

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Sumário Executivo

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu

Equipa de Avaliação

Coordenação

Catarina Pereira

Rui Godinho

Ana Simões

Direção Executiva

Filipa Seiceira

Equipa Técnica

Gisela Ferreira

Maria João Rauch

Nuno Duarte

Tatiana Alves

Objetivos e âmbito da Avaliação

A avaliação incide sobre os apoios concedidos no âmbito das intervenções que constituem o eixo 2 do PO ISE - Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), abrangendo todas as regiões do território português e o período temporal que decorre entre 1 de setembro de 2013 (arranque da Iniciativa) e junho de 2020.

Trata-se de uma avaliação de impacto enquadrada no Plano Global de Avaliação do PT2020 e no Plano de Avaliação do PO ISE, que tem como objetivo global avaliar a eficácia, a eficiência e o impacto das intervenções IEJ (referentes à dotação específica da IEJ e da dotação FSE para a IEJ), nomeadamente para a execução da Garantia para a Juventude.

Enquadramento e contexto do objeto da avaliação

A crise económica e financeira global sentida a partir de 2008 provocou um aumento significativo da taxa de desemprego jovem na Europa. No primeiro trimestre de 2008, a taxa de desemprego dos jovens entre os 15-24 anos situava-se nos 15,2% (cerca de 4 milhões) atingindo o valor máximo de 24,5% (5,7 milhões) no primeiro trimestre de 2013¹. A Europa enfrentava então uma crise de desemprego jovem sem precedentes, mais de 7 milhões de jovens europeus não tinham emprego, nem se encontravam a frequentar ações de educação ou formação, designados de **NEET: Young people Not in Employment, Education or Training**.

Em Portugal, aquando do lançamento da IEJ, a incidência desta problemática estendia-se a todo o território e agudizava-se nas suas diferentes formas de manifestação:

- A evolução do stock NEET afetava a generalidade das regiões, sendo maior a percentagem que se registava nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores. No Continente, destacava-se o Alentejo e o Algarve com as percentagens mais elevadas e o Centro com a mais baixa (cf. Acordo de Parceria 2014-2020, pg. 36);
- Em 2014, a situação dos NEET entre os 20-29 anos afigurava-se mais dramática que a dos jovens da faixa etária inferior: os NEET com idades entre os 15-19 anos representavam 5,5% da população do mesmo escalão, entre os 20-24 representavam 19,0% e entre os 25-29 anos correspondiam a 19,2%;
- A ainda elevada taxa de abandono escolar precoce (17,4% em 2014, face a 11,1% na média europeia - UE28) contribuía para que entre os NEET houvesse uma proporção elevada de jovens com baixas qualificações, com implicações na necessidade de medidas de educação e formação;
- Os jovens com habilitações mais elevadas também foram particularmente afetados pelo desemprego. Segundo o Eurostat, em 2013, a taxa de desemprego dos jovens com um diploma do ensino básico (iscod 0-2) chegou a 40,6% e a 37,5% dos congéneres com diploma de ensino superior (iscod 5-8);
- Verificava-se, igualmente, uma degradação da qualidade do emprego e, em 2014, 49% do emprego entre os mais jovens era emprego temporário.

Para fazer face à “crise de desemprego jovem”, a Comissão Europeia desenvolve um conjunto de iniciativas no qual se enquadra a Garantia para a Juventude, um compromisso político entre os Estados-Membros para garantir que todos os jovens até aos 25 anos beneficiam de uma boa oferta de emprego, formação contínua, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após ficarem desempregados ou deixarem o ensino formal (2013/C 120/01 de 22 de Abril de 2013).

A IEJ permite alocar financiamento para reforçar e acelerar as medidas definidas no pacote Emprego Jovem e constitui um dos principais recursos financeiros que a UE dispôs para pôr em prática e operacionalizar, de forma parcial, a Garantia para a Juventude. Em Portugal, a sua dotação financeira inicial foi de 321.544.338 € (para o período de 1 de setembro de 2013 a 31 de dezembro de 2018), tendo sido alvo de três reforços orçamentais e ao prolongamento do seu período de execução até 2020, ascendendo atualmente o valor a 490.039.257 € para operações que podem ser concluídas até 2023.

Em Portugal, o desenho inicial da IEJ previa a operacionalização de um conjunto de 16 Tipologias de Operação (TO). As reprogramações da IEJ foram conduzindo ao afunilamento das TO inicialmente definidas, culminando num naipe de 12 Tipologias de Operação que refletem uma quase exclusiva concentração de medidas em torno do objetivo do emprego.

¹ Dados Eurostat.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tipologias de Operação com execução, por domínio

Apoios ao emprego	Estágios profissionais:	Qualificação/ educação	Empreendedorismo
<ul style="list-style-type: none"> • Apoios à contratação IEJ; • Programa de Incentivo à Inserção do Estagiário L e T (Açores); • Integra Jovem (Açores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Estágios IEJ; • PEPAL; • Estágios PEPAC - Missões; • INOV Contacto; • ESTAGIAR T (Açores); • Estágios Madeira. 	Programa Retomar	<ul style="list-style-type: none"> • EMPREENDE JÁ – Rede de percepção e gestão de negócios; • COOPJOVEM.

