

Pronúncia

PRONÚNCIA ACERCA DO PLANO REGIONAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL E CIDADANIA (PRISC 2025- 2028)

Aprovado, por unanimidade, em Reunião Plenária de
27 de março de 2026

CESA 
Conselho Económico
e Social dos **AÇORES**

Índice

1. Enquadramento.....	2
2. O fenómeno da pobreza e exclusão social	3
3. O Plano Regional para a Inclusão Social e Cidadania (PRISC)	5
4. PRISC vs. ERCPEs.....	5
5. Alguns dados estatísticos.....	6
6. Considerações gerais.....	7
i O problema dos rendimentos	10
ii O problema da Educação/Formação	11
iii O problema do trabalho.....	14
iv O problema da Habitação.....	15
v O problema da Saúde.....	16
7. Recomendações	19
1 Planeamento estratégico e capacidade institucional	19
2 Avaliação de impacto orçamental e sustentabilidade financeira	19
3 Medidas de Combate ao Abandono Escolar	19
3.1 Sistema de Sinalização e Monitorização.....	20
3.2 Literacia Educacional.....	23
3.3 Inteligência Emocional.....	23
4 Princípios estruturantes no reforço do ensino especializado	24
5 Integração de trabalhadores sem qualificação formal e articulação com dispositivos de certificação	25
8. Conclusões	26
9. Referências Bibliográficas	27
10. Anexos	29
1. Plano Regional para a Inclusão de Pessoas em Situação de Sem Abrigo (PRISC 2026-2030)	29

1. Enquadramento

O Governo Regional dos Açores (GRA), através da Secretaria Regional da Saúde e da Segurança Social (SRSSS), apresentou a proposta de um Plano Regional para a Inclusão Social e Cidadania (PRISC), a desenvolver num horizonte temporal de três anos (2025-2028).

Entre as suas competências, fixadas no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A, de 5 de julho¹, diploma que criou o CESA, encontra-se prevista, logo na alínea a), a competência para “pronunciar-se sobre anteprojetos e projetos de planos de desenvolvimento económico, social e ambiental, designadamente o plano regional e o orçamento, bem como sobre os relatórios da respetiva execução”.

Neste contexto, importa assinalar que no caso em apreço do PRISC, o CESA foi ouvido em sede de anteprojeto, uma vez que a 23 de fevereiro de 2026 foi enviado pelo GRA um ofício a solicitar pronúncia do CESA acerca do “documento de trabalho – plano de ação”, da autoria da “estrutura de missão – PRISC implementa”.

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 131.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto², “o Conselho Económico e Social dos Açores participa na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social, exerce funções de concertação social e pode pronunciar-se, a pedido dos órgãos de governo próprio ou por sua iniciativa, sobre as matérias da sua competência”.

Tendo sido solicitado pelo GRA, e cumprindo-se desta feita os pressupostos legais nesta matéria, com vista à apresentação da posição do CESA foram chamados a pronunciar-se todos os elementos que compõem a Comissão Especializada Permanente dos Setores Sociais (CEPSS).

¹ Decreto Legislativo Regional n.º 8/2018/A de 5 de julho. *Diário da República* n.º 128 – 1ª Série. Presidência da Assembleia Legislativa. Horta.

² Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/87; pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 183/89; pela Lei n.º 61/98; pelo Acórdão n.º 630/99; pela Lei n.º 2/2009; e pelo Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/2009.

2. O fenómeno da pobreza e exclusão social

A pobreza e exclusão social são dois conceitos cuja relação de causalidade está bem documentada na literatura (e.g., Cuesta, López-Noval, & Niño-Zarazúa, 2024; Roblek & Kejžar, 2025).

A pobreza pode ser entendida como a ausência de recursos essenciais à satisfação de algumas das necessidades básicas (e.g., alimentação adequada, cuidados de saúde e habitação condigna) (Cuesta et al., 2024).

Por sua vez, a exclusão social relaciona-se aos mecanismos e barreiras estruturais que limitam ou impedem a participação plena dos indivíduos nos domínios económico, social, político e cultural da sociedade. Estes obstáculos podem decorrer de uma multiplicidade de fatores interrelacionados, designadamente rendimentos insuficientes, baixos níveis de escolaridade e condições de saúde precárias, frequentemente associados a impactos psicossociais negativos, como a diminuição da auto-estima e o isolamento social (Cuesta et al., 2024). Com efeito, a relação entre a pobreza e o isolamento social manifesta-se de inúmeras formas, como o acesso limitado à educação, lazer e cultura, no acesso mais precário a serviços sociais, de saúde ou internet, em problemas de saúde mental (que podem ser a causa e/ou consequência da pobreza), e que fazem com que o indivíduo (e a sua família) estejam numa situação de grande vulnerabilidade, que é muito difícil de contrariar (Roblek & Kejžar, 2025).

O tema da pobreza tem sido discutido ao longo de décadas, e exposto a diferentes iniciativas (e.g., reformas económicas e sociais) que visam mitigar desigualdades estruturais. Porém, nas agendas políticas atuais, o combate à pobreza tende a assumir um carácter descontínuo, frequentemente condicionado por ciclos eleitorais e diferentes prioridades governativas (Purdy, 2023).

Na literatura argumenta-se que a exclusão social pode desempenhar um papel decisivo na reprodução intergeracional da pobreza, uma vez que os grupos socialmente marginalizados normalmente enfrentam problemas sistémicos e persistentes, que limitam a sua mobilidade social e económica. Além disto, algumas representações sociais da pobreza contribuem para a sua estigmatização e, em alguns contextos, para a sua criminalização, acentuando a implementação de políticas públicas que podem aprofundar a marginalização das populações mais vulneráveis (Purdy, 2023).

A evidência científica disponível aponta para a elevada complexidade na resolução da problemática da pobreza e da exclusão social, revelando resultados heterogéneos em função das estratégias e instrumentos de política pública adotados.

A literatura demonstra que a maioria dos programas implementados têm alcançado sucessos limitados, frequentemente circunscritos a efeitos de curto prazo e sem promover alterações estruturais sustentáveis. Persistem, ademais, *trade-offs* significativos entre mecanismos de proteção social e incentivos à participação no mercado de trabalho.

A análise comparativa das políticas adotadas em diferentes contextos nacionais e regionais evidencia a necessidade de coordenação intersectorial como condição essencial para a eficácia das intervenções no combate à pobreza e à exclusão social.

Dados empíricos indicam impactos modestos ao nível do emprego e do rendimento quando as políticas laborais são implementadas de forma isolada, sugerindo que tais intervenções raramente são suficientes para enfrentar problemas de exclusão social de natureza estrutural e de longo prazo (Brugué, Gomà, & Subirats, 2018).

Paralelamente, revisões sistemáticas das políticas de combate à pobreza salientam que programas adequadamente desenhados e bem direcionados podem reduzir significativamente os níveis de privação. Contudo, a sua eficácia depende da amplitude, cobertura e articulação com outros domínios estruturantes, designadamente a educação e a saúde (Russell, 2016). Neste sentido, a literatura reforça a importância de abordagens integradas e multidimensionais.

Adicionalmente, estudos sobre a concentração territorial da pobreza sublinham que a segregação socioespacial exige respostas políticas articuladas nos domínios do emprego, da habitação e do combate à discriminação (Atkinson & Marlier, 2011). A ausência de integração entre estas dimensões tende a limitar o alcance das intervenções e a perpetuar desigualdades estruturais.

Por fim, alguns indicadores assinalam a fragilidade de políticas centradas exclusivamente na pobreza monetária, quando desprovidas de estratégias orientadas para a inclusão social ampla. A focalização restrita ao rendimento pode comprometer a implementação de políticas compreensivas de inserção social, ao negligenciar dimensões relacionais, institucionais e territoriais da exclusão (Giertz, 2008).

Face ao exposto, a análise integrada das dinâmicas entre pobreza e exclusão social revela-se fundamental para a formulação de políticas públicas sustentadas, orientadas para a promoção da inclusão social e para a redução das desigualdades estruturais (Purdy, 2023). Uma abordagem sistémica, intersectorial e baseada em evidência empírica constitui, assim, condição indispensável para a construção de respostas eficazes e duradouras.

