

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Relatório Final

12 de fevereiro, 2021

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

Augusta Correia

Tatiana Alves

RESUMO

Propósito/Fundamentação

A Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) foi acordada pelos vários Estados Membros da U.E, em 2013, como resposta ao agravamento do desemprego jovem após a crise financeira internacional de 2007-2008. Em Portugal, constitui um Eixo Prioritário Específico (Eixo 2 - IEJ), no âmbito do POISE, cujo desenho inicial previa um conjunto de 16 Tipologias de Operação nos domínios tradicionais das políticas ativas de emprego, designadamente, qualificação/educação, estágios profissionais e apoios ao emprego, destinadas a apoiar os jovens NEET até aos 30 anos, de todas as Regiões do país.

O Estudo de Avaliação do Impacto da Iniciativa Jovem Emprego está programado no âmbito do Plano Geral de Avaliação do PT2020 e do Plano de Avaliação do POISE, tendo como foco central a avaliação do impacto da Iniciativa, com vista a identificar os seus principais resultados e compreender a forma como estes foram alcançados, abarcando o período temporal entre 2013 e 2020. Nesta lógica, as conclusões e recomendações emanadas da Avaliação contribuirão para apoiar a tomada de decisão em torno da continuidade e eventuais ajustamentos nas medidas de política avaliadas.

Objetivos

A Avaliação visou (i) Identificar o grau de eficácia, eficiência e os impactos da IEJ, face aos objetivos propostos, efeitos esperados e recursos afetos; (ii) explicitar a forma como as intervenções apoiadas produziram os efeitos observados, em que circunstâncias e em que contextos o fizeram e os fatores críticos de sucesso (e de insucesso), (iii) estabelecer evidência sobre o racional que sustenta a IEJ e (iv) verificar em que medida os instrumentos de apoio estão adequados face aos objetivos da programação.

Metodologia

O roteiro metodológico assenta 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 IIEFP/ Instituto da Segurança Social, 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 da CRIE – *Centre for Research on Impact Evaluation* e revelou-se fundamental para robustecer as evidências sobre o efeito líquido da intervenção.

Resultados

Eficácia da IEJ no cumprimento dos seus objetivos e na resposta aos jovens NEET. O perfil dos participantes correspondeu, grosso modo, às características gerais dos NEET em Portugal: 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 uma elevada participação de jovens com Ensino Superior, dando resposta a um segmento particularmente afetado pelo desemprego no período do arranque da Iniciativa. Porém, face às características dos NEET em Portugal, ficou aquém na capacidade de chegar aos menos escolarizados e a perfis de maior vulnerabilidade, nomeadamente DLD ou inativos (segmento difícil de rastrear e sobre o qual existe pouca informação).

Fatores relacionados com as características dos incentivos financeiros e das ações motivaram a participação dos jovens na iniciativa que, no final, demonstram-se globalmente satisfeitos. A integração dos beneficiários nas TO revelou-se adequada ao perfil/necessidades dos candidatos e simultaneamente uma resposta às necessidades do mercado de trabalho, revelando a eficácia das TO Estágios e Apoios à Contratação para promover a transição para o mercado de trabalho e o acesso a empregos sustentáveis: cerca de 60% dos inquiridos recebeu uma oferta de emprego durante ou imediatamente após a IEJ e cerca de 6% optou pela criação do próprio emprego. O efeito na criação do próprio emprego ficou aquém da meta de 2023. Apesar de ambas as TO de Apoio ao empreendedorismo não atingirem as metas de criação de emprego, o Empreende Já revela uma maior eficácia face à COOP Jovem. Por outro lado, na dimensão da qualificação/educação praticamente não houve execução devido a opções de reorientação programática, o que inviabiliza a avaliação da sua eficácia.

Eficácia da IEJ na melhoria das condições de empregabilidade dos participantes. 7 em cada 10 participantes que concluíram a intervenção deixaram de ser NEET nas 4 semanas após a IEJ, o que expressa a importância da IEJ para a mudança da situação de partida dos beneficiários. O acesso ao mercado de trabalho é a principal via de saída da situação de NEET: 6 em cada 10 ingressa no mercado de trabalho, nesse período. No caso dos ex-participantes de Apoio à Contratação essa transição é quase imediata (BD IIEFP/SS). O primeiro emprego não traduz uma mudança muito expressiva face aos valores médios das bolsas IEJ, não obstante, os ex-participantes estão globalmente satisfeitos com 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. Com efeito, a ACF veio comprovar que ter participado na IEJ conferiu vantagens na obtenção de um emprego de mais qualidade (medido nos níveis de remuneração) e com mais sustentabilidade (maior probabilidade de obter emprego até 3 anos após o início da intervenção).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

O desemprego atingiu cerca de 10% dos ex-participantes, ficando abaixo da taxa de desemprego jovem nacional (em 2018, situou-se entre 18% e 19% entre os detentores de secundário ou superior, e 20,3% no total). Os casos de indivíduos que optaram por continuar a estudar, ingressar num estágio ou outro tipo de situação (licenças, p.ex.) são muito reduzidos.

Eficiência: adequação da dimensão financeira, formas de financiamento e instrumentos de apoio. As TO de Estágios têm custos unitários díspares permitindo identificar um subgrupo de estágios com valores muito elevados (PEPAL, PEPAC e INOV Contacto), cujo público-alvo se caracteriza pelas elevadas qualificações. A comparação dos resultados destas TO 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. Entre o conjunto de TO com execução, a TO *Apoios à Contratação IEJ*, a TO *PIIE* (Açores) e a TO *Estágios IEJ* têm custos unitários mais baixos e bons desempenhos do ponto de vista do emprego dos participantes, destacando-se como as TO mais eficientes.

Impacto da IEJ sobre o contexto socioeconómico. 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 desceu de forma acentuada, variando de 38,1% em 2013 para 20,3% em 2018, com um impulso importante da IEJ: em 2015, a IEJ representou um máximo de 23% do total de jovens NEET registados no IIEFP, valor equivalente a 58% do total nacional de NEET com habilitação superior registados no Instituto. A análise contrafactual comprova que esse efeito ocorreu independentemente do contexto de recuperação económica e de diminuição da taxa de desemprego. No período de crise, o conjunto de apoios canalizados para estágios e apoios à contratação, financiados através da IEJ e pelo Orçamento de Estado, permitiram estancar o agravamento do desemprego jovem. Estes, constituíram uma alternativa de ocupação que resultou numa inserção profissional sustentável a longo prazo. Caso uma dessas fontes de financiamento não tivesse existido, haveria um reflexo direto no agravamento da taxa de desemprego jovem registada entre 2013-2018.

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.

Valor adicional resultante da intervenção dos FEEI. Sem o contributo dos FEEI, no atual quadro político e financeiro de Portugal, a continuidade de uma política de combate ao desemprego jovem e à problemática NEET seria mais frágil e comprometida, pelo que esses fundos são tributários dos resultados produzidos em todas as áreas em que se verteu a IEJ.

Principais conclusões

A IEJ revelou-se uma iniciativa fortemente orientada para a promoção do emprego jovem, implementada num período de crescimento do desemprego, que afetava transversalmente os jovens, incluindo os mais qualificados. Esse contexto, bem como a lógica da sinergia que a IEJ estabelece com outros instrumentos de financiamento (incluindo noutros PO), conduziu à opção de centrar a Iniciativa no apoio a estágios, apoios à contratação e apoios ao empreendedorismo, o que se veio a revelar uma estratégia muito eficaz para conter a taxa de desemprego jovem e a taxa de NEET em Portugal. A relevância da IEJ face ao contexto de partida é evidente, porém, esta não abrangeu de igual forma o universo de NEET, tendo ficado afastada de públicos mais dificilmente rastreáveis, como os inativos, o que aliás ocorreu em vários Estados Membros. Trata-se de uma fragilidade da Iniciativa que deverá evoluir no sentido de prever o desenvolvimento de medidas específicas para os NEET mais desfavorecidos, potenciando o caminho iniciado no âmbito da Garantia Jovem, designadamente em relação à mobilização de uma rede mais alargada de parceiros setoriais para a sinalização dos NEET e disponibilização de serviços mais personalizados.

Não obstante, a IEJ foi capaz de mobilizar o perfil de NEET previsto no desenho da Iniciativa e fica evidente que a frequência e conclusão das TO facilitou e acelerou o acesso dos jovens ao mercado de trabalho. Ter participado na Iniciativa trouxe vantagens na maior celeridade do acesso a um emprego (sobretudo entre os ex-participantes de Apoios à Contratação) e constituiu uma vantagem para a obtenção de uma oferta de emprego com mais qualidade e uma inserção mais estável no tempo (face ao grupo de não participantes). O facto de estes resultados serem observados junto dos ex-participantes de Estágios e Apoios à Contratação, qualquer que tenha sido a fonte de financiamento (IEJ ou exclusivamente orçamento nacional), permite concluir sobre a racionalidade das medidas financiadas enquanto um mecanismo adequado para responder a crises de desemprego jovem, como a que se assistiu no arranque da Iniciativa e como a que previsivelmente se assistirá tendo em conta as condições contemporâneas da Avaliação.

Os Apoios ao Emprego destacam-se pela maior plasticidade na resposta a diferentes grupos etários, perfil de situação/duração do desemprego e níveis de habilitações académicas, o que leva a concluir que são particularmente relevantes para um leque mais diversificado de jovens, incluindo indivíduos com escolaridade inferior ao nível secundário. Por sua vez, os Estágios profissionais com duração mais curta revelam-se mais eficazes na probabilidade de obter emprego entre jovens mais velhos (25 a 29 anos); por outro lado, os efeitos mais positivos encontram-se entre os jovens com Ensino Superior.

A eficácia das ações de Apoio ao Empreendedorismo enquanto resposta aos NEET deve ser lida com reservas: por um lado, o sucesso desse tipo de ações está fortemente dependente do perfil dos candidatos (motivação, experiência relevante associada,...) e dificilmente poderá traduzir uma resposta óbvia para os jovens NEET; contudo, a experiência do Empreende Já mostra que pode haver um espaço importante reservado a ações de apoio ao empreendedorismo para jovens NEET, desde que assegurado um bom processo de seleção e um acompanhamento personalizado e de forte proximidade, capaz de aliar a participação na medida a um processo de definição de um projeto de vida e de negócio.

SUMMARY

Purpose

The *Youth Employment Initiative* (YEI) has been agreed by the Member States of the EU, in 2013, in order to respond to the worsening of youth's unemployment in the aftermath of the international financial crisis in 2007-2008. In Portugal, it forms a Specific Priority Axis (Axis 2 – IEJ), within the ambit of the Social Inclusion and Employment Operational Programme (PO ISE), whose original layout forecasted 16 Operation Typologies (OT) in the traditional domains of active employment policies, namely, skill/education, professional internships and employment's supports, aimed to support young NEETs until the age of 30, in every regions of the country.

The Impact of the Evaluation's Study of the YEI is programmed under the framework of the PO ISE's Overall Plan of Evaluation, focusing on the evaluation of the impact of the initiative, in order to identify its main achievements and understanding how they were accomplished, covering the period between 2013 and 2020. Accordingly, the outcomes and guidelines emerging from the Evaluation will contribute to support a decision-making process concerning the continuity and subsequent adjustments of the monitored measures of the policy.

Objectives

The Evaluation aims (i) to determine the level of efficiency, effectiveness and impact of the YEI, in the light of the proposed objectives, expected effects and allocated resources; (ii) to explain how the supported interventions produced the observed effects, in which circumstances and in which contexts they did and the critical factors of success (and underachievement); (iii) to establish evidence of the mindset that upholds the YEI and (iv) to verify to what extent the support tools are adequate to the objectives of the programme.

Methodology

The methodological guide is anchored on the approach of Theory based Evaluation, having as a focal point the Theory of Change, combined with the Counterfactual Analysis. It favours an integrated and pluralistic methodology, with emphasis on (i) interviews to partners with responsibilities in the implementation of several Operation Typologies, (ii) an extensive survey to former participants, (iii) administrative data base analysis with data from the Public Employment Service and the Social Security registers (BD IEFPP/SS) and (iv) a *focus group* centred on the discussion of conclusions and recommendations. The counterfactual analysis exercise was made with the technical collaboration of the *CRIE -Centre for Research on Impact Evaluation and* has revealed itself as fundamental to fortify facts about the net effect of the intervention.

Results

Effectiveness of the YEI in the achievement of its objectives and in its response to young NEET people. The participants profile corresponded, roughly, to the general characteristics of the NEET in Portugal: mostly females, between 20-29 years with a balanced proportion of unemployed looking for a new job or their first one. It covered a high level of young participants with the Tertiary level of education responding to a segment particularly affected by unemployment during the launch period of the initiative. However, according to the NEET's characteristics in Portugal, it fell short in the ability to reach the less educated and those with the highest vulnerability profiles, namely DLD or inactive persons (a segment hard to trace with low known data).

Factors related to the financial incentives characteristics and the type of actions encouraged the participation of youths in this initiative, that in the long run, are on the whole satisfied. The integration of beneficiaries in the OT's has proven to be adequate to the profile/needs of the candidates and simultaneously, as a response to the labour market demands and to the access to sustainable jobs: around 60% of the respondents received an employment offer during or immediately after the YEI and around 6% opted for the creation of own employment. The effect on own employment creation was below the goal of 2023, however *Empreende Já* Operation Typology reveals important effectiveness on supporting job creation of young NEETs; on the other hand, in the extent of the skills/education there was virtually no implementation as a result of programmatic reorientations, so it was not possible to analyze the effectiveness.

Effectiveness of the YEI in improving employability conditions of the participants. 4 weeks after concluding the YEI, 7 out of 10 participants are no longer NEET. This outcome expresses the significance of the YEI in the change of the baseline situation of the beneficiaries. The access to the labour market is the main route out of the NEET's situation: for 6 out of 10, namely in the case of former participants of hiring supports measures, this transition occurs almost immediately (Database IEFPP/SS). The first job does not reflect a significant change vis-à-vis the average amount of YEI's internships, nevertheless, former participants are globally satisfied with the suitability of employment offers in relation to their skills, experience and functions performed, being more critical about their contract conditions and level of remuneration. In fact, the counterfactual analysis has laid bare that, being able to participate in the YEI, has granted youths advantages in obtaining a better-quality job (quantified by the remuneration levels) and in their sustainability (evidenced by the highest probability of obtaining a medium-term employment – 3 years after).

Unemployment has reached 10% of former participants, standing below youth's unemployment national level (between 18% and 19% among those with Secondary and Tertiary level of education in 2018; total young unemployment around 20,3%, in 2018). Those who have opted to continue studying and entering in an internship or other type of situation (for example: leaves) are very scarce.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Efficiency: financial dimension's adequacy, forms of funding and support tools. *PEPAL*, *PEPAC* and *INOV Contacto* are internship's subsets with very high values that primarily targeted high levels of qualifications. In comparison with the low unit costs subsets, some issues were raised towards their efficiency, whereas those with lesser expenses, all in all, show more robust numbers in terms of employability. Among the OT set with execution, *Apoios à Contratação IEJ,PIIE (Azores)* and *Estágios IEJ* have low unit costs and good performances from a point of view of the employment of the participants, standing out as the most efficient actions.

Impact of the YEI on the socio-economic background. There is a clear contribution of the YEI in reducing youth's unemployment and the NEET's rate in Portugal from 2013 to 2018. The unemployment's rate fell steeply, ranging in 38,1% in 2013 to 20,3% in 2018, with a strong impulse from the IEJ: in 2015, the IEJ represented a maximum of 23% of the total of NEET registered in the the Public Employment Services or 58% of the total of NEET with the tertiary level of education. The counterfactual analysis proves that this effect occurred regardless of the context of economic recovery and the decrease in the unemployment rate. During the crisis period, the support packages channelled towards internships and hiring supports measures, financed through the YEI and the State Budget, have enabled to stem the worsening of youth's unemployment. Those support packages provided an alternative way of occupation which resulted in a long-term and sustainable employment. If somehow, one of these funding sources had not existed, there would have been a direct reflex on the worsening of the unemployment's rate of youths registered in that period.

We also recognized changes in the functioning of the Public Employment Services, which by coordinating the *Youth Guarantee* sees its capacity of public coverage expanded, as well as strengthening its territorial coverage by creating new channels of extension of the services made to identify the target public. However, despite reporting a more diversified coverage in publics, it remains a challenge to reach the most detached NEETs from the traditional channels of public employment's service, as the inactive.

Additional value resulting from the ESIF's intervention. Without the ESIF (European Social and Structural Funds), in Portugal's current political and financial framework, the continuity of youth's unemployment policy and the NEET's problematic would have been more fragile and compromised, wherefore those funds are the results of the outputs in all areas covered by the YEI.

Main Conclusions

The YEI has revealed itself as a highly oriented initiative towards the promotion of youth's employment, implemented in a period of unemployment's growth that affected transversally young people, including the high skilled ones. That context, as well as the synergy that the YEI establishes with other funding instruments (including other Operational Programmes), has led to the option of focusing the initiative on supports to internships, hiring support measures and to supports to entrepreneurship, which has proven to be an effective approach to keep youth's unemployment in check and the NEET's ratio in Portugal.

In the face of the starting background the YEI was particularly relevant, however, it didn't cover equally the NEET's universe remaining apart from the most difficult traceable publics, like the inactive, which moreover occurred in several Member States. It was a fragility of the initiative that should evolve towards predicting the development of specific measures for disadvantaged NEETs, optimising the initiated path in the ambit of the Youth Guarantee, especially regarding the mobilization of a wider net of sector partners for NEET's signalization and the provision of more personalized services.

Nevertheless, the YEI was capable of mobilizing the NEET's profile expected in the Initiative's layout and it is blatant that the frequency and the conclusion of the OT's has promoted and accelerated the access of youths to the labour market. Having participated in the YEI has brought advantages in the access to employment being more expedited (predominantly between the former participants of hiring support measures) and also constituted an advantage in obtaining an employment offer with higher quality and a more stable insertion over time (*vis-à-vis* the group of non-participants).

The fact that those results are been observed among the former participants of Internships and hiring support measures whichever was the financing source (YEI or exclusively National Budget), leads to the conclusion that the rationality of the measures financed, was a suitable mechanism, such as the one seen in the launch of the Initiative and others expected to be seen, taking into account the contemporary conditions of the Evaluation.

Hiring support measures are recognized as having a greater plasticity in their response to different age groups, situation/length profile of the unemployment and academic skills that lead to conclude that they are particularly relevant for a bigger range of youths, including youths with a level of education lower than High School. Professional internships with a shorter duration reveal to be more efficient in the probability to obtain a job for older youths (25 to 29 years); on the other hand, the more positive effects are found in youths with the Tertiary level of education.

The effectiveness of the entrepreneurship actions as a response to the NEETs must be treated with some reserves: in one hand, the success of this type of actions is strongly reliant on the candidate's profile (drive, relevant associated experience,...) and it would hardly translate into an obvious response to the young NEETs; yet the *Empreende Já*'s experience shows that there may be an important space dedicated to supporting actions to entrepreneurship for young NEETs, as long as it ensures a good selection process, a close and personalized proximity accompaniment, capable of bringing together the participation in the measure with a defined process of a life and business project.

Índice

Introdução	1
1. Enquadramento e contexto do objeto da Avaliação	3
2. Objetivos e âmbito da Avaliação	11
3. Metodologia	13
3.1. Teoria da Mudança	13
3.2. Síntese da abordagem metodológica	19
4. Resposta às Questões de Avaliação	31
4.1. Eficácia	31
4.2. Eficiência	82
4.3. Impacto	93
4.4. Valor Acrescentado Europeu	105
5. Principais conclusões e recomendações	111
Referências Bibliográficas e Eletrónicas	124

Índice de tabelas

Tabela 1. Evolução da taxa de NEET (15-34 anos) por país de origem, em Portugal	5
Tabela 2. Medidas Garantia Jovem - Relação com os PO e com a IEJ	7
Tabela 3. Metas e orçamentos da Garantia Jovem e da IEJ	8
Tabela 4. Arquitetura de Questões, Sub-questões e Hipóteses da TdM	20
Tabela 5. Legenda para a análise do teste às hipóteses	22
Tabela 6. Lista de entrevistas realizadas	22
Tabela 7. Universo e amostra do processo de inquirição	24
Tabela 8. Distribuição da amostra segundo a idade	24
Tabela 9. Distribuição da amostra segundo a situação face ao emprego antes da IEJ	24
Tabela 10. Distribuição da amostra segundo o nível de escolaridade antes da IEJ	25
Tabela 11. Distribuição dos inquiridos segundo as medidas IEJ frequentadas	25
Tabela 12. Distribuição dos inquiridos segundo a conclusão da IEJ	25
Tabela 13. Distribuição dos inquiridos segundo casos-tipo de situação face ao emprego durante e imediatamente (até 4 semanas) após a conclusão da IEJ	26
Tabela 14. Distribuição dos inquiridos segundo a tipologia de análise da qualidade e sustentabilidade do emprego	27
Tabela 15. Lista de participantes	28
Tabela 16. Realização financeira IEJ	32
Tabela 17. Realização física da IEJ – objetivos e taxa de realização (projetos encerrados com saldo)	33
Tabela 18. Participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por sexo e grupo etário	37
Tabela 19. Participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por nível de escolaridade e grupo etário	37
Tabela 20. Participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por situação face ao desemprego e grupo etário	39
Tabela 21. Síntese das participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios, por categoria sexo, idade habilitações literárias e situação face ao emprego (categorias com mais peso)	40
Tabela 22. Participantes desfavorecidos que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por sexo, grupo etário e habilitações literárias	41
Tabela 23. Ajustamento das ações aos jovens mais desfavorecidos	42
Tabela 24. Balanço da adequabilidade dos instrumentos criados para dar resposta aos problemas prioritários dos públicos alvo	42
Tabela 25. Estrutura de atores da Iniciativa IEJ	44
Tabela 26. Síntese de evidências do teste às H1, H2 e H3 da TdM	49
Tabela 27. Situação dos ex-participantes face ao trabalho	52
Tabela 28. Primeira oferta de emprego aceite pelos participantes	53
Tabela 29. Síntese de evidências do teste à H7 da TdM	54
Tabela 30. Indicadores comuns de resultado imediatos para os participantes IEJ desempregados (incluindo DLD)	56
Tabela 31. Indicadores comuns de resultado imediatos para os participantes IEJ desempregados de longa duração	56
Tabela 32. Indicadores comuns de resultado a 6 meses para os participantes IEJ que terminaram a participação na iniciativa (desistentes + concluídos)	56
Tabela 33. Indicadores comuns de resultado imediatos e a 6 meses para os participantes IEJ e metas 2023	56
Tabela 34. Situação dos ex-participantes face à condição de NEET	58
Tabela 35. Taxa de Desemprego jovem por nível de qualificação em Portugal, 2006-2018 (%)	59
Tabela 36. Tipologias de ex-participantes segundo a sua situação no emprego nas 4 semanas e 6 meses após a IEJ (aplicável aos que concluíram a IEJ)	59
Tabela 37. Características do emprego nas trajetórias sustentáveis, com e sem rotatividade	60
Tabela 38. Evolução da situação face ao trabalho e remuneração média dos beneficiários de AC-Apoios à contratação, segundo a origem do financiamento	61
Tabela 39. Evolução da situação face ao trabalho e remuneração média dos beneficiários de EP-Estágios profissionais, segundo a origem do financiamento	61
Tabela 40. Evolução da situação face ao trabalho e remuneração média do total de beneficiários de EP e/ou AC, segundo a origem do financiamento	61
Tabela 41. Total de ex-participantes que trabalha por conta própria após a IEJ	62

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 42. Situação dos ex-participantes que frequentaram uma ação de apoio ao empreendedorismo, 6 meses após e 1 ano após a sua conclusão	62
Tabela 43. Medidas de apoio ao empreendedorismo – público abrangido e resultados alcançados	64
Tabela 44. Síntese de evidências do teste às H9, H10, H11 da TdM	65
Tabela 45. Síntese de evidências do teste à H12 da TdM	66
Tabela 46. Síntese de indicadores sobre a situação dos ex-participantes 4 semanas após a intervenção, nomeadamente sobre o acesso ao mercado de trabalho	67
Tabela 47. Síntese de indicadores sobre a evolução da situação dos ex-participantes após 6 meses da conclusão da intervenção	69
Tabela 48. Distribuição matricial da evolução das habilitações/qualificações de jovens registados no IEFP, segundo o seu envolvimento ou não em medidas de estágio e apoios à contratação	71
Tabela 49. Síntese de evidências do teste à H8 da TdM	72
Tabela 50. Efeitos líquidos evolutivos (1 mês a 36 meses) da IEJ na obtenção de emprego, por tipologia de intervenção – Análise Contrafactual.....	74
Tabela 51. Grupos-alvo e contextos com eficácia majorada	76
Tabela 52. Estágios e apoio à contratação – fatores de sucesso e insucesso	77
Tabela 53. Síntese de evidências do teste à H5 da TdM	78
Tabela 54. Medidas de apoio ao empreendedorismo – fatores de sucesso e insucesso	79
Tabela 55. Síntese de evidências do teste à H6 da TdM	80
Tabela 56. Síntese de evidências do teste à H4 da TdM	81
Tabela 57. Realização Financeira da IEJ (Despesa Pública Total - DPT).....	83
Tabela 58. Evolução da Dotação Financeira da IEJ (DPT).....	85
Tabela 59. Custos unitários por tipologia de operação IEJ	86
Tabela 60. Resultados alcançados, por tipologia de operação IEJ (4 semanas depois de terminada a participação)	89
Tabela 61. Resultados alcançados, por tipologia de operação IEJ (6 meses depois de terminada a sua participação)	90
Tabela 62. Peso dos apoios à contratação entre os beneficiários de estágio, incluindo financiamento FSE e Orçamento de Estado ...	99
Tabela 63. Total de indivíduos abrangidos pela IEJ e proporção no total nacional de NEET	101
Tabela 64. Total de indivíduos abrangidos pela IEJ com habilitações de nível superior e proporção no total nacional de NEET com habilitações de nível superior	101
Tabela 65. Evolução da taxa NEET (15-29 anos) na União Europeia e em Portugal por nível de habilitações, 2013-2018	102
Tabela 66. Base de referência de indicadores agregados, Portugal (2013) e atualização dos valores até 2018 – grupo etário 15 a 24 anos.....	103
Tabela 67. Base de referência de indicadores agregados, Portugal (2013) e atualização dos valores até 2018 – grupo etário 25 a 29 anos.....	103
Tabela 68. Síntese de evidências do teste às H13, H14 e H15 da TdM	103
Tabela 69. Perfil de participações dos utentes IEFP noutras intervenções que não EP – Estágios profissionais e AC – Apoios à contratação, entre 2013 e 2018	104
Tabela 70. Dimensões e aspetos a contemplar na análise do VAE	105
Tabela 71. Matriz síntese da abordagem de resposta ao VAE	108
Tabela 72. Recomendações e formas de operacionalização	118