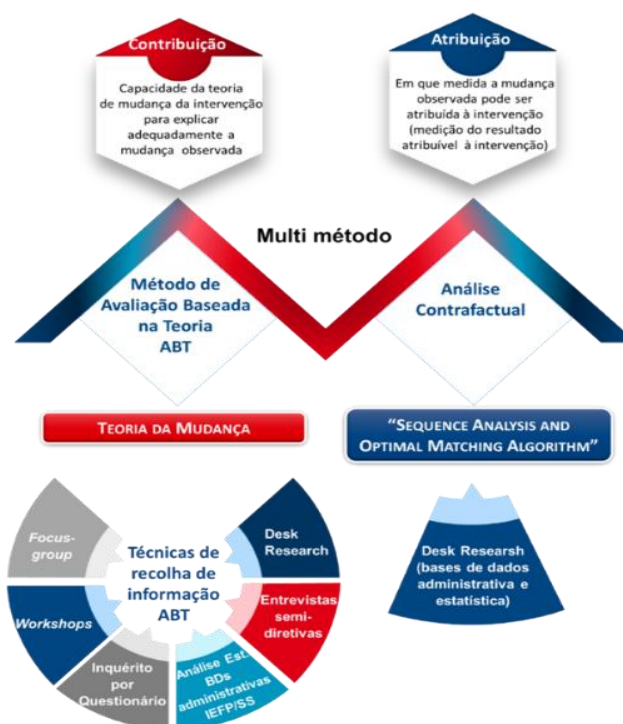
Ao financiar e operacionalizar a Garantia para a Juventude, a IEJ assume-se como um complemento a um conjunto vasto de medidas com operacionalização prevista no quadro de outras fontes de financiamento, nomeadamente, outros eixos do PO ISE e outros Programas Operacionais do PT2020, condição que fundamentou a opção de incidência no objetivo do emprego e a menor prevalência do objetivo da “qualificação”, virtude das respostas complementares previstas na Garantia para a Juventude.

A implementação da IEJ implicou a mobilização de um conjunto de Organismos da administração pública que assumiram a responsabilidade de execução de cada uma das Tipologias de Operação (Beneficiário Responsável pela Execução de Políticas Públicas/Organismo Intermédio/Beneficiário Único), constituindo uma rede de parcerias alargada que inclui as seguintes entidades: Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), Direção Geral de Ensino Superior (DGES), Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional dos Açores (DREQP), Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), Ministério dos Negócios Estrangeiros (Secretaria – Geral do MNE), Instituto de Emprego da Madeira (IEM), Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ) e Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES).

Metodologia

O roteiro metodológico assentou na abordagem da Avaliação baseada na Teoria, tendo como *pivot* a Teoria da Mudança, combinada com a análise contrafactual. Privilegiou uma metodologia integrada e pluralista, com destaque para a realização de entrevistas às entidades parceiras com responsabilidade na implementação das várias Tipologias de Operação, a aplicação de um inquérito extensivo a ex-participantes, a análise de bases de dados administrativas com dados do IEFP/ Instituto da Segurança Social (BD IEFP/SS), que forneceu registos mensais sobre a situação face ao emprego de ex-beneficiários e não beneficiários de medidas de estágios e apoios à contratação e um *focus group* centrado na discussão das conclusões e recomendações. A realização do exercício de análise contrafactual contou com a colaboração técnica do CRIE – Centre for Research on Impact Evaluation e revelou-se fundamental para robustecer as evidências sobre o efeito líquido da intervenção.

