Madeira; FG4: AG COMPETE 2030, DREs, DGEstE, DGE, IAVE, DGEEC, IGeFE, CNedu, Associações de professores, ANDAEP, CONFAP; FG5: AG COMPETE 2030, AG PR Açores, AG PR Madeira, IEF, Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM; Fundo Regional do Emprego, IQ, IP-RAM, ANQEP, parceiros sociais nacionais, da RAM e da RAA, entidades promotoras das medidas de formação de ativos e inclusão ativa
Formas de aplicação/dinamização	As sessões envolvem a constituição de um grupo (tipicamente entre 8 a 15 participantes) para uma sessão com duração entre 90 e 120 minutos. A interação do grupo é facilitada por um avaliador ou um dinamizador que coloca as questões para discussão, podendo-se recorrer a plataformas digitais de recolha de feedback em tempo real (e.g. Mentimeter). Deverão estar envolvidos cofacilitadores que observam a discussão e fazem recomendações ao(s) facilitador(es) no que se refere ao modo como a discussão está a ser conduzida. Uma discussão mais alargada pode ser efetuada (com um número maior de participantes), utilizando métodos diferenciados, com destaque para a técnica de Delphi, que constitui um método interativo e por rondas de discussão de temáticas, envolvendo a apresentação e discussão dos resultados das respostas dos participantes.
Descrição das técnicas de tratamento e análise de informação	A análise integrada de informação qualitativa passará pela filtragem, análise e sistematização e triangulação da informação. A informação recolhida será alvo de uma leitura orientada pelos critérios de avaliação e QA e sistematizada com recursos a diversas técnicas: matriz ou tabela que demonstrem relações entre categorias e resultados; diagrama que demonstre relações entre variáveis ou processos; narrativa (temática e/ou cronológica), resultados das questões colocadas em tempo real na plataforma digital.
Principais <i>outputs</i>	Para a sistematização da informação serão elaboradas sinopses dos FG. Powerpoints de suporte aos FG.
Inquérito	
Principais objetivos	Revela-se pertinente para recolher informação primária de natureza qualitativa e quantitativa comparável (por via de um sistema de notação aplicável a cada questão) junto de um número considerável de inquiridos. A justificação da sua utilização encontra-se na introdução a este documento. A auscultação por via de inquérito visará obter informação qualitativa e quantitativa, sobre: - A adequação dos instrumentos, considerando as suas necessidades (formas de apoio, elegibilidades, critérios de seleção, etc); - A clareza da regulamentação, guias e regras e orientações associadas aos apoios; - A adequação dos formulários de candidatura e outros utilizados no reporte da execução dos projetos, assim como dos indicadores, metas e prazos associados a marcos essenciais do ciclo de vida das candidaturas e projetos; - Principais constrangimentos no arranque e dificuldades na implementação dos projetos e no alcance (previsto) dos resultados contratualizados; - O efeito de adicionalidade dos apoios e o contributo dos apoios para os resultados das entidades empresariais apoiadas;

	- Complementaridade entre instrumentos de apoio. Nomeadamente, para promotores do turismo apoiados na LF1 (Açores e Madeira), aferir realizações, resultados e em que medida as medidas de testagem foram relevantes para revitalizar o setor. Para promotores apoiados por medidas da LF1 e LF3, aferir complementaridade e contributo das diferentes medidas para a manutenção/criação de postos de trabalho.
Interlocutores a envolver em cada técnica de recolha de informação	<p>Está prevista a inquirição dos beneficiários dos projetos da medida "Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica" (LF1) dos três programas financiadores. O Inquérito irá assumir uma base modular, diferenciando alguns blocos de questões em função da geografia, setor de atividade e recurso a outros instrumentos de apoio (e.g. bloco de questões exclusivas para empresas do setor do turismo nos Açores e Madeira, ou para empresas que foram apoiadas por outros instrumentos do PT2020 / PRR).</p> <p>Tendo por base a informação sobre os projetos aprovados e o número de beneficiários apoiados, prevê-se que o inquérito incida sobre uma amostra representativa dos beneficiários apoiados à data de referência, isto é, 65 797 promotores. Considerando a taxa de resposta tendencial neste tipo de inquéritos (~25%) e procurando obter obtido um número de respostas válidas que assegure um erro amostral inferior a 5% para um intervalo de confiança de 95% para cada um dos Programas financiadores, o inquérito deverá incidir sobre uma amostra inicial de 1600 promotores do COMPETE2020, 1300 do AÇORES 2020 e a totalidade dos beneficiários da MADEIRA 2020 (1268).</p> <p>A seleção da amostra deverá considerar a localização dos beneficiários tipologias de apoios e respetivas combinações, dimensão e setor de atividade beneficiários.</p>
Formas de aplicação/dinamização	O instrumento de notação (apresentado em anexo) procura ser o mais simplificado para o inquirido, incluindo blocos de resposta que apenas "surtem" para inquiridos com determinadas características (e.g. o PO ou a tipologia de intervenção em que foram apoiados). A operacionalização contemplará: conceção do questionário; produção do formulário online; fase de testes c/ potenciais inquiridos; publicação e divulgação do inquérito online; acompanhamento e monitorização da taxa de resposta; promoção da participação; recolha e sistematização dos dados; análise, integração e cruzamento de dados.
Descrição das técnicas de tratamento e análise de informação	A análise de dados e estatística passará pela filtragem (controlo de qualidade, nomeadamente identificando eventuais incongruências entre respostas), análise e sistematização e triangulação da informação. A informação recolhida será alvo de uma leitura orientada pelos critérios de avaliação e QA e sistematizada com recursos a diversas técnicas: carregamento de informação em folhas de cálculo; análise descritiva dos dados e construção das variáveis de caracterização e dos indicadores de desempenho; construção de quadros de análise estatística e gráficos.
Principais <i>outputs</i>	<p>Os outputs desta técnica serão, sobretudo, indicadores segmentados pelas variáveis relevantes para cada QA, gráficos, tabelas e mapas.</p> <p>Serão subprodutos deste instrumento o formulário, a ficha de caracterização dos respondentes e um anexo com a totalidade da análise das respostas tratadas integrada no Relatório Final.</p>
Estudos de caso	
Principais objetivos	Os estudos de caso envolvem a análise aprofundada de projetos desenvolvidos em contexto real, que pode ser realizada com recurso a diversos métodos de recolha de informação (qualitativos e/ou quantitativos) e contribuem para uma compreensão profunda e detalhada das interações e dos processos complexos do contexto em que se inserem as intervenções (têm natureza holística). No âmbito da presente avaliação, o estudo de caso é pertinente para o aprofundamento temático da LF2 - "Reforço

	<p>das Respostas Sociais" permitindo a análise cruzada da execução das operações aprovadas nas medidas de "Saúde - reforço das capacidades COVID e testagem massiva" e "Reforço da Educação". Desta última destaca-se as operações recuperação e consolidação de aprendizagens, que pela sua relevância financeira e de política pública, merecem uma análise mais aprofundada sobre a sua eficácia e impacto.(a recuperação de aprendizagens é à partida mais relevante e com condicionantes diferenciadas entre os TEIP e os restantes territórios).</p> <p>A seleção dos Estudos de caso obedecerá aos seguintes critérios: maturidade da operação (concluída), volume de incentivo e destinatários abrangidos.</p>
Interlocutores a envolver em cada técnica de recolha de informação	<p>O EC1 incidirá sobre a operação "Rastreio e diagnóstico à Covid-19 na RAM" (M1420-J3-2022-21), apoiado pelo PR Madeira e implementada pelo INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA SAÚDE, IP-RAM.</p> <p>Para além do beneficiário, poderão ser auscultados outros stakeholders regionais envolvidos ou beneficiados diretamente pela operação.</p> <p>Os objetos de análise dos EC2 e EC3 serão os Agrupamentos de Escolas (AE), do Continente, situados em regiões distintas. O EC2 incidirá sobre um AE TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) e o EC3 sobre um AE não TEIP. No processo de auscultação serão envolvidos diferentes membros da comunidade escolar. Pretende-se aferir contrastes em termos de relevância/pertinência dos apoios e eficácia em comunidades diferentes</p>
Formas de aplicação/dinamização	<p>No EC1 prevê-se a aplicação das seguintes técnicas de recolha de informação:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Recolha documental e de dados: documentos estratégicos e de planeamento, memórias descritivas, relatórios semestrais de acompanhamento – Entrevista aos beneficiários ou <i>focus group</i> alargado a atores regionais; <p>Nos EC2 e EC3 prevê-se a aplicação das seguintes técnicas de recolha de informação:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Recolha documental e de dados do AE, através de um instrumento de recolha previamente desenhado pela equipa de avaliação, mediante as necessidades de informação; - Entrevistas as direções do AE; - Focus groups com comunidade escolar.
Descrição das técnicas de tratamento e análise de informação	<p>A análise da informação recolhida, depois de sistematizada em cada um dos métodos de recolha, deverá ser feita de forma integrada, procurando complementar os inputs documentais, verbais e de resposta a inquérito com as restantes perceções recolhidas em focus group. Os resultados são posteriormente organizados em função dos campos da ficha de estudo de caso.</p>
Principais <i>outputs</i>	<p>Os estudos de caso permitirão ter uma perceção mais palpável e ilustrativa da implementação da intervenção nos respetivos domínios, constituindo um input à resposta das QA.</p> <p>Ficha de Estudo de caso sistematizando a relevância do projeto, os principais marcos de execução, principais parceiros, realizações e resultados, e respetivos mecanismos de ligação, efeitos não esperados, condicionantes ao desenvolvimento do projeto, desafios (e pontos de melhoria).</p>

7.6 Análise Contrafactual

401. Foi realizada uma análise contrafactual utilizando a metodologia Difference-in-Differences (DiD), com o objetivo de avaliar o impacto do apoio financeiro do REACT-EU nas empresas beneficiadas. A análise foca-se em três variáveis principais: o Volume de Negócios (VN), o Valor Acrescentado Bruto (VAB) e o Emprego, sendo estas fundamentais para compreender o efeito do apoio no desempenho económico e na sustentabilidade das empresas. Através desta abordagem, procura-se comparar as empresas apoiadas com aquelas que não receberam apoio, controlando para fatores temporais e contextuais, de modo a estimar o impacto genuíno do programa. Paralelamente, foi também estimado um modelo logit para analisar o impacto do programa na probabilidade de sobrevivência das empresas apoiadas, (comparando com o seu grupo de controlo, identificado previamente). Esta abordagem permite avaliar se o apoio financeiro contribuiu para a manutenção da atividade empresarial, mitigando o risco de encerramento.
402. Verificou-se que os apoios do REACT-EU tiveram um efeito positivo e estatisticamente significativo no VN (p-value < 0,05). Em média, o REACT contribuiu para que as empresas apoiadas registassem um VN de 47 mil euros superior ao registado cenário sem apoio (equivalente a 18% do VN médio dos tratados no período). Como este efeito é medido apenas entre empresas que mantiveram atividade, deve ser entendido como adicional ao efeito na manutenção da atividade.

Quadro A49. Efeitos médios do tratamento nas principais variáveis, global e por segmento

Segmentação		Volume de Negócios	Valor Acrescentado Bruto	Emprego
		€	€	ETI
Global		46 686,6	-5 586,72	0,57
NUTS I	Continente	47 583,7	-6 732,05	0,36
	Madeira	20 275,4	8 711,5	0,41
	Açores	35 746,76	43 401,88	0,34
CAE	Alojamento (CAE 55)	5 6467,6	-154 411,9	0,4
	Atividades Culturais, Artísticas e Espetáculos (CAE 90)	112 658,68	36 637,96	0,14
	Atividades Desportivas, de Recreação e de Lazer (CAE 93)	40 416,49	8 144,59	0,04
	Transporte Terrestre e Transporte por Oleodutos ou Gasodutos (CAE 49)	1 588,87	-2 745,45	0,02
	Agências de Viagens e Operadores Turísticos (CAE 79)	-25 2969,65	-53 542,92	0,1
	Restauração e Similares (CAE 56)	86 566,22	29 024,93	0,6
	Comércio a Retalho (CAE 47)	107 686,18	32 434,24	0,4
	Atividades de Serviços de Apoio às Empresas (CAE 82)	94 104,76	1 8521,5	0,2

Fonte: Estimativas EY-Parthenon com base nos dados do SABI.

Legenda:

Valores estatisticamente significativos (p-value < 0,05).

403. No que respeita ao VAB, os resultados não evidenciam um impacto estatisticamente significativo. Esta ausência de significância sugere que os apoios não exerceram um efeito direto e consistente sobre o VAB, possivelmente devido a fatores externos ou estruturais que condicionaram o desempenho das empresas durante o período em análise.
404. A análise do impacto sobre o Emprego, medida em ETI (**Quadro 8**), revelou um efeito positivo e estatisticamente significativo. Em média, os apoios do REACT-EU contribuíram para a salvaguarda de 0,565 ETI (p-value < 0,05), equivalendo a cerca de 11% do emprego médio entre os tratados, em cada beneficiário, entre 2021 e 2023, refletindo o efeito do apoio do REACT-EU na preservação do emprego, atenuando a tendência de queda observada antes do tratamento.

405. Na desagregação dos resultados por região (Continente, Madeira e Açores), observam-se variações nos impactos. No Continente, o efeito de tratamento conduziu a um adicional médio anual de 47.583,70 euros no VN das empresas apoiadas ($p\text{-value} < 0,05$), face ao que teriam registado sem o apoio, nos três anos seguintes à atribuição do financiamento. Este impacto é positivo e estatisticamente significativo. No entanto, nas RA (Madeira e Açores), os efeitos estimados para o VN não apresentaram significância estatística, fruto de um menor número de observações, potencialmente associado a uma maior variância nos resultados alcançados.
406. Relativamente ao VAB, no Continente e nos Açores, não se observou um impacto estatisticamente significativo. Na Madeira, no entanto, verificou-se efeito médio positivo de 8.711,50 euros (estatisticamente não significativo).
407. No que diz respeito ao Emprego, os resultados por região também revelam diferenças. No Continente, o efeito de tratamento levou a um adicional médio anual de 0,357 ETI por empresa ($p\text{-value} < 0,05$), enquanto na Madeira o impacto foi ligeiramente superior, com um adicional de 0,408 ETC ($p\text{-value} < 0,05$). Ambos os efeitos são estatisticamente significativos, indicando que o apoio contribuiu para a preservação do emprego, atenuando a tendência de redução observada antes do tratamento. Nos Açores, os resultados não apresentaram significância estatística.
408. A análise contrafactual dos apoios do REACT-EU por setor revelou impactos variados. No setor da restauração e similares, os apoios conduziram a um efeito médio anual de cerca de 86,5 mil euros no valor de negócios (VN) nos três anos seguintes, face ao grupo de controlo. Ou seja, as empresas tratadas teriam registado um VN anual cerca de 86,5 mil euros inferior ao observado, caso não tivessem sido apoiadas ($p\text{-value} < 0,05$). Este impacto significativo no desempenho económico foi acompanhado por um efeito médio no emprego de 0,595 ETI ($p\text{-value} < 0,05$). O valor acrescentado bruto (VAB) também apresentou impactos significativos, com um contributo de 29.024,94 euros ($p\text{-value} < 0,05$), sugerindo que os apoios tiveram uma maior influência atividade, que na produtividade ou rentabilidade dos beneficiários deste setor.
409. No setor das atividades artísticas e de espetáculos, o efeito de tratamento médio anual equivaleu a 112.658,68 euros no VN ($p\text{-value} < 0,05$). O VAB também registou um efeito positivo e estatisticamente significativo de 36.637,96 euros ($p\text{-value} < 0,05$), indicando que o apoio teve um impacto mais pronunciado no desempenho económico do que na criação de emprego. No entanto, o impacto no emprego não foi relevante, com o aumento na taxa de emprego (ETI) a ser também estatisticamente não significativo.
410. No setor das atividades desportivas, de diversão e recreativas, o efeito de médio anual do tratamento no VN equivaleu a 40.416,49 euros ($p\text{-value} < 0,05$), quando comparado com o grupo de controlo. No entanto, o impacto no VAB e no emprego não foi estatisticamente significativo. Mesmo não sendo estatisticamente significativo, a dimensão do contributo estimado (0,0372 ETI) sugere um impacto limitado no emprego nos beneficiários deste setor.
411. No setor do comércio a retalho, os apoios resultaram em efeitos significativos tanto no VN, com um valor de 107.686,18 euros ($p\text{-value} < 0,05$), como no emprego, com um adicional de 0,3954 ETI (face ao cenário contrafactual). O efeito de tratamento conduziu a um adicional médio anual de cerca de 107.686,18 euros no VN ($p\text{-value} < 0,05$), face ao grupo de controlo. O VAB também teve um contributo significativo de 32.434,24 euros ($p\text{-value} < 0,05$), evidenciando a eficácia do apoio tanto na geração de valor económico quanto na preservação de postos de trabalho.
412. O quadro seguinte **Quadro A50** apresenta uma análise de sobrevivência das empresas em Portugal, evidenciando os efeitos do tratamento do REACT-EU na probabilidade de sobrevivência das empresas ao longo do tempo. A taxa de sobrevivência estimada a partir do modelo, para as empresas tratadas, é significativamente mais alta do que a das empresas de controlo em todos os anos observados, com uma diferença crescente ao longo do tempo ($p\text{-value} < 0,001$). No primeiro ano após o tratamento ($t+1$), a taxa de sobrevivência das empresas tratadas é de 99,76%, comparada com 93,62% no grupo de controlo, resultando numa diferença de 6,14 pontos percentuais (p.p.). Essa diferença aumenta para 7,54 p.p. em 2023 (ano $t+3$), mostrando que os efeitos do tratamento não são apenas imediatos, mas também sustentados a médio prazo. Este padrão sugere que os apoios do REACT-EU tiveram um impacto positivo e crescente na sobrevivência das empresas (pelo menos até três anos).

Quadro A50. Análise de sobrevivência das empresas

Anos após tratamento	t+1	t+2	t+3
Tratados	99,76%	99,76%	98,43%
Controlo	93,62%	93,62%	90,89%
Efeitos do Tratamento	6,14 p.p.	6,14 p.p.	7,54 p.p.

Fonte: Estimativas EY-Parthenon com base nos dados do SABI.
Resultados estatisticamente significativo a p-value < 0,001.

413. O Quadro A51 expande a análise por NUTS I e CAE, detalhando os efeitos do tratamento nas diferentes regiões e setores. O impacto nos Açores é particularmente elevado, com uma diferença de 13,77 p.p. no t+1, que aumenta para 16,81 p.p. no t+3, muito superior ao observado no Continente (6,01 p.p. no t+1) e Madeira (6,24 p.p. no t+1). Isso sugere que o apoio teve um efeito mais forte na sobrevivência das empresas nos Açores, comparado com as outras regiões.
414. Entre os setores, o Alojamento (CAE 55) apresenta o maior impacto, com uma diferença de 11,28 p.p. no t+1 (p-value < 0,01), que sobe para 16,81 p.p. no t+3 (p-value < 0,01), seguido pelas Agências de viagem, operadores turísticos e outros serviços de reservas e atividades relacionadas (CAE 79), e pelas Atividades desportivas, de diversão e recreativas (CAE 93), que apresentam um impacto final de 9,88 p.p. e 8,63 p.p. (p-value < 0,01), respetivamente. O setor dos Transportes (CAE 49), apesar de ter o menor impacto relativo, ainda assim apresenta um efeito significativo, com uma diferença de 5,1 p.p. no t+3 (p-value < 0,01).
415. A evolução do efeito médio do tratamento de 2021 para 2023 pode ser explicada pela progressiva recuperação económica e adaptação das empresas ao contexto pós-pandemia. Em 2023, as empresas começaram a registar uma recuperação mais forte, refletindo-se num efeito positivo mais elevado, especialmente nas regiões mais afetadas. A melhoria da liquidez, a estabilização económica e as expectativas de crescimento contribuíram para um impacto mais significativo do apoio do REACT-EU.

Quadro A51. Análise de sobrevivência das empresas - efeitos do tratamento, por NUTS I e CAE

Anos após tratamento	t+1	t+2	t+3
Por NUT I			
Portugal Continental	6,01 p.p.	6,01 p.p.	7,38 p.p.
Açores	13,77 p.p.	13,77 p.p.	16,81 p.p.
Madeira	6,24 p.p.	6,24 p.p.	7,91 p.p.
Por CAE			
55-Alojamento	11,28 p.p.	11,28 p.p.	13,4 p.p.
90-Actividades de teatro, de música, de dança e outras atividades artísticas e literárias	4,3 p.p.	4,3 p.p.	5,19 p.p.
93-Actividades desportivas, de diversão e recreativas	6,5 p.p.	6,5 p.p.	8,63 p.p.
49-Transportes terrestres e transportes por oleodutos ou gasodutos	3,65 p.p.	3,65 p.p.	5,1 p.p.
79-Agências de viagem, operadores turísticos, outros serviços de reservas e atividades relacionadas	7,7 p.p.	7,7 p.p.	9,88 p.p.
56-Restauração e similares	6,45 p.p.	6,45 p.p.	7,76 p.p.
47-Comércio a retalho, exceto de veículos automóveis e motociclos	6,1 p.p.	6,1 p.p.	7,55 p.p.
82-Actividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas	5,7 p.p.	5,7 p.p.	7,81 p.p.

Fonte: Estimativas EY-Parthenon com base nos dados do SABI.
Resultados estatisticamente significativo a p-value < 0,001.

