

Guia prático de avaliação de impacto de medidas ativas de emprego¹

Pedro S. Martins²

Nova School of Business and Economics

20 de março de 2023

¹ Este guia prático foi conduzido no contexto de um projeto financiado pelo programa POAT (POAT-01-6177-FEDER-000061). Este guia resultou do trabalho conjunto de uma equipa de investigadores da Nova School of Business and Economics (Nova SBE) e de um conjunto de colaboradores do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). O investigador responsável pelo projeto e o autor deste relatório é Pedro S. Martins. A equipa da Nova SBE incluiu também (por ordem alfabética) Ana Melissa Ferreira, Isabel Barba, Joana Garrido Amorim, João de Almeida, João Duarte, João Figueiredo, José Tavares, Maria Medinas, Pedro Brinca, e Válder Nóbrega. A equipa de colaboradores do IEFP que também participou neste projeto incluiu Adélia Costa, Ana Isabel Coelho, Carla Brísio, Carlos Alberto Santana, Conceição Matos, Cristina Alves, Cristina Faro, Domingos Lopes, Luísa Bastos, Lurdes Vermelho, Luz Pessoa e Costa, Maria Pedro, Miguel Baião Santos, Paulo Langoura, e Rui Guilhoto Loureiro. A responsabilidade por este relatório e todos os erros que ele contenha é apenas do seu autor.

² Email: pedro.martins@novasbe.pt. Endereço: Nova School of Business and Economics, Universidade Nova de Lisboa, Rua da Holanda, 1, 2775-405 Carcavelos, Portugal.

Resumo:

Este guia é destinado a serviços públicos, nomeadamente da área do emprego, em Portugal e noutros países, interessados em avaliar o impacto das suas atividades. Depois de proporcionar um enquadramento sobre as medidas ativas de emprego e a avaliação de impacto, o guia apresenta o seguinte conjunto de propostas práticas: 1) Privilegiar a avaliação experimental; 2) Começar a preparar a avaliação com o (re)desenho das medidas; 3) Investir no sistema de informação e na inteligência artificial; 4) Alargar o leque de resultados analisados; 5) Consolidar parcerias com entidades externas; 6) Tornar a avaliação mais acionável; 7) Analisar o compromisso entre produção interna e externa de avaliação; e 8) Assegurar a transparência e a replicabilidade da avaliação.

Abstract:

This report seeks to support public agencies, in employment or other areas, in Portugal or abroad, that want to evaluate the impact of their activities. Following an overview of active labour market policies and evaluation methods, the guide offers a number of proposals: 1) Focusing on experimental evaluations; 2) Preparing the evaluation already when (re)designing the measure; 3) Investing in the information system; 4) Widening the range of outcome variables to be analysed; 5) Developing and consolidating partnerships with external organisations; 6) Making evaluation more actionable; 7) Rethinking the balance between internal and external production of the evaluation; and 8) Ensuring the transparency and replicability of the evaluation.

Conteúdo

A.	Introdução.....	4
B.	As medidas ativas de emprego	7
1.	Estágios profissionais	7
2.	Apoios à contratação	8
3.	Formação profissional.....	8
4.	Inserção e trabalho socialmente útil	9
5.	Apoios ao empreendedorismo	9
6.	Apoio à procura de emprego	10
C.	As metodologias de avaliação de impacto.....	13
D.	Propostas práticas de avaliação de impacto de medidas ativas.....	16
1.	Privilegiar a avaliação experimental	17
2.	Preparar a avaliação antecipadamente (com o (re)desenho da medida)	18
3.	Apostar no sistema de informação e na inteligência artificial.....	20
4.	Alargar o leque de variáveis de resultados.....	22
5.	Consolidar parcerias com entidades externas (como o BPlim).....	23
6.	Tornar a avaliação o mais acionável possível	24
7.	Repensar o equilíbrio entre produção interna e externa de avaliação	25
8.	Assegurar a transparência e a replicabilidade da avaliação	26
E.	Áreas de avaliação discutidas	28
F.	Notas finais	30

A. Introdução

Todos os anos, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) – e outras agências públicas congéneres por toda a Europa – investem centenas de milhões de euros em várias medidas ativas de emprego, como estágios, formação ou apoios à contratação. Qual é o impacto económico e social destes investimentos? Que retorno têm estes investimentos ao nível de dimensões como a criação de emprego, a redução do desemprego, o aumento dos salários, ou a melhoria do desempenho das empresas? Que formas de aumentar estes impactos?

Embora o número de avaliações de medidas ativas de emprego esteja a aumentar, ainda não são conhecidos os efeitos da maioria destas medidas. Esta base de conhecimento limitada resulta de vários fatores, incluindo o nível reduzido de recursos (incluindo formação) junto dos serviços públicos de emprego (como o IEFP) na área da avaliação de impacto. Este guia procura contribuir para a redução deste défice ao apresentar um conjunto de propostas práticas para promover e facilitar a avaliação de medidas ativas de emprego.

O destinatário do guia é, assim, em primeiro lugar, o IEFP, o organismo público responsável pelo desenho e implementação deste tipo de medidas em Portugal (continental). Em segundo lugar, o guia procura apoiar outros organismos públicos (nacionais e internacionais) interessados em desenvolver a avaliação de impacto das suas medidas. Por último, este guia poderá ser relevante para quaisquer outros interessados pelas temáticas da avaliação de impacto das políticas públicas, incluindo os investigadores universitários, a comunicação social, e a opinião pública em geral.

Este guia foi desenvolvido no contexto do projeto “Metodologia de Avaliação do Impacto Contrafactual das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental”. Este projeto, financiado pela Programa Operacional de Assistência Técnica 2020 (POAT) da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, foi conduzido inicialmente por uma equipa da Nova School of Business and Economics (Nova SBE) entre outubro de 2021 e setembro de 2022. O projeto foi implementado em parceria com o IEFP, através de um

conjunto de cerca de 15 reuniões entre as duas organizações durante esse período de 12 meses, bem como vários contactos posteriores.

Especificamente, o projeto teve como objetivo o desenvolvimento de um contributo **metodológico** à questão *“As medidas ativas de emprego promovidas pelo IEFP e cofinanciadas por fundos comunitários (incluindo o POISE) foram eficazes e tiveram **impacto** face aos objetivos prosseguidos?”*. Por outras palavras, o projeto procurou desenvolver metodologias para a avaliação de impacto das medidas ativas de emprego, sendo este guia prático precisamente um dos seus contributos.