3. O Plano Regional para a Inclusão Social e Cidadania (PRISC)

O Plano Regional para a Inclusão Social e Cidadania (PRISC)³ é um documento que decorre de um processo de avaliação, iniciado em 2022, da Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018–2028 (ERCPES), encomendado pelo GRA ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra⁴, refletindo a necessidade de atualização e reforço das respostas públicas face às dinâmicas sociais identificadas.

Os pressupostos do PRISC 2025-2028 assentam num modelo de governação que privilegia os princípios da transparência e responsabilização do Estado, através de uma lógica de coordenação horizontal das políticas públicas e de articulação intersectorial.

Neste enquadramento, o PRISC 2025-2028 destina-se a responder, de forma estruturada e integrada, aos desafios específicos da pobreza e da exclusão social na Região Autónoma dos Açores (RAA).

4. PRISC vs. ERCPES

Importa, antes de mais, estabelecer paralelismo entre o PRISC e a ERCPES, relativamente a alguns conceitos-chave. Desde logo, convém frisar que o PRISC não é um plano novo, mas sim uma evolução aplicada e operacionalizada a partir da avaliação crítica da estratégia anterior.

Na realidade, a ERCPES representa o principal instrumento estratégico da RAA para orientar, a longo prazo, as políticas públicas de combate à pobreza e exclusão social.

A natureza do documento era fundamentalmente estratégica e estruturante, pois definia princípios e eixos de atuação para uma década (i.e., 2018-2028), focando a coesão social, a redução das desigualdades e o reforço das redes de apoio social.

Porém, a revisão intermédia da estratégia (efetuada em 2022) ditou a necessidade de robustecer a eficácia das medidas, aprimorar a articulação intersectorial e acrescentar metas mais concretas e mensuráveis.

É neste âmbito que surge o PRISC, sendo uma das principais diferenças face à versão anterior, o seu grau de operacionalização, pois trata-se de uma ação a médio prazo (i.e., 2025-2028), com metas quantificadas, calendarização definida e sistema de monitorização mais rigoroso.

³ Resolução do Conselho do Governo n.º 99/2025, de 7 de julho de 2025. *Diário da República* n.º 87 – 1.ª Série. Conselho de Governo. Vila do Porto.

⁴CES (2023). Reavaliação da Estratégia Regional de Combate à Pobreza e Exclusão Social 2018-2028. <https://www.ces.uc.pt/pt/investigacao/projetos-de-investigacao/projetos-financiados/ercpes-2018-2028>

Por outro lado, o PRISC sustenta a sua intervenção em cinco dimensões concretas (i.e., rendimento, educação e formação, trabalho, habitação e saúde), áreas para as quais define objetivos mensuráveis, indicadores de acompanhamento e medidas específicas de execução, ao passo que a ERCPEs estava organizada em prioridades mais amplas (i.e., combate à pobreza; promoção do sucesso educativo; reforço do emprego e melhoria das condições habitacionais).

Uma outra evolução está relacionada ao enfoque concetual, na medida em a ERCPEs incidia essencialmente no combate à pobreza e exclusão social, de uma forma mais isolada. Com efeito, o PRISC pretende incrementar a lógica da inclusão ativa e cidadania, cumprindo o propósito da mitigação da pobreza monetária, mas também valorizando a participação plena das pessoas na vida social, económica e comunitária. Acresce a introdução da componente preventiva, estabelecendo medidas que visam precaver o surgimento de novos grupos em situação de vulnerabilidade.

Em suma, assinala-se que o PRISC não substitui a estratégia anterior, mas sim representa a sua reavaliação e operacionalização final, dando corpo ao compromisso regional de reduzir a pobreza de forma sustentada e promover a inclusão social.

5. Alguns dados estatísticos

De acordo com os dados mais recentes divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), no âmbito do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR / EU-SILC), a taxa de risco de pobreza ou exclusão social na Região Autónoma dos Açores (RAA) situou-se em 21,6% em 2025, mantendo-se como a mais elevada entre as regiões do País.

Tabela 1: Taxa de risco de pobreza ou exclusão social

Local de residência (NUTS - 2013)	Proporção da população residente em risco de pobreza ou exclusão social (Europa 2030) (%) por Local de residência (NUTS - 2013); Anual							
	Período de referência dos dados							
	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018
	%	%	%	%	%	%	%	%
Portugal	18,6	19,7	20,1	20,1	22,4	20,0	21,1	21,6
Norte	18,7	21,0	22,0	23,9	25,8	21,8	22,3	23,0
Centro	20,1	19,1	17,9	18,7	22,6	20,3	20,5	22,8
Área Metropolitana de Lisboa	16,8	18,0	18,3	14,5	17,2 *	14,7	17,5	16,5
Alentejo	19,5	18,3	16,4	18,1	20,3	19,5	21,6	21,1
Algarve	17,1	18,7	22,6	25,7	25,4	23,5	22,7	23,2
Região Autónoma dos Açores	21,6	28,4	31,4	30,3	27,5 *	33,3	36,7	36,5
Região Autónoma da Madeira	20,5	22,9	28,1	30,2	29,2 *	32,8	32,0	31,9

Proporção da população residente em risco de pobreza ou exclusão social (Europa 2030) (%) por Local de residência (NUTS - 2013); Anual - INE, Inquérito às condições de vida e rendimento

Última atualização destes dados: 04 de fevereiro de 2026

Fonte: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011685&contexto=bd&selTab=tab2

Após a consideração das transferências sociais, este indicador reduz-se para 17,3% na RAA, evidenciando o impacto mitigador das prestações sociais na atenuação do risco de

pobreza e exclusão social. Não obstante esta redução expressiva, a Região continua a apresentar a incidência mais elevada a nível nacional, mesmo em termos líquidos de apoios sociais.

Tabela 2: Taxa de risco de pobreza ou exclusão social (após transferências sociais)

Local de residência (NUTS - 2013)	Taxa de risco de pobreza (Após transferências sociais - %) por Local de residência (NUTS - 2013); Anual (1)							
	Período de referência dos dados							
	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
	%	%	%	%	%	%	%	%
Portugal	15,4	16,6	17,0	16,4	18,4	16,2	17,2	17,3
Norte	15,6	18,0	18,8	20,0	21,1	18,1	18,3	18,6
Centro	17,2	16,1	15,6	15,6	19,9	16,6	17,3	18,6
Área Metropolitana de Lisboa	13,2	14,5	14,7	10,4	12,8	11,1	13,3	12,3
Alentejo	17,0	15,6	14,1	14,9	17,1	16,9	17,9	16,9
Algarve	15,1	16,4	19,7	22,1	21,6	17,7	18,7	18,6
Região Autónoma dos Açores	17,3	24,2	26,1	25,1	21,9	28,5	31,8	31,6
Região Autónoma da Madeira	16,6	19,1	24,8	25,9	24,2	26,3	27,8	27,5

Taxa de risco de pobreza (Após transferências sociais - %) por Local de residência (NUTS - 2013); Anual - INE, Inquérito às condições de vida e rendimento

Nota(s):
 (1) População residente em risco de pobreza ou exclusão social: Indivíduos em risco de pobreza e/ou em situação de privação material severa e/ou a viver em agregados com intensidade laboral per capita muito reduzida.

Última atualização destes dados: 04 de fevereiro de 2026

Fonte: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011685&contexto=bd&selTab=tab2

Em termos evolutivos, observa-se, no período compreendido entre 2017 e 2025, uma diminuição acumulada da taxa de risco de pobreza ou exclusão social na ordem dos 14 a 15 pontos percentuais, quer antes quer após transferências sociais. Esta trajetória descendente traduz uma melhoria estatisticamente relevante ao longo dos últimos sete anos, embora os valores regionais permaneçam superiores à média nacional.