Quadro A52. Distribuição de Empresas, Empresas com Informação e Empresas Emparelhadas para as principais CAE

CAE	Empresas	Com informação	Emparelhados
47-Comércio a retalho, exceto de veículos automóveis e motociclos	6 226	893	826

CAE	Empresas	Com informação	Emparelhados
49-Transportes terrestres e transportes por oleodutos ou gasodutos	3 586	2 673	2 611
55-Alojamento	4 054	3 154	2 194
56-Restauração e similares	13 679	9 178	8 056
79-Agências de viagem, operadores turísticos, outros serviços de reservas e atividades relacionadas	1 480	1 112	741
8282-Actividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas	604	452	271

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados extraídos da plataforma SABI

Quadro A53. Distribuição de Empresas, Empresas com Informação e Empresas Emparelhadas por NUTSII (2013)

NUTS II	Empresas	Com informação	Emparelhados
Norte	19 886	4 906	4 210
Centro	10 360	2 045	1 633
Área Metropolitana de Lisboa	21 243	8 468	7 598
Alentejo	2 707	520	362
Algarve	7 329	2 040	1 516
Região Autónoma dos Açores	1 267	514	232
Região Autónoma da Madeira	2 027	685	447

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados extraídos da plataforma SABI

Quadro A54. Distribuição de Empresas por Região: Tratadas vs. Não Tratadas

Variáveis	Região	Tratados					Não Tratados				
		2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
VN (em €)	Norte Portugal	231 199,90	160 637,13	260 827,60	281 940,20	290 733,30	196 223,80	153 443,76	194 693,70	224 545,60	236 017,90
	Centro Portugal	193 127,40	144 133,96	225 315,30	238 379,00	239 774,20	170 959,30	142 125,05	170 957,20	194 848,50	205 942,20
	Lisboa e Vale do Tejo	238 037,40	135 869,52	229 560,90	283 642,10	299 636,10	216 973,60	143 817,44	182 249,40	231 081,10	255 538,00
	Alentejo	168 556,50	128 630,41	185 859,50	195 198,00	197 898,70	131 633,70	103 865,56	125 059,20	127 258,40	142 600,10
	Algarve	241 502,40	132 280,45	239 561,00	281 152,40	298 065,20	301 998,60	146 049,11	200 568,70	292 476,90	239 120,60
	Região Autónoma dos Açores	116 807,40	64 070,04	119 249,40	136 569,60	139 696,20	144 808,70	90 526,08	122 203,70	146 222,40	173 782,00
	Região Autónoma da Madeira	141 355,40	64 119,42	121 713,20	165 028,50	178 589,00	148 534,20	82 432,94	114 931,90	141 612,70	157 253,10
VAB (em €)	Norte Portugal	85 309,70	56 367,44	91 616,61	95 456,55	95 166,29	63 865,57	49 310,92	62 471,87	73 683,77	80 375,90
	Centro Portugal	74 452,45	54 847,32	80 801,35	80 355,35	78 997,75	58 452,98	50 158,26	58 629,24	66 838,21	69 125,49
	Lisboa e Vale do Tejo	89 497,45	46 478,38	83 414,61	98 177,03	105 757,03	71 734,25	34 763,66	97 643,31	96 596,03	115 830,65
	Alentejo	64 261,04	45 449,39	67 571,13	69 322,26	68 113,26	50 355,95	38 265,42	45 577,35	47 427,88	51 673,76
	Algarve	99 788,71	49 576,88	101 389,15	117 958,24	120 906,11	106 979,34	47 726,78	82 021,40	135 333,89	108 096,46
	Região Autónoma dos Açores	53 134,65	24 580,09	54 594,70	53 079,29	58 605,04	46 195,33	35 203,62	37 472,92	56 624,61	11 896,75
	Região Autónoma da Madeira	59 784,27	23 560,00	56 635,18	69 200,03	76 266,12	56 152,99	28 386,78	41 766,28	56 865,49	81 102,17
Emprego (nº)	Norte Portugal	5,37	5,49	5,82	5,74	5,69	3,44	3,33	3,47	3,50	3,59
	Centro Portugal	4,68	4,67	5,07	5,00	4,86	3,09	2,97	3,06	3,07	3,07
	Lisboa e Vale do Tejo	4,54	4,55	4,90	4,86	4,84	3,31	3,16	3,28	3,33	3,40
	Alentejo	3,95	3,98	4,20	4,21	4,08	2,71	2,60	2,69	2,62	2,57
	Algarve	4,70	4,36	5,17	5,28	5,42	3,83	3,39	3,54	3,66	3,94
	Região Autónoma dos Açores	2,57	2,56	2,80	2,83	2,95	2,85	2,71	2,72	2,55	2,51
	Região Autónoma da Madeira	3,45	3,40	3,60	3,63	3,62	3,00	2,89	2,88	2,87	2,92

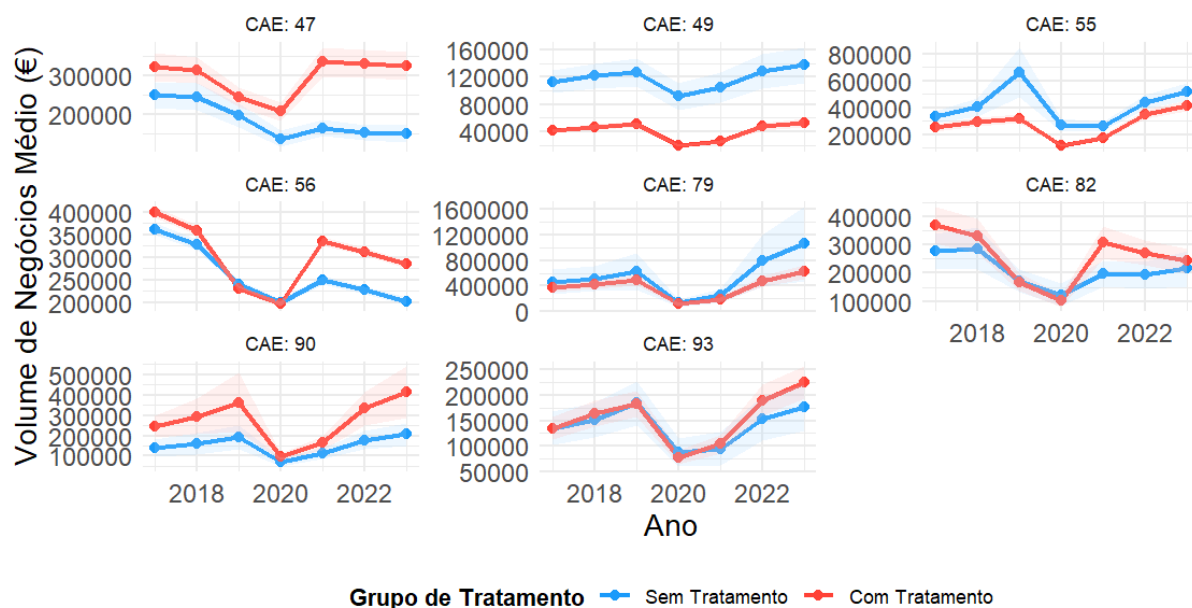
Fonte: EY-Parthenon, com base em dados extraídos da plataforma SABI

Variáveis	CAE	Tratados					Não Tratados				
		2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Volume de Negócios	47	247 590,0	208 249,8	342 175,6	339 176,4	321 388,5	214 481,9	175 192,0	218 019,0	226 580,4	241 451,4
	49	52 523,8	20 419,6	25 898,6	48 238,7	53 601,0	204 636,2	177 122,8	209 541,5	249 856,7	266 334,7
	55	312 492,6	109 709,6	164 607,5	326 508,6	397 974,8	345 953,1	127 395,1	186 301,5	363 978,7	394 441,0
	56	226 859,3	190 725,8	323 904,8	307 499,7	291 602,3	160 336,7	131 560,1	168 265,4	159 575,6	156 451,2
	79	587 498,7	139 408,8	236 898,3	537 499,6	679 909,0	701 664,3	113 009,2	150 746,0	394 716,8	515 535,1
	82	153 603,5	91 473,6	260 131,4	249 145,6	228 871,6	134 538,6	83 860,1	108 239,8	117 993,7	130 458,1
	90	325 776,1	87 145,7	155 871,9	312 612,3	385 025,0	127 366,5	61 042,3	118 006,6	153 815,4	175 773,6
	93	181 363,1	77 674,4	103 941,1	192 859,9	232 545,8	127 595,0	67 062,7	87 926,2	143 765,8	169 305,2
VAB	47	77 538,4	49 876,9	88 956,9	81 692,0	75 896,8	48 332,8	35 734,3	33 955,4	42 189,8	43 712,6
	49	22 620,1	8 350,3	12 725,5	20 180,1	23 956,2	67 097,5	61 922,7	75 637,6	83 283,3	94 185,7
	55	143 415,4	32 975,9	81 624,4	158 160,8	194 361,6	170 254,5	7 613,2	249 543,1	265 024,4	309 048,6
	56	97 941,9	74 412,9	120 028,6	112 026,3	105 371,9	53 101,7	39 709,1	51 312,9	48 889,9	47 395,2
	79	68 649,9	19 260,6	52 702,9	69 495,9	87 829,1	47 466,2	6 891,3	27 509,6	67 346,8	102 842,1
	82	45 824,2	22 033,6	59 468,2	58 618,5	54 082,1	38 403,5	28 296,9	33 125,0	37 217,7	35 783,8
	90	83 906,0	24 956,2	60 349,0	92 635,5	109 119,7	42 534,9	27 703,0	40 308,5	50 307,3	58 556,1
	93	58 433,9	25 346,0	40 053,5	68 498,6	82 136,9	46 435,0	17 165,8	27 118,7	56 338,3	54 697,0
Emprego	47	4,4	4,7	5,0	5,2	4,9	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9
	49	1,7	1,5	1,4	1,4	1,5	2,9	2,8	2,9	3,0	3,1
	55	4,3	3,7	3,5	4,2	4,8	3,2	2,7	2,6	3,1	3,3
	56	6,5	6,8	7,6	7,3	7,1	4,3	4,2	4,5	4,3	4,3
	79	2,7	2,4	2,2	2,4	2,7	2,2	1,8	1,4	1,6	1,9
	82	1,9	2,0	2,3	2,4	2,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,7
	90	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,4	1,3	1,3	1,4	1,6
	93	2,6	2,4	2,3	2,5	2,9	1,9	1,8	1,7	1,9	2,1

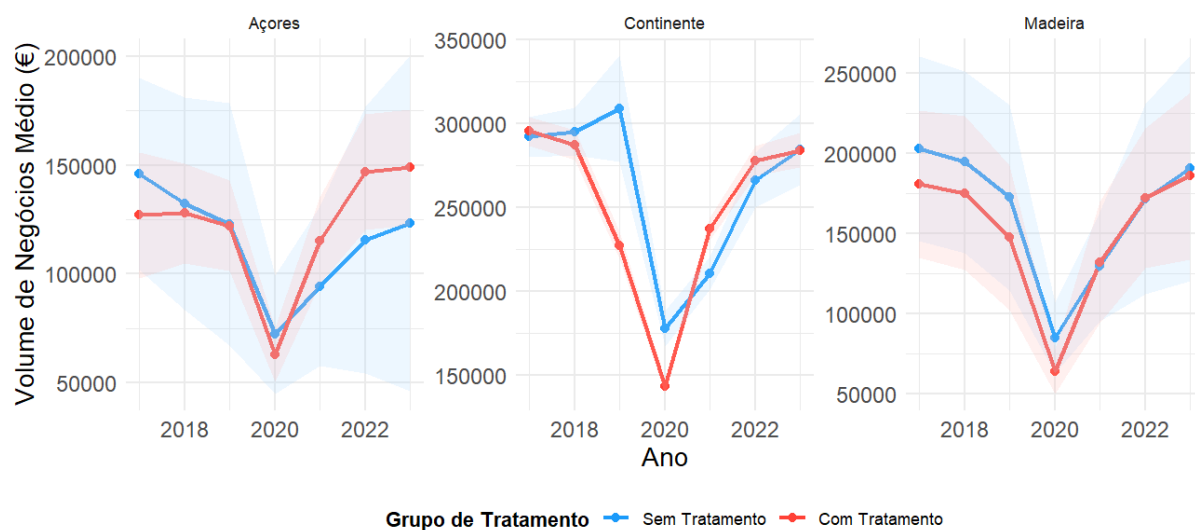
Quadro A55. Distribuição de Empresas por CAE e Variável de Interesse: Tratadas vs. Não Tratadas

Fonte: EY-Parthenon, com base em dados extraídos da plataforma SABI

Variáveis	CAE	Tratados					Não Tratados				
		2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
Volume de Negócios	47	247 590,0	208 249,8	342 175,6	339 176,4	321 388,5	214 481,9	175 192,0	218 019,0	226 580,4	241 451,4
	49	52 523,8	20 419,6	25 898,6	48 238,7	53 601,0	204 636,2	177 122,8	209 541,5	249 856,7	266 334,7
	55	312 492,6	109 709,6	164 607,5	326 508,6	397 974,8	345 953,1	127 395,1	186 301,5	363 978,7	394 441,0
	56	226 859,3	190 725,8	323 904,8	307 499,7	291 602,3	160 336,7	131 560,1	168 265,4	159 575,6	156 451,2
	79	587 498,7	139 408,8	236 898,3	537 499,6	679 909,0	701 664,3	113 009,2	150 746,0	394 716,8	515 535,1
	82	153 603,5	91 473,6	260 131,4	249 145,6	228 871,6	134 538,6	83 860,1	108 239,8	117 993,7	130 458,1
	90	325 776,1	87 145,7	155 871,9	312 612,3	385 025,0	127 366,5	61 042,3	118 006,6	153 815,4	175 773,6
	93	181 363,1	77 674,4	103 941,1	192 859,9	232 545,8	127 595,0	67 062,7	87 926,2	143 765,8	169 305,2
VAB	47	77 538,4	49 876,9	88 956,9	81 692,0	75 896,8	48 332,8	35 734,3	33 955,4	42 189,8	43 712,6
	49	22 620,1	8 350,3	12 725,5	20 180,1	23 956,2	67 097,5	61 922,7	75 637,6	83 283,3	94 185,7
	55	143 415,4	32 975,9	81 624,4	158 160,8	194 361,6	170 254,5	7 613,2	249 543,1	265 024,4	309 048,6
	56	97 941,9	74 412,9	120 028,6	112 026,3	105 371,9	53 101,7	39 709,1	51 312,9	48 889,9	47 395,2
	79	68 649,9	19 260,6	52 702,9	69 495,9	87 829,1	47 466,2	6 891,3	27 509,6	67 346,8	102 842,1
	82	45 824,2	22 033,6	59 468,2	58 618,5	54 082,1	38 403,5	28 296,9	33 125,0	37 217,7	35 783,8
	90	83 906,0	24 956,2	60 349,0	92 635,5	109 119,7	42 534,9	27 703,0	40 308,5	50 307,3	58 556,1
	93	58 433,9	25 346,0	40 053,5	68 498,6	82 136,9	46 435,0	17 165,8	27 118,7	56 338,3	54 697,0
Emprego	47	4,4	4,7	5,0	5,2	4,9	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9
	49	1,7	1,5	1,4	1,4	1,5	2,9	2,8	2,9	3,0	3,1
	55	4,3	3,7	3,5	4,2	4,8	3,2	2,7	2,6	3,1	3,3
	56	6,5	6,8	7,6	7,3	7,1	4,3	4,2	4,5	4,3	4,3
	79	2,7	2,4	2,2	2,4	2,7	2,2	1,8	1,4	1,6	1,9
	82	1,9	2,0	2,3	2,4	2,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,7
	90	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,4	1,3	1,3	1,4	1,6
	93	2,6	2,4	2,3	2,5	2,9	1,9	1,8	1,7	1,9	2,1

Figura A23. Evolução do Volume de Negócios Médio (2017-2023) por CAE


Fonte: EY-Parthenon, com base em dados extraídos da plataforma SABI

Figura A24. Evolução do Volume de Negócios Médio (2017-2023) por NUTS I


Fonte: EY-Parthenon, com base em dados extraídos da plataforma SABI

7.7 Inquérito - instrumento de notação

Inquérito a beneficiários do “Apoio às atividades económicas fortemente afetadas pela crise pandémica”

Nota metodológica: Este inquérito dirige-se a beneficiários empresariais que recorreram aos seguintes sistemas de incentivos:

- Sistema de incentivos à liquidez (medidas APOIAR PME, APOIAR +SIMPLES e APOIAR RENDAS)
- Sistema de Incentivos ao Tecido Empresarial Cultural (Garantir Cultura)

A. Caracterização da entidade

NIPC: _____

Designação da empresa: _____

Nº de trabalhadores: _____

Programa Operacional (selecionar a partir de listagem): _____

B. Comunicação

1. Como teve conhecimento dos apoios concedidos no âmbito do REACT-EU?

- ☐ Comunicação social _____
- ☐ Balcão dos fundos _____
- ☐ Consultores/contabilistas _____
- ☐ Associação comercial ou empresarial _____
- ☐ COMPETE 2020, Açores 2020, Madeira 14-20 _____
- ☐ Entidades públicas (ex: IAPMEI, Turismo de Portugal, IDE IP-RAM, DRAIC, IQ IP-RAM) _____
- ☐ Outro. Qual? _____

C. Adequação dos instrumentos de apoio e dos procedimentos

2. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos:

	Desadequado	Pouco adequado	Adequado	Muito adequado	NS/NR
Alinhamento dos objetivos das medidas de apoio com as necessidades da empresa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informação sobre as medidas e os avisos de abertura de concurso (clareza, facilidade de acesso à informação, ...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Condições de elegibilidade do promotor presentes nos avisos de concurso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Condições de elegibilidade dos projetos, presentes nos avisos de concurso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Despesas consideradas elegíveis para apoio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Montantes de apoio (em função da variação da faturação)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Taxas de comparticipação das despesas elegíveis (rendas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Critérios de seleção dos projetos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Procedimentos e documentação exigidos para efeitos de candidatura	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Processo de submissão da candidatura na plataforma	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Desadequado	Pouco adequado	Adequado	Muito adequado	NS/NR
Facilidade de interação com as estruturas (e.g. IAPMEI) de análise dos projetos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outro. Qual? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.1. Caso tenha considerado algum dos parâmetros anteriores “desadequado” ou “pouco adequado”, por favor especifique a razão da resposta e o instrumento a que se refere

3. Em que medida os seguintes aspetos condicionaram ou facilitaram o arranque e desenvolvimento do projeto aprovado?

	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/NR
Rapidez na abertura de abertura dos primeiros concursos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Previsibilidade da abertura de concursos (divulgação antecipada das datas e cumprimento das mesmas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prazos de análise de candidaturas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prazos de contratação (após a aprovação)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prazos de análise de pedidos de pagamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Complexidade na preparação e submissão dos pedidos de pagamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alterações regulamentares ocorridas durante a implementação dos projetos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outro. Qual? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.1. Caso tenha classificado algum dos parâmetros anteriores como “condicionou muito” ou “condicionou”, por favor especifique a razão da resposta e identifique os instrumentos de apoio a que se aplicam as apreciações:

D. Complementaridade entre instrumentos REACT

4. Em que Programas e medidas de apoio do REACT teve projetos apoiados? (escolha múltipla)

- ☐ Apoiar Rendas
- ☐ Apoiar.PT
- ☐ Apoiar Restauração
- ☐ Apoiar + Simples
- ☐ Garantir Cultura
- ☐ Estágios profissionais
- ☐ Apoios à contratação (PO Madeira)
- ☐ Apoios à manutenção do emprego (PO Madeira)
- ☐ Formação de ativos (PO Madeira)
- ☐ Apoios à integração de desempregados (PO Madeira)

(se assinalar apenas um, passa à questão 5)

4.1. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT?

- ☐ Não, ter-nos-íamos candidatado mesmo que apenas um dos apoios estivesse disponível
- ☐ Sim, foi determinante. Apenas um programa de apoio não teria sido suficiente para decidirmos manter a empresa ativa e/ou os postos de trabalho
- ☐ Sim, foi importante. Os apoios articularam-se em áreas fundamentais para manter a empresa e adaptar a atividade da empresa aos desafios do mercado à data

E. Complementaridade com outros instrumentos de apoio

5. A sua empresa foi abrangida pelo programa de testagem à COVID-19, apoiada pelo REACT-EU? (apenas aplicável a promotores de apoios concedidos pelo Açores 2020 ou Madeira 14-20)

- ☐ Não (passe à questão 6)
- ☐ Sim

- 5.1. Considera que o programa de testagem foi suficiente em face das necessidades da sua empresa?

- ☐ Não
- ☐ Sim

- 5.2. Como classifica o contributo do programa de testagem em relação aos seguintes parâmetros?

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Manutenção do emprego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Retoma da atividade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realização investimentos e formação para relançar a atividade posteriormente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outra: Qual? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. A sua empresa foi apoiada no âmbito do programa ATIVAR (apoio a estágios, apoios à contratação, formação de ativos, prémio à manutenção de emprego)?

- ☐ Não (passe à questão 7)
- ☐ Sim. Quais? _____ (lista: apoio a estágios, apoios à contratação, formação de ativos, prémio à manutenção de emprego)

- 6.1. Os estagiários abrangidos pelo apoio foram posteriormente contratados pela empresa? (apenas para beneficiários dos estágios)

- ☐ Sim
- ☐ Não. Por que razão não foram contratados? _____

- 6.2. Quantos postos de trabalho pretendia criar / manter e quantos se concretizaram? (apenas para beneficiários dos apoios à contratação e prémio à manutenção do emprego)

	Previsto	Realizado
N.º de postos de trabalho a criar / criados		
N.º de postos de trabalho a manter/ mantidos		

Caso não tenha alcançado o n.º de postos de trabalho previstos, indique a(s) razão(ões).

- 6.3. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação)

e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)?

	Desadequado	Pouco adequado	Adequado	Muito adequado	NS/NR
Reforço ou aquisição de competências do pessoal ao serviço (via formação)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reforço das competências e da capacidade de trabalho (via estágios e apoios à contratação)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manutenção de postos de trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outro. Qual? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.4. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou?

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Manutenção do emprego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Retoma da atividade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realizar investimentos para relançar a atividade posteriormente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outra: Qual? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.5. Caso não tivesse recebido apoio(s) no âmbito da medida ATIVAR teria contratado, mantido os postos de trabalho ou realizado formação? (responda apenas relativamente aos apoios que recebeu)

Programas de apoio	Recebeu o apoio?	Teria recebido estagiário	Teria contratado	Teria formado	Teria mantido os postos de trabalho
Estágios profissionais	S/N	S/N			
Formação de ativos	S/N			S/N	
Apoios à contratação	S/N		S/N		
Prémio à manutenção de emprego	S/N				S/N

7. Tem também projetos aprovados em algum instrumento de apoio de outros Sistemas de Incentivos do PT 2020 à exceção das operações REACT-EU (apoios extraordinários à liquidez decorrentes da crise pandemia COVID-19)?

- ☐ Não (passe à questão 8)
- ☐ Sim

7.1. De que forma os apoios à tesouraria permitiram executar o investimento e concretizar os resultados obtidos (ou previstos) nos outros projetos apoiados pelo Portugal 2020 (exceto operações CRII e REACT-EU)? (assinale todas as opções aplicáveis)

- ☐ Não foram importantes
- ☐ Permitiram à empresa poder executar os investimentos do(s) projeto(s) apoiado(s) pelos Sistemas de Incentivos
- ☐ Permitiram à empresa atingir (ou aumentar a probabilidade de vir a atingir) o(s) resultado(s) do(s) projeto(s) apoiado(s) ao abrigo dos Sistemas de Incentivos
- ☐ Permitiram libertar fundos para concretizar iniciativas complementares aos investimentos do(s) projeto(s) apoiado(s) ao abrigo dos Sistemas de Incentivos, potenciando os seus resultados (efetivos ou previstos)
- ☐ Permitiram manter postos de trabalho fundamentais para concretizar os investimentos do(s) projeto(s) apoiado(s) pelos Sistemas de Incentivos
- ☐ Outro. Qual?

8. Além dos apoios do PT 2020, beneficiou de outros instrumentos públicos de apoio à mitigação dos impactos da pandemia?

- ☐ Não (*passar à questão 9*)
- ☐ Sim. Quais (selecionar da lista: *layoff* simplificado, moratórias bancárias, linhas de crédito PRR, medidas fiscais, outros)

8.1. Que importância atribui à utilização complementar desses instrumentos e dos apoios do REACT para a manutenção da atividade e do emprego?

- ☐ Não foram importantes
- ☐ Foram pouco importantes
- ☐ Foram importantes; sem o recurso a mais do que um instrumento/ programa teria reduzido atividade ou emprego
- ☐ Foram muito importantes; sem o recurso a mais do que um instrumento/ programa dificilmente teria mantido a atividade da empresa

F. Resultados e impactos nos promotores

9. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros?

Parâmetros de análise	Contributo nulo	Contributo fraco	Contributo forte	Contributo muito forte	NS/NR
Suportar despesas de tesouraria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manter a empresa em atividade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manter os postos de trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manter a eficiência operacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Realizar investimentos para relançar a atividade posteriormente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aumentar as competências dos recursos humanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outra: Qual? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Como se caracteriza a atividade da sua empresa antes e após a pandemia COVID-19?

Parâmetros de análise	2019	2020	2021	2022	2023
Volume de Negócios (valor aproximado em 1000 €)					
Número de pessoas ao serviço					
Índice de eficiência operacional (Receitas / Despesas), em %					

10.1. Em que medida a redução dos indicadores operacionais da sua empresa, em 2021 face a 2020, foi influenciada por uma diminuição do seu volume de negócios em 2021 face ao já verificado em 2020 (*apenas aplicável a beneficiários com diminuição dos indicadores i e ii, i e iii, ou todos da pergunta anterior no ano de 2021, face a 2020*)

- ☐ A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada pelo acentuar da queda do VN em 2021
- ☐ A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada maioritariamente por outros fatores

11. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa?

- ☐ Teria encerrado atividade
- ☐ Manutenção da atividade, mas com redução do número de pessoas ao serviço. Em quanto? _____ %
- ☐ Manutenção da atividade, mantendo o mesmo nº de pessoas ao serviço.
- ☐ Manutenção da atividade, mas com redução da capacidade produtiva. Em quanto? _____ %
- ☐ Manutenção da atividade, sem alterações na capacidade produtiva.
- ☐ Manutenção da atividade, mas com redução da eficiência operacional (Despesas operacionais/ Receitas operacionais). Em quanto? _____ %

☐ Manutenção da atividade, sem alterações na eficiência operacional.

11.1. Caso não tivesse recebido o apoio teria sido possível manter o pagamento das rendas? *(apenas aplicável a beneficiários do APOIAR RENDAS)*

☐ Sim

☐ Não

12. Como perspectiva a evolução da sua empresa nos próximos 3 anos (tome como referência o ano de 2023)?

Variáveis (face a 2023)	Diminuir (mais de 10%)	Diminuir (até -10%)	Manter	Aumentar (até 10%)	Aumentar (mais de 10%)	NS/NR
Nível de atividade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Número de pessoas ao serviço	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Em que medida os seguintes aspetos condicionaram/potenciaram o alcance dos objetivos do apoio (a manutenção da atividade e/ou dos postos de trabalho)?