Índice de figuras

Figura 1. Objetivos e Questões de Avaliação	12
Figura 2. Teoria da Mudança IEJ	14
Figura 3. Esquema Metodológico Global	19
Figura 4. Situação face ao trabalho 6 meses após ter saído da ação IEJ, por tipologia de operação.....	57
Figura 5. Cobertura dos estágios profissionais e apoios à contratação dos utentes do IEFP, nos períodos 2009-2018 e 2013-2016	96
Figura 6. TdM com base nos resultados dos testes de hipóteses e verificação dos mecanismos causais	116

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Taxa NEET (%) 15-29 anos, Portugal e UE28, 2006-2018	3
Gráfico 2. População dos 15-29 anos desempregada, Portugal e UE28, 2006-2018 (%)	4
Gráfico 3. Taxa de Desemprego jovem (15-24) por nível de qualificação em Portugal e na UE, 2003-2018.....	4

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Gráfico 4. Ex-participantes de ações de empreendedorismo que apreciam muito positivamente a ação frequentada para a aquisição de conhecimentos (%)	63
Gráfico 5. Ex-participantes de ações de empreendedorismo que apreciam muito positivamente a ação frequentada para ganhar confiança no projeto de empreendedorismo e obter consciência da importância de estudar (%)	63
Gráfico 6. Evolução da atividade do IEFP na política de emprego, no período 2009-2018, medida pelo volume de indivíduos potencialmente integrantes na IEJ segundo a situação (desempregados, ocupados e empregados com apoio) e a origem do financiamento (O.E.-Orçamento de Estado e U.E.-Fundos Europeus) : N.º e % (primeira e segunda figuras, respetivamente)	95
Gráfico 7. Estrutura do universo populacional identificado como potencial integrante na IEJ – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego	97
Gráfico 8. Estrutura do universo populacional identificado como beneficiário de Apoio à Contratação e Estágio Profissional (independentemente da origem do financiamento) – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego	98
Gráfico 9. Estrutura do universo populacional identificado como beneficiário de Apoio à Contratação e Estágio Profissional (submetido a financiamento da U.E.) – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego	99
Gráfico 10. Estrutura do universo populacional identificado como não beneficiário de Apoio à Contratação e Estágio Profissional (independentemente do financiamento) – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego	100
Gráfico 11. Taxa de NEET em Portugal por grupo etário (%)	102

SIGLAS

ABT – Avaliação Baseada na Teoria
AC - Apoios à Contratação
ACF - Análise Contrafactual
ADC – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG – Autoridade de Gestão
BREPP – Beneficiário Responsável pela Execução de Políticas Públicas
CA - Comissão de Acompanhamento
CE - Comissão Europeia
CRIE - Centre for Research on Impact Evaluation
EP-Estágios Profissionais
FEEI – Fundos Europeus e Estruturais de Investimento
FSE – Fundo Social Europeu
GA – Grupo de Acompanhamento
GJ – Garantia Jovem
IAS – Indexante de Apoios Sociais
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional
IEJ – Iniciativa Emprego Jovem
IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos
INE – Instituto Nacional de Estatística
NEET - Jovens que não estudam, não trabalham nem frequentam formação
OE – Orçamento de Estado
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PIB – Produto Interno Bruto
PNI-GJ - Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem
PO – Programa Operacional
POR – Programa Operacional Regional
PO ISE - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PO CH – Programa Operacional do Capital Humano
PT2020 – Portugal 2020
QA – Questão de Avaliação
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
SPE – Serviços Públicos de Emprego
SS –Segurança Social
TDJ – Taxa de Desemprego Jovem
TO – Tipologia de Operação
UE – União Europeia
VAE – Valor Acrescentado Europeu

Introdução

1. Este documento corresponde ao Relatório Final do Estudo **Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)**, adjudicado pelo PO ISE e enquadrado pelo Plano Global de Avaliação do Portugal 2020 (PGA PT2020).
2. Organiza-se em dois volumes, o segundo do qual com um conjunto de anexos, e traduz o essencial das evidências de resposta às QA que nortearam a Avaliação em resultado do culminar de um longo e complexo percurso de aprofundamento do estudo do objeto de avaliação, suportado num roteiro metodológico rico que contemplou, uma inquirição a ex-participantes IEJ, a realização de um exercício da análise contrafactual (executada pelo CRIE em estreita colaboração com a equipa de avaliação e cujo produto final se disponibiliza no volume de Anexos), exploração de bases de dados administrativas do sistema de informação do PO ISE e do IEFP/SS (contendo uma extração do universo de utentes registados no IEFP onde consta informação de base mensal sobre a sua situação face ao trabalho, combinada com elementos fornecidos pelo ISS, p.ex., rendimento auferido), bem como informação recolhida através de entrevistas a *stakeholders* e no âmbito de um *focus group* centrado na discussão das recomendações da Avaliação.
3. Importa salientar que o cumprimento, com sucesso, dos objetivos desta Avaliação contou com importantes colaborações externas à equipa de avaliação, sem as quais não teria sido possível alcançar o elevado nível de qualidade e robustez do exercício. Em primeiro lugar, o acompanhamento e flexibilidade da AG PO ISE para trabalhar com a equipa num quadro de confiança e ajustamento mútuo, foi essencial para que este produto corresponda às exigências da Comissão Europeia, às expectativas da AG PO ISE e restantes membros do Grupo de Acompanhamento e ao padrão de qualidade preconizado pela equipa de avaliação. Por outro lado, foi fundamental contar com a colaboração do IEFP no acesso às bases de dados dos utentes da política pública de emprego e das remunerações registadas pela Segurança Social, com uma palavra de especial apreço à Dra. Cristina Faro, que sistematizou e permitiu o acesso aos dados referidos e que esteve sempre disponível para discutir aspetos metodológicos e esclarecer dúvidas suscitadas pela informação. Por fim, referir o contributo fundamental do CRIE-Centre for Research on Impact Evaluation, que assegurou a coordenação científica e implementação do exercício de avaliação contrafactual, coadjuvado pela equipa de avaliação.
4. Em termos de estrutura, este Relatório respeita as orientações expressas no Anexo II do Caderno de Encargos, encontrando-se organizado em torno dos seguintes capítulos e conteúdos:
 - **Enquadramento e contexto do objeto da avaliação**, onde se procede a uma breve contextualização e apresentação geral do objeto de avaliação, e se apresenta uma versão resumida da TdM;
 - **Objetivos e âmbito da avaliação**, com os objetivos e a delimitação do objeto da avaliação;
 - **Metodologia da avaliação**, que contém a síntese da abordagem metodológica prosseguida, bem como a descrição das técnicas e processos de recolha e análise de informação desenvolvidos;
 - **Resposta às questões de avaliação**, onde são apresentados os resultados triangulados da recolha e análise de informação, enquadrados por sínteses das principais ideias-chave de resposta a cada Questão;
 - **Conclusões e recomendações**;
 - **Referências bibliográficas e eletrónicas** consultadas.
5. É parte integrante deste documento, um volume de **Anexos**.

1. Enquadramento e contexto do objeto da Avaliação

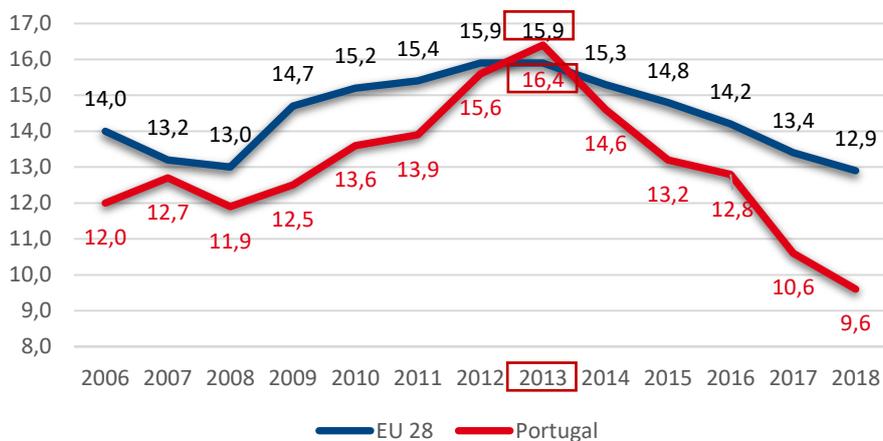
6. A crise económica e financeira global sentida a partir de 2008 provocou um aumento significativo da taxa de desemprego jovem na Europa. No primeiro trimestre de 2008 a taxa de desemprego, no escalão dos jovens entre os 15 e os 24 anos, situava-se nos 15,2% (cerca de 4 milhões) atingindo o valor máximo de 24,5% (5,7 milhões) no primeiro trimestre de 2013 (Taxas de desemprego por sexo, idade e cidadania (%))¹. Em 2012/2013 a Europa enfrentava 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.

7. 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** (*Young people not in employment, education or training* – jovens que não estudam, não trabalham, não seguem uma formação) **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 (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%, entre os 20-24 representavam 19,0% da população e entre os 25-29 anos correspondem 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 (iscled 0-2) chegou a 40,6% e a 37,5% dos congéneres com diploma de ensino superior (iscled 5-8);
- Verificava-se, igualmente, uma **degradação da qualidade do emprego** e, em 2014, 49% do emprego entre os mais jovens era emprego temporário.

8. Nos anos mais recentes da implementação da Iniciativa, Portugal já revelava traços de recuperação da crise económica, com as condições do mercado de trabalho a melhorarem progressivamente. A evolução da taxa NEET acompanhou a tendência de melhoria do desempenho do mercado de trabalho, sendo que a curva formada pelos valores deste indicador segue grosso modo a do desemprego entre os jovens dos 15-29 anos, atingindo o seu pico de 28,9% em 2013 e começando a cair desde então até aos 14,1% em 2018.

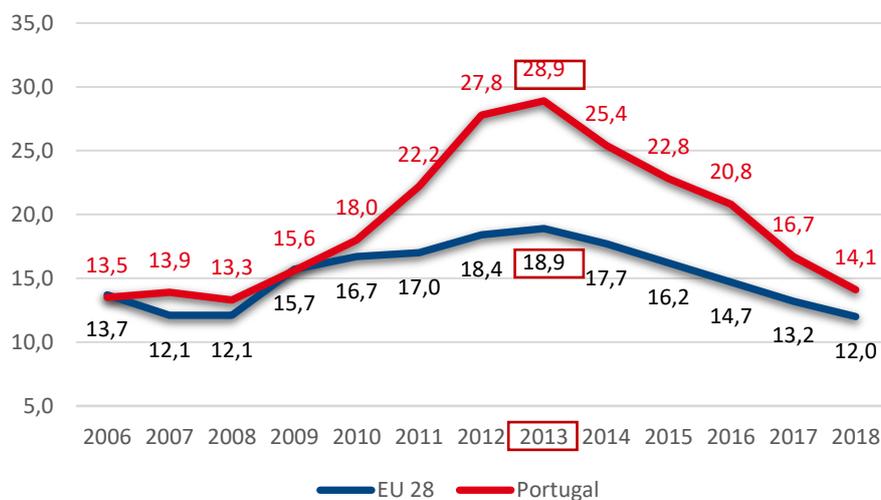
Gráfico 1. Taxa NEET (%) 15-29 anos, Portugal e UE28, 2006-2018



Fonte: Eurostat, UE Labour Force Survey, extraído em 18 de julho de 2019.

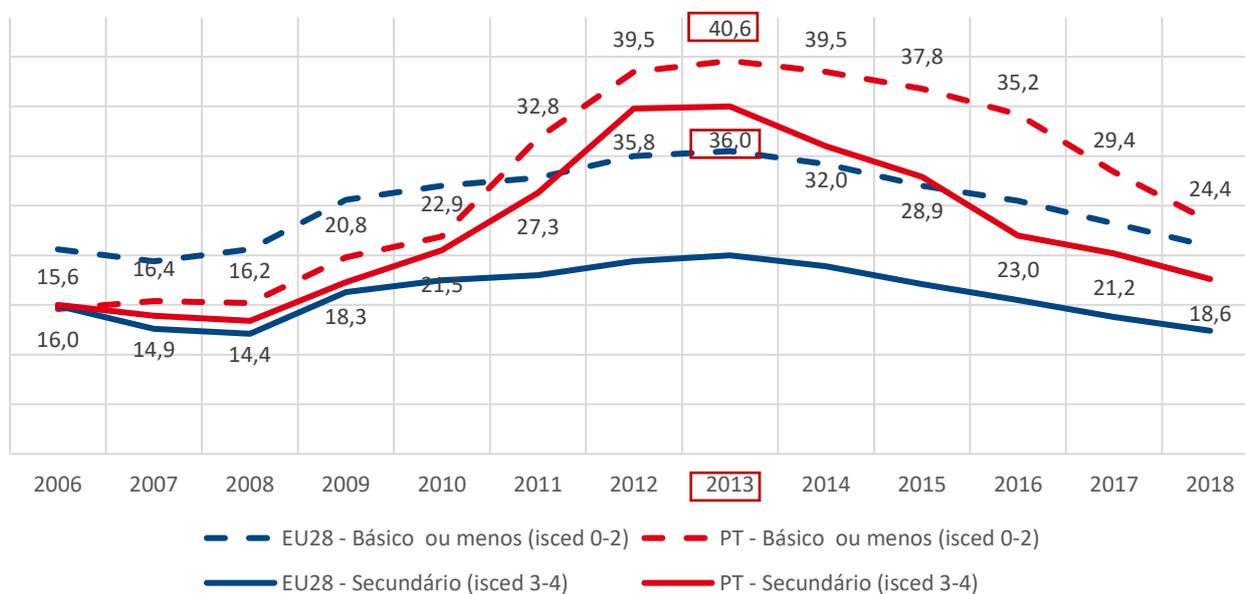
¹ Dados Eurostat: lfsq_urgan.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Gráfico 2. População dos 15-29 anos desempregada, Portugal e UE28, 2006-2018 (%)

Fonte: Eurostat, UE Labour Force Survey, extraído em 18 de julho de 2019. [yth_empl_100]

9. Todavia, o desemprego jovem mantinha níveis mais elevados do que na média da U.E., influenciado sobretudo pelo escalão etário dos jovens entre 15 a 24 anos: 20%, por comparação com 15% na U.E, em 2018 (Tabela 66 e Tabela 67). E como a avaliação da operacionalização da Iniciativa reportou², a diminuição do desemprego não ocorreu da mesma forma em todos os grupos que compõem os jovens NEET: apesar de um quadro de evolução positivo, agravou-se o fosso do desemprego entre os jovens detentores de um diploma do ensino secundário e os menos qualificados (Gráfico seguinte); mantém valores superiores entre as mulheres; a redução dos NEET inativos tem sido muito lenta e mantêm-se taxas elevadas entre grupos específicos, como os imigrantes (Tabela seguinte).

Gráfico 3. Taxa de Desemprego jovem (15-24) por nível de qualificação em Portugal e na UE, 2003-2018

Fonte: Eurostat, UE Labour Force Survey, extraído em 18 de julho de 2019. [lfsa_urgaed]

² Relatório Final de Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem, CESOP – Universidade Católica, 2018.

Tabela 1. Evolução da taxa de NEET (15-34 anos) por país de origem, em Portugal

	País	
	estrangeiro	Portugal
2010	23,0	13,6
2011	19,8	13,9
2012	21,4	16,4
2013	24,0	16,8
2014	20,0	15,0
2015	24,7	13,1
2016	24,3	12,8
2017	20,2	10,9
2018	16,2	9,6
2019	15,1	9,3

Fonte: Eurostat, UE Labour Force Survey, extraído em 4 de janeiro de 2020. [EDAT_LFSE_23].

10. Além disso, mantêm-se importantes constrangimentos estruturais que fragilizam a situação dos jovens e os tornam permeáveis às volatilidades do contexto económico. Por um lado, muitos dos jovens apresentam um **défice de escolarização e/ou qualificações profissionais, reflexo do elevado abandono escolar**, muitas vezes associado de igual modo a uma descoincidência entre o conhecimento valorizado e transmitido pela escola e o do mercado de trabalho. Para colmatar este défice é necessário investir em medidas de qualificação/educação, **aumentando quer as suas competências para o mercado de trabalho**, bem como as suas **competências socioprofissionais**. Por outro lado, existe um **défice de contacto com o mercado de trabalho**, sendo necessário promover respostas que apoiem a **transição entre o sistema de ensino/qualificações e o mercado de trabalho** e facultem experiências profissionais a este público-alvo, promovendo, igualmente, um contexto de aproximação ao conhecimento valorizado pelo mercado de trabalho. Por fim, os jovens enfrentam uma **falta de oferta de postos de trabalho**, que se acentuou com a crise económica e financeira, sendo necessário desenvolver medidas/respostas que ou criem emprego ou promovam o recrutamento deste público-alvo, incluindo dos jovens NEET com alguma experiência de trabalho.

11. Para fazer face à “crise de desemprego jovem”, a Comissão Europeia, no início desta década, desenvolve um conjunto de iniciativas no qual se enquadra a Garantia para a Juventude, um compromisso político que todos os Estados-Membros assumiram de 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).

12. A iniciativa Emprego Jovem, acordada em 2013, surge da necessidade de dar resposta aos níveis excepcionalmente elevados de desemprego jovem, com o objetivo de 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. Esta Iniciativa conta com uma dotação financeira inicial de 6,4 mil milhões de euros para o período de programação de 2014-2020, composta por 3,2 mil milhões de euros provenientes de uma nova rubrica específica do orçamento da UE, complementados por 3,2 mil milhões de euros, pelo menos, das dotações nacionais do FSE, sendo aprovada sob a forma de programas operacionais específicos da IEJ ou, no âmbito dos programas operacionais do FSE, enquanto eixo prioritário ou como uma parte de um eixo prioritário.

13. A criação deste mecanismo teve por finalidade enquadrar as respostas indispensáveis a apoiar os jovens NEET, incluindo os desempregados de longa duração e os que não estão registados como estando à procura de emprego, com o objetivo fundamental de apoiar o emprego dos jovens com menos de 25 anos (ou menos de 30 em alguns Estados Membros como é o caso de Portugal), nas regiões da União Europeia que são particularmente afetadas por este desafio, designadamente, aquelas em que a taxa de desemprego dos jovens (TDJ) até aos 25 anos atingia limiares superiores a 25% em 2012, nos Estados Membros em que a mesma tenha aumentado acima de 30% nesse ano e nas regiões NUTS II com TDJ superior a 20% em 2012.

14. Em Portugal, a dotação financeira inicial foi de 321.544.338 € correspondendo à dotação financeira FSE de 160.772.169 € e igual montante da dotação específica atribuída a Portugal no contexto da IEJ (compreendendo o período de 1 de setembro de 2013 e 31 de dezembro de 2018), tendo sido alvo de três reforços orçamentais em: 2017 (486.136.044 €); 2019 (489.885.994 €), e 2020, ascendendo atualmente o valor a 490.039.257 € e estendendo-se o período de execução até 2020, com as operações a poderem ser concluídos até 2022.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

15. A opção de programação dos recursos da IEJ recaiu na criação de um Eixo Prioritário Específico (Eixo 2 - IEJ), no âmbito do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE), que enquadra a mobilização da Prioridade de Investimento 8.ii Integração sustentável no mercado laboral dos jovens (FSE), em especial os que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação, incluindo os jovens em risco de exclusão social e de comunidades marginalizadas, nomeadamente através da concretização da Garantia para a Juventude (Objetivo Temático 8. Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores), abrangendo, inicialmente todas as regiões de Portugal uma vez que, aquando da programação, todas elas, apresentavam uma taxa de desemprego jovem igual ou superior a 25%: regiões menos desenvolvidas (Norte, Centro, Alentejo e a Região Autónoma dos Açores); o Algarve como região de transição e as regiões mais desenvolvidas, nomeadamente Lisboa e a Região Autónoma da Madeira.

16. A fim de criar as condições necessárias para uma rápida execução da Iniciativa para o Emprego dos Jovens, a Comissão definiu parâmetros que considerou essenciais, nomeadamente que todas **as atividades apoiadas pela Iniciativa para o Emprego dos Jovens visassem não sistemas ou estruturas, mas indivíduos** que não trabalham, não estudam e não seguem qualquer formação, e que a IEJ fosse **complementar às ações empreendidas a nível nacional**, designadamente as que recebem apoio do FSE, **para estabelecer ou implementar os mecanismos da Garantia para a Juventude** (COM (2013) 144 final).

17. Em Portugal, o desenho inicial da IEJ tinha como objetivo principal aumentar a qualificação e a integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho, e previa a operacionalização de um conjunto de 16 Tipologias de Operação:

No domínio **qualificação/educação**, foram enquadradas as seguintes tipologias de operação:

- Vida Ativa IEJ;
- Programa Retomar;
- Programa de Reconversão Profissional – AGIR (Açores).

No domínio **estágios profissionais** foram incluídas:

- Estágios IEJ;
- Emprego Jovem Ativo;
- PEPAL;
- Estágios PEPAC - Missões;
- INOV Contacto;
- ESTAGIAR T (Açores);
- Estágios Madeira.

No domínio **apoios ao emprego** foram incluídas as seguintes tipologias de operação:

- Apoios à contratação IEJ;
- Programa de Incentivo à Inserção do Estagiário L e T – PIIE (Açores);
- Integra Jovem (Açores).

Por fim, no domínio do **empreendedorismo**, foram incluídas:

- EMPREENDE JÁ – Rede de perceção e gestão de negócios;
- COOPJOVEM;
- Ideia Jovem Invest - Projetos locais de empreendedorismo jovem (Açores).

18. Ao estar enquadrada na Garantia Jovem, a IEJ assume-se como uma iniciativa complementar a um conjunto vasto de medidas com operacionalização prevista no quadro de outras fontes de financiamento, nomeadamente outros Programas Operacionais do PT2020.

Tabela 2. Medidas Garantia Jovem - Relação com os PO e com a IEJ

Medidas Garantia Jovem		Fonte de Financiamento
Garantia Jovem Continente		
Emprego	Apoios à contratação IEJ	POISE – Eixo 2 – Iniciativa Emprego Jovem
	Emprende Já	
	COOPJovem	
	Investe Jovem	Outros PO do PT 2020
	Apoio ao empreendedorismo e Criação do Próprio Emprego	
	Programa Nacional de Microcrédito	
	Your first EURES Job – O teu 1º emprego Eures	Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI)
The Job of my life	German government for the "Promotion of Vocational Mobility of Young People Interested in Vocational Training" (MobiPro-UE).	
Educação	Educação e Formação de Jovens	Outros PO do PT 2020
	Cursos Profissionais	
	Cursos de aprendizagem	
	CET	
	TESP	
	Retomar	
Formação	Vida ativa IEJ	POISE – Eixo 2 – Iniciativa Emprego Jovem
	EFA	Outros PO do PT 2020
Estágios	Estágios IEJ	POISE – Eixo 2 – Iniciativa Emprego Jovem
	PEPAL	
	Estágios PEPAC desenvolvidos em Missões Portuguesas (PEPAC)	
	INOV Contact	
	Emprego Jovem Ativo	
Garantia Jovem Açores		
Emprego	CPE Premium – Criação do próprio Emprego	POR Açores
	INTEGRA – Apoio à contratação	POISE – Eixo 2 – Iniciativa Emprego Jovem
	PIIE – Programa de Incentivos à Inserção do Estagiar L e T	
	Ideia Jovem Invest	
	Rede EURES	Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI)
Transição para a Vida Ativa	Programa de Incentivo ao Empreendedorismo Social dos Jovens: Jovens +	POR Açores
	Estagiar L	POISE – Eixo 2 – Iniciativa Emprego Jovem
	Estagiar T	
Educação e Formação	AGIR – Estágios de Reconversão Profissional	
	Programa Oportunidade	POR Açores
	Inspira-te, Aprende e Age	
	Qualificação Jovem	
	Cursos Profissionais	
	Cursos do Sistema de Aprendizagem	
	Desenvolvimento de Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências	
	Cursos de Especialização Tecnológica	
	Bolsas do ensino superior para alunos carenciados	
	Programa REQUALIFICAR	
Programa REATIVAR		
Inserção social e prof.	Cursos ABC - Aquisição Básica de Competência	POR Açores
	Recuperar	
Garantia Jovem Madeira		
Emprego	O teu primeiro Emprego EURES	Programa UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI)
	Programa de Estímulo ao Empreendedorismo de Desempregados	POR Madeira

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Medidas Garantia Jovem		Fonte de Financiamento
	Programa de Incentivos à Contratação	
Estágio	Estágios Madeira: Projovem Programa Experiência Jovem Estágios Profissionais EPAP – Estágios na Administração Pública	POISE – Eixo 2 – Iniciativa Emprego Jovem
	Estágios na Europa	
	Programa Experiência Jovem	
	Estágios Profissionais	
Educação	Cursos de Educação e Formação de Jovens	POR Madeira
	Cursos profissionais	
	Cursos de Especialização Tecnológica	
	TESP	
Formação	Cursos de Educação e Formação de Adultos	
	Cursos de Aprendizagem	

Legenda: Medidas IEJ

Tabela 3. Metas e orçamentos da Garantia Jovem e da IEJ

	Garantia Jovem IEJ (N)/Contribuição GJ (%)				Programação (Dez-2014) IEJ (N)/Contribuição GJ (%)				Reprogramação (Set-2020) IEJ (N)/Contribuição GJ (%)			
	Participantes		Investimento		Participantes		Investimento		Participantes		Investimento	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Educação/ Qualificação	681.300	49,8	2.351.100.000,0	50,9	135.500	19,9	31.311.662,00	1,3	335	0,0	503.181	0,0
Estágios	210.000	15,3	1.190.200.000,0	25,8	43.100	20,5	236.944.555,00	19,9	61.700	29,4	413.414.203,00	34,7
Emprego	344.400	25,2	236.900.000,0	5,1	28.267	8,2	58.784.708,00	24,8	22.946	6,7	70.503.611,00	29,8
Empreendedorismo	41.200	3,0	514.200.000,0	11,1	4.533	11,0	22.874.972,00	4,4	754	1,8	5.618.262,00	1,1
Apoio à mobilidade	4.800	0,4	1.300.000,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Geral	1.369.094***	100,0	4.615.970.560,0	100,0	211.400	15,4	349.915.897,00	7,6	85.735	6,3	490.039.257	10,6

*** Note-se que os valores relativos ao total de participantes são indicativos relativamente ao número de indivíduos, face à complementaridade entre tipologias e à possibilidade de uma mesma pessoa poder participar em diferentes ações da mesma tipologia, tal como acontece com a Vida Ativa Jovem; a azul, valores indicativos constantes dos avisos de concurso para apresentação de candidaturas.

Fonte: Relatório Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) – CESOP e Elaboração própria a partir das bases de dados do Sistema de Informação do PO ISE (Disponibilizadas pela AG em setembro de 2020).

19. Tendo como referência os valores da programação inicial, o contributo global da IEJ para a GJ era de cerca de 15% para a meta física de participantes, enquadrando quase 8% da dotação financeira, com destaque para o contributo das TO Educação/Qualificação e Estágios que nessa altura pretendiam contribuir em cerca de 20% para as metas físicas das respetivas áreas de intervenção.