Considerando o período temporal de implementação da ERCPEs, os dados disponíveis poderão indiciar efeitos potencialmente positivos da estratégia na redução do risco de pobreza e exclusão social. Todavia, qualquer inferência causal deverá ser formulada com prudência metodológica, carecendo de avaliação longitudinal e de análise contrafactual robusta, cuja consolidação apenas será plenamente possível no termo do ciclo de implementação do PRISC, previsto para 2028. Neste particular, recordar que o principal objetivo será reduzir a Taxa de Risco da Pobreza (TRF) em 40% face ao valor de referência (baseline), isto é 24,2%. Segundo os cálculos efetuados, a TRP nos Açores em 2028 deverá ser igual ou inferior a 14,5%.

6. Considerações gerais

Do ponto de vista concetual, o CESA reconhece o esforço subjacente ao PRISC na consagração de um modelo de governação que procura acomodar a complexidade multidimensional do fenómeno da pobreza, evidenciando alinhamento com orientações estratégicas nacionais e internacionais neste domínio. Tal enquadramento reforça, aliás,

a pertinência das recomendações previamente formuladas por este Conselho, designadamente: “(i) a adoção de uma abordagem de governação multinível, assente em práticas de políticas públicas integradas, envolvendo os diferentes departamentos do Governo Regional dos Açores, os conselhos de ilha e o poder local, em articulação com as demais entidades públicas relevantes; (ii) a necessidade de mecanismos robustos de acompanhamento, monitorização e avaliação dos planos e medidas implementados, incluindo a realização de avaliações de impacto das políticas de emprego e formação; e (iii) a importância de assegurar a comunicação e divulgação institucional, regular e transparente, dos resultados alcançados, promovendo a prestação de contas perante a sociedade civil” (CESA, pp. 80).

Não obstante este enquadramento concetual, o processo de elaboração do PRISC revela fragilidades estruturais e incoerências internas que comprometem a consistência técnico-metodológica do documento e podem limitar a eficácia do compromisso estratégico assumido.

Em primeiro lugar, apesar do reconhecimento da necessidade da definição de uma meta tangível da redução da pobreza monetária em 40%, diminuindo 10% por ano, o documento deverá valorizar a componente estrutural e multidimensional do fenómeno, amplamente reconhecida na literatura científica e nos referenciais internacionais sobre inclusão social e cidadania.

Com efeito, a pobreza e o risco de exclusão social configuram realidades complexas, que extravasam a insuficiência de rendimento e incorporam dimensões como o acesso a direitos sociais, participação cívica, qualificações, condições de habitação, saúde, redes de suporte e integração comunitária. Ao centrar a elegibilidade quase exclusivamente na condição económica, o PRISC arrisca subverter o próprio conceito de inclusão social, circunscrevendo-o a uma lógica assistencial e não a uma perspetiva integrada de capacitação e promoção de cidadania plena.

A caracterização da população residente e a análise da distribuição dos respetivos grupos não são efetuadas com desagregação territorial por ilha, o que implica a não consideração das assimetrias intra-regionais existentes. Tal opção metodológica compromete a adequada identificação das especificidades demográficas e socioeconómicas de cada unidade territorial, desvalorizando disparidades estruturais que, pela sua natureza e expressão, reclamam abordagens diferenciadas ao nível do planeamento e da definição de medidas de intervenção.

Acresce que não se evidencia, de forma suficientemente clara, uma arquitetura efetivamente intersectorial das medidas propostas. A leitura do documento sugere uma agregação de iniciativas pré-existentes, operacionalizadas por diferentes departamentos

governamentais, sem que se identifique um modelo coerente de articulação estratégica, metas partilhadas, indicadores transversais ou mecanismos formais de coordenação interdepartamental. Esta fragmentação pode comprometer a eficácia sistémica da intervenção, limitando o seu potencial transformador e afastando-a de uma abordagem holística, conforme preconizado nas boas práticas de políticas públicas integradas.

Por outro lado, a configuração do universo de beneficiários e a criação de uma categoria específica associada ao PRISC poderão, inadvertidamente, contribuir para processos de rotulagem social e estigmatização. Este risco é particularmente sensível considerando que parte dos potenciais beneficiários integra já o mercado de trabalho ou o sistema educativo. A institucionalização de uma nova categoria administrativa de vulnerabilidade, sem adequada estratégia de comunicação e enquadramento conceptual, pode reforçar representações sociais negativas e produzir efeitos adversos ao nível da autoestima, da integração social e da coesão comunitária, replicando ou até intensificando dinâmicas já observadas relativamente a beneficiários de prestações como o Rendimento Social de Inserção (RSI).

No que respeita à exequibilidade do plano, e considerando que a implementação das medidas previstas no PRISC é atribuída aos diferentes departamentos, verifica-se a inexistência de informação explícita — quer no Orçamento da Região Autónoma dos Açores (ORAA), quer no presente documento — relativa à afetação de recursos financeiros e humanos indispensáveis à sua operacionalização. Não se encontram igualmente evidências de que tenha sido realizada uma avaliação prévia da capacidade instalada das entidades envolvidas, designadamente no que concerne à disponibilidade orçamental, à dotação de pessoal técnico e à adequação das competências necessárias à execução das ações propostas.

O Plano carece de informação sobre os CRI (Centros de Recursos para a Inclusão), nomeadamente quem coordenará esta nova resposta na Região, de que forma será financiada.

Acresce que o horizonte temporal definido para a execução (2025–2028) se mantém inalterado, não obstante o documento ainda não se encontrar na sua versão final, encontrando-se pendente de submissão e apreciação em Conselho de Governo. Tal circunstância consubstancia um desfasamento temporal relevante entre a fase de planeamento e a fase de implementação, o qual poderá comprometer a concretização integral das medidas e metas estabelecidas para o período de vigência do PRISC, afetando a sua eficácia, eficiência e sustentabilidade.

A Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP-IN/Açores) entende, assim, “(...) que seria aconselhável proceder à adequação temporal de todo o Plano, uma vez que o início da sua aplicação está inevitavelmente adiado para o ano de 2026”.

A União Geral dos Trabalhadores dos Açores (UGT/Açores) “considera que o PRISC 2025-2028, na sua atual formulação, apresenta um carácter excessivamente programático e pouco vinculativo, carecendo de revisão e aprofundamento nos seus aspetos operacionais, financeiros e de governação, sob pena de se traduzir num instrumento de reduzido impacto efetivo na melhoria das condições de vida da população açoriana.”

Face ao exposto, entende-se que as fragilidades identificadas justificam uma análise crítica detalhada das medidas concretas previstas no PRISC, com vista a aferir a sua coerência interna, consistência concetual, adequação metodológica e potencial impacto efetivo na redução sustentada da pobreza e na promoção da inclusão social na Região Autónoma dos Açores.

Feitas as considerações, em seguida procuraremos esmiuçar (com alguns exemplos) as medidas do PRISC que consubstanciam as ideias acima expostas:

i O problema dos rendimentos

Importa, em primeiro lugar, clarificar o enquadramento concetual e normativo subjacente à definição dos “idosos beneficiários do PRISC” (medida A2), designadamente no que respeita ao critério de elegibilidade associado a “rendimento líquido por adulto inferior a 900 euros, indexado ao rendimento mediano regional e à composição do agregado”. Torna-se necessário explicitar a metodologia de cálculo do rendimento de referência, os mecanismos de indexação ao rendimento mediano regional e a fórmula de equivalência utilizada para ponderar a composição do agregado, de modo a assegurar transparência, coerência distributiva e adequada focalização da medida.

No que concerne à possibilidade de acumulação de rendimentos do trabalho (rendimento coletável) com apoios sociais (medida A3), importa analisar a sua compatibilidade com a medida A5 — que prevê o estabelecimento de um acordo plurianual, em sede de concertação social, orientado para o crescimento sustentado dos salários e para a melhoria da qualidade do trabalho. A articulação entre estas medidas suscita questões quanto aos seus efeitos sistémicos no mercado de trabalho, nomeadamente o risco de eventual subsidiação indireta de estruturas salariais de baixo nível remuneratório, caso

os apoios sociais funcionem como mecanismo compensatório permanente de insuficiências salariais.