	Condicionou muito	Condicionou	Neutro	Facilitou	Facilitou muito	NS/NR
Imprevisibilidade das políticas (de restrição de liberdades, de apoio, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funcionamento das cadeias de abastecimento durante a pandemia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Preços da energia, mercadorias e matérias-primas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Taxas de juro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aumento das rendas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agravamento da situação pandémica com restrição de liberdades e atividade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Impactos estruturais da pandemia nos padrões de procura dos seus clientes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medidas tomadas pelo Governo para contenção da pandemia						
Lay-off simplificado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Moratórias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Linhas de crédito (e.g. PRR)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medidas fiscais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medidas de segurança e higiene no trabalho específicas para evitar contágio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teletrabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abertura das escolas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outro. Qual? _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13.1. Caso tenha classificado algum dos parâmetros anteriores como “condicionou muito” ou “condicionou”, por favor especifique a razão da resposta e identifique os instrumentos de apoio a que se aplicam as apreciações:

14. O inquérito terminou. Se pretender efetuar algum comentário adicional utilize este espaço para o efeito:

7.8 Resultados do Inquérito

416. No âmbito da Avaliação de Fundos Europeus: “REACT-EU - Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa” foi lançado um inquérito direcionado a beneficiários empresariais que recorreram ao Sistema de Incentivos à Liquidez (medidas APOIAR PME, APOIAR +SIMPLES, e APOIAR RENDAS) e/ou Sistema de Incentivos ao Tecido Empresarial (Garantir Cultura) através do COMPETE 2020, Açores 2020 ou Madeira 14-20, decorrendo entre 12 de setembro e 27 de setembro de 2024. O inquérito abrangeu um universo de 65.677 beneficiários, sendo inquiridos 4.930, obtendo 713 respostas, que correspondem a uma taxa de resposta de 15% e a uma margem de erro de 3%, para nível de confiança de 95%.
417. A representatividade das respostas ao inquérito, e respetivas margens de erro, podem ser aferidas ao nível do promotor ou do projeto. Pela possibilidade de combinação de diferentes tipologias, dentro do mesmo PO, pelo mesmo promotor, a cobertura a este nível apenas pode ser feita ao nível do PO. Por PO, verifica-se uma margem de erro de 7% para o COMPETE, 5% nos beneficiários do Açores 2020 e 6% no Madeira 14-20. A maior taxa de erro nos promotores do COMPETE 2020 é explicada pela reduzida taxa de resposta, que mesmo com prolongamento do prazo de resposta e alargamento da amostra não foi possível incrementar para níveis semelhantes aos dos outros dois PO. Por projeto, a margem de erro reduz-se ligeiramente, verificando-se apenas constrangimentos significativos na análise das respostas ao APOIAR +SIMPLES, APOIAR RENDAS - PME e Garantir Cultura.
418. Apesar de o inquérito registar uma margem de erro de 3%, para um nível de confiança de 95%, para amostra total, quando dividida a amostra em grupos, a margem de erro fica aquém do esperado para os promotores do COMPETE e para os promotores do Madeira 14-20. Os ligeiros desvios verificados devem-se a ausência do número de respostas necessárias para os promotores destes programas, tendo sido enviados diversas insistências para o preenchimento do inquéritos (a 18 de setembro e a 23 de setembro) e até se prolongou o prazo de encerramento do mesmo (de 22 de setembro para 27 de setembro).
419. Relativamente à estratificação das respostas, comparando-a com a do universo de promotores e projetos, verifica-se um enviesamento favorável às medidas do Açores 2020 e do Madeira 14-20, por contraponto das medidas do COMPETE 2020. Nesse sentido, quando analisados os valores globais, é importante notar que alguns resultados poderão ser influenciados por fatores intrínsecos as estas duas regiões de forma desproporcional.

Bloco A - Caracterização da Amostra

Quadro A56. Cobertura das respostas do inquérito, por promotor, projeto e investimento

Programa	Promotores			Projetos			Investimento	
	Universo (n= 65 677)	Respond. (n = 713)	Margem de Erro*	Universo (n = 88 876)	Respond. (n = 1 423)	Margem de Erro*	Universo (n = 1 170 M)	Respond. (n = 17,7 M)
COMPETE 2020	62 348	180	7%	81 047	241	6%	1 099 M	4,3 M
APOIAR - PME	n.a.	n.a.	n.a.	46 984	144	8%	975 M	3,9 M
APOIAR +SIMPLES	n.a.	n.a.	n.a.	14 097	30	18%	46 M	0,1 M
APOIAR RENDAS - PME	n.a.	n.a.	n.a.	19 550	64	12%	58 M	0,2 M
Garantir Cultura	n.a.	n.a.	n.a.	416	3	56%	20 M	0,1 M
Açores 2020	2 061	299	5%	6 561	948	3%	46 M	7 M
AÇORES - APOIAR.PT	n.a.	n.a.	n.a.	6 561	948	3%	46 M	7 M
Madeira 14-20	1 268	234	6%	1 268	234	6%	25 M	6 M

Programa	Promotores			Projetos			Investimento	
	Universo (n= 65 677)	Respond. (n = 713)	Margem de Erro*	Universo (n = 88 876)	Respond. (n = 1 423)	Margem de Erro*	Universo (n = 1 170 M)	Respond. (n = 17,7 M)
MADEIRA - APOIAR.PT	n.a.	n.a.	n.a.	1 268	234	6%	25 M	6 M

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito

*Nota: Para um intervalo de confiança de 95%

Quadro A57. Taxa de resposta por PO e TO

Programa	Promotores				Projetos			
	Universo (n= 65 677)	Amostra Inquirida (n= 4 930)	Respond. (n = 713)	Taxa de Resposta (15%)	Universo (n = 88 876)	Amostra Inquirida (n= 9 917)	Respond. (n = 1 423)	Taxa de Resposta (14%)
COMPETE 2020	62 348	1 601	180	11%	81 047	2 088	241	12%
APOIAR - PME	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46 984	1 218	144	12%
APOIAR +SIMPLES	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14 097	348	30	9%
APOIAR RENDAS - PME	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19 550	512	64	13%
Garantir Cultura	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	416	10	3	30%
Açores 2020	2 061	2 061	299	15%	6 561	6 561	948	14%
AÇORES - APOIAR.PT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6 561	6 561	948	14%
Madeira 14-20	1 268	1 268	234	18%	1 268	1 268	234	19%
MADEIRA - APOIAR.PT	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1 268	1 268	234	19%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito

Quadro A58. Distribuição por Programa Operacional

Programa	Promotores		Projetos		Investimento	
	Universo (n= 65 677)	Respondentes (n = 713)	Universo (n = 88 876)	Respondentes (n = 1 423)	Universo (n = 1 170 M)	Respondentes (n = 17,7 M)
COMPETE 2020	94,9%	25,2%	91,2%	16,9%	93,9%	24%
Açores 2020	3,1%	41,9%	7,4%	66,6%	4%	42%
Madeira 14-20	1,9%	32,8%	1,4%	16,4%	2,1%	34%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito

Quadro A59. Distribuição por Medida

Medida	Projetos		Investimento	
	Universo (n = 88 876)	Respondentes (n = 1 423)	Universo (n = 1 170 M)	Respondentes (n = 17,7 M)
APOIAR - PME	52,9%	10,1%	83,3%	22%
APOIAR +SIMPLES	15,9%	2,1%	4%	1%
APOIAR RENDAS - PME	22%	4,5%	5%	1%
Garantir Cultura	0,5%	0,2%	1,7%	1%
AÇORES - APOIAR.PT	7,4%	66,6%	4%	42%
MADEIRA - APOIAR.PT	1,4%	16,4%	2,1%	34%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito

Quadro A60. Distribuição por Setor - COMPETE 2020

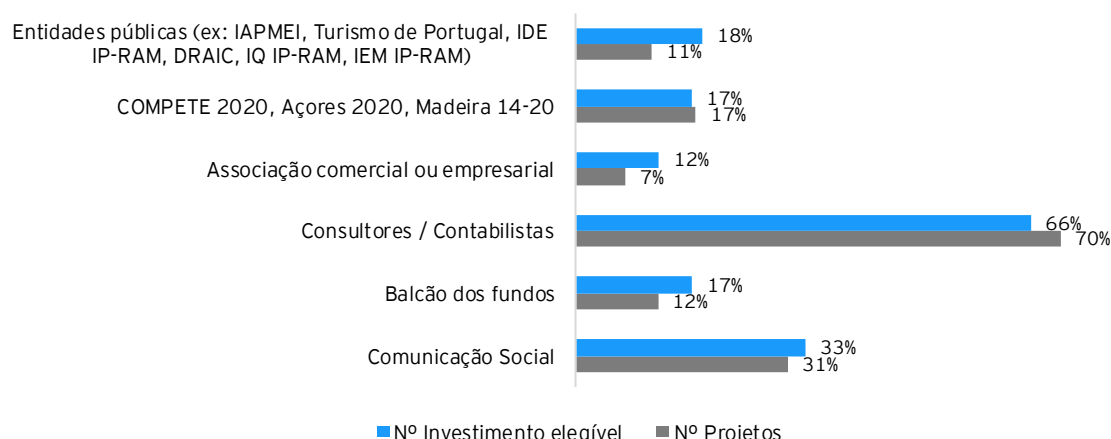
Setor	Promotores			Projetos			Investimento	
	Universo (n = 62 348)	Respondentes (n = 180)	Margem de Erro*	Universo (n = 81 047)	Respondentes (n = 241)	Margem de Erro*	Universo (n = 1 099 M)	Respondentes (n = 4,3 M)
Turismo	33 951	104	10%	45 049	139	8%	710 M	2,6 M
Comércio	19 248	55	13%	25 094	74	11%	286 M	1,4 M
Serviços	5 420	14	26%	7 080	20	22%	74 M	0,2 M
Indústria Transformadora	100	0	-	125	0	-	3 M	0
Transportes	3 532	7	37%	3 602	8	35%	26 M	0,1 M
Sem Setor	97	0	-	97	0	-	0,5 M	0

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito

*Nota: Para um intervalo de confiança de 95%

Bloco B - Comunicação

Figura A25. Como teve conhecimento dos apoios concedidos no âmbito do REACT-EU

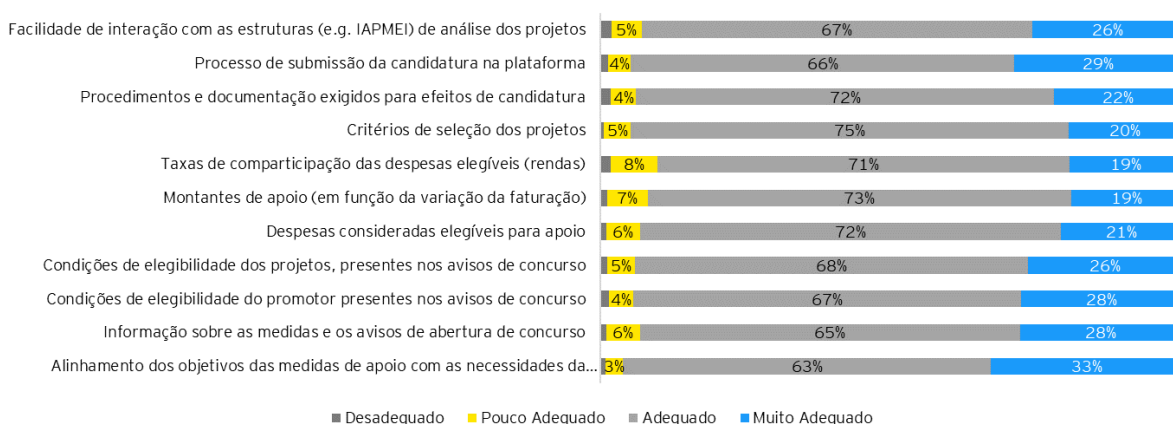


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 respondentes).

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: "Comunicação Social" - 197; "Balcão dos fundos" - 71; "Consultores/Contabilistas" - 506; "Associação comercial ou empresarial" - 41; "COMPETE 2020, Açores 2020, Madeira 14-20" - 91; "Entidades públicas (ex: IAPMEI, Turismo de Portugal, IDE IP-RAM, DRAIC, IQ IP-RAM, IEM IP-RAM)" - 106; e "Outro" - 13. O total não corresponde aos 713 respondentes dada a possibilidade de selecionar mais do que uma opção.

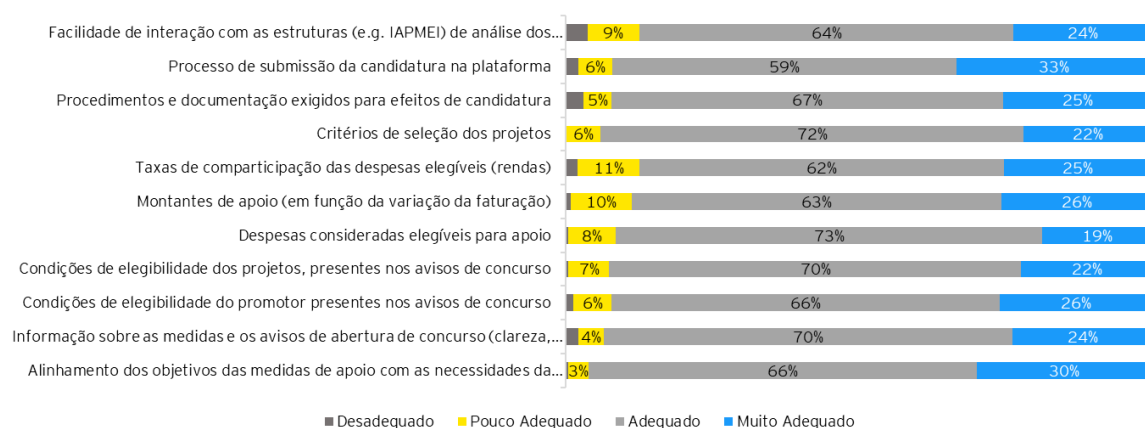
Bloco C - Adequação dos instrumentos de apoio e dos procedimentos

Figura A26. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos

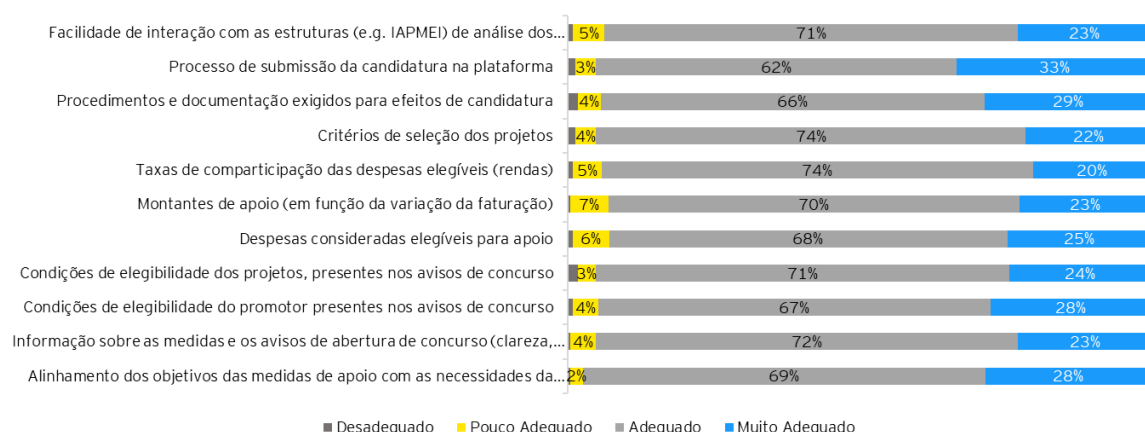


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários respondentes em todas as entradas)

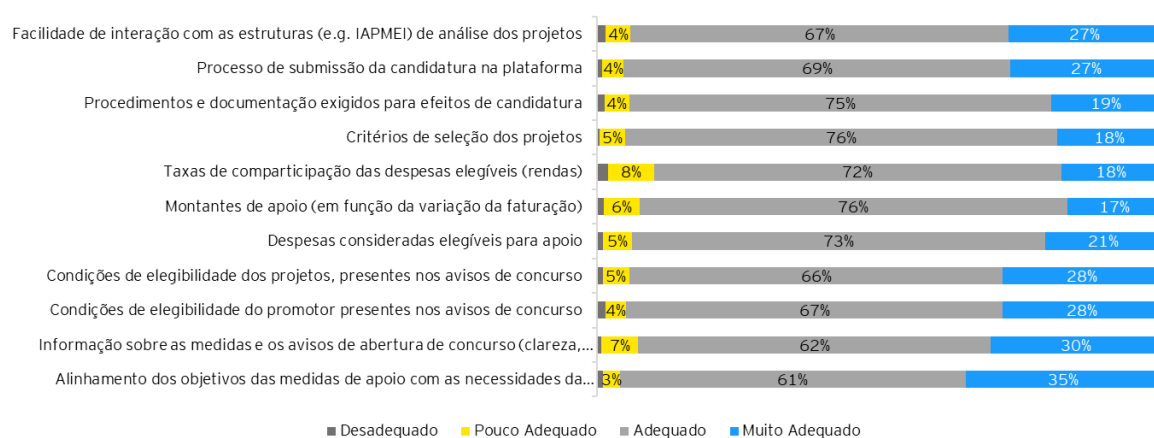
Nota: Os beneficiários apontaram ainda como adequado às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de proposta o apoio e disponibilidade por parte das entidades e técnicos.

Figura A27. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos | COMPETE 2020

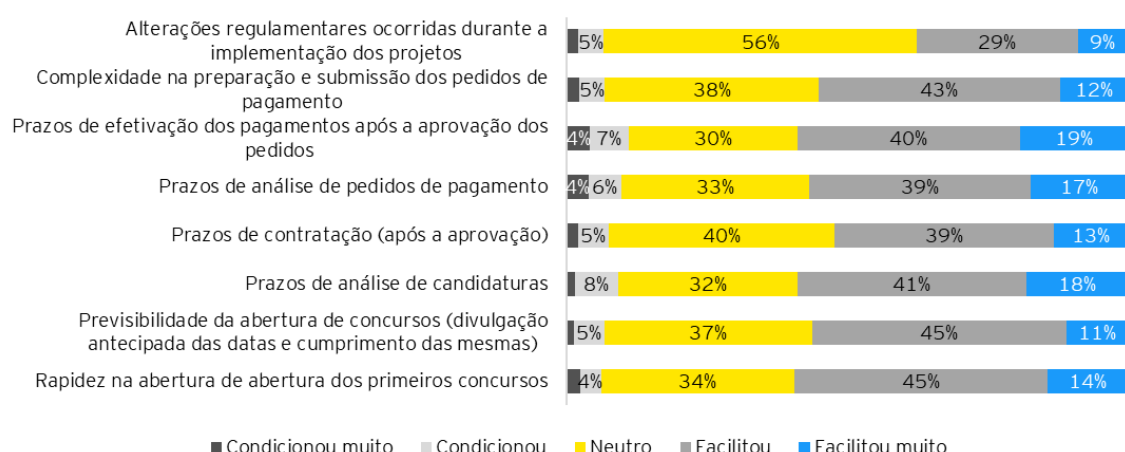
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (180 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A28. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos | Madeira 14 - 20

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (234 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A29. Como avalia a adequação dos apoios do REACT às necessidades da empresa e a adequação dos procedimentos de submissão de propostas, no que respeita aos seguintes aspetos | Açores 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (299 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A30. Em que medida os seguintes aspetos condicionaram ou facilitaram o arranque e desenvolvimento do projeto aprovado

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Nota: Os beneficiários apontaram ainda como fator facilitador do arranque e desenvolvimento do(s) projeto(s) aprovado(s) a possibilidade e disponibilidade através de contacto telefónico (e.g. Balcão 2020).

Bloco D - Complementaridade entre instrumentos REACT

Quadro A61. Em que programas e medidas do REACT teve projetos apoiados

Programa / Medida	Promotores (N = 713)
Apoiar Rendas	78
Apoiar.PT	547
Apoiar Restauração	88
Apoiar + Simples	55
Garantir Cultura	7
Estágios profissionais	16
Apoios à contratação (Madeira 14-20)	0
Apoios à manutenção do emprego (Madeira 14-20)	32
Formação de ativos (Madeira 14-20)	1
Apoios à integração de desempregados (Madeira 14-20)	2

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários). Possibilidade de responder a mais do que uma opção.

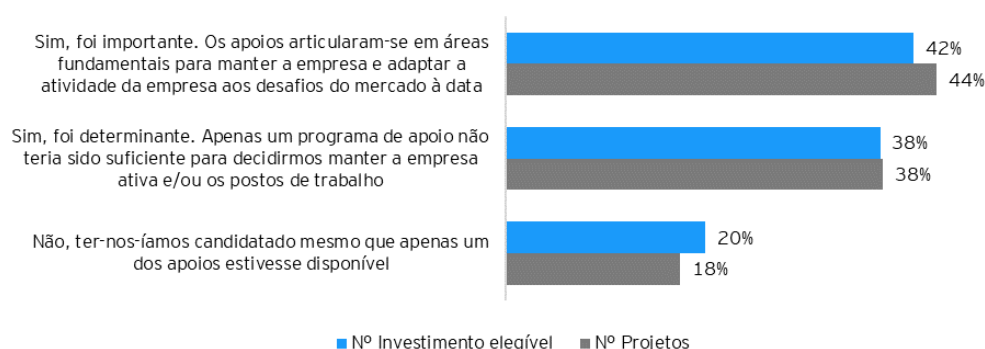
Quadro A62. Complementaridade dos Instrumentos utilizados pelos promotores | Em que programas e medidas do REACT teve projetos apoiados

Número de combinações	Promotores (N = 713)
Apenas utilizou 1 programa/medida	85,7%
Utilizou uma combinação de 2 medidas diferentes	11,8%
Utilizou uma combinação de 3 medidas diferentes	2,1%
Utilizou mais de 3 medidas diferentes	0,4%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários).

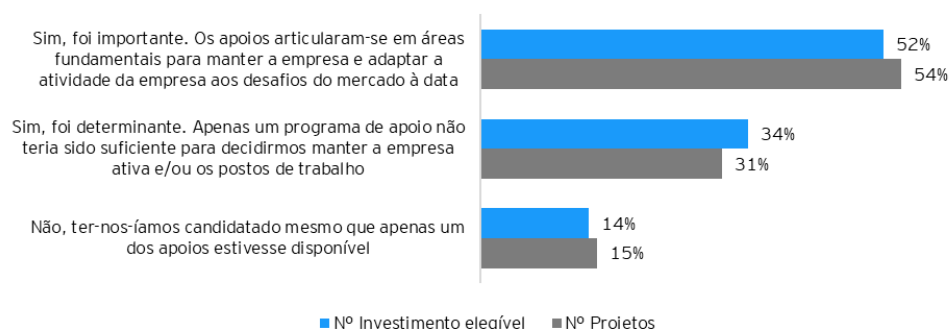
Nota: As combinações mais frequentemente utilizadas - utilizadas por 5 ou mais promotores - foram: Apoiar Rendas & Apoiar + Simples; Apoiar Rendas & Apoiar Restauração; Apoiar Rendas & Apoiar.PT; Apoiar Restauração & Apoiar.PT; Apoios à manutenção de emprego (PO Madeira) & Apoiar.PT.

Complementaridade entre instrumentos exclusivamente REACT

Figura A31. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT?

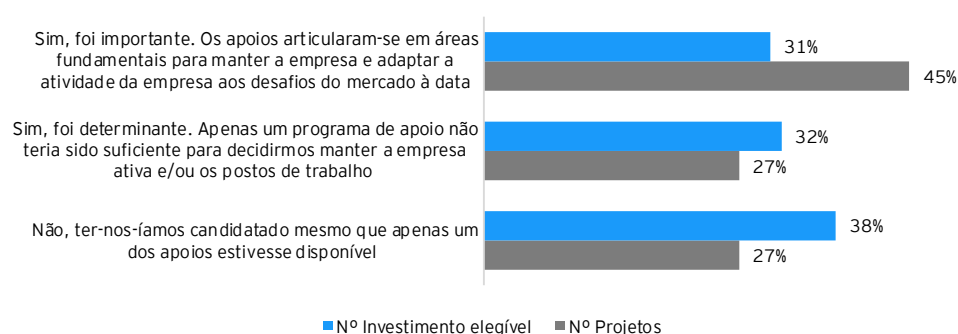
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (102 beneficiários).

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: “Não, ter-nos-íamos candidatado mesmo que apenas um dos apoios estivesse disponível” - 21; “Sim, foi determinante. Apenas um programa de apoio não teria sido suficiente para decidirmos manter a empresa ativa e/ou os postos de trabalho” - 33; e “Sim, foi importante. Os apoios articularam-se em áreas fundamentais para manter a empresa e adaptar a atividade da empresa aos desafios do mercado à data” - 48.

Figura A32. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT? | COMPETE 2020

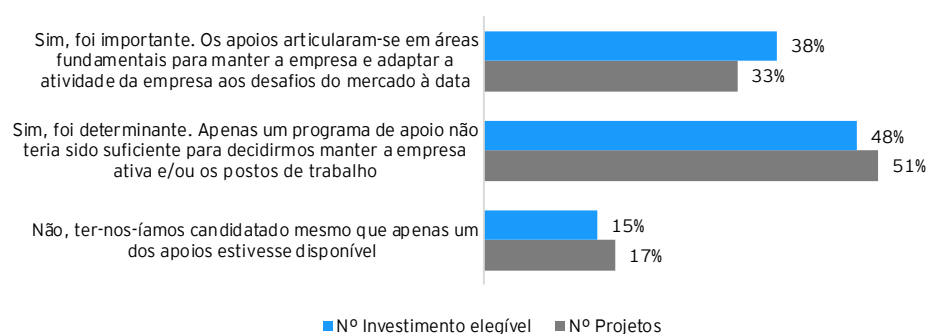
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (50 beneficiários).