Lógica da abordagem metodológica da Avaliação

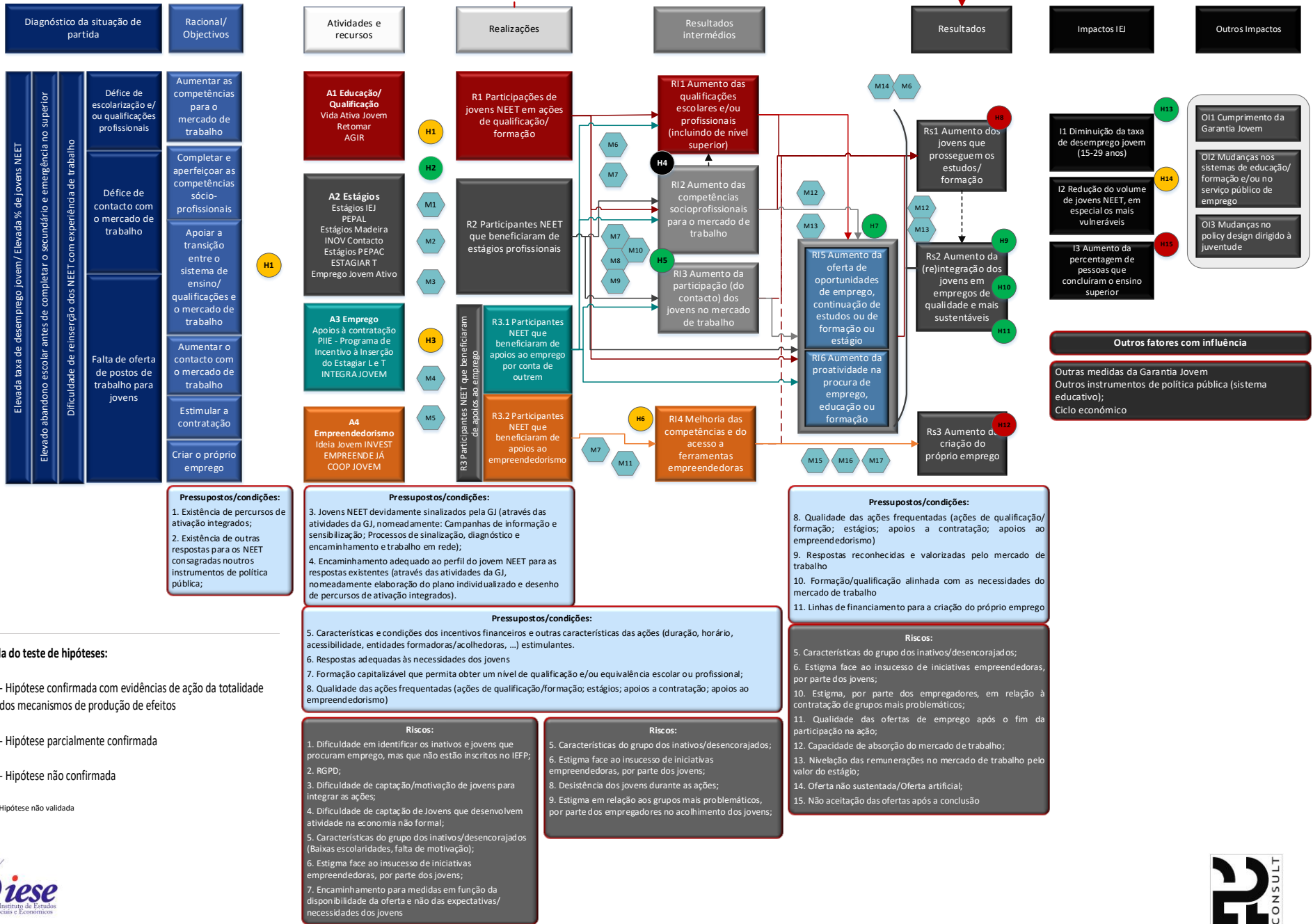


Lógica da abordagem metodológica da Avaliação

Seguindo esta abordagem, a resposta às Questões de Avaliação integrou um conjunto de elementos de análise orientados para o teste das hipóteses da Teoria da Mudança da IEJ que a Avaliação procurou testar. Em resultado das evidências recolhidas, a Avaliação apresenta uma configuração final da Teoria da Mudança da IEJ que permite distinguir diferentes graus de confirmação das hipóteses de partida, contribuindo por esta forma para melhor compreender os mecanismos causais que influenciam a produção dos efeitos observados.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Teoria da Mudança da IEJ



Legenda do teste de hipóteses:

- - Hipótese confirmada com evidências de ação da totalidade dos mecanismos de produção de efeitos
- - Hipótese parcialmente confirmada
- - Hipótese não confirmada
- - Hipótese não validada

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Legenda de Hipóteses:

