

METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO IMPACTO CONTRAFACTUAL DAS MEDIDAS ATIVAS DE EMPREGO EM PORTUGAL CONTINENTAL

RELATÓRIO FINAL

Novembro | 2022



Este Projeto é comparticipado pelo programa de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento FEDER, nos termos do Convite para Apresentação de Candidaturas nº 6/POAT/2021 (Aviso de Abertura c), aberto pelo Programa Operacional de Assistência Técnica.

Autores

Coordenação:

Pedro S. Martins (NOVA SBE)

Gestão do Projeto:

João de Almeida (NOVA SBE)

Equipa:

Ana Melissa Ferreira (NOVA SBE)

Isabel Barba (NOVA SBE)

Joana Garrido Amorim (NOVA SBE)

João Bernardo Duarte (NOVA SBE)

José Tavares (NOVA SBE)

Maria Lince (NOVA SBE)

Miguel Baião (IEFP)

Pedro Brinca (NOVA SBE)

Válter Nóbrega (NOVA SBE)

Contactos do Projeto

Pedro Martins – E: pedro.martins@novasbe.pt

João de Almeida – E: joao.de.almeida@novasbe.pt

Data:

14 de novembro de 2022

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas.....	4
1. Sumário Executivo	5
2. Estado Atual e Próximos Passos.....	Erro! Marcador não definido.
2.1. Estado Atual.....	Erro! Marcador não definido.
2.2. Próximos Passos	Erro! Marcador não definido.
3. Atividades Atualizadas	15
3.1. Atividade 1: Relatório de Enquadramento.....	16
3.2. Atividade 2: Estudo sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental	17
3.3. Atividade 3: Capacitação e Treino	21
3.4. Atividade 4: Divulgação dos Resultados do Estudo	24
3.5. Atividade 5: Relatório Final e Término do Projeto.....	25
4. Reuniões e Principais Atividades (Cronograma Atualizado)	26
5. Apêndice 1 - Versão em curso do Guia Prático Guia prático de avaliação de impacto das medidas ativas de emprego	
6. Apêndice 2 - Tese de mestrado em curso, na Nova SBE, com a avaliação de impacto do programa Vida Ativa do IEFP	
7. Apêndice - Análise do profiling no IEFP	

Lista de Abreviaturas

Abreviatura	Significado
DID	Difference in Differences
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
ISE	Incubadoras Sociais de Emprego
NOVA SBE	Nova School of Business & Economics
OC	Órgão Consultivo
POAT	Programa Operacional de Assistência Técnica
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PPE	Plano Pessoal de Emprego
PSM	Propensity Score Matching
RCT	Randomized Controlled Trials
RDD	Regression Discontinuity Design

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O objetivo deste projeto foi contribuir para a avaliação do impacto contrafactual das medidas ativas de emprego em Portugal Continental. Tratam-se de medidas ativas de emprego variadas (como, por exemplo, estágios profissionais, formação profissional, ou apoios à contratação de desempregados) cofinanciadas por Fundos Europeus (nomeadamente pelo Fundo Social Europeu) e implementadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Este projeto foi desenvolvido em parceria próxima com o IEFP, no quadro de reuniões regulares (quinzenais ou mensais) entre os membros do projeto da Nova SBE e vários dirigentes e técnicos superiores de diferentes departamentos do IEFP. Estas reuniões permitiram conhecer em maior profundidade as medidas ativas de emprego que o IEFP implementa e desenvolver propostas mais adequadas ao nível da avaliação de impacto. Estas propostas incidiram tanto em medidas já implementadas, como em medidas em implementação, como ainda em medidas em preparação.

O projeto foi concluído com uma sessão de apresentação de resultados, na Nova SBE, que contou com a presença e participação do Conselho Diretivo do IEFP (presidente e vogal), bem como da Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

O contributo prestado por este projeto, ao longo dos seus doze meses de atividade, prende-se essencialmente com o desenvolvimento de metodologias de avaliação. Este contributo incluiu ao longo deste período as seguintes dimensões:

- componentes conceituais (ilustrações várias da perspetiva da avaliação de impacto contrafactual no contexto específico dos serviços públicos de emprego como o IEFP),
- formação técnica (sessões de formação sobre metodologias de avaliação de impacto, incluindo as abordagens experimentais e quase-experimentais, e sobre a literatura académica com várias ilustrações de avaliações conduzidas em vários países),
- discussão sobre potenciais aplicações práticas (em medidas ativas de emprego diversificadas como os planos pessoais de emprego, as incubadoras sociais de emprego, o sistema de recomendações de medidas ativas, e o programa de formação UpSkill),

- desenvolvimento e análise de micro-dados administrativos do IEFP (no contexto de uma nova parceria, não prevista na candidatura a este projeto, envolvendo o IEFP, a Nova SBE, e o laboratório de microdados do Banco de Portugal - BPlim),
- preparação de estudos de investigação científica utilizando microdados cedidos gentilmente pelo IEFP (incluindo teses de mestrado), que continuam em curso (nomeadamente na área do aperfeiçoamento do sistema de recomendações e sua articulação com o sistema de profiling), e
- desenvolvimento e discussão de um conjunto alargado de recomendações práticas para a implementação da avaliação de impacto das medidas ativas de emprego no IEFP.

Todas estas vertentes foram desenvolvidas no sentido de uma aplicação concreta a programas específicos, no quadro dos desafios e oportunidades com que o IEFP se confronta, e em ligação ao trabalho académico conduzido pela Nova SBE. O trabalho desenvolvido neste projeto teve, assim, uma natureza eminentemente prática, indo ao encontro das necessidades do IEFP, no contexto das estruturas humanas e outras existentes no instituto, sendo os resultados passíveis de serem acionáveis de forma relativamente rápida.

Consideramos que as diferentes atividades desenvolvidas pelo projeto contribuem para um funcionamento mais eficiente do sistema de avaliação das medidas ativas de emprego, bem como o reforço das estruturas relacionadas de coordenação, gestão, e monitorização destas medidas.

Neste sentido, os **principais resultados obtidos** pelo projeto são:

- **Capacitação da administração pública** (IEFP) nos domínios da avaliação de impacto contrafactual e da literatura internacional sobre avaliação de medidas ativas de emprego – este objetivo foi atingido através de um conjunto alargado e regular de sessões de formação e discussão (incluindo partilha de experiências) desenvolvidas pela Nova SBE junto de dirigentes (incluindo ao nível do Conselho Diretivo) e técnicos superiores do IEFP;
- **Desenvolvimento de metodologias individualizadas de avaliação de impacto** para várias medidas ativas de emprego específicas (processo concluído e implementado para o

caso da nova medida do IEPF “Incubadoras sociais de emprego” (regulada na Portaria n.º 205/2021, de 12 de outubro), processos prosseguidos para outras medidas como os planos pessoais de emprego, processos prosseguidos e em desenvolvimento mesmo para além da conclusão do projeto para outros programas como o sistema de “profiling” e sistema de recomendações de medidas ativas);

- **Desenvolvimento de condições empíricas transversais** para a implementação quantitativa de metodologias de avaliação de impacto através da criação de uma base alargada de micro-dados administrativos sobre todas as medidas ativas de emprego implementadas pelo IEPF desde 2010 (processo em curso, em parceria também com o Banco de Portugal).
- **Um conjunto de recomendações práticas para a implementação de avaliações de impacto de medidas ativas de emprego**, nomeadamente: 1) Privilegiar a avaliação experimental; 2) Começar a preparar a avaliação com o (re)desenho da medida; 3) Investir na melhoria do sistema de informação; 4) Alargar o leque de variáveis de resultados analisadas; 5) Consolidar parcerias com entidades externas; 6) Tornar a avaliação o mais acionável possível; 7) Repensar o equilíbrio entre produção interna e externa de avaliação; e 8) Assegurar transparência e replicabilidade da avaliação.

2. DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES

O trabalho desenvolvido pela Equipa ao longo dos últimos doze meses focou-se maioritariamente no desenvolvimento das Atividades 1 a 3 – sendo que o trabalho produzido nas Atividades 4 e 5 ocorreu principalmente numa ótica de produção de conteúdos para os Relatórios das mesmas.

As tarefas da Atividade 1 (Relatório de Enquadramento) decorreram sem qualquer atraso, tendo a primeira reunião com o beneficiário, IEPF, ocorrido prontamente, a 6 de Outubro de 2022. Esta reunião decorreu presencialmente nas instalações da Nova SBE, em Carcavelos, e contou com a participação da Vogal do Conselho Diretivo do IEPF na altura, Dr.a Ana Coelho, e da diretora do

Departamento de Emprego do IEFP, Dr.a Adélia Costa. Todas as tarefas e trabalho desenvolvidos no âmbito da Atividade 1 estão detalhados na secção 3.1 deste Relatório.

No que à Atividade 2 (Estudo sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego) diz respeito, a equipa da Nova SBE procurou sempre orientar o trabalho previsto em direção às prioridades específicas referidas pelo beneficiário (IEFP) ao longo das diferentes reuniões. Estas prioridades referem-se em grande medida a questões práticas e específicas colocadas pelos representantes do IEFP, no contexto das interações regulares entre a Nova SBE e o IEFP. Este diálogo foi possível no quadro dos conhecimentos aprofundados da parte da equipa da Nova SBE sobre o trabalho desenvolvido pelo IEFP, sendo que a interação que teve lugar nas várias reuniões também permitiu reforçar estes conhecimentos.

Tabela 1: Sumário do Projeto

Título do Projeto	Impacto Contrafatual das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental
Objetivo Geral	O objetivo geral deste Projeto é medir o impacto das Políticas Ativas de Emprego em Portugal Continental junto dos utentes que integram os programas que serão objeto de avaliação, permitindo perceber a relação existente entre empregabilidade e políticas ativas de emprego.
Objetivos Específicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar as políticas ativas de emprego; 2. Definir as questões de avaliação; 3. Rever a literatura económica nacional e internacional na área; 4. Definir a abordagem e metodologia a implementar para a avaliação; 5. Obter resultados que permitam avaliar o impacto das políticas ativas de emprego; 6. Recolher evidências e implementar atualizações.
Resultados Potenciais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impacto das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental; 2. Adequação das Políticas Ativas de Emprego às necessidades dos utentes; 3. Adequação das Políticas Ativas de Emprego às necessidades do mercado de trabalho.
Início do Projeto	1 de Outubro de 2021
Duração do Projeto	12 Meses

Um exemplo concreto deste trabalho prende-se com contributos vários dados pela equipa da Nova SBE para a avaliação do novo programa piloto Incubadoras Sociais de Emprego, que poderá ser alargado no futuro.