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: “Não, ter-nos-íamos candidatado mesmo que apenas um dos apoios estivesse disponível” - 8; “Sim, foi determinante. Apenas um programa de apoio não teria sido suficiente para decidirmos manter a empresa ativa e/ou os postos de trabalho” - 15; e “Sim, foi importante. Os apoios articularam-se em áreas fundamentais para manter a empresa e adaptar a atividade da empresa aos desafios do mercado à data” - 27.

Figura A33. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT? | Madeira 14-20

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (33 beneficiários).

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: “Não, ter-nos-íamos candidatado mesmo que apenas um dos apoios estivesse disponível” - 9; “Sim, foi determinante. Apenas um programa de apoio não teria sido suficiente para decidirmos manter a empresa ativa e/ou os postos de trabalho” - 9; e “Sim, foi importante. Os apoios articularam-se em áreas fundamentais para manter a empresa e adaptar a atividade da empresa aos desafios do mercado à data” - 15.

Figura A34. A possibilidade de aceder a várias medidas de apoio em simultâneo foi importante para a decisão da empresa apresentar candidaturas ao REACT? | Açores 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (19 beneficiários).

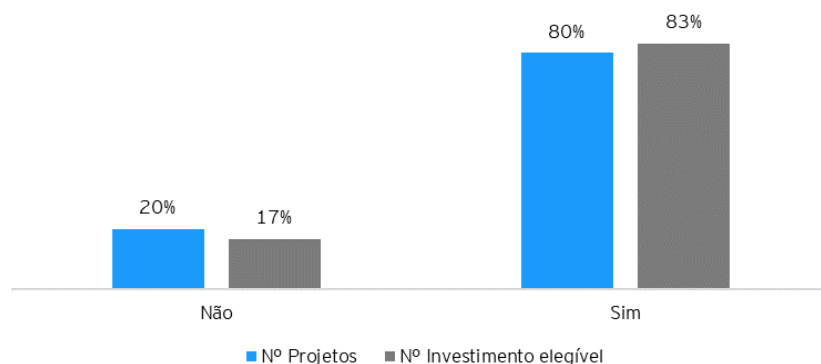
Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: “Não, ter-nos-íamos candidatado mesmo que apenas um dos apoios estivesse disponível” - 4; “Sim, foi determinante. Apenas um programa de apoio não teria sido suficiente para decidirmos manter a empresa ativa e/ou os postos de trabalho” - 9; e “Sim, foi importante. Os apoios articularam-se em áreas fundamentais para manter a empresa e adaptar a atividade da empresa aos desafios do mercado à data” - 6.

Bloco E - Complementaridade com outros instrumentos de apoio

Quadro A63. Empresas abrangidas pelo programa de testagem à COVID-19, apoiado pelo REACT-EU

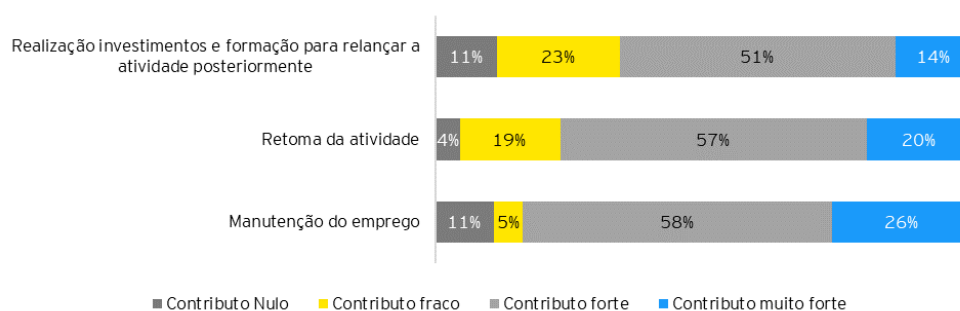
	Promotores (N = 512)	Projetos (1 113)	Investimento (12 413 135)
Não	87%	89%	85%
Sim	13%	11%	15%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (512 beneficiários)

Figura A35. Considera que o programa de testagem foi suficiente em face das necessidades da sua empresa

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (65 beneficiários).

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: “Não” - 10; “Sim” - 55.

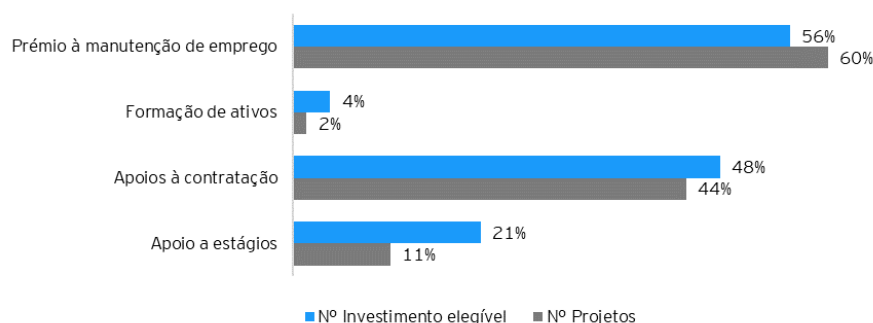
Figura A36. Como classifica o contributo do programa de testagem em relação aos seguintes parâmetros

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (65 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Quadro A64. Empresas apoiadas no âmbito do programa ATIVAR (apoio a estágios, apoios à contratação, formação de ativos, prémio à manutenção de emprego)

	Promotores (N = 710)	Projetos (1 420)	Investimento (17 691 053)
Não	85%	81%	77%
Sim	15%	19%	23%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (710 beneficiários)

Figura A37. Âmbito do apoio pelo programa ATIVAR

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (106 beneficiários).

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: "Apoio a estágios" - 22; "Apoios à contratação" - 49; "Formação de ativos" - 3; e "Prémio à manutenção de emprego" - 57.

Quadro A65. Os estagiários abrangidos pelo apoio foram posteriormente contratados pela empresa?

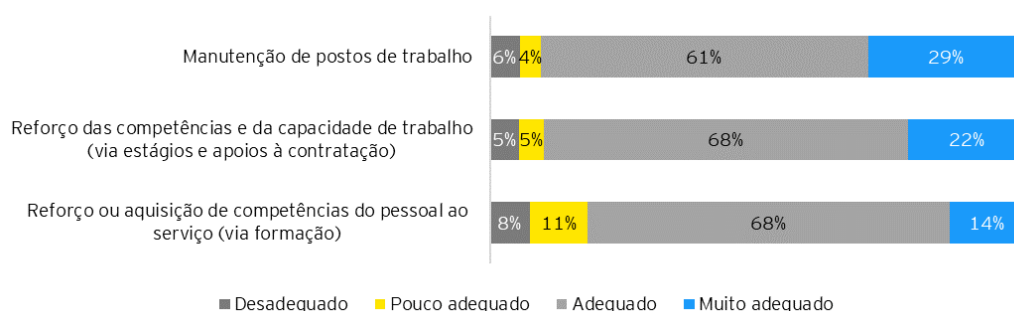
Global	Promotores (N = 22)	Projetos (29)	Investimento (863 794)
Não contratados	23%	21%	32%
Contratados	77%	79%	68%
COMPETE 2020	Promotores (N = 9)	Projetos (14)	Investimento (557 202)
Não contratados	22%	14%	49%
Contratados	78%	86%	51%
Madeira 14 - 20	Promotores (N = 7)	Projetos (7)	Investimento (202 143)
Não contratados	29%	29%	2%
Contratados	71%	71%	98%
Açores 2020	Promotores (N = 6)	Projetos (8)	Investimento (104 449)
Não contratados	17%	25%	4%
Contratados	83%	75%	96%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (22 beneficiários)

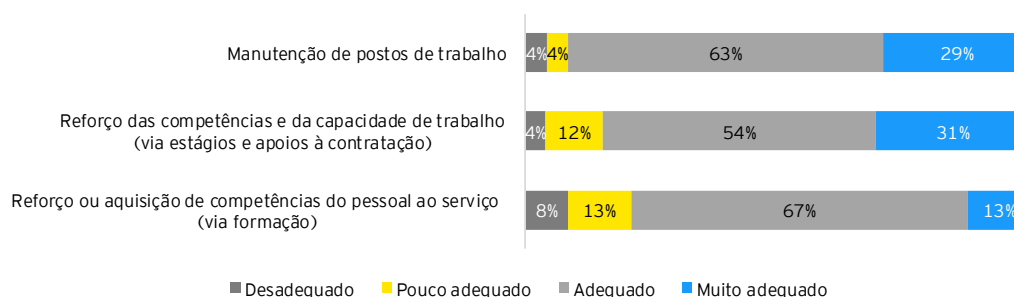
Quadro A66. Quantos postos de trabalho pretendia criar / manter e quantos se concretizaram

	Previsto	Realizado
N.º de postos de trabalho a criar / criados	4	4
N.º de postos de trabalho a manter/ mantidos	7	7

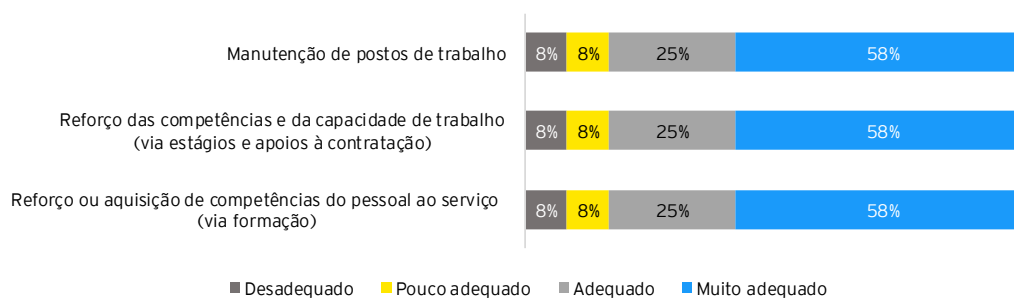
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (22 beneficiários)

Figura A38. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)?

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (62 beneficiários respondentes em todas as entradas)

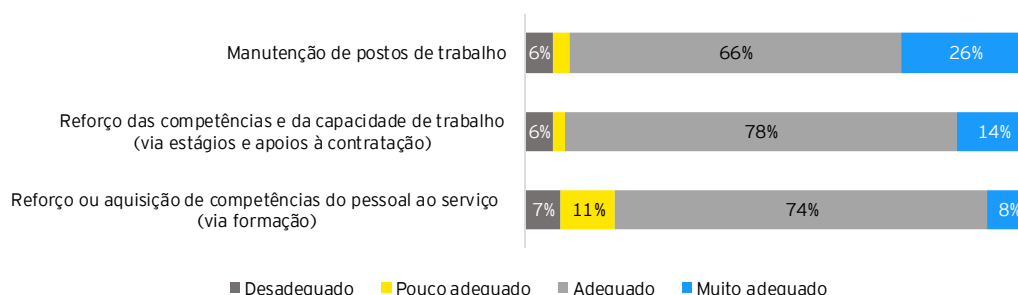
Figura A39. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)? | COMPETE 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (20 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A40. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)? | Madeira 14-20

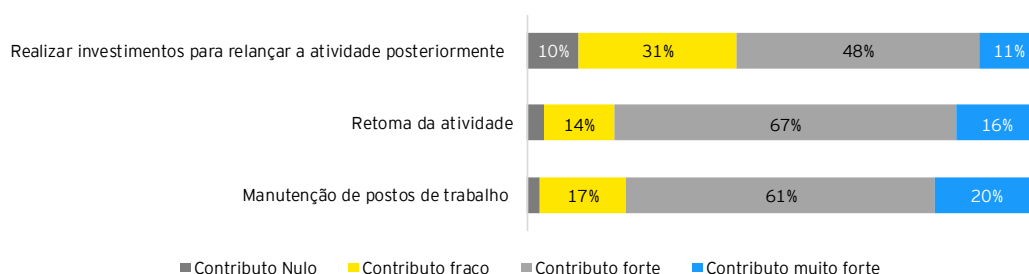
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (12 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A41. Como classifica a adequação dos apoios às necessidades formativas das empresas (ações de formação) e/ou de competências para efeitos de contratação (estágios e apoios à contratação)? | Açores 2020



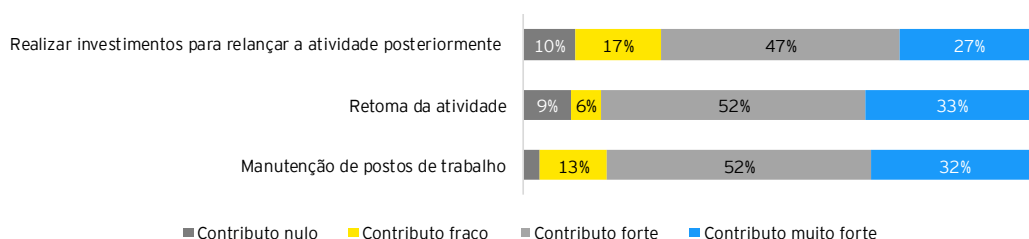
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (30 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A42. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou?



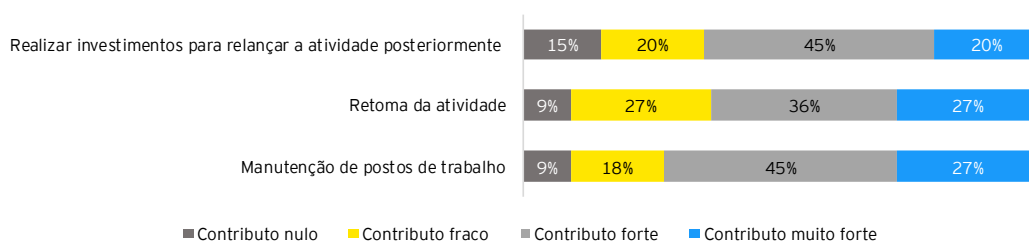
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (109 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A43. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou? | COMPETE 2020

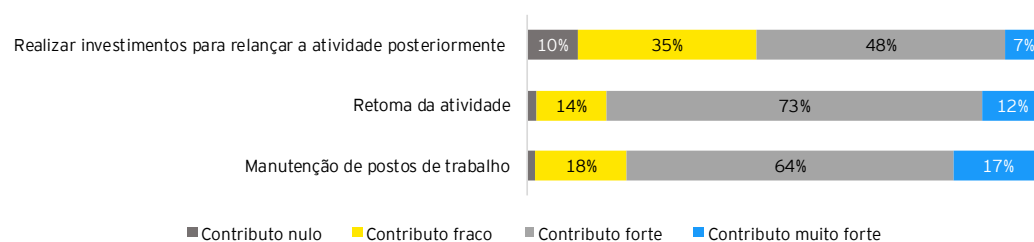


Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (24 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A44. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou? | Madeira 14-20



Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (22 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A45. Como classifica o contributo das medidas ATIVAR.pt e da sua articulação com os outros apoios REACT-EU de que beneficiou? | Açores 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (63 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Quadro A67. Caso não tivesse recebido apoio(s) no âmbito da medida ATIVAR o promotor teria contratado, mantido os postos de trabalho ou realizado formação

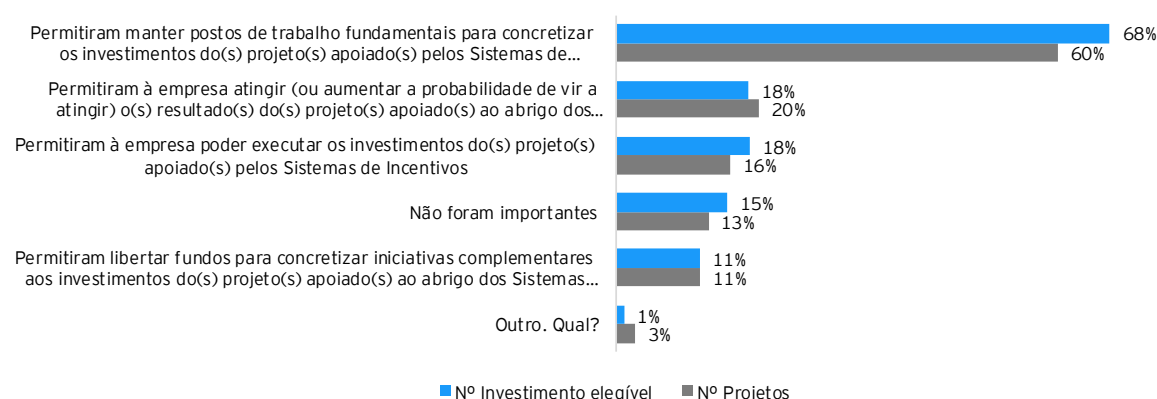
	Sim	Não
Teria recebido o(s) estagiário(s)? (N = 22)	55%	45%
Teria formado? (N = 3)	33%	67%
Teria contratado? (N = 49)	37%	63%
Teria mantido os postos de trabalho? (N = 57)	58%	42%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (N = beneficiários respondentes)

Quadro A68. Tem também projetos aprovados em algum instrumento de apoio de outros Sistemas de Incentivos do PT 2020 à exceção das operações REACT-EU (apoios extraordinários à liquidez decorrentes da crise pandemia COVID-19)?

	Promotores (N = 713)	Projetos (1 423)	Investimento (17 712 393)
Não	66%	63%	57%
Sim	34%	37%	43%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários)

Figura A46. De que forma os apoios à tesouraria permitiram executar o investimento e concretizar os resultados obtidos (ou previstos) nos outros projetos apoiados pelo Portugal 2020 (exceto operações CRII e REACT-EU)

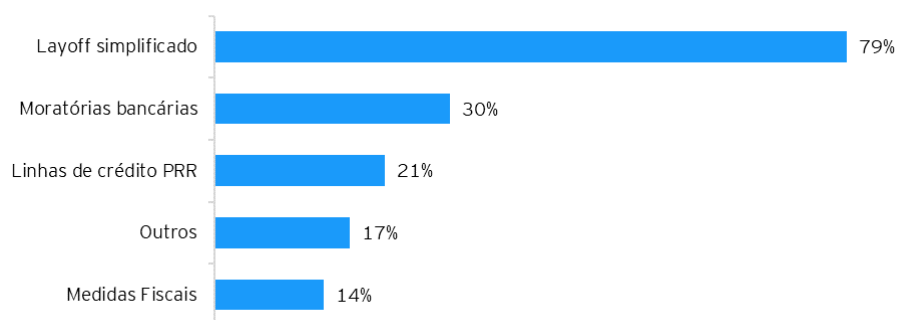
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (245 beneficiários). A totalidade de promotores que respondeu "Outro", refere que os apoios à tesouraria permitiram à empresa manter a atividade.

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: "Permitiram manter postos de trabalho (...)" - 166; "Permitiram à empresa atingir (...)" - 50; "Permitiram à empresa poder executar os investimentos (...)" - 38; "Permitiram libertar fundos (...)" - 26; "Não foram importantes" - 22; e "Outro" - 6. O total não corresponde aos 245 respondentes dada a possibilidade de selecionar mais do que uma opção.

Quadro A69. Além dos apoios do PT2020, beneficiou de outros instrumentos públicos de apoio à mitigação dos impactos da pandemia?

	Promotores (N = 713)	Projetos (1 423)	Investimento (17 712 393)
Não	74%	74%	65%
Sim	26%	26%	35%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários)

Figura A47. Outros instrumentos públicos de apoio à mitigação dos impactos da pandemia a que os promotores recorreram

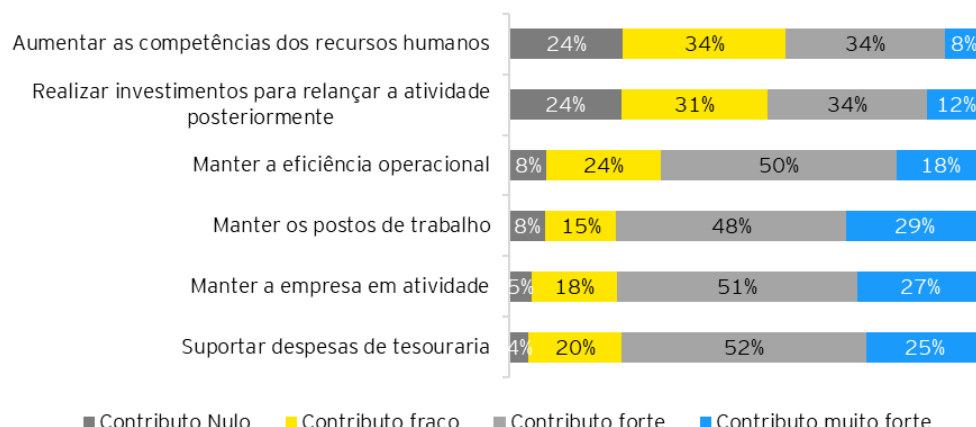
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (183 beneficiários). Análise realizada ao promotor.

Nota: Número absoluto de respostas de beneficiários: "Layoff simplificado" - 145; "Moratórias bancárias" - 54; "Linhas de crédito PRR" - 39; "Outros" - 31; e "Medidas Fiscais" - 25. O total não corresponde aos 183 respondentes dada a possibilidade de selecionar mais do que uma opção.

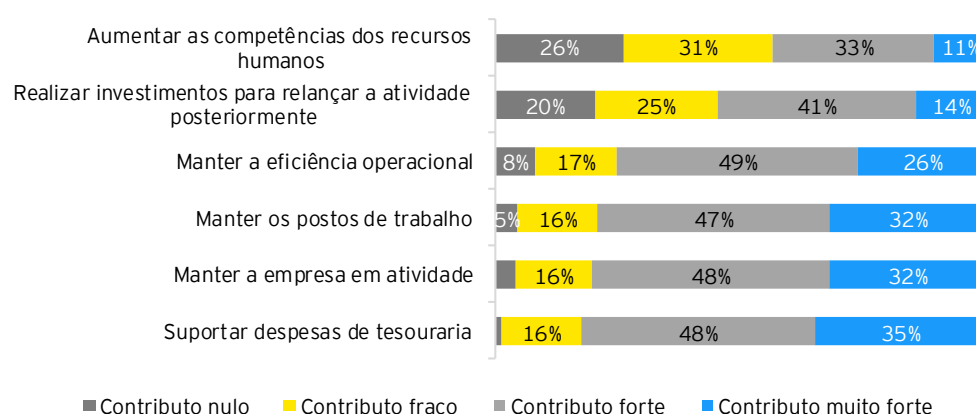
Quadro A70. Que importância atribuí à utilização complementar desses instrumentos e dos apoios do REACT para a manutenção da atividade e do emprego

	Promotores (N = 183)	Projetos (367)	Investimento (6 222 663)
Foram importantes; sem o recurso a mais do que um instrumento/ programa teria reduzido atividade ou emprego	49%	51%	47%
Foram muito importantes; sem o recurso a mais do que um instrumento/ programa dificilmente teria mantido a atividade da empresa	43%	41%	51%
Foram pouco importantes	5%	6%	2%
Não foram importantes	2%	2%	0%

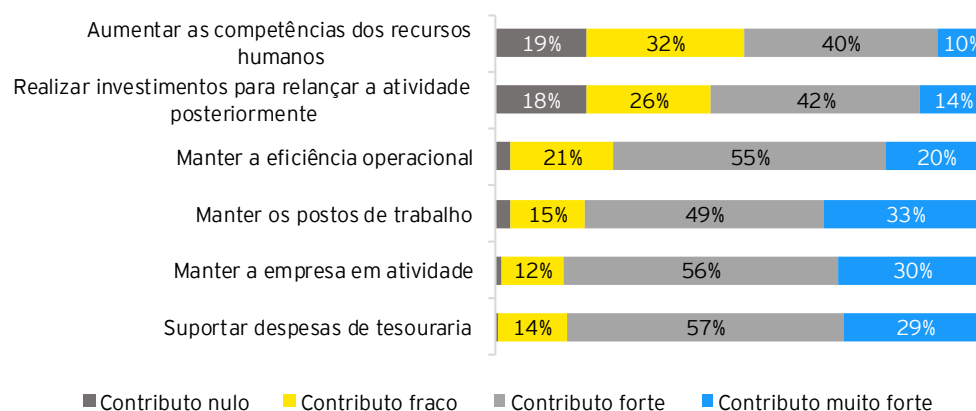
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (183 beneficiários).