20. Ao longo das várias reprogramações, o contributo da IEJ para a concretização das metas físicas da GJ foi-se atenuando, principalmente por via do cancelamento de duas das TO do domínio da Educação/qualificação (devido à desistência das candidaturas por parte das entidades beneficiárias). Todavia, o peso financeiro das TO do domínio dos Estágios ficou mais reforçado, passando a representar quase 35% da dotação financeira atribuída à GJ nesta área de intervenção, verificando-se uma situação semelhante com as TO do domínio Emprego (cerca de 30%). Constata-se, assim, que nos exercícios de reforço da dotação financeira e reprogramação, a IEJ assumiu um papel importante na GJ ao apoiar as medidas que demonstraram maior capacidade de integração de jovens no mercado de trabalho, complementando a ação da GJ na resposta ao agravamento do contexto do mercado de trabalho que, com a crise provocada pela pandemia da COVID 19, revelou novamente um aumento do desemprego jovem e o agravamento da situação social, o que exigiu uma resposta direcionada para combater o desemprego jovem.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

21. As reprogramações da IEJ³ 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, conduzindo simultaneamente a um estreitamento dos seus objetivos iniciais, com menor prevalência do objetivo da “qualificação” e clarificando o foco da Iniciativa em torno da esfera do emprego. Assim, resulta o seguinte conjunto de TO com execução:

No domínio **qualificação/educação**:

- Programa Retomar;

No domínio **estágios profissionais**:

- Estágios IEJ;
- PEPAL;
- Estágios PEPAC - Missões;
- INOV Contacto;
- ESTAGIAR T (Açores);
- Estágios Madeira.

No domínio **apoios ao emprego** foram incluídas as seguintes tipologias de operação:

- Apoios à contratação IEJ;
- Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE (Açores);
- Integra Jovem (Açores).

Por fim, no domínio do **empreendedorismo**, foram incluídas:

- EMPREENDE JÁ – Rede de perceção e gestão de negócios;
- COOPJOVEM.

22. 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).

³ Para mais detalhe, ver resposta à QA 1. Eficácia.

2. Objetivos e âmbito da Avaliação

23. A avaliação incide sobre os apoios concedidos no âmbito das intervenções que constituem o eixo 2 do PO ISE — IEJ, abrangendo todas as regiões do território português e o período temporal que decorre entre 1 de setembro de 2013 (data de referência do início da implementação da IEJ) e junho de 2020 (data da última atualização da informação do Sistema de Informação analisada).

24. No cumprimento da regulamentação comunitária (REG. EU 1304/2013, Art. 19º 6), trata-se de uma avaliação de impacto que foi precedida de uma avaliação de processo subordinada à avaliação da implementação, eficácia e eficiência da IEJ (cuja versão revista do Relatório Final data de janeiro de 2018).

25. Tratando-se de uma avaliação de impacto com incidência temática, 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, e como objetivos específicos:

- a) Identificar o grau de eficácia e eficiência e os impactos da IEJ, face aos objetivos propostos, efeitos esperados e recursos afetos;
- b) Explicitar a forma como as intervenções apoiadas produziram os efeitos observados, em que circunstâncias e em que contextos o fizeram e os fatores críticos de sucesso (e de insucesso);
- c) Estabelecer evidência sobre o racional que sustenta a IEJ;
- d) Aferir, à luz dessa evidência e dos elementos de contexto regulamentar, socioeconómico e organizacional que enquadram a implementação do PT2020, a adequação dos instrumentos de apoio previstos no atual período de programação face aos objetivos que prosseguem e identificar eventuais necessidades de ajustamento que favoreçam a eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade das intervenções.

26. Nesta lógica, o resultado da avaliação deverá permitir:

- Estimar o alcance dos objetivos específicos da IEJ que contribuem para alcançar, a longo prazo, o objetivo geral, os quais se consideram atingidos desde que:
 - (i) os participantes tenham ingressado numa oferta de qualificação/educação que lhes permita aumentar as suas qualificações e melhorar as suas condições de empregabilidade;
 - (ii) os participantes tenham transitado de uma situação de desemprego ou inatividade para estágio ou emprego;
 - (iii) os participantes que tendo abandonado o Ensino Superior tenham reingressado ou concluído esse nível de ensino.
- Realizar uma análise compreensiva da forma como a Intervenção produziu as mudanças observadas (“como”) e tendo em conta que o cumprimento dos objetivos pode ser influenciado (positiva ou negativamente) por fatores de natureza diversa, designadamente fatores individuais (como as competências sociais e comportamentais), circunstâncias pessoais (particularmente no caso de jovens oriundos de contextos mais desfavorecidos) e outros fatores externos (como a própria dinâmica do mercado de trabalho, a quantidade de oportunidades de emprego, as políticas de recrutamento das empresas,...).
- Estimar o efeito de atribuição da influência da intervenção nas mudanças/resultados (“em que medida”), em estreita articulação com a Teoria da Mudança subjacente à IEJ e elementos de análise contrafactual, que permitam isolar o contributo da IEJ.
- Contribuir para concretizar propostas de ajustamentos de medidas de política pública, de forma a maximizar a eficácia na utilização dos FEEI e a sustentabilidade dos efeitos esperados, bem como cumprir o objetivo mais global de prestação de contas aos cidadãos nacionais e comunitários sobre os impactos resultantes dos investimentos apoiados pelo FSE.

27. O esquema síntese apresenta a declinação dos Objetivos nas Questões de Avaliação e respetivos aspetos a considerar, expressos nas Especificações Técnicas do Caderno de Encargos.

Figura 1. Objetivos e Questões de Avaliação



28. A resposta às QA tem em consideração a distinção entre participantes “com menos de 25 anos” e “com 25 a 29 anos”, sempre que adequado, assim como o respeito das intervenções pelos desígnios comunitários em matéria de igualdade entre homens e mulheres, de não discriminação e de acessibilidade.

29. Tal como consta do Ponto 2.2. do Caderno de Encargos, os principais destinatários dos resultados da avaliação são a Autoridade de Gestão do PO ISE e o respetivo comité de Acompanhamento e entidades nele representadas, os Organismos Intermédios (OI) do PO ISE, a Comissão Europeia, os decisores políticos, os parceiros sociais, as entidades de coordenação dos FEEI, nomeadamente a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. e os organismos públicos com responsabilidades na matéria. Em segundo plano, são também destinatários a comunidade científica e o meio académico, os beneficiários das intervenções e os cidadãos em geral.

3. Metodologia

3.1. Teoria da Mudança

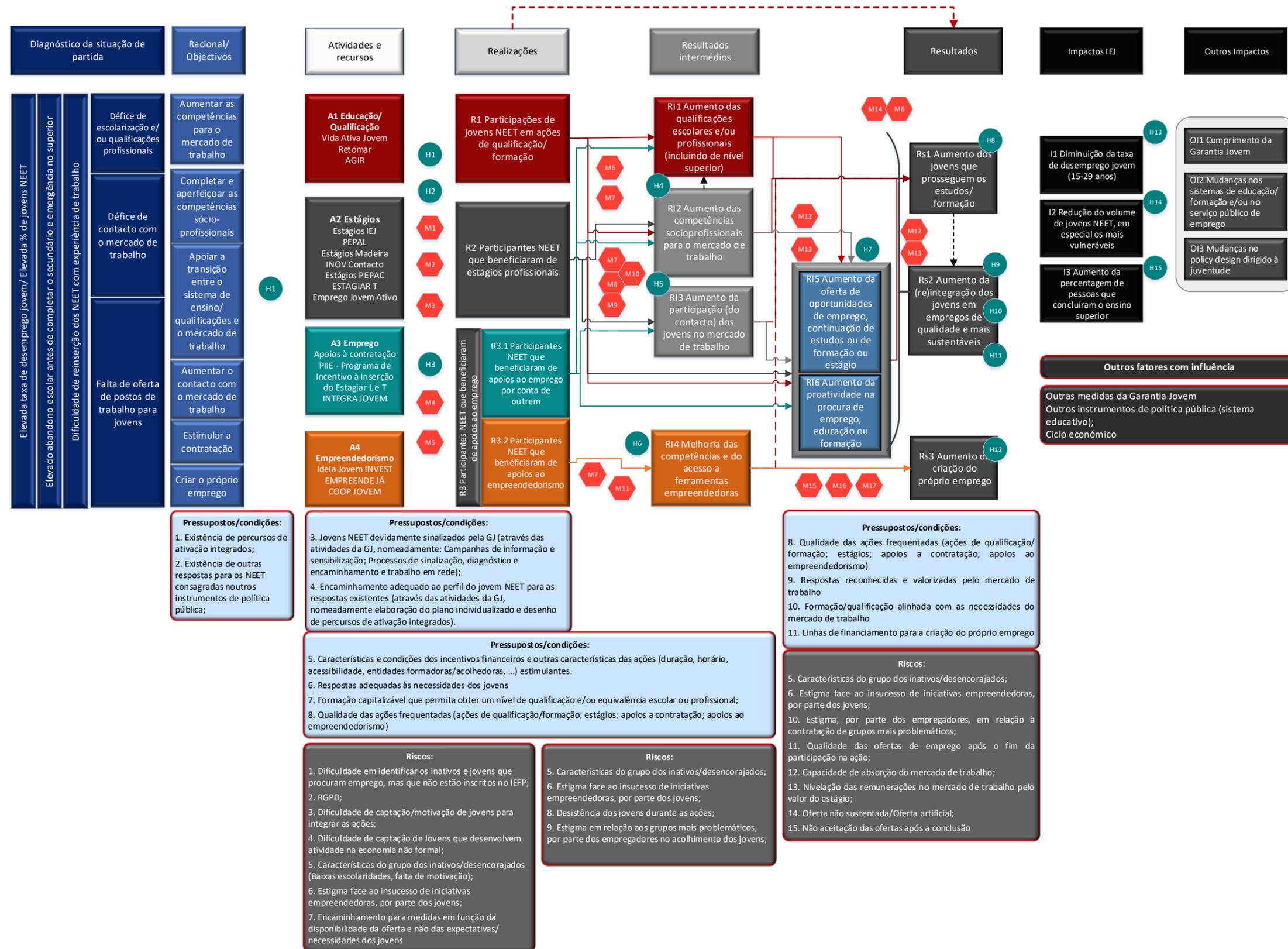
30. Tal como solicitado em sede de Caderno de Encargos, a Equipa de Avaliação, com base na revisão de literatura, análise documental e consulta aos *stakeholders* relevantes (realização de uma entrevista com o Diretor Executivo da Garantia Jovem e a Diretora do Departamento de Emprego do IEFP, e realização do *Workshop* inicial de consensualização e validação da TdM) procurou reconstituir o racional de programação da intervenção, isto é, a sua teoria da mudança.

31. A figura 1 sintetiza a Teoria da Mudança da IEJ, na qual é explicitada a cadeia causal subjacente à intervenção inicialmente desenhada, que relaciona os recursos mobilizados com os resultados esperados, e são equacionadas as hipóteses que podem levar à mudança, hipóteses que se procurou testar e validar no decurso da avaliação.

32. O racional de partida, implícito no desenho do programa, é o de que os jovens enfrentam um conjunto de dificuldades/problemas no acesso ao mercado de trabalho, que exigem diferentes respostas por parte das políticas ativas de emprego (Pedroso *et al*, 2005; Pedroso, 2010; Dias, 2012). Esta problemática acentua-se ao nível dos jovens NEET uma vez que são um grupo muito heterogéneo, com características e necessidades muito diferentes entre os diversos grupos de indivíduos incluídos nesta categoria. De salientar ainda que a crise económica e financeira veio acentuar de um modo geral as dificuldades dos jovens no acesso ao mercado de trabalho, alargando esta dificuldade a grupos anteriormente mais protegidos, nomeadamente os jovens com elevado nível de educação, nomeadamente habilitações superiores.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Figura 2. Teoria da Mudança IEJ



Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

33. Considerando as características e incidência da problemática do desemprego jovem, a IEJ em Portugal, à semelhança da Garantia Jovem, foi estendida aos jovens até aos 29 anos, visando abranger um conjunto bastante diversificado de públicos, assumindo uma abordagem holística ao problema dos NEET (jovens NEET dos 15-29 anos inativos e desempregados, incluindo desempregados de longa duração) distinta das opções de outros Estados Membros, que adotaram abordagens focalizadas (p.e., o Programa da Garantia Jovem da Noruega centra-se na resposta aos jovens com maiores dificuldades de inserção profissional, p.e., com necessidades educativas especiais ou problemas de saúde mental, e numa estratégia com forte ligação aos serviços e intervenções na área da saúde).

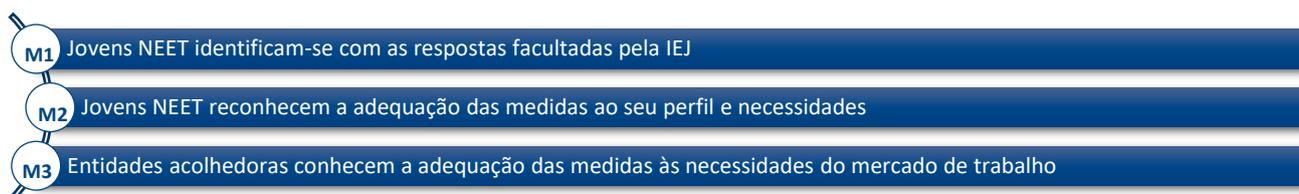
34. Esta multidimensionalidade tem que ser devidamente enquadrada no quadro da Avaliação, nomeadamente na necessidade de compreender as vertentes de adequação aos destinatários-alvo, na relação com os objetivos específicos das intervenções. Neste sentido, a equipa de avaliação procurou validar/testar se as ações apoiadas pela IEJ permitem responder com eficácia à heterogeneidade do grupo-alvo.

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.

35. Simultaneamente, é necessário não esquecer que a execução das ações da IEJ enquadra-se e beneficia do racional de implementação da Garantia Jovem que assenta num conjunto de fatores decisivos para o seu sucesso: a precocidade da sinalização e da contratualização das respostas e a individualização das mesmas; o trabalho em rede/parceria, a capacitação dos técnicos e a capacidade de identificação e sinalização dos jovens em situação de maior vulnerabilidade⁴.

36. Desta forma, é necessário testar e validar a capacidade de alcance e envolvimento da heterogeneidade deste público-alvo (Soares *et al*, 2014; INE, 2014). Isto é, analisar se o processo de orientação, encaminhamento e integração nas ações, que assenta no maior acompanhamento e num aconselhamento mais personalizado, se materializa numa resposta mais adequada quer ao perfil do jovem, quer às necessidades do mercado de trabalho.

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.



37. Mais especificamente, testar e validar a capacidade de alcance e envolvimento das duas grandes categorias de jovens NEET dos 15 aos 29 anos: jovens desempregados NEET que estão ativamente à procura de emprego; jovens NEET inativos que não estão à procura de emprego (COM (2016) 646 final). Paralelamente, se as características e condições dos incentivos têm influência na procura, frequência e conclusão das ações.

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).

⁴ Racional este sustentado em estudos que analisando inclusive boas práticas internacionais, recomendam enquanto estratégias para melhorar a situação dos NEET, a sinalização tão cedo quanto possível destes jovens, uma abordagem preventiva e a implementação de medidas ativas do mercado de trabalho (Soares *et al*, 2014).

M4 Jovens NEET motivados financeiramente e por outras características das ações para participar e concluir os programas

M5 Entidades acolhedoras motivadas financeiramente e por outras características das ações para acolher jovens NEET

38. Assumem-se como pressupostos não só que as condições e características dos incentivos são estimulantes, mas também que os jovens NEET são devidamente sinalizados pelos mecanismos previstos na Garantia Jovem, nomeadamente as campanhas de informação e sensibilização, os processos de sinalização, diagnóstico e encaminhamento, e o trabalho em rede; e que é efetuado um encaminhamento adequado ao perfil do jovem NEET, mediante a elaboração de um plano individualizado, bem como o desenho de um percurso de ativação integrado.

Riscos

- Dificuldade em identificar os inativos e jovens que procuram emprego, mas que não estão inscritos no IEFP;
- RGPD;
- Dificuldade de captação/motivação de jovens para integrar as ações;
- Dificuldade de captação de Jovens que desenvolvem atividade na economia não formal;
- Características do grupo dos inativos/desencorajados (Baixas escolaridades, falta de motivação);
- Estigma face ao insucesso de iniciativas empreendedoras, por parte dos jovens;
- Encaminhamento para medidas em função da disponibilidade da oferta e não das expectativas/necessidades dos jovens.

39. Conforme mencionado anteriormente, as medidas IEJ centram-se em ações de Qualificação/Educação, Estágios e apoios ao Emprego.

40. No modelo lógico adotado é esperado que a conclusão com sucesso das ações de qualificação/educação promovam, num primeiro nível de resultados, o aumento das qualificações escolares e/ou profissionais (incluindo de nível superior), bem como o aumento das competências socioprofissionais para o mercado de trabalho⁵.

H4. A qualidade e adequação das ações de qualificação/ formação (*conteúdos, metodologias de ensino, formadores, ...*) contribui 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).

M6

Participantes IEJ conscientes da importância de realizar aprendizagens e de melhorar o nível de qualificação escolar e/ou profissional

M7

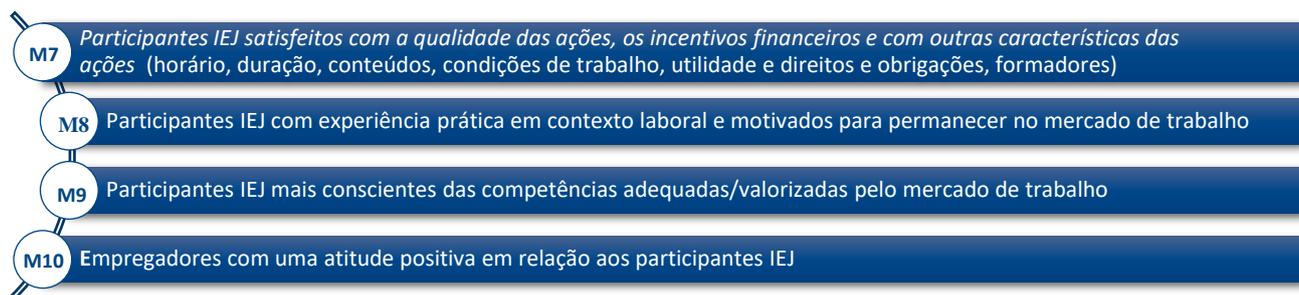
Participantes IEJ satisfeitos com a qualidade das ações, os incentivos financeiros e com outras características das ações (horário, duração, conteúdos, condições de trabalho, utilidade e direitos e obrigações, formadores)

41. Por outro lado, e no que diz respeito aos estágios profissionais, é esperado que os participantes NEET que beneficiaram desta medida aumentem igualmente as suas competências socioprofissionais, mas também que seja apoiada a sua transição do sistema de ensino para o mercado de trabalho, com o aumento do contacto com este domínio.

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, contribui 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).

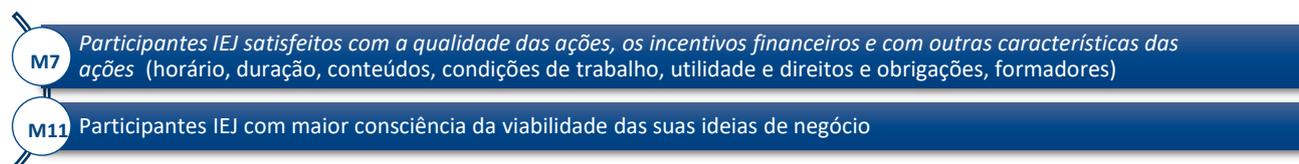
⁵ O racional de intervenção da IEJ foi, entretanto, alterado. Das 3 TO previstas no domínio da Qualificação, 2 (Vida Ativa IEJ e AGIR) não chegaram a ter execução, uma vez que as entidades beneficiárias desistiram das candidaturas e o Programa Retomar foi, entretanto, revogado. Ver capítulo 4 – Respostas às Questões de avaliação.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)



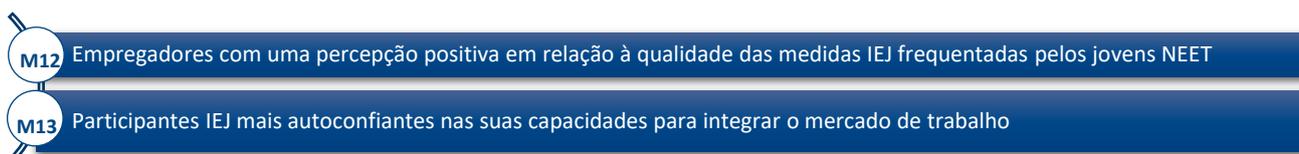
42. O encadeamento lógico inerente às ações de apoio ao emprego assume uma dupla vertente. Por um lado, espera-se que as medidas de apoio à contratação atenuem a falta de oferta de postos de trabalho para os jovens, mobilizando os empregadores a contratarem este público-alvo. Por outro lado, espera-se que, com as medidas de apoio ao empreendedorismo, os jovens fiquem preparados para desenvolver iniciativas economicamente viáveis, podendo, desta forma, criar o seu próprio emprego.

H6. A frequência e a qualidade das medidas de apoio ao empreendedorismo, através do apoio técnico/formação disponibilizado, contribui 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.



43. A participação e conclusão de qualquer uma das tipologias de operações da IEJ assume como resultado o aumento da oferta de oportunidades de emprego, continuação de estudos, de formação ou de estágio, bem como o aumento da proatividade na procura de emprego, educação ou formação.

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.



44. Assume-se como pressupostos que as respostas facultadas são adequadas às necessidades dos jovens, que a formação é capitalizável, permitindo obter um nível de qualificação escolar ou profissional, que as características e condições dos incentivos financeiros e outras características das ações são estimulantes e que as ações financiadas têm qualidade.

Riscos

- Estigma em relação aos grupos mais problemáticos, por parte dos empregadores no acolhimento dos jovens;
- Estigma face ao insucesso de iniciativas empreendedoras, por parte dos jovens;
- Características do grupo dos inativos/desencorajados;
- Desistência dos jovens durante as ações.

45. O segundo nível de produção de resultados assumido na cadeia causal da IEJ prende-se com os seus objetivos específicos de aumento dos jovens que prosseguem os estudos/formação, incluindo a conclusão da formação de nível superior, o aumento da empregabilidade e do grau de integração no mercado de trabalho, em empregos de qualidade e mais sustentáveis, a par do aumento da criação do próprio emprego.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

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).

M6 Participantes IEJ conscientes da importância de realizar aprendizagens e de melhorar o nível de qualificação escolar e/ou profissional

M14 Participantes IEJ conscientes do retorno do investimento em educação e formação

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.

M12 Empregadores com uma percepção positiva em relação à qualidade das medidas IEJ frequentadas pelos jovens NEET

M13 Participantes IEJ mais autoconfiantes nas suas capacidades para integrar o mercado de trabalho

H12. A participação e conclusão das ações de apoio ao empreendedorismo, ao capacitar os participantes IEJ, contribui para que as ideias de negócio sejam transformadas em iniciativas economicamente viáveis (criação do seu próprio emprego/negócio).

M15 Jovens NEET capacitados para o empreendedorismo

M16 Jovens NEET sentem-se confiantes das suas ideias e criam o seu próprio emprego (ou empresas, associações, cooperativas,...)

M17 NEET desenvolvem iniciativas de criação do próprio emprego com os apoios financeiros recebidos

Riscos

- Estigma, por parte dos empregadores, em relação à contratação de grupos mais problemáticos;
- Estigma face ao insucesso de iniciativas empreendedoras, por parte dos jovens;
- Características do grupo dos inativos/desencorajados;
- Qualidade das ofertas de emprego após o fim da participação na ação;
- Capacidade de absorção do mercado de trabalho;
- Nivelção das remunerações no mercado de trabalho pelo valor do estágio;
- Oferta não sustentada/Oferta artificial;
- Não aceitação das ofertas após a conclusão.

46. Assume-se que a qualidade e adequação das medidas IEJ ao perfil de cada jovem e às necessidades e valorização do mercado de trabalho são determinantes para a integração dos jovens em empregos de qualidade. Nomeadamente assumem-se enquanto pressupostos a integração dos jovens em ações de formação ou em estágios em sectores económicos relevantes e a inclusão de uma componente de formação prática em contexto de trabalho nas ações de formação.

47. Por fim, o modelo lógico da IEJ assume que melhorando as condições de empregabilidade e de integração no mercado de trabalho dos jovens, se alcança a diminuição da taxa de desemprego jovem (**H13**) e a redução do *volume de jovens NEET, em especial os mais vulneráveis (H14)*, alcançando-se, desta forma, os objetivos da Garantia Jovem. É assumido ainda que a IEJ permitirá contribuir para o aumento da *percentagem de pessoas que concluíram o ensino superior (H15)* (Q4 Impacto). Mais especificamente, serão testadas as seguintes hipóteses:

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

H13. A IEJ contribui 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 contribui 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 contribui 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.

48. Paralelamente, e devido à estratégia desenhada para a implementação da Garantia Jovem, assente no trabalho em parceria, na intervenção precoce, no acompanhamento integrado dos jovens, a GJ e a IEJ contribuirão para a mudança na conceção e aplicação prática das políticas e para o reforço da correlação entre os sectores do emprego, educação e juventude.

3.2. Síntese da abordagem metodológica

49. Na Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), privilegia-se a aplicação combinada do **Método de Avaliação Baseada na Teoria (ABT)** e da **Análise Contrafactual (ACF)**, recorrendo a abordagens multi-método ao nível das técnicas de avaliação, recolha, tratamento e análise de informação. A figura seguinte ilustra a lógica desta articulação combinada.

Figura 3. Esquema Metodológico Global



Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

50. A lógica de avaliação baseada na teoria foi operacionalizada através da abordagem da **Teoria da Mudança (TdM)** em que na prática se confrontam os nexos de causalidade efetivamente verificados com os que estiveram subjacentes à programação, contribuindo para distinguir em que medida as dinâmicas registadas e eventuais desvios face aos objetivos e metas existentes decorrem de questões associadas à implementação das intervenções ou de questões relacionadas com a própria programação.

51. Não produzindo uma prova definitiva ou uma forma quantificada do resultado que é atribuível à intervenção, fornece, no entanto, a evidência de um nexo de causalidade plausível sobre o contributo do programa para os resultados esperados/observados. Nesta lógica, a teoria da mudança fornece a base para argumentar que a intervenção está a contribuir para os resultados esperados. Em complementaridade, através da ACF, obtém-se uma leitura da atribuição dos resultados observados à intervenção (efeitos líquidos), obtendo-se, assim, uma noção mais determinante da importância/relevância da intervenção no padrão de resultados no grupo-alvo por comparação com a ausência de intervenção (grupo de controlo). Ou seja, na prática, esta análise permite sustentar a confirmação de que os resultados se devem unicamente à IEJ, excluindo explicações alternativas.