Pensamos que este projeto e este guia são importantes, particularmente no atual contexto de mudanças económicas e laborais aceleradas. Fatores recentes como a recuperação da pandemia, a instabilidade das cadeias de produção, a guerra na Ucrânia, o aumento da inflação, o aumento das taxas de juro, e o crescimento forte da inteligência artificial criam grande dificuldade à análise do mercado de trabalho e do impacto das políticas públicas.

Além disso, as grandes tendências do “futuro do trabalho”, como a automação, a inteligência artificial, as plataformas, o envelhecimento, e as migrações – complementadas agora com o crescimento do trabalho remoto –, criam um pano de fundo de mudança acelerada, tornando ainda mais difícil a boa compreensão do impacto das diferentes medidas. Ao mesmo tempo, estes desenvolvimentos podem aumentar a necessidade de ajustamentos vários nos perfis e pesos (absolutos e relativos) das medidas ativas de emprego, o que deverá ser feito em ligação com as avaliações de impacto existentes.

Este guia procura, assim, reforçar a capacitação do IEFP (e potencialmente outras agências congéneres ou com objetivos semelhantes) na avaliação do impacto das medidas ativas de emprego. Note-se que existem já outros estudos com propósitos semelhantes, como “Design and commissioning of counterfactual impact evaluations - A practical guide for ESF managing authorities”, de Jochen Kluge et al, Direção-Geral de Emprego, Comissão Europeia, 2021, ou ainda, em português, “Avaliação de Impacto na Prática”, 2a edição, de Paul J. Gertler et al, Banco Mundial, 2016. Há também uma literatura académica extensa, incluindo meta-análises, com várias avaliações de impacto

de medidas ativas de emprego por todo o mundo. No entanto, estes documentos têm um carácter mais geral, não se focando especificamente nas oportunidades e desafios com que o IEFP se confronta, na perspetiva de uma agência pública.

A estrutura deste relatório é a seguinte: primeiro, no ponto 2, são descritas as principais medidas ativas de emprego – o conhecimento da natureza destas medidas é fundamental para a formulação das avaliações de impacto. De seguida, no ponto 3, é feito um resumo das diferentes abordagens de avaliação de impacto, nomeadamente as perspetivas experimentais, não experimentais e quase experimentais. O ponto 4, o mais original, descreve as propostas deste guia, estruturadas em oito dimensões complementares. Finalmente, no ponto 5 são apresentadas algumas áreas potenciais para a aplicação das propostas deste guia.

B. As medidas ativas de emprego

Desde já, importa definir e elencar as medidas ativas de emprego que podem ser sujeitas a avaliação de impacto. Estas medidas podem ser definidas como todas as ações promovidas no quadro das políticas públicas que procuram apoiar a transição entre o não emprego (desemprego e inatividade) e o emprego. Estas medidas podem ainda apoiar indivíduos já empregados mas que pretendem melhorar as suas condições de trabalho. Tratam-se ainda de medidas organizadas por uma determinada estrutura do setor público (nomeadamente através da intervenção dos serviços públicos de emprego).

Neste contexto, apresentamos de seguida uma categorização das principais medidas ativas de emprego, tendo como pano de fundo as medidas implementadas pelo IEFP. Estas categorias, bem como um breve resumo das suas principais dimensões, são:

1. **Estágios profissionais:** apoios financeiros e outros (como formação profissional) por parte do serviço público de emprego (como o IEFP) junto de empresas e outras organizações que celebram estágios profissionais com utentes desempregados inscritos nos centros de emprego. Estas medidas visam proporcionar oportunidades de aquisição de experiência profissional junto dos desempregados bem como facilitar o conhecimento mútuo entre indivíduos e as organizações com vista a facilitar contratos de emprego subsequentes. Estes estágios têm em geral como destinatários prioritários os jovens desempregados com habilitações académicas ao nível do ensino superior, cuja transição para o mercado de trabalho pode ser mais lenta dada a maior especificidade da sua formação. Os apoios financeiros podem ter durações variadas, em geral entre seis e doze meses, ter montantes diferentes (de acordo com o perfil do desempregado apoiado pelo estágio), serem dirigidos a públicos específicos (nomeadamente com determinadas durações de desemprego e tempo de inscrição nos centros de emprego), e serem condicionais ou não a

determinadas decisões das empresas (por exemplo a posterior contratação sem termo, pelo menos em determinada percentagem dos estágios).³

2. **Apoios à contratação:** de forma semelhante aos estágios profissionais, os apoios à contratação consistem em apoios financeiros prestado a empresas que celebrem contratos de trabalho com desempregados inscritos nos centros de emprego. Os contratos de trabalho elegíveis podem variar em diferentes dimensões, como o tipo (a termo ou sem termo) bem como a generalidade das dimensões aplicáveis junto dos estágios profissionais. Estes apoios podem também facilitar determinados tipos de ajustamento no mercado de trabalho, nomeadamente a mobilidade geográfica e a mobilidade profissional dos desempregados. Estes ajustamentos podem ser promovidos através de majorações dos apoios financeiros proporcionados às empresas que contratam os trabalhadores em determinados grupos considerados prioritários.⁴
3. **Formação profissional:** o reforço do capital humano dos utentes dos serviços públicos de emprego (empregados e desempregados) é também feito diretamente por estes serviços, através de várias modalidades de formação profissional. Estas modalidades referem-se aos conteúdos (cobrindo potencialmente a totalidade das áreas de educação e formação), durações (entre cursos de apenas um dia ou menos até cursos de dois a três anos de duração), níveis de habilitações (entre cursos de alfabetização a cursos de nível pós-secundário) e responsáveis (formadores próprios dos serviços ou formadores de outras entidades, incluindo parceiros sociais ou outras entidades externas). O desenvolvimento tecnológico e do trabalho remoto tem também facilitado a formação à distância. Note-se que este tipo de medidas ativas pode também ser mobilizado no contexto de medidas “mistas” (ativas e passivas), como o caso dos apoios durante reduções do período normal de trabalho

³ O exemplo mais recente de estágios profissionais é a medida ATIVAR.PT (Portaria n.º 122-A/2021, de 14 de junho)

⁴ O exemplo mais recente de apoios à contratação é a medida Compromisso Emprego Sustentável (Portaria n.º 38/2022, de 17 de janeiro)

ou de suspensões de contrato de trabalho (“layoff” ou “layoff simplificado”), muito comuns durante a pandemia, mas também em outros períodos de recessão.⁵