Bloco F - Resultados e impactos nos promotores**Figura A48. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros?**

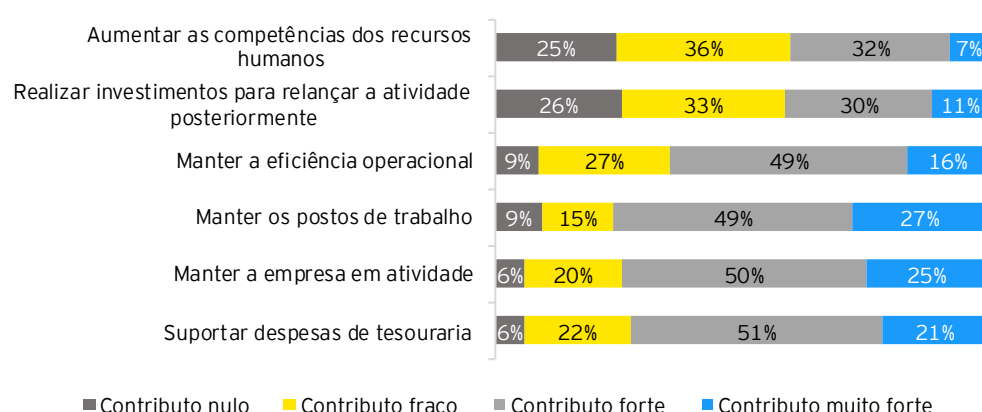
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A49. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros? | COMPETE 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (180 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A50. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros? | Madeira 14-20

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (234 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Figura A51. Como classifica o efeito do apoio recebido para a situação da sua empresa durante o período de apoio, em relação aos seguintes parâmetros? | Açores 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (299 beneficiários respondentes em todas as entradas)

Quadro A71. Como caracteriza a atividade das empresas antes e após a pandemia COVID-19

Parâmetros de análise	2019	2020	2021	2022	2023
Média da amostra					
Volume de Negócios (valor aproximado em 1000 €)	484,6	274,7	334,1	614,9	678,1
Número de pessoas ao serviço	7,5	7,1	7,3	7,8	8,4
Índice de eficiência operacional (Despesas operacionais/ Receitas operacionais), em %	65%	78%	67%	64%	67%
Média de empresas que recorreram a mais do que um apoio					
Volume de Negócios (valor aproximado em 1000 €)	722,2	275,6	444,3	1 400,8	1 267,7
Índice de eficiência operacional (Despesas operacionais/ Receitas operacionais), em %	71%	97%	74%	67%	73%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito. Os valores apresentados são valores médios, considerando no caso do volume de negócios e n.º de pessoas ao serviço 663 observações e 560 observações para o índice de eficiência operacional.

Quadro A72. Em que medida a redução dos indicadores operacionais da sua empresa, em 2021 face a 2020, foi influenciada por uma diminuição do seu volume de negócios em 2021 face ao já verificado em 2020

	Promotores (N = 434)	Projetos (876)	Investimento (11 508 147)
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada pelo acentuar da queda do VN em 2021	64%	64%	60%
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada maioritariamente por outros fatores	36%	36%	40%

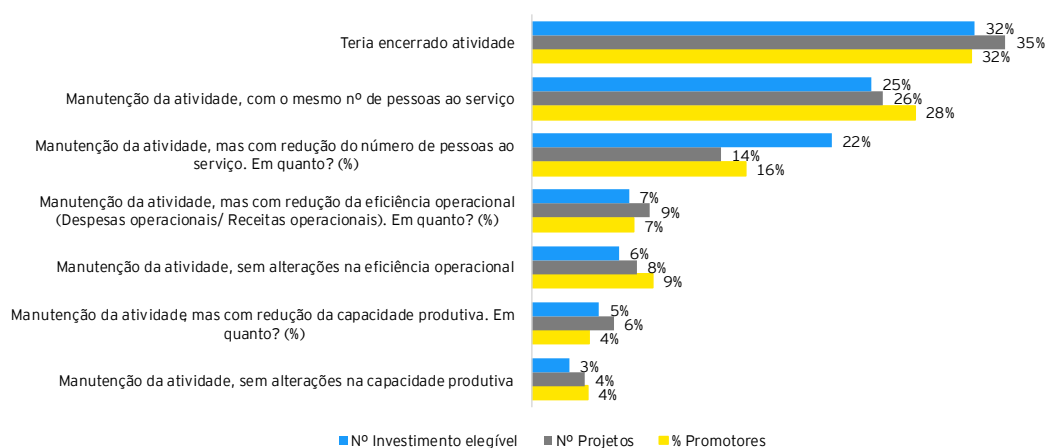
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (434 beneficiários).

Quadro A73. Em que medida a redução dos indicadores operacionais da sua empresa, em 2021 face a 2020, foi influenciada por uma diminuição do seu volume de negócios em 2021 face ao já verificado em 2020 | Análise por PO

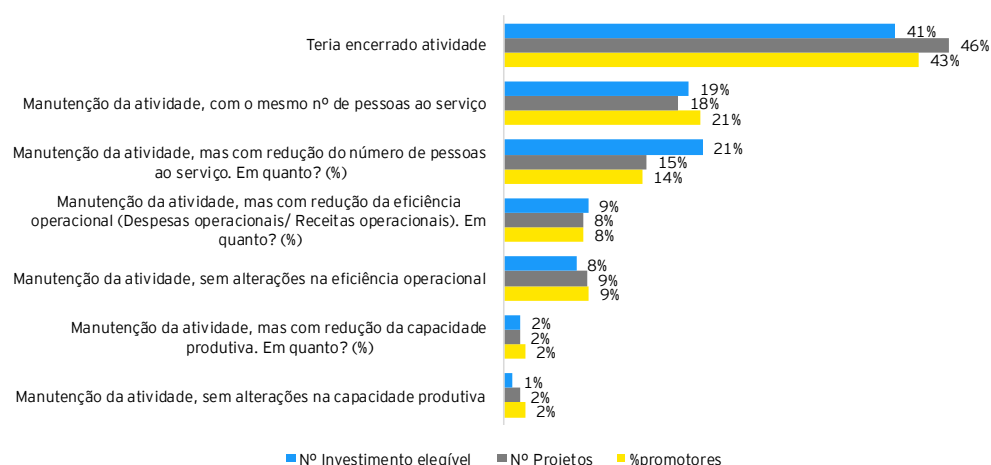
COMPETE 2020	Promotores (N = 116)	Projetos (152)	Investimento (2 799 872)
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada pelo acentuar da queda do VN em 2021	72%	75%	68%
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada maioritariamente por outros fatores	28%	25%	32%
Madeira 14 - 20	Promotores (N = 137)	Projetos (137)	Investimento (3 945 153)
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada pelo acentuar da queda do VN em 2021	65%	65%	62%
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada maioritariamente por outros fatores	35%	35%	38%
Açores 2020	Promotores (N = 181)	Projetos (587)	Investimento (4 763 122)
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada pelo acentuar da queda do VN em 2021	57%	62%	54%
A redução da atividade / eficiência/ emprego da empresa foi afetada maioritariamente por outros fatores	43%	38%	46%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito.

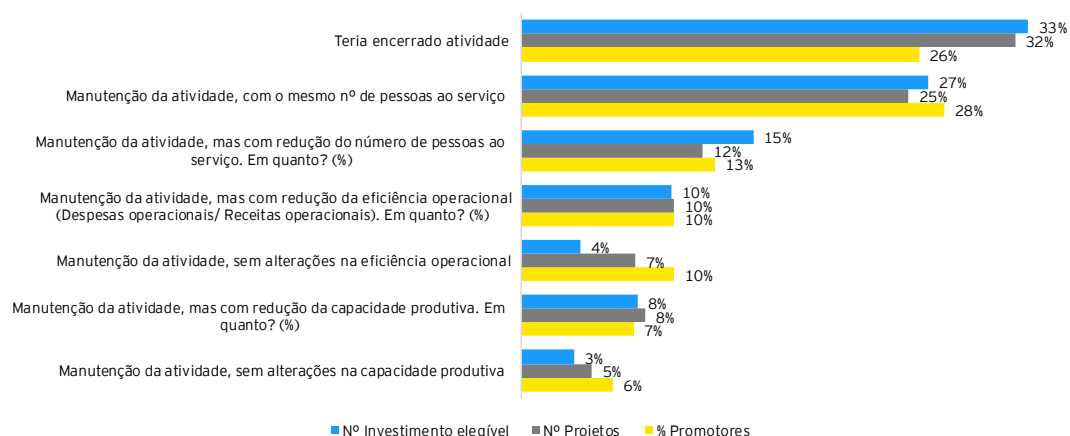
Figura A52. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa



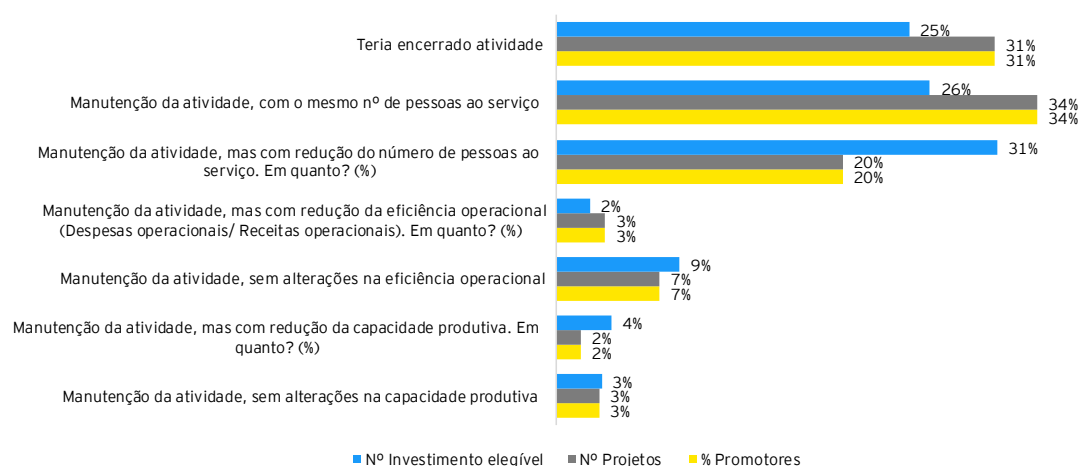
Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários).

Figura A53. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa | COMPETE 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários).

Figura A54. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa | Madeira 14-20

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários).

Figura A55. Caso não tivesse recebido o(s) apoio(s) qual seria a situação atual da sua empresa | Açores 2020

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários).

Quadro A74. Redução esperada caso o(s) apoio(s) não fosse(m) entregue(s)

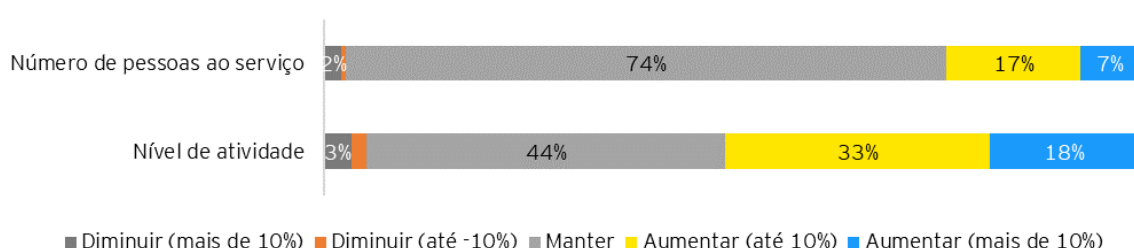
	Média
Redução do número de pessoas ao serviço (%)	43%
Redução da capacidade produtiva (%)	37%
Redução da eficiência operacional (%)	64%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários)

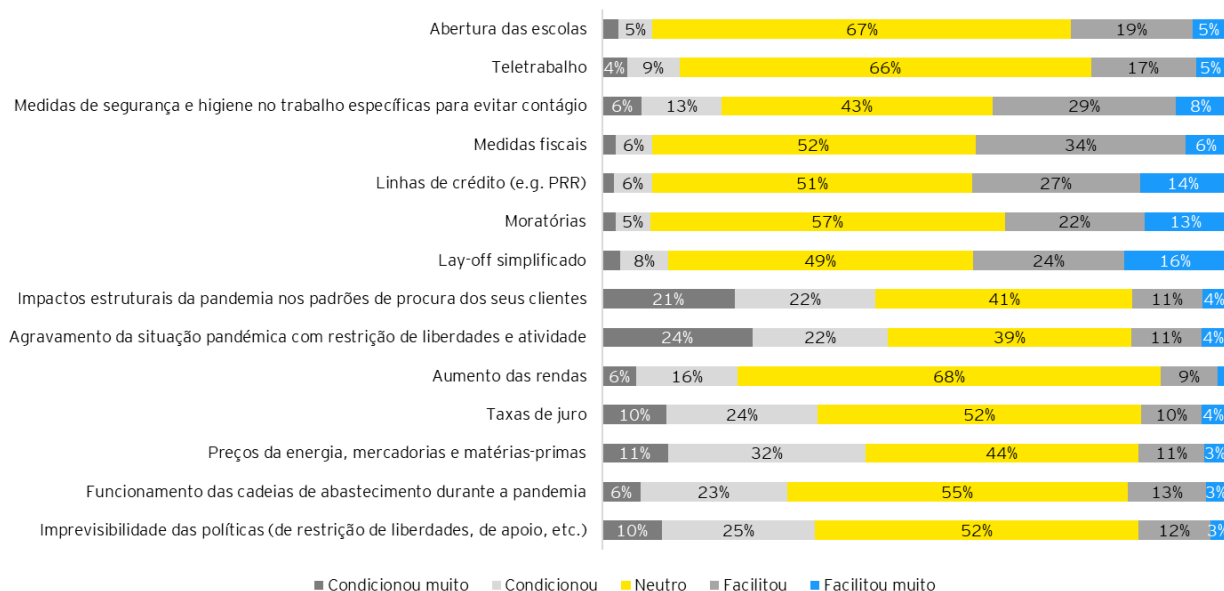
Quadro A75. Caso não tivesse recebido o apoio teria sido possível de manter o pagamento de rendas?

	Promotores (N = 43)	Projetos (84)	Investimento (1 344 839)
Não	74%	74%	36%
Sim	26%	26%	64%

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (43 beneficiários)

Figura A56. Como perspectiva a evolução da sua empresa nos próximos 3 anos (referência 2023)

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários respondentes a todas as entradas)

Figura A57. Em que medida os seguintes aspetos condicionaram/potenciaram o alcance dos objetivos do apoio (a manutenção da atividade e/ou dos postos de trabalho)

Fonte: EY-Parthenon, com base nos dados do inquérito (713 beneficiários respondentes a todas as entradas)

7.9 Fichas de estudos de caso

EC1 - Capacitação e Resiliência do Sistema de Saúde

ENQUADRAMENTO

Beneficiário	Instituto de administração da Saúde, IP-RAM	
Enquadramento Temático	Medida	Reforço das capacidades COVID e testagem massiva
	Tipologia de Intervenção	REACT-EU - Testes à Covid-19

Motivos para Seleção de Estudo de Caso

O Caderno de Encargos prevê a realização de estudos de caso pelo menos no que respeita às medidas inseridas na linha de força "Reforço das respostas sociais". Neste sentido optou-se por se realizar pelo menos um EC no âmbito dos apoios à capacitação e resiliência do sistema de saúde. Tendo em consideração que foi realizada uma entrevista à DGS (promotor da única operação neste âmbito a nível nacional), foi decidido que o EC iria incidir sobre uma operação da Região Autónoma. Quando ordenadas as operações por montante financiando destacou-se a operação do Instituto de administração da Saúde, IP-RAM (M1420-13-62J3-FEDER-000001). Adicionalmente o âmbito da operação (rastreo e diagnóstico à Covid-19 na RAM) e o nível de execução (100%), também foram critérios a favor da seleção do mesmo. A seleção deste caso foi ainda validada pela Autoridade de Gestão.

Rastreo e diagnóstico à Covid-19 na RAM

Data Prevista de Início	23/04/2021	Custo Total Aprovado Elegível (€)	22 767 940€
Data Prevista de Conclusão	28/04/2023	Custo Total Executado Elegível (€)	22 767 940€
Data de Aprovação	03/12/2022	Apoio Aprovado (€)	18 437 478 €
Estado da Candidatura	Executado	Apoio Executado (€)	18 437 478 €
Data a que reporta a informação da Ficha	12/12/2024	Forma de apoio	-

APRESENTAÇÃO SÍNTESE

Caraterização	O Governo Regional da Madeira, enquanto entidade territorialmente competente para determinar as medidas de prevenção, combate e mitigação da crise pandémica provocada pela COVID-19 determinou a testagem massiva gratuita, por testes rápidos de antigénio (TRAg) para SARS-CoV-2, inicialmente dirigida à população residente na Região que solicitasse a sua realização, sendo posteriormente alargada a sua abrangência aos turistas que o solicitassem durante a sua estadia, assim como aos viajantes entre ilhas da Região, com o escopo de permitir a deteção precoce de casos de infeção como meio de controlo das cadeias de transmissão. O leque de situações abrangidas foi ainda alargado para os participantes em atividades culturais, artísticas e nas celebrações religiosas e civis. Por força da sua qualidade de entidade financiadora do Sistema Regional de Saúde da Madeira, ficou o IASAUDE, IP-RAM com a responsabilidade de financiar esta medida.		
Objetivos	A testagem massiva da população teve como objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Deteção precoce dos casos de infeção; • Controlo das cadeias de transmissão; • Redução do número de infeções; • Acompanhamento temporâneo da sintomatologia; • Redução dos casos de internamento hospitalar; • Redução do potencial de mortalidade associada aos casos de infeção. 		
Indicadores contratualizados (2021)	Indicador		Meta
	Realização	• Capacidade de teste suportadas pela COVID-19 (Nº de testes)	1 671 652
	Resultado	• População beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde/sociais (%)	100%
Execução dos indicadores contratualizados (2023)	Indicador		Execução
	Realização	• Capacidade de teste suportadas pela COVID-19 (Nº de testes)	1 671 652
	Resultado	• População beneficiada pelas intervenções em infraestruturas de saúde/sociais	100%

Síntese da entrevista ao IASAÚDE, IP-RAM	
Relevância	<ul style="list-style-type: none"> • Importante para financiar à posteriori as despesas em medidas de rastreio e diagnóstico. As despesas foram inicialmente acomodadas pelo orçamento do IASAÚDE; • Adaptação constante à alteração de necessidades e às medidas decretadas pelo governo regional, com alargamento para a população em geral; • Coordenaram o processo de testagem com a celebração de dois contratos que incluíram as farmácias e as clínicas da região, de forma a abranger e disponibilizar o maior número de locais de testagem possível. • Qualidade do diagnóstico, adequação do aviso-convite e das medidas às necessidades identificadas. • A dotação inicialmente programada era insuficiente para cobrir as necessidades identificadas (9 M€), tendo sido reforçada, conforme o diagnóstico realizado, assegurando a execução do processo de testagem (22 M€).
Coerência interna e externa	<ul style="list-style-type: none"> • Sem efeitos concorrenciais e duplo financiamento, o IA Saúde foi o único que financiou o processo de testagem. • Complementaridade com testagem nas escolas, também financiada pelo IA Saúde. • O processo de testagem permitiu a recuperação da procura turística e a retoma da atividade económica, tendo também contribuído os apoios às empresas, no âmbito da LF1, observando-se coerência interna. • A articulação com associações foi fundamental para o alcance do processo de testagem, que não obteria a mesma dimensão no caso de contratação de clínica a clínica ou farmácia a farmácia.
Eficácia	<ul style="list-style-type: none"> • A dotação final foi suficiente para financiar o processo de testagem. • A contratualização com parceiros e as medidas complementares (obrigatoriedade de testagem) foram fundamentais para se cumprir as metas previstas em sede de candidatura, abrangendo a totalidade da população do arquipélago. • Inicialmente registou-se uma evolução positiva dos preços, que não impediu a eficácia da medida dado que o aumento dos preços foi acomodado pela dotação disponível. A redução dos preços no final do processo de testagem implicou a desistência de uma das entidades contratadas, contudo não foi um entrave à execução dos objetivos propostos. • A contratação e mobilização de recursos humanos não foi identificada como um problema ao cumprimento das metas estabelecidas.
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • A medida foi o mais eficiente possível, adquiriram os testes ao preço de mercado e foram renegociando sempre que possível. A capacidade de adaptação à alteração das necessidades e às incertezas contextuais permitiu operacionalizar as medidas da forma mais eficiente possível.
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> • O processo de testagem permitiu a retoma da atividade económica, que só poderia recuperar num contexto de menor propagação do vírus. O processo de testagem permitiu identificar precocemente os casos positivos e criar as condições de segurança para a realização de eventos culturais, para a recuperação da procura turística.
VAE	<ul style="list-style-type: none"> • O processo de testagem seria implementado na ausência dos fundos comunitários, financiado pelo orçamento regional. No entanto poderia envolver o recurso à dividida, uma sobrecarga orçamental considerável e a ausência de financiamento de outras medidas por exemplo medicamentos compartilhados.
Metodologia de auscultação	
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> • Dra. Joana Castro - Técnica Superior do IASAÚDE, IP-RAM - 26/11/2024

EC2 - Recuperação de aprendizagens - Escola TEIP

ENQUADRAMENTO

Beneficiário	Agrupamento de Escolas de Sines	
Enquadramento Temático	Medida	Reforço das capacidades COVID e testagem massiva
	Tipologia de Intervenção	REACT-EU - Testes à Covid-19

Motivos para Seleção de Estudo de Caso

O Caderno de Encargos prevê a realização de estudos de caso pelo menos no que respeita às medidas inseridas na linha de força "Reforço das respostas sociais". Neste sentido optou-se por se realizar pelo menos dois EC no âmbito dos apoios à recuperação de aprendizagens (um agrupamento TEIP e um agrupamento não-TEIP), dado que se pretende aferir contrastes em termos de relevância/pertinência dos apoios e eficácia em comunidades diferentes. Em discussão com as entidades envolvidas no Programa de Recuperação das Aprendizagens (IGEFE, na qualidade de promotor/ financiador e DGE/ EM-PNPSE, o Agrupamento de Escolas de Sines foi sugerido para representar um EC relativo a um Agrupamento TEIP.

APRESENTAÇÃO SÍNTESE

Caraterização	<p>Na medida Recuperação e consolidação de aprendizagens, as atividades tiveram por base as Orientações para a Recuperação e Consolidação das Aprendizagens ao Longo do Ano Letivo de 2020/2021, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforço do crédito horário das escolas através da contratação de docentes e outros agentes, para incremento dos apoios aos alunos com maiores dificuldades, incluindo desdobramentos e coadjuvações que promovam a inovação pedagógica e um acompanhamento mais individualizado dos alunos; • Aumento suplementar do crédito horário das escolas destinado às Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva (alunos com necessidades educativas específicas); • Alargamento do apoio tutorial específico a todos os alunos - 5.º ao 12.º ano de escolaridade, que não obtiveram aproveitamento escolar no ano letivo 2019/2020; Adoção de Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário através da constituição de equipas multidisciplinares dos domínios da psicologia educacional e social, da mediação social, assistência e educação social, das terapias especializadas e da animação sociocultural, visando o envolvimento da comunidade e o reforço da relação entre escola e família, dimensões centrais da promoção do sucesso escolar. <p>As medidas implementadas no Agrupamento Escolar de Sines abrangeram todos os alunos inseridos na comunidade escolar, em 2020/2021 e 2021/2022 (1125 e 1109, respetivamente).</p>
Objetivos	<p>As medidas de apoio à recuperação e consolidação de aprendizagens pretendiam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a inovação pedagógica; • Aumentar o acompanhamento individualizado dos alunos; • Aumentar o apoio individualizado dos alunos com necessidades educativas especiais; • Aumento das atividades de apoio tutorial; • Reforço da relação entre escola e família; • Manter o sucesso escolar; • Reduzir desigualdades no sucesso escolar, nomeadamente em grupos mais desfavorecidos e/ou vulneráveis.