52. Seguindo esta abordagem, a resposta às Questões de Avaliação integra um conjunto de elementos de análise orientados para o teste das hipóteses da TdM, que se procurou testar no decurso da Avaliação, com a seguinte estruturação:

Tabela 4. Arquitetura de Questões, Sub-questões e Hipóteses da TdM

Questões e sub-questões	Hipóteses da TdM
EFICÁCIA. QA1. A IEJ alcançou os seus objetivos específicos ou irá alcançá-los no futuro? Em que medida e como é que as mudanças observadas podem ser atribuídas à IEJ?	
1.1. Os fundos da IEJ foram gastos com aqueles que mais precisavam de apoio? Os grupos-alvo da IEJ foram as pessoas mais desfavorecidas, as comunidades marginalizadas e aqueles que abandonaram a escola com baixas qualificações? Foram abrangidos os grupos-alvo definidos na fase de configuração? Sendo os NEET um grupo por si só bastante heterogéneo (idade, nível de instrução, situação face ao emprego, etc.), em que medida as estratégias de abordagem a estes grupos foram diferenciadas? Quais os pontos fortes e fracos da IEJ em termos de operacionalização?	<p>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/abrangerem a heterogeneidade dos jovens NEET, incluindo os jovens NEET menos escolarizados e qualificados.</p> <p>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.</p> <p>H3. As características e condições dos incentivos financeiros disponibilizados e outras características das ações (duração, horário, acessibilidade, entidades formadoras/ acolhedoras, ...) permitiram <u>estimular a procura</u> (por parte dos jovens e dos empregadores).</p>
1.2. Qual foi a qualidade das ofertas de emprego recebidas pelos participantes? As ofertas foram provenientes do mercado de trabalho aberto, protegido ou através de respostas públicas? As ofertas foram recebidas ao abrigo de regimes da Garantia Jovem?	<p>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.</p>
1.3. Ficaram os participantes da IEJ numa situação de emprego, estágio, educação/formação à saída da intervenção? Se não, por quê? Que progressos se verificaram na qualidade e sustentabilidade dos empregos, na qualidade dos estágios e na educação/formação para ex-participantes da IEJ, como resultado da sua participação?	<p>H8. A participação e conclusão das medidas IEJ <u>motivou o investimento dos jovens em educação/ formação</u>, aumentando o nº de jovens que prosseguem os estudos (incluindo de nível superior).</p> <p>H9. A qualidade e adequação dos programas/ medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) <u>permite a melhoria das condições de empregabilidade</u>, contribuindo para uma integração no mercado de trabalho mais célere.</p> <p>H10. A qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) <u>permite a melhoria das condições de empregabilidade</u>, contribuindo para a integração dos jovens em empregos de qualidade.</p> <p>H11. A qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) <u>permite a melhoria das condições de empregabilidade</u>, contribuindo para a integração dos jovens em empregos sustentáveis.</p> <p>H12. A participação e conclusão das ações de apoio ao empreendedorismo, ao capacitar os participantes IEJ, contribui para que as ideias de negócio sejam transformadas em iniciativas economicamente viáveis (criação do seu próprio emprego/negócio).</p>

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Questões e sub-questões	Hipóteses da TdM
1.4. Qual é o impacto do apoio da IEJ na probabilidade futura de os jovens desempregados encontrarem emprego? Quão forte é o efeito do apoio da IEJ na inserção dos jovens no mercado de trabalho? Qual seria a sua situação perante o emprego na ausência do apoio da IEJ? (contrafactual)	Os resultados da ACF complementam a leitura da H9, H10 e H11.
1.5. Que tipo de intervenções foram as mais eficazes, para cada grupo e em que contextos? (Avaliação Baseada na Teoria e contrafactual)	<p>H4. A qualidade e adequação das ações de qualificação/ formação (conteúdos, metodologias de ensino, formadores, ...) contribui 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).</p> <p>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, contribui 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).</p> <p>H6. A frequência e a qualidade das medidas de apoio ao empreendedorismo, <u>através do apoio técnico/formação disponibilizado</u>, contribui para motivar os participantes a concluir as ações com sucesso e para reforçar <i>as competências e aceder a ferramentas empreendedoras</i> necessárias à definição do plano de negócios e à viabilização dessas ideias.</p>
1.6. Registaram-se efeitos de displacement, dead weight loss ou substitution? (contrafactual)	Não se aplica.
EFICIÊNCIA. Questão 2: A intervenção é eficiente, tendo em consideração os recursos aplicados e os resultados alcançados?	
2.1. Quais as medidas mais eficientes e com melhor relação custo-eficácia? Existem diferenças significativas entre os diferentes grupos-alvo?	Não se aplica.
2.2. Em alguma intervenção poder-se-ia ter gasto menos e alcançado os mesmos resultados?	Não se aplica.
IMPACTO. Questão 3: Quais são os efeitos globais da intervenção no contexto socioeconómico (planeados e não planeados, esperados e não esperados, positivos ou negativos)? Como é que a intervenção causou essa(s) mudança(s) no contexto socioeconómico?	
3.1 Ocorreu algum tipo de mudança estrutural nos sistemas de educação, de formação profissionalizante e/ou no serviço público de emprego? Houve mudanças nas políticas públicas de apoio à juventude induzidas pela IEJ?	
3.2 Qual foi o contributo da IEJ para a mudança das taxas de emprego/desemprego e de atividade/inatividade jovem nos territórios abrangidos pela IEJ? O que teria acontecido sem a intervenção da IEJ? Qual o papel da IEJ na Garantia Jovem e a sua articulação com outros instrumentos que apoiam políticas dirigidas aos jovens (emprego, educação e formação)?	<p>H13. A IEJ contribui 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 e tendo em consideração a evolução do ciclo económico.</p> <p>H14. A IEJ contribui 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)</p> <p>H15. A IEJ contribui 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.</p>
3.3. Registaram-se efeitos não desejados com a implementação da IEJ nos grupos que não eram alvo da intervenção? (p.e., nas pessoas com 29 anos ou mais; nos jovens que se encontravam a estudar ou a trabalhar)?	Não se aplica.
VAE. Questão 4. Qual(ais) a(s) vantagem(ns) do uso dos FEEI para apoiar as medidas objeto desta avaliação?	Não se aplica.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

53. O modelo de produção de efeitos previsto na TdM foi testado através da aferição das evidências oriundas dos instrumentos de inquirição ao sistema de atores e fontes administrativas (Inquérito a Ex-participantes, Entrevistas a entidades promotoras e *desk research*, Análise de dados administrativos do SI PO ISE e Análise Contrafactual). A esse conjunto de evidências cruzadas foi atribuído o respetivo grau de evidências triangulada, que permite confirmar ou refutar as hipóteses construídas e observar o efeito da ação dos mecanismos, de acordo com a seguinte legenda:

Tabela 5. Legenda para a análise do teste às hipóteses

H totalmente confirmada com evidências de ação da totalidade dos mecanismos de produção de efeitos	H totalmente confirmada, mas sem evidências de ação da totalidade dos mecanismos de produção de efeitos
<p>+ Dinâmicas de realização e resultados (SIPOISE e <i>desk research</i> recolhida no âmbito dos EC)</p> <p>+ Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (Ex-participantes e Entidades promotoras)</p> <p>+ Validação dos resultados da ACF (quando aplicável)</p> <p>+ Maior intensidade no teste dos resultados e evidências de causalidade dos Mecanismos encontradas na triangulação das diferentes fontes de informação</p>	<p>+ Dinâmicas de realização e resultados (SIPOISE e <i>desk research</i> recolhida no âmbito dos EC)</p> <p>+ Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (Ex-participantes e Entidades promotoras)</p> <p>+ Validação dos resultados da ACF (quando aplicável)</p> <p>— Maior intensidade no teste dos resultados, mas menos evidências de causalidade dos Mecanismos encontradas na triangulação das diferentes fontes de informação</p>
<p>+ Dinâmicas de realização e resultados (SIPOISE e <i>desk research</i> recolhida no âmbito dos EC)</p> <p>+ Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (Ex-participantes e Entidades promotoras)</p> <p>— Menor validação dos resultados da ACF (quando aplicável)</p> <p>— Menor intensidade no teste dos resultados e menos evidências de causalidade dos Mecanismos encontradas na triangulação das diferentes fontes de informação.</p>	<p>— Dinâmicas de realização e resultados (SIPOISE e <i>desk research</i> recolhida no âmbito dos EC)</p> <p>— Resultados e contributos declarados pelo sistema de atores (Ex-participantes e Entidades promotoras)</p> <p>— Ausência de validação dos resultados da ACF (quando aplicável)</p> <p>— Ausência de evidências no teste dos resultados, bem como de evidências de causalidade dos Mecanismos encontradas na triangulação das diferentes fontes de informação</p>
H parcialmente confirmada	H não confirmada
H não validada	Sem validação no quadro da Avaliação devido a ausência de execução.

Descrição dos procedimentos de recolha e análise de informação conduzidos na Avaliação

Desk research e análise de conteúdo

54. A análise documental foi fundamental para estabilizar o quadro metodológico de referência da Avaliação e processar informação relevante para obter uma visão enquadradora das intervenções em estudo, assumindo por isso uma natureza transversal. Esta incidiu essencialmente em:

- Estudos específicos sobre a IEJ e a população NEET, nacionais e internacionais;
- Materiais com informação sobre a programação do PT2020 e as dinâmicas gerais de execução das tipologias de operação, nomeadamente Relatórios de Execução e Sínteses Mensais;
- Legislação e regulamentação aplicável;
- Avisos de abertura de candidaturas e documentos orientadores das intervenções em análise e
- Materiais disponibilizados no decurso das entrevistas, incluindo Relatórios de execução e de avaliação das medidas.

Entrevistas e workshop

55. Foi realizado um conjunto de entrevistas semi-diretivas a vários *stakeholders* tendo em vista a recolha de elementos críticos da teoria da programação e desenho das tipologias de operações do IEJ, bem como a recolha de elementos de eficácia, eficiência, impacto e valor acrescentado europeu da IEJ. A tabela seguinte apresenta a lista de entrevistas realizadas.

Tabela 6. Lista de entrevistas realizadas

- Secretaria de Estado da Administração Local / Direção-Geral das Autarquias Locais;
- DREQP - Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional da Região Autónoma dos Açores;
- IEM - Instituto de Emprego da Madeira;
- Coordenação da Garantia Jovem;
- Departamento de Emprego do IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional;

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

- Serviços de Estudos, Planeamento, Controlo e Gestão do IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- AICEP/Portugal Global (INOV Contacto);
- CASES - Cooperativa António Sérgio para a Economia Social;
- IPDJ - Instituto Português do Desporto e Juventude;
- DGES - Direção Geral de Ensino Superior.

56. Apesar de diversas insistências, não foi possível entrevistar um representante da Secretaria Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Beneficiário Único da TO – Estágios PEPAC Missões.

57. Para apoiar a estruturação da teoria da mudança, foi realizado um Workshop Inicial de consensualização e validação da Teoria da Mudança com representantes das entidades relevantes no âmbito da Iniciativa Emprego Jovem. Este ocorreu no dia 16 de maio de 2019 nas instalações do PO ISE e contou com a participação de 17 representantes das entidades parceiras.

Análise estatística da base de dados administrativas (PO ISE e IEFP/SS)

58. Procedeu-se à análise das bases de dados alimentadas pelo Sistema de Informação do PO ISE, com última atualização referente a junho de 2020. Neste particular registaram-se dificuldades relacionadas com a necessidade de considerar várias atualizações da informação fornecida à equipa, que conduziram à necessidade de repetir os processos de sistematização e análise da informação e procurar dirimir incongruências entre as várias vagas de informação, o que foi sendo conseguido com a articulação junto do PO ISE.

59. Foi também disponibilizada à equipa de avaliação uma base de dados que enquadrava a atividade desenvolvida pelo IEFP no âmbito da população-alvo considerada no Estudo, bem como o registo das remunerações na Segurança Social respeitante a este grupo-alvo (BD IEFP/SS). Neste sentido, a informação registada engloba o conjunto de informação mobilizada para todos os utentes que tiveram registo de inscrição para emprego ou intervenção entre 01-01-2009 a 31-12-2018 no IEFP, com data de nascimento > 01-09-1983 (em 01-09-2013 ainda não tinham completado os 30 anos, cumprindo as questões de elegibilidade da IEJ), independentemente da situação face ao emprego no momento da entrada⁶.

60. Na BD IEFP/SS foram identificados 1.143.656 utentes, no período de 01-01-2009 a 31-12-2018, passíveis de serem enquadrados pelas intervenções preconizadas na IEJ. Se se considerar o total da população portuguesa nessa coorte demográfica, conclui-se que os casos da BD IEFP/SS representam 65% a 75% da população, sendo este o universo da população-alvo da política em avaliação⁷.

61. O âmbito da avaliação considera os efeitos advindos da implementação dos instrumentos de política com mobilização do financiamento comunitário no PT2020. Contudo, é preciso realçar que os instrumentos de política em análise (neste caso específico restringindo-se aos apoios à contratação - TO 2.08 e aos estágios - TO 2.03⁸) não se limitam exclusivamente à mobilização de recursos comunitários, configurando um lógica de política pública integrada, mobilizando para além do financiamento europeu, recursos do Orçamento de Estado (OE), e neste sentido assumem uma maior abrangência de públicos e com “vida própria” face à participação da U.E. (não obstante deterem as mesmas características sociodemográficas de elegibilidade conforme mencionado).

62. Desta forma, no âmbito do universo de utentes identificado foi possível identificar o conjunto dos utentes e processos no âmbito das diferentes tipologias de estágios e apoios à contratação, quer os mesmos tenham sido submetidos a financiamento comunitário (IEJ) ou não (OE). No total, foram identificados 235.111 utentes que no período de 01-01-2009 a 31-12-2018, foram enquadrados no âmbito das diferentes tipologias de estágios e apoios à contratação.

⁶ A utilização dos dados respeitantes ao período compreendido entre 2009 e 2018 serviu como elemento de caracterização da mobilização da política pública em Portugal durante o período considerado e a aferição da sua relevância na atividade do IEFP, bem como serviu de suporte empírico à construção e identificação dos grupos de controlo no âmbito do exercício de Análise Contrafactual (caso em que houve necessidade de recuperar dados de histórico dos beneficiários (5 anos) como suporte à construção dos grupos de controlo).

⁷ De acordo com as Estimativas da População Residente produzidas pelo INE, em 2018 estimava-se a existência de 1.772.957 indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 34 anos em Portugal Continental, e neste sentido os utentes do IEFP identificados representavam 64,5% deste universo. A mesma fonte estima a existência de 1.564.477 indivíduos com idades compreendidas entre os 20 e os 34 anos em Portugal Continental, e neste sentido os utentes do IEFP identificados representavam 73,1% deste universo.

⁸ Ambas as TO são as mais expressivas do ponto de vista do volume de abrangidos, não obstante não cobrem o universo de apoios de estágios e apoios ao emprego veiculados pela IEJ pelo que os resultados extraídos através desta fonte de informação devem ser lidos nesse âmbito.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Desde já é de realçar que estes dois instrumentos mobilizaram 20,6% do universo de população de utentes do IEPF passíveis de serem enquadrados pelas intervenções preconizadas na IEJ no período considerado entre 2009 e 2018.

Inquérito a ex-participantes da IEJ

63. O Inquérito a ex-participantes IEJ foi desenhado e aplicado de acordo com as orientações do Guia Metodológico para a Avaliação da IEJ (CE, 2015)⁹. O Inquérito foi aplicado ao universo de ex-participantes da IEJ das várias TO da IEJ, tendo sido utilizada a base de dados disponibilizada pelo PO ISE.

64. A inquirição teve por base uma plataforma *web*, com aplicação online iniciada a 09 de janeiro, tendo as respostas sido coletadas a 13 de fevereiro de 2020.

65. A tabela seguinte apresenta o universo de contactos, as amostras definidas e o número de questionários recebidos. O nível de cobertura é ilustrativo da excelência dos resultados obtidos no processo de inquirição, para o qual contribuiu o investimento associado ao processo de *follow-up* que acompanhou a aplicação dos inquéritos, refletindo também um contexto de assinalável disponibilidade do público-alvo para colaborar na iniciativa. Os resultados dos inquéritos para a amostra obtida são estatisticamente significativos, o que significa que as conclusões podem ser extrapoladas para o universo com uma margem de erro bastante aceitável de 2% para um intervalo de confiança de 99,0%¹⁰.

Tabela 7. Universo e amostra do processo de inquirição

	Total
Universo	48.315
Margem de erro (%)	2
Nível de confiança (%)	99
Amostra a obter	3.831
Inquéritos recebidos	4.092

66. Após a finalização do processo de inquirição, as perguntas de resposta aberta foram revistas e codificadas. As operações de análise e tratamento da informação foram realizadas com o auxílio do software de análise estatística IBM SPSS Statistics® e MsExcel®. O Anexo III apresenta os apuramentos dos resultados e o Anexo IV o instrumento de notação aplicado.

67. Os requisitos de representatividade da amostra a obter foram determinados em função da idade, nível de escolaridade e situação face ao emprego, tendo sido globalmente cumpridos como se pode observar nos seguintes quadros de caracterização.

Tabela 8. Distribuição da amostra segundo a idade

	N	% na amostra	% no universo
15-19 Anos	272	6,6	8,1
20-24 Anos	1793	43,8	49,0
25-29 Anos	2025	49,5	42,9
Mais de 30	2	0,0	0,0
Total	4092	100,0	100,0

Fonte: Base de dados de participantes do POISE (junho, 2020) e Inquérito a ex-participantes (2020).

Tabela 9. Distribuição da amostra segundo a situação face ao emprego antes da IEJ

	N	% na amostra	% no universo
Desempregados à procura de novo emprego – DLD	324	7,9	10,1
Desempregados à procura de novo emprego - Não DLD	1615	39,5	42,1
Desempregados à procura do 1º emprego	2130	52,1	47,6
Inativos – Outros	23	0,6	0,2
Total	4092	100,0	100,0

Fonte: Base de dados de participantes do PO ISE (junho, 2020) e Inquérito a ex-participantes (2020).

⁹ EC (2015). Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative.

¹⁰ A Proposta Técnica fez referência a possíveis testes estatísticos, como o teste "t", Qui-quadrado e o recurso a modelos de regressão linear. No caso específico dos testes de hipóteses não paramétricos (ajustamento ou independência Qui-quadrado) estes não se revelaram necessários, face ao modelo analítico tomado a partir da TdM. No caso específico dos testes de hipóteses paramétricos de alguns resultados dos questionários, as situações onde se registaram maiores diferenças de resultados em algumas subamostras são fundamentadas com base na triangulação entre fontes de informação e considerou-se que essas diferenças se encontram claramente fundamentadas no perfil de dinâmicas que haviam sido observadas em sede de entrevistas e focus group, relativos a algumas TO. Também não se encontrou justificação para a elaboração de análise de regressão linear entre variáveis dependentes e independentes oriundas do questionário, sobretudo face ao perfil de análises que a Análise Contrafactual contemplou.

Tabela 10. Distribuição da amostra segundo o nível de escolaridade antes da IEJ

	N	% na amostra	% no universo
Anterior ao 3º ciclo ou desconhecido	0	0,0	2,0
3º ciclo (9º ano)	110	2,7	10,9
Ensino Secundário	1177	28,8	34,5
Ensino Pós-Secundário	76	1,9	1,7
Cursos superiores de curta duração	2	0,0	0,0
Licenciatura	1235	30,2	21,6
Licenciatura pré-Bolonha	553	13,5	14,9
Bacharelato	2	0,0	0,0
Mestrado	822	20,1	11,6
Mestrado Pré-Bolonha	114	2,8	2,9
Doutoramento	1	0,0	0,0
Total	4092	100,0	100,0

Fonte: Base de dados de participantes do PO ISE (junho, 2020) e Inquérito a ex-participantes (2020).

61. No total da amostra, 75% de inquiridos tinha realizado uma medida de estágio, seguindo-se 16% que tinha frequentado uma medida de apoio à contratação e, por último, 8,5% uma ação de apoio ao empreendedorismo. Para garantir a cobertura das medidas de apoio foi fundamental o envio dos questionários através de um mecanismo personalizado que permitiu identificar o tipo de medida a que cada questionário se reportava, dado que os ex-participantes tendem a reconhecer melhor a designação da medida frequentada (p.ex., Estágio IEFP) e, além disso, nos casos de duplas participações, foi necessário esclarecer que se deveriam reportar à participação mais recente. Ainda assim, verificou-se que muitos dos ex-participantes em medidas de apoio ao emprego desconheciam ter sido objeto de apoio (o que não é de estranhar, dado que, em rigor, o apoio é atribuído à entidade), o que obrigou a reforçar as medidas de *follow up* para este segmento de inquiridos.

Tabela 11. Distribuição dos inquiridos segundo as medidas IEJ frequentadas

Medidas	Tipologias de operação	N	%	Subtotais
Empreendedorismo	COOP Jovem	54	1,3	8,5
	Emprende Já	293	7,2	
Estágios profissionais	Estagiar T	435	10,6	75,4
	Estágios IEJ	2187	53,4	
	Estágios Madeira	40	1,0	
	Estágios PEPAL	228	5,6	
	PEPAC Missões	52	1,3	
	INOV Contacto	142	3,5	
	Apoios ao emprego	Apoios à contratação	568	
	Integra Açores	9	0,2	
	Incentivo à inserção LeT (Açores)	84	2,1	
	Total	4092	100,0	

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

62. O inquérito foi dirigido a ex-participantes (com fim da participação até 2019), sendo que a grande maioria dos respondentes concluiu a ação IEJ. A combinação entre as variáveis relativas à “conclusão da iniciativa” (S/N), “recebimento de uma oferta de emprego após a saída” (S/N) e “situação em que se encontravam imediatamente após a IEJ” resultou num conjunto de 9 casos-tipo tidos em conta na análise da qualidade das ofertas. Para efeitos da análise da qualidade e sustentabilidade do emprego, procedeu-se igualmente à tipificação da amostra em 7 tipos de casos em função da situação no emprego no momento imediatamente após a IEJ, 6 meses após e 12 meses após.

Tabela 12. Distribuição dos inquiridos segundo a conclusão da IEJ

	N	%
Concluiu/ completou a iniciativa	3649	89,2
Não chegou a concluir/ completar a iniciativa	443	10,8
Total	4092	100,0

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

Tabela 13. Distribuição dos inquiridos segundo casos-tipo de situação face ao emprego durante e imediatamente (até 4 semanas) após a conclusão da IEJ

CASOS	Realização da intervenção	Receber oferta de emprego	A trabalhar/auto emprego depois da participação	Descrição da situação	2020		2016
					N	%	%
1	-	-	-	O participante abandonou a intervenção IEJ sem ter frequentado até ao final, mas não recebeu nenhuma oferta e não viu a sua situação alterada.	257	6,6	5,1
2	-	x	-	O participante abandonou a intervenção IEJ sem ter frequentado até ao final e recebeu oferta de emprego, mas não aceitou.	39	1,0	2,2
3	-	-	x	O participante decidiu criar o seu próprio emprego durante a intervenção IEJ e abandonou sem a concluir.	5	0,1	0,5
4	-	x	x	O participante recebeu uma oferta de emprego durante a intervenção IEJ e aceitou, abandonando a IEJ sem a concluir.	140	3,6	6,6
5	x	-	-	O participante completou a intervenção IEJ, mas não recebeu oferta de emprego e não ficou empregado.	1.077	27,5	25,8
6	x	x	-	O participante frequentou a intervenção IEJ até ao final, recebeu uma oferta de emprego, mas não a aceitou.	49	1,3	1,2
7	x	-	x	O participante completou a intervenção IEJ e criou o seu emprego (podendo ter recebido ou não ofertas de emprego).	214	5,5	1,5
8	x	-	x	O participante completou a intervenção IEJ e está empregado (podendo ter recebido ou não ofertas de emprego após a IEJ ¹¹).	2.053	52,4	57,2
9	x	-	-	O participante completou a intervenção IEJ e encontra-se em estágio 4 semanas após a intervenção (podendo ter recebido ou não ofertas de emprego).	83	2,1	-

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020) e Avaliação da implementação, eficácia e eficiência (CESOP, 2018).

Nota: o caso 9 não consta das orientações do Guia Metodológico (CE, 2015) tendo sido opção da Equipa de Avaliação.

63. Entre os casos-tipo obtidos, o que tem maior peso é o de maior sucesso face aos objetivos da IEJ: 52% correspondem a situações de ex-participantes que completaram a intervenção IEJ e estão empregados, seguindo-se 28% que também completaram a IEJ, mas não tiveram qualquer oferta de emprego logo após a sua conclusão. A distribuição dos casos-tipo não traz novidades face ao que se observou na anterior Avaliação (coluna 2016, Tabela 13), com duas pequenas exceções: na presente avaliação (coluna 2020, da Tabela 13), diminuiu ligeiramente a proporção dos ex-participantes que receberam uma oferta de emprego e acabaram por não concluir a IEJ e, por outro lado, aumentou ligeiramente a proporção dos ex-participantes que criou o seu próprio emprego.

¹¹ Engloba situações de ex-participantes que ficaram empregados na sequência da IEJ, mas que responderam negativamente às questões sobre ofertas de emprego recebidas nas 4 semanas após a IEJ, tratando-se de situações de continuidade de estágios e/ou apoios à contratação que não foram interpretados pelos inquiridos como uma nova oferta.

Tabela 14. Distribuição dos inquiridos segundo a tipologia de análise da qualidade e sustentabilidade do emprego

N=3318

	Qualidade [resultado imediato]	Qualidade [6 meses após]	Sustentabilidade [12 meses após]	Total de casos	% de casos
1	Não em emprego	Não em emprego, nem em estágio	-	666	21,4
2	Em emprego/auto-emprego	Não em emprego, nem em estágio	-	193	6,2
3	Não em emprego	Em emprego/auto-emprego	-	634	20,3
4	Em emprego/auto-emprego (emprego A)	Em emprego/auto-emprego (emprego A)	Em emprego/auto-emprego (emprego A)	1.434	46,0
5	Em emprego/auto-emprego (emprego A)	Em emprego/auto-emprego (emprego B)	Em emprego/auto-emprego (emprego B)	114	3,7
6	Em estágio	Não em emprego, nem em estágio	-	38	1,2
7	Em estágio	Em emprego/auto-emprego	Em emprego/auto-emprego	39	1,3

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

Notas: 1. Nos casos 2, 4 e 5, a Equipa optou por integrar o subgrupo de inquiridos que obteve emprego durante a intervenção, desde que tivessem concluído a ação IEJ.

2. Os tipos 6 e 7 não constam das orientações do Guia Metodológico (CE, 2015) tendo sido opção da Equipa de Avaliação.

3. Os casos não considerados nesta tipificação (totalizam 531 casos) respeitam a situações de não respostas a pelo menos uma das três questões sobre a situação no emprego (Q.21, Q.46 e Q.63 do Inquérito a ex-participantes - Anexo IV), bem como foram excluídos os indivíduos que não concluíram a IEJ.

64. Entre os 7 casos-tipo considerados tendo em conta o perfil de sustentabilidade do emprego, é também no caso-tipo que corresponde a maior sucesso que se encontra a maior proporção de casos.