- H1.** As tipologias de operação selecionadas nos diversos domínios (educação/qualificação, estágios, emprego), no quadro das restantes respostas da Garantia Jovem, ao facultarem aos jovens NEET respostas adequadas às suas características individuais, permitem abranger e abrangeram a heterogeneidade dos jovens NEET, incluindo os jovens NEET menos escolarizados e qualificados.
- H2.** O processo de integração nas tipologias de operação é adequado ao perfil/necessidades dos candidatos e simultaneamente uma resposta às necessidades do mercado de trabalho, reforçando a qualidade e o potencial de eficácia das medidas ativas de emprego.
- H3.** As características e condições dos incentivos financeiros disponibilizados e outras características das ações (duração, horário, acessibilidade, entidades formadoras/acolhedoras, ...) permitiram estimular a procura (por parte dos jovens e dos empregadores).
- H4.** A qualidade e adequação das ações de qualificação/ formação (*conteúdos, metodologias de ensino, formadores, ...*) *contribuiu para motivar os participantes a concluir as ações com sucesso, e desta forma para reforçar as competências socioprofissionais, aumentar os níveis de qualificação escolar e/ou profissional e concluir um ciclo de estudos (incluindo de nível superior).*
- H5.** A qualidade do estágio profissional ou das medidas de apoio à contratação, e a frequência das mesmas, ao facultar uma experiência prática em contexto laboral, contribuiu para motivar os participantes a concluir as ações com sucesso, e desta forma para reforçar as competências socioprofissionais e aumentar a participação/contacto dos jovens no mercado de trabalho (aumento da empregabilidade).
- H6.** A frequência e a qualidade das medidas de apoio ao empreendedorismo, através do apoio técnico/formação disponibilizado, contribuiu para motivar os participantes a concluir as ações com sucesso e para reforçar *as competências e aceder a ferramentas empreendedoras* necessárias à definição do plano de negócios e à viabilização dessas ideias.
- H7.** A participação e conclusão das ações IEJ permite melhorar as condições de empregabilidade e aumentar a proatividade na procura de emprego, contribuindo para o aumento do número e qualidade das oportunidades de emprego.
- H8.** A participação e conclusão das medidas IEJ motivou o investimento dos jovens em educação/formação, aumentando o nº de jovens que prosseguem os estudos (incluindo de nível superior).
- H9.** A qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) permite a melhoria das condições de empregabilidade, contribuindo para uma integração no mercado de trabalho mais célere.
- H10.** A qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) permite a melhoria das condições de empregabilidade, contribuindo para a integração dos jovens em empregos de qualidade.
- H11.** A qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) permite a melhoria das condições de empregabilidade, contribuindo para a integração dos jovens em empregos sustentáveis.
- H12.** A participação e conclusão das ações de apoio ao empreendedorismo, ao capacitar os participantes IEJ, contribuiu para que as ideias de negócio sejam transformadas em iniciativas economicamente viáveis (criação do seu próprio emprego/negócio).
- H13.** A IEJ contribuiu para a diminuição da taxa de desemprego jovem, resultante da (re)integração de participantes IEJ no mercado de trabalho, tendo em consideração externalidades negativas geradas pela própria IEJ (efeito substituição, efeitos deslocação, efeito peso morto) e tendo em consideração a evolução do ciclo económico.
- H14.** A IEJ contribuiu para a diminuição dos jovens NEET (total/grupos mais vulneráveis), resultante da (re)integração de participantes IEJ no mercado de trabalho ou no sistema de educação e formação, tendo em consideração a diminuição da identificação/entrada de novos jovens NEET (total / grupos mais vulneráveis).
- H15.** A IEJ contribuiu para o aumento da percentagem de pessoas que concluíram o ensino superior, resultante da participação na IEJ (via “Retomar” ou prosseguimento de estudos após a participação na IEJ), tendo em consideração uma menor participação ou maior abandono no ensino superior.

Conclusões da Avaliação

Eficácia da IEJ no cumprimento dos seus objetivos, na resposta aos jovens NEET e melhoria das condições de empregabilidade dos participantes.

A IEJ revela eficácia na promoção da empregabilidade dos jovens NEET, sobretudo através das TO Estágios e Apoios à Contratação. Estas traduzem as áreas de maior eficácia e também de maior concentração dos apoios.

O perfil dos participantes correspondeu, grosso modo, às características gerais do grupo dos NEET em Portugal: a maioria do sexo feminino, entre 20-29 anos e com proporção equilibrada de desempregados à procura de um novo emprego ou do primeiro emprego. Abrangeu igualmente uma elevada participação de jovens com Ensino Superior, dando resposta a um segmento particularmente afetado pelo desemprego nos anos de arranque da Iniciativa. Contudo, neste particular, não refletiu a realidade dos NEET em Portugal: 52% do total de beneficiários de estágios e apoios à contratação tinham o ensino superior, mas no total de NEET nacional apenas 18% tem qualificação superior (BD IESFP/SS; INE). Com efeito, em Portugal não foram definidas medidas específicas para grupos-alvo mais desfavorecidos e menos rastreáveis, como as comunidades marginalizadas e aqueles que abandonaram a escola com baixas qualificações (públicos que têm enquadramento no quadro de outros instrumentos de apoio do PT2020). Este constitui um desafio ainda por colmatar pela IEJ, tendo em conta as orientações da U.E. para os diversos Estados Membros.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Perfil das participações de jovens NEET na IEJ (categorias com mais peso)

	Sexo	Idade	Habilitações literárias	Situação face ao emprego
Apoios ao emprego	Mulheres (56,7%)	25-29 anos (49,3%) com uma percentagem muito próxima das participações de jovens entre 20-24 anos (43,5%)	Ensino secundário (41,1%)	Desempregados à procura de novo emprego – Não DLD (45,95%)
Apoios ao Empreendedorismo	Mulheres (52,7%)	25-29 anos (72,8%)	Ensino Superior (69%)	Desempregados à procura de novo emprego – Não DLD (48,1%)
Estágios	Mulheres (57,5%)	20-24 anos (51,8%)	Ensino Superior (58,6%)	Desempregados à procura do 1º emprego (53,8%)
Total das medidas	Mulheres (57,1%)	20-24 anos (48,3%) com uma percentagem muito próxima das participações de jovens entre os 25-29 anos (43,9%)	Ensino Superior (49,7%)	Desempregados à procura do 1º emprego (45,6%) com uma percentagem muito próxima de participantes Desempregados à procura de novo emprego - Não DLD (42,6%)

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados do Sistema de Informação do PO ISE (dados junho de 2020).

A larga maioria de ex-participantes IEJ deixou a **condição de NEET** após a participação na Iniciativa.