Síntese da entrevista ao AE Sines

Relevância	<ul style="list-style-type: none"> • A primeira dificuldade sentida está relacionada com a ausência de equipamento que permitisse a realização das aulas à distância, sobretudo por parte dos alunos, num contexto marcados pela falta de condições de alguns alunos inserido num agrupamento escolar TEIP. • O segundo constrangimento prende-se com a necessidade de adaptação dos professores e da falta de competências digitais dos mesmos, que os permita lecionar à distância. • O Agrupamento Escolar foi sentindo problemas relacionados com a saúde e bem-estar da comunidade escolar, nomeadamente nas capacidades de interação social dos alunos e nos níveis de ansiedade, e nas competências de leitura, escrita e digitais. • Face a este cenário, foram reforçadas as equipas multidisciplinares para a educação inclusiva e o crédito horário, solicitando reuniões bissemanais por parte de um grupo de docentes, de forma a proporem e estratégias e metodologias para superar as dificuldades identificadas pelos professores. As equipas multidisciplinares abrangeram todos os alunos, estando alertadas para as dificuldades de cada um e mobilizando estratégias para trabalhar com cada aluno dentro e fora da sala de aula. • Ainda que mobilizando atividades dentro e fora da sala de aula, a Escola procurou concentrar-se nas medidas desenvolvidas em sala de aula/ obrigatórias, por forma a mitigar o risco de não adesão pelos beneficiários finais.
-------------------	---

Coerência interna e externa	<ul style="list-style-type: none"> Regista-se uma complementaridade entre os apoios financiados pelo REACT-EU e os apoios financiados pelo Orçamento de Estado, em virtude da classificação do agrupamento, como TEIP. Por serem TEIP e trabalharem de forma preventiva, estão preparados para os requisitos exigidos no âmbito das medidas REACT: já tinham o know how necessário para fazer o diagnóstico das necessidades e trabalharem na proposta de atividades a implementar.
Eficácia	<ul style="list-style-type: none"> No âmbito das medidas implementadas surgiram ideias e estratégias de combate aos problemas identificados, por exemplo, de forma a fomentar a retoma da interação entre alunos foi promovido o trabalho a pares e com o intuito de mitigar as necessidades sentidas no âmbito da escrita e leitura, foi fomentada a leitura individual, seguida de uma participação em voz alta. A inovação nas abordagens permitiu criar estratégias eficazes de mitigação das dificuldades sentidas, num contexto em que todos os alunos necessitavam de apoio, em virtude das características socioeconómicas do território. Os apoios promoveram a alteração das estratégias de intervenção das equipas pedagógicas, promovendo uma visão integrada dos problemas. Destaca-se por exemplo a criação de um livro conjunto entre os alunos dos diferentes ciclos de ensino, promovendo a gestão das emoções, que culminou num prémio. A continuidade do financiamento é importante para a manutenção dos resultados obtidos e para a manutenção das medidas implementadas (por exemplo crédito horário, escola a ler, apoio tutorial específico, PDPSC, entre outros, equipas multidisciplinares). A integração de toda a comunidade também tem sido relevante para a obtenção de resultados positivos (técnicos, professores, pais, alunos). O apoio tutorial específico também destacado pelos seus resultados positivos, quer ao nível do sucesso escolar, quer à criação de hábitos tais como assiduidade, responsabilidade, alimentação, higiene pessoal, sendo sugerido o seu alargamento a mais alunos com dificuldades. As medidas implementadas em sala de aula registam mais adesão e por consequência melhores resultados. No caso do Apoio Tutorial Específico, que tem que ser realizado fora da sala de aula registaram-se mais dificuldades na captação de alunos, por requer uma maior mobilização de recursos, nomeadamente a disponibilização de docentes e a realização de reuniões de sensibilização para a importância da medida juntos dos pais e alunos. As parcerias com os <i>stakeholders</i> locais também auxiliou no sucesso das medidas implementadas, tais como a articulação com os centros de saúde, câmara municipal ou empresas locais. Ainda assim, registaram-se resultados menos positivos no 3º ciclo de ensino, tendo deixado algumas consequências nas aprendizagens. As medidas implementadas no Agrupamento Escolar de Sines abrangeram todos os alunos inseridos na comunidade escolar, registando, em 2020/2021 e 2021/2022, taxas de transição (97,7% e 98,5, respetivamente) superiores à média nacional no ensino básico (96,9% e 97,0%, respetivamente).

Metodologia de auscultação	
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> Diretora do Agrupamento Escolar de Sines - 14/02/2025
Análise Documental	<ul style="list-style-type: none"> Atividades realizadas no do projeto Escola a Ler Plano de Recuperação das Aprendizagens Relatório de Autoavaliação 3º Período - 2019/20 Relatório de Autoavaliação 3º Período - 2020/21 Relatório de Autoavaliação 3º Período - 2021/22 Relatório de Autoavaliação 3º Período - 2022/23 Relatório de Autoavaliação 3º Período - 2023/24

EC3 - Recuperação de aprendizagens - Escola não TEIP**ENQUADRAMENTO**

Beneficiário	Agrupamento de Escolas do Fundão	
Enquadramento Temático	Medida	Reforço das capacidades COVID e testagem massiva
	Tipologia de Intervenção	REACT-EU - Testes à Covid-19

Motivos para Seleção de Estudo de Caso

O Caderno de Encargos prevê a realização de estudos de caso pelo menos no que respeita às medidas inseridas na linha de força "Reforço das respostas sociais". Neste sentido optou-se por se realizar pelo menos dois EC no âmbito dos apoios à recuperação de aprendizagens (um agrupamento TEIP e um agrupamento não-TEIP), dado que se pretende aferir contrastes em termos de relevância/pertinência dos apoios e eficácia em comunidades diferentes. Em discussão com as entidades envolvidas no Programa de Recuperação das Aprendizagens (IGEFE, na qualidade de promotor/ financiador e DGE/ EM-PNPSE, o Agrupamento de Escolas de escolas do Fundão foi sugerido para representar um EC relativo a um Agrupamento não-TEIP.

APRESENTAÇÃO SÍNTESE

Caraterização	<p>Na medida Recuperação e consolidação de aprendizagens, as atividades tiveram por base as Orientações para a Recuperação e Consolidação das Aprendizagens ao Longo do Ano Letivo de 2020/2021, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforço do crédito horário das escolas através da contratação de docentes e outros agentes, para incremento dos apoios aos alunos com maiores dificuldades, incluindo desdobramentos e coadjuvações que promovam a inovação pedagógica e um acompanhamento mais individualizado dos alunos; • Aumento suplementar do crédito horário das escolas destinado às Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva (alunos com necessidades educativas específicas); • Alargamento do apoio tutorial específico a todos os alunos - 5.º ao 12.º ano de escolaridade, que não obtiveram aproveitamento escolar no ano letivo 2019/2020; Adoção de Planos de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário através da constituição de equipas multidisciplinares dos domínios da psicologia educacional e social, da mediação social, assistência e educação social, das terapias especializadas e da animação sociocultural, visando o envolvimento da comunidade e o reforço da relação entre escola e família, dimensões centrais da promoção do sucesso escolar. <p>À data de corte, o Agrupamento de Escolas do Fundão abrangia 9 escolas, não TEIP, disponibilizando ofertas de ensino no 1.º, 2.º e 3.º ciclos e escola secundária, registando cerca de 1463 alunos no ano letivo de 2021/2022.</p>
Objetivos	<p>As medidas de apoio à recuperação e consolidação de aprendizagens pretendiam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a inovação pedagógica; • Aumentar o acompanhamento individualizado dos alunos; • Aumentar o apoio individualizado dos alunos com necessidades educativas especiais; • Aumento das atividades de apoio tutorial; • Reforço da relação entre escola e família; • Manter o sucesso escolar; • Reduzir desigualdades no sucesso escolar, nomeadamente em grupos mais desfavorecidos e/ou vulneráveis.

Síntese da entrevista à comunidade escolar do AE Fundão

Relevância	<ul style="list-style-type: none"> A escola encerrou apenas quando foi obrigatório, estando aberta para os alunos que mais necessitavam, com os serviços sempre disponíveis, com o agrupamento a funcionar normalmente. Contexto familiar e social de alguns alunos era mais complexo, sendo difícil por vezes captar a sua atenção nas aulas online e registando-se um maior fenómeno de abstenção escolar. No entanto o contexto social de determinados alunos prejudicou mais as suas aprendizagens do que o método de ensino à distância. Também percecionaram um crescimento de problemas do foro psicológico e de saúde mental, para os quais o financiamento de equipas multidisciplinares foi fundamental, pois permitiu a contratação de psicólogos, terapeutas e assistentes sociais que trabalharam junto dos alunos mais fragilizados e ansiosos. Contacto permanente por parte dos professores com os encarregados de educação e tentativa de monitorização dos alunos, destacando o financiamento de medidas de reforço de crédito horário para este tipo de intervenções. Esta medida permitiu aos diretores de turma estar a par das necessidades identificadas, podendo agir mediante os casos diagnosticados e após discussão com as equipas multidisciplinares. Alunos reconhecem dificuldades de aprendizagem, desigualdades no acesso a condições para assistir a aulas à distância, dificuldades de alguns professores em ensinar à distância, impactos negativos da pandemia na saúde mental (ansiedade e dificuldades de inserção social)
Coerência Interna e Externa	<ul style="list-style-type: none"> A Câmara Municipal teve um papel muito relevante, por auxiliar na aquisição de equipamentos tecnológicos para alunos mais desfavorecidos e disponibilizar técnicos especializados. Os antigos alunos também contribuíram para cedência de equipamentos. A importância da participação da câmara e das juntas de freguesia também foi destacada pelos alunos e pais. Em locais com maiores dificuldades de acesso à internet, as juntas de freguesia providenciaram formas de os alunos conseguirem aceder à rede. Não se verificou uma elevada articulação com a estrutura central, esta elaborou um plano que as escolas seguiam, submetendo esclarecimentos nas respetivas plataformas. Uma maior autonomia por parte das escolas na gestão das verbas poderia obter melhores resultados.
Eficácia	<ul style="list-style-type: none"> Os apoios do REACT-EU foram fundamentais para a obtenção de resultados. A dotação final foi suficiente para financiar o processo de testagem. As testagens realizadas na comunidade escolar e a aquisição de equipamentos de prevenção foram cruciais para a retoma do ensino presencial. Em 2021/2022, o apoio interveio 91 alunos ação social escolar de Escalão A e 123 de Escalão B. Estiveram envolvidos no apoio tutorial 104 alunos entre 2021 e 2023, no crédito horário 589, no Plano de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário 2021/2022 969 alunos, no Programa Nacional de Promoção Escolar 1158 alunos e as equipas multidisciplinares abrangeram 331 alunos em medidas de inclusão. Não conseguiram recuperar todas as aprendizagens, dado que o isolamento afetou sobretudo os alunos mais carenciados e que estão inseridos em contextos familiares mais problemáticos. O reforço do crédito horário, o apoio aos alunos com disciplinas de exame, o apoio aos alunos com maiores dificuldades e as equipas multidisciplinares desempenharam um papel fundamental para a recuperação de grande parte das aprendizagens. As escolas também ficaram mais capacitadas de meios informáticos e tecnológicos para se adaptarem as novas realidades de ensino. Os alunos apresentaram níveis de adesão consideravelmente elevados, sobretudo em iniciativas de carácter obrigatório Os alunos sentem que a escola se encontra mais capacitada, reconhecendo o reforço das equipas multidisciplinares, de iniciativas para recuperação das aprendizagens e o aumento da procura e oferta por apoio psicológico junto de profissionais especializados. Também valorizaram os esforços das juntas de freguesia para garantir as condições de ensino à distância adequadas aos alunos com maiores dificuldades. Reconhecem também que as medidas de carácter obrigatório têm maior adesão, tais como a testagem ou as iniciativas implementadas em sala de aula. A associação de pais referiu que não se observaram atrasos significativos nas aprendizagens do Agrupamento Escolar do Fundão, destacando o papel dos professores que reforçaram o horário letivo e que integraram as medidas de apoio tutorial específico. Adicionalmente são salientados o reforço das equipas multidisciplinares e a importância de medidas de inovação pedagógica e de abordagens individualizadas para o sucesso escolar dos alunos com maiores dificuldades. No computo geral é feito um balanço positivo, mas é salientada a dificuldade de adaptação e de captação de alunos menos motivados/ interessados e a atração de determinados profissionais para a realização das equipas multidisciplinares.
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> Impacto positivo, pois permitiu apoiar os alunos com mais dificuldades, que ficaram mais expostos com a crise pandémica, tendo contribuído para a redução de desigualdades e para uma maior facilidade de comunicação com encarregados de educação. De acordo com a informação disponibilizada, os apoios permitiram que os alunos obtivessem resultados semelhantes aos registados no pré-pandemia

VAE	<ul style="list-style-type: none"> • A dimensão dos apoios comunitários permitiu a implementação de diversas medidas que não seriam possíveis na ausência de incentivo. • A aquisição de competências por parte de determinados alunos, sobretudo os mais desfavorecidos e vulneráveis, não seria possível sem o financiamento do REACT-EU
Metodologia de auscultação	
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> • Assistente social, psicólogas, coordenadores, ex-diretor e diretor - 26/11/2024 • Representante da associação de pais - 14/02/2025 • Representante de associação de estudantes - 17/02/2025
Análise Documental	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de Serviço Social 2020/21 • Relatório de Serviço Social 2021/22
Análise de Dados	<ul style="list-style-type: none"> • Número de alunos no final do ano letivo de 2021/22 • Desagregação por ano/ ciclo do número de beneficiários de ação social escolar, por escalão (ano letivo 2020/21) • Número participantes crédito horário (2021/22) • Número participantes apoio tutorial (entre anos letivos de 19/20 a 23/24) • Número de alunos beneficiados pela equipa multidisciplinar de apoio à educação inclusiva (ano letivo de 2020/21)

7.10 Guiões de entrevistas

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
Relevância													
QA1. Em que medida os instrumentos criados para promover a recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais, foram ao encontro das necessidades diagnosticadas e dão resposta às necessidades dos beneficiários e grupos a que são dirigidos?													
Os apoios disponibilizados (e as formas de apoio) respondem às efetivas necessidades das empresas (condições de elegibilidade, simplicidade/proporcionalidade associada à preparação e submissão de candidaturas)?	X	X	X										
Os apoios revelaram-se adequados para fazer face às necessidades dos destinatários, em matéria de oferta formativa e integração laboral?		X	X								X	X	X
O lançamento dos avisos foi realizado de forma expedita face à urgência da conjuntura? Em que timings face à decisão de avançar com as medidas de política?	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X
O montante do financiamento (dotação) foi o adequado para fazer face às necessidades urgentes dos serviços e das populações?	X	X	X				X	X	X	X			
O nível de adesão dos destinatários aos apoios foi aquele que se esperava aquando do lançamento dos mesmos? Quais razões na origem de eventuais desvios face ao previsto? (formação e emprego, escolas)				X	X	X					X	X	X
Os apoios disponibilizados no âmbito da recuperação de aprendizagens contribuíram para um acompanhamento mais customizado e adaptado às necessidades dos alunos visados (recuperação das aprendizagens)?	X			X	X	X							
Os timings de lançamento dos avisos e ao montante do financiamento foi o mais adequado para fazer face às necessidades urgentes dos serviços educativos?	X			X	X	X							
Os instrumentos (critérios de elegibilidade, projetos e despesas, taxa de cofinanciamento) revelaram adequados às necessidades enfrentadas pela setor da saúde?	X	X	X				X	X	X	X			
Coerência Interna e Externa													
QA2. Como é que os instrumentos de apoio no âmbito dos REACT-EU se articulam e complementam entre si e asseguram a coerência externa com as prioridades													

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
definidas no contexto da resposta à pandemia da COVID-19, designadamente as estabelecidas ao nível da União Europeia?													
Considera que os instrumentos/tipologias REACT foram de complementares (não existiu sobreposição que tivesse deslocado a procura de uns para os outros)? Poderia ter sido alargado/reduzido o âmbito (ou a tipologia de beneficiários/destinatários) para promover complementaridades ou reduzir sobreposições?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Que outros instrumentos (ex. PRR ou outros do PT2020) ou medidas de política (ex. layoff) condicionaram ou potenciaram os resultados/impactos das medidas REACT?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Existem evidências de resultados que tenham sido incrementados em função da articulação de diferentes instrumentos?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eficácia													
QA3. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, sob a forma de incentivos ao investimento ou de capital de exploração, para assegurar a sobrevivência e manutenção da atividade das empresas, em particular nos setores mais afetados pela pandemia de COVID-19 e que necessitaram de uma rápida revitalização, como o turismo e a cultura?													
Que fatores explicativos podem apontar para as taxas de anulação mais significativas entre os projetos candidatados no âmbito do Sistema de Incentivos ao tecido empresarial cultural?	X												
Que fatores externos ao PO / beneficiários (e.g. conjuntura económica, COVID; alterações de contexto político, institucional ou regulamentar) terão potenciado ou condicionado os resultados observados?	X	X	X										
Que fatores internos ao PO / beneficiários (e.g. autorizações de despesa em entidades públicas, pareceres / licenças obrigatórias) terão condicionado os resultados observados até à data?	X	X	X										
Em relação aos eventuais desvios face aos objetivos e metas que decorrem do processo de implementação das intervenções, que lições de experiência para uma operacionalização mais expedita e/ou eficaz?	X	X	X										
Verificaram-se efeitos não esperados no decorrer e após a implementação do instrumento? Quais?	X	X	X										

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
Como avalia o nível de adesão dos públicos-alvo? Quais foram as principais motivações para uma maior/menor adesão?	X	X	X										
QA4. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU para promover a resiliência do sistema de saúde, particularmente ao nível dos investimentos realizados em produtos e serviços como as vacinas e os medicamentos específicos contra a COVID-19?													
Analisando os indicadores de realização, verifica-se que parte destes indicadores se encontra à data de reporte bastante aquém das metas estipuladas. Quais os principais fatores explicativos para o desvio? Foram posteriormente alcançadas as metas inicialmente previstas?		X								X			
Que fatores externos ao PO / beneficiários (e.g. conjuntura económica, inflação; alterações de contexto político, institucional ou regulamentar) terão potenciado ou condicionado os resultados observados?	X	X	X				X	X	X	X			
Que fatores internos ao PO / beneficiários (e.g. autorizações de despesa em entidades públicas, pareceres / licenças obrigatórias) terão condicionado os resultados observados?	X	X	X				X	X	X	X			
De que forma e em que medida as operações apoiadas contribuíram para promover a resiliência do sistema de saúde?	X	X	X				X	X	X	X			
Verificaram-se efeitos não esperados no decorrer e após a implementação das operações? Quais?	X	X	X				X	X	X	X			
Como avalia a adequação dos timings de distribuição e aquisição de meios de diagnóstico e tratamento para aplicação dos apoios às necessidades do projeto? Quais as razões na origem de eventuais constrangimentos?							X	X	X	X			
Observaram-se dificuldades em afetar recursos humanos (internos ou novas contratações) à implementação das operações apoiadas? Teve reflexos na implementação?							X	X	X	X			
Como avalia o nível de adesão da população aos métodos de diagnóstico e vacinação?							X	X	X				
QA5. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, no âmbito da testagem à COVID-19, para revitalizar o setor do turismo, particularmente nas RA dos Açores e da Madeira?													

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
Os apoios do REACT-EU revelaram-se suficientes para suprir as necessidades de testagem da COVID-19 nos estabelecimentos ligado ao setor do turismo? No caso de insuficiência, de que forma as necessidades foram suprimidas?		X	X					X	X	X			
Que fatores externos ao PO / beneficiários (e.g. conjuntura económica; alterações de contexto político, institucional ou regulamentar) terão potenciado ou condicionado os resultados observados até à data?		X	X					X	X	X			
Que fatores internos ao PO / beneficiários (e.g. autorizações de despesa em entidades públicas, pareceres / licenças obrigatórias) terão condicionado os resultados observados até à data?		X	X					X	X	X			
De que forma e em que medida as operações apoiadas contribuíram para salvaguardar a atividade nos estabelecimentos beneficiados e revitalizar o setor do turismo?		X	X					X	X	X			
Verificaram-se efeitos não esperados no decorrer e após a implementação das operações? Quais?		X	X					X	X	X			
Qual a percentagem da população-alvo das operações que não aderiu às iniciativas de vacinação e testagem?		X	X					X	X	X			
QA6. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, no âmbito da testagem à COVID-19 nos estabelecimentos de educação, concretamente dos profissionais da comunidade educativa e dos alunos do ensino secundário, para estabilização e retoma das atividades escolares?													
Os apoios do REACT-EU revelaram-se suficientes para suprir as necessidades de testagem da COVID-19 nos estabelecimentos de ensino? No caso de insuficiência, de que forma as necessidades foram suprimidas?	X					X							
Que fatores externos ao PO / beneficiários (e.g. conjuntura económica; alterações de contexto político, institucional ou regulamentar) terão potenciado ou condicionado os resultados observados até à data?	X					X							
Que fatores internos ao PO / beneficiários (e.g. autorizações de despesa em entidades públicas, pareceres / licenças obrigatórias) terão condicionado os resultados observados até à data?	X					X							
O programa de testagem revelou-se eficaz na redução da propagação da COVID-19 num contexto de regresso ao ensino presencial?	X					X							

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
Verificaram-se efeitos não esperados no decorrer e após a implementação das operações? Quais?	X					X							
QA7. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU, através do reforço do crédito horário das escolas e do apoio tutorial específico, para promoção das atividades e do sucesso escolar, particularmente ao nível do acompanhamento mais individualizado dos alunos com maiores dificuldades, incluindo alunos com necessidades educativas específicas?													
Quais as necessidades (específicas) identificadas e que estão subjacentes ao desenho desta medida? Existiam e foram diagnosticadas diferenças significativas de contexto entre diferentes regiões, municípios, escolas, ciclos de ensino, etc. que deveriam ter motivado respostas adaptadas à realidade?	X			X	X	X							
Os apoios do REACT-EU revelaram-se suficientes para suprir as necessidades de identificadas? No caso de insuficiência, de que forma as necessidades foram suprimidas?	X			X	X	X							
O projeto atingiu os resultados esperados (isto é, cumprimento da meta de alunos beneficiados prevista na programação, mas também os não monitorizados pelo PO, i.e., a efetiva recuperação das aprendizagens, o aproveitamento escolar e mitigação de disparidades sociais nos alunos apoiados)?	X			X	X	X							
Que fatores externos ao PO / beneficiários (e.g. conjuntura económica; alterações de contexto político, institucional ou regulamentar) terão potenciado ou condicionado os resultados observados até à data?	X			X	X	X							
Que fatores internos ao PO / beneficiários (e.g. autorizações de despesa em entidades públicas, pareceres / licenças obrigatórias, disponibilidade de meios humanos) terão condicionado os resultados observados até à data?	X			X	X	X							
Quais os impactos que considera que o projeto gerou no contexto? É possível identificar um contributo da medida para a melhoria do desempenho global dos alunos, no global, e dos grupos de alunos mais impactados pela pandemia, em particular?	X			X	X	X							
A medida contribuiu para o reforço da relação entre escola e famílias?				X	X	X							
Verificaram-se efeitos não esperados no decorrer e após a implementação das operações? Quais?	X			X	X	X							

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
QA8. Qual o efeito dos apoios concedidos através do REACT-EU para a promoção da criação de emprego e para o estímulo à reconversão profissional de desempregados, apoios à contratação e prémios à manutenção do posto de trabalho e à inserção de jovens no mercado de trabalho, tendo em vista a sua transição para a vida ativa?													
Quais as necessidades (específicas) identificadas e que estão subjacentes ao desenho desta medida? Existiam e foram diagnosticadas diferenças significativas de contexto entre diferentes regiões ou grupos-alvo que deveriam ter motivado respostas adaptadas à realidade?	X	X	X								X	X	X
O projeto atingiu os resultados esperados? Como classifica o sucesso das suas operações e a utilidade e efeito das iniciativas nos estagiários/ formandos?	X	X	X								X	X	X
Que fatores explicativos podem apontar para as taxas de anulação mais significativas entre os projetos candidatados no âmbito da criação de emprego por conta própria e integração de adultos no mercado de trabalho na Madeira?			X									X	
Que fatores externos ao PO / beneficiários (e.g. conjuntura económica; alterações de contexto político, institucional ou regulamentar) terão potenciado ou condicionado os resultados observados até à data?	X	X	X								X	X	X
Que fatores internos ao PO / beneficiários (e.g. autorizações de despesa em entidades públicas, pareceres / licenças obrigatórias) terão condicionado os resultados observados até à data?	X	X	X								X	X	X
Quais os impactos que considera que o projeto gerou no contexto? É possível identificar um contributo da medida para a melhoria do desempenho global dos alunos, no global, e dos grupos de alunos mais impactados pela pandemia, em particular?	X	X	X								X	X	X
Verificaram-se efeitos não esperados no decorrer e após a implementação das operações? Quais?	X	X	X								X	X	X
Em virtude dos efeitos da crise pandémica, verificou-se uma redução das iniciativas de autoemprego, criação e manutenção de postos de trabalho?											X	X	X
Qual a percentagem de desistência (aproximada) por parte dos destinatários (estágios, ações de formação, apoios à contratação)?											X	X	X
QA9. As especificidades dos territórios abrangidos e dos grupos-alvo revelaram-se igualmente atendidas pelos													