Outra dimensão importante das prioridades do IEFP, e do trabalho que a Nova tem desenvolvido, prende-se com a exploração de uma nova base de microdados administrativos, contendo todos os registos das atividades do IEFP desde 2010 (eventualmente também desde 2000). Este trabalho de processamento de informação – um elemento fundamental para o desenvolvimento de metodologias de avaliação – tem decorrido em colaboração também com o Banco de Portugal, nomeadamente o seu laboratório de microdados (BPlim). Neste contexto, a cronologia inicialmente proposta no projeto foi ajustada – nomeadamente nas T2.1 e T2.4. Não obstante, o trabalho no âmbito desta atividade prosseguiu satisfatoriamente, sendo que todas as tarefas e trabalho desenvolvidos relativamente à Atividade 2 estão detalhados na secção 3.2 deste Relatório.

As Sessões de Capacitação sobre Avaliação de Impacto Contrafactual e sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego, no âmbito da Atividade 3 (Capacitação e Treino), ocorreram como previsto, em junho de 2022, em formato *webinar*, e contaram com a presença de seis dirigentes e técnicos superiores do IEFP. Note-se que a Elaboração do Manual Técnico, que estava prevista para julho, poderá ser adiada para agosto, com vista a aumentar o alinhamento do conteúdo do Manual. Todas as tarefas e trabalho desenvolvidos no âmbito da Atividade 3 estão detalhados na secção 3.3 deste Relatório.

O desenvolvimento das Tarefas referentes às Atividades 4 e 5 irão preencher a maior parte do trabalho produzido nos últimos três meses do Projeto (julho, agosto e setembro), com um especial foco na produção do Website de Divulgação dos Resultados do Projeto e na elaboração do Relatório Final. Todas as tarefas e trabalho desenvolvidos no âmbito das Atividades 4 e 5 estão detalhados na secção 3.4 e 3.5 deste Relatório, respetivamente.

Como mencionado anteriormente, a Equipa considera de extrema relevância as várias interações com o beneficiário – IEFP – e os bons laços que daí resultaram. Assim, encontra-se abaixo, o resumo dos temas abordados nas reuniões realizadas até agora.

Primeira Reunião – 6 de Outubro de 2021:

A reunião inicial contou com a participação de representantes do principal beneficiário do Projeto, IEFP, apresentando-se o plano geral de implementação do Projeto e identificando como próximos passos: i) Discussão das prioridades do projeto; ii) Definição dos representantes do IEFP que acompanharão o Projeto durante a sua implementação; iii) Calendarização de reuniões; iv) Partilha de microdados disponíveis.

Assim, durante a **Reunião de Enquadramento** foram discutidos os seguintes conteúdos: i) Apresentação das principais ideias do Projeto ao IEFP, com contextualização científica e alusão à realidade social; ii) Contextualização da abordagem às Medidas Ativas de Emprego; iii) Explicação de como se desenvolverá o estudo e apresentação da metodologia a adotar; iv) Exposição das fases do Projeto e da Equipa responsável pela sua execução.

Segunda Reunião – 4 de Novembro de 2021:

Após uma contextualização mais aprofundada e um conhecimento mais direcionado para o decorrer do estudo foram apresentados e discutidos: i) O resumo dos objetivos do Projeto com evidência para a metodologia a adotar na avaliação das Medidas Ativas de Emprego (metodologia *ex-ante* e *ex-post*); ii) Análise das medidas de apoio à procura de emprego; iii) Apresentação de literatura internacional sobre avaliação de impacto e intervenções de PPE; iv) Enunciação dos próximos passos.

Terceira Reunião – 16 de Dezembro de 2021:

Com os dados e a informação disponibilizada pelo IEFP até ao momento, foram apresentados quatro possíveis estudos para, conjuntamente com o IEFP, se tomar uma decisão sobre prioridades e passos seguintes. Assim, após discussão com o IEFP e se terem identificado os focos de intervenção, foram:

- i) Apresentadas as propostas de avaliação assentes na seguinte discussão: Avaliação *ex-ante* e ou *ex-post* das medidas de emprego na sequência do profiling; Avaliação *ex-ante* e ou *ex-post* dos conteúdos dos planos pessoais de emprego; Avaliação *ex-ante* das incubadoras sociais de emprego.
- ii) Apresentadas propostas de avaliação pela NOVA SBE através de metodologias como Randomized Control Trial (RCT) e Propensity Score Matching (PSM), suportadas com a apresentação de literatura internacional.

Reunião Extraordinária – 22 de Dezembro de 2021:

Realizou-se uma reunião extraordinária com os responsáveis das Incubadoras Sociais de Emprego (ISE). Foi acordado que estas Incubadoras serão um projeto piloto em que a Equipa da NOVA SBE, através do tratamento dos dados fornecidos pelo IEFP, conduzirá formações. Esta formação terá como objetivo capacitar o IEFP a realizar RCTs ou outros formatos de avaliação de impacto - de modo que o IEFP consiga assim avaliar o impacto destas ISE ou outras medidas equivalentes.

O estudo definirá as opções metodológicas a adotar e explicitará de que forma é que estas metodologias conseguirão avaliar as Medidas Ativas de Emprego e o impacto das mesmas nos utentes. A metodologia a adotar irá refletir a natureza complexa e diversificada das Medidas Ativas de Emprego a serem avaliadas, bem como o contexto do mercado de trabalho a que estas medidas são aplicadas.

Quarta Reunião – 14 de Janeiro de 2022:

Após a metodologia definida surge a discussão entre a Equipa da NOVA SBE e do IEFP, de modo que o estudo seja desenvolvido com qualidade para a obtenção de resultados e conclusões satisfatórios. Assim, foi apresentado ao IEFP a metodologia a utilizar na proposta das Incubadoras Sociais de Emprego, dos Planos Pessoais de Emprego e do Profiling através da especificação do que se pretende do IEFP, com os pontos de ação concretos, para a realização de um estudo bem-sucedido.

Quinta Reunião – 10 de Fevereiro de 2022:

Foi estabelecido o ponto de situação relativamente aos Planos Pessoais de Emprego, que tinha ficado pendente de alterações pelo IEFP, e que neste seguimento apresentou uma proposta de melhoria e alteração. Foi discutida a temática do Profiling e eventuais ajustes que poderão ter de ser realizados pelo IEFP. Assim, o PPE deverá ser reconfigurado e orientado para as necessidades dos utentes. Relativamente ao Profiling, a Equipa do IEFP ficou encarregue de enviar dados relativos a este programa de forma que possam ser trabalhados pela Equipa da NOVA SBE. A Equipa da NOVA SBE comprometeu-se a realizar uma proposta detalhada sobre os PPE e de fazer a aleatorização das Incubadoras Sociais de Emprego logo que recebam a informação. A Equipa do IEFP ficou encarregue de fornecer dados relativos ao Profiling e de analisar a componente profissional das densificações profissionais dos PPE.

Sexta Reunião - 11 de Março de 2022:

Ao longo da reunião concluiu-se que não será possível realizar algumas das atividades propostas - nomeadamente em relação às temáticas do Profiling, Planos Pessoais de Emprego e Incubadoras Sociais de Emprego - devido à falta de informação e dados disponíveis bem como requisitos internos junto do IEFP ao nível do seu sistema informático. Desta forma, repensou-se a forma de

abordar estas questões: como analisar os subsídios de desemprego até ao momento em que o indivíduo encontra o primeiro emprego, bem como a análise da interação entre o desempregado e o mercado de trabalho ao longo do período de desemprego, de modo a estabelecer o perfil dos utentes e um ranking de medidas em que esses mesmos utentes participaram. Foi igualmente referido que serão deixados por escrito documentos que permitirão aos membros do IEFP fazerem uma avaliação autónoma das políticas ativas de emprego.

Sétima Reunião - 8 de Abril de 2022:

A reunião começa com a apresentação da Revisão de Literatura. Foi estabelecido o ponto de situação em relação às Incubadoras Sociais de Emprego, e mencionou-se que algumas das ISE prosseguiram mesmo sem terem grupo de controlo – o que eventualmente pode revelar-se problemático. A Equipa da NOVA SBE revelou a sua disponibilidade em dar apoio no caso destas situações se materializarem. Foi também referida a questão da disponibilização de dados a que só o IEFP tem acesso, e em como essa disponibilização poderia beneficiar a colaboração entre a Equipa e o IEFP. Foi mencionado o programa *UpSkill*, outra medida ativa de emprego, e, por isso, poderia ser alvo de avaliação e do Projeto corrente. Poderão surgir algumas questões problemáticas em relação ao *timing*, mas ambas as partes estão interessadas na inclusão/expansão do Projeto a esta medida.

Oitava Reunião - 6 de Maio de 2022:

A reunião começa pela questão das Incubadoras Sociais de Emprego. Tentou perceber-se se se devia iniciar a avaliação desta medida, numa lógica de preparação de uma avaliação no futuro próximo. Discutiu-se o alargamento da base de dados: informação sobre o número de reuniões que já decorreram; sobre se há participantes a desistir ou não; etc. Mencionou-se ainda que só em quatro ISE é que poderá ser possível aplicar um RCT. A Equipa da NOVA SBE menciona então

a necessidade de ter de se proceder com um método que não o RCT – sugerindo métodos alternativos como o PSM ou o DiD. O IEPF diz que tem toda a informação (observável) possível para que se possa avançar com o método sugerido. Torna a falar-se da medida *UpSkill* : a Equipa da NOVA SBE menciona que a forma como o processo de seleção decorre é ótimo para utilizar um Regression Discontinuity Design (RDD). É ainda mencionado que a janela temporal do programa está a fechar, pelo que é necessária uma decisão por parte do IEPF em relação à inclusão desta medida.