4. **Inserção e trabalho socialmente útil:** as medidas em cima de promoção do emprego e da formação em cima podem ainda ser diferenciadas para se melhor dirigirem para públicos (tanto indivíduos como organizações) com perfis especiais. Estes públicos podem incluir indivíduos com deficiências físicas ou mentais, com necessidades ao nível da reabilitação na sequência de acidentes de trabalho, ou outros. Estes públicos podem também incluir as organizações que acolhem os desempregados apoiados, nomeadamente entidades que promovem atividades de elevado valor social (escolas, centros de saúde, centros de terceira idade, espaços florestais, etc). Estes indivíduos e estas organizações podem ser apoiados através de medidas ativas de emprego, com objetivos de reforço de competências e participação mais ativa nos mercados de trabalho. Estas medidas podem decorrer sem prejuízo de uma vertente “ocupacional” junto de alguns grupos de desempregados, nomeadamente em períodos de quebra económica. Nestes períodos, associados a poucas ofertas de emprego pelas empresas e menos oportunidades de retoma rápida a uma situação de emprego, estas medidas podem evitar fenómenos de perda de capital humano através da manutenção de algumas ligações ao mercado de trabalho.⁶
5. **Apoios ao empreendedorismo:** as medidas ativas de emprego podem também ser dirigidas à criação do próprio emprego por parte dos utentes, nomeadamente dos desempregados com direito a ou a receber subsídio de desemprego. No contexto destas medidas, é comum que pelo menos parte dos subsídios de desemprego que os indivíduos iriam receber (caso não transitem imediatamente para uma situação de emprego) sejam antecipados e utilizados pelos mesmos para o lançamento de uma nova empresa. Estes recursos financeiros podem ser utilizados para a aquisição

⁵ Exemplos importantes e recentes de formação profissional incluem a medida Vida Ativa (Portaria n.º 203/2013, de 17 de junho); os cursos de Educação e Formação de Adultos (Portaria n.º 230/2008, de 7 de Março); e o programa Emprego + Digital (Portaria n.º 246/2022, de 27 de setembro). A medida Vida Ativa inclui também elementos de apoio à procura de emprego.

⁶ Um exemplo de medidas de inserção e trabalho socialmente útil é o Emprego Apoiado em Mercado Aberto (Decreto-Lei n.º 108/2015, de 17 de junho).

de equipamento, contratação de trabalhadores, despesas legais com a formação da empresa. Além da antecipação do subsídio de desemprego, estes apoios ao empreendedorismo podem também incluir o acesso a linhas de crédito bonificadas bem como o acesso a espaços físicos para o desenvolvimento das atividades numa fase inicial (“incubadoras”).⁷

6. **Apoio à procura de emprego:** os serviços públicos de emprego podem também promover o emprego e as condições de trabalho através de medidas conduzidas diretamente pelos próprios técnicos de emprego na sua interação com os utentes. Estas medidas são variadas incluindo: definição de planos pessoais de emprego (incluindo o estabelecimento de objetivos diferenciados junto de cada desempregado quanto à sua procura ativa de emprego), disponibilização de informação de mercado de trabalho (orientação escolar e profissional, ofertas de emprego, tendências no mercado de trabalho, níveis remuneratórios, etc), convocatórias para apresentações nos centros de emprego (e eventual confirmação do cumprimento dos objetivos de procura de emprego), e intermediação entre utentes e empregadores (incluindo encaminhamentos para apresentações junto de ofertas de emprego de potenciais empregadores). Estas medidas nem sempre são suficientemente diferenciadas das atividades de registo dos técnicos de emprego e do acompanhamento destes junto dos utentes dos centros de emprego. Em todo o caso, estas medidas implicam, em geral, um nível de despesa mais baixo que várias das medidas em cima, mas podem ter um impacto semelhante ou superior.⁸

Importa acrescentar que estas seis categorias de medidas tendem a incluir várias sub-medidas, direcionadas a públicos específicos. O exemplo mais claro é a vertente de formação profissional, que pode incluir várias dezenas ou mesmo centenas de tipos de cursos, definidos em termos das áreas de formação, durações, e níveis de habilitações.

⁷ Exemplos recentes de apoios ao empreendedorismo incluem a medida Empreende XXI (Portaria n.º 26/2022, de 10 de janeiro.)

⁸ Exemplos recentes de apoios à procura de emprego incluem as Incubadoras Sociais de Emprego (Portaria n.º 205/2021, de 12 de outubro) e o Profiling de utentes (“Algorithmic Long-Term Unemployment Risk Assessment in Use: Counselors’ Perceptions and Use Practices”, por Leid Zejnilović, Susana Lavado, Íñigo Martínez de Rituerto de Troya, Samantha Sim, Andrew Bell, Global Perspectives, 2020).

Além disso, assiste-se a várias formulações de cada uma destas medidas ao longo do tempo (nomeadamente na área dos estágios profissionais e, em menor grau, na área dos apoios ao empreendedorismo), em função do ciclo económico e do ciclo político.

Na sua totalidade, a despesa pública anual nestas medidas em Portugal ascende a cerca de 490 milhões de euros em 2019 (o último ano completo para o qual há estatísticas oficiais). O financiamento destas medidas utiliza tanto recursos nacionais como europeus, nomeadamente através do Fundo Social Europeu. O financiamento nacional é utilizado sobretudo na região de Lisboa (e, em menor, grau, no Algarve). Esta distribuição regional de financiamento nacional e europeu resulta do enfoque do financiamento europeu para as regiões menos desenvolvidas e as preferências políticas pela igualização do financiamento no território nacional (subvertendo, assim, o espírito de combate às assimetrias regionais dos fundos europeus).

Estas medidas chegam também a um número alargado de indivíduos, nomeadamente desempregados inscritos nos centros de emprego: 585 mil utentes em 2019, dos quais 500 mil foram integrados em medidas ativas. Destes, 389 mil participaram em formação profissional, 30 mil em reabilitação profissional, e 166 mil participaram em outras medidas ativas (exceto a vertente de apoio à procura de emprego). Esta última vertente, os apoios à procura de emprego, chegam de forma mais ou menos intensa a praticamente totalidade dos desempregados inscritos, cerca de 700 mil indivíduos em 2019.⁹

Dada a grande variedade de medidas, o esforço financeiro significativo que implicam, e o número alargado de indivíduos (e, em menor grau, empresas) que apoiam, é fácil de concluir sobre a grande importância da avaliação do seu impacto. Além disso, importa notar que estas medidas podem estar sujeitas a custos adicionais, nomeadamente em termos de efeitos “peso morto” e substituição. O primeiro caso refere-se a apoios pagos para atividades (e.g., contratações) que a empresa faria mesmo sem o apoio; o segundo

⁹ Da distribuição da despesa resulta que as medidas de formação profissional correspondem a 53% da despesa total e a 389 mil abrangidos. As medidas de estágios profissionais, apoios à contratação, inserção e o trabalho socialmente útil, e os apoios ao empreendedorismo não têm a sua percentagem de despesa definida. A vertente de apoio à procura de emprego não está individualizada dada a sua natureza transversal e coincidente com a inscrição de cada utente nos centros de emprego. Em todo o caso, a despesa anual do IEFP em recursos humanos, informatização e funcionamento é de cerca de 230 milhões de euros.

caso, refere-se a reorientação de contratações de indivíduos não apoiados para utentes apoiados.