A UGT/Açores “defende que os apoios previstos no PRISC (como complementos sociais) são importantes, mas insuficientes se não houver uma estratégia de valorização dos rendimentos do trabalho, já que estes são o principal fator de inclusão social sustentável. Em síntese, para nós, o combate à pobreza no PRISC passa decisivamente por “ganhar melhor” e “trabalhar com mais qualidade”, não apenas por transferências sociais, integrando o rendimento do trabalho como pilar central da inclusão.”

A CGTP-IN/Açores “discorda liminarmente da atribuição de apoios sociais que funcionem como complemento ao salário e que contribuam na prática para incentivar a perpetuação de baixos níveis salariais.”

Neste contexto, importa recordar que o Acordo de Parceria Estratégica 2023–2028⁵ não é objeto de revisão desde outubro de 2024, encontrando-se sujeito a monitorização e avaliação semestral no âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social. Assim, recomenda-se que qualquer medida com potencial impacto na estrutura de rendimentos e nos incentivos laborais seja analisada à luz dos compromissos assumidos nesse quadro, assegurando coerência estratégica e alinhamento com os objetivos de valorização salarial.

ii O problema da Educação/Formação

No que concerne à medida B1 — “Promoção de oportunidades educacionais e do sucesso educativo de todas as crianças e jovens na escola pública, com prioridade para as crianças e jovens a quem se destina o PRISC” — desencadeia particular preocupação a proposta de criação das categorias de “alunos PRISC” e “jovens estudantes PRISC”. Tal opção concetual e operacional levanta reservas quanto à sua conformidade com os princípios orientadores da “Estratégia Educação 2030”⁶, bem como com o quadro normativo estabelecido pelo Decreto Legislativo Regional n.º 5/2023/A, de 17 de fevereiro⁷, que consagra a implementação de um novo paradigma de educação inclusiva na Região Autónoma dos Açores.

⁵ Conselho Económico e Social (2024). *Acordo de Parceria Estratégica 2023/2028: rendimento, sustentabilidade e crescimento (proposta revista)*. <https://cesaçores.pt/outros-documentos/>

⁶ Secretaria Regional da Educação, Cultura e Desporto – SRECD (2024). *Estratégia Educação Açores 2030*. <https://portal.azores.gov.pt/web/srecd/-/estrategia-da-educacao-azores-2030>

⁷ Decreto Legislativo Regional n.º 5/2023/A, de 17 de fevereiro. *Diário da República n.º 35 – 1.ª Série*. Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. Horta.

Com efeito, o referido diploma procede ao abandono do modelo de categorização dos alunos — incluindo a terminologia “Necessidades Educativas Especiais” — substituindo-o por um *continuum* de respostas educativas dirigidas a todos os alunos, assente na identificação das suas necessidades e potencialidades individuais. Este paradigma privilegia respostas diferenciadas em função das idiossincrasias de cada estudante, e não em função da sua integração em categorias estanques, precisamente para prevenir fenómenos de rotulação, estigmatização e segmentação institucional. Neste enquadramento, a introdução de uma designação formal associada à condição socioeconómica poderá configurar um retrocesso concetual face ao modelo inclusivo vigente, com potenciais efeitos adversos ao nível da integração escolar e da coesão educativa.

Em linha com esta preocupação, a medida B2 — “Implementação de um dispositivo de captação/recrutamento pela UAc de jovens oriundos/as de agregados destinatários do PRISC (política de quotas, com sistema de bolsas e propinas)” — levanta igualmente reservas de natureza técnica e ética. A criação de quotas específicas e de dispositivos regulatórios próprios (designadamente programas de mentoria exclusivos ou outros mecanismos diferenciados), bem como a definição de indicadores de realização centrados exclusivamente no número e percentagem de estudantes a frequentar Cursos Técnicos Superiores Profissionais (CTeSP) na UAc, pode induzir efeitos segregadores ou discriminatórios, ainda que não intencionais.

A delimitação de objetivos predominantemente associados a percursos de curta duração, em função da condição socioeconómica de origem, para além de erradamente pressupor menor potencial académico, o que não encontra sustentação empírica nem respaldo científico, no caso da UAc delimita efetivamente a progressão académica, uma vez que a Escola Superior de Tecnologias e Administração de ensino politécnico, não oferece cursos de licenciatura. Assim, a possibilidade de os estudantes, após a conclusão de uma formação de curta duração (CTeSP), prosseguirem estudos numa licenciatura, obtendo inclusivamente equivalência a algumas das Unidades Curriculares, não se encontra disponível. Tal obrigaria os alunos a continuarem os seus estudos num Instituto Politécnico fora da Região, o que é mais difícil para alunos com dificuldades financeiras.

Assim, tal abordagem corre o risco de reproduzir desigualdades simbólicas e expectativas diferenciadas, contrariando o princípio da igualdade de oportunidades e o direito a percursos formativos diversificados, incluindo graus académicos mais elevados.

Acresce que o sistema vigente já prevê mecanismos de apoio social ao ensino superior baseados na condição socioeconómica dos agregados familiares, designadamente através da atribuição de bolsas de estudo, podendo, se necessário, ser ponderado o

reforço quantitativo desses apoios, sem criação de categorias específicas ou regimes de exceção. Para além disso, tratando-se de estudantes maiores de idade, estes dispõem igualmente de instrumentos jurídicos próprios, como o estatuto de trabalhador-estudante, que contribuem para a conciliação entre atividade profissional e percurso académico.

Do ponto de vista das políticas públicas de inclusão no domínio educativo, o objetivo central deverá consistir na garantia de igualdade efetiva de acesso, permanência e sucesso educativo, assente em mecanismos universais, proporcionais e não estigmatizantes, assegurando que a condição socioeconómica não constitui obstáculo ao desenvolvimento pleno das capacidades individuais, nem fundamento para segmentação institucional.

Por fim, a Medida B3, ao preconizar o “reforço do ensino especializado com currículos adequados à economia local (designadamente nos setores da agricultura, pesca e turismo/restauração), a partir do 2.º ciclo, e a promoção de estágios profissionais no ensino secundário, com financiamento reforçado das escolas integrantes, atribuindo prioridade às “crianças e jovens destinatários/as do PRISC”, gera preocupações relevantes no plano da equidade e da não discriminação. Sem colocar em causa a legitimidade, pertinência e potencial contributo das ofertas formativas de natureza profissionalizante para a diversificação de percursos e para a valorização das economias locais, a definição de prioridade de acesso com base na condição de destinatário/a do PRISC configura um risco de segmentação precoce e de encaminhamento diferencial de estudantes em função da sua condição socioeconómica. Tal orientação pode consubstanciar um mecanismo de estratificação educativa, assente num pressuposto implícito de menor probabilidade de sucesso em percursos científico-humanísticos por parte destes alunos, o que, ainda que não explicitado, traduz uma lógica de expectativas diferenciadas quanto ao seu potencial cognitivo e académico.

A evidência científica na área da sociologia da educação (e.g., Sevilla, & Treviño, 2021) tem demonstrado que processos de *tracking* precoce e de diferenciação curricular associados a marcadores sociais tendem a reproduzir desigualdades estruturais, limitando a mobilidade social e condicionando trajetórias futuras. A adoção de medidas que, ainda que sob a forma de prioridade, induzam a concentração de alunos provenientes de contextos socioeconómicos desfavorecidos em vias formativas específicas pode reforçar dinâmicas de segregação interna do sistema educativo.

Acresce que os setores identificados — agricultura, pesca e turismo/restauração —, embora relevantes para a economia local, caracterizam-se, em muitos contextos, por padrões de empregabilidade marcados por maior precariedade contratual, sazonalidade e níveis remuneratórios relativamente baixos. A eventual concentração de estudantes vulneráveis nestas áreas poderá, em termos estruturais, contribuir para a

perpetuação de ciclos intergeracionais de pobreza e de baixa qualificação, contrariando os objetivos de promoção da igualdade de oportunidades.