Evolução da situação dos ex-participantes face à condição de NEET



Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

As evidências comprovam que quer o estágio, quer o apoio à contratação, resultam num efeito positivo na empregabilidade e expressam a importância da IEJ para a mudança da situação de partida dos beneficiários. A IEJ parece ter conseguido desencadear nos participantes a confiança necessária para se tornarem **ativos na procura de emprego** e essa atitude terá contribuído positivamente para melhorar as condições de empregabilidade dos ex-participantes. São quase 90% os inquiridos que procuraram trabalho após a IEJ e que o fizeram de forma proactiva. Como resultado, o acesso ao mercado de trabalho é a principal via de saída da situação de NEET. Consequentemente, logo após a participação na IEJ, 60% dos jovens encontravam-se a trabalhar, tendo recebido uma oferta de emprego ou criado emprego próprio.

Fica também evidente a influência da IEJ na **celeridade** de obtenção de emprego: para os beneficiários de apoios à contratação, o efeito na integração profissional é quase direto, ao passo que os beneficiários de estágios apresentam níveis de empregabilidade bastante inferiores no curto prazo, evoluindo ao longo do tempo para taxas de empregabilidade elevadas. As evidências na **sustentabilidade** do emprego, a 2 e 3 anos, são igualmente claras.

Evolução da situação face ao emprego dos ex-participantes após o término da IEJ

	4 semanas após	6 meses após	1 ano após	2 anos após	3 anos após
Beneficiários de estágios	4 em 10 está empregado	7 em 10 está empregado	8 em 10 está empregado	9 em 10 está empregado	9 em 10 está empregado
Beneficiários de apoios à contratação	9 em 10 está empregado	9 em 10 está empregado	9 em 10 está empregado	9 em 10 está empregado	9 em 10 está empregado
Total dos beneficiários	6 em cada 10 está empregado	7 em cada 10 está empregado	8 em cada 10 está empregado	9 em cada 10 está empregado	9 em cada 10 está empregado

Fonte: BD IIEFP/SS.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Do ponto de vista da **qualidade da inserção profissional**, a participação na IEJ contribui positivamente para aceder a empregos de qualidade equivalente ou superior ao do conjunto da população jovem, em relação ao vínculo contratual e ao rendimento auferido. O panorama global é caracterizado por salários pouco diferenciados face aos valores dos estágios, mas, ainda assim, a análise contrafactual comprova que a médio/longo prazo, os ex-participantes têm vantagem sobre os não participantes (grupo de controlo da Análise Contrafactual Factual - ACF), p.ex., obtendo salários médios mais elevados 3 anos após o início da intervenção. Os ex-participantes que realizaram um estágio seguido de um apoio à contratação destacam-se por obter um rendimento médio mais elevado, sendo este um grupo com expressão relevante: cerca de 27% dos beneficiários de estágio transitaram para um apoio à contratação, pelo que se conclui que a utilização combinada de apoios tem um custo-benefício positivo.

Além disso, demonstram estar globalmente satisfeitos sobre a adequação da oferta de emprego em relação às suas habilitações, experiência e funções desempenhadas, sendo mais críticos quanto às condições contratuais e nível remuneratório.

A análise contrafactual revela o **efeito líquido da intervenção**, ou seja, comprova-se que ter participado num estágio profissional/apoio à contratação ao abrigo da IEJ conferiu vantagens na obtenção de um emprego de mais qualidade (medido nos níveis de remuneração) e com mais sustentabilidade (maior probabilidade de obter um emprego a médio prazo – 2 anos após o início da intervenção, que varia de +16 p.p., no caso dos estágios profissionais a +44,3 p.p.) no caso de apoios combinados de estágios e apoios à contratação com duração de 12 meses). Esse efeito é positivo face a uma situação de não intervenção (i.e., sem estágios e apoios à contratação), tanto a curto como a médio prazo. Conclui-se que o efeito vai sendo maior quanto maior a duração da intervenção e que a iniciativa é eficaz para vários subgrupos etários e diferentes níveis de qualificação. Além disso, é possível atribuir esse efeito à participação na IEJ, isolando-o de outros fatores, como a recuperação económica que se seguiu à crise do desemprego.

O efeito é **durável** no tempo, pois 2 anos após o início da IEJ ainda há vantagens para os ex-participantes IEJ:

+16 p.p. probabilidade de estar empregado	+179 € entre quem concluiu um estágio 12 meses ***
+32,8 p.p. probabilidade de estar empregado	+ 225 € entre quem concluiu um Apoio à Contratação 12 meses ***
+44,3 p.p. probabilidade de estar empregado	+ 369 € entre quem concluiu um estágio 12 meses seguido de um apoio à contratação 12 meses ***

*** Análise contrafactual

A eficácia das ações de apoio ao empreendedorismo é mais frágil: os indicadores de resultado revelam resultados muito distantes em relação às metas fixadas para 2023 e os elementos extraídos do Inquérito e dos Estudos de caso também evidenciam fragilidades associadas à execução das medidas e resultados obtidos. Contudo, há uma influência positiva da frequência e conclusão de uma ação de apoio ao empreendedorismo (Empreende Já) na criação de emprego próprio: no subgrupo de inquiridos que frequentou uma ação de apoio ao empreendedorismo, 4 em cada 10 está a trabalhar por conta própria 1 ano após a ação, o que não pode ser desvalorizado do ponto de vista dos resultados.