Contudo, atualmente existe pouca informação sobre o impacto relativo de cada medida. Esta situação torna difícil ou mesmo impossível a realização de comparações custo-benefício entre as medidas, com vista a decisões sobre que medidas alargar ou reduzir ou reformar ou mesmo descontinuar.

Outro ponto relevante prende-se com a heterogeneidade das medidas ao nível da seleção de participantes. Em alguns casos, a participação por parte do desempregado é recomendada ou mesmo determinada pelo técnico de emprego (neste último caso, no contexto dos compromissos ao nível da procura ativa de emprego e dos planos pessoais de emprego estabelecidos junto de cada indivíduo). Em outros casos, a participação resulta da indicação do interesse da parte do desempregado. Esta situação cria dificuldades às comparações de resultados entre participantes e não participantes em cada medida.

C. As metodologias de avaliação de impacto

A avaliação de impacto procura estabelecer os efeitos de uma determinada política, programa ou medida. Esta avaliação considera as variáveis mais relevantes em termos dos objetivos principais da medida, inclusive em termos de médio e longo prazo.

Por exemplo, a avaliação do impacto de um programa de estágios pode procurar estabelecer se ou em que medida os indivíduos que beneficiaram desta medida tiveram melhores indicadores de emprego que o que aconteceria no caso de o programa não ter sido implementado. O programa de estágios poderá ter facilitado a transição da escola ou da universidade para o mercado de trabalho junto dos participantes, levando a níveis de emprego e de qualidade de emprego (medidos por remunerações mais elevadas e vínculos laborais mais estáveis).

A avaliação de impacto é, assim, uma abordagem distinta de outros tipos de avaliação ou análises. Por exemplo, a avaliação ex ante procura antecipar potenciais efeitos, os seus mecanismos e a sua exequibilidade – em que medida é que o apoio financeiro a estágios irá permitir aos jovens efetivamente melhorar as suas transições para o emprego. Por outro lado, a monitorização de programas procura acompanhar a implementação prática do programa, junto dos centros de emprego e da sua interação com desempregados e empresas. A avaliação de impacto é, também, uma abordagem diferente da avaliação de processos (analisar o funcionamento interno do programa), ou da avaliação de resultados (analisar os resultados de curto prazo do programa, por exemplo em termos do número de estágios obtidos, ao nível da execução do programa).

Em termos práticos, a avaliação de impacto pode ser mais complexa que os outros tipos de avaliação acima mencionadas uma vez que a avaliação de impacto implica estabelecer um contrafactual (um cenário alternativo em que a medida em avaliação não é implementada), comparando-o de seguida com o factual observado. É esta diferença entre factual e contrafactual que indica o impacto do programa em análise. Este contrafactual pode ser difícil de estabelecer – e, se for estabelecido de forma incorreta, isso pode levar a erros graves na apreciação da medida.

Este tipo de avaliação baseia-se na análise de microdados, nomeadamente de indivíduos diferentes participantes ou não na medida em análise. Em alguns casos, os microdados são ainda de cariz longitudinal, incluindo informação sobre os mesmos indivíduos em diferentes períodos de tempo (tanto antes como depois da intervenção ter lugar).

Neste contexto, podem-se considerar três grandes tipos de avaliação de impacto: a avaliação experimental, a avaliação não experimental, e a avaliação quase experimental. O primeiro tipo de avaliação baseia-se na seleção aleatória dos potenciais participantes num programa entre o grupo de intervenção (ou de tratamento) e o grupo de controlo. Este contexto assegura grande ou mesmo completa comparabilidade entre os dois conjuntos de indivíduos, levando que quaisquer diferenças nos seus resultados sejam imputáveis exclusivamente ao programa em si.

Em contraste, a avaliação não experimental adota uma abordagem simplista que não assegura este isolamento do impacto do programa. Os dois principais exemplos de avaliações não experimentais são as comparações antes-depois (da medida) e as comparações grupo tratamento-grupo de controlo. No primeiro caso, o contexto económico pode ser muito diferente nos dois períodos, com efeitos diretos nos resultados dos participantes. Não sendo possível extrair dos resultados o contributo do contexto económico, não será possível isolar o efeito da medida.

No segundo caso, quando a seleção de participantes entre os dois grupos não é feita de forma aleatória (levando a diferenças importantes nas características entre quem participa e quem não participa na medida), poderá haver fatores que influenciam simultaneamente a seleção do grupo e o resultado na variável de medição de impacto. No contexto das medidas ativas de emprego, estas muitas vezes são direcionadas ou selecionadas para desempregados com mais dificuldades de inserção no mercado de trabalho, em relação ao grupo de desempregados mobilizados para o grupo de controlo. Assim, ao contrário da abordagem experimental, a comparação dos resultados dos dois grupos de indivíduos não indicará necessariamente o verdadeiro impacto do programa.

Por último, a avaliação quase experimental procura replicar a abordagem experimental num contexto não experimental. As metodologias estatísticas mais populares neste contexto são: diferença em diferenças, descontinuidade de regressão, variáveis

instrumentais, e emparelhamento (“matching”). Estas metodologias procuram fazer comparações entre participantes e não participantes que possam isolar o mais possível o efeito causal procurado.

Em termos resumidos, a metodologia diferença em diferenças procura conciliar as comparações antes-depois com as comparações entre o grupo de tratamento e o grupo de controlo. Subtraindo a variação no indicador relevante entre os dois períodos para o grupo de controlo à variação do mesmo indicador para o grupo de tratamento pode ser possível isolar o efeito da intervenção.

A metodologia descontinuidade de regressão analisa quebras de relações entre variáveis de resultados coincidentes com uma descontinuidade associada à participação numa intervenção. As variáveis instrumentais são variáveis que influenciam a propensão para uma intervenção, mas que não têm efeito direto na variável de resultado. Por último, a metodologia de emparelhamento (“matching”) procura comparar indivíduos participantes numa medida a indivíduos não participantes, mas restringindo a comparação aqueles com características muito parecidas aos indivíduos participantes.

D. Propostas práticas de avaliação de impacto de medidas ativas

Como qualquer outro documento, este guia tem subjacente alguns valores e prioridades que importa referir. Em primeiro lugar, a valorização da evidência empírica (nacional e internacional). Em termos simples, consideramos que é importante “analisar os números” antes de se tomar decisões de políticas públicas. As matérias do emprego e da formação profissional não são exceção. “Analisar os números” importa conhecer as métricas nacionais mas também as métricas comparáveis de outros países, de forma a desenvolver o “benchmarking” e o “benchlearning”.