Nona Reunião - 3 de Junho de 2022:

Foi discutida a importância da implementação e aplicação da base de dados, de maneira a visualizar os resultados e as estimativas de impacto dos diferentes programas. Sobre o este tópico foi ainda mencionada a possibilidade de alargamento do período da Base de Dados e o agrupamento da mesma com os Dados da Segurança Social. Discutiu-se a possibilidade de existir algum tipo de *Selection Bias* na amostra, o que pode limitar comparações dos resultados obtidos. A Equipa e o IEPF em discutir um eventual outra candidatura, de forma a estender o atual Projeto – caso essa oportunidade surja. Foram ainda detalhadas as informações para as sessões de treino/webinars.

Décima Reunião – 23 de junho de 2022:

Sessão de formação prática em metodologias de avaliação de impacto.

Décima Primeira Reunião – 8 de setembro de 2022:

Reunião de apresentação e discussão dos resultados preliminares do estudo, incluindo as recomendações práticas de avaliação de impacto das medidas ativas de emprego.

Décima Segunda Reunião – 15 de setembro de 2022:

Reunião final do projeto, com a participação do Dr Domingos Lopes, Presidente do Conselho Diretivo do IEFP, do Dr Paulo Langrouva, Vogal do Conselho Diretivo do IEFP, Dra Adélia Costa, Diretora do Departamento de Emprego do IEFP, e vários outros dirigentes e técnicos do Instituto. Apresentação e discussão das recomendações práticas de avaliação de impacto das medidas ativas de emprego. A reunião foi antecedida de um almoço oferecido a todos os participantes.

Todas as reuniões foram lideradas pelo Professor Pedro Martins (Nova SBE) e contando com a participação de um conjunto variado de membros da Nova SBE e do IEFP. Do lado do IEFP, os participantes mais regulares (em 80% ou mais das reuniões) incluem a Dra Cristina Faro, o Dr Carlos Santana, a Dra Luz Pessoa e Costa, a Dra Luisa Bastos, o Dr Rui Loureiro, a Dra Carla Brisio, e a Dra Maria Pedro. As reuniões tiveram uma duração média de uma hora e meia e foram realizadas via Microsoft Teams (com exceção da primeira e última reuniões, que decorreram de forma presencial nas instalações da Nova SBE em Carcavelos). A lista em cima não refere as reuniões que tiveram lugar com o Banco de Portugal no contexto da preparação de uma nova base de microdados do IEFP.

3. ATIVIDADES ATUALIZADAS

Esta secção, em revisão, tem como objetivo detalhar as atividades realizadas e a realizar em relação à informação prestada em cima. Pretende-se indicar cada uma das atividades, os seus

objetivos específicos, as metodologias usadas, a estrutura das atividades e as correspondentes informações que daí resultam.

3.1. Atividade 1: Relatório de Enquadramento

No que à T1.1 diz respeito, a Reunião Inicial/ de Enquadramento realizou-se a 6 de Outubro de 2022, no Campus da NOVA SBE, em Carcavelos. Contou com a participação de representantes do principal beneficiário do Projeto, IEFP, e apresentou-se o plano geral de implementação do Projeto e identificando como próximos passos: i) Definição dos representantes do IEFP que acompanharão o Projeto durante a sua implementação; ii) Partilha dos meta-dados disponíveis; iii) Definição do Órgão Consultivo e de Stakeholders relevantes para o Projeto e dados necessários para os mesmos.

Assim, durante esta Reunião foram discutidos os seguintes conteúdos: i) Apresentação das principais ideias do Projeto ao IEFP, com contextualização científica e alusão à realidade social; ii) Contextualização da abordagem às Medidas Ativas de Emprego; iii) Explicação de como se desenvolverá o estudo e apresentação da metodologia a adotar; iv) Exposição das fases do Projeto e da Equipa responsável pela sua execução. A importância da Reunião Inicial é assim, dada pela garantia de um entendimento comum do Projeto, das suas atividades e metodologias.

No que à T1.2 diz respeito, e de forma a assegurar um Órgão Consultivo de elevada qualidade, a Equipa contactou vários especialistas internacionais, tendo já conseguido o acordo para participação do Professor José Varejão (Faculdade de Economia da Universidade do Porto e co-autor do estudo de avaliação de políticas ativas de emprego em 2012) e do Professor Arne Uhlendorff (Ecole Polytechnique, França, e investigador junto do BundesAgentur for Arbeit, o IEFP alemão).

O objetivo do Relatório de Enquadramento (T1.3) é resumir e esclarecer os grandes eixos de desenvolvimento do Projeto, através do resumo dos principais objetivos do mesmo, do que já foi realizado e as conclusões que daí serão retiradas. Igualmente é objetivo referir e desenvolver os

passos que seguem de forma que o planeamento resulte no resultado final esperado, dando resposta ao propósito do estudo.

Na Tabela 3, encontram-se as Tarefas da Atividade 1, as suas datas de conclusão prevista e o progresso das mesmas até ao momento.

Tabela 3: Tarefas da Atividade 1

Data de Conclusão	Output	% de Trabalho Terminado	Feedback do Beneficiário?
Fevereiro 2022	Tarefa 1.1 - Organização da Reunião Inicial do Projeto	100%	Sim
Fevereiro 2022	Tarefa 1.2 - Definição e Contacto Inicial com o Orgão Consultivo	100%	Sim
Fevereiro 2022	Tarefa 1.3 - Relatório de Enquadramento	100%	Sim

3.2. Atividade 2: Estudo sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental

O objetivo de desenvolver um estudo sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental, suportado por literatura internacional e tendo em conta a realidade social, é possibilitar a avaliação do impacto das Medidas Ativas de Emprego implementadas pelo IEFP.

A Recolha de Dados (T2.1) para o estudo sobre a metodologia de avaliação a utilizar, está bastante dependente do beneficiário visto que os dados são fornecidos pelo IEFP - sendo que este se compromete a fornecer todos os que sejam considerados relevantes para o desenvolvimento do estudo protagonizado pela Equipa da NOVA SBE. Todos os metadados requeridos nas reuniões iniciais e nas que se seguiram foram devidamente fornecidos pelo IEFP até ao presente momento. Foram também disponibilizados *parte* dos microdados e dos metadados que foram considerados

relevantes no decorrer do estudo. É ainda relevante mencionar que depois do contacto com o IEFP, a Equipa se apercebeu de que, para estar em sintonia com o beneficiário, e para utilizar uma base de dados que estava a ser preparada pelo IEFP, a timeline teria de ser ajustada. Note-se que, devido à complexidade e tamanho da base de dados em causa, e ao benefício para o Projeto que dela irá advir, todas as tarefas que dependem da análise e/ou agrupamento desses dados sofreram/sofrerão atrasos. Este trabalho está a ser conduzido em parceria com o Banco de Portugal (laboratório de microdados, BPlim).

A definição da metodologia exigiu que num primeiro eixo se recolhesse literatura nacional e internacional sobre a avaliação de impacto contrafactual das Medidas Ativas de Emprego. Assim, em relação à Revisão de Literatura (T2.2) e ao seu respetivo Relatório, a Equipa fez uma extensiva pesquisa de modo a assegurar metodologias e conclusões relevantes para o Projeto. Um resumo deste Relatório foi apresentado pela Equipa da NOVA SBE ao IEFP, na reunião de 8 de Abril de 2022. A Literatura parece apontar para alguns padrões que se encontram mencionados abaixo:

Os Programas Ativos de Procura de Trabalho parecem ser bem sucedidos em relação aos outcomes no mercado de trabalho (**Vooren et al. (2019)**);

A combinação de assistência na procura de emprego, reuniões frequentes e efeitos de possíveis ameaças tiveram efeitos positivos na probabilidade de transição para fora do desemprego (**Vikstrom et al. (2013)**);

A monitorização da procura de emprego ajuda a reduzir a duração da condição de desemprego (**Marinescu (2017) & McVicar (2020)**);

O Profiling estatístico pode ajudar indivíduos em risco de se tornarem desempregados de longo prazo (**Van Landeghem, Desiere and Struyven (2021)**);

O acesso a informação pode aumentar a probabilidade de encontrar emprego (**Muhlbock et al. (2022)**) ou aumentar a duração do mesmo (**Altmann et al. (2018)**).

Para o caso específico de Portugal, a pesquisa, e consequentes resultados, dos autores **Costa Dias e Varejão (2012)** são de extrema relevância: o estudo aponta para o facto de os Cursos Educação e Formação terem períodos de aprisionamento muito longos e representarem as medidas com pior desempenho. Por outro lado, os estágios têm um efeito positivo forte com período de aprisionamento de cerca de 12 meses para os mais jovens e qualificados. Os autores mencionam ainda que as medidas ocupacionais têm um efeito negativo de aprisionamento de 12 meses, com posterior efeito positivo e especial relevância para jovens mais qualificados.

No que às T2.3 (Análise do Leque de Medidas Ativas) e T2.4 (Elaboração do Estudo) diz respeito, a Equipa da NOVA SBE considera que as metodologias que poderão ser mais adequadas e que foram propostas, ao longo das reuniões iniciais e de acordo com as informações transmitidas pelo IEFP, prendem-se com a utilização de Propensity Score Matching (PSM) e Randomized Controlled Trials (RCT). Até esta fase do estudo foram consideradas estas duas metodologias como as mais adequadas de acordo com a informação transmitida pelo IEFP.

Após uma Revisão de Literatura sobre a avaliação de impacto contrafactual das Medidas Ativas de Emprego, seguiu-se a recolha de informação sobre as diferentes medidas ativas implementadas pelo IEFP e cofinanciadas por Fundos Europeus. O objetivo é fazer com que a Administração Pública consiga receber formação de forma a conseguir aplicar a metodologia conseguida na auto-avaliação das Medidas Ativas de Emprego a cada momento do tempo. Daí a importância da metodologia.

É importante, recorrentemente, ter-se presente o leque de Medidas Ativas de Emprego disponíveis a cada momento e em cada centro de emprego, de forma que a metodologia seja adequada.

A metodologia de avaliação será definida na sequência da análise das metodologias de encaminhamento de cada desempregado em cada centro de emprego, em cada período de tempo relevante. Existem dois grandes grupos de metodologias de avaliação: avaliação *ex-ante* e avaliação *ex-post*. Sendo a primeira de difícil adoção, um exemplo é a metodologia “Randomized Controlled Trials”, visto que a decisão de encaminhamento necessita de ser um processo estritamente aleatório, algo que é extremamente difícil de aplicar, devido à necessidade de incorporação de

aleatoriedade total na experiência. É de notar que esta metodologia é considerada a mais concreta de todas. No entanto, esta metodologia poderá ser considerada em aplicações de Medidas Ativas de Emprego através do Projeto Piloto de Incubadoras Sociais de Emprego.