Análise Contrafactual

65. Foi realizada uma Análise Contrafactual a partir de uma base de dados com informação do IEPF e da Segurança Social, com registos sobre as intervenções de que os indivíduos foram beneficiários, a sua situação face ao emprego e níveis de remuneração, numa base de registos mensais. A execução do exercício foi da responsabilidade do CRIE, em estreita articulação com a equipa de avaliação que preparou as bases de dados de forma a cumprir os requisitos técnicos para aplicação do método OMA-Optimal Matching Algorithm. O Relatório *The evaluation of YEI in Portugal using CIE* (Anexo V) apresenta o detalhe dos procedimentos técnicos e dos principais resultados extraídos desta componente de análise.

66. Com esta técnica, aferiu-se o impacto causal entre a participação de jovens nas medidas estágios e apoios à contratação e a sua situação no mercado de trabalho, e também em relação aos rendimentos auferidos, até 36 meses após o início da sua participação. Para o efeito, contou-se com a abordagem adotada em Cronin et al. (2019)¹², que consiste em estimar o efeito médio do tratamento no grupo intervencionado em diferentes momentos após o término do período de intervenção de política pública, usando uma combinação de correspondência exata e correspondência do “vizinho” mais próximo, usando uma longa sequência de resultados pré-tratamento. Mais especificamente, combinou-se participantes IEJ com não participantes elegíveis, por meio de correspondência exata e algoritmo de correspondência ideal na situação no mercado de trabalho “pré-IEJ”. Depois de atribuir a cada unidade da amostra uma data de início da observação¹³ para os dois sub-grupos, construíram-se sequências individuais que representam as trajetórias mensais dos indivíduos nos 36 meses anteriores ao início da IEJ. As informações contidas no histórico sobre a situação face ao emprego foram registadas nos seguintes estados mutuamente exclusivos: (a) emprego, (b) desemprego, (c) ocupado (sem rendimento), (d) ocupado (com rendimento) e (e) inativo. Em seguida, a análise considerou três resultados diferentes: os

¹² Cronin, H., Ferrara, A., Geraci, A., Hardiman, S., Judge, C., Mazzarella, G. and Santangelo, G., “JobsPlus evaluation”, Tech. rep., Joint Research Centre, European Commission, 2019.

¹³ No caso dos não participantes IEJ, não há propriamente uma data de início da operação, pelo que é necessário aplicar um procedimento de imputação para alinhar as sequências de indivíduos tratados e não tratados, descrito em detalhe no ponto 4.2 Sequence Analysis and Optimal Matching Algorithm do Relatório *The evaluation of YEI in Portugal using CIE* (Anexo V).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

dois primeiros remetem para a probabilidade de estar empregado (estado (1) vs qualquer outro estado) e a probabilidade de estar desempregado (estado (2) vs qualquer outro). O terceiro resultado prende-se com os rendimentos do emprego, sendo todos eles medidos mensalmente.

Focus group

67. De acordo com a metodologia definida, previa-se a realização de um conjunto de *Workshops* orientados para a discussão de matérias críticas da Avaliação, nomeadamente, a reflexão conjunta sobre o perfil de resultados da Iniciativa e de propostas de melhoria. No entanto, em virtude das regras impostas no âmbito do Estado de Emergência e Estado de Calamidade decretados na sequência da pandemia por COVID 19, esta etapa foi inviabilizada, tendo sido transferida para a fase final da Avaliação. Assim, optou-se pela realização de apenas uma sessão de *Focus group* para discussão de conclusões e de propostas de recomendações resultantes do trabalho de avaliação da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ).

68. Foram convidados para a sessão de *Focus group* os principais *stakeholders* com responsabilidade na implementação da IEJ. A equipa de avaliação elaborou um documento de suporte ao *Focus group* que foi previamente enviado a todos os participantes, no qual foi realizada uma síntese de elementos de enquadramento da implementação da Iniciativa, as principais conclusões da Avaliação e propostas de recomendação para discussão.

69. No dia 1 de Outubro de 2020, entre as 10h e as 12h, realizou-se, através da plataforma *Microsoft Teams*, a sessão de *Focus group* que contou com a presença de representantes das seguintes entidades.

Tabela 15. Lista de participantes

Entidade	Nº de participantes
IEM - Instituto de Emprego da Madeira	1
Casa Pia de Lisboa, I.P.	1
AD&C	4
PO CH	3
IEFP	1
Secretaria de Estado do Trabalho e da Formação Profissional	1
ANQEP	1
CASES	1
Secretaria de Estado da Juventude e do Desporto	1
Instituto da Segurança Social	1
Secretaria de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência	1
DREQP	1
IPDJ	2
PO ISE	7

70. A dinamização do *Focus group* contou com uma breve apresentação dos resultados/conclusões e recomendações da avaliação da IEJ e a realização de um exercício que consistiu no preenchimento *online* de um pequeno inquérito, cujo objetivo foi recolher a opinião sobre as recomendações a discutir durante a sessão, procurando uma abordagem mais interativa que melhor se adaptasse ao formato *online* da sessão de *focus group*, imposta pela condição pandémica. A apresentação das respostas do questionário serviu de mote para lançar o debate em torno dos principais desafios da intervenção e perspetivas de futuro para a IEJ e relevou-se adequada para obter um retrato global do posicionamento dos participantes em relação às propostas de recomendação, com base nas quais se orientou o debate. No Anexo I encontra-se o documento de suporte à sessão enviado aos participantes, o instrumento de notação aplicado, bem como o resultado dos mesmos.

Balanço da equipa acerca da aplicação da abordagem metodológica

71. Os elementos de resposta às Questões de Avaliação que se apresentam no capítulo seguinte são o resultado da leitura triangulada dos dados recolhidos por estes vários instrumentos e fontes de informação. Parte da riqueza da Avaliação está precisamente na capacidade de obter evidências que são reforçadas por mais do que uma fonte de informação de natureza confluyente (como aconteceu com os dados recolhidos através da inquirição direta aos participantes e de bases de dados administrativas) e complementar (como aconteceu no caso das entrevistas, que permitiram obter um conjunto de elementos importantes sobre a forma como as várias TO foram implementadas e de como esse processo teve repercussões no perfil de resultados obtidos pelos beneficiários finais). Nesta lógica, as conclusões relativas ao efeito da

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

participação na IEJ na mudança da situação dos participantes são robustecidas pela triangulação dos dados da inquirição direta, da análise de dados administrativos e da análise contrafactual realizada, sendo, por isso, bastante sólidas. Em rigor, o potencial de informação da BD IEFP/SS a que a equipa teve acesso (sem dela ter conhecimento em fase de proposta) poderia até ter dispensado a realização do inquérito aos participantes; contudo, sem a auscultação direta dos mesmos teríamos obtido um retrato da sua situação após a intervenção, mas ficaríamos despidos de elementos mais qualitativos relacionados com a avaliação dos participantes em relação à qualidade da iniciativa, bem como sem a possibilidade de recolher elementos relativos à dimensão da aposta na formação/melhoria das qualificações. No entanto, na amostra obtida, a proporção daqueles que prosseguiu estudos foi muito reduzida, pelo que essa vertente de informação acabou por ficar relativamente condicionada.

72. Por outro lado, também a realização das entrevistas veio a revelar-se fundamental, pois sem uma aproximação às especificidades das TO, pela lente das entidades responsáveis pela sua implementação, não haveria elementos suficientes para interpretar as especificidades dos resultados à luz das diferentes TO, como a Avaliação foi capaz de incorporar.

73. Por fim, esta Avaliação corporiza a combinação do método de avaliação de impacto baseado na teoria com o método de avaliação de impacto contrafactual, num processo que se revelou particularmente exigente, na medida em que o tempo razoável para a produção, em tempo útil, de resultados, é pouco compatível com os *timings* de disponibilização, preparação/tratamento e análise de bases de dados extensivas, como a que foi usada para efeitos da ACF. Neste particular, beneficiou-se de um trabalho prévio de articulação com o IEFP e o ISS, fundamental. Ainda assim, só numa fase já avançada dos trabalhos foi possível obter um retrato completo do perfil de dados administrativos a que a equipa teria acesso, o que inviabilizou algumas opções de maior seletividade no perfil de informação a recolher nos restantes instrumentos, em particular no Inquérito aos participantes. Essa desejável seletividade teria permitido uma melhor gestão dos recursos para a avaliação, sem prejudicar o sucesso dos seus objetivos. Em oposição, a estratégia adotada (muito comum em vários Estudos de Avaliação) foi a de “apostar em todas as frentes” para não correr riscos de perder informação importante, pese embora os custos pesados que essa abordagem representa em termos de afetação de recursos e também de gestão do cronograma.

4. Resposta às Questões de Avaliação

4.1. Eficácia

4.1.1. Resposta à QA1. A IEJ alcançou os seus objetivos específicos ou irá alcançá-los no futuro? Em que medida e como é que as mudanças observadas podem ser atribuídas à IEJ?

A iniciativa IEJ revela eficácia através das TO Estágios e Apoios à contratação, na promoção da empregabilidade dos jovens NEET, e na sustentabilidade deste enquadramento. Estas traduzem as áreas de maior eficácia e também de maior concentração dos apoios, dado que as orientações programáticas assumiram a menor relevância da Iniciativa para o objetivo do aumento de qualificações. Por outro lado, revelou-se pouco eficaz em relação à participação nas ações de apoio ao empreendedorismo e criação do próprio emprego, apresentando resultados muito distantes em relação às metas fixadas para 2023.

A iniciativa abrangeu parcialmente os grupos-alvo definidos na fase de configuração, uma vez que o perfil dos participantes correspondeu, em geral, às características gerais do grupo dos NEET em Portugal: teve um maior número de participantes do sexo feminino e mais velhos com uma participação equilibrada entre desempregados à procura de um novo emprego e desempregados à procura do primeiro emprego. Tal já não se verifica em relação às habilitações literárias, uma vez que a Iniciativa contou com uma elevada participação de jovens com o ensino superior que, apesar de ser um grupo que tem sido particularmente afetado pelo desemprego, não reflete os níveis de escolaridade dos NEET em Portugal. Não deixa de ser relevante que os NEET que apresentam características de uma maior vulnerabilidade tenham tido uma menor participação nas medidas em análise, denotada pela pouca expressão dos estágios, apoios ao emprego e apoios ao empreendedorismo junto dos jovens com menores níveis de escolaridade e em situação de desemprego de longa duração. Tal poderá ser consequência do facto das TO abrangerem os NEET de uma forma geral, não havendo a definição de medidas específicas para grupos em situações de maior vulnerabilidade, bem como a fraca execução de medidas de educação/qualificação também explica a menor abrangência desse perfil de jovens. Desta forma, a H1 que remete para a capacidade das TO selecionadas nos diversos domínios permitirem abranger a heterogeneidade dos jovens NEET, incluindo os menos escolarizados ou qualificados foi parcialmente confirmada. Simultaneamente, a Iniciativa abrange segmentos dos NEET que já demonstraram alguma iniciativa de procura de emprego mediante a inscrição num Centro de Emprego, revelando limitações em chegar junto dos NEET que se encontram inativos, sendo este um público sobre o qual se possui pouca informação.

Quando se analisa a participação na iniciativa do ponto de vista dos beneficiários (via Inquérito a ex-participantes, 2020), verifica-se que as características dos incentivos financeiros disponibilizados e as características das ações foram fatores que motivaram os jovens a participar na iniciativa e com as quais no global se encontram satisfeitos (H3 parcialmente confirmada). Por outro lado, o processo de integração nas TO revelou-se 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, confirmando a H2 da TdM.

74. Em Portugal, a IEJ tem como objetivo principal aumentar a qualificação e a integração sustentada no mercado de trabalho dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação, nomeadamente através do desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho.

75. Analisar a eficácia da IEJ implica desta forma aferir até que ponto os objetivos da intervenção foram alcançados e qual a relação entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados. Isto é, se foram aumentados os níveis de qualificação e empregabilidade dos participantes, qual a qualidade e sustentabilidade da integração no mercado de trabalho, se as intervenções têm tido capacidade de alcançar os diversos públicos-alvo definidos na fase de configuração, e quais as intervenções mais eficazes para cada grupo.

76. Para alcançar os objetivos supramencionados, a IEJ previa apoiar inicialmente um conjunto de 16 Tipologias de Operação assentes numa estrutura de ações específicas dirigidas aos jovens NEET, bastante heterógena e que repercutia o racional das medidas ativas de promoção do emprego – Qualificação/Educação; Estágios, Emprego e Empreendedorismo.

77. A análise das medidas enquadradas na IEJ revela que se pretendia alcançar o objetivo final mediante uma estratégia assente na promoção de experiências de trabalho, apoio à contratação, criação de próprio emprego, melhoria das qualificações e da conclusão da formação superior.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 16. Realização financeira IEJ

	Dotação Financeira Programada (dez-2014)	Dotação Financeira Reprogramada (Dez-2017)	Dotação Financeira Reprogramada (Dez-2018)	Dotação Financeira Reprogramada (Nov-2019)	Dotação Financeira Reprogramada (Jan-2020)	Dotação Financeira Reprogramada (Ago-2020)	Montante aprovado (compromissos) (maio 2020)	Despesa total aprovada (execução) (maio 2020)	Contributo dotação financeira inicial	Contributo dotação financeira reprogramação	Taxa de execução face ao aprovado
Educação/Qualificação											
2.01 - Vida Ativa IEJ	20.615.910	16.000.000	16.000.000	16.000.000	16.000.000	-	-	-	5,9	-	-
2.02 - Programa Retomar	9.794.118	584.400	584.400	584.400	584.400	503.181	503.181	503.181	2,8	0,1	100,0
2.11 - Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores)	901.634	644.229	625.262	625.262	625.262	-	-	-	0,3	-	-
Subtotal	31.311.662	17.228.629	17.209.662	17.209.662	17.209.662	503.181	503.181	503.181	8,9	0,1	100,0
Estágios											
2.03 - Estágios IEJ	156.524.003	288.693.070	300.588.284	303.826.811	303.826.811	325.566.868	296.335.659	238.873.897	44,7	66,4	80,6
2.04 - Emprego Jovem Ativo	13.058.824	-	-	-	-	-	-	-	3,7		
2.05 - PEPAL	17.515.082	19.345.542	13.345.542	13.345.542	13.345.542	12.161.504	12.451.696	8.598.642	5,0	2,5	69,1
2.06 - Estágios PEPAC - Missões	8.705.882	8.327.396	9.480.337	9.480.337	9.480.337	12.181.085	9.707.182	4.729.116	2,5	2,5	48,7
2.07 - INOV Contacto	11.970.588	19.644.756	27.327.109	27.327.109	27.327.109	26.277.518	28.301.387	14.308.927	3,4	5,4	50,6
2.12 - Estagiar T (Açores)	17.170.176	21.163.358	21.944.956	22.235.135	22.235.135	21.748.845	22.614.848	15.538.961	4,9	4,4	68,7
2.16 - Estágios Profissionais	12.000.000	16.553.534	16.617.726	16.838.971	16.838.971	15.478.383	17.405.730	10.109.161	3,4	3,2	58,1
Subtotal	236.944.555	373.727.655	389.303.954	393.053.905	393.053.905	413.414.203	386.816.502	292.158.704	67,7	84,4	75,5
Emprego											
2.08 - Apoios à Contratação	54.276.054	81.866.393	68.435.449	68.435.449	68.435.449	64.904.552	68.320.581	68.320.581	15,5	13,2	100,0
2.13 - Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T - PIIE (Açores)	3.352.553	3.517.085	3.517.085	3.517.085	3.517.085	3.513.821	3.513.821	3.513.821	1,0	0,7	100,0
2.14 - Integra (Açores)	1.156.101	2.104.955	1.436.277	1.436.277	1.436.277	2.085.238	2.085.238	1.323.438	0,3	0,4	63,5
Subtotal	58.784.708	87.488.433	73.388.811	73.388.811	73.388.811	70.503.611	73.919.640	73.157.840	16,8	14,4	99,0
Empreendedorismo											
2.09 - Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios	4.801.627	4.633.616	4.633.616	4.633.616	4.633.616	4.401.935	4.633.616	3.221.224	1,4	0,9	69,5
2.10 - COOP Jovem	16.787.023	3.057.712	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.216.327	15.204.091	927.302	4,8	0,2	6,1
2.15 - Ideia Jovem Investe	1.286.322	-	-	-	-	-	-	-	0,4	-	-
Subtotal	22.874.972	7.691.327	6.233.616	6.233.616	6.233.616	5.618.262	19.837.707	4.148.526	6,5	1,1	20,9
Total Geral	349.915.897	486.136.044	486.136.044	489.885.994	489.885.994	490.039.257	481.077.029	369.968.250	100	100	76,9

Fonte: Dados fornecidos pelo PO ISE em setembro 2020.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

78. Do conjunto das 16 TO inicialmente previstas na IEJ, as tipologias enquadradas no domínio dos Estágios representavam inicialmente quase 70% da dotação financeira total e as tipologias enquadradas nos Apoios ao Emprego, cerca de 17%. Com as reprogramações efetuadas, registou-se um reforço das verbas afetas às TO do domínio dos Estágios, principalmente dos Estágios IEJ, acentuando a concentração das verbas nestas TO, as quais passam a representar 84% da dotação financeira total.

79. De acordo com as propostas de reprogramação, procurou-se promover um esforço de concentração das verbas em TO que apresentavam melhores resultados, quer do ponto de vista da execução, quer do ponto de vista da integração dos jovens no mercado de trabalho, pelo que a Autoridade de Gestão do POISE (AG PO ISE) entendeu direccionar os apoios para o domínio dos Estágios e para os Apoios à contratação. Assim, as reprogramações incidiram especificamente, em 2017, nas TO - Estágios IEJ; Programa de Estágios Profissionais da Administração Local (PEPAL); Estágios PEPAC – Missões; Inov Contacto; Estagiar T (Açores); Estágios Madeira e Apoios à contratação; em 2019, respeitando as regiões elegíveis do reforço, nas TO Estágios IEJ (regiões menos desenvolvidas- Norte); Estagiar T (regiões menos desenvolvidas - Açores) e Estágios Madeira (regiões mais desenvolvidas - Madeira).

80. A análise da execução financeira e física permite verificar a maior dinâmica de execução das medidas Estágios e Apoios à Contratação, constatando-se que as tipologias referentes aos Estágios têm uma taxa de realização física de 79%, uma taxa de execução financeira de 76% e os apoios ao emprego de 81% e 99%, respetivamente.

Tabela 17. Realização física da IEJ – objetivos e taxa de realização (projetos encerrados com saldo)

Indicador	Objetivo Final (2023)*	Realização (Total)	Taxa de realização física
INDICADOR O823J - Participantes NEET que beneficiam dos estágios profissionais	61.700	46.379	75%
INDICADOR O822J - Participantes NEET que beneficiam de apoios ao emprego	23.700	20.132	85%
INDICADOR O824J - Participações de jovens NEET em ações de qualificação/educação	335	333	99%

Fonte: PO ISE, Proposta de reprogramação 2020 (agosto, 2020). ** Síntese mensal, maio de 2020.

81. Em contrapartida, a dotação financeira dos restantes domínios foi reduzida. Se o domínio da educação/qualificação já assumia inicialmente uma menor relevância programática quer em termos do número de tipologias selecionadas, quer em termos de programação financeira, não sendo alheia a esta situação o facto de as medidas ao nível do aumento das qualificações concorrerem com ações desenvolvidas no âmbito do PO CH, com as reprogramações da IEJ o financiamento alocado a estas medidas foi sendo reduzido tendo-se aumentado esta discrepância.

82. Para esta situação concorreu o facto de as entidades beneficiárias das TO Vida Ativa IEJ e do Programa de Reconversão Profissional - Agir terem apresentado a desistência das candidaturas aprovadas e a solicitação de reafectação das verbas a outras medidas, devido à fraca adesão do público-alvo e conseqüente baixa execução registada, bem como a revogação do Programa Retomar (Despacho Normativo nº 1-E/2016, de 4 de abril), que apresentava uma reduzida execução, ao contrário das primeiras, que não chegaram a ter execução.

83. Ainda no domínio da qualificação, aquando dos exercícios de reprogramação, considerou-se que para os jovens pouco qualificados se devia apostar no aumento das qualificações, devendo-se, para tal, privilegiar as medidas de educação e formação contempladas no Domínio do Capital Humano.

84. Se o modelo de intervenção IEJ inicialmente desenhado, no domínio da qualificação, já apresentava limitações nas respostas adequadas aos jovens NEET mais desfavorecidos, porquanto não incluía medidas de qualificação e de certificação de competências adequadas a este público-alvo, com excepção da Vida Ativa IEJ, com a desistência das candidaturas, o domínio da qualificação dos jovens NEET ficou vazio, não permitindo alcançar o objectivo de aumentar a qualificação dos jovens que não estão em situação de emprego, ensino ou formação.

85. No que diz respeito às TO do empreendedorismo, também houve uma redução do financiamento. Por um lado, a entidade beneficiária da tipologia “Projetos locais de Empreendedorismo Jovem (*Ideia Jovem Invest – Açores*) apresentou a desistência das candidaturas aprovadas, devido à baixa execução registada, solicitando à AG POISE a reafectação das verbas para as medidas Estágios. Por outro lado, de acordo com o documento “Fundamentação da proposta de reprogramação IEJ” de 2017, optou-se “por realocar as medidas associadas ao empreendedorismo [(“Empreende Já – Rede de Perceção de Gestão de Negócios”, “COOP Jovem” e “Projetos Locais de Empreendedorismo Jovem (Açores)”),

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

as quais representavam cerca de 6% da dotação financeira inicial da IEJ, aos PO Regionais, tal como estava previsto na programação inicial destas Medidas, ficando, assim, o seu financiamento assegurado.” (PO ISE, 2017, p.4)

86. De salientar ainda que no âmbito dos Estágios, na reprogramação de 2017, foi definido que a medida “Emprego Jovem Ativo (EJA)” não seria continuada, uma vez que, de acordo com a informação prestada pelo organismo responsável pelo instrumento de política pública, os resultados alcançados pela medida estavam muito aquém do projetado. A medida apresentava fracos níveis de integração de jovens no mercado de trabalho após a participação no Programa e as entidades promotoras da medida manifestaram um reduzido interesse na mesma.

87. Desta forma, a IEJ, com a desistência da EJA, Vida Ativa IEJ, do Agir e dos “Projetos locais de Empreendedorismo Jovem (Ideia Jovem Invest – Açores), acabou por apoiar 12 tipologias de operação, e a sua atuação ficou concentrada nas respostas em matéria de apoio à inserção no mercado de trabalho, i.e, nos estágios e apoios à contratação, pelo que os resultados da IEJ estarão associados à transição e inserção no mercado de trabalho, e não no aumento das qualificações.

1.1. Os fundos da IEJ foram gastos com aqueles que mais precisavam de apoio? Os grupos-alvo da IEJ foram as pessoas mais desfavorecidas, as comunidades marginalizadas e aqueles que abandonaram a escola com baixas qualificações? Foram abrangidos os grupos-alvo definidos na fase de configuração? Sendo os NEET um grupo por si só bastante heterogéneo (idade, nível de instrução, situação face ao emprego, etc.), em que medida as estratégias de abordagem a estes grupos foram diferenciadas? Quais os pontos fortes e fracos da IEJ em termos de operacionalização?

88. Esta sub-questão de avaliação remete para a análise da relação entre os grupos-alvo definidos à partida em fase de programação e configuração da IEJ em Portugal e o perfil do grupo de participantes na iniciativa.

89. Antes de se iniciar esta análise é necessário apresentar, em termos gerais, as diretivas dadas pela Comissão Europeia sobre grupos-alvo e grupos prioritários, e os grupos-alvo efetivamente definidos em Portugal como beneficiários da IEJ de forma a, posteriormente, se analisar a relação entre estes e os participantes nas várias TO.

90. De acordo com o documento Orientações Relativas à Execução da Iniciativa para o Emprego dos Jovens da Comissão Europeia (2014), e citando o artigo 16º do regulamento do FSE, a IEJ visa “os jovens com idade inferior a 25 anos que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação e residem nas regiões elegíveis, bem como os que se encontram em situação de inatividade ou desemprego, designadamente os desempregados de longa duração, independentemente de estarem ou não registados como candidatos a emprego. Os Estados-Membros podem decidir alargar o grupo-alvo a jovens com idade inferior a 30 anos, numa base voluntária” (pág.7).

91. Por outro lado, no *Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative* (2015, pág. 13) vem elencado um conjunto de grupos mais específicos a que se deve dar especial atenção quando se analisa a qualidade das ofertas de emprego e os níveis de empregabilidade dos jovens NEET que beneficiaram da IEJ. Estes são:

- Participantes que vivem em agregados familiares afetados pelo desemprego (“*jobless households*”);
- Participantes com filhos a cargo que vivem em agregados familiares afetados pelo desemprego (“*jobless households*”);
- Participantes com filhos a cargo que vivem num agregado composto por um só adulto (famílias monoparentais);
- Migrantes, pessoas de origem estrangeira, minorias (incluindo comunidades marginalizadas, como a comunidade cigana);
- Participantes com deficiência;
- Outros grupos desfavorecidos (sem abrigo, indivíduos afetados pela “*housing exclusion*” e habitantes de zonas rurais, desde que estas condições sejam consideradas uma desvantagem a nível nacional e, como tal, beneficiem/ necessitem de apoio especial no mercado de trabalho)¹⁴.

92. Concretamente em Portugal, e tal como já foi referido, o grupo alvo da IEJ é definido como os jovens com idade inferior a 30 anos, de todas as regiões de Portugal, que não trabalham, não estudam nem se encontram em formação (NEET) incluindo os que se encontram em risco de exclusão social e provêm de comunidades marginalizadas. Esta

¹⁴ Os dados disponibilizados não permitem uma análise mais pormenorizada da situação dos grupos prioritários definidos pela Comissão Europeia que se encontram a frequentar as TO da IEJ em Portugal, pelo que a análise destes grupos não será possível. De acordo com informações obtidas junto do PO ISE, os agregados familiares deixaram de ser mapeados (por orientação da CE), as informações relacionadas com os migrantes, as pessoas com deficiência encontram-se protegidas pelo Regulamento Geral de Proteção de Dados, e os outros grupos desfavorecidos são mapeados pelo desemprego de muito longa duração.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

iniciativa visa abranger um conjunto bastante diversificado de públicos, assumindo uma abordagem holística aos problemas dos NEET: jovens NEET dos 15-29 anos inativos e desempregados, incluindo desempregados de longa duração.

93. Na avaliação de processo da iniciativa, concluída no início de 2018 (CESOP-UCP, 2018, pp. 93), foi referido que a IEJ tinha efetivamente abrangido os grupos-alvo previstos, sem que tenham sido identificados grupos prioritários. Nos Apoios à Contratação e Estágios foram privilegiados jovens com necessidades de apoio específicas (mulheres e jovens mais velhos) e existiu uma cobertura equilibrada entre desempregados à procura de um novo emprego e desempregados à procura do primeiro emprego. No entanto, a mesma avaliação concluiu que o perfil dos participantes não refletia situações de desfavorecimento social, bem como existia uma grande representação de jovens mais qualificados, levando à conclusão que a iniciativa não abrangeu tanto quanto expectável os jovens NEET em condições de maior vulnerabilidade.