Eficiência: adequação da dimensão financeira, formas de financiamento e instrumentos de apoio.

A IEJ revela bons níveis de eficiência nas TO de Apoio à Contratação e em parte das TO de Estágios. Em oposição, é entre a TO de Educação/Qualificação e apoio ao Empreendedorismo que se encontram níveis de eficiência mais reduzidos.

No domínio dos Estágios, os custos unitários são muito díspares, permitindo identificar um subgrupo de estágios com valores muito elevados (PEPAL, PEPAC e INOV Contacto), cujo público-alvo se caracteriza pelas elevadas qualificações. Existem vários fatores que contribuem para que as diferenças de custos sejam tão significativas, nomeadamente o facto de se realizarem no estrangeiro (INOV CONTACT e PEPAC), o que implica uma estrutura de apoios distinta (p.ex., viagens, apoio ao alojamento e seguros de saúde), mas tendo em vista objetivos mais abrangentes relacionados com a internacionalização.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

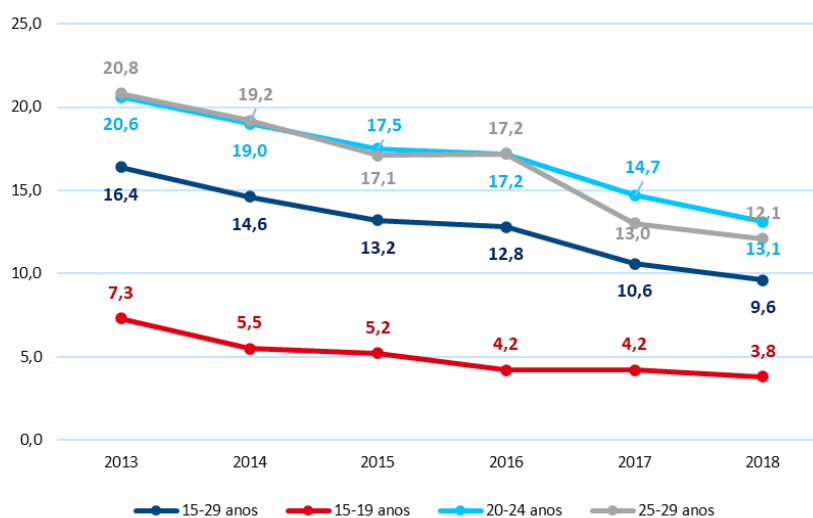
A comparação dos resultados obtidos pelas TO (PEPAC; PEPAL e INOV Contacto) com custos unitários mais elevados com as do subgrupo de estágios com custos unitários mais baixos levanta algumas questões face à sua eficiência, já que os que apresentam custos menores, de um modo geral, apresentam resultados mais robustos em termos de empregabilidade. No que se refere ao apoio ao empreendedorismo, registam-se diferentes níveis de eficiência nas duas TO, com o Empreende Já a posicionar-se mais favoravelmente na capacidade de criação de emprego. De destacar a contribuição bastante significativa destas TO para a integração dos jovens em emprego por conta de outrem, ainda que a um custo bastante mais elevado quando comparado com as medidas de apoio ao emprego, o que se prende com a própria natureza das intervenções (duração longa, combinando ações de formação com acompanhamento técnico aos projetos de criação de emprego,...).

Impacto da IEJ sobre o contexto socioeconómico.

No período de crise, o conjunto de apoios canalizados para Estágios e Apoios à Contratação (financiados através da IEJ, com recurso a Fundos Comunitários e nacionais, e em exclusivo pelo Orçamento de Estado) permitiram estancar o agravamento da taxa de desemprego jovem: entre 2013-2016, cerca de 18% do total de jovens apoiados (faixa etária IEJ incluindo com subsídios de desemprego) mensalmente pelo IEFP beneficiaram de um estágio profissional ou um apoio à contratação e metade desses apoios foram submetidos a financiamento IEJ (BD IEFP/SS). Estes constituíram uma alternativa de ocupação para os jovens desempregados com qualificações de nível secundário ou superior, que resultou numa inserção profissional sustentável a médio-longo prazo e por esse motivo perfilam uma forte eficácia deste racional de medidas para responder à problemática do desemprego jovem.

O contributo da IEJ para a redução do desemprego jovem e da taxa de NEET em Portugal entre 2013-2018 é evidente: a taxa de desemprego jovem (15-24 anos) desceu de forma acentuada, variando de 38,1% em 2013 para 20,3% em 2018 e como se comprova com a análise contrafactual, é possível atribuir à IEJ um efeito importante nessa descida.

Confirma-se igualmente o impacto da IEJ na diminuição da taxa de NEET. Em 2018, essa taxa situou-se nos 8,4% entre os jovens dos 15-24 anos e nos 12% no segmento dos jovens entre 25-29 anos, colocando Portugal numa situação mais favorável face à média da U.E. Esta evolução notável é assegurada pela integração dos jovens NEET no mercado de trabalho e fundamentalmente entre os jovens mais velhos e mais qualificados: entre 2014 e 2016, período de maior execução da IEJ, esta cobriu 45% do total de NEET com habilitações superiores registadas em Portugal (BD IEFP/SS).