Além disso, serão consideradas metodologias como “Propensity Score Matching”, “Regression Discontinuity”, “Variáveis Instrumentais” ou “Diferença de Diferenças”, entre outras, no que diz respeito aos Planos Pessoais de Emprego (PPE). A metodologia desenhada será a responsável por avaliar as políticas ativas de emprego, concretizando a correspondente avaliação e conduzindo a uma resposta final.

Para a concretização de uma correta avaliação das Medidas Ativas de Emprego em Portugal é requerido o desenvolvimento de um estudo sobre metodologias de avaliação contextualizadas (T2.4). Através da recolha de dados necessários - identificados ao longo da Reunião Inicial e seguintes -, através da Revisão de Literatura relevante aplicável, através da análise das Medidas Ativas de Emprego, ser-se-á capaz de identificar a metodologia mais apropriada que permita obter as conclusões requeridas.

A Tabela 4 resume e identifica as propostas de avaliação que permitirão, através da metodologia adequada e do fornecimento de dados, encontrar associações e interpretar dados que possibilitem retirar conclusões sobre o impacto das Políticas Ativas de Emprego – tanto numa primeira fase, pela Equipa da NOVA SBE, como posteriormente pelo IEFP. Através da análise *ex-ante* ou *ex-post*, as propostas de avaliação recaem sobre os principais instrumentos de trabalho do IEFP: Acompanhamento online, Profiling, Planos Pessoais de Emprego e Incubadoras Sociais de Emprego. Todas estas metodologias irão integrar o Relatório Final sobre metodologias de avaliação das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental, a ser entregue no mês de Agosto de 2022.

Tabela 4: Propostas de Avaliação Iniciais

Propostas de Avaliação Iniciais
Avaliação ex-post do acompanhamento online

Avaliação ex-ante e ou ex-post do impacto das medidas de emprego ou outras na sequência do Profiling
Avaliação ex-ante e ou ex-post dos conteúdos dos PPE
Avaliação ex-ante das Incubadoras Sociais de Emprego

Na Tabela 5, encontram-se as Tarefas da Atividade 2, as suas datas de conclusão e o progresso das mesmas.

Tabela 5: Tarefas da Atividade 2

Data de Conclusão	Output	% de Trabalho Terminado	Feedback do Beneficiário?
Julho 2022	Tarefa 2.1 - Recolha de Dados	100%	Sim
Abril 2022	Tarefa 2.2 - Elaboração do Relatório Intermediário com a Revisão de Literatura	100%	Sim
Julho 2022	Tarefa 2.3 - Análise do Leque de Medidas Ativas	10%	Sim
Agosto 2022	Tarefa 2.4 - Elaboração do Estudo	100%	Sim

3.3. Atividade 3: Capacitação e Treino

Após identificada a metodologia e o respetivo impacto para melhoria das Medidas Ativas de Emprego, torna-se premente desenvolver as competências necessárias junto dos profissionais do IEFP, para que estes possam, de forma autónoma, levar a cabo avaliações de Medidas Ativas de Emprego. Como mencionado anteriormente, a metodologia de avaliação irá assentar:

- **Numa análise *ex-ante***, através da análise de medidas em execução ou a executar, utilizando métodos experimentais (RCT).

- **Numa análise *ex-post***, através da análise de medidas já executadas, utilizando métodos quase-experimentais (DID, RDD, PSM, etc).

Assim, o desenvolvimento de um Manual Técnico (T3.1) customizado para a aplicação das metodologias de avaliação das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental é essencial. A Equipa acredita que deve ser seguida uma abordagem passo-a-passo baseada em exemplos práticos e identificando as necessidades a que cada metodologia responde, bem como as necessidades em termos de informação. O draft do Manual inclui de momento os seguintes conteúdos:

1. OLS
2. Endogeneity
3. Causalidade: Randomização & Avaliação de Políticas (RCT, DID, RDD, IV, PSM)

A Equipa prevê entregar o Manual depois das Sessões de Treino, visto que considerou relevante observar como é que o beneficiário reagia aos conteúdos lecionados nas sessões, de modo que existisse alguma margem de manobra no que diz respeito à alteração do conteúdo do Manual – para que este sirva as dúvidas e necessidades do beneficiário o melhor possível. A data de entrega do Manual Técnico está, por isso, prevista para o mês de Agosto de 2022.

De modo a preparar e organizar as Sessões de Treino, procedeu-se ao desenvolvimento dos Materiais de Apoio para as Sessões de Treino (T3.2). Estas sessões foram preparadas por membros da equipa e as metodologias usadas para a capacitação dos funcionários do IEFP foram algumas das usadas ao longo do Projeto - identificadas nas propostas de avaliação inicial, como RCT, DID, RDD, PSM, etc. Pretende-se que, depois destas sessões, os funcionários do IEFP consigam, autonomamente escolher a metodologia a utilizar perante um caso específico e que a consigam aplicar graças ao treino de capacitação. É importante salientar que a experiência laboral dos funcionários do IEFP fará rever a forma de abordagem da aplicação da metodologia.

As Sessões de Capacitação sobre Avaliação de Impacto Contrafactual (T3.3) e sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego (T4.3) ocorreram nos dias 9 e 22 de Junho de 2022,

em formato *webinar*, e contaram com a presença de vários técnicos e especialistas do IEPF. As sessões foram divididas da seguinte forma:

1. Introdução à Avaliação de Impacto (Sessão 1)
2. Avaliações de Impacto Experimentais (pôr os RCT) (Sessão 1)
3. Avaliações de Impacto Não Experimentais (Sessão 2)
4. Avaliações de Impacto Quasi-Experimentais (Sessão 2)
5. Case Study - Serviços Públicos de Emprego (Sessão 2)

De notar que o feedback de ambas as Sessões foi extremamente positivo e revelou-se bastante útil para o beneficiário (IEFP). Foi conduzida um inquérito junto dos participantes cujos resultados podem ser partilhados caso seja relevante.

Na Tabela 6, encontram-se as Tarefas da Atividade 3, as suas datas de conclusão e o progresso das mesmas.

Tabela 6: Tarefas da Atividade 3

Data de Conclusão	Output	% de Trabalho Terminado	Feedback do Beneficiário?
Agosto 2022	Tarefa 3.1 – Elaboração do Manual Técnico	100%	Sim
Junho 2022	Tarefa 3.2 - Desenvolvimento dos Materiais de Apoio para as Sessões de Treino	100%	Sim
Junho 2022	Tarefa 3.3 - Sessão de Capacitação sobre Avaliação de Impacto Contrafactual	100%	Sim

Junho 2022	Tarefa 3.4 - Sessão de Capacitação sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego	100%	Sim
------------	--	------	-----

3.4. Atividade 4: Divulgação dos Resultados do Estudo

Após a capacitação dos profissionais do IEPF e com o estudo concluído e principais conclusões a salientar, é premente divulgarem-se os resultados do Estudo realizado. Assim, estes resultados serão divulgados através: i) do desenvolvimento de um *website* com base numa abordagem “formular-testar-iterar”, de forma a permitir que os conteúdos estejam organizados de forma acessível e intuitiva (T4.1 & T4.2). A Equipa compromete-se a prestar apoio e manutenção nos seis meses seguintes à entrega do *website* com o intuito de otimizar a experiência do utilizador; ii) da Organização de um evento de apresentação dos resultados alcançados no âmbito do estudo (T4.3), bem como das atividades de capacitação. Este evento será realizado no campus da Nova SBE, e contará com a presença e participação de elementos do POAT & IEPF, o Órgão Consultivo, bem como entidades institucionais convidadas, tais como o Ministério da Economia e Secretaria de Estado do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

A divulgação dos resultados do estudo irá conter tudo aquilo que foi referido e nomeado aquando da evidência da necessidade do estudo. Quer isto dizer que apresentará, de forma completa e explicativa, todas as conclusões provenientes da recolha e do tratamento de dados, da metodologia escolhida e das indicações que terão sido dadas pela Equipa do Projeto ao longo do desenvolvimento deste. Todas as atividades seguiram de acordo com o previsto

3.5. Atividade 5: Relatório Final e Término do Projeto

O principal objetivo do Relatório Final (T5.3) é consolidar toda a informação relevante, referente à implementação do Projeto e à realização das tarefas e entregáveis. Este apresentará também as conclusões do estudo e o impacto das Políticas Ativas de Emprego de acordo com as análises *ex-ante* e *ex-post* dos diferentes momentos de referência: i) Profiling; ii) Planos Pessoais de Emprego; iii) Incubadoras Sociais de Emprego.

Deste modo, previamente à entrega do Relatório Final, foi realizado um workshop (T5.1) pela Equipa da NOVA SBE, que contou com a presença de todos os membros e do beneficiário, onde foi apresentada e discutida a versão *draft*. Posteriormente foi elaborado o Relatório Final que deverá conter toda a informação necessária que corresponda à intenção inicial do Projeto: “As Medidas Ativas de Emprego promovidas pelo IEFP e cofinanciadas por Fundos Europeus foram eficazes e tiveram impacto face aos objetivos prosseguidos? ”, bem como anexos de todos os entregáveis realizados ao longo do Projeto. O último momento foi marcado por uma Reunião de Fecho (T5.2) com o beneficiário (IEFP), para discussão dos resultados do Projeto e da colaboração com a Equipa da NOVA SBE.

4. REUNIÕES E PRINCIPAIS ATIVIDADES (CRONOGRAMA ATUALIZADO)

Devido a razões mencionadas neste Relatório, a timeline do Projeto foi atualizada. O friso cinzento representa a timeline prevista (no início do Projeto), para uma comparação facilitada.