Importa sublinhar que a valorização do ensino e formação profissional não se alcança pela sua associação preferencial a grupos socialmente vulneráveis, mas antes pela sua qualificação substantiva e simbólica no quadro do sistema educativo. Tal valorização pressupõe: (i) reforço da qualidade pedagógica e tecnológica da formação; (ii) articulação efetiva entre instituições de ensino/formação e tecido empresarial; (iii) garantia de condições de trabalho dignas e de perspectivas de progressão profissional; e (iv) enquadramento em políticas públicas integradas de desenvolvimento económico e social.

iii O problema do trabalho

Relativamente à medida C1, a CGTP-IN/Açores “reitera a sua discordância relativamente à concessão de apoios que funcionem como complemento aos salários baixos por constituírem na prática um incentivo à perpetuação de baixos níveis salariais e um mecanismo de financiamento às empresas. A pobreza laboral combate-se estruturalmente com o aumento generalizado dos salários e não através da atribuição de apoios sociais.”

A CGTP-IN/Açores “(...) chama a atenção para as várias medidas que, na dimensão Trabalho, assumem a forma de apoios financeiros para a celebração de contratos de estágio e contratos de trabalho, sem que se definam quais as condições em que esses apoios são concedidos. A CGTP-IN/Açores considera que quaisquer medidas de apoio à contratação devem ser dirigidas à criação de empregos estáveis e de qualidade, sendo inaceitável nomeadamente no que se promova a contratação a termo com apoio público.”

Por sua vez, a UGT/Açores “defende políticas que combinem apoios sociais com formação, qualificação e integração sustentável no mercado de trabalho, em vez de soluções meramente assistencialistas. Em suma, a nossa posição não é rejeição dos apoios sociais, mas sim de defesa de um modelo em que estes funcionem como instrumento de transição para o emprego digno, e não como substituto permanente do trabalho”.

A Medida C3, ao prever a “criação de um quadro supletivo de trabalhadores/supranumerários para integração de pessoas com experiência, mas sem as qualificações formalmente exigidas para o exercício da atividade”, levanta dúvidas quanto à coerência sistémica e à articulação intersectorial das políticas públicas no âmbito do PRISC, designadamente na sua relação com o domínio da Educação e Formação.

Com efeito, a par de medidas orientadas para o reforço das qualificações escolares e profissionais, a consagração de um mecanismo que admite a integração no mercado de

trabalho de indivíduos sem certificação formal, ainda que extraordinário, pode configurar uma dissonância estratégica. Tal opção revela fragilidades ao nível da complementaridade entre eixos de intervenção e poderá traduzir uma abordagem não integrada das políticas de qualificação, emprego e inclusão social.

Do ponto de vista técnico, a valorização da experiência profissional não deve ser dissociada da necessidade de formalização e certificação de competências, sob pena de se comprometerem padrões de qualidade, transparência e equidade no acesso ao emprego. A integração de trabalhadores sem qualificação formal, ainda que detentores de experiência relevante, deve ser enquadrada por instrumentos que promovam a sua regularização formativa e o reconhecimento institucional das competências adquiridas em contexto não formal ou informal.

Neste contexto, importa recordar a existência do processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Profissionais (RVCC Profissional), enquanto modalidade formativa especificamente concebida para adultos com experiência profissional significativa que não possuem as qualificações académicas ou profissionais formalmente exigidas. Este mecanismo permite identificar, avaliar e certificar competências adquiridas ao longo da vida, assegurando a sua correspondência a referenciais oficiais e contribuindo para a elevação dos níveis de qualificação da população ativa, sem desconsiderar os percursos experienciais.

Ainda no âmbito desta medida identifica-se alguma incongruência na formulação inicial dos objetivos, uma vez que o grupo-alvo são as entidades empregadoras. Assim, o foco não deverá centrar-se no “acesso ao emprego público”, mas sim na criação de condições que incentivem as entidades empregadoras a recrutar perfis com experiência relevante e facilitem a conciliação com a certificação de competências, promovendo uma maior adequação aos requisitos funcionais.

iv O problema da Habitação

O CESA entende que, no domínio em apreço, a apreciação crítica não incide primordialmente sobre o mérito intrínseco das medidas propostas, reconhecendo-se, em cada uma delas, potencial contributo para a mitigação de vulnerabilidades sociais e para o reforço da coesão territorial. A preocupação central reside, antes, nas contingências estruturais e operacionais associadas à sua concretização, suscetíveis de comprometer a eficácia e o alcance dos objetivos definidos.

Tal preocupação é particularmente evidente nas medidas que implicam construção ou requalificação de infraestruturas, como a Medida D4 – “Aumento do número de Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI), em particular nas localidades com maior proporção de população idosa, dando prioridade de acesso aos agregados cuidadores destinatários do PRISC”. A expansão da rede de ERPI constitui, em abstrato, uma resposta pertinente face ao envelhecimento demográfico e à sobrecarga dos cuidadores informais; todavia, a sua execução depende de um conjunto de fatores exógenos que importa considerar em sede de planeamento estratégico.

Entre esses fatores destacam-se: (i) a escassez de mão-de-obra no setor da construção civil e, posteriormente, no setor social e da saúde, com impacto direto nos prazos e na qualidade da execução; (ii) os constrangimentos associados à implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), designadamente no que respeita à capacidade de execução financeira e material dentro dos calendários estabelecidos; e (iii) condicionantes de natureza climática e geográfica, particularmente relevantes em territórios insulares ou periféricos, que podem afetar a logística, o fornecimento de materiais e o cumprimento de cronogramas.

O CESA considera preocupante que designadamente nas medidas D2 e D3, nas quais se prevê o realojamento de agregados familiares, não haja qualquer referência ao valor das rendas que serão exigidas.

v O problema da Saúde

A maioria das medidas propostas, à semelhança do que se verifica nas restantes dimensões estratégicas, já se encontrava prevista em instrumentos anteriores, designadamente no âmbito do Plano Regional de Saúde (PRS). Ainda assim, a medida E4 – “Rever a medida do COMPAMID alargando-a a elementos dos agregados familiares destinatários do PRISC com doença crónica e doença mental” – merece apreciação favorável, atendendo à sua pertinência técnica e à exequibilidade operacional.

Não obstante, considera-se que o alargamento proposto poderia obedecer aos mesmos critérios de elegibilidade já definidos para o apoio social, nomeadamente agregados familiares com rendimento anual per capita não superior a catorze vezes o valor da retribuição mínima mensal garantida em vigor na RAA⁸, evitando a restrição exclusiva a situações de doença crónica e/ou mental. Acresce que permanece omissa a indispensável

⁸Decreto Legislativo Regional n.º 35/2021/A, de 26 de novembro. Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores. Gabinete da Presidência.

avaliação do respetivo impacto financeiro no ORAA, elemento essencial para assegurar a sustentabilidade e a coerência orçamental da medida.

Relativamente à medida E2 – “Aumento da oferta de serviços de saúde mental nos cuidados de saúde primários, priorizando os agregados destinatários do PRISC” – importa assinalar que, tal como formulada, evidencia fragilidades ao nível da transversalidade e intersectorialidade, particularmente na articulação entre os setores da Saúde, Educação/Formação e Emprego.

A evidência científica tem demonstrado de forma consistente a associação entre problemas de saúde mental e desemprego ou baixa empregabilidade, especialmente em situações de maior gravidade clínica (e.g., esquizofrenia) e em contextos de consumo de substâncias psicoativas (Luciano & Meara, 2014; Nirmala et al., 2020). A literatura aponta para uma relação bidirecional: o desemprego constitui fator de risco para agravamento da saúde mental, enquanto o emprego tende a exercer efeito protetor e promotor de estabilidade psicossocial (Drake & Wallach, 2020; Modini et al., 2016).

A empregabilidade encontra-se, por sua vez, associada ao nível de qualificação académica e profissional, às competências adquiridas e às oportunidades disponíveis para o seu desenvolvimento, conforme sublinhado pela OCDE (2012). Estudos indicam que indivíduos com níveis de escolaridade e qualificação mais baixos apresentam maior vulnerabilidade às fragilidades do mercado de trabalho, verificando-se igualmente correlações significativas entre problemas de saúde mental, baixo desempenho académico e reduzida escolaridade (Agnafors et al., 2021; Halpern-Manners et al., 2016; Kondirolli & Sunder, 2022).