Taxa de NEET em Portugal por grupo etário (%)

Fonte: Eurostat.

Também se reconhecem mudanças no plano do funcionamento do serviço público de emprego, que ao coordenar a Garantia Jovem vê ampliada a sua capacidade de abrangência de públicos, bem como reforça a cobertura territorial e cria novos canais de extensão dos serviços para identificar o público-alvo. Contudo, apesar de se reportar uma abrangência mais diversificada de públicos, continua o desafio de chegar aos NEET mais afastados dos canais tradicionais do serviço público de emprego, como os inativos e os mais desfavorecidos. Neste particular, a Avaliação observa que um importante fator de sucesso da integração dos participantes na Iniciativa prende-se com o desenvolvimento de

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

mecanismos de divulgação, informação e sinalização de candidatos, num quadro de maior proximidade com o contexto informal dos jovens, levando à seleção de participantes mais motivados e identificados com as ações.

Valor acrescentado europeu (VAE) resultante da intervenção dos FEEI.

Para a análise do VAE entraram em linha de conta análises trianguladas dos efeitos de volume, âmbito, função e processo da IEJ. No caso do efeito de volume e adicionalidade face aos recursos e potencial de intervenção nacionais, a IEJ alavancou a resposta pública de estágios e apoios à contratação no período de crise económica, tendo chegado a representar 23% (no ano de 2015) do total de apoios nacionais de estágios profissionais e apoios à contratação distribuídos pelos NEET. Na sua ausência, o apoio exclusivamente nacional para este tipo de medidas não teria sido suficiente para conter o agravamento da taxa de desemprego jovem que se registava à data.

Ainda é possível destacar efeitos de processo através da melhoria geral dos processos de implementação das medidas financiadas pela IEJ, incluindo alterações no modelo de governação das medidas IEJ introduzidas pelo facto de serem apoiadas pelos FEEI. Estes efeitos refletem uma maior capacidade de intervenção do Sistema Público de Emprego.

Recomendações da Avaliação, formas de operacionalização e principais destinatários**Recomendação 1. Disponibilizar uma nova edição IEJ e antecipar a resposta imediata às necessidades expectáveis de integração no mercado de trabalho dos jovens NEET****Operacionalização:**

- Reforçar a dotação financeira e a cobertura dos instrumentos com uma capacidade reforçada de resposta face às necessidades de apoio a jovens NEET que se antecipam.
- Flexibilizar o instrumento estágios, acrescentando uma lógica de reintegração no mercado de trabalho (p.ex., permitir a figura do 2º estágio e não apenas uma única possibilidade ao longo da vida, como forma de flexibilizar a integração no mercado de trabalho ou como um suporte à reorientação para uma nova atividade).
- Adotar, sempre que possível, e numa lógica de custo-eficácia, uma abordagem combinatória de estágios profissionais com apoios à contratação.

Destinatários:

- ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas Secretarias de Estado, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social e o Instituto de Emprego e Formação Profissional).
- ✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).

Recomendação 2. Reforçar a seletividade das intervenções da Iniciativa**Operacionalização:**

- Recentrar os objetivos e respetivos apoios financeiros nas medidas de Estágio e Apoios à Contratação;
- Integrar medidas de apoio ao empreendedorismo desde que estejam integradas em abordagens mais flexíveis (“soluções à medida”) e ancoradas em entidades com presença local e capacidade de mobilização de recursos técnicos adequados ao acompanhamento dos projetos de criação de emprego. A este nível, é possível recolher inspiração de iniciativas que apostam na mentoria/tutoria, como o projeto do Passaporte para o Empreendedorismo.

Destinatários:

- ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas Secretarias de Estado, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social e o Instituto de Emprego e Formação Profissional).
- ✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).

Recomendação 3. Garantir medidas e mecanismos mais ajustados à resposta aos NEET mais desfavorecidos**Operacionalização:**

- Reorientar a Iniciativa para um foco de intervenção mais significativo nos NEET menos qualificados, cujo peso de importância se irá sentir ainda mais nos efeitos da atual pandemia COVID 19.
- Desenhar resposta às aspirações dos jovens de aceder no mercado de trabalho, tendo em conta os diversos segmentos de jovens e territórios.
- Majorar apoios a entidades empregadoras que participem no acolhimento de grupos NEET mais desfavorecidos, p.ex, permitindo apoiar percursos de estágio + apoio à contratação (independentemente do indivíduo).
- Atuar de forma mais integrada com a Garantia Jovem para aproveitar as estruturas e práticas recomendadas a partir desta.
- Investir na capacitação metodológica dos recursos técnicos para a individualização de respostas, sobretudo pelo atendimento individual e personalizado.
- Diversificar canais de extensão utilizados para chegar ao público-alvo, potenciando a rede de parceiros mobilizados para a informação e sinalização de público-alvo; a criação de novos canais informativos e de ligação aos serviços.
- Desenvolver estratégias diferenciadas de divulgação e disseminação de informação sobre as medidas junto das entidades que articulam com jovens NEET, em particular os mais desfavorecidos.
- Efetivar a figura de “Gestor de casos” nos Centros de Emprego.
- Diversificar os apoios (apoiar os jovens em técnicas de procura ativa de emprego, apoiar no preenchimento de documentação, apoiar os jovens noutras áreas além da promoção da empregabilidade através de encaminhamento para outras entidades,...).
- Prever modelos de acompanhamento estendidos no tempo (para além da fase de procura de emprego) de forma a prevenir o regresso na condição de NEET.
- Criar modelos de mentoria e acompanhamento mais prolongado no momento da constituição das empresas, nos casos associados às medidas de apoio ao empreendedorismo.
- Articular com a Secretaria de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência e com o Instituto Nacional de Reabilitação no desenho de medidas específicas para jovens NEET com deficiência.