Atividades / Tarefas	Mês											
	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set
Atividade 1 – Reunião Inicial e Relatório de Enquadramento (Data de início + 1 months)												
Tarefa 1.1: Organização da Reunião Inicial do Projeto												
Tarefa 1.2: Definição e Contacto Inicial com o Órgão Consultivo												
Tarefa 1.3: Elaboração do Relatório de Enquadramento												
Atividade 2 – Estudo sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego em Portugal Continental (Data de início + 8 months)												
Tarefa 2.1: Recolha de Dados												
Tarefa 2.2: Revisão de Literatura												
Tarefa 2.3: Análise do Leque de Medidas Ativas												
Tarefa 2.4: Elaboração do Estudo												
Tarefa 2.5: Primeiro <i>Workshop</i> com o Órgão Consultivo												
Atividade 3 – Capacitação e Treino (Data de início + 9 months)												
Tarefa 3.1: Desenvolvimento do Manual Técnico												
Tarefa 3.2: Desenvolvimento dos Materiais de Apoio para as Sessões de Treino												
Tarefa 3.3: Sessão de Capacitação sobre Avaliação de Impacto Contrafactual												
Tarefa 3.4: Sessão de Capacitação sobre Metodologias de Avaliação das Medidas Ativas de Emprego												
Atividade 4 – Divulgação dos Resultados do Estudo (Data de início + 11 months)												
Tarefa 4.1: Definição da Estrutura e Grafismos de Conteúdos												
Tarefa 4.2: Desenvolvimento do Website de Divulgação dos Resultados do Projeto												
Tarefa 4.3: Organização do Evento de Apresentação dos Resultados Alcançados no Âmbito do Estudo												
Atividade 5 – Relatório Final & Término do Projeto (Data de início + 12 months)												
Tarefa 5.1: Segundo <i>Workshop</i> com o Órgão Consultivo												
Tarefa 5.2: Reunião de Fecho												
Tarefa 5.3: Elaboração do Relatório Final												

Apendice

Versão completa em curso do Guia Prático Guia prático de avaliação de impacto das medidas ativas de emprego

Guia prático de avaliação de impacto das medidas ativas de emprego

Pedro S. Martins¹

Nova School of Business and Economics

Universidade Nova de Lisboa

Versão em progresso, 14 de novembro de 2022

¹ Email: pedro.martins@novasbe.pt. Este guia prático foi conduzido no contexto de um projeto que 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 (Nova SBE). A equipa da Nova SBE incluiu também 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 é apenas do seu autor.

Resumo: Este guia é destinado ao Instituto do Emprego e Formação Profissional e a outros serviços públicos, da área do emprego ou outras, em Portugal e noutros países, interessados em avaliar o impacto das suas atividades. O guia apresenta o seguinte conjunto de propostas: 1) Privilegiar a avaliação experimental; 2) Começar a preparar a avaliação com o (re)desenho da medida; 3) Investir na melhoria do sistema de informação; 4) Alargar o leque de variáveis de resultados analisadas; 5) Consolidar parcerias com entidades externas; 6) Tornar a avaliação o mais acionável possível; 7) Repensar o equilíbrio entre produção interna e externa de avaliação; e 8) Assegurar transparência e replicabilidade da avaliação.

Abstract: This report seeks to support the Institute of Employment of Training (IEFP) as well as other public services, in employment or other areas, in Portugal or abroad, that want to evaluate the impact of their activities. The guide offers a number of proposals: 1) Focusing on experimental evaluations; 2) Preparing the evaluation 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 as actionable as possible; 7) Rethinking the balance between internal and external production of the evaluation; and 8) Ensuring the transparency and replicability of the evaluation.

1. Introdução

Este guia apresenta um conjunto de propostas de natureza prática com vista a promover e facilitar a avaliação de medidas ativas de emprego. O destinatário do guia é, em primeiro lugar, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (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 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 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.

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, o choque da invasão da Ucrânia, o aumento da inflação, o aumento das taxas de juro, e o crescimento do trabalho remoto criam grande dificuldade em ler o mercado de trabalho e entender o 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 – criam um pano de fundo de mudança acelerada, tornando ainda mais difícil a boa compreensão do impacto das diferentes medidas. Ao mesmo tempo, estes diferentes desenvolvimentos podem implicar a necessidade de ajustamentos vários nos perfis e pesos relativos das medidas ativas de emprego, o que deverá ser feito em ligação com as avaliações de impacto das medidas existentes.

Este guia procura, assim, reforçar a capacitação do IEFP (bem como outras agentes) na avaliação do impacto das medidas ativas de emprego. Note-se que existem já vários estudos relacionados, como “Design and commissioning of counterfactual impact evaluations - A practical guide for ESF managing authorities”, de Jochen Kluve 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 um número alargado de 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.

A estrutura deste relatório é a seguinte: primeiro, no ponto 2, são descritas as principais medidas ativas de emprego; de seguida, no ponto 3, é feito um resumo das diferentes abordagens de avaliação de impacto; o ponto 4 é o mais importante, onde

são descritas as propostas deste guia; finalmente, no ponto 5 são apresentadas algumas áreas potenciais para a aplicação das propostas deste guia.

2. 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 conduzidas dentro de uma determinada estrutura (nomeadamente como intervenção dos serviços públicos de emprego) 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.

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)

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

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 necessidades 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 organizações que promovem atividades que tenham um elevado valor social (escolas, centros de saúde, centros de terceira idade, espaços florestais, etc). Estes indivíduos e 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, com poucas ofertas de emprego pelas empresas.
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 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”).

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 ao nível da 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 convocatórias para apresentações junto 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.

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.

Na sua totalidade, a despesa pública anual nestas medidas em Portugal ascende a várias centenas de milhões de euros. O seu financiamento utiliza tanto recursos nacionais como europeus, nomeadamente através do Fundo Social Europeu. Estas medidas chegam também a uma percentagem alargada de indivíduos, nomeadamente desempregados inscritos nos centros de emprego. Considerando a vertente dos apoios à procura de emprego, estas medidas chegam a praticamente totalidade dos desempregados inscritos, equivalente a várias centenas de milhares de indivíduos em cada ano.

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 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.

3. As metodologias de avaliação de impacto

A avaliação de impacto procura estabelecer os efeitos de uma determinada política, programa ou medida junto de uma ou mais variáveis relevantes. Trata-se, portanto, de uma abordagem diferente da monitorização de um programa ou da avaliação de processo ou da avaliação de resultado do mesmo.

A avaliação de impacto procura 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.

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. Por exemplo, quando a seleção de participantes entre os dois grupos não é feita de forma aleatória, 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.

4. Guia prático de avaliação de impacto de medidas ativas de emprego

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 perspectivas 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

- Grandes vantagens do modelo RCT (grupo de controlo aleatorizado)
- Implementação faseada como compromisso ideal?
 - Diferentes níveis de financiamento europeu para diferentes regiões
 - ISE como potencial exemplo – projetos piloto
- Facilidade operacional via plataformas de internet

- “A/B testing”

2. Começar a preparar a avaliação com o (re)desenho da medida

- Considerar a teoria de mudança e o **contrafatual**
- Minimizar efeitos peso-morto e de substituição (e efeitos não antecipados)
- Considerar as interações entre programas
- Sensibilização da tutela

3. Apostar no sistema de informação, incluindo ligações com bases externas

- Ligação regular ou permanente com registo de remunerações (e subsídios de desemprego e outras prestações) da Segurança Social
- Ligações a outras bases de dados sobre empresas
- Desenvolvimento de ferramentas informáticas para implementação de RCTs
- Possíveis “spillovers” para dinamização da informação de mercado de trabalho proporcionada aos utentes (potenciais novas medidas ativas de emprego)

4. Alargar o leque de variáveis de resultados

- Considerar impactos para além do nível do emprego dos desempregados
- Exemplos: condições de trabalho; efeitos de médio prazo; efeitos junto das empresas
- Reconsiderar efeitos em termos de “satisfação”

5. Consolidar a parceria com o BPlim (e outras entidades)

- Sistematização e disponibilização de microdados é fundamental para a avaliação de impacto
- Atualização regular
- Alargamento ao IEFOnline? MyMentor.pt?

6. Tornar a avaliação o mais acionável possível

- Compreender que efeitos, como surgem, e como aumentá-los
- Obter resultados numa fase inicial da medida
- Experimentação também nos parâmetros das medidas e não “apenas” no tratamento/controlo
- Desenvolvimento de análises custo-benefício

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

- Reforço das competências internas na área da avaliação
- Reforço da equipa interna responsável pela avaliação
- Oportunidades de avaliação via parcerias com IES (incluindo estagiários)
 - Aumentar a visibilidade e a reputação das medidas ativas de emprego
- Que percentagem de despesa deve ser alocada a avaliação? >0,1%, >1%?

8. Assegurar a transparência e a replicabilidade da avaliação

- Acessibilidade dos microdados (e códigos de análises) via BPlim ou outros formatos
- Disseminação nacional e internacional de resultados (e.g. seminários, publicações ocasionais)
 - Rede PES network

Áreas de avaliação discutidas

1. Acompanhamento online

2. Medidas de emprego na sequência do profiling

3. Conteúdos dos planos pessoais de emprego

4. *Incubadoras sociais de emprego*

5. *Programa UpSkill*

Conclusões

1. Agradecimentos ao POAT / ADC
2. Agradecimentos ao IEFP
3. Grande potencial da avaliação de impacto para as medidas ativas de emprego
4. Perspetivas de crescimento destas avaliações com a nova base de microdados
5. Importância de colaborações entre administração pública e ensino superior
6. Votos que o Guia Prático (e interação que lhe deu origem) seja útil no futuro

Apendice

Tese de mestrado em curso, na Nova SBE, com a avaliação de impacto do programa Vida Ativa do IEFP

Impact evaluation of the ‘Vida Ativa’ programme

Isabel Barba

(Com orientação académica de Pedro Martins e Miguel Baião)

Versão atual: 14 de novembro de 2022

Data prevista de entrega: 15 de dezembro de 2022 e Data prevista de defesa perante o juri: 15 de janeiro de 2023

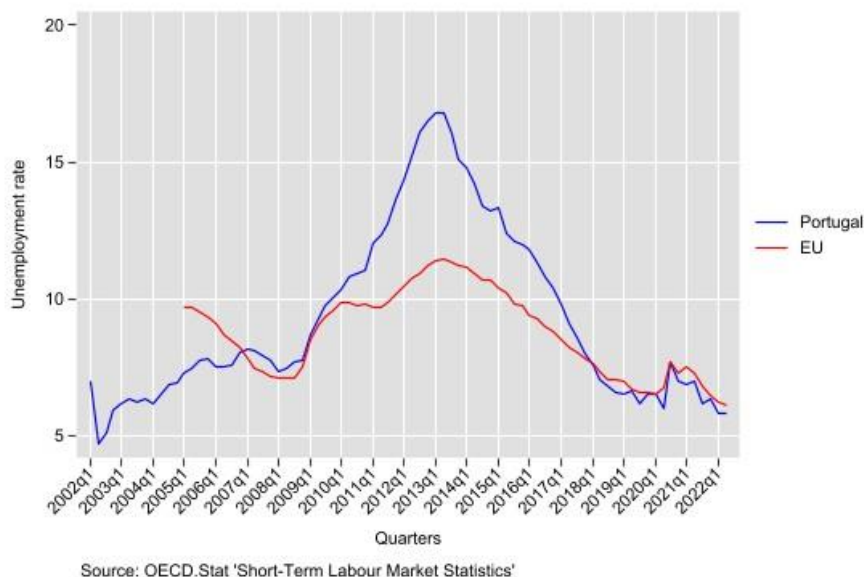
1. Introduction

Unemployment is a problem of great attention in Portugal. Specially in the period after the 2008 financial crisis, unemployment rate in Portugal was very high, and above the EU average. To fight this problem, the Portuguese government has been investing in Active Labour Market Policies, trying to faster reintroduce the jobseekers in the job market.