Adicionalmente, múltiplas determinantes sociais têm sido identificadas como fatores associados ao risco acrescido de perturbações mentais, designadamente o género, o baixo nível socioeconómico, a qualidade das relações familiares, a discriminação com base na orientação sexual, a raça/etnia, padrões alimentares inadequados e condições habitacionais precárias (Alegria et al., 2018; Mezzina et al., 2022).

Perante este enquadramento, o emprego assume natureza estrutural na definição de políticas públicas de saúde mental e de inclusão social, sendo frequentemente considerado componente terapêutica nos modelos contemporâneos de intervenção (Olesen et al., 2013). Neste contexto, a saúde mental pública deve assentar numa abordagem holística e integrada, contemplando não apenas o tratamento das perturbações mentais, mas também a sua prevenção, a mitigação dos impactos associados e a promoção do bem-estar psicológico, incluindo no processo de recuperação (Campion, 2018; Samartzis & Talias, 2019).

Embora a incorporação destes pressupostos implique impactos financeiros relevantes no quadro das políticas governamentais de saúde, a evidência demonstra que, mesmo em países de elevado rendimento, subsiste subinvestimento nas dimensões preventivas, designadamente na sinalização precoce e identificação de casos potenciais (Campion, 2018). Torna-se, por conseguinte, essencial que qualquer política de saúde – regional ou nacional – integre mecanismos formais e articulados de sinalização, identificação, avaliação, diagnóstico e monitorização de problemáticas de saúde mental, com envolvimento efetivo dos setores da Saúde e do Emprego.

Importa ainda considerar que uma proporção significativa de pessoas com problemas de saúde mental não recorre aos serviços disponíveis, sendo a procura de ajuda condicionada pelo nível de literacia em saúde mental — conceito que integra conhecimento, reconhecimento de sintomas e atitudes face à doença mental (Waldmann et al., 2020). A literatura evidencia níveis particularmente baixos de literacia em saúde mental entre populações desempregadas, sobretudo desempregados de longa duração, reforçando a necessidade de intervenções formativas dirigidas a estes grupos, bem como de capacitação dos técnicos dos Centros de Emprego relativamente aos recursos de saúde mental existentes na comunidade (Samkange-Zeeb et al., 2022; Staiger et al., 2017).

O incremento da literacia em saúde mental associa-se a múltiplos benefícios, nomeadamente: (i) aumento da probabilidade de acesso a cuidados adequados e atempados; (ii) facilitação dos processos de recuperação; e (iii) redução do estigma, reconhecido como uma das principais barreiras ao acesso e à continuidade de cuidados (Burns & Rapee, 2006; Rethink, 2008).

Por último, importa novamente refletir criticamente sobre a utilização do conceito de “prioridade” na formulação das medidas. Uma sociedade orientada por princípios de inclusão e equidade deve assegurar tratamento diferenciado em função das necessidades concretas e do grau de vulnerabilidade situacional, e não com base em categorias fixas pré-definidas. A definição de prioridade deverá assentar em critérios de urgência, gravidade e risco, garantindo proporcionalidade, justiça distributiva e eficácia na afetação de recursos públicos.

7. Recomendações

No âmbito da apreciação técnica das diferentes medidas propostas, o CESA formula as seguintes recomendações:

1 Planeamento estratégico e capacidade institucional

Que o documento incorpore uma matriz detalhada de afetação de recursos, contemplando a discriminação dos meios financeiros e humanos necessários à execução das medidas, bem como uma análise sistemática da capacidade institucional das entidades responsáveis pela sua implementação. Tal instrumento deverá evidenciar a correspondência entre os objetivos estratégicos definidos, os recursos disponíveis (determinando o ponto focal) e o cronograma de execução previsto, assegurando coerência interna, exequibilidade operacional e alinhamento com princípios de boa governação e *accountability*.

2 Avaliação de impacto orçamental e sustentabilidade financeira

Considera-se imprescindível a realização e apresentação de uma avaliação prévia de impacto orçamental das medidas propostas, incluindo: (i) estimativas fundamentadas de despesa direta e indireta; (ii) identificação clara das fontes de financiamento; (iii) análise de sustentabilidade financeira no médio e longo prazo; e (iv) apreciação do eventual efeito redistributivo das políticas. A ausência destes elementos compromete a avaliação rigorosa da viabilidade económico-financeira, da eficiência alocativa e da racionalidade das opções públicas, limitando a fundamentação técnica da decisão.

3 Medidas de Combate ao Abandono Escolar

O abandono escolar precoce constitui um dos principais fatores estruturantes da pobreza e da exclusão social, assumindo-se como variável crítica na génese de trajetórias de vulnerabilidade, designadamente na emergência de jovens em situação NEET (*Not in Education, Employment or Training*). A sua prevenção exige uma abordagem sistémica, integrada e multinível, articulando instrumentos legais, dispositivos técnicos de sinalização precoce e mecanismos de intervenção interinstitucional.

3.1 Sistema de Sinalização e Monitorização⁹

O Decreto Legislativo Regional n.º 5/2023/A, de 17 de fevereiro, estabelece o regime jurídico da educação inclusiva na Região Autónoma dos Açores (RAA), definindo como objetivo estruturante a criação de condições que assegurem a adequação do processo educativo à diversidade de necessidades e potencialidades de todas as crianças e jovens, promovendo a sua participação plena nas aprendizagens e na comunidade educativa. O diploma assume natureza transversal, aplicando-se a todos os níveis e modalidades de ensino, nos setores público, particular, profissional, cooperativo e solidário.

No âmbito deste enquadramento normativo é instituída a Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva (EMAEI), com competências ao nível da sensibilização da comunidade educativa, da proposta e monitorização de medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, da elaboração de relatórios técnico-pedagógicos e programas educativos individuais, bem como do acompanhamento técnico-científico de recursos especializados, que incluem Psicólogos, Assistentes Sociais e Terapeutas da área da Reabilitação, para a necessária prescrição de produtos de apoio. Atendendo à sua centralidade na identificação precoce de fatores de risco, a EMAEI deverá assumir um papel estruturante na conceção e operacionalização de um sistema integrado de sinalização e monitorização, aproveitando a atual base de dados do sistema Educativo, ao invés de se criar uma nova plataforma, conforme previsto na medida B2. Para além de evitar a duplicação de bases de dados para preenchimento, e do tempo que levará a conceção de uma nova plataforma, o CESA é da opinião que deve o atual sistema/base de dados, que integra a informação de todos os alunos, ser objeto de maior robustez, no que diz respeito à sua interoperabilidade entre plataformas e organismos. Na realidade, em coerência com os princípios da educação inclusiva, tal sistema deverá abranger todos os alunos que beneficiem de medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, independentemente da sua condição socioeconómica, com especial incidência nos que requeiram medidas seletivas e adicionais, operacionalizadas segundo uma abordagem multinível.

⁹ O Cesa está a trabalhar numa proposta de modelo.

Propõe-se a seguinte estrutura funcional:

Nível 1 – Identificação Universal (1.º ciclo do ensino básico)

Levantamento sistemático de alunos com necessidades de suporte à aprendizagem e inclusão, realizado pela EMAEI de cada unidade orgânica, com registo numa plataforma digital centralizada, permitindo caracterização inicial e mapeamento de fatores de risco académicos, comportamentais e socioemocionais.

Nível 2 – Avaliação e Monitorização Contínua

Acompanhamento longitudinal ao longo do percurso escolar, com especial incidência nos momentos de transição de ciclo, integrando dados objetivos e padronizados na plataforma, assegurando rastreabilidade e continuidade da intervenção.

Nível 3 – Processo preventivo à intervenção

- Sistema de Alerta Precoce (6–12 anos)

Implementação de um mecanismo de avaliação padronizada de risco de abandono escolar precoce, com base em indicadores mensuráveis (e.g., assiduidade, desempenho académico, retenções, comportamento, saúde mental, contextos familiares e sociais). A avaliação deverá produzir uma classificação quantitativa (escala 0–20) e qualitativa:

- 0–8 pontos: Baixo risco NEET
- 9–14 pontos: Risco razoável NEET
- 15–20 pontos: Elevado risco NEET

Nos casos de risco razoável ou elevado, deverão ser desencadeadas ações preventivas precoces, em articulação com entidades competentes (e.g., segurança social, saúde, CPCJ, forças de segurança, autarquias locais, entre outras).