Destinatários:

- ✓ Responsáveis pela conceção da IEJ
- ✓ Comissão de Coordenação e Acompanhamento do Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem (PNI-GJ)
- ✓ Autoridade de Gestão do PO ISE
- ✓ Beneficiários Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas/Organismo Intermédio/Beneficiário Único
- ✓ IPSS na área da juventude
- ✓ CPCJ
- ✓ Agrupamentos de escolas e Escolas não agrupadas
- ✓ Redes Sociais concelhias
- ✓ CLDS
- ✓ Projetos Escolhas
- ✓ Associações juvenis
- ✓ Secretaria de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência
- ✓ INR - Instituto Nacional de Reabilitação

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Recomendação 4. Reforçar sinergias entre Políticas Públicas, Programas e estruturas locais para a sinalização e encaminhamento de jovens NEET**Operacionalização:**

- Adaptar a estratégia da parceria.
- Oficializar as relações de sinergia entre os Serviços Públicos de Emprego (SPE) /Entidades que implementam medidas no âmbito da IEJ com outros Programas existentes (p.ex., Programa Rede Social, CLDS – Contratos Locais de Desenvolvimento Social, Programa Escolhas, IPSS nas áreas da Juventude, Agrupamentos de Escolas, CPCJ- Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, Outros Programas, estratégias ou medidas a criar).
- Desenhar uma ferramenta que poderá assentar numa plataforma com informação partilhada pelos parceiros da IEJ abrangendo outras estruturas locais que permita uma sinalização e encaminhamento mais eficaz dos NEET menos qualificados que foram menos abrangidos pela intervenção, até ao momento.
- Reforçar o uso da Plataforma/ Rede de Parceiros da Garantia Jovem/IEJ para a sinalização dos NEET.
- Criar mecanismos de interoperabilidade da plataforma da Garantia Jovem com outras plataformas da Administração Pública, nomeadamente na área do Ministério da Educação e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.
- Dinamizar a rede de sinalização com orientação para o atendimento personalizado.
- Disponibilizar um modelo de incentivo (p.ex: majoração/bónus no apoio atribuído,...) aos parceiros da rede, por jovens identificados.

Destinatários:

- ✓ Responsáveis pela conceção da IEJ
- ✓ Comissão de Coordenação e Acompanhamento do Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem (PNI-GJ)
- ✓ Autoridade de Gestão do PO ISE
- ✓ Beneficiários Responsáveis pela Execução de Políticas Públicas/Organismo Intermédio/Beneficiário Único
- ✓ IPSS
- ✓ CPCJ
- ✓ Agrupamentos de escolas e Escolas não agrupadas
- ✓ Redes Sociais concelhias
- ✓ CLDS
- ✓ Projetos Escolhas
- ✓ Associações juvenis

Recomendação 5. Aumentar a eficácia do sistema de governança e a colaboração horizontal e vertical entre organismos**Operacionalização:**

- Assegurar um maior envolvimento e concertação dos Ministérios para a atuação da IEJ e incrementando a cooperação vertical e horizontal, assim como a respetiva interoperabilidade de sistemas de informação (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas Secretarias de Estado, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e respetivos serviços distritais e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.).

Destinatários:

- ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas Secretarias de Estado, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e respetivos serviços distritais e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.).
- ✓ Municípios.

Recomendação 6. Aumentar a capacidade de monitorização e de acompanhamento da implementação das políticas públicas**Operacionalização:**

- Fomentar a interoperabilidade e a troca de informação em tempo real entre os sistemas de informação das entidades beneficiárias responsáveis pela execução da política pública e as entidades responsáveis pela gestão da Iniciativa.
- Assegurar um maior envolvimento e concertação das entidades envolvidas na implementação da política pública, baseados em conhecimento e em evidência, e incrementar a cooperação vertical e horizontal, e uma efetiva capacidade de reorientação/adaptação dos instrumentos face às necessidades reais que se visa engajar com a política pública.

Destinatários:

- ✓ Entidades com responsabilidades na definição dos referenciais de política pública pertinentes (com destaque para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e respetivas Secretarias de Estado, Ministério da Educação, o Instituto da Segurança Social ISS, I.P. e o Instituto de Emprego e Formação Profissional IEFP, I.P.).
- ✓ Entidades com responsabilidades no modelo de governação dos FEEI (com destaque para a Comissão Interministerial de Coordenação, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais financiadores).