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
instrumentos de apoio ou explicam níveis de sucesso diferenciados?													
QA9.1 Os recursos do REACT-EU foram programados tendo em conta a especificidade dos territórios abrangidos e dos grupos-alvo visados?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
QA9.2 São identificados níveis de sucesso diferenciados? Que fatores o permitem explicar?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eficiência													
QA10. A afetação de recursos entre os diferentes instrumentos revelou-se adequada e suficiente para a prossecução dos objetivos e resultados pretendidos com as intervenções da política pública? Poder-se-iam ter alcançado mais resultados com os mesmos recursos?													
A afetação dos recursos financeiros pelas diferentes linhas de força, instrumentos, beneficiários e territórios-alvo é adequada, tendo em consideração as respetivas elegibilidades e os objetivos a prosseguir?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
É possível isolar grupos específicos de beneficiários em que os efeitos das intervenções foram mais relevantes, face aos recursos públicos investidos?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
As formas de financiamento/intensidades de apoio são as mais adequadas e melhor ajustadas aos diferentes instrumentos e beneficiários, garantindo o alcance dos objetivos e das metas definidos? É possível identificar situações ou casos concretos em que tal não se verifica?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
A periodicidade do lançamento de avisos esteve em linha com o plano de avisos? Que razões para eventuais desajustamentos?	X	X	X										
Os timings de lançamento dos avisos foram os mais adequados?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Os prazos médios de aprovação e reembolso revelaram-se adequados/foram cumpridos? SE não, que razões estão na origem do desvio?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Que fatores, internos e externos, potenciaram ou limitaram a eficiência da execução dos projetos?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Qual o impacto da subida generalizada dos preços na aquisição de meios de diagnóstico e tratamento e na gestão da estrutura de custos (efeitos no budget previsto e candidatado para efeitos de apoio)?							X	X	X	X			
A disponibilidade de recursos humanos para operar os equipamentos apoiados (no caso de limitação de RH, em que medida condicionou a produção de resultados							X	X	X	X			

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
previstos) foi um constrangimento relevante à execução do projeto e à obtenção de resultados?													
A coordenação entre beneficiários e escolas foi um fator facilitador ou uma condicionante à implementação dos projetos?				X	X	X							
Impacto													
QA11. Qual o impacto da implementação dos instrumentos mobilizados na promoção da recuperação da crise no contexto da pandemia da COVID-19, e das respetivas consequências sociais?													
Qual o contributo das medidas de apoio às empresas para a manutenção dos níveis de emprego / desemprego durante a pandemia? E para a recuperação no pós pandemia? Em que setores esse contributo é mais evidente?	X	X	X										
Em que medida os apoios do REACT-EU permitiram mitigar os impactos negativos da pandemia no setor da saúde? No âmbito mais alargado, quais as consequências (indiretas) económicas e sociais destas medidas?	X	X	X				X	X	X	X			
É possível identificar um contributo relevante da testagem nas escolas para o regular funcionamento das atividades letivas?	X					X							
Qual o contributo da recuperação de aprendizagens para o aproveitamento escolar dos alunos apoiados e para redução da taxa de desistência?	X			X	X	X							
Qual o contributo das medidas da linha de força 3 para a qualificação da população adulta e para a recuperação do mercado de trabalho durante e após a pandemia?	X	X	X								X	X	X
Qual a importância dos resultados dos apoios REACT no contexto mais global dos resultados da testagem e vacinação da população alvo?	X	X	X				X	X	X	X			
Qual o contributo da testagem massiva e os seus efeitos na recuperação das condições sanitárias e na retoma da vida social e da atividade económica?	X	X	X				X	X	X	X			
Que constrangimentos foram gerados pela persistência da pandemia e qual foi o seu efeito nos índices de aproveitamento escolar?	X			X	X	X							
Valor Acrescentado Europeu													

Questões de avaliação / Sub-questões para entrevistas	AG COMPETE 2030	AG PR Açores	AG PR Madeira	IGeFE	DGE	DGeSTE	DG Saúde	Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	IASAÚDE	DR Saúde (Açores)	IEFP	IE Madeira	FR Emprego (RAA)
QA12. Qual o valor acrescentado europeu das intervenções, face ao que seria alcançado ao nível da ação individual do Estado-Membro? Que fatores indutores de valor acrescentado europeu estão presentes nas intervenções apoiadas pelo REACT-EU e qual na natureza desse valor acrescentado (efeitos de volume, de âmbito e/ou de processo)?													
Na ausência de apoios do REACT-EU, os atores-chave avançariam com intervenções da mesma natureza das ações apoiadas? Existem áreas ou domínios em que seria expectável que tal não se verificasse?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
O REACT-EU contribui para alavancar as medidas de política pública nacionais ou regionais? Em que domínios? De que forma?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Em que medida os apoios do REACT-EU foram determinantes para o alcance dos resultados? De que forma as orientações comunitárias contribuíram para - ou mesmo determinaram - os resultados alcançados?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Na ausência do apoio do REACT-EU as medidas no âmbito da recuperação de aprendizagens teriam sido adotadas? Se sim, na mesma escala?				X	X								
Que boas práticas ao nível do sistema de governação podem ser relevadas para otimizar os efeitos gerados pelas operações? Uma intervenção exclusivamente a nível regional ou nacional permitiria alcançar resultados similares ou equiparáveis?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

7.11 Síntese das entrevistas

Quadro A76. Entidades entrevistadas

Entidades	Representantes	Data
AG COMPETE 2030	Ana Alves, Maria José Caçador, Nuno Amado, Tiago e Carla	02/10/2024
AG PR Açores	Andreia Silveira, Luis Marcos, Nuno Alves, Silvana Castro	24/09/2024
AG PR Madeira	Célia Silva, Melina Santos Patrícia Chaves, Ricardo Figueira	24/09/2024
IGeFE	Alcina Cardoso	30/09/2024
DGE / EM-PNPSE	David Sousa Teolinda Magro	
DGesTE	João Miguel Gonçalves	
Serviço de Saúde da RAM, EPERAM	Cátia Ferreira	07/11/2024
DR Saúde (Açores)	João Bonito	30/10/2024
Fundo Regional do Emprego	Maria Soares, Rui Rodrigues	14/10/2024
Instituto do Emprego da Madeira	Rosário Serra Alegria	27/09/2024
IEFP	Ana Cristina Alves Helena Batista	04/10/2024
DGS	Alexandra Brites	31/01/2025

Relevância

No âmbito dos apoios à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial a relevância da medida foi evidente, pois, saindo da esfera dos apoios estruturais, mostrou-se pertinente ao garantir a sobrevivência das empresas, conforme os resultados conhecidos. Flexibilizou-se o processo de candidatura no APOIAR.PT, fomentado a adesão dos destinatários, que se refletiu nos níveis de procura, no entanto, nos outros avisos registou-se uma maior exigência. O programa de apoio às rendas registou mais desistências, entre os programas APOIAR, tendo sido identificados, com auxílio da AT, alguns candidatos que não estavam registados nas finanças, estando dependentes dos senhorios.

A coordenação com a AT foi muito importante para adaptar o sistema de informação e simplificar/ acelerar os processos de candidatura, exigindo apenas dados de faturação e a certificação e estabelecendo um protocolo com a AT para confirmar as quebras de faturação.

Na Região Autónoma dos Açores, à semelhança do que aconteceu a nível nacional, o processo simples, as condições de elegibilidade e o papel da AT permitiu a rápida atribuição da verba a fundo perdido, tendo-se revelado uma medida relevante para garantir a sobrevivência das empresas durante o surto pandémico.

Na Região Autónoma da Madeira, a adesão ao APOIAR também bastante satisfatória em virtude das condições de elegibilidade e da facilidade da realização de candidaturas, sendo que a dotação disponível foi esgotada, existindo procura suficiente para um maior montante de dotação programada.

No programa Garantir Cultura, registou-se uma adesão elevada, refletindo a avaliação positiva das necessidades sentidas, contudo, algumas entidades não estavam familiarizadas com o sistema dos fundos comunitários, nem com os requisitos subjacentes à prestação de informações, traduzindo-se no envio de documentação incorreta ou até na ausência do envio de informação. Neste sentido, a revogação de alguns projetos ocorreu porque as entidades não estavam habituadas a prestar informações detalhadas, como extratos bancários e contabilizações, dificultando a validação das despesas. Adicionalmente, alguns projetos foram alterados sem comunicação prévia.

No âmbito da resposta às dificuldades sentidas na resiliência dos sistemas de saúde, as condições de elegibilidade revelaram-se adequadas, traduzindo-se no investimento em infraestruturas, financiamento de instrumentos de rastreio e diagnóstico, de vacinas e de equipamentos médicos. O financiamento garantido à posteriori e a taxa de comparticipação de 100% permitiram cobrir grande parte das necessidades sentidas durante a crise pandémica, refletindo-se na utilização da totalidade da dotação disponível. Os avisos foram orientados para beneficiários com experiência em matéria de gestão de fundos facilitando o processo de implementação. Não obstante, o primeiro aviso lançado exigiu uma reinvenção significativa e uma elevada capacidade de celeridade e adaptação.

As dotações dos apoios à resiliência do sistema de saúde foram ainda reforçadas em virtude das dificuldades de execução registadas noutras linhas de força (por exemplo, o reforço do investimento no apoio à transição climática e ação de coesão a favor dos refugiados na Europa).

Destaca-se, no entanto, dificuldades relativas à contratação de recursos humanos qualificados para a gestão de projetos e as dificuldades associadas aos sistemas informáticos, no processo de vacinação. O envolvimento de outras entidades no levantamento das necessidades foi relevante neste âmbito, sendo a colaboração entre atores um fator destacado como positivo.

Na Região Autónoma dos Açores, as condições de elegibilidade favoráveis, o lançamento oportuno dos avisos, as taxas de comparticipação de 100% e a adequação das medidas às necessidades sentidas tornaram os instrumentos ainda mais apelativos num contexto de urgência, tendo sido valorizada quer pelo Sistema de Saúde, quer pela Segurança Social por exemplo nos apoios a lares de idosos. No entanto, a contratação de recursos humanos, em contexto de confinamento, a par da situação de insularidade, dificultou a implementação das medidas previstas.

Na Região Autónoma da Madeira, na área da saúde não se registaram problemas de mobilização de procura, sendo os apoios bastante atrativos e com condições de elegibilidade favoráveis num contexto de emergência. A decisão de se financiarem camas adicionais e a aquisição de equipamentos foi bastante valorizada pelos stakeholders entrevistados.

No âmbito dos apoios à recuperação das aprendizagens, o aviso convite para a testagem nas escolas foi desenhado para permitir a retoma da atividade escolar, com uma dotação significativamente elevada para quebrar as cadeias de transmissão e permitir o regresso seguro ao ensino presencial. As medidas de recuperação das aprendizagens registaram níveis de adesão satisfatórios, com níveis de implementação diferentes consoante as escolas envolvidas. Ainda assim, regista-se um menor adesão entre os alunos do ensino secundário no que respeita ao apoio tutorial específico, em virtude da maior autonomia destes alunos. No que respeita ao reforço do crédito horário, nem todas as escolas esgotaram o crédito disponível.

No âmbito das medidas de apoio à criação de emprego, os avisos relativos à contratação direta ou à realização de estágios registaram uma maior procura do que as formações ou o autoemprego. Com o aumento da procura por estágios, houve uma redução do risco associado ao desemprego. Por outro lado, registou-se uma menor procura por financiamento no autoemprego e no empreendedorismo devido ao risco e à incerteza. A recuperação económica gerou novas ofertas de emprego, o que motivou muitas pessoas a procurarem trabalho, resultando na diversificação do perfil de empregabilidade.

Na sua globalidade, os apoios foram adequados para responder às necessidades dos destinatários em termos de oferta formativa e integração laboral, considerando montantes, elegibilidades e prazos de lançamento dos avisos. O lançamento da generalidade dos avisos foi também realizado de forma expedita, atendendo à urgência da conjuntura, sendo que alguns garantiram o financiamento à posteriori de operações já em curso. Estes avisos foram cruciais para mitigar efeitos do aumento do desemprego e apoiar a recuperação económica.

Na Região Autónoma dos Açores, o lançamento oportuno dos avisos e as necessidades da região em termos de emprego traduziram-se numa elevada procura por programas de estágio. A flexibilidade subjacente à possibilidade de implementação de política de trabalho remoto também contribuiu para uma adesão elevada a estes apoios.

Na Região Autónoma da Madeira, a mobilização de procura para esta tipologia de apoios não foi problemática, na medida em que era o IEM que realizava as candidaturas, no entanto a execução ficou aquém das expectativas (pouco interesse dos destinatários e dos formandos). As necessidades sentidas ao nível do desemprego levaram a uma maior procura por programas de estágio e criação de postos de trabalho, ao invés de programas de formação e criação de empresas (autoemprego).

Coerência externa e interna

No computo geral, registou-se uma complementaridade entre as medidas nacionais/ regiões, com instrumentos de apoio associados ao REACT, com o mesmo objetivo de recuperação da atividade económica e da vida social.

Os apoios à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial foram complementares com as medidas implementadas pelo governo e outras não associadas aos fundos comunitários (lay-off, moratórias, microcrédito), por medidas dos respetivos programas (COMPETE, AÇORES 2020, MADEIRA 14-20) e por medidas do REACT-EU (por exemplo ao emprego). Programas como o Adaptar (CRII), Inovação COVID e outros instrumentos desempenharam um papel importante numa lógica de complementaridade, respondendo as diversas necessidades das empresas de forma integrada e eficaz. Nos instrumentos financeiros fora do REACT (Eixo 3), as linhas de crédito APOIAR Madeira 2020 e Invest RAM COVID-19 tiveram pouco sucesso.

Existiram algumas áreas que acabaram por ter sobreposição com o PRR. Antes da reprogramação, as empresas na vertente regional não eram contempladas, apenas se candidatavam aos nacionais. A sobreposição mais comum é na área da energia, que está fora do âmbito de avaliação.

Ao nível do emprego, o programa APOIAR focava-se na tesouraria e não se sobrepunha a outros apoios, permitindo criar sinergias e complementaridades. Poderia, no entanto, haver sobreposição com o layoff, especialmente em projetos que envolviam a contratação de técnicos ou pessoal. Para evitar isso, se uma empresa recebesse apoio via layoff, não recebia apoio via FEDER. As medidas complementares às nacionais permitiram criar ações adaptadas à realidade específica da Região Autónoma dos Açores, que difere da realidade nacional, possibilitando a implementação de medidas distintas para diferentes períodos, permitindo uma resposta articulada às necessidades das entidades locais. Essas medidas complementares foram essenciais na ótica da retoma, especialmente no apoio à contratação durante a saída do clima pós-COVID. Atualmente, a RAA regista o nível de população empregada mais elevado de sempre. A retoma da economia e o aumento do turismo, juntamente com as novas medidas criadas, foram importantes para que as empresas pudessem responder à pressão turística e movimentar a economia dos Açores.

Nas medidas de saúde, a vacinação no Continente foi complementada pelo Orçamento de Estado e por medidas de contenção de contágio e o financiamento de instrumentos de diagnóstico e rastreio. Na Madeira e nos Açores, as medidas regionais aplicadas pelos respetivos governos também contribuíram para recuperação das condições sanitárias. Por exemplo, na Madeira, o Governo deu apoio à Santa Casa e a lares de idosos, assumindo a tutela da saúde e implementando as medidas necessárias, complementando as medidas financiadas pelo REACT.

Na recuperação de aprendizagens, observaram-se complementaridades com outras medidas dos programas operacionais, como o financiamento de testes nas escolas e o valor complementar do suplemento remuneratório, que complementa as medidas de combate à COVID-19. Isso foi possível graças à flexibilidade das elegibilidades do CRII. A medida do reforço

extraordinário do crédito horário não teve continuidade, enquanto as outras medidas foram financiadas pelo Orçamento do Estado (OE). As escolas continuam a ser compensadas pelo crédito horário, mas com uma redução de 0,5 horas. Além disso, o crédito horário chegou tarde, sendo solicitado em julho e recebido apenas em agosto, o que dificulta a sua incorporação nos horários escolares, resultando em perda de crédito.

Eficácia

No computo global, alguns projetos ultrapassaram as expectativas. As circunstâncias foram alteradas, não foi um processo estático. Situações imprevistas e de urgência, além de algumas condicionantes colocadas pelas elegibilidades do REACT, influenciaram o processo. As terceiras e quartas vagas criaram constrangimentos, e tudo teve impactos imprevistos que a programação inicial não conseguiu refletir, resultando no que foi possível.

O REACT foi fundamental para manter a saúde financeira das empresas e apoiar a retoma da atividade económica. No relatório de execução de 2022, verificou-se que 96% das empresas mantiveram a atividade e os postos de trabalho foram confirmados pela Segurança Social. No APOIAR RENDAS houve alguns problemas de interpretação no preenchimento dos formulários de candidatura. Inicialmente, apenas as rendas não habitacionais eram elegíveis, mas depois passaram a financiar também contratos de exploração. Muitos erros ocorreram no preenchimento, com candidatos a colocar ambos os tipos de contratos. Muitos desses não foram confirmados, resultando numa queda significativa e um montante aprovado menor. A própria procura dependia do registo, que estava nas mãos dos senhorios, resultando em menor procura. Um efeito não esperado foi a necessidade de ganhos de eficiência.

O processo de vacinação registou uma adesão elevada, sem prejuízo de uma certa fadiga pandémica (sobretudo nas segundas doses), sendo marcado pela celeridade do processo, fruto da flexibilidade dos apoios e da articulação das entidades gestoras, contribuindo para a proteção generalizada da população e, consequentemente, da redução de casos Covid-19 e de mortes associadas ao vírus. A vontade de mitigar os efeitos do vírus e, consequentemente voltar ao normal e de recuperar a vida social (vacinação condição essencial) também influenciaram positivamente a adesão da população

Nas áreas sociais, a condições de elegibilidade com menor burocracia facilitaram os processos de candidatura, no entanto, os apoios poderiam ter sido disponibilizados mais atempadamente. O impacto foi positivo na capacidade de esgotar as verbas. Na reconstrução e aquisição de equipamentos sociais, a capacidade de resposta foi afetada pelo aumento de custos e pela necessidade de várias fontes de financiamento, evidenciando algumas lacunas. A descontinuidade dos territórios nas ilhas não representou um entrave.

Nos Açores, no âmbito da saúde, a iniciativa foi valorizada. Houve dificuldades na contratação de recursos humanos devido a contingências e isolamentos, com uma taxa de mortalidade elevada. A insularidade agravou a eficácia de alguns procedimentos e o cumprimento normal. Três hospitais foram beneficiários (Terceira, São Miguel e Faial), mas não houve financiamento para Centros de Saúde. A testagem e vacinação chegaram a todos de forma igual, incluindo uma deslocação ao Corvo (400 habitantes) para testagem em massa, organizada pelo governo e não pelas verbas do REACT-EU. Algumas freguesias isoladas foram atendidas de forma maciça, quase como empreitada, com alguns trabalhos não financiados. Houve complementaridade com medidas do Orçamento de Estado e outros programas para que a distância entre ilhas não fosse um obstáculo. No caso do Corvo, houve apoio da Força Aérea e do Exército. Verbas regionais, nacionais e de diversas entidades foram mobilizadas em um esforço coletivo.

Na Região Autónoma da Madeira, embora houvesse preocupação com a implementação das 30 camas adicionais, conseguiram superar essa dificuldade. A Comissão Europeia visitou a unidade de cuidados intensivos e destacou como caso de sucesso, garantindo melhores condições aos profissionais de saúde, tendo acolhido utentes de outras regiões, contribuindo para o aumento da capacidade de resposta e para o acréscimo de qualidade da prestação de cuidados de saúde acessíveis. A dificuldade de adquirir EPI foi grande, mas a dotação já esperava esses aumentos e precaveram-se, acomodando a subida de preços na programação. Recursos humanos no mercado local conseguiram cobrir as necessidades de médicos. Em termos de testagem, utilizaram laboratórios externos. O serviço regional de saúde conseguiu cumprir os objetivos sem dificuldade, sem problemas entre ilhas, mostrando eficácia. A dificuldade em encontrar material no mercado fez os preços subirem muito. O recrutamento de pessoal médico supriu as necessidades no mercado local. O objetivo era responder à pandemia, mantendo a atividade e urgências. Sem esses recursos, os tempos de espera seriam maiores. Houve colaboração mútua, identificando necessidades e gerindo conforme o mercado ditava os preços, condicionados financeiramente.

No apoio à consolidação das aprendizagens a necessidade de responder à situação pandémica foi tão sentida que a RCM 53-D abrangeu todo o território, e a RCM 90 alargou as medidas para o período 2021-2023. A pandemia afetou todo o território, mas as escolas, conhecendo bem os seus alunos e corpo docente, puderam adaptar as medidas às suas realidades específicas, especialmente entre TEIP e não TEIP.

As medidas foram universais, mas cada escola teve a liberdade de articular conforme suas necessidades. A medida mais importante foi o reforço do pessoal docente, com apoio tutorial específico e apoio multidisciplinar à inclusão, incluindo:

- Reforço do crédito horário
- Apoio tutorial específico até ao 12º ano, focado em alunos que reprovaram
- Apoio à comunidade, entre outros

Houve também um reforço dos meios para o Plano de Sucesso Escolar, com planos de desenvolvimento social e comunitário implementados um ano antes do plano Escola 21-23. A abrangência do plano incluiu todas as escolas desde 2021.

Segundo a DGE, o diagnóstico das diferenças foi mais baseado em grupos-alvo de cada agrupamento do que por região. O princípio da subsidiariedade permitiu que cada escola desenhasse as suas respostas conforme suas dificuldades específicas. Portanto, as medidas foram adequadas, mas construídas pelas escolas, o que foi positivo. A grande descentralização no diagnóstico e elaboração dos planos tornou as medidas relevantes e adequadas às necessidades. Adicionalmente, não se

registaram problemas de abastecimento ou de recursos humanos suficientemente relevantes ao ponto de condicionar as operações e os instrumentos de testagem e diagnóstico foram sempre adquiridos a preços de mercado, por via das empresas subcontratadas para o efeito.

As medidas de apoio emprego implementadas foram relativamente bem-sucedidas, no Continente. Os beneficiários tinham grande experiência, sendo o trabalho deles focado em projetos. A articulação prévia com o Instituto de Emprego foi crucial. Quando executam, seguem mais ou menos o que foi acordado, facilitando a previsão e reduzindo a probabilidade de flutuações. Essa articulação prévia ajuda significativamente na execução dos projetos.

Na RAM, a manutenção de pessoas foi mais complexa devido ao contexto económico, tendo-se registado alguma confusão entre os conceitos de contratação e manutenção, o que exigiu atenção especial no processo de análise de candidaturas. A formação também enfrentou desafios, pois na altura, muitos não queriam participar devido ao medo da propagação do vírus e à dificuldade de realizar formações presenciais. No entanto, o contexto de incerteza e receio foi superado rapidamente, com a taxa de desemprego retornando aos níveis de 2004 (baixa). Esta incerteza estava relacionada com a incerteza inicial. Com o fim da COVID-19, houve uma quebra na procura, resultando em dotações relativamente baixas. A pouca flutuação e variabilidade na procura e execução dos projetos nestes domínios refletem essa realidade.

Durante o período de elevada incerteza, o impacto do encerramento e fecho das empresas foi significativo. No entanto, uma grande vantagem foi a autonomia para desenvolver políticas de emprego. A flexibilidade para definir medidas e reajustá-las conforme a situação económica e de saúde se alterava foi crucial. A proximidade com as câmaras de comércio e associações empresariais durante o processo permitiu a definição conjunta de medidas ajustadas às necessidades do mercado. De facto, a elevada procura por medidas de apoio à criação de emprego, sobretudo os estágios, registou um contributo importante para a mitigação do desemprego regional.

Além disso, houve a possibilidade de implementar medidas adaptadas às necessidades dos trabalhadores. Durante a pandemia de COVID-19, registou-se uma das taxas de desemprego mais baixas de sempre no último trimestre de 2020.

Nos Açores, os projetos atingiram os resultados esperados, demonstrando sucesso nas suas operações e utilidade para os estagiários/formandos. Os níveis de empregabilidade alcançados comprovam a eficácia das iniciativas. Não foram observados efeitos inesperados significativos durante e após a implementação das operações. As medidas de formação de ativos tiveram pouca execução, com taxas de execução abaixo do esperado. Vários fatores internos e externos influenciaram os resultados observados até à data. A parceria sólida entre os empresários e o governo regional, baseada na confiança mútua e no diálogo constante, foi crucial. A rápida transferência de montantes e pagamento às empresas também foi um fator determinante. Enquanto a nível nacional, em março de 2020, ainda se preparavam medidas, em abril de 2020, os Açores já estavam a efetuar pagamentos, demonstrando um compromisso e capacidade de resposta rápida que poucas entidades públicas conseguem. A grande articulação e o clima de confiança, juntamente com medidas complementares ao lay-off simplificado, auxiliaram significativamente. O programa “Contratar”, financiado pelos Açores 2030, também desempenhou um papel importante. Muitos estagiários e trabalhadores apoiados permaneceram nos seus postos de trabalho após a conclusão dos estágios e fim dos apoios. Medidas importantes no âmbito dos estágios e complementares permitiram que, exceção, os estágios fossem realizados em teletrabalho e, caso a empresa não estivesse a exercer atividade, financiavam formação. Isso foi crucial para que as empresas mantivessem os jovens ligados às entidades. .