This study will be focused in one of those policies, which is Vida Ativa program, a short-term training program aiming to increase skills and qualifications. The main goal of this analysis is to assess the impact of Vida Ativa program in unemployment spell length. Answering to the research question “Does the program increase the chance of matching to a new job, hence decreasing the unemployment spell length?”.

2. Background

From the 2008 Financial Crisis, a crisis in the Portuguese labour market emerged in the second decade of the 2000s. According to **Ref: relatório labour market**, total employment fell by 15% between middle of 2008 and



beginning of 2013. Figure **FIG.1** represents the quarterly unemployment rate path of the last 20 years, comparing Portugal and the EU average. During the depression years, the EU average unemployment rate rose to more than 10%, and worse consequences happened to Portugal where unemployment rate surpassed 15%, attaining its peak in 2013 first quarter (16,8%). Both the effect of the crunch in the labour market and its recovery are easily observed through this indicator. After the recession years, Portuguese unemployment rate re-met the EU average, decreasing its values to below 10% (6,99% in 2017) **REF: unemp_rate**.

At the time of crisis, the Portuguese Labour market was characterized by high segmentation, a large share of temporary workers **ref: Pedroso (2014)** and low skilled labour supply **Ref: decent work**. Facing the high level of unemployment, and those caveats of the market, the Portuguese government adopted several labour market policies, between 2011 and 2015. Employment protection Legislations and unemployment benefits system converged to a system more aligned with practices across OECD **ref: relatório labour market**; Active Labour Market Policies were introduced tightening the assignment of unemployment benefits and providing labour market services to activate the unemployed individuals more effectively with more personalized support **ref: Decent work**. There were also reforms in the collective bargaining system, wage moderation, as well as additional flexibility to adjust the working time.

Different reforms with different goals, created an overall positive effect, improving in both employment and unemployment rates. Part of this progress was probably a consequence of training programs. According to **ref: decent work**, training programs have lower opportunity costs in periods of high unemployment, since job opportunities are limited. This might explain the importance of training initiatives in Portuguese spending on ALMPs. In 2013 “Formação Transversal” and “Vida Ativa” short-term training programs were introduced for the unemployed. The first with the goal of strengthening soft skills and job search capabilities, and the latter to provide job-oriented instruction, validating participants’ skills according to the official qualifications standards: “Quadro Nacional de Qualificações” (QNQ). The number of participants grew significantly in both programs, in the subsequent years after implementation.

From this stage on, the study will be focused on Vida Ativa program, one of the programs with more participants.

2.1. “Vida Ativa” Program

With the goal of promoting faster return of the unemployed to active life, the short-term training program “Vida Ativa” was implemented in 2013 by the Portuguese Government. It aims to reinforce the matching of vocational education with the labour market and jobseekers’ needs, by increasing their professional, social and entrepreneurial skills combined with official validation of previous competences’ qualifications (**ref: 2013 - decreto**). Following the aspirations of the Portuguese program to restore de Public Employment Service (*Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego*) **ref: 2012 – decreto PES** of following closely the unemployed, the employment plan should be adjusted to their needs and potential, with special attention to the long-term unemployed.

“Vida Ativa” program implementation strategy includes three different actions:

- a) Short-term **modular training courses**
- b) **On-the-job training**, to complement the modular training or skills previously achieved
- c) **Official validation and certification of competences** acquired in previous formal or informal experiences

Exclusively for people registered at the Portuguese Employment Centers/Services of IEPF (*Instituto do Emprego e Formação Profissional*), the initiative prioritizes the ones who are jobless for more than six months; without the ninth grade or with unadjusted qualification faced to the labour market and single parent or both parents unemployed households. In December 2013 a specification of the program named *Vida Ativa Jovem* was introduced, focused on entrepreneurship and programming trainings for young people, from 18 to 29 years old. Later, in 2016 a new emphasis was given to the least qualified with higher risk of social exclusion, creating the program *Vida Ativa – QUALIFICA +*. This new strategy created specific paths for this type of population, focusing on basic skills and technology training, integrating personal, social, and professional dimensions. (**ref: 2018 – Relatório**).

All the registered unemployed in Portugal have their own Personal Employment Plan (Plano Pessoal de Emprego – PPE), which consists in a bundle of steps needed for job market (re)integration. Training programs are part of this plan, hence, Vida Ativa is one of the possible paths to take. By own initiative or suggested by an employment technician, the candidate should pre-enrol in a course, mentioning their interests and aspirations. After the application period, the training entity (private or public entity with the needed training certification), depending on the interests, previous competences and profiles of the applicants, creates the training groups (20 to 30 people) for a discipline meeting the job market needs. (**ref: 2013 – relatório)

The different courses available represent distinct qualifications levels, hence the training classes are constructed matching the previous capabilities, qualification and specific program (VA - Jovem / QUALIFICA +) of the candidates with the degree and area of the training program:

1. Specific Technological Training (skills for a particular job)
2. Basic or Sociocultural Training (equivalence to basic or high school level)
3. Behavioural Training (quality, safety, hygiene, and personal relationships)
4. Entrepreneurship Skills Training (foster independence on (re)integration in the job market)
5. Basic Skills Training (training for inclusion of the least qualified)

The courses last from 25 to 300 hours, adding an extra component of “on-the-job training” for some courses longer than 100 hours, especially for the least qualified, for which the recommended duration of training is between 250 and 300 hours. The program is taught in a work regime, which might be part-time every day, or full-time two to four days a week. Exceptionally, and with attendees’ agreement, it may be taught in after work regime. During the teaching period, participants have the duty to keep actively looking for a job. (**ref: 2018 – relatório**)

According to regulation (**ref:2013- relatório**), the Portuguese Institute of Employment and Professional Training (IEFP) should supervise and evaluate the program in terms of the integration process; target population; competences’ increase; reinforcement of the active job search, aiming to change the strategy to increase effectiveness of the program. In 2017 a preliminary assessment of the Portuguese Active Labour Market Policies

(ALMP) was published (**ref: Relatorio labour Market ocde**), including evaluation of this program. To complement this research, in the present study, Vida Ativa program will be analysed in the period from 2013 to 2019. To base our evaluation, the next section will refer to international literature on ALMP together with the OECD assessment refereed above.

3. Literature Review on ALMP

Research on Active Labour Market Policies is important for policy advisory, and it has been done in several countries, in different time periods. In this section, international literature will be explored to base the analysis described in the following sections. Results from another countries, will help to discuss and anticipate this study results.

4. Data

The study emerges from four databases of Amadora IEFP job centre, from December 2012 to October 2019, the databases are merged and simplified after. Each database contains different information about the unemployed:

- (1) **Flow** monthly registration of unemployed individuals enrolled in the Amadora employment centre
- (2) Registration of **placements** in jobs offered through IEFP (end of unemployment spell because of transition to employment offered by the centre)
- (3) Registration of unemployment **cancellations** (end of unemployment spell driven by a different reason than matching job offered by the job centre)

- (4) Records of the **Vida Ativa** program (each course participants, start/end dates, area, and reason for leaving the course)

Similarly to (Costa Dias & Varejão, 2012) the IEFPP database contains, all the historical information of each unemployed during the available time range. It includes demographic information of the unemployed, such as birth date, sex, nationality, education plus previous and pretended job area **Note: ‘Portuguese Jobs’ coding (CPP: Classificação Portuguesa de Profissões)**.

Initially, the database had as many observations per person (identified through a unique id) as the number of months, registered in the employment service, plus the job placement or annulation of unemployment spell and the VA programs. Hence, for the analysis to be possible, data was simplified and transformed to exactly one observation per person. For each individual, demographic characteristics were collected from the first record they appear in the database (first registration in IEFPP from December 2012), and more variables were created to summarize their historical information of unemployment (unemployment spells start and ending dates, participation or not in VA training program and its features). The raw database had 1,153,883 lines, representing 88,726 persons.

To calculate the impact of Vida Ativa program on the outcomes of interest, a representative sample needed to be constructed from the population available. For the cancellations, placements and VA databases, only the observations whose personal id corresponded to a registered individual in Amadora’s Centre was considered for the analysis (only persons in database (1)). Furthermore, there is the possibility to be employed, but registered in IEFPP, being considered to be “actively looking for another job”, these observations are excluded, since the analysis is focused on the unemployed.

Although registrations available, start in December 2012, some unemployment spells started before that date. To keep part of those observations, people whose unemployment spell started more than three years

before December 2012 were removed, the rest of those cases were kept. Furthermore, people with more than 10 unemployment spells were excluded (**Ref: anexo ‘histogram nr_spells’***) as well as training courses done before being registered at the employment centre (or without contemporaneous registration).

From this stage on, the first unemployment spell recorded in the database will be named “first spell”. The analysis was decided to be centred on the VA courses that jobseekers had taken part on the first spell recorded in the archive, so that its effects could be studied in each person’s subsequent unemployment spells. Hence, part of the database simplification was focused on the first spell characteristics. Persons whose first spell lasts longer than 82 months (length of the time range available) were deleted (**Ref: Anexo “histogram spell length”**). Persons who did more than one training program in the first spell were removed, to prevent overestimation of results.

Finally, people whose first spell ended for any reason that incapacitates the centre to have subsequent data were also removed (transfer of employment centre; emigration; retirement; prolonged or permanent incapacity; death). At the end, the sample contains 59,009 observations (distinct individuals), which will be described in the following section.