Em segundo lugar, sublinhamos a importância de uma perspetiva prática e diferenciada, tendo em vista o contexto específico do IEFP. Cada serviço público de emprego é diferente, no leque de medidas implementadas, nos perfis dos utentes que procura apoiar, nas oportunidades e desafios nos seus mercados de trabalho. Neste sentido, é de valorizar documentos desenhados especificamente para a organização parceira, neste caso o IEFP.

Outro valor prende-se com a promoção da articulação e parcerias entre ensino superior e administração pública, nomeadamente com vista ao empoderamento da administração pública na gestão de avaliações de impacto. Na sequência dos níveis baixos de investimento público ao longo dos últimos anos, grande parte da administração pública está descapitalizada e envelhecida. Por outro lado, o crescimento do “big data” e de várias tecnologias associadas abre perspetivas muito favoráveis para a melhoria da qualidade das intervenções da administração pública. Estes desenvolvimentos são particularmente importantes em áreas como os serviços públicos de emprego, em que a informação de mercado de trabalho pode ser muito útil para a melhoria das políticas ativas de emprego e em que já é possível mobilizar quantidades muito alargadas de dados em tempo real.

Em último lugar, valoriza-se o alargamento das avaliações de impacto bem como o aumento do seu impacto. Por outras palavras, considera-se que as avaliações de impacto devem ter impacto – junto da redefinição das medidas, junto da sua otimização, em função do impacto relativo de cada uma. Esta abordagem tem subjacente a

prioridade ao impacto em relação à execução e também uma lógica de flexibilidade e maleabilidade da aplicação dos fundos nacionais e europeus, em direção às atividades com maior valor acrescentado junto da economia e do mercado de trabalho.

Neste contexto, este guia propõe as seguintes oito recomendações:

1. Privilegiar a avaliação experimental

Como foi indicado em cima, a avaliação baseada em experiências (com grupos de controlo e de tratamento selecionados de forma aleatorizada) permite avaliações de maior qualidade. As diferenças dos resultados (por exemplo ao nível do regresso a uma situação de emprego) dos dois grupos de indivíduos (desempregados participantes ou não em determinada medida ativa) poderão ser interpretadas como o efeito dessas mesmas medidas, não se devendo a outras diferenças entre esses indivíduos. Assim, a primeira proposta feita nesta secção consiste em recomendar a adoção sempre que possível da abordagem experimental na avaliação de medidas ativas de emprego.

Importa reconhecer que a implementação prática da abordagem experimental pode ser difícil a vários níveis. Por exemplo, pode ser complexo introduzir uma medida ativa que não está disponível para todos os potenciais utentes de forma simultânea. Estes utentes podem não compreender porque é que são aparentemente preteridos em relação a outros utentes. Pode ser difícil comunicar junto do público (nomeadamente desempregados e empresas) que uma medida está disponível em alguns centros de emprego e não em outros.

Por outro lado, pode dar-se o caso em que o volume de procura por uma medida exceda a capacidade financeira e ou organizacional para lhe dar resposta completa num período reduzido. Pode ser útil implementar a medida de forma faseada, de forma a adquirir experiência sobre a sua melhor implementação. Pode existir uma abordagem política de não “neutralizar” a diferenciação dos níveis de apoio dos fundos europeus entre as regiões mais e menos desenvolvidas em Portugal. Neste contexto, uma implementação diferenciada e faseada pode ser um compromisso

ideal entre as necessidades práticas e operacionais e as necessidades ao nível da avaliação.

Em termos práticos, uma abordagem possível envolveria seleccionar aleatoriamente um subconjunto de centros de emprego em que uma medida é implementada numa primeira fase. Os restantes centros iriam implementar esta medida apenas numa segunda fase. A comparação dos resultados dos participantes na medida na primeira fase poderia ser contrastada com os resultados de indivíduos semelhantes associados aos centros de emprego que só começam a participar numa segunda fase.

Note-se que a utilização mais alargada de sistemas de informação e interações com utentes via internet pode facilitar em muito este tipo de aleatorizações, nomeadamente no domínio das medidas de apoio a procura de emprego (tipo 6, secção 2). Várias empresas utilizam estes métodos, por vezes designados como “A/B testing”. No contexto dos serviços públicos de emprego, estas medidas envolvem a distribuição de informação e o estabelecimento de metas por um volume alargado de indivíduos, sendo relativamente fácil no quadro tecnológico atual proceder à sua aleatorização em múltiplas dimensões. Alguns exemplos são o número mínimo de candidaturas a ofertas de emprego no quadro do conceito de procura ativa de emprego, o número de convocatórias para verificação da procura ativa de emprego, e o perfil das ofertas direccionadas a cada utente (tanto ofertas de emprego a desempregados como desempregados a empresas/ofertas de emprego).

2. Preparar a avaliação antecipadamente (com o (re)desenho da medida)

Uma boa avaliação tende a ser iniciada na mesma altura em se começa a preparação do próprio programa avaliado. Quanto mais tarde a avaliação começa, menos graus de liberdade tem o avaliador para desenvolver o seu trabalho. Na linha da recomendação anterior, a avaliação ideal implica alguma forma de aleatorização (entre grupo de intervenção e grupo de controlo) do próprio programa. A não ser no caso de uma coincidência fortuita, sem a devida preparação aquando do

lançamento do programa não será possível avaliar através da aleatorização sem um desenho específico nesse sentido aquando do desenho do programa.

Outra vantagem de um começo o mais atempado possível da avaliação prende-se com a minimização de interações entre programas. Esta questão tende a ser particularmente importante no contexto das medidas ativas de emprego, que são muito variadas como descrito na secção 2. Esta variedade leva que a não participação numa medida (a medida cujo impacto esteja a ser avaliado) não implica necessariamente a não participação em nenhuma outra medida.

Por outras palavras, um grupo de controlo observacional (fora do quadro de uma avaliação experimental) pode incluir uma grande diversidade de indivíduos, tanto aqueles que não participam em nenhuma medida como outros que participam em medidas alternativas. Esta situação leva à reinterpretação dos resultados obtidos, como indicando o efeito diferencial do programa em avaliação em relação a uma média ponderada dos efeitos dos outros programas em que os indivíduos do grupo de controlo participam e do caso dos indivíduos que não participam em nenhum programa.