Eficiência

No computo geral, a submissão das candidaturas decorreu de forma normal e até célere, dada a urgência da situação. Internamente, tudo funcionou bem, com uma rápida agilização das verbas. O objetivo das medidas era gerar impacto na economia, não nas finanças regionais, e nesse sentido, não sentiram constrangimentos financeiros, sendo a rapidez e pertinência das ações fundamentais para o sucesso das iniciativas.

Alterações aos procedimentos e sistemas de informação no sentido de tornar resposta ao APOIAR mais célere: ligação do SI ao Balcão dos Fundos para questões de articulação com o PRR, dívidas e dados históricos do beneficiário, por forma a que o candidato não tenha de preencher tudo novamente; passou-se a utilizar custos simplificados para deslocações, calculados informaticamente. Alguns procedimentos e protocolos, introduzindo mais automatismos. No programa Garantir Cultura, a validação da despesa passou a ser feita online no formulário. Ainda assim, poderia haver melhorias de eficiência, pois o sistema não estava bem direcionado para as necessidades do FSE. Em termos de FEDER, tudo correu bem. As aberturas de avisos seguiram parâmetros tradicionais, e os beneficiários já estavam capacitados e cientes.

Os instrumentos implementados poderiam ter sido mais eficientes área de criação de emprego, empreendedorismo ou formação, havendo potencial para tornar as duas últimas mais atrativas.

Na recuperação de aprendizagens, a operacionalização da testagem não enfrentou constrangimentos significativos, tendo cumprindo o Código dos Contratos Públicos (CCP) e encontrado formas de agilizar os processos, abrindo a participação a todos os operadores de acordo com a quota de mercado. Registaram desafios em encontrar psicólogos e terapeutas da fala em algumas zonas do país, especialmente no interior do Alentejo, Algarve e Beiras. A dificuldade em contratar terapeutas da fala e técnicos de informática nessas áreas levou, em alguns casos, à reformulação das medidas dentro do plano da escola para melhor atender às necessidades locais.

No âmbito dos apoios à resiliência do sistema de saúde, a testagem foi adaptada quase diariamente, conforme a disponibilidade de recursos e a situação pandémica, e funcionou muito bem. O processo foi extremamente eficiente, com laboratórios mostrando grande flexibilidade e uma excelente articulação entre vários agentes, incluindo farmácias e laboratórios. No mesmo sentido, a vacinação também ocorreu sem grandes entraves, sendo os preços negociados pela EU. Ainda no processo de vacinação, “destaca-se como positivo o acesso precoce à verba, através de antecipação de fundos, no

âmbito da Portaria n.º 48/2021, de 4 de março, que estabelece os procedimentos de antecipação de fundos europeus de inscrição orçamental e de assunção de encargos plurianuais, e respetivos mecanismos de controlo, enquadrados no Next Generation EU, concretamente, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e o REACT-EU.”

Na Região Autónoma dos Açores, os apoios à criação e manutenção de postos de trabalho revelaram-se eficientes, sendo o processo de submissão e análise de candidaturas célere e ágil, traduzindo-se na disponibilização das verbas em tempo útil. Tendo em conta os recursos disponíveis o processo revelou-se bastante eficiente e não sentiram constrangimentos financeiros relevantes. Na saúde, os recursos mobilizados, a colaboração entre entidades e a celeridade na resolução de problemas operacionais contribuíram positivamente para eficiência dos apoios, registando-se apenas dificuldades ao nível da subida dos preços.

Na Região Autónoma da Madeira, em termos de eficiência, os apoios FEDER estavam bem oleados, contudo, nos apoios FSE, o sistema não estava bem articulado, havendo margem para melhoria, por exemplo na área de emprego os apoios poderiam ter sido mais atrativos e flexíveis.

Impacto

Os incentivos à sobrevivência e estabilização das empresas foram cruciais para manter a atividade económica das empresas beneficiadas, contribuindo para a recuperação da economia. A ausência dos apoios implicaria o encerramento de diversas empresas e a perda de postos de trabalho, podendo produzir um efeito negativo na economia.

Os apoios do REACT-EU foram fundamentais para mitigar os impactos negativos da pandemia no setor da saúde. A vacinação permitiu quebrar as cadeias de transmissão. Nas RA, as testagens em massa permitiram identificar os casos positivos, contribuindo para a segurança da população dos arquipélagos, auxiliando na recuperação, garantindo que o número de turistas e permitindo a continuação das atividades económicas, mantendo “as portas abertas”. A economia beneficiou do aumento e promoção do turismo interno, enquanto a testagem massiva ajudou a controlar a propagação do vírus, protegendo a saúde pública. Adicionalmente, em complementaridade com as medidas de emprego e apoio às empresas, os apoios apresentaram um contributo relevante nas RA. Os apoios à saúde, na Madeira, também auxiliaram na capacitação do sistema de saúde, criando condições e reforçando as infraestruturas (p.e. cuidados intensivos), nomeadamente no que respeita à aquisição de equipamentos de qualidade e na captação de recursos humanos, garantido a sustentabilidade dos resultados.

Os apoios ao emprego, ainda que dimensão reduzida, foram bastante relevantes para os destinatários finais, gerando taxas de empregabilidade satisfatórias em todos os programas, combatendo a incerteza e diminuindo o risco na contratação num momento em que se “aguardava pelo próximo surto”. Nas RA, estes apoios também contribuíram para combater os problemas sentidos pelas pessoas mais desfavorecidas, fomentando a redução das desigualdades através da integração no mercado de trabalho. No Continente, a aposta da aplicação dos apoios apenas em estágios contribuiu para a integração de jovens no mercado de trabalho, sendo o seu sucesso aferido pelas taxas de empregabilidade registadas.

O impacto dos incentivos disponibilizados no âmbito dos apoios à recuperação de aprendizagens é difícil de aferir, contudo registam-se efeitos positivos entre os alunos abrangidos, na medida em que, na ausência do apoio, os níveis de aprendizagens seriam inferiores. Adicionalmente, também contribuíram para a evolução das escolas, com a contratação de profissionais especializados (não docentes) e com estratégias de inovadoras de ensino, de forma a combater as desigualdades na educação, promovendo uma sociedade mais justa e equitativa.

Valor Acrescentado Europeu

Os apoios do REACT-EU foram fundamentais para mitigar os impactos negativos da pandemia no setor da saúde. Estes apoios aceleraram a recuperação, garantindo que o número de passageiros não decaísse e permitindo que as atividades continuassem sem interrupções. Manter as portas abertas foi crucial para retomar a atividade.

Nas RA, as consequências económicas e sociais destas medidas foram significativas. A economia beneficiou do aumento e promoção do turismo interno, enquanto a testagem massiva ajudou a controlar a propagação do vírus, protegendo a saúde pública.

No âmbito do apoio às empresas, as medidas seriam implementadas independentemente do financiamento europeu, mas o REACT foi extremamente importante, no apoio a estas áreas e na aquisição de fundos alternativos. O programa APOIAR fez uma diferença significativa para auxiliar a manutenção de empresas, especialmente as de menor dimensão, que acarretaria custos de oportunidade significativos. O efeito de adicionalidade (processo de determinar a causalidade) foi enorme, pois algumas teriam fechado se não tivessem sido apoiadas.

Na área da saúde, a adicionalidade foi baixa, pois os projetos teriam sido financiados de qualquer forma. No entanto, pode haver adicionalidade devido ao aumento dos custos e despesas correntes, que poderiam comprometer investimentos futuros nos próximos anos. Ainda teriam que pagar essas despesas, como no caso do recente incêndio em Ponta Delgada, que teria uma menor capacidade de resposta. Haveria algum apoio, mas numa proporção bastante diferente ou de outra forma. A vacinação e os testes foram fundamentais, permitindo uma recuperação económica mais rápida. Se o orçamento regional tivesse de suportar esses custos, haveria um custo de oportunidade, resultando em endividamento e afetando outros serviços ou investimentos que o governo não poderia abrançar sem apoio. A abertura mais célere do turismo foi crucial para a recuperação económica, algo que não seria possível na mesma dimensão apenas com o orçamento regional.

No âmbito do emprego, manter os trabalhadores e os jovens no mercado de trabalho, evitando a sua saída da região, foi crucial. As medidas implementadas garantiram que os públicos mais desfavorecidos tivessem contacto com o mercado de trabalho e uma fonte de rendimento. Este pacote de medidas foi essencial para manter a população na Região Autónoma dos Açores e a trabalhar. Essas medidas foram uma ferramenta vital para a economia açoriana. As iniciativas voltadas para os jovens e a população desfavorecida teriam sido implementadas de qualquer forma, mas as restantes medidas poderiam

não ter avançado na mesma dimensão ou sequer ter sido implementadas, o que poderia ter resultado na perda de postos de trabalho e na saída de pessoas da região.

O turismo interno também foi significativamente auxiliado, especialmente com a implementação de tarifas fixas, que foram iniciativas importantes. A pertinência do REACT-EU para financiar estas medidas foi crucial, pois permitiu que elas acontecessem no momento certo, aliviando o orçamento regional de emprego e evitando comprometer outras áreas. A utilização do orçamento regional poderia ter comprometido medidas futuras, e muitas das iniciativas nem seriam enquadráveis no Programa Operacional (PO).

No âmbito da educação, se não houvesse continuidade nas medidas, tudo teria sido feito em uma escala muito menor, especialmente em áreas específicas como terapia da fala, psicologia e outras. O esforço do Orçamento Geral do Estado (OGE) foi significativo para manter essas iniciativas. Foram necessários 3 a 4 anos para que as necessidades fossem entendidas e atendidas como permanentes, destacando a importância de um esforço contínuo e sustentado para atender aos pedidos da comunidade escolar.

7.12 Síntese de Focus Group

Quadro A77. Entidades auscultadas em sede de focus group

Focus Group	Entidades	Data
FG#1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial	AG Açores 2030, AG Compete 2030, AG Madeira 2030, AEP, AHRESP, AIP-CCI, CCP, CIP, CTP, DREC Açores, IAPMEI, IDE IP RAM, Turismo de Portugal	03/02/2025
FG#2 - Saúde - Testagem, vacinação e resiliência do sistema de saúde	AG Açores 2030, AG Compete 2030, AG Madeira 2030, ARS Centro, ARS Algarve, DGS, DRS Açores, DRSS Açores, SESARAM, SPMS EPE	30/01/2025
FG#3 - Efeitos da testagem no setor do turismo	AG Açores 2030, AG Compete 2030, AG Madeira 2030, APAVT, DREC Açores, DRS Açores, DRT Açores, IA Saúde, IDE IP RAM, Visit Azores	29/01/2025
FG#4 - Reforço da Educação (testagem e consolidação das aprendizagens nas escolas)	AE Santa Maria Maior, ANDAEP, Associação Nacional de Professores Madeira, CONFAP, CNEDu, DGE, DGEEC, DGEstE, IAVE	31/01/2025
FG#5 Apoio à manutenção e criação de emprego	AG Açores 2030, AG Compete 2030, AG Madeira 2030, CCP, CIP, CGTP-IN, CTP, IEFPP, IEM, UGT	30/01/2025

420. Apesar dos esforços de dinamização dos FG, com envio dos convites a 16/01/2025 e insistências a 23/01/2025 para as entidades que não tinham confirmado a sua presença, algumas entidades previstas em sede de Relatório Inicial não participaram nas sessões de FG: i) no FG1, sindicatos; ii) no FG2, DGEstE, IGeF, Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas e algumas ARS (Norte, Lisboa e Alentejo); iii) no FG3, AHRESP e ALEP relacionadas com o setor do Turismo no Continente; iv) no FG4, DRES; iv) no FG5, do IP-RAM, Fundo Regional do Emprego, IQ ou da ANQEP.

FG#1 - Apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial

A celeridade na disponibilização e implementação dos apoios à tesouraria é destacada como positiva para a manutenção da atividade, postos de trabalho, capacidade produtiva, num contexto de elevada exigência em que necessidade de apoio aumentava diariamente. Não obstante a celeridade de implementação da medida e da gestão do processo de atribuição de subvenções, destaca-se a importância de outros apoios não afetos ao REACT-EU, tais como acesso a microcrédito, concedido pelo Banco de Portugal, que permitiu às empresas aguentar até à disponibilização do incentivo via REACT. Ainda que na generalidade tenha sido destacada a capacidade de resposta do REACT-EU neste âmbito, atrasos/demoras pontuais na conceção do apoio são destacados como negativos no contexto de crise pandémica e reduzida procura.

A possibilidade de complementaridade com outros apoios ou medidas, quer as abrangidas por fundos comunitários, tais como o PT 2020 ou mesmo do REACT-EU (por exemplo o ATIVAR), quer as não integradas no financiamento europeu (p.e. lay-off, linhas de crédito com garantia pública, moratórias) também contribuíram para o sucesso dos instrumentos no âmbito do apoio à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial.

Os critérios de elegibilidade, a flexibilidade no processo de candidatura e as taxas de cofinanciamento também se revelaram adequados, na medida em que permitiram selecionar as empresas que se encontravam em maiores dificuldades, independentemente da dimensão. Não obstante, é sugerida a possibilidade de terem sido antecipados os potenciais impactos em determinados setores e atividades económicas. Também é valorizada a inclusão, ainda que mais tardia, de apoios direcionados a empresários em nome individual, que não estava previsto inicialmente, na medida em que representam uma proporção considerável do tecido empresarial português.

A centralização da gestão dos apoios à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial no COMPETE e no IAPMEI, no Continente, registou grandes vantagens, na medida em que ambos os organismos estavam preparados e habituados a lidar com a gestão de fundos europeus. Também é valorizada a intervenção da Autoridade Tributária, com a aplicação de metodologias simples e de elevado valor acrescentado, sendo a coordenação entre entidades destacada, assim como a capacidade de implementação, podendo servir de referência para aplicações futuras.

Na ausência de apoios seria difícil as empresas abrangidas manterem atividade, ou recuperarem tão rapidamente os níveis de atividade económicas, acarretando uma perda da capacidade produtiva e do número de funcionários ao serviço.

Nas Regiões Autónomas, houve um claro esforço de proteger o setor do turismo, nomeadamente as agências de viagens, hotéis e restauração, porque sendo regiões ultraperiféricas, foram, inicialmente, fortemente afetadas pelas restrições à mobilidade, sendo a recuperação das empresas assinalável.

FG#2 - Saúde - Testagem, vacinação e resiliência do sistema de saúde

A complementaridade do REACT com outros apoios, quer de natureza comunitária, quer de natureza não comunitária, foi de elevada relevância. O REACT foi relevante para a aquisição de medicamentos antivirais, equipamentos médicos, vacinas, instrumentos de rastreio e o reforço das capacidades do sistema de saúde, contudo, também houve a necessidade de se recorrer a reforços financeiros por via do orçamento de estado.

Poderiam ter sido financiadas iniciativas relativas à contratação e mobilização de recursos humanos qualificados para a gestão do contexto de exceção. Adicionalmente, também deveria ter sido feita uma aposta na melhoria dos sistemas informáticos para resposta e execução do Programa. A articulação entre diferentes parceiros permitiu, de certa forma, atenuar estas lacunas, destacando-se a coordenação da DGS com a SPMS, o INFARMED e a AG do COMPETE, na medida em que a DGS não estava habituada a lidar com a gestão dos processos de compras (carácter legislativo e operacional). O sucesso dos apoios refletiu-se na vacinação integral da comunidade portuguesa, sendo que a inserção no contexto europeu permitiu o acesso aos instrumentos de prevenção a preços competitivos.

A adesão ao processo de vacinação foi também destacada como positivo, registando-se uma ligeira fadiga pandémica. A imunidade de grupo permitiu a quebra das cadeias de transmissão e, consequentemente, a redução do número de caso e de óbitos, sendo o acesso à testagem também importante para a obtenção destes resultados.

O acesso ao financiamento prévio à realização formal da candidatura também foi relevante para a implementação célere do processo de vacinação, caso contrário, num cenário de reduzida celeridade e flexibilidade no processo contratação bem como de pouca articulação entre os organismos intermédios acarretaria atrasos prejudiciais à implementação das medidas, que impactaria negativamente os resultados alcançados e o sucesso dos apoios.

Sem o apoio do REACT, sobretudo nas Regiões Autónomas, seria difícil combater as questões sanitárias relativas à crise pandémica, destacando, por isso, a sua relevância e contributo para os resultados obtidos. A adequação dos apoios às necessidades foi evidente, nomeadamente no que respeita ao processo de vacinação (no Continente), ao financiamento de equipamentos de proteção e instrumentos de rastreio nas Regiões Autónomas e o aumento do número de camas na Madeira. A ausência dos apoios acarretaria um peso elevado na despesa no orçamento de estado e nos orçamentos regionais, deixando a descoberto investimentos futuros na área da saúde.

Na Região Autónoma da Madeira, o REACT foi um instrumento “importantíssimo”, sobretudo quando em complementaridade com os “esforços” regionais (vacinação, aumento do número de camas para cuidados intensivos), tendo aumentado consideravelmente a resiliência dos serviços.

Na Região Autónoma dos Açores, a ausência do apoio do REACT implicaria consequências nefastas para a região, sendo que o governo regional não apresentou, inicialmente, soluções de financiamento de dimensão suficiente para mitigar o problema. A grande parte do apoio foi direcionada para os Recursos Humanos, tendo sido crucial para criar e formar equipas componentes e capazes de tornar o sistema de saúde mais resiliente.

FG#3 - Efeitos da testagem no setor do turismo

Nas RA, a testagem massiva da população registou uma adesão elevada, apresentado um contributo importante para a quebra das cadeias de transmissão, através da identificação de casos de riscos. Neste sentido, a testagem auxiliou na legitimação da estratégia de promoção das Regiões Autónomas como destinos turísticos seguros e de baixo risco de contágio. A par das campanhas e estratégias adotadas, nomeadamente a adoção das certificações Safe&Clean, os apoios à testagem, não sendo o fator principal, permitiram reforçar a ideia de segurança nestes destinos.

A caracterização das Regiões Autónomas como destinos outdoor, associados à natureza e à reduzida densidade populacional, conduziram a uma aposta na promoção dos arquipélagos como destinos seguros e de baixo contágio. Para além das iniciativas de marketing, sobretudo digital, e da garantia das condições sanitárias, a aposta em incentivos à retoma da procura turística, tais como a Tarifa Açores, também auxiliou na recuperação mais célere das Regiões. Adicionalmente, as características do parque hoteleiro, nomeadamente através da elevada representatividade de opções de Alojamento Local, também contribuíram para transmitir uma ideia de segurança.

Não obstante estas iniciativas, também é destacada a importância da complementaridade com outros instrumentos do REACT, nomeadamente dos apoios à sobrevivência e estabilização da atividade empresarial para recuperação do turismo

FG#4 - Reforço da Educação (testagem e consolidação das aprendizagens nas escolas)

A perceção das escolas é de que houve utilidade na aplicação de alguns programas, mas é difícil aferir a dimensão do impacto com base em perceções, destacando-se a implementação de medidas como o Plano de Desenvolvimento Pessoal, Social e Comunitário, Escola a Ler e o reforço do crédito horário. No entanto, a visão global é de que o cenário seria agravado na ausência de apoios, com um acentuar das desigualdades, dado que os alunos que ficaram com as aprendizagens comprometidas ainda não conseguiram recuperar devidamente. Focando nos público-alvo (ação social escolar, apoio dirigido, apoio tutorial), os resultados melhoraram a nível nacional, no entanto, comparando com os resultados a nível internacional pioraram, sendo apenas possível aferir o verdadeiro impacto daqui a 2/3 anos, quando os alunos do básico frequentarem o ensino secundário. Alguns dos estudos realizados apontam para que o grupo de alunos que manteve o contacto diário com a escola (em virtude da aplicação do ensino à distância) apresentou um melhor desempenho do que o grupo que não teve contacto com os professores.

Destaca-se também as iniciativas autónomas realizadas no seio de cada comunidade escolar, por exemplo os esforços das juntas de freguesia ou das associações de pais na cedência de material informático e de material escolar a famílias carenciadas de meios para a realização do ensino à distância. Constrangimentos associadas à ausência de competências

digitais por parte de pais e filhos, com o domínio da língua portuguesa também ou com a falta de um espaço para trabalhar/ estudar foram difíceis de gerir neste contexto.

A contratação de profissionais não docentes, tais como psicólogos ou terapeutas também foi enaltecida, por enriquecer o trabalho realizado nas escolas, sendo destacada a importância da permanência destes profissionais.

Os instrumentos foram adequados no que respeita ao timing e à resposta a uma necessidade urgente, sendo a implementação célere, contribuindo para a abertura das escolas. A articulação entre atores, nomeadamente escolas, DGE, o ministério da saúde, a comunidade escolar e laboratórios, funcionou eficazmente, registando contributos positivos, na medida em que a realização de testes permitiu evitar o condicionamento do funcionamento das atividades letivas.

FG#5 - Apoio à manutenção e criação de emprego

O resultado dos apoios foi globalmente positivo, com feedback positivo relativamente ao impacto no emprego, apesar da necessidade de maior dotação e de mais informação para avaliação dos seus efeitos. Também foram destacadas dificuldades ao nível implementação, sendo sugerido uma maior celeridade, na medida em que o contexto de intervenção requeria uma maior velocidade na introdução dos instrumentos de apoio, dado que algumas empresas já se encontravam em grandes dificuldades

As medidas de apoios a programas de estágio apresentaram resultados satisfatórios, potenciando a criação de postos de trabalho. Registou-se um número de estagiários significativo e superior a iniciativas idênticas realizadas anteriormente, dando possibilidade aos jovens de ter contacto com atividades profissionais e, posteriormente, serem contratados e integrados no mercado de trabalho. A elevada adesão a este tipo medidas pode ser explicada pelo facto de representarem um “ajuda” imediata e significativa, permitindo resolver situações de desemprego e a auxiliar as empresas a desenvolverem a sua atividade. Apesar de o ATIVAR ter sido desenhado para dar resposta à crise pandémica, adotaram-se modelos semelhantes a programas anteriores, contribuindo para a eficiência (redução de encargos burocráticos e administrativos e ganhos ao nível de recursos) e eficácia dos resultados, que teriam sido difíceis de obter na ausência de apoio.

As medidas da formação registaram menor adesão, e, consequentemente, um menor impacto, sobretudo na Região Autónoma da Madeira: as entidades que se quiseram candidatar apresentaram dificuldades na mobilização dos formandos para os centros de formação em contexto de pandemia, os empregadores também não exibiram muito interesse na realização deste tipo de iniciativas, estando focados noutro tipo de preocupações e foram identificadas dificuldades relativas às exigências burocráticas. Adicionalmente, no contexto de crise pandémica, os desempregados registavam maior apetência por medidas que envolvessem uma fonte de rendimento imediata.

No cômputo geral as medidas foram bastante relevantes para o setor do turismo, sendo imprescindíveis para a manutenção da atividade económica, no entanto, destaca-se pela negativa os entraves associados às condições de elegibilidade e às burocracias subjacentes ao processo de candidatura. Neste âmbito, apesar de serem atrativos, os estágios tiveram reduzida relevância no setor do turismo, na medida em que uma parte significativa das empresas se encontrava encerrada.

(apesar dos esforços de dinamização, os representantes das entidades da AG Açores não intervieram nesta sessão)

EY | Building a better working world

EY exists to build a better working world, helping to create long-term value for clients, people and society and build trust in the capital markets.

Enabled by data and technology, diverse EY teams in over 150 countries provide trust through assurance and help clients grow, transform and operate.

Working across assurance, consulting, law, strategy, tax and transactions, EY teams ask better questions to find new answers for the complex issues facing our world today.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via ey.com/privacy. EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit ey.com.

About EY-Parthenon

EY-Parthenon teams work with clients to navigate complexity by helping them to reimagine their ecosystems, reshape their portfolios and reinvent themselves for a better future. With global connectivity and scale, EY-Parthenon teams focus on Strategy Realized – helping CEOs design and deliver strategies to better manage challenges while maximizing opportunities as they look to transform their businesses. From idea to implementation, EY-Parthenon teams help organizations to build a better working world by fostering long-term value. EY-Parthenon is a brand under which a number of EY member firms across the globe provide strategy consulting services. For more information, please visit ey.com/parthenon.

© 2024 Ernst & Young, S.A.

All Rights Reserved.

parthenon.ey.com
ey.com/pt