4.1.Descriptive Statistics

Ref: Table: Descriptive Stat presents the descriptive statistics of the selected sample referred in the previous section. The statistics are divided into individuals who participated in the Vida Ativa program in the first spell (13.17%) and those who did not (86.83%), plus an additional column representing the entire sample.

Men and women are almost equally represented in the full sample (49.1% and 50.9% respectively), hence, from December 2012 to October 2019, there are as many men as women unemployed registered in Amadora employment centre. Furthermore, although it is not a large difference, data suggests that women are more prone to participate in Vida Ativa Program than men since their proportion is higher among program participants (52.7%) than for the whole sample.

Age cohorts were created following the unemployment subsidy framework, according to ****ref: Segurança social – subsidio de desemprego****, the unemployment benefits increase with years of previous work experience, and according to the age cohort (less than 29, 30 to 39, 40 to 49 and, more than 50). The largest portion of unemployed individuals in this group is less than 29 years old (38.5%), 25.5% have between 30 and 39, 19.9% between 40 and 49, finally, the smallest group is the above 50 years old, encompassing 16.1% of the sample. Inside participants' group, individuals are more evenly distributed across ages and the average age is higher (38.99 compared to 35.57), suggesting that older people are more likely to participate in this training program. Older people in Portugal are less educated, or their education appears outdated, which could be seen as a motivation for them to take the training courses.

On the complete sample of unemployed, 77.2% are Portuguese, and the remaining 22.8% are Non-Portuguese. Besides Portuguese people, the largest portions of the sample are for Cape-Verde (7.88%), Guiné-Bissau (4.05%) and Brazil (3.68%). The proportion of foreigners among program participants is slightly lower (17.5%) than the overall sample, a possible explanation for the difference could be language barriers, which might also justify its small magnitude, since most of the foreigners are from Portuguese-speaking countries.

On average, individuals in the sample have 9 complete years of education (9.51). Vida Ativa program participants' mean education is somewhat smaller (9.43). Lower-educated people might be more motivated to participate in the courses, since it allows them to increase their official qualification.

From the unemployment history, built for each individual, it comes that the average number of spells per person is 1.63, and it is smaller for the VA participants (1.52). Less number of spells for training participants might reveal positive consequences of the courses, or being less times unemployed may be related to other characteristics, common to program participation. Interestingly, duration of first spell in months, which will be on the focus of this study analysis, is much higher for VA participants (20.25) than for non-participants (10.46) and the overall group (11.75). As seen in the literature, the lock-in effects potentially increase duration of unemployment due to the lower job searching during the training period. Further in this document, the relationship between VA participation and duration of spell will be explored, trying to infer if this highest average length of first spell is motivated by the program, or if otherwise, the program helps decreasing spell duration – if that is the case, higher length of first spell among program participants is a pre-condition to program participation, and not a consequence.

After 12 months of the end of the program the participants employability rate is 80.77%, meaning that after finishing the program, 80.77% of participants leave unemployment **Table: Employability (exited)**.

5. Method

To estimate the effects of participation in the Vida Ativa program in labour outcomes, the analysis will be based on an equation as follows:

$$Y_i = c + \alpha D_i + \beta X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Where Y_i is the outcome variable of interest; D_i is the dummy variable representing the treatment, its value is 1 when the individual is treated (participated in Vida Ativa Program in first spell – VA_I), and 0 if non-treated. α represents the outcome of interest, the effect that being treated exerts in the dependent variable. X_i represents a vector of observables covariates (exogenous demographic information) that will be controlled for and β their respective impact on Y_i . Finally, ε_i is the error term, other variables that might be determining the dependent variable, not included in the analysis, which might be unobserved personal attributes (as initiative and persistence).

To explore the effects of this short-term training programs on the length of unemployment period, the dependent variable Y_i will be the duration of the first spell available in data (*duration_spell*). Hence, the value of interest, α , will represent the change in unemployment spell length, motivated by VA participation.

The controls (X_i) used were the demographic information available for each individual: gender, age, nationality (Portuguese or foreign) and years of schooling (divided in Portuguese key school years). For the analysis of age, as referred in the Descriptive Statistics section individuals were divided in the age cohorts for which the unemployment benefits conditions change, each cohort has a correspondent dummy variable (the base dummy, from which the others were compares, is the youngest cohort - under 29y). These variables will be interesting to interpret, out of the program effect, to explore how do the different personal characteristics affect time unemployed.

First, the simplest version of the main regression was calculated through OLS:

$$\begin{aligned}
duration_spell_i & \quad (2) \\
& = c + \alpha VA_1_i + \beta_1 fem_i + \beta_2 foreign_i + \beta_3 age_30_39_i \\
& \quad + \beta_4 age_40_49_i + \beta_5 age_50_i + school_i + \varepsilon_i
\end{aligned}$$

This regression will miss an important factor for the analysis to be consistent, which is the time since beginning of unemployment until the moment of the training program. An individual who starts to be unemployed and ingresses the VA program three months after, the months that have already passed are exogenous to the effect of that the program will have after. To include this factor in the regression, an interaction of VA times the time since beginning of the spell until participation in the program, is added to the covariates (VA_mo).

$$\begin{aligned}
duration_spell_i & \quad (3) \\
& = c + \alpha_1 VA_1_i + \alpha_2 VA_1 \times VA_mo_i + \beta_1 fem_i \\
& \quad + \beta_2 foreign_i + \beta_3 age_30_39_i + \beta_4 age_40_49_i \\
& \quad + \beta_5 age_50_i + school_i + \varepsilon_i
\end{aligned}$$

From this step on, the result is interpreted depending on the number of months registered in the employment centre until the jobseeker had the training, comparing to the people who did not take the course, but had been unemployed at least for the same number of months. For example, a person who took the course three months after starting the unemployment spell, will be compared to people who were unemployed for at least three months, and did not enrol in the program. This is made to avoid underestimation of the coefficients.

Moreover, previous job area is added to the regression, trying to control for the most available information possible, to get the most accurate predictions. To separate the effect of doing the training program in a crisis period from a “normal” one, the variable *VA_1216* was added to estimate the differences in the impact, from taking the courses between 2012 and 2016 (time when unemployment rate was above 10%).

The last estimation includes interactions of the variable of interest with the demographic characteristics, to find heterogeneity in effects, depending on gender, age, schooling or nationality.

6. Results:

In a first Analysis (Table 1, regression (1)), without the interaction of the program with the time until then, the results show that Vida Ativa program is associated with longer spells, after controlling for demographic information. This result changes when the interaction is introduced (table 1, regression (2): the effect of the Vida Ativa program turns to be negative, if done in specific periods after the unemployment spell start. For each unemployment spell duration restriction, made to analyse the different VA

6.1.Limitations

Although we should not have heterogeneity problems emerged from geographical differences (data represents a single region), a relevant limitation of this model is the selection bias arising from personal characteristics that might be associated with both the propensity to take a training course, and the capacity to find a job faster. People that take the courses might be selected on unobservable, which might conduct to overestimation of results. However, the employment centre strives to forward people with lower schooling or personal skills to the courses, and these should not positively correlated with job finding

rate (which would underestimate the results). Hence, the result might not be truly accurate, but both forces might annulate each other.

Furthermore, the data is not in either panel data or time series format, which unable us to explore other policy analysis methods as difference in differences, or regression discontinuity.

Another limitation is the unavailability of Social Security data to cross with the IEFP databases, to further explore the effect that the program might have on earnings, and labour contracts.

7. Conclusions

With the goal of assessing the impact of the Vida Ativa program in the unemployment spell length, this study analyses an almost non previously explored database from the Portuguese Employment Centre (IEFP), of the Portuguese Government.

The results reveal positive effects of the training program, decreasing the time unemployed of those who take the course. Furthermore, suggesting that taking the program in the third month after starting unemployment, is the most effective timing to do it, revealing the largest decrease in unemployment spell length.

Table 1

VARIABLES	(1) log_dur_spell1	(2) log_dur_spell1	(3) log_dur_spell1	(4) log_dur_spell1
VA_1	0.808*** (0.011)	1.990*** (0.015)	1.990*** (0.015)	2.485*** (0.036)
1.VA_1#1.VA_mo		-2.128*** (0.081)	-1.474*** (0.137)	-2.392*** (0.081)
1.VA_1#2.VA_mo		-1.951*** (0.042)	-1.939*** (0.041)	-2.242*** (0.043)
1.VA_1#3.VA_mo		-1.761*** (0.027)	-1.752*** (0.027)	-2.023*** (0.028)
1.VA_1#4.VA_mo		-1.602*** (0.026)	-1.596*** (0.026)	-1.863*** (0.027)
1.VA_1#5.VA_mo		-1.502*** (0.027)	-1.497*** (0.027)	-1.751*** (0.028)
1.VA_1#6.VA_mo		-1.376*** (0.028)	-1.374*** (0.028)	-1.637*** (0.028)
fem	0.022** (0.010)	0.023** (0.010)	0.023** (0.010)	0.019* (0.011)
foreign	-0.214*** (0.012)	-0.208*** (0.012)	-0.208*** (0.012)	-0.221*** (0.013)
age_30_39	0.311*** (0.012)	0.294*** (0.012)	0.295*** (0.012)	0.316*** (0.014)
age_40_49	0.527*** (0.014)	0.487*** (0.014)	0.488*** (0.014)	0.529*** (0.016)
age_50_	0.776*** (0.016)	0.718*** (0.016)	0.718*** (0.016)	0.792*** (0.019)
school	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.002 (0.002)
VA_30_39				-0.228*** (0.022)
VA_40_49				-0.370*** (0.024)
VA_50				-0.525*** (0.027)
VA_foreign				0.110*** (0.021)

VA_fem				0.027 (0.017)
VA_school				-0.005** (0.002)
VA_1216			-0.667*** (0.114)	
Constant	1.646*** (0.018)	1.665*** (0.018)	1.665*** (0.018)	1.634*** (0.020)
Observations	50,574	50,574	50,574	50,574
R-squared	0.133	0.161	0.161	0.164

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Apendice - Análise do profiling no IEPF
Pedro S. Martins

Resultados preliminares
12 de novembro de 2022

Esta análise de microdados considera os 187,265 utentes inscritos em junho de 2021 (com até 11 meses de inscrição nesse mês).