- Fase Pré-Intervenção (12–18 anos)

Reavaliação estruturada dos jovens previamente sinalizados com risco razoável ou elevado, com atualização de diagnóstico e eventual reformulação do plano de acompanhamento.

Nível 4 – Intervenção Integrada (≥ 18 anos)

Confirmada a transição para situação efetiva de jovem NEET, deverá ser ativado um plano individualizado e integrado, coordenado pela Equipa Técnica do modelo, em articulação direta com o Gabinete de Orientação Vocacional e Profissional (GOVP) da Direção Regional de Qualificação Profissional e Emprego (DRQPE).

Este processo deverá incluir:

- Balanço de Competências;
- Elaboração de Projeto Individual de Vida (PIV);
- Encaminhamento articulado para respostas formativas, profissionais ou sociais adequadas;
- Implementação de um sistema de gestão de caso, evitando duplicação de respostas e promovendo sinergias interinstitucionais, suportadas pela plataforma digital e por reuniões de rede territorial.

Nível 5 – *Follow-up* e Ajustamento

Monitorização sistemática da execução do PIV pela entidade parceira responsável, com atualização contínua da informação na plataforma e reporte periódico à Equipa Técnica, assegurando avaliação de resultados e eventuais reajustamentos.

Este modelo pressupõe a integração tecnológica de dados, interoperabilidade institucional e governança colaborativa, constituindo-se como instrumento estruturante de prevenção do abandono escolar e mitigação do fenómeno NEET na Região.

3.2 Literacia Educacional

A evidência empírica demonstra a existência de uma relação robusta entre baixos níveis de escolaridade e situações de pobreza persistente, frequentemente associadas à reprodução intergeracional de desigualdades sociais. No contexto da RAA, os indicadores de escolaridade revelam assimetrias significativas entre estratos socioeconómicos, impondo a necessidade de intervenções dirigidas às populações mais vulneráveis.

Neste quadro, o reforço da literacia educacional¹⁰ das famílias constitui vetor estratégico. A escola deverá assumir um papel ativo na promoção de competências parentais e na valorização da educação formal como mecanismo de mobilidade social. Tal intervenção deverá assentar numa lógica de corresponsabilização, articulando políticas educativas com políticas sociais, de modo a que os apoios públicos atribuídos às famílias se orientem para a promoção efetiva do sucesso escolar.

Adicionalmente, importa considerar o reforço dos serviços de psicologia em meio escolar, em consonância com o disposto na Lei n.º 54/2025, que prevê a criação de uma rede de serviços de psicologia nas escolas públicas, a definição de rácios mínimos de profissionais por número de alunos e a implementação de mecanismos de apoio psicológico estruturado.

A presença de psicólogos e assistentes sociais em número adequado nas escolas da RAA poderá contribuir de forma decisiva para:

- Promoção de competências parentais através de ações de psicoeducação em articulação com o Instituto de Segurança Social dos Açores (ISSA);
- Prevenção de abandono escolar e comportamentos de risco;
- Apoio à orientação vocacional e transição escola–trabalho.

3.3 Inteligência Emocional¹¹

¹⁰ Entende-se como a capacidade de reconhecer a importância da educação, compreender o funcionamento educativo e valorizar a aprendizagem escolar para melhorar a vida pessoal, profissional e cidadã.

¹¹ Conselho Económico e Social dos Açores (2025). <https://cesacores.pt/pareceres/>

A literatura internacional sublinha que o sucesso académico e a integração social dependem não apenas de competências cognitivas, mas igualmente de competências socioemocionais. A UNESCO tem enfatizado que o desenvolvimento integral do aluno exige a construção de culturas escolares que integrem dimensões emocionais, sociais e éticas no processo educativo. A evidência científica aponta que programas estruturados de educação socioemocional, integrados nos currículos escolares, estão associados a melhorias no desempenho académico, na autorregulação, na adaptação social e na redução de comportamentos disruptivos ou aditivos. Assim, recomenda-se que, no âmbito da Estratégia Educação Açores 2030, se promova a integração sistemática de programas de desenvolvimento da inteligência emocional nos diferentes níveis de ensino, com objetivos como:

- Desenvolvimento da autorregulação emocional;
- Promoção de competências de empatia e comunicação;
- Fortalecimento da resiliência e da tomada de decisão responsável;
- Prevenção de comportamentos de risco e abandono escolar.

O investimento em competências socioemocionais deverá ser entendido como medida estruturante de prevenção primária, com impacto transversal na coesão social, empregabilidade futura e mitigação do fenómeno NEET.

Em síntese, o combate ao abandono escolar na RAA exige uma abordagem integrada, baseada em monitorização precoce, intervenção multinível, envolvimento familiar qualificado e promoção sistemática de competências socioemocionais, constituindo-se como eixo estratégico de qualquer política pública orientada para a redução da pobreza e exclusão social.

4 Princípios estruturantes no reforço do ensino especializado

Qualquer medida orientada para o reforço do ensino especializado deverá ser concebida e operacionalizada à luz dos princípios da universalidade, equidade e não discriminação. A diversificação de percursos formativos deve constituir uma opção livre, informada e acessível a todos os estudantes, evitando-se que tais instrumentos funcionem, ainda que implicitamente, como mecanismos de segregação ou de afetação preferencial de determinados grupos. A observância destes princípios é condição necessária para salvaguardar a função emancipatória do sistema educativo e promover a coesão social.

5 Integração de trabalhadores sem qualificação formal e articulação com dispositivos de certificação

As iniciativas destinadas à integração de trabalhadores com experiência profissional relevante, mas sem qualificação formal reconhecida, deverão articular-se de forma estruturada com os dispositivos existentes de qualificação e certificação, designadamente através do encaminhamento para processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) ou para formação complementar conducente à certificação escolar ou profissional. Neste contexto, importa não só aferir o número de certificações obtidas desde a criação desta oferta na RAA, como eventualmente aumentar a capacidade e avaliar a qualidade da certificação por esta via.

Esta integração sistémica permitirá assegurar coerência programática, reforçar a intersectorialidade das políticas públicas e promover uma abordagem integrada que concilie inclusão no mercado de trabalho com valorização efetiva do capital humano, potenciando impactos sustentáveis em termos de empregabilidade e produtividade.

6 Eliminação de qualquer forma de categorização

Ao abrigo da educação inclusiva, deverá ser eliminado qualquer tipo de categorização, i.e., alunos e /ou jovens estudantes PRISC, evitando a rotulação de alunos com base na sua condição socioeconómica que possam levar à discriminação e/ou exclusão. Ao invés, as medidas a introduzir no PRISC devem seguir a abordagem da escola que reconhece a diversidade e adapta o processo de ensino-aprendizagem a todos os alunos.

Em suma, o CESA entende que a efetividade das medidas propostas não se encontra primariamente condicionada à sua densidade ou sofisticação normativa, mas antes à consistência e maturidade dos dispositivos de planeamento estratégico, monitorização contínua e mitigação de riscos que venham a ser institucionalizados no respetivo quadro de execução.

Nesse sentido, preconiza-se a realização prévia de análises de viabilidade técnica, operacional e, quando aplicável, económico-financeira, sustentadas em metodologias robustas de avaliação de impacto e de gestão de risco. Recomenda-se, adicionalmente,

a definição de metas faseadas, mensuráveis e passíveis de ajustamento progressivo, ancoradas em indicadores de desempenho claros e verificáveis, que permitam aferir o grau de cumprimento e introduzir correções tempestivas, algo que não se verifica na maioria das medidas propostas nas diferentes dimensões.

Por fim, considera-se essencial a consagração de instrumentos de gestão adaptativa, orientados por mecanismos de *feedback* sistemático e revisão periódica, aptos a responder a constrangimentos supervenientes e a cenários de incerteza, assegurando maior previsibilidade, resiliência institucional e sustentabilidade na concretização das intervenções previstas.