94. Face à luz destas conclusões, ir-se-á passar à análise dos dados de 2020 de forma a averiguar se se verificam alterações no perfil dos jovens NEET que participaram na iniciativa IEJ¹⁵.

95. Iniciando com a perspetiva geral das participações das TO em análise, do total de participações de jovens NEET entre os 15 e os 29 anos, 60,8% frequentou as TO de Estágios, 37,5% as TO de Apoios ao Emprego e 1,7% as TO de Apoios ao Empreendedorismo. As participações nas TO de Estágios concentraram-se nos Estágios IEJ (85,1%), seguidos dos Estágios Profissionais (5,1%) e do Estagiar T (Açores) (4,95%)¹⁶. Nas TO de Apoios ao Emprego, os Apoios à Contratação tiveram 96% das participações, ao passo que o Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE (Açores) e Integra (Açores), tiveram 2,8% e 1,1 % das participações, respetivamente. Nas TO de Apoios ao Empreendedorismo, as participações dos jovens NEET centraram-se na TO Empreende Já com 70,3%, seguida da COOPJOVEM com 29,7% das participações¹⁷.

96. Ao nível da caracterização das participações, verifica-se que nos dados mais atuais mantém-se o predomínio de participações de jovens NEET do sexo feminino em todas as TO de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios (Tabela 18). Tal predomínio é mais acentuado no caso dos Estágios (ainda que com uma diferença residual face aos apoios ao emprego), nos quais 57,5% das participações são de jovens NEET do sexo feminino e 42,5% do sexo masculino. Apenas no escalão dos 15 aos 19 anos é que esta posição é invertida, com a existência de um maior número de homens a frequentar as TO em análise em comparação ao número de mulheres.

97. Estes dados estão em consonância com os dados nacionais que revelam maior peso de mulheres face aos homens dentro do grupo de NEET, situação que se agravou entre 2018 e 2019¹⁸. Por outro lado, uma vez que, e de acordo com dados da PORDATA¹⁹, em 2018 a taxa de desemprego masculino era de 6,6% ao passo que a taxa de desemprego feminino era de 7,4% (situação que se mantinha quando se analisam apenas os jovens), e em 2019²⁰ esta desigualdade agravou-se com a redução significativa da taxa de desemprego masculino fixando-se em 5,8% ao passo que a taxa de desemprego feminino era 7,1%, em termos globais, este predomínio das mulheres nas TO em análise é adequado face a sua situação de maior dificuldade no acesso ao mercado de trabalho.

98. No que se refere à idade, nas TO de Apoios ao Empreendedorismo e Apoios ao Emprego há uma maioria de participações de jovens NEET com idades entre os 25 e os 29 anos (72,8% e 49,2%, respetivamente), ao passo que nas TO Estágios, é na categoria entre 20 e 24 anos que se encontra a maior percentagem de participantes. A percentagem de participações de indivíduos entre os 15 e os 19 anos é a mais baixa em todas as TO com 7,1% no caso dos Apoios ao Emprego, 8,4% no caso dos Estágios e apenas 1,2% nas TO de Apoios ao Empreendedorismo²¹.

¹⁵ Os dados apresentam as participações de jovens NEET nas TO IEJ, sendo que um jovem pode participar em mais do que uma TO.

¹⁶ As restantes TO apresentam valores bastante residuais: PEPAL – 2,3%; INOV contacto- 2,1%; Estágios PEPAC – missões – 0,4% (TO Emprego Jovem Ativo sem execução).

¹⁷ A TO Ideia Jovem Investe não teve execução.

¹⁸ Os dados do INE para os jovens não empregados, que não estão em educação ou formação incluem indivíduos até aos 34 anos, no entanto não deixa de ser relevante observar que em 2018 dos 218,2 milhares de jovens com idades entre os 15 e os 34 anos não empregados, que não estão em educação ou formação, 53,3% pertenciam ao sexo feminino, ao passo que em 2019 eram 56,6% de um total de 210,1 indivíduos (dados Fonte: INE, Inquérito ao emprego 2019).

¹⁹ PORDATA, Taxa de desemprego total e por sexo (%). Disponível em:

[https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550)

²⁰ PORDATA, Taxa de desemprego total e por sexo (%). Disponível em:

[https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550)

²¹ Neste caso é importante referir que quer para a TO Empreende Já quer para a TO Coop Jovem os destinatários são jovens com mais de 18 anos, ao passo que na TO Ideia Jovem Investe a participação está aberta a jovens com mais de 20 anos, que se reflete nas baixas percentagens no escalão entre os 15-19 anos.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

99. Estes dados não deixam de estar em consonância com as características do grupo-alvo, uma vez que, de acordo com o Eurostat a situação dos NEET, em Portugal, entre os 20-29 anos afigurava-se mais dramática que a dos jovens da faixa etária inferior.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 18. Participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por sexo e grupo etário

		Apoios ao Emprego				Apoios ao Empreendedorismo				Estágios				Total
		15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	
Feminino	Nº	910	6562	7692	15164	9	149	476	634	1756	13247	9867	24870	40668
	Linha %	6,0	43,3	50,7	100	1,4	23,5	75,1	100	7,1	53,3	39,7	100	--
	Coluna %	47,7	56,4	58,3	56,7	60	47,8	54,4	52,7	48,1	59,1	57,3	57,5	57,1
Masculino	Nº	997	5077	5491	11565	6	163	399	568	1892	9166	7360	18418	30551
	Linha %	8,6	43,9	47,5	100	1,1	28,7	70,2	100	10,3	49,8	40	100	--
	Coluna %	52,3	43,6	41,7	43,3	40	52,2	45,6	47,3	51,9	40,9	42,7	42,5	42,9
Total	Nº	1907	11639	13183	26729	15	312	875	1202	3648	22413	17227	43288	71219
	Linha %	7,1	43,5	49,3	100	1,2	26	72,8	100	8,4	51,8	39,8	100	--
	Coluna %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

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

Tabela 19. Participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por nível de escolaridade e grupo etário

		Apoios ao Emprego				Apoios ao Empreendedorismo				Estágios				Total
		15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	
Igual ou inferior ao ensino básico	Nº	555	2722	3238	6515	5	18	29	52	623	1723	1095	3441	10008
	Linha %	8,5	41,8	49,7	100	9,6	34,6	55,8	100	18,1	50,1	31,8	100	--
	Coluna %	29,1	23,4	24,6	24,4	33,3	5,8	3,3	4,3	17,1	7,7	6,4	7,9	14,1
Secundário	Nº	1352	5668	3967	10987	10	100	211	321	3024	7856	3619	14499	25807
	Linha %	12,3	51,6	36,1	100	3,1	31,2	65,7	100	20,9	54,2	25	100	--
	Coluna %	70,9	48,7	30,1	41,1	66,7	32,1	24,1	26,7	82,9	35,1	21	33,5	36,2
Superior	Nº	0	3249	5978	9227	0	194	635	829	1	12834	12513	25348	35404
	Linha %	0	35,2	64,8	100	0	23,4	76,6	100	0	50,6	49,4	100	--
	Coluna %	0	27,9	45,3	34,5	0	62,2	72,6	69	0	57,3	72,6	58,6	49,7
Total	Nº	1907	11639	13183	26729	15	312	875	1202	3648	22413	17227	43288	71219
	Linha %	7,1	43,5	49,3	100	1,2	26	72,8	100	8,4	51,8	39,8	100	--
	Coluna %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

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

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

100. Simultaneamente, o facto das TO em análise não terem muitas participações entre os NEET mais novos pode estar relacionado com o facto de estes serem direccionados para medidas de Qualificação/Educação existentes noutros PO no âmbito da Garantia Jovem (como por exemplo cursos de educação e formação para jovens ou os cursos profissionais), de forma a, numa primeira abordagem, procurar o reforço das suas qualificações e a aquisição de competências ajustadas ao mercado de trabalho e, posteriormente, caso seja necessário, participarem em medidas de apoio à empregabilidade. Ainda assim, se se analisar as participações na iniciativa IEJ dos indivíduos com idades entre os 15-19 anos, verifica-se que estes são maioritariamente encaminhados para as TO de Estágios (65,5%). Os requisitos de elegibilidade impostos pelas TO dos Estágios (Tabela 25) apontam para que a maioria dos abrangidos nessa faixa etária terá 18 ou mais anos, correspondendo ao marco da escolaridade obrigatória.

101. Quando se analisa a escolaridade dos NEET apoiados (Tabela 19), destaca-se as elevadas percentagens de participações de indivíduos com ensino secundário ou superior (75,6% nas TO de Apoios ao Emprego, 95,7% nas TO de Apoios ao Empreendedorismo, 92,1% nas TO de Estágios). Nos Estágios, este fator reflete os critérios de elegibilidade das TO: os estágios PEPAL, Estágios PEPAC e INOV Contacto são apenas para (no mínimo) licenciados; os Estágios Madeira EPAP e EP Privado exigem uma qualificação de pelo menos nível 4; o Estagiar T é para NEET com certificado de qualificação profissional de nível 4 e equivalência escolar ao 12º ano. Apenas os Estágios IEJ e Emprego Jovem Ativo incluem nos seus critérios de elegibilidade indivíduos com uma escolaridade igual ou inferior ao ensino básico.

102. Se se tiver em atenção a caracterização dos NEET em Portugal, de acordo com o INE, em 2019, 22,2% dos jovens NEET dos 15 aos 34²² anos tinham o ensino superior, 38,5% tinham ensino secundário, ao passo que 39,3% possuíam uma escolaridade até ao ensino básico, isto é, o maior valor percentual está entre os indivíduos com menor escolaridade. Se analisarmos o valor total das participações na iniciativa, encontra-se quase 50% das participações entre indivíduos com o ensino superior (49,7%), 36,2% de participações de indivíduos com o ensino secundário e apenas 14,1% de participações de indivíduos com ensino até ao básico, denotando-se algum desajustamento face às características do grupo-alvo. Este facto vem reforçar as conclusões da avaliação anterior (CESOP-UCP, 2018) que dava uma grande representação de jovens mais qualificados, levando à conclusão que a iniciativa não tinha abrangido tanto quanto expectável os jovens NEET em condições de maior vulnerabilidade.

103. Quando analisadas as taxas de desemprego jovem por nível de escolaridade, os dados da Eurostat evidenciam que em 2014 já se tinha cavado um fosso de 7,5 p.p. favorável aos jovens com um diploma do ensino secundário (iscd 3-4) em detrimento dos congéneres com diploma de ensino básico (iscd 0-2) (taxa de desemprego de 32,0% e de 39,5%, respetivamente). Nesse ano eram os jovens com o ensino superior (iscd 5-8) os que apresentavam uma menor taxa de desemprego, com um valor de 31,7%. Em 2017, e já num quadro de redução do desemprego, a diferença entre as taxas de desemprego dos jovens com um diploma do ensino básico face aos que possuíam um diploma do ensino secundário não só se manteve como aumentou ligeiramente para 8,2 p.p., com os jovens com ensino secundário a apresentarem uma taxa de desemprego 21,2% contra 29,4% entre aqueles que tinham o ensino básico. Neste ano, os jovens com um diploma do ensino superior apresentavam uma taxa de desemprego inferior aos jovens com ensino básico, mas superior comparativamente aos jovens com o ensino secundário (23,3% e 21,2%, respetivamente) situação que já se verificava desde 2015. Em 2018, as diferenças atenuaram-se, mantendo-se as mesmas tendências: taxa de desemprego mais elevada nos jovens com ensino básico (24,4%), mais baixa nos jovens com ensino secundário (18,6%).

104. Estes dados, associados aos 11,8% de abandono escolar precoce em 2018 (Eurostat, U.E. Labour Force Survey) contribuem para que entre os NEET exista uma proporção elevada de jovens com baixas qualificações, com implicações na necessidade de medidas de educação e formação, que a IEJ acabou por não desenvolver. Por outro lado, uma vez que ao longo dos anos os jovens com habilitações mais elevadas foram particularmente afetados pelo desemprego e, para esses, o grande desafio é o emprego²³, a participação destes em TO direccionadas para os Estágios, Apoios ao Empreendedorismo e Apoios ao Emprego é adequada para fazer face a estas dificuldades.

105. Passando para a análise da situação face ao desemprego no momento de entrada na iniciativa (Tabela 20), e analisando em conjunto as participações dos jovens NEET nas TO Apoios ao Emprego, Empreendedorismo e Estágios, verifica-se que na sua grande maioria os jovens que participaram na Iniciativa IEJ encontram-se à procura do primeiro emprego (45,6%), ou à procura de um novo emprego (não DLD) (42,6%).

²² Mais uma vez se alerta para a leitura dos dados com algum cuidado, uma vez que, as estatísticas nacionais englobam indivíduos até aos 34 anos. Dados, INE, Inquérito ao emprego 2019.

²³ Carcillo, S. *et al* (2015), "NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies", OECD Social, Employment and Migration Papers, Nº 164, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en>.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 20. Participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por situação face ao desemprego e grupo etário

		Apoios ao Emprego				Apoios ao Empreendedorismo				Estágios				Total
		15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	15-19 Anos	20-24 Anos	25-29 Anos	Total	
Desempregados à procura de novo emprego - DLD	Nº	119	2815	2617	5551	1	20	159	180	51	1091	1346	2488	8219
	Linha %	2,1	50,7	47,1	100	0,6	11,1	88,3	100	2	43,9	54,1	100	--
	Coluna %	6,2	24,2	19,9	20,8	6,7	6,4	18,2	15	1,4	4,9	7,8	5,7	11,5
Desempregados à procura de novo emprego - Não DLD	Nº	253	3696	8325	12274	7	120	451	578	538	7118	9856	17512	30364
	Linha %	2,1	30,1	67,8	100	1,2	20,8	78	100	3,1	40,6	56,3	100	--
	Coluna %	13,3	31,8	63,1	45,9	46,7	38,5	51,5	48,1	14,7	31,8	57,2	40,5	42,6
Desempregados à procura do 1º emprego	Nº	1535	5128	2241	8904	4	124	184	312	3059	14203	6024	23286	32502
	Linha %	17,2	57,6	25,2	100	1,3	39,7	59	100	13,1	61	25,9	100	--
	Coluna %	80,5	44,1	17,0	33,3	26,7	39,7	21	26	83,9	63,4	35	53,8	45,6
Empregados - Inativos - Outros	Nº	0	0	0	0	3	48	81	132	0	1	1	2	134
	Linha %	0	0	0	0	2,3	36,4	61,4	100	0	50	50	100	--
	Coluna %	0	0	0	0	20	15,4	9,3	11	0	0	0	0	0,2
Total	Nº	1907	11639	13183	26729	15	312	875	1202	3648	22413	17227	43288	71219
	Linha %	7,1	43,5	49,3	100	1,2	26	72,8	100	8,4	51,8	39,8	100	--
	Coluna %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

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

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

106. Em termos globais, os desempregados à procura do primeiro emprego são maioritariamente encaminhados para as TO de Estágios (com 71,6% de participações nestas tipologias), bem como os desempregados à procura de um novo emprego – Não DLD (57,7% de participações nestas tipologias) o que vem definir estas TO não só como importantes medidas de transição para a vida ativa como também de reinserção no mercado de trabalho.

107. Analisando por TO, nos Apoios ao Emprego e nos Apoios ao Empreendedorismo há um predomínio de participações de desempregados à procura de um novo emprego – Não DLD (45,9% e 48,1% respetivamente) ao passo que nos Estágios, e no seguimento do que já foi referido, mais de metade das participações são de jovens que se encontram à procura do 1º emprego (53,8%).

108. Passando para a análise das participações dos jovens que se encontram em situação de desemprego de longa duração, estas são apenas 11,5% do total de participações na Iniciativa IEJ, sendo no grupo etário 25-29 anos onde se concentram as maiores percentagens de desempregados de longa duração. Em termos gerais, as participações dos jovens deste grupo são maioritariamente nos Apoios ao Emprego (67,5%) onde representam 19,9% das participações, o que reflete o perfil de destinatários destas TO, principalmente no que se refere à TO Integra e à TO Apoios à Contratação centrados especificamente nos desempregados. Nesta última, a Medida Estímulo 2013 define como um dos grupos de beneficiários, indivíduos com situações prolongadas (pelo menos 12 meses) de não inscrição na segurança social como trabalhador por conta de outrem ou trabalhador independente e sem ter estado a estudar durante esse período de tempo.

109. Ainda que não se tenham obtido dados específicos referentes aos jovens NEET, de acordo com dados do Relatório Sobre Emprego e Formação - 2019²⁴ entre os desempregados com idades entre os 15 e 24 anos, 48,2% encontrava-se numa situação de desemprego de longa duração sendo esse valor de 55,9% no escalão de desempregados com idades entre os 25 e os 34 anos. Assim, tal como foi referido na avaliação da implementação da iniciativa (CESOP-UCP, 2018), os dados indicam que existe nestas TO uma sub-representação dos desempregados de longa duração. Apesar dos valores atuais do peso dos desempregados de longa duração nestas TO ser mais elevado do que se verificou entre 2013 e 2015, esse aumento é de apenas 3,5% (passou de 8% do total de participantes para 11,5%).

110. De forma a sistematizar a existência de estratégias diferenciadas de abordagem aos NEET, a tabela seguinte sintetiza as principais características dos participantes de cada um dos conjuntos de TO.

Tabela 21. Síntese das participações de jovens NEET que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios, por categoria sexo, idade habilitações literárias e situação face ao emprego (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 ano (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%)

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

111. As principais diferenças denotam-se nos Estágios onde há uma maioria de participações de jovens com uma faixa etária inferior às restantes tipologias em análise, bem como possuem uma maior participação de desempregados à procura do primeiro emprego. Por sua vez, os Apoios ao Emprego têm uma maior participação de jovens com uma escolaridade mais baixa quando comparado com os Apoios ao Empreendedorismo e os Estágios. Os Apoios ao Emprego são os apoios que têm uma maior diversidade de jovens NEET, com uma distribuição percentual mais equilibrada entre as várias categorias das variáveis em análise (à exceção do sexo). As TO que se inserem nestes apoios são bastante abrangentes ao nível do perfil dos seus beneficiários, abrangendo várias categorias de desempregados e não apresentando como critérios de elegibilidade habilitações académicas ou restrições etárias, como acontece com a maioria das tipologias dos Estágio e Apoios ao Empreendedorismo.

²⁴ CRL (2020), Relatório Sobre Emprego e Formação – 2019, Centro de Relações Laborais.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

112. Na medida em que os dados recolhidos em Portugal não permitem uma análise mais pormenorizada da situação dos grupos prioritários definidos pela Comissão Europeia que se encontram a frequentar as TO da IEJ, a análise tem sido centrada nas categorias que, à partida, concentram maiores vulnerabilidades (mulheres, indivíduos com menos escolaridade e com situações de desemprego mais prolongada). Ainda assim, os dados recolhidos permitem a análise de participantes desfavorecidos, operacionalizados nesta avaliação como participantes que à data de início da intervenção estavam em situação de desemprego há mais de 24 meses ou com escolarização inferior a 4 anos (incluindo os que não sabem ler nem escrever).

113. Os dados revelam que apenas 1143 participantes na iniciativa IEJ eram considerados participantes desfavorecidos, o que corresponde a 1,8% do total de participantes na iniciativa (N= 64754). Estes na sua grande maioria são desempregadas há mais de 24 meses, têm idades compreendidas entre os 25 e os 29 anos e possuem o ensino superior.

Tabela 22. Participantes desfavorecidos que beneficiam de Apoios ao Emprego, Apoios ao Empreendedorismo e Estágios por sexo, grupo etário e habilitações literárias

		Apoios ao emprego	Apoios ao Empreendedorismo	Estágios	total	
Sexo	Feminino	Nº	355	33	524	912
		Linha %	38,9	3,6	57,5	100
		Coluna %	62,5	55	64,3	63,2
	Masculino	Nº	213	27	291	531
		Linha %	40,1	5,1	54,8	100
		Coluna %	37,5	45	35,7	36,8
	Total	Nº	568	60	815	1443
		Linha %	39,4	4,2	56,5	100
		Coluna %	100	100,0	100	100
Grupo etário	15-19 Anos	Nº	1	0	3	4
		Linha %	25	0	75,0	100
		Coluna %	0,2	0	0,4	0,3
	20-24 Anos	Nº	194	9	285	488
		Linha %	39,8	1,8	58,4	100
		Coluna %	34,2	15	35	33,8
	25-29 Anos	Nº	373	51	527	951
		Linha %	39,2	5,4	55,4	100
		Coluna %	65,7	85	64,7	65,9
	Total	Nº	568	60	815	1443
		Linha %	39,4	4,2	56,5	100
		Coluna %	100	100	100	100
Nível escolaridade	Igual ou inferior ao ensino básico	Nº	151	1	80	232
		Linha %	65,1	0,4	34,5	100
		Coluna %	26,6	1,7	9,8	16,1
	Secundário	Nº	207	24	242	473
		Linha %	43,8	5,1	51,2	100
		Coluna %	36,4	40	29,7	32,8
	Superior	Nº	210	35	493	738
		Linha %	28,5	4,7	66,8	100
		Coluna %	37,0	58,3	60,5	51,1
	Total	Nº	568	60	815	1443
		Linha %	39,4	4,2	56,5	100
		Coluna %	100	100	100	100

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

114. A distribuição destes participantes pelas várias TO, não diverge muito do que já foi referido para a análise geral das participações. As principais diferenças centram-se nos Apoios ao Emprego que no caso dos participantes desfavorecidos se encontram mais distribuídas entre o ensino secundário e o ensino superior e nos Estágios com o aumento da idade da maioria dos participantes.

115. As entrevistas realizadas especificam alguns dos desajustamentos de algumas das TO relativamente aos jovens mais desfavorecidos, associados a constrangimentos na sinalização e desenho de respostas adequadas a estes jovens,

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

necessidade de desenvolvimento de competências básicas e aumento dos níveis de qualificação que capacitem os jovens para posteriormente poderem ter outras ofertas de formação, de estágios ou dinamizar a sua própria atividade económica. Ou simplesmente, os requisitos de elegibilidade não abrangiam esses públicos, como acontece com várias TO de Estágios e Apoios ao Empreendedorismo.

Tabela 23. Ajustamento das ações aos jovens mais desfavorecidos

Entidade Parceira/ TO	Ajustamento das ações aos jovens mais desfavorecidos
DREQP (Açores) / Estágios e Apoios à contratação	Vários constrangimentos associados à sinalização e desenho de respostas adequadas aos jovens mais desfavorecidos (que registam um peso ainda elevado na RAA). Encontrava-se em fase de lançamento um processo colaborativo com vista à sinalização dos jovens inativos.
IEM (Madeira) / Estágios e Apoios à contratação	Para este perfil de públicos a necessidade maior é o desenvolvimento de competências básicas e a elevação dos níveis de qualificação que os capacitem para outras ofertas de formação de nível superior e/ou experiências de estágio/emprego. Os públicos mais desfavorecidos e com baixas qualificações têm dificuldade em integrar as respostas tradicionais. É um público que precisa de incentivos para retomar a formação/escolarização.
CASES/ COOP Jovem	Jovens NEET abrangidos apresentavam um perfil de fracas competências sociais e empreendedoras (cultura). A formação foi desajustada para esse perfil de jovens, pois incidia sobretudo na aquisição de competências para a dinamização de uma atividade económica. Não estavam motivados para a criação de negócio, muito menos para o modelo cooperativo que pressupõe gestão coletiva.
IPDJ/Emprende Já	Não foram abrangidas pessoas em situação de desfavorecimento, pois os requisitos de elegibilidade deixavam de fora esses jovens.

116. Na análise da adequabilidade das TO para dar resposta aos problemas prioritários dos públicos-alvo, mais do que o ajustamento às características dos NEET é essencial o ajustamento às características do contexto em que estes estão inseridos. No âmbito das entrevistas realizadas, verifica-se que as questões contextuais são de extrema importância no balanço da adequabilidade das medidas, jogando com fatores como a conjuntura económica ou a estrutura do tecido empresarial para dar respostas mais adequadas aos problemas prioritários dos NEET.

Tabela 24 Balanço da adequabilidade dos instrumentos criados para dar resposta aos problemas prioritários dos públicos alvo

Entidade Parceira/ TO	Balanço da adequabilidade dos instrumentos criados para dar resposta aos problemas prioritários dos públicos-alvo (NEET)	
	Elementos positivos	Elementos negativo
DREQP (Açores) / Estágios e Apoios à contratação	O Programa Garantia Jovem Açores permite dar respostas a públicos jovens que apresentam baixas qualificações e constitui um importante instrumento de combate ao desemprego jovem que apresenta a taxa mais elevada do país.	Esta situação condicionou muito a atuação e a eficácia da IEJ que durante a crise económica observou um cenário de encerramento de empresas em toda a região
IEM (Madeira) / Estágios e Apoios à contratação	Os estágios desenvolvidos ao abrigo da IEJ permitem abranger jovens com níveis de qualificação inferior ao secundário/nível 4, o que é um elemento distintivo face a outros estágios apoiados na Região.	A IEJ não foi capaz de abrir o mercado de oportunidades dos jovens da Região. Por um lado, por se limitar a uma oferta de estágios na Região, a qual tem um tecido económico pouco diversificado e constituído maioritariamente por micro-empresas. Por outro lado, é igualmente limitado para permitir o desenvolvimento de competências mais exigentes, como as que se prendem com a evolução tecnológica. Considera-se que neste modelo, os estágios não constituem resposta combativa do fenómeno de emigração dos jovens.
INOV Contacto/AICEP	As edições mais recentes têm apostado na diversificação das áreas de formação de origem dos estagiários, incluindo áreas menos tradicionais, como as artes e multimédia (incluindo Arquitetura), ciências sociais e serviços, sociologia, antropologia, relações internacionais, direito e comunicação, indo desta forma ao encontro de segmentos de jovens com mais dificuldade de inserção profissional, em concreto no período de crise económica em que diminuíram as ofertas de emprego.	

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Entidade Parceira/ TO	Balanço da adequabilidade dos instrumentos criados para dar resposta aos problemas prioritários dos públicos-alvo (NEET)	
	Elementos positivos	Elementos negativos
Estágios PEPAL / DGAL	O enquadramento na IEJ coincide com um aumento da procura por parte dos estagiários e das autarquias, por incidir no período de crise económica e contração de oportunidades de emprego.	---
COOP Jovem/CASES	---	Restrição do público prejudicou o cumprimento dos objetivos e resultados da ação.
Emprende Já / IPDJ	O Empreende Já é entendido como um programa de capacitação e autoemprego que ao ser integrado na IEJ induziu uma ação especial no público NEET e permitiu conceber um programa ajustado às particularidades desse público, designadamente porque implicou uma grande proximidade dos técnicos com os jovens, tanto na sinalização como no acompanhamento.	---

117. Na análise da adequação das TO aos públicos-alvo, a opinião dos beneficiários é igualmente relevante. Tendo em atenção o inquérito aos ex-participantes IEJ, no que diz respeito ao grau de adequação das TO face à heterogeneidade de NEET, 80% respondeu que a ação IEJ estava adequada ao seu percurso escolar e profissional anterior, 82,7% que a ação IEJ incidiu em conteúdos/temas do seu interesse e para 75,9% a qualidade global da ação (conteúdos, formadores, tutores...) foi um fator importante para o motivar a concluir a ação.