Uma preparação o mais antecipada possível da avaliação pode também facilitar efeitos positivos indiretos, relacionados com a minimização de efeitos não antecipados, bem como efeitos negativos das medidas ativas, como os efeitos peso-morto (“deadweight”) e de substituição. Os primeiros efeitos envolvem a subsidiação de empresas para contratarem trabalhadores que estas empresas iriam contratar mesmo sem o apoio; os segundos efeitos prendem-se com a deslocação de contratações que teriam lugar de um perfil de desempregados (não abrangido pela medida) para outro perfil (abrangido).

Uma ilustração prática desta abordagem é o caso da medida “Incubadoras Sociais de Emprego”. Esta medida, iniciada em 2022 pelo IEF, visa apoiar desempregados na sua procura de emprego. A metodologia envolve a formação de grupos diversificados de cerca de 20 desempregados que interagem entre si ao longo de várias sessões durante um período de cerca de seis meses. Estas interações são desenvolvidas com o apoio de uma de 20 entidades acolhedoras, em geral

organizações do setor social. A seleção do grupo de participantes foi desenvolvida de forma aleatória, entre um grupo de indivíduos pré-selecionados por cada entidade acolhedora para participação. Esta abordagem cria as condições necessárias para comparar os resultados dos dois grupos de indivíduos (participantes e pré-selecionados não participantes) passado um determinado período. Estes resultados podem ser medidos ao nível da situação de cada pessoa em termos de emprego, como estar ou não empregada e ou o seu nível de remuneração, ou outra dimensão complementar de interesse.

3. Apostar no sistema de informação e na inteligência artificial

Todas as análises desenvolvidas no quadro de uma avaliação de impacto têm implícito a existência de um sistema de informação adequado. Este sistema de informação permite caracterizar os participantes (e os não participantes) nas medidas ativas, tanto em termos estáticos como ao longo do tempo. Um sistema de informação adequado inclui também informação detalhada sobre o leque de medidas ativas em que cada indivíduo participa em cada momento de tempo. Este sistema deverá também incluir métricas individualizadas junto das variáveis de resultado mais relevantes, nomeadamente a situação em termos de emprego e de remunerações de cada indivíduo.

Estes requisitos podem implicar a ligação (regular ou permanente) com outras bases de dados fora do domínio específico do IEPF. Um caso particularmente importante é o registo de remunerações (e empregos) da Segurança Social, bem como o registo de subsídios de desemprego (e outras prestações sociais), também da Segurança Social. É da maior importância que estas bases de dados estejam acessíveis para efeitos da avaliação de medidas ativas – como também para o desenvolvimento das mesmas (dados históricos individuais ou agregados podem ser muito úteis no apoio à procura de emprego, por exemplo, no contexto do desenvolvimento do sistema de informação de mercado de trabalho).

Outras bases de dados fora do domínio específico do IEPF mas também com grande relevância para avaliações de impacto são as bases de dados sobre empresas. Independentemente de incluírem ou não informação detalhada sobre os trabalhadores, estas bases de dados podem ser cruzadas com a listagem de empresas participantes em medidas ativas de emprego (e eventualmente também de empresas candidatas mas não aprovadas). Estes cruzamentos permitem a avaliação do impacto das medidas ativas de emprego junto do desempenho das empresas – uma área que tem recebido até agora pouca atenção, mesmo na literatura académica, apesar da sua inegável relevância.¹⁰ Algumas bases de dados de empresas incluem ainda informação sobre trabalhadores, permitindo análises mais minuciosas a este nível, nomeadamente quando a possíveis efeitos “peso morto” e “substituição”.

Um sistema de informação moderno permitirá ainda uma implementação mais célere de abordagens experimentais, no sentido da definição aleatória de grupos de tratamento e de controlo. Por exemplo, um sistema de informação com estas características permitirá a introdução de variação em vários parâmetros de medidas ativas de emprego com essa flexibilidade ao nível da sua regulamentação – leque de requisitos ao nível dos planos pessoais de emprego, número de convocatórias para confirmação de cumprimento do dever de procura ativa de emprego, encaminhamentos para entrevistas para ofertas de emprego, encaminhamentos para ações de formação, etc. Esta abordagem é cada vez mais frequente por parte de grandes empresas no setor privado, nomeadamente ao nível dos procedimentos de “A/B testing”, e tem tanto ou mais potencial junto do setor público.

Por último, o desenvolvimento do sistema de informação facilitará a aplicação das novas ferramentas de inteligência artificial, nomeadamente o GPT-4, também ao nível da avaliação do impacto de medidas ativas.

¹⁰ Uma exceção é o estudo, do autor, 'Employee training and firm performance: Evidence from ESF grant applications', Labour Economics, 72, 102056, 2021, que avalia o impacto do programa 'Formação para a Inovação e Gestão'. Este programa visava incentivar as empresas a formar os seus trabalhadores (incluindo gestores) através da atribuição de subsídios para suportar os custos diretos e indiretos dessa formação. O estudo compara o desemprego económico e financeiro ao longo de vários anos de empresas cujas candidaturas foram aceites e de empresas cujas candidaturas não foram aceites, encontrando efeitos positivos do programa em várias variáveis.

4. Alargar o leque de variáveis de resultados

Embora o principal objetivo das medidas ativas de emprego seja a promoção do emprego e o combate ao desemprego, estas medidas procuram atingir também vários outros propósitos. Estes incluem a melhoria da produtividade dos trabalhadores e das organizações, a melhoria das condições de emprego (e.g., tipo de contrato de trabalho), o preenchimento mais célere de postos de trabalho, e a boa utilização de fundos públicos (nomeadamente os recursos da segurança social), entre outros.

Neste contexto, há vantagens significativas em alargar as variáveis de resultado consideradas nas avaliações de impacto para além das variáveis mais fundamentais, como a situação em termos do emprego. Considerar impactos para além do nível do emprego dos desempregados permite uma compreensão mais rica e adequada dos efeitos dos programas.

Note-se que este tipo de análises mais alargadas é cada vez mais exequível, dadas as informações disponíveis nas bases de dados como as mencionadas anteriormente. Por exemplo, bases de dados como o Relatório Único / Quadros de Pessoal incluem informação detalhada sobre remunerações, tipos de contratos de trabalho (sem termo ou a termo), horas trabalhadas, e duração de vínculos laborais. Esta e outras bases também proporcionam informação sobre o desempenho das empresas, em termos de diferentes indicadores de produtividade.

A análise destas bases de dados também permite verificar se ou em que medida é que empresas apoiadas na contratação ou formação de determinados trabalhadores de grupos prioritários o fazem em detrimento do emprego de outros grupos não prioritários (que deixam de ser contratados ou poderão mesmo ser despedidos ou ver os seus contratos não renovados). Esta é uma preocupação importante ao nível do impacto agregado das medidas ativas de emprego que só poderá ser cabalmente esclarecida com este tipo de análises.