8. Conclusões

Em suma, o CESA propõe um planeamento estratégico detalhado, que identifique de forma clara os recursos humanos e financeiros que deverão ser alocados a este Plano, e o impacto do mesmo no orçamento da Região nos próximos anos.

Este Plano operacional, que visa sobretudo operacionalizar o ERCPES (Estratégia Regional do combate à pobreza e Exclusão social) apresenta na sua conceção metas quantificadas, calendarização definida e um sistema de monitorização, no entanto denota-se falta de desagregação territorial, na medida em que o mesmo não tem em conta as diferenças socioeconómicas entre ilhas, dificultando a implementação de políticas adaptadas às realidades locais.

Ainda sobre as Medidas propostas para cada uma das cinco dimensões principais: Rendimento, Educação e Formação, Trabalho, Habitação e Saúde, denotamos que uma grande percentagem destas Medidas já existe e está implementada, mas com diferente nomenclatura, e que o Plano carece de um modelo claro de Coordenação Estratégica que evidencie a articulação intersectorial necessária, para que se atinja o objetivo primordial deste plano, a redução da atual taxa de pobreza em 40%.

O CESA também reúne consenso que categorizar crianças, jovens e agregados familiares “PRISC”, cria estigmatização na sociedade, à semelhança do que já acontece com quem usufrui do RSI, para além de contrariar a atual política de Educação Inclusiva, e que o conceito de “Prioridade” deverá assentar em critérios de urgência, gravidade e risco, em suma do grau de vulnerabilidade situacional, e não com base em categorias fixas pré-definidas.

Deverá igualmente ser objeto de reflexão, o alargamento temporal deste Plano, entendemos que o tempo real de implementação é demasiado exíguo, uma vez que ainda não está aprovado, nem apresenta nenhuma informação relativa à afetação de recursos humanos e financeiros para a sua implementação, o que poderá comprometer a concretização das medidas e metas para o seu período de vigência, afetando a sua eficácia, eficiência e sustentabilidade.

O CESA sugere que se articulem melhor as medidas enunciadas nas dimensões Rendimento e Trabalho, sobretudo no que diz respeito à atribuição de apoios sociais para complementar rendimentos do trabalho, dando prioridade ao aumento geral dos salários e à criação de emprego estável e com direitos com medidas fundamentais de combate à pobreza e à exclusão social.

9. Referências Bibliográficas

- Agnafors, S., Barmark, M., & Sydsjö, G. (2021). Mental health and academic performance: a study on selection and causation effects from childhood to early adulthood. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 56(5), 857–866.
<https://doi.org/10.1007/s00127-020-01934-5>
- Alegría, M., NeMoyer, A., Falgàs Bagué, I., Wang, Y., & Alvarez, K. (2018). Social Determinants of Mental Health: Where We Are and Where We Need to Go. *Current Psychiatry Reports*, 20(11), 95. <https://doi.org/10.1007/s11920-018-0969-9>
- Atkinson, A. B., & Marlier, E. (2017). Human Development and Indicators of Poverty and Social Exclusion as Part of the Policy Process¹. *Indian Journal of Human Development*, 5(2), 293-320. <https://doi.org/10.1177/0973703020110201>
- Brugué, Q., Gomà, R., & Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, 60(33), 7–45.
<https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33.728>
- Burns, J. R., & Rapee, R. M. (2006). Adolescent mental health literacy: Young people's knowledge of depression and help seeking. *Journal of Adolescence*, 29(2), 225–239. <https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2005.05.004>
- Campion, J. (2018). Public mental health: key challenges and opportunities. *BJPsych International*, 15(3), 51–54. <https://doi.org/10.1192/bji.2017.11>

- Conselho Económico e Social (2021). *Acordo sobre Formação Profissional e Qualificação: um desígnio estratégico para as pessoas, para as empresas e para o país*. CES.
- Cuesta, J., López-Noval, B., & Niño-Zarazúa, M. (2024). Social exclusion concepts, measurement, and a global estimate. *PLoS one*, 19(2), e0298085.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0298085>
- Drake, R. E., & Wallach, M. A. (2020). Employment is a critical mental health intervention. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 29, e178.
<https://doi.org/10.1017/S2045796020000906>
- Giertz, A. (2008). *Making the poor work: Social assistance and activation programs in Sweden*. VDM Verlag.
- Halpern-Manners, A., Schnabel, L., Hernandez, E.M., Silberg, J.L., & Eaves, L.J. (2016). The Relationship between Education and Mental Health: New Evidence from a Discordant Twin Study. *Social Forces*, 95, 107 - 131. <https://doi.org/10.1093/sf/sow035>
- Kondirolli, F., & Sunder, N. (2022). Mental health effects of education. *Health Economics*, 31(2), 22–39. <https://doi.org/10.1002/hec.4565>
- Luciano, A., & Meara, E. (2014). Employment status of people with mental illness: national survey data from 2009 and 2010. *Psychiatric services (Washington, D.C.)*, 65(10), 1201–1209. <https://doi.org/10.1176/appi.ps.201300335>
- Mezzina, R., Gopikumar, V., Jenkins, J., Saraceno, B., & Sashidharan, S. P. (2022). Social Vulnerability and Mental Health Inequalities in the "Syndemic": Call for Action. *Frontiers in Psychiatry*, 13, 894370.
<https://doi.org/10.3389/fpsy.2022.894370>
- Modini M, Joyce S, Mykletun A, et al. (2016). The mental health benefits of employment: Results of a systematic meta-review. *Australasian Psychiatry*, 24(4):331-336.
<https://doi.org/10.1177/1039856215618523>
- Nirmala, B. P., Roy, T., Naik, V., & Srikanth, P. (2020). Employability of people with mental illness and substance use problems: Field realities. *Journal of Family Medicine and Primary Care*, 9(7), 3405–3410. https://doi.org/10.4103/jfmpc.jfmpc_212_20
- OECD (2012). *How does education affect employment rates? In Education at a Glance 2012: Highlights*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eag_highlights-2012-11-en
- Olesen, S. C., Butterworth, P., Leach, L. S., Kelaher, M., & Pirkis, J. (2013). Mental health affects future employment as job loss affects mental health: findings from a longitudinal population study. *BMC Psychiatry*, 13, 144.
<https://doi.org/10.1186/1471-244X-13-144>
- Roblek, V., & Kežzar, A. (2025). Comprehensive examination of indicators for evaluating poverty and social exclusion. *Discover Global Society*, 3(51), 1-32.

<https://doi.org/10.1007/s44282-025-00192-7>

Rethink (2008). *Time to change: Mental Health Resource Pack*. University of London: institute of Psychiatry.

Sevilla, M. P., & Treviño, E. (2021). Socioeconomic segregation between and within curriculum tracking. *International Journal of Educational Development*, 87, 102493. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102493>

Russell, L. (2016). The realities of being young, unemployed and poor in post-industrial Britain. *Power and Education*, 8(2), 160-175. <https://doi.org/10.1177/1757743816651896>

Samartzis, L., & Talias, M. A. (2019). Assessing and Improving the Quality in Mental Health Services. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(1), 249. <https://doi.org/10.3390/ijerph17010249>

Samkange-Zeeb, F., Singh, H., Lakeberg, M., Kolschen, J., Schüz, B., Christianson, L., De Santis, K. K., Brand, T., & Zeeb, H. (2022). Health Literacy Needs Among Unemployed Persons: Collating Evidence Through Triangulation of Interview and Scoping Review Data. *Frontiers in Public Health*, 10, 798797. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.798797>

Staiger, T., Waldmann, T., Rüschi, N., & Krumm, S. (2017). Barriers and facilitators of help-seeking among unemployed persons with mental health problems: a qualitative study. *BMC Health Services Research*, 17(1), 39. <https://doi.org/10.1186/s12913-017-1997-6>

Waldmann, T., Staiger, T., Oexle, N., & Rüschi, N. (2020). Mental health literacy and help-seeking among unemployed people with mental health problems. *Journal of Mental Health*, 29(3), 270–276. <https://doi.org/10.1080/09638237.2019.1581342>

10. Anexos

1. | Plano Regional para a Inclusão Social e Cidadania (PRISC 2025-2028)