118. Face ao exposto, em sumula, pode-se concluir que a hipótese que remete para a capacidade das TO permitirem abranger a heterogeneidade dos jovens NEET, incluindo os jovens NEET menos escolarizados e qualificados ao facultarem respostas adequadas às suas características individuais (H1), foi parcialmente confirmada. De facto, a Iniciativa IEJ abrangeu a heterogeneidade dos jovens NEET, principalmente no que se refere ao sexo e idade, ao privilegiar as mulheres e os jovens de escalões etários mais elevados. Por outro lado, existiu uma participação equilibrada entre desempregados à procura de um novo emprego e desempregados à procura do primeiro emprego. Os beneficiários consideraram que as iniciativas estavam globalmente adequadas ao seu percurso escolar e profissional, com temas do seu interesse, com um nível de qualidade geral que motivou a conclusão da ação em que participaram.

119. No entanto, e tal como sinalizado na avaliação anterior, não foram identificados grupos prioritários, bem como o perfil dos participantes não reflete situações de desfavorecimento social. Apesar de abranger jovens NEET menos escolarizados e qualificados, não deixa de ser notória a elevada participação de jovens com qualificação superior [49%, segundo os dados do Sistema de Informação (Tabela 19) e 52% se se considerar o conjunto de beneficiários de Estágios e Apoios à contratação registados no IEFP entre 2013-2018 (Tabela 64)]. Tal não deixa de ser adequado porque este grupo foi particularmente afetado pelo desemprego, no entanto, contrasta com as características do público-alvo que detém uma elevada percentagem de indivíduos com baixos níveis de escolaridade. É também importante referir que nos dados analisados os indivíduos com ensino superior têm um peso elevado no grupo dos participantes desfavorecidos por se encontrarem em situações de desemprego de muito longa duração, todavia, essa é uma percentagem ínfima no quadro geral dos participantes na iniciativa.

120. Associada a esta sobrerrepresentação de jovens mais qualificados, existe uma sub-representação de jovens em situações de desemprego prolongado (DLD), levando à conclusão que a iniciativa não abrangeu tanto quanto expectável os jovens NEET em condições de maior vulnerabilidade.

Em que medida as estratégias de abordagem aos diferentes grupos NEET foram diferenciadas? Quais os pontos fortes e fracos da IEJ em termos de operacionalização?

121. Tal como já foi referido no presente relatório, a implementação da IEJ beneficiou do racional de implementação da Garantia Jovem e, por outro lado, implicou a mobilização de um vasto conjunto de organismos da administração pública, como se sistematiza em seguida.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 25. Estrutura de atores da Iniciativa IEJ

TO	BREPP/OI/BU	Destinatários	Entidades Promotoras
Educação/Qualificação			
Vida ativa IEJ	Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP)	<ul style="list-style-type: none"> Os jovens NEET com idade até aos 29 anos, inclusive, aferidos à data de início da formação, inscritos nos centros do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP), independentemente das habilitações escolares 	<ul style="list-style-type: none"> Centros de Emprego, Centros de Emprego e Formação Profissional e Centro de Formação e Reabilitação Profissional do IEFP, I.P.; Centros de Formação Profissional de Gestão Participada do IEFP, I.P.; Estabelecimentos de Educação e Formação, públicos ou privados; Outras entidades formadoras certificadas, nomeadamente as geridas pelos parceiros sociais, ou outras do setor público, privado ou cooperativo que, pela sua natureza, estejam dispensadas de certificação.
Programa Retomar	Direção Geral de Ensino Superior (DGES)	<p>Estudantes inscritos em ciclos de estudos conducentes ao grau de licenciado e/ou mestre:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nacional de um estado-membro da UE; Ter estado matriculado no ensino superior e inscrito num curso não concluído; Interrompido a inscrição no curso antes de 1 de março do ano civil em que é requerida a atribuição da bolsa; Ter regressado aos estudos superiores, até 15/10, e efetivado a respetiva inscrição; Concluir o curso, com menos de 30 anos; Jovens NEET com idade até aos 29 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecimentos de ensino superior público, com exceção dos estabelecimentos de ensino militar e policial, e os estabelecimentos de ensino superior particular e cooperativo.
Agir (Açores)	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP)	<ul style="list-style-type: none"> Indivíduos desempregados não subsidiados, inscritos nas Agências para a Qualificação e Emprego da Região Autónoma dos Açores há pelo menos quatro meses. Idade compreendida entre os 18 e os 29 anos. Qualificação adequada para o estágio. 	<ul style="list-style-type: none"> Entidades empregadoras do setor agrícola e industrial da RAA que se comprometam a acolher os estagiários e se responsabilizem pela formação em contexto real de trabalho. Entidades formadoras - Escolas Profissionais com sede ou estabelecimento na Região RAA que se responsabilizem pela lecionação da componente de formação específica.
Estágios			
Estágios IEJ	Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP)	<ul style="list-style-type: none"> Jovens NEET com idade até aos 29 anos. Com uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ). 	<ul style="list-style-type: none"> Pessoas singulares ou coletivas, de natureza jurídica privada, com ou sem fins lucrativos.
Emprego Jovem Ativo	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP, IP)	<p>Jovens com idade entre os 18 e os 29 anos, inclusive, inscritos como desempregados no IEFP, e que se encontrem numa das seguintes situações:</p> <ul style="list-style-type: none"> Não possuam a escolaridade obrigatória e se encontrem em particular situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho, nomeadamente porque abandonaram a escola ou não concluíram o 3º ciclo do ensino básico; Detentores de uma qualificação de nível 6 ou superior do QNQ, ou seja, detentores, no mínimo, de licenciatura. 	<ul style="list-style-type: none"> Pessoas singulares ou coletivas, de natureza jurídica privada, com ou sem fins lucrativos.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

TO	BREPP/OI/BU	Destinatários	Entidades Promotoras
PEPAL	DGAL	<ul style="list-style-type: none"> Jovens à procura do primeiro emprego ou desempregados à procura de novo emprego, que tenham até 29 anos de idade inclusive, aferidos à data de início do estágio (ou 35 anos para portadores de deficiência e ou incapacidade). Qualificação correspondente, pelo menos, ao nível 6 (licenciatura) da estrutura do QNQ. 	<ul style="list-style-type: none"> Autarquias Locais, as Entidades Intermunicipais, as Associações de Municípios e de Freguesias de direito público e o Setor Empresarial Local.
ESTAGIAR T	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP)	<ul style="list-style-type: none"> Jovens com cursos tecnológicos ou profissionais, ou com cursos que confirmem certificado de qualificação profissional de nível IV e equivalência escolar ao 12.º ano, que após a conclusão da respetiva formação nunca tenham exercido funções na respetiva área de formação ao abrigo de contrato de trabalho, com idade não superior a 30 anos à data da apresentação da candidatura. 	<ul style="list-style-type: none"> Empresas privadas; Cooperativas; Empresas públicas; Entidades sem fins lucrativos. Administração Pública Central, Regional e Local, com exceção das Juntas de Freguesia.
Estágios PEPAC	Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	<ul style="list-style-type: none"> Jovens, residentes no território nacional, com idade até aos 29 anos, inclusive, que não trabalham, não estudam e não se encontram em formação. Jovens que possuam uma qualificação de nível superior correspondendo, pelo menos, ao grau de licenciado. 	<ul style="list-style-type: none"> Serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
INOV Contacto	AICEP	<ul style="list-style-type: none"> Jovens com idade até aos 29 anos, inclusive, à data de início de estágio, que não trabalham, não estudam e não se encontram em formação. Licenciatura ou grau superior (mínimo ISCED 5). Sejam fluentes em português e inglês, neste caso devidamente comprovado por um certificado com a avaliação de conhecimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Empresas portuguesas instalados nos mercados externos e/ ou com processos de internacionalização. Empresas multinacionais com implementação em Portugal e elevado índice estratégico para a economia do país, ou que se encontrem em mercados de elevado potencial para Portugal. Organizações Internacionais vocacionadas para a intervenção na área da internacionalização. Outras entidades públicas ou privadas, cuja missão principal seja a promoção da internacionalização de empresas portuguesas e da sua atividade exportadora, designadamente, os serviços periféricos externos do MNE, os serviços da AICEP., e as equipas externas do Instituto do Turismo de Portugal, I.P.
Estágios Madeira	IEM - Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	<ul style="list-style-type: none"> Tenham idade entre os 18 e os 29 anos, aferida à data do início da colocação; Tenham qualificação de nível 4,5,6,7 ou 8 do QNQ; Desempregados inscritos no IEM, IP-RAM. <p>PROJOVEM</p> <ul style="list-style-type: none"> Medida Experiência Garantia: <ul style="list-style-type: none"> Jovens NEET com idade entre os 18 e os 29 anos, aferida à data do início da colocação Desempregados inscritos no IEM, IP-RAM. qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ; Estejam à procura de primeiro ou de novo emprego. Medida Estágio Garantia <ul style="list-style-type: none"> Jovens NEET com idade entre os 18 e os 29 anos, aferida à data do início da colocação; Tenham qualificação de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ; Estejam à procura de primeiro ou de novo emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> Pessoas coletivas de direito público que apresentem condições técnicas e pedagógicas para facultar, com qualidade reconhecida, estágios profissionais. Pessoas singulares ou coletivas de direito privado com ou sem fins lucrativos, que apresentem condições técnicas e pedagógicas para facultar, com qualidade reconhecida, estágios profissionais. <p>PROJOVEM e Experiência Jovem</p> <ul style="list-style-type: none"> Pessoas singulares ou coletivas de direito privado com ou sem fins lucrativos, que apresentem condições para proporcionar uma experiência de trabalho aos participantes.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

TO	BREPP/OI/BU	Destinatários	Entidades Promotoras
		<p>- Os destinatários referidos no número anterior que estejam à procura de novo emprego, não podem, após a obtenção da qualificação, ter tido ocupação profissional na área em causa por período superior a seis meses.</p> <p>Experiência Jovem</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jovens NEET com idade entre os 18 e os 29 anos, aferida à data do início da colocação; • Terem habilitações académicas até ao 12º ano de escolaridade e qualificação de nível inferior a 4 do Quadro Nacional das Qualificações (Q.N.Q); • Não se encontrarem a receber prestações sociais; • Não terem participado em programas de emprego há menos de 1 ano; • Não terem tido atividade profissional por período superior a 12 meses. 	
Apoios ao Emprego			
Programa de Incentivo à Inserção do Estagiário L e T - PIIIE	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP)	<ul style="list-style-type: none"> • Jovens NEET até aos 29 anos. • As entidades promotoras de estágios podem contratar os jovens que naquela entidade terminaram um projeto de estágio L ou T. • Podem ser contratados estagiários que tenham efetuado estágio noutra entidade, ou em serviços da administração pública regional ou local, desde que a contratação ocorra após o termo do estágio e na área de formação do estágio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas privadas; • Empresas públicas; • Cooperativas; • entidades sem fins lucrativos.
INTEGRA	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP)	<ul style="list-style-type: none"> • Jovens NEET, com idade igual ou inferior a 29 anos, inscritos nas agências de Emprego da R.A.A nos termos referidos anteriormente. • Desempregados inscritos nas Agências de Emprego da Região Autónoma dos Açores, há mais de 120 dias seguidos à data da oferta de emprego efetuada pela entidade empregadora. • Desempregados que terminaram com sucesso um projeto no âmbito do Programa de Estágios de Reconversão Profissional - Agir Agricultura ou Agir Indústria ou Reativar +, desde que a entidade onde realizaram o estágio os contrate no prazo de um mês a contar da data de finalização do estágio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas privadas; • Empresas públicas; • Empresários em Nome Individual; • Cooperativas; • Entidades sem fins lucrativos.
Apoios à contratação IEJ	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP, IP)	<p>Estímulo 2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> • desempregado inscrito em centro de emprego ou centro de emprego e formação profissional: há pelo menos 6 meses consecutivos; ou pelo menos 3 meses consecutivos, desde que não tenha concluído o ensino básico ou que tenha 45 anos ou mais ou que seja responsável por família monoparental ou cujo cônjuge se encontre igualmente em situação de desemprego; • Que não tenha estado inscrito na segurança social como trabalhador de determinada entidade ou como trabalhador independente nos 12 meses que precedem a data da candidatura à Medida, nem tenha estado a estudar durante esse mesmo período. <p>Estímulo Emprego Medida Contrato-Emprego</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jovens NEET com idade igual ou inferior a 29 anos Inscrito há pelo menos 2 meses consecutivos no IEFP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresário em nome individual ou pessoa coletiva, de natureza jurídica privada, com ou sem fins lucrativos.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

TO	BREPP/OI/BU	Destinatários	Entidades Promotoras
Apoios ao Empreendedorismo			
Empreende Já	IPDJ	<ul style="list-style-type: none"> Jovens NEET entre os 18 e 29, residentes em Portugal continental que tenham completado a escolaridade obrigatória, inscritos nos serviços de emprego e não se encontrem a beneficiar de apoios concedidos ao abrigo de outras medidas previstas no Plano Nacional de Implementação de uma Garantia para a Juventude. 	<ul style="list-style-type: none"> Empresas de jovens Empresas Outras entidades
COOPJovem	CASES	<ul style="list-style-type: none"> Condição de Jovem NEET (não trabalham, não estudam e não se encontram em formação); Idade: 18 aos 29 anos (inclusive); Residência: Portugal Continental; Habilitações literárias mínimas: Nível de Qualificação II (9.º ano de escolaridade ou formação equivalente). 	--
Ideia Jovem Investe (Açores)	Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP)	<ul style="list-style-type: none"> Jovens desempregados com idades compreendidas entre 20 e 29 anos; Inscritos nas Agências de Emprego da Região Autónoma dos Açores, na plataforma GARANTIA JOVEM, bem como a jovens que realizaram Estágio L e T, e cujo estágio não foi prorrogado; Possuir no mínimo 12ºano de escolaridade; Serem oriundos da autarquia parceira do projeto em causa. 	--

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

122. Os Serviços Públicos de Emprego (IEFP, DREQP e IEM) destacam-se pelo seu papel na definição das políticas ativas de emprego, assumindo naturalmente um peso determinante na execução da IEJ. Contudo, a implementação da IEJ, inova nas respostas tradicionais dos SPE ao mobilizar uma rede mais alargada de parceiros, entre os quais entidades da esfera social que são importantes canais de sinalização de jovens NEET.

123. De acordo com as entidades responsáveis pela implementação das TO, os fatores internos de sucesso do processo de integração prendem-se com a definição de mecanismos de divulgação, informação e sinalização de candidatos de maior proximidade com o contexto informal dos jovens, o que contribuiu para a seleção de participantes mais motivados e identificados com a TO. Na TO Empreende Já foi salientado que a sua inclusão na IEJ induziu uma ação especial no público NEET e permitiu conceber um programa ajustado às particularidades desse público, resultado de uma grande proximidade dos técnicos com os jovens (com a colaboração de Associações Juvenis apoiadas pelo IPDJ), tanto na sinalização como no acompanhamento, fazendo com que a procura tenha superado o número de candidatos selecionados. Na Coop Jovem a identificação do público NEET foi assegurada em articulação com o IEFP, onde a grande maioria dos NEET não inscritos no Centro de Emprego terá tido conhecimento da ação informalmente através de terceiros ou por já terem conhecimentos sobre a 1ª edição.

124. Não obstante, estes mecanismos de divulgação, informação e sinalização de maior proximidade e informalidade não foram transversais às diversas tipologias, tendo sido referidas, por exemplo nas regiões autónomas da Madeira e Açores, dificuldades na sinalização e encaminhamento de jovens NEET para as TO em análise. Por outro lado, no decurso do *focus group* ficaram patentes as dificuldades das várias TO em chegar junto dos jovens NEET mais desfavorecidos: jovens com poucas qualificações, desmotivados e de zonas desfavorecidas/problemáticas para os quais é necessário o desenvolvimento de medidas específicas com uma forte componente de divulgação/comunicação de forma a aumentar a visibilidade da Iniciativa juntos destes públicos.

125. Do ponto de vista dos beneficiários, quando se analisam os incentivos que levam à sua participação nos domínios de intervenção da IEJ verifica-se que beneficiar de um apoio financeiro (bolsa e outros apoios) surge como a condição da ação IEJ que mais os atraiu para a frequência das ações, seguida pelas suas expectativas e interesse pessoal sobre a ação.

126. O principal motivo que leva os jovens NEET a inscreverem-se na IEJ é a necessidade de obter um emprego ou ter uma experiência de estágio e as características e condições dos incentivos financeiros disponibilizados são um fator determinante para a integração na iniciativa (M4). Pode-se referir que esta experiência no seu global é bastante satisfatória para a maioria dos participantes que consideram globalmente adequados os montantes dos apoios para a frequência da ação, a utilidade dos conteúdos, bem como aspetos mais operacionais como os horários, duração e calendários das ações, o perfil e competência dos formadores e das entidades acolhedoras/empregadoras e as condições de trabalho oferecidas pelo local onde fazem o seu estágio/formação em contexto de trabalho.

127. Em termos gerais e de acordo com os dados obtidos, o processo de integração nas TO foi considerado adequado quer do ponto de vista dos jovens NEET, quer do ponto de vista das entidades acolhedoras. Cerca de 80% dos jovens inquiridos avaliou como adequada ou muito adequada a ação frequentada, sendo residual a percentagem de jovens NEET que não concluiu a ação IEJ por esta não ter correspondido às suas expectativas iniciais. A taxa de conclusão das ações IEJ, quer ao nível dos dados do SI, quer ao nível das respostas ao inquérito, permite corroborar esta tese (M1/M2).

128. Por outro lado, e embora a avaliação não tenha auscultado os empregadores, os dados sobre as ofertas de emprego indiciam uma certa satisfação dos empregadores com a ação e com os participantes uma vez que 59% dos ex-participantes que receberam uma oferta de emprego, essa veio da parte da entidade onde realizaram o estágio/apoio ao emprego; além disso, são residuais os casos em que os empregadores interromperam os contratos com os ex-participantes antes da data prevista (M3).

129. Face a estes dados, a hipótese que procura testar e validar as condições e características dos incentivos, e de que forma estas são estimulantes e incentivaram a procura quer por parte dos jovens NEET, por parte das entidades acolhedoras (H3), foi parcialmente confirmada, dado que as entidades acolhedoras não foram auscultadas diretamente, não se podendo confirmar ou refutar esta componente da hipótese. Por outro lado, o processo de integração nas tipologias de operação revelou-se 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, confirmando outra das hipóteses definidas (H2).

Tabela 26. Síntese de evidências do teste às H1, H2 e H3 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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/abrangeram a heterogeneidade dos jovens NEET, incluindo os jovens NEET menos escolarizados e qualificados.
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
Devido à baixa execução física das ações de qualificação/ formação, estas não foram tratadas na presente avaliação.	N.º/% de participações de jovens NEET em ações de qualificação/educação por sexo, grupo etário e habilitação escolar (R1).
Mulheres: 57,5% 20-24 anos: 51,8% Ensino Superior: 58,6%	N.º/% de participações NEET que beneficiam de estágios profissionais por sexo, grupo etário e habilitação escolar (R12).
Mulheres: 56,7% 25-29 anos: 49,3% Ensino secundário: 41,1%	N.º/% de participações NEET que beneficiam de apoios ao emprego por sexo, grupo etário e habilitação escolar (R13.1)
Mulheres: 52,7% 25-29 anos: 72,8% Ensino Superior: 69%	N.º/% de participações NEET que beneficiam de apoios ao empreendedorismo por sexo, grupo etário e habilitação escolar (R13.2).
1,8%	% de participantes desfavorecidos - participantes com data de início do desemprego superior a 24 meses à data de início da intervenção ou com escolarização inferior a 4 anos (incluindo os que não sabem ler nem escrever).
Estava adequada ao seu percurso escolar - 80% Conteúdos/temas - 82,7% Qualidade global da ação - 75,9%	Grau de adequação das TO face à heterogeneidade de NEET: A ação IEJ estava adequada ao seu percurso escolar e profissional anterior. A ação IEJ incidiu em conteúdos/temas do seu interesse. A qualidade global da ação (conteúdos, formadores, tutores...) foi um fator importante para o motivar a concluir a ação.
Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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.
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M1. Jovens NEET identificam-se com as respostas facultadas pela IEJ	
79,9%	% ex-participantes que avalia como adequada ou muito adequada a ação frequentada (Inquérito a ex-participantes, 2020)
M2. Jovens NEET reconhecem a adequação das medidas ao seu perfil e necessidades	
Total: 8,8% AE - 6,4% AC - 14,0% EP - 8,6%	% de ex-participantes que não concluiu a ação IEJ por esta não ter correspondido às suas expetativas iniciais, por tipo de medida (qualificação/ formação, estágios e emprego) (Inquérito a ex-participantes, 2020)
3,8%	% de ex-participantes que não concluiu a ação IEJ por dificuldades na frequência da ação, por tipologia de operação (Inquérito a ex-participantes, 2020)
Total: 89,2% AE - 85,9% AC - 85,9% EP - 90,2%	Taxa de conclusão das ações IEJ por tipo de medida (Inquérito a ex-participantes, 2020)
Total: 86% AE - 75,1% AC - 86,8% EP - 85%	Taxa de conclusão das ações IEJ por tipo de medida (SI POISE)
M3. Entidades acolhedoras reconhecem a adequação das medidas às necessidades do mercado de trabalho	
53,4%	% ex-participantes que nas 4 semanas seguintes ao final da participação na IEJ se encontram empregados ou a fazer um estágio (Inquérito a ex-participantes, 2020)
Total: 26,4% AE - 28,6% AC - 16,5%	% ex-participantes que nas 4 semanas seguintes ao final da participação na IEJ recebeu uma oferta de trabalho com contrato de trabalho, por tipo de medida (qualificação/ formação, estágios e emprego) (Inquérito a ex-participantes, 2020)

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

EP – 27,3%	
59%	% ex-participantes que recebeu a oferta proposta pela entidade onde realizou o estágio IEJ (Inquérito a ex-participantes, 2020)
Fatores internos de sucesso do processo de integração	Mecanismos de divulgação, informação e sinalização de candidatos de maior proximidade com o contexto informal dos jovens enquanto fatores internos de sucesso do processo de integração
Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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).
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M4. Jovens NEET motivados financeiramente e por outras características das ações para participar e concluir os programas	
35%	% dos ex-participantes referem o apoio financeiro (bolsa e outros apoios) como a condição da ação IEJ que mais o atraiu para a sua frequência (Inquérito a ex-participantes, 2020)
30%	% dos ex-participantes referem a correspondência com as expectativas e interesse pessoal como a condição da ação IEJ que mais o atraiu para a sua frequência (Inquérito a ex-participantes, 2020)
68,1%	% participantes para quem “querer concluir a sua participação na IEJ” é uma das razões de não aceitação de uma oferta de emprego durante a participação na IEJ (Inquérito a ex-participantes, 2020)
M5. Entidades acolhedoras motivadas financeiramente e por outras características das ações para acolher jovens NEET	
---	Tipologia de condições dos apoios atrativas para a frequência IEJ (apreciação das entidades acolhedoras/empregadoras)

Legenda: AE: Apoio ao Empreendedorismo; AC: Apoio à contratação; EP: Estágios.

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE, Inquérito a ex-participantes (2020) e análise documental

1.2. Qual foi a qualidade das ofertas de emprego recebidas pelos participantes? As ofertas foram provenientes do mercado de trabalho aberto, protegido ou através de respostas públicas? As ofertas foram recebidas ao abrigo de regimes da Garantia Jovem?

A IEJ desempenha um papel relevante no acesso ao emprego, com cerca de 60% dos inquiridos a receber uma oferta de emprego durante ou imediatamente após a IEJ e cerca de 6% a optar pela criação do próprio emprego (Inquérito a ex-participantes, 2020). Esta conclusão está em linha com a validação da H7. Como previsto na TdM, a IEJ parece ter conseguido desencadear nos participantes a confiança necessária para se tornarem ativos na procura de emprego (M13) e essa atitude parece ter contribuído positivamente para melhorar as condições de empregabilidade dos ex-participantes. Por outro lado, existem sinais importantes do reconhecimento das competências dos ex-participantes por parte dos empregadores, por um lado, é muito relevante a proporção de jovens que receberam ofertas de emprego por parte das entidades acolhedoras de estágios/apoios à contratação (59% dos inquiridos), por outro lado, são quase residuais as situações de término dos contratos antes da data previamente definida por vontade do empregador. Estas situações refletem evidências (ainda que indiretas) da verificação do M12. (Inquérito a ex-participantes, 2020)

Os dados revelam também a capacidade de as entidades empregadoras fazerem uso dos instrumentos de apoio ao emprego disponibilizados pela IEJ e pela política pública em geral. Com efeito, 27,2% dos ex-participantes de estágios IEJ submetidos a financiamento beneficiou posteriormente de um apoio à contratação, independentemente da origem do financiamento desse apoio (BD IEFP/SS). Conclui-se, assim, que os apoios à contratação constituem uma medida relevante de apoio à transição para o mercado de trabalho e que a população IEJ beneficiou de uma inserção profissional mais “apoiada” face aos restantes jovens inscritos no IEFP, sendo plausível pensar que as ações de informação e divulgação desencadeadas no quadro da implementação da Garantia Jovem e o consequente incremento informacional da existência de apoios ao emprego por parte dos empregadores, podem ter contribuído para desencadear uma maior procura.

As ofertas de emprego com vínculo mais estável são recebidas por quem recebeu essa oferta ainda durante a IEJ: atingindo perto de metade de contratos de trabalho efetivos; a proporção desce para cerca de 38% entre aqueles que obtêm o primeiro emprego imediatamente após a IEJ. Quanto aos níveis de remuneração, o primeiro emprego não traduz uma mudança muito expressiva face aos valores médios das bolsas atribuídas durante a IEJ. Não obstante, de uma forma geral, os ex-participantes estão globalmente satisfeitos com a adequação da oferta recebida em relação às suas habilitações, experiência e funções desempenhadas, mas são relativamente mais críticos quanto às condições contratuais e nível remuneratório (Inquérito a ex-participantes, 2020).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Nota: No final da resposta à sub-questão apresenta-se uma matriz-síntese das principais evidências do teste das hipóteses, bem como uma síntese de indicadores de resultado recolhidos através das várias fontes de recolha de informação.

Formas de acesso ao mercado de trabalho e características da 1ª oferta de emprego²⁵

130. Os dados sobre o acesso ao mercado de trabalho são inequívocos quanto à influência dos estágios e dos apoios à contratação para aceder a um emprego e permitem confirmar a 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.