Estes utentes têm em média 39,8 anos; 55% são mulheres; 13,9% são estrangeiros; e 8.6% são desempregados à procura do primeiro emprego. 47% inscreveu-se por causa de fim de trabalho não permanente. Em junho de 2021, a duração média de inscrição é de 4,6 meses.

De acordo com a análise de profiling, 51,000 destes utentes têm risco baixo de desemprego de longa duração; 88,000 têm risco moderado; e 45,000 têm risco elevado

Durante o período entre junho de 2021 e setembro de 2022, estes utentes receberam 4.3 convocatórias pelos centros de emprego. Os utentes com risco elevado de DLD foram o grupo sujeito ao menor número de convocatórias.

Esta diferença parece dever-se a um menor número de convocatórias para ofertas de emprego (1.07 convocatórias por desempregado com risco elevado vs 1.4 convocatórias por desempregado com risco baixo ou médio).

Ao nível dos outros tipos de convocatórias e do número de intervenções (como a formação modular e a Vida Ativa e um leque muito alargado de outras medidas), não se encontram diferenças claras entre os três grupos de utentes.

Estes resultados mantêm-se quando considerando se os utentes participam em pelo menos um tipo de medida.

Conclusão preliminar: os desempregados de perfil de risco mais elevado não parecem estar a receber uma atenção acrescida por parte dos serviços de emprego. Em termos médio, o número de convocatórias é até menor, embora isso pareça dever-se a uma menor disponibilização de ofertas de emprego.

Tabela 1 - Número de utentes por perfil de utentes e médias de apresentações (e seus resultados) e intervenções

		Utentes	Apresentacoes	Admitido	Mean Recusa Empreg.	Recusa Candid.	Intervencoes
SEGMENTO							
1-RB		51,350	1.94	0.17	0.86	0.02	0.82
2-RM		87,685	1.83	0.13	0.83	0.02	0.91
3-RE		44,622	1.31	0.08	0.62	0.01	0.91
Total		187,265	1.73	0.13	0.79	0.01	0.89

Tabela 2 - Número de convocatórias médio por perfil de utente e por tipo principal de convocatória

		N. convocatorias	Conv. medidas	Conv. G. utente	Conv. Interv. Tecn.	Conv. Oferta	Conv. Sess.
SEGMENTO							
1-RB		4.36	0.17	0.87	0.49	1.44	1.27
2-RM		4.37	0.16	0.90	0.48	1.36	1.34
3-RE		4.05	0.16	0.92	0.48	1.07	1.25
Total		4.29	0.16	0.89	0.48	1.31	1.30

Tabela 3 - Percentagem de utentes com pelo menos um caso de cada intervenção

	conv_medidas1mais	apresentacoes1mais	intervencoes1mais
SEGMENTO			
1-RB	0.13	0.57	0.39
2-RM	0.12	0.54	0.41
3-RE	0.11	0.42	0.39
Total	0.12	0.52	0.40

Apendice: Estatísticas descritivas

```
. su mulher idade estrangeiro escol deficiente desemp_lemp tempoinsc convocatorias reinscricao risco_elevado risco
> _medio conv_medidaslmais apresentacoeslmais intervencoeslmais conv_medidas conv_geralutente conv_intervtecnica
c
> onv_oferta conv_sessaoelet intervencoes apresentacoes admitido recusa_empregador recusa_candidato
```

Variable	Obs	Mean	Std. dev.	Min	Max
mulher	187,265	.5585721	.4965588	0	1
idade	187,265	39.75648	13.2429	14	78
estrangeiro	187,265	.1389154	.3458592	0	1
escolaridade	187,265	9.795418	3.907312	0	20
deficiente	187,265	.0297386	.1698658	0	1
desemp_lemp	187,265	.086455	.2810355	0	1
tempoinsc	187,265	4.606841	3.40259	0	11
convocatorias	187,265	4.287085	4.008111	0	143
reinscricao	187,265	.8600593	.3469265	0	1
risco_elevado	187,265	.2382826	.426034	0	1
risco_medio	187,265	.4682402	.4989916	0	1
conv_medidas	187,265	.118335	.3230052	0	1
apresentacoes	187,265	.5192428	.4996309	0	1
intervencoes	187,265	.4016447	.4902321	0	1
conv_medidas	187,265	.162198	.5202834	0	18
conv_geralutente	187,265	.8936747	1.546289	0	38
conv_intervtecnica	187,265	.4859264	1.07088	0	26
conv_oferta	187,265	1.310603	2.580421	0	140
conv_sessaoelet	187,265	1.301172	1.751127	0	23
intervencoes	187,265	.8874055	1.627363	0	43
apresentacoes	187,265	1.731301	3.502002	0	191
admitido	187,265	.1269217	.4363501	0	40
recusa_empregador	187,265	.7845299	2.18883	0	129
recusa_candidato	187,265	.0146584	.1389738	0	12

tempoinsc	SEGMENTO			Total
	1-RB	2-RM	3-RE	
0	7,559 32.07	12,610 53.50	3,400 14.43	23,569 100.00
1	5,579 28.35	10,640 54.07	3,460 17.58	19,679 100.00
2	4,736 27.18	9,394 53.91	3,295 18.91	17,425 100.00
3	5,198 29.23	8,394 47.20	4,191 23.57	17,783 100.00
4	4,359 29.24	6,577 44.12	3,970 26.63	14,906 100.00
5	4,491 26.40	7,452 43.80	5,070 29.80	17,013 100.00
6	3,373 26.69	5,509 43.60	3,754 29.71	12,636 100.00
7	4,134 28.51	6,315 43.55	4,051 27.94	14,500 100.00
8	4,012 27.35	6,460 44.03	4,199 28.62	14,671 100.00
9	3,287 26.57	5,645 45.64	3,437 27.79	12,369 100.00
10	2,279 24.71	4,166 45.16	2,779 30.13	9,224 100.00
11	2,343 23.71	4,523 45.77	3,016 30.52	9,882 100.00
Total	51,350 27.96	87,685 47.74	44,622 24.30	183,657 100.00

Apendice: Estimações por regressão

```
regr conv_medidas1mais mulher idade estrangeiro escolaridade deficiente desemp_1emp tempoinsc reinscricao
risco_medio risco_elevado
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	187,265
Model	408.875205	10	40.8875205	F(10, 187254)	=	400.25
Residual	19128.8216	187,254	.102154409	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.0209
				Adj R-squared	=	0.0209
Total	19537.6968	187,264	.10433237	Root MSE	=	.31962

conv_medid~is	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
mulher	.0529631	.0015051	35.19	0.000	.0500132	.055913
idade	6.72e-06	.0000752	0.09	0.929	-.0001407	.0001541
estrangeiro	-.0542809	.0021942	-24.74	0.000	-.0585814	-.0499804
escolaridade	.0019798	.0002042	9.70	0.000	.0015796	.00238
deficiente	.0278524	.0043938	6.34	0.000	.0192406	.0364641
desemp_1emp	.0877849	.0030135	29.13	0.000	.0818786	.0936912
tempoinsc	-.002777	.0002192	-12.67	0.000	-.0032065	-.0023475
reinscricao	-.0217497	.0023246	-9.36	0.000	-.0263058	-.0171935
risco_medio	-.0089011	.0018462	-4.82	0.000	-.0125197	-.0052825
risco_elevado	-.010972	.0024932	-4.40	0.000	-.0158587	-.0060853
_cons	.1064957	.0046394	22.95	0.000	.0974026	.1155887

```
regr apresentacoes1mais mulher idade estrangeiro escolaridade deficiente desemp_1emp tempoinsc reinscricao
risco_medio risco_elevado
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	187,265
				F(10, 187254)	=	653.09
Model	1575.44931	10	157.544931	Prob > F	=	0.0000
Residual	45171.4593	187,254	.241230945	R-squared	=	0.0337
				Adj R-squared	=	0.0337
Total	46746.9086	187,264	.249631048	Root MSE	=	.49115

apresentac~is	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
mulher	-.0345502	.0023128	-14.94	0.000	-.0390832	-.0300171
idade	-.0043701	.0001155	-37.82	0.000	-.0045965	-.0041436
estrangeiro	-.0379519	.0033717	-11.26	0.000	-.0445605	-.0313434
escolaridade	.0051236	.0003138	16.33	0.000	.0045086	.0057386
deficiente	-.0742845	.0067519	-11.00	0.000	-.0875181	-.0610509
desemp_1emp	-.1457639	.0046308	-31.48	0.000	-.1548401	-.1366877
tempoinsc	-.0019662	.0003368	-5.84	0.000	-.0026263	-.0013062
reinscricao	.1003577	.0035722	28.09	0.000	.0933563	.1073591
risco_medio	.0084413	.0028371	2.98	0.003	.0028806	.014002
risco_elevado	-.0614063	.0038314	-16.03	0.000	-.0689157	-.0538969
_cons	.6155995	.0071293	86.35	0.000	.6016262	.6295727

```
regr intervencoes1mais mulher idade estrangeiro escolaridade deficiente desemp_1emp tempoinsc reinscricao
risco_medio risco_elevado
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	187,265
				F(10, 187254)	=	341.06
Model	805.03087	10	80.503087	Prob > F	=	0.0000
Residual	44199.6626	187,254	.23604122	R-squared	=	0.0179
				Adj R-squared	=	0.0178
Total	45004.6934	187,264	.240327524	Root MSE	=	.48584

intervenco~is	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
mulher	.0679358	.0022878	29.69	0.000	.0634518	.0724199
idade	-.0011604	.0001143	-10.15	0.000	-.0013844	-.0009364
estrangeiro	-.0662505	.0033353	-19.86	0.000	-.0727875	-.0597134
escolaridade	.0073109	.0003104	23.55	0.000	.0067025	.0079192
deficiente	.0810713	.0066789	12.14	0.000	.0679808	.0941617
desemp_1emp	.0415519	.0045807	9.07	0.000	.0325738	.05053
tempoinsc	-.0068374	.0003331	-20.52	0.000	-.0074903	-.0061844
reinscricao	.0312091	.0035336	8.83	0.000	.0242834	.0381348
risco_medio	.0225718	.0028064	8.04	0.000	.0170713	.0280723
risco_elevado	.0243331	.0037899	6.42	0.000	.0169049	.0317612
_cons	.3297085	.0070522	46.75	0.000	.3158863	.3435306