Uma última nota para a utilização de variáveis de “satisfação”, recolhidas através de inquéritos junto de participantes em medidas ativas. Embora interessante, esta

informação tem várias limitações ao nível da sua utilização para avaliações de impacto. Desde já, esta informação não está em geral disponível para não participantes (grupos de comparação ou controlo). Por outro lado, perguntas junto de beneficiários de apoios por parte de entidades que prestaram esse mesmo apoio podem gerar um enviesamento de “simpatia” no sentido de avaliações mais positivas do que aquelas que resultariam num contexto de maior distanciamento.

5. Consolidar parcerias com entidades externas (como o BPlim)

O IEFP desenvolveu uma parceria inovadora com o Laboratório de Microdados do Banco de Portugal (BPlim) no sentido de disponibilizar a sua base de dados administrativa junto da comunidade científica. Trata-se de uma iniciativa pioneira na administração pública portuguesa, com grande potencial para a promoção da avaliação de medidas ativas de emprego.

Na sua versão atual, a base de dados cobre o período entre 2010 e 2022, ao nível mensal, incluindo as seguintes vertentes: ofertas (de emprego), pedidos (em particular inscrições nos centros de emprego), apresentações (por inscritos a ofertas de emprego), convocatórias (para intervenções), e intervenções (nomeadamente encaminhamentos para medidas ativas de emprego).

Esta parceria poderá ser desenvolvida com a atualização regular dos microdados transferidos pelo IEFP junto do BPlim, bem como através do alargamento da informação abarcada ao portal IEFPonline. Além disso, poderá ser útil alargar o leque de entidades em que os microdados estão depositados, de forma a facilitar o seu acesso direto em “safe centres”, em oposição a ligações via internet. A disponibilização destes microdados junto das universidades interessadas pode contribuir em muito para a utilização mais alargada destes microdados, incluindo a produção de artigos científicos e teses de mestrado e de doutoramento. Por exemplo, a inclusão destes microdados no protocolo entre o Ministério da Ciência e o Instituto Nacional de Estatística pode facilitar em muito a divulgação dos dados junto da comunidade científica.

Outra questão prática relacionada é a necessidade ou não de uma leitura e consolidação dos microdados de forma harmonizada por parte do BPlim – ou a disponibilização dos microdados no seu formato inicial junto da comunidade académica. Parece-nos que será mais vantajoso que os microdados sejam disponibilizados ao maior conjunto de entidades possíveis e que não sejam introduzidos requisitos de processamento uniforme dos microdados, sem prejuízo da adoção de códigos de leitura opcionais.

6. Tornar a avaliação o mais acionável possível

Uma dimensão importante da qualidade de uma avaliação de impacto é facilitar a produção de impacto pela própria avaliação. Por outras palavras, boas avaliações de impacto têm elas próprio impacto, levando a ajustamentos nas medidas avaliadas, ajustamentos esses informados pelos resultados das avaliações. Estes ajustamentos podem ser de vários tipos, incluindo o alargamento ou a redução da medida (eventualmente até a sua eliminação) ou o seu redireccionamento para outros formatos ou outros públicos.

Por exemplo, se uma avaliação de impacto encontrar efeitos positivos apenas junto de grupos específicos, estes resultados podem levar à restrição do público-alvo da medida, evitando o desperdício de recursos junto dos outros grupos. Outra abordagem poderá envolver o redesenho da medida para os grupos de participantes que não são beneficiados, de forma a apoiar efetivamente todos os grupos inicialmente considerados. Em qualquer dos casos, resultam da avaliação ajustamentos concretos que procuram melhorar o impacto global dos fundos investidos.

Esta abordagem de promoção da acionabilidade pode ser desenvolvida de várias formas. Um primeiro exemplo passa pela obtenção de resultados de avaliação de impacto numa fase inicial da medida. Quanto mais cedo estes resultados poderem ser obtidos, mais tempo haverá para a sua implementação prática no decurso do programa. Obviamente, este aspeto dependerá em grande medida da natureza do

programa – programas direcionados às áreas da formação ou da produtividade poderão exigir uma moldura temporal mais alargada do que programas direcionados à empregabilidade.

Um segundo exemplo passa pela experimentação também nos parâmetros das medidas (duração do apoio, generosidade do apoio, condicionalidade do apoio, etc.) e não “apenas” na alocação dos potenciais participantes em grupos de tratamento e controlo. Este aspeto pode ser acautelado diretamente na regulamentação do programa, ao ser atribuído alguma amplitude aos gestores do programa para determinarem valores diferenciados nestes parâmetros. Em linha com as discussões em cima, esta diferenciação deverá resultar de aleatorizações dos parâmetros em causa, de forma a que os resultados possam ser interpretadas de forma causal.

Por último, o desenvolvimento rápido de análises custo-benefício, alicerçadas nas avaliações de impacto, podem também ajudar à aceleração da acionabilidade. A componente não causal destas análises (associada à compilação de informação sobre custos) pode ser preparada de forma antecipada, com vista a acelerar a divulgação dos resultados finais, quando os resultados da avaliação de impacto estiverem disponíveis.

7. Repensar o equilíbrio entre produção interna e externa de avaliação

Qual é a distribuição desejável entre produção interna e externa de avaliação, i.e., entre produção por parte dos quadros dos serviços públicos de emprego (IEFP) ou outras entidades públicas relacionadas – ou por entidades externas, como universidades, centros de investigação ou consultores? O atual equilíbrio a este nível envolverá contributos em grande medida provenientes de entidades externas, o que pode resultar em várias desvantagens. Estas incluem: custos financeiros elevados, custos administrativos elevados (ao nível de processos de contratação pública), desfasamento entre necessidades internas e avaliação conduzida, restrições no acesso a microdados e desenvolvimento de experimentação, e potencial de acionabilidade reduzido.

Por outro lado, vários serviços públicos de emprego e outras entidades poderão confrontar-se com limitações pronunciadas para a realização de avaliações de impacto. Por exemplo, os trabalhadores dos quadros nesta área poderão não ter experiência nesta área.

Neste contexto, poderá ser proveitoso reforçar as competências internas na área da avaliação. Este reforço poderá envolver um equilíbrio entre proporcionar oportunidades de formação a estes técnicos como alguma contratação de trabalhadores com perfis mais fortes nesta área. Colaborações com instituições do ensino superior e centros de investigação poderão permitir um equilíbrio interessante a este nível. Por exemplo, estas colaborações poderão facilitar o desenvolvimento de avaliações de impacto enquadradas em teses de mestrado ou teses de doutoramento. Estas colaborações poderão também levar à contratação de estagiários com boas bases científicas, que poderão desenvolver estudos preliminares e que poderão vir a ser contratados de forma permanente mais tarde. Uma questão prática que resulta deste contexto é sobre o volume de recursos que deve ser consagrado à avaliação das medidas ativas de emprego. A título de lançamento deste debate, sugere-se aqui que pelo menos 2% do montante a investir numa medida ativa de emprego seja consagrado à sua avaliação. Este montante poderá ser utilizado para o reforço de recursos internos (contratação de funcionários, atualização de software, pagamento de trabalho suplementar, etc) e ou para a contratação de recursos externos (contratação de investigadores externos, contratação de estagiários, etc).

8. Assegurar a transparência e a replicabilidade da avaliação

A qualidade de uma avaliação de impacto depende em grande medida da sua transparência. Em última análise, uma avaliação consiste num número síntese sobre o impacto de um programa junto de uma variável de interesse. Por exemplo, a medida ativa X aumenta a probabilidade de emprego em Y%. À volta desse número são também apresentados um conjunto de outros resultados, associados a outros indicadores, outros grupos de análise, e outros parâmetros relevantes. Em todo o

caso, há um conjunto de decisões práticas que são tomadas pelos investigadores responsáveis pelo estudo que importa tornar o mais transparente possível. Essa transparência é uma garantia da robustez dos resultados ou de que, caso erros sejam encontrados, eles possam ser corrigidos rapidamente.

Neste contexto, importa que as análises subjacentes às avaliações de impacto possam ser acessíveis por outros investigadores interessados, permitindo a sua confirmação – e abrindo ao mesmo tempo várias oportunidades para estudos posteriores mais alargados. Esta transparência pode ter lugar ao nível da disponibilização do código utilizado para o apuramento dos resultados e ou dos microdados utilizados nas análises empíricas implementadas. As parcerias externas referidas em cima (ao nível de acesso/disponibilização de informação) podem ser muito úteis a este nível, ao facilitarem o acesso a microdados e a posterior replicação de análises.

Uma outra dimensão da transparência passa pela disseminação nacional e internacional dos resultados das avaliações. A participação em seminários e conferências (junto dos parceiros sociais e entidades financiadoras bem como em universidades ou organizações internacionais, por exemplo), bem como a publicação de estudos (em versões preliminares ou após revisão científica) pode ajudar em muito ao aumento da qualidade dos resultados da própria avaliação.

E. Áreas de avaliação discutidas

No contexto do trabalho conjunto entre a Nova SBE e o IEFP que deu origem a este relatório, foram também discutidas várias áreas potencialmente prioritárias para a implementação de avaliações de impacto. Esta identificação resultou de um cruzamento entre áreas de maior interesse, do ponto de vista de maior contributo que poderão dar ao aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido pelo IEFP, como áreas em que a avaliação poderá ser desenvolvida de forma mais rápida, dado o contexto tecnológico aplicável, por exemplo, como ainda áreas menos exploradas ao nível da literatura internacional de avaliação de medidas ativas de emprego.

Estas áreas são as seguintes: Em primeiro lugar, o acompanhamento online dos desempregados inscritos no IEFP. Através das novas ferramentas online, é possível apoiar e acompanhar a procura ativa de emprego de cada indivíduo de forma regular com um envolvimento mínimo em termos de recursos humanos. Por exemplo, o sistema informático do IEFP pode recolher informação sobre as candidaturas a emprego feitas por cada pessoa. O sistema informático pode ainda proporcionar informação diferenciada a cada pessoa. O impacto destas interações podem posteriormente ser avaliadas através das metodologias apresentadas em cima.

Em segundo lugar, pode ser avaliado o impacto da nova metodologia de “profiling” (caracterização do perfil dos desempregados), introduzida a partir de 2019 nos centros do IEFP. Esta nova metodologia renovou o processo de classificação de cada utente em função do seu risco estimado de desemprego de longa duração. Qual foi o impacto desta inovação em termos da melhoria do combate a este tipo de desemprego? Dada a introdução faseada da metodologia, apenas em determinados centros de emprego numa primeira fase, poderá ser possível desenvolver uma estimativa dos seus efeitos, nomeadamente através da metodologia “diferença-de-diferenças”.

Outra área que recebeu atenção são os conteúdos dos planos pessoais de emprego. Estes planos pessoais estabelecem requisitos vários juntos dos desempregados em relação à sua procura de emprego. De forma semelhante ao ponto relacionado com o acompanhamento online dos desempregados, é possível introduzir variação junto destes requisitos e avaliar o seu impacto junto das transições para o emprego. Vários

estudos apontam para o grande interesse destes requisitos e do seu acompanhamento pelos serviços públicos de emprego, inclusive pelo facto de se tratarem de medidas ativas de emprego de custo particularmente baixo.

Uma quarta área de avaliação considerada foi a medida “Incubadoras sociais de emprego”. Esta medida pretende apoiar desempregados através de um formato inovador, envolvendo a colaboração de uma entidade externa e a promoção de interações coletivas. Foi desenvolvido um projeto piloto de avaliação desta medida, através da aleatorização parcial dos participantes junto dos desempregados candidatos e pré-selecionados. Quando for disponibilizada informação sobre os resultados ao nível das transições para o emprego dos participantes e dos não participantes, será possível chegar a conclusões sobre o impacto o programa. O grupo dos não participantes usados como controlo poderá incluir um grupo adicional através de um processo de emparelhamento (“matching”) caso o tamanho da amostra do grupo de controlo não seja suficientemente alargado.

Por fim, foi ainda discutido a potencial avaliação do programa UpSkill, orientado para a formação em novas tecnologias de informação. Trata-se de um programa inovador, com grande envolvimento da parte das empresas participantes, ao nível da seleção dos formandos e da definição dos conteúdos, bem como de um compromisso de contratação de uma determinada percentagem dos participantes.

F. Notas finais

Este projeto resultou da parceria estabelecida entre a Nova SBE e o IEFP, razão primeira do sucesso da iniciativa. Agradece-se, assim, ao IEFP pela disponibilidade para participar e colaborar neste projeto. Agradece-se também ao POAT / ADC pelo financiamento do projeto. Globalmente, este projeto ilustra o potencial das colaborações entre a administração pública e o ensino superior.

Consideramos que a área da avaliação de impacto das medidas ativas de emprego tem um grande potencial de crescimento, em Portugal e em outros países. Ao mesmo tempo, o seu desenvolvimento requer atenção a vários aspetos práticos, aspetos esses que este relatório procurou abordar. Esperamos que este Guia Prático (bem como a interação que lhe deu origem) seja útil no futuro e possa dar lugar a novas versões, mais aprofundadas, nomeadamente no contexto atual de crescimento acelerado da inteligência artificial.