131. Sobre os mecanismos que parecem influenciar a melhoria das condições de empregabilidade, vários indicadores confirmam um aumento da proatividade dos ex-participantes na procura de oportunidades de trabalho, a qual deverá estar intimamente ligada a uma maior confiança nas suas condições de empregabilidade (M13). São quase 90% os inquiridos que procuraram trabalho após a IEJ e que o fizeram de forma proactiva, tomando a iniciativa de contacto com o Centro de Emprego, entidades empregadoras, resposta a anúncios ou por via de candidaturas espontâneas (Quadro de Anexo 31). Consequentemente, imediatamente após a IEJ, 60% estão a trabalhar, tendo recebido uma oferta de emprego ou criado emprego próprio. Também o ajustamento do emprego obtido com o perfil de habilitações/qualificações e de experiência dos ex-participantes parece globalmente assegurado, com os ex-participantes a expressar níveis de satisfação globalmente positivos, pese embora alguma insatisfação com os níveis de rendimento e tipo de contrato (Quadro de Anexo 25). Iniciativas como o INOV Contacto, que combinam uma experiência de estágio com mobilidade internacional, intensificam o contributo da ação para o desenvolvimento da autonomia e confiança, quer pela natureza da experiência, como por serem dimensões “trabalhadas” durante o programa. Por outro lado, também o facto de receberem ofertas de emprego, confirmando objetivamente a reatividade do mercado de trabalho face ao perfil de competências adquiridas, aumentará esse sentimento de confiança.

132. Outro dos mecanismos produtores de efeitos previstos na TdM prende-se com a capacidade da IEJ ter desencadeado nos empregadores uma perceção positiva que teria como efeito a apresentação de ofertas de emprego (M12). Nesta lógica, observa-se que cerca de 59% recebeu uma oferta de emprego da entidade onde realizou o estágio/apoio ao emprego; além disso, são residuais os casos em que os empregadores interromperam os contratos com os ex-participantes antes da data prevista, sinais claros do reconhecimento da qualidade das competências dos jovens (Quadro de Anexo 29). Os principais resultados que atestam os mecanismos associados ao teste da H7. são apresentados no final da resposta a esta sub-questão²⁶.

133. Do total de inquiridos que estão a trabalhar, cerca de 1/4 começou a trabalhar ainda durante a IEJ: destes, apenas 14% não chegou a concluir a Iniciativa. Esta proporção de ofertas de emprego recebidas e aceites durante a IEJ reflete situações de ex-participantes que terão sido convidados a estabelecer uma relação contratual com a entidade acolhedora, no decorrer da Iniciativa. Por esse motivo, entende-se tratar-se de um resultado imediato da IEJ²⁷, que aliás traduz um segmento de sucesso do ponto de vista da qualidade da oferta. De facto, o que importa destacar é que num caso como noutro (i.e., tanto nas ofertas recebidas durante, como imediatamente após a intervenção) se evidencia a importância da IEJ para estabelecer o contacto com o mundo do trabalho e aceder ao emprego.

134. Face a esta situação e respeitando as orientações do Guia Metodológico (CE, 2015)²⁸, avançam-se três níveis de análise complementares para explorar os **resultados e efeitos imediatos da IEJ no acesso ao emprego**, nomeadamente:

- a) situação dos ex-participantes que acederam ao mercado de trabalho (durante e imediatamente após a IEJ);
- b) eventuais diferenças nas características do 1º emprego entre quem concluiu e não concluiu a IEJ;
- c) situação dos ex-participantes que receberam uma oferta de emprego, mas não a aceitaram, procurando saber os motivos da não aceitação.

²⁵ Considera-se 1ª oferta de emprego a oferta recebida durante ou imediatamente após a IEJ, pese embora alguns ex-participantes tivessem já tido uma primeira experiência profissional antes de frequentar a Iniciativa.

²⁶ Não obstante o conjunto de evidências recolhidas, a validação do M12 assenta em evidências indirectas, dado que não foram auscultados empregadores; no caso do M13 trata-se de uma confirmação parcial na medida em que a Avaliação não visou a medição de alterações nos níveis de confiança dos indivíduos.

²⁷ Trata-se de uma adaptação às orientações do Guia Metodológico para a Avaliação da IEJ que tem subjacente o pressuposto teórico de que as ofertas recebidas no decurso da IEJ não representam um efeito da mesma e, nessa perspetiva, a comparação entre as ofertas recebidas durante e após a IEJ pode fornecer elementos sobre a eficácia da IEJ na promoção de empregos de qualidade.

²⁸ Em consonância com o Guia metodológico para a Avaliação da IEJ serão analisadas com maior detalhe as situações correspondentes a ex-participantes que receberam ofertas de emprego ainda durante a IEJ (casos 2 e 4), ex-participantes que receberam ofertas de emprego após a IEJ, mas não as aceitaram (caso 6) e ex-participantes que após a participação na IEJ estão empregados (caso 8), da Tabela 13.

Tabela 27. Situação dos ex-participantes face ao trabalho

	4 semanas após	6 meses após	12 meses após
Trabalhador por conta de outrem	43,9	67,9	73,8
Trabalhador por conta própria	7,9	9,2	10,2
A fazer um estágio	3,0	2,9	1,5
Desempregado	33,4	12,8	8,6
Estudante	4,4	4,7	4,0
Não estava empregado nem a estudar	7,4	2,6	1,8
Total	2722	3960	3888
	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

Nota: Abrange ex-participantes que concluíram e não concluíram a IEJ. A questão relativa à situação nas 4 semanas após a IEJ não é respondida por inquiridos que ficaram empregados durante a IEJ e não interromperam o contrato antes do tempo previamente definido, o que justifica a diferença face ao total da amostra. No caso dos sub-totais relativos a 6 meses e 12 meses após, a diferença decorre de não respostas às questões sobre a situação profissional nesse período (Q. 46 e Q. 63 do Inquérito a ex-participantes).

135. É o segmento de jovens que obtém o primeiro emprego durante a IEJ (1/4 dos ex-participantes), transitando diretamente para o mercado de trabalho (i.e., jovens que foram “agarrados” pela entidade acolhedora onde realizaram o estágio ou o apoio à contratação, tendo recebido uma oferta de emprego com continuidade imediata à conclusão da IEJ) que recebeu ofertas com condições de maior estabilidade (i.e., > proporção de contratos sem termo).

136. Nas 4 semanas após a IEJ, cerca de 34% possuía um contrato de trabalho sem termo, sendo a situação mais frequente o contrato a prazo (51%), seguindo-se 12% que trabalhava a recibos verdes (Quadro de anexo 20). Na larga maioria dos casos, não houve interrupção do contrato antes da data prevista, mas quando tal aconteceu foi sobretudo por iniciativa dos jovens e em resultado de ter surgido uma oportunidade melhor (Quadro de anexo 30).

137. Confrontando com os dados dos Quadros de Pessoal para o ano de 2018, verifica-se que, em média, 45% dos trabalhadores entre os 18 e os 34 anos de idade²⁹ possuíam um contrato de trabalho sem termo. Comparando este valor com a proporção de 34% considera-se que os resultados da IEJ nesta dimensão são positivos, sobretudo atendendo a que essa proporção tende a aumentar nos 6 meses e 12 meses após o final da intervenção, chegando aos valores de 55% e 62%, respetivamente, entre os que mantêm o mesmo emprego desde o final da intervenção³⁰. Também do ponto de vista dos requisitos mínimos de entrada, os dados sugerem coerência com os níveis de habilitação detidos pelos ex-participantes, com a maior parte a aceitar uma oferta que exige licenciatura, seguindo-se os casos do secundário como requisito mínimo obrigatório, o que corresponde em grande medida ao padrão de habilitações dos respondentes.

138. A análise das características da oferta abrange igualmente elementos relacionados com a **exigência de experiência e qualificações profissionais específicas**, entendida como indicador da exigência das ofertas. A esse nível, os dados do Inquérito a ex-participantes revelam que em 48% dos casos a oferta de emprego requeria experiência de trabalho anterior, o que pode traduzir o reconhecimento dos empregadores sobre a utilidade das experiências de estágio para a aquisição de competências profissionais. Mais de metade (58,6%) ingressou numa oferta que requeria formação profissional específica e em 40% das situações ingressaram em empresas que garantem formação profissional, contribuindo para a aprendizagem ao longo da vida dos ex-participantes (Quadros de anexo 27 e 28).

139. A intermediação do Centro de Emprego assume uma fraca relevância enquanto meio de tomada de conhecimento das ofertas de emprego (Quadro de Anexo 24), mas verifica-se que as respostas públicas de apoio à contratação tiveram um peso importante na integração profissional dos ex-participantes IEJ: 27,2% dos ex-participantes de estágios submetidos a financiamento IEJ beneficiou posteriormente de um apoio à contratação (financiado pelo OE ou pela IEJ), proporção esta que é superior à que se obtém para o universo de jovens inscritos no IEFP³¹.

140. Desta forma é possível aferir a relevância efetiva assumida pelos instrumentos de política (nomeadamente os apoios

²⁹ Escalão etário disponível nas publicações dos quadros de pessoal, que mais se assemelha ao escalão de referência.

³⁰ Pese embora esse resultado diste 11 p.p. da média nacional, importa ressaltar que o valor apresentado para os Quadros de Pessoal também inclui a faixa etária dos 30 aos 34 anos – extravasando a faixa etária da análise – e que a proporção de jovens entre os 18 - 24 anos de idade é largamente superior entre os respondentes ao inquérito (51% do total) face aos dos trabalhadores registados nos quadros de pessoal (32% do total 18-34 anos), o que também influencia esta dimensão já que a proporção deste tipo de contrato tende a aumentar com a idade.

³¹ Fonte: Base de Dados IEFP/SS: considerou-se o universo de jovens registados no IEFP que cumpriam os requisitos de elegibilidade da IEJ e que frequentaram um estágio profissional (independentemente da origem do financiamento do mesmo), o peso dos indivíduos que beneficiaram comumente de um estágio profissional e de apoios à contratação desce ligeiramente para 19,5%.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

à contratação) no acesso a ofertas de trabalho. Além disso, constata-se que essa foi mais significativa para os participantes IEJ, o que poderá ter uma relação com a capacidade das ações de informação e divulgação desencadeadas no quadro da implementação da Garantia Jovem para desencadear uma maior procura desse tipo de apoios.

141. Contudo, esta visão deve ser complementada com uma visão longitudinal da trajetória profissional dos indivíduos intervencionados, face aos apoios mobilizados. Neste sentido, é possível mensurar o peso da política pública de apoio ao emprego da população jovem na criação e manutenção do emprego. Para tal, considerou-se o peso do número de meses com rendimento suportado por medidas de apoios à contratação sobre o número de meses de registos de remunerações da população IEJ empregada³².

142. Se se analisar a população de ex-participantes submetidos a financiamento IEJ que foi beneficiária de apoios à contratação, verifica-se que este apoio representou 23,1% (7,3% financiado por OE e 15,8% financiado pela IEJ) entre 2009 e 2018, do conjunto temporal de salários auferidos; e entre 2013 e 2018 este valor foi de 28,3% (8,9% financiado por OE e 19,4% financiado pela IEJ).

143. Se se alargar a análise ao total de beneficiários de apoios à contratação com perfil etário IEJ (independentemente da origem de financiamento), este apoio cifra-se em 22,9% (13,2% financiado por OE e 9,6% financiado pela IEJ) entre 2009 e 2018; e entre 2013 e 2018 foi 28,5% (16,5% financiado por OE e 12,0% financiado pela IEJ). Ou seja, entre 2009-2018 e entre 2013-2018, 22,9% e 28,5%, respetivamente, dos salários da população aqui enquadrada tiveram associados à implementação do instrumento de política configurado pelos apoios à contratação.

144. Estes dados revelam, por um lado, que o financiamento comunitário disponibilizado entre 2013 e 2018 permitiu reforçar a importância da política pública de emprego no combate ao desemprego jovem, ao alargar a cobertura dos apoios à contratação, e que isso ocorreu numa conjugação de esforços nacionais e comunitários. Por outro lado, conclui-se que mais de 20% dos salários dos participantes IEJ com apoios à contratação foram sujeitos a apoios públicos, tendo permitido um efeito multiplicador de 3-4 salários sem apoio, por cada salário apoiado.

145. Neste sentido, pode-se considerar que os apoios à contratação são um instrumento significativo na integração no mercado trabalho, bem como favorecem a sustentabilidade da manutenção dos indivíduos no mercado de trabalho. Esta afirmação é aferida na observação da manutenção mensal de rendimento nos percursos profissionais dos indivíduos apoiados: sendo 2014, em norma, o ano de atribuição do apoio à contratação, verifica-se que, entre 2015 a 2018, deixa de haver salários com apoio, vislumbrando-se, assim, a sustentabilidade da obtenção de emprego a médio-longo prazo. O mesmo é plenamente confirmado pela aferição dos indicadores de trajetória da situação profissional com base nos registos do IEFPP/ SS pois, independentemente da origem do financiamento, os beneficiários de apoios à contratação têm sempre níveis de integração no mercado de trabalho iguais ou superiores a 90% ao longo da sua trajetória profissional nos três anos subsequentes após a conclusão dos apoios de que foram beneficiários.

Características do primeiro emprego dos ex-participantes que concluíram e não concluíram a IEJ

146. Cerca de 3,7% (145) dos jovens obteve o primeiro emprego ainda durante a frequência da IEJ e não chegou a concluí-la (inclui 5 casos de auto-emprego). Estes, interromperam a IEJ para começar a trabalhar e aceitaram ofertas mais atrativas do ponto de vista da remuneração média e mais exigentes ao nível dos requisitos de habilitação de entrada. A dimensão desta subamostra aconselha alguma cautela na extrapolação de conclusões, mas não se encontram fundamentos para associar a interrupção da IEJ a um acesso ao mercado de trabalho com menor qualidade. Trata-se, assim, de um subgrupo que apesar de não ter concluído a Iniciativa, teve uma oportunidade que lhe facilitou o acesso à “porta de entrada” do mercado de trabalho.

Tabela 28. Primeira oferta de emprego aceite pelos participantes

	Jovens que concluíram a IEJ (N=3649)		Jovens que não concluíram a IEJ (N=443)
	Oferta durante a IEJ	Oferta nas 4 semanas seguintes	Oferta durante a IEJ
Contrato de trabalho sem termo (efetivo)	48,6%	37,6%	35,0%
Rendimento médio superior a 700€/mês	46,1%	40,5%	65,0%
Requeria licenciatura ou superior	61,2%	54,3%	70,0%

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

³² Exemplo: Em 10 meses de registos de salários atribuídos a indivíduos beneficiários da IEJ, 2 têm origem em apoios públicos. Além disso, em média, por 1 mês de salário com origem em apoios públicos, registam-se 3 a 4 salários sem apoio público.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Não aceitação de ofertas de emprego (casos 2 e 6 da Tabela 13)

147. A proporção de ex-participantes que recusou ofertas de emprego é bastante reduzida. Os casos reportam-se a ex-participantes que abandonaram a IEJ sem a ter concluído, receberam uma oferta de emprego, mas não a aceitaram (caso 2) e ex-participantes que concluíram a IEJ, receberam depois uma oferta, mas também não a aceitaram (caso 6), totalizando apenas 88 respondentes nessas situações. Entre os que rejeitaram ofertas durante a IEJ, o principal motivo é a intenção de conclusão da iniciativa. No caso das ofertas rejeitadas nas 4 semanas seguintes, prevalecem motivos associados às condições das ofertas, incluindo a remuneração, o horário ou o tipo de contrato oferecido.

Tabela 29. Síntese de evidências do teste à H7 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM					
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.				
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese					
M12. Empregadores com uma percepção positiva em relação à qualidade das medidas IEJ frequentadas pelos jovens NEET					
40%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – durante a IEJ (R15)				
26%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – imediatamente após a IEJ (R15)				
59%	% de ex-participantes que recebeu uma oferta de emprego da entidade onde realizou o estágio/apoio ao emprego				
Elementos de evidência	<table border="1"> <tr> <td>INOV Contacto/AICEP</td> <td>98% das entidades avalia a prestação dos estagiários como positiva. 43% dos ex-participantes recebeu convite para integrar entidades onde realizou o estágio</td> </tr> <tr> <td>Estágios PEPAL/DGAL</td> <td>As entidades veem os estagiários como recursos essenciais, observando-se uma taxa de contratação após o estágio expressiva (segundo inquérito DGAL, cerca de 1/3 ficou a trabalhar no local de estágio). As entidades acolhedoras participam na seleção dos participantes, garantindo a correspondência entre o perfil de estagiários e as necessidades organizacionais. Este é considerado um fator de sucesso que explica o aumento de procura das entidades acolhedoras face a edições anteriores.</td> </tr> </table>	INOV Contacto/AICEP	98% das entidades avalia a prestação dos estagiários como positiva. 43% dos ex-participantes recebeu convite para integrar entidades onde realizou o estágio	Estágios PEPAL/DGAL	As entidades veem os estagiários como recursos essenciais, observando-se uma taxa de contratação após o estágio expressiva (segundo inquérito DGAL, cerca de 1/3 ficou a trabalhar no local de estágio). As entidades acolhedoras participam na seleção dos participantes, garantindo a correspondência entre o perfil de estagiários e as necessidades organizacionais. Este é considerado um fator de sucesso que explica o aumento de procura das entidades acolhedoras face a edições anteriores.
	INOV Contacto/AICEP	98% das entidades avalia a prestação dos estagiários como positiva. 43% dos ex-participantes recebeu convite para integrar entidades onde realizou o estágio			
Estágios PEPAL/DGAL	As entidades veem os estagiários como recursos essenciais, observando-se uma taxa de contratação após o estágio expressiva (segundo inquérito DGAL, cerca de 1/3 ficou a trabalhar no local de estágio). As entidades acolhedoras participam na seleção dos participantes, garantindo a correspondência entre o perfil de estagiários e as necessidades organizacionais. Este é considerado um fator de sucesso que explica o aumento de procura das entidades acolhedoras face a edições anteriores.				
M13. Participantes IEJ mais autoconfiantes nas suas capacidades para integrar o mercado de trabalho					
40%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – durante a IEJ (R15)				
26%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – imediatamente após a IEJ (R15)				
-	Nível de satisfação face às ofertas recebidas: globalmente satisfatória: mais crítica em relação ao tipo de contrato e remuneração; mais positiva em relação às dimensões qualitativas da função (ajustamento face às habilitações escolares, área de formação, experiência profissional e funções a desempenhar).				
-	Tipologia de motivos de não aceitação das ofertas de emprego recebidas 4 semanas após a IEJ: condições das ofertas, incluindo a remuneração, o horário ou o tipo de contrato oferecido.				
59%	% de ex-participantes para quem a IEJ representou o 1º contacto com o mercado de trabalho				
89%	% de ex-participantes que nas 4 semanas após a IEJ procurou trabalho				
60% de casos	% de ex-participantes que nas 4 semanas após a IEJ procurou trabalho de forma proactiva (contacto com o Centro de Emprego+ diretamente junto das entidades patronais +resposta a anúncios +contactos com pessoas conhecidas)				
71% de casos	% de ex-participantes que encontrou emprego por sua iniciativa (R16)				
Elementos de evidência	INOV Contacto/AICEP, segundo dados de monitorização: o contributo do estágio é altamente valorizado como experiência cultural (98%), impulso ao desenvolvimento de uma carreira internacional (92%), para o enriquecimento de competências (90%) e aquisição de novas competências (86%).				
	Estágios PEPAL / DGAL, segundo dados de monitorização: 84% consideram muito útil a frequência dos estágios. Contudo, há margem para melhoria em relação ao acompanhamento prestado pelo orientador, bem como na possibilidade de complementar o período de estágio com a frequência de formação especializada.				

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE (2020), Bases de dados IEFP/SS, Inquérito a ex-participantes (2020), Análise documental e Entrevistas.

1.3. Ficaram os participantes da IEJ numa situação de emprego, estágio, educação/formação à saída da intervenção? Se não, porquê? Que progressos se verificaram na qualidade e sustentabilidade dos empregos, na qualidade dos estágios e na educação/formação para ex-participantes da IEJ, como resultado da sua participação?

7 em cada 10 participantes que concluíram a intervenção deixaram de ser NEET, nas 4 semanas após a IEJ, o que é um valor muito significativo da importância da IEJ para a mudança da situação de partida dos beneficiários (Inquérito a ex-participantes, 2020).

Nesse mesmo período cerca de 60% dos inquiridos ingressa no mercado de trabalho, quer trabalhando por conta de outrem, quer criando o próprio emprego. O acesso ao mercado de trabalho é, assim, a principal via de saída da situação de NEET, o que revela coerência quer com as expectativas dos participantes aquando do ingresso na IEJ, quer com a natureza das TO (Inquérito a ex-participantes, 2020). Valida-se a H9, de que a qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ permite a melhoria das condições de empregabilidade contribuindo para uma integração mais célere no mercado de trabalho. Todavia, há diferenças na celeridade do acesso ao mercado de trabalho em função das TO: são os ex-participantes de Apoios à Contratação que acedem mais rapidamente, por comparação com os ex-participantes de estágios (BD IEF/SS).

O efeito positivo da participação na IEJ reflete-se também no acesso a empregos de qualidade equivalente ou superior ao do conjunto da população jovem, o que valida a H10. De acordo com a ACF, por um lado, a prevalência de contratos a termo parece ser mais favorável aos ex-participantes IEJ e, por outro lado, existem diferenças nos níveis médios de remuneração entre os ex-participantes face ao grupo de controlo, com vantagem para os ex-participantes. Com o passar do tempo, observam-se níveis relevantes de sustentabilidade do emprego, atestados pelos resultados do inquérito e também da ACF que identifica o efeito líquido da intervenção IEJ na probabilidade de emprego a médio prazo (2 anos), variável entre +9,1 pp a +44,3 p.p. (de acordo com as combinações das tipologias de operação consideradas, Tabela 50) comparativamente ao grupo de controlo definido, validando-se, assim, a H11.

Os mecanismos relacionados com o aumento da confiança e proatividade na procura de emprego (M13) e com a capacidade de a iniciativa desencadear uma perceção positiva dos empregadores em relação à qualidade das medidas frequentadas pelas jovens (M12) estão presentes na validação da H9, H10 e H11.

O valor de desemprego (cerca de 10%) registado entre os inquiridos, apesar de relevante, está abaixo da taxa de desemprego jovem nacional (entre 18% e 19% entre os detentores de secundário ou superior, em 2018, último ano com dados disponíveis no Eurostat). Contabilizam-se também inquiridos que optaram por continuar a estudar (3%), ingressaram num estágio (3%) ou estão noutra situação (3%), como uma fase de transição entre empregos ou projetos pessoais, ou de impedimento temporário para trabalho (licenças de maternidade, baixas médicas,...).

Perante o valor residual dos jovens que após a frequência e/ou conclusão das ações IEJ prossegue os estudos, não se confirma a H8, segundo a qual se assumia que a participação e conclusão das medidas IEJ motiva o investimento dos jovens em educação/formação. Por outro lado, não há evidências para confirmar a H12, segundo a qual a participação e conclusão das ações de apoio ao empreendedorismo contribui para que as ideias de negócio sejam transformadas em iniciativas economicamente viáveis. Neste particular, há diferentes desempenhos entre a TO COOPJovem e a TO Empreende Já, tendo sido possível sinalizar um conjunto de riscos/fatores críticos que ajudam a compreender melhor essas diferenças.

Nota: No final da resposta à sub-questão apresenta-se uma matriz-síntese das principais evidências do teste das hipóteses, bem como uma síntese de indicadores de resultado recolhidos através das várias fontes de recolha de informação.

148. Tendo como leitura os indicadores de resultado imediatos³³, verifica-se que cerca de 86% dos participantes IEJ desempregados chegaram ao fim da intervenção (55.693 dos 64.472 jovens desempregados). Uma vez terminada a participação, 61% recebeu uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio e 57% prosseguiram os estudos ou têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria.

³³ Cf. Anexo II do Regulamento (UE) N.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao FSE.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 30. Indicadores comuns de resultado imediatos para os participantes IEJ desempregados (incluindo DLD)

Indicadores	Desempregados, incluindo DLD (N=64472)	
	n	%
29ICC. Desempregados que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ (CR.01.IEJ)	55693	86,2
30ICC. Desempregados que recebem uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio, uma vez terminada a participação (CR.02.IEJ)	39313	60,8
31ICC. Desempregados que prosseguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação (CR.03.IEJ)	37079	57,4

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

149. Resultados idênticos, embora ligeiramente superiores, são apurados para os participantes desempregados de longa duração, ao nível da conclusão da intervenção.

Tabela 31. Indicadores comuns de resultado imediatos para os participantes IEJ desempregados de longa duração

Indicadores	Participantes DLD (N= 6546)	
	n	%
32ICC. Desempregados de longa duração que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ (CR.04.IEJ)	5763	88,0
33ICC. Desempregados de longa duração que recebem uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio, uma vez terminada a participação (CR.05.IEJ)	4597	70,2
34ICC. Desempregados de longa duração que prosseguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação (CR.06.IEJ)	4241	64,8

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados do Sistema de Informação do PO ISE (disponibilizadas pela AG em junho 2020)

150. No que diz respeito aos indicadores de resultado a 6 meses, 65% dos participantes IEJ que terminaram a sua participação na iniciativa encontrava-se empregada 6 meses depois de terminada a sua participação, valor acima da meta para 2023 (40%). Contudo, valores muito residuais registam-se quer ao nível da participação em ações de educação/qualificação (4%), quer ao nível dos que trabalham por conta própria (1%). Os constrangimentos ao nível da implementação quer das medidas de apoio ao empreendedorismo, quer ao nível das ações de educação/qualificação explicam os baixos valores nestes indicadores.

Tabela 32. Indicadores comuns de resultado a 6 meses para os participantes IEJ que terminaram a participação na iniciativa (desistentes + concluídos)

Indicadores	Participantes	
	n	%
Participantes em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, 6 meses depois de terminada a sua participação (N=52810)	1847	3,5
Participantes com emprego, 6 meses depois de terminada a sua participação (N=52687)	34102	64,7
Participantes que trabalham por conta própria, 6 meses depois de terminada a sua participação (N=52379)	437	0,8
Participantes desfavorecidos com emprego, incluindo uma atividade por conta própria, seis meses depois de terminada a participação (N=15535)	254	1,6

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

Tabela 33. Indicadores comuns de resultado imediatos e a 6 meses para os participantes IEJ e metas 2023

Indicadores de resultado	2020	Meta 2023
Participantes desempregados que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	86,2	60%
Participantes desempregados que recebem uma oportunidade de emprego, de continuação dos estudos ou de formação ou estágio, uma vez terminada a participação	60,8	55%
Participantes desempregados que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação	57,4	50%
Participantes desempregados de longa duração que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	88,0	55%
Participantes desempregados de longa duração que recebem uma oportunidade de emprego, de continuação dos estudos ou de formação ou estágio, uma vez terminada a participação	70,2	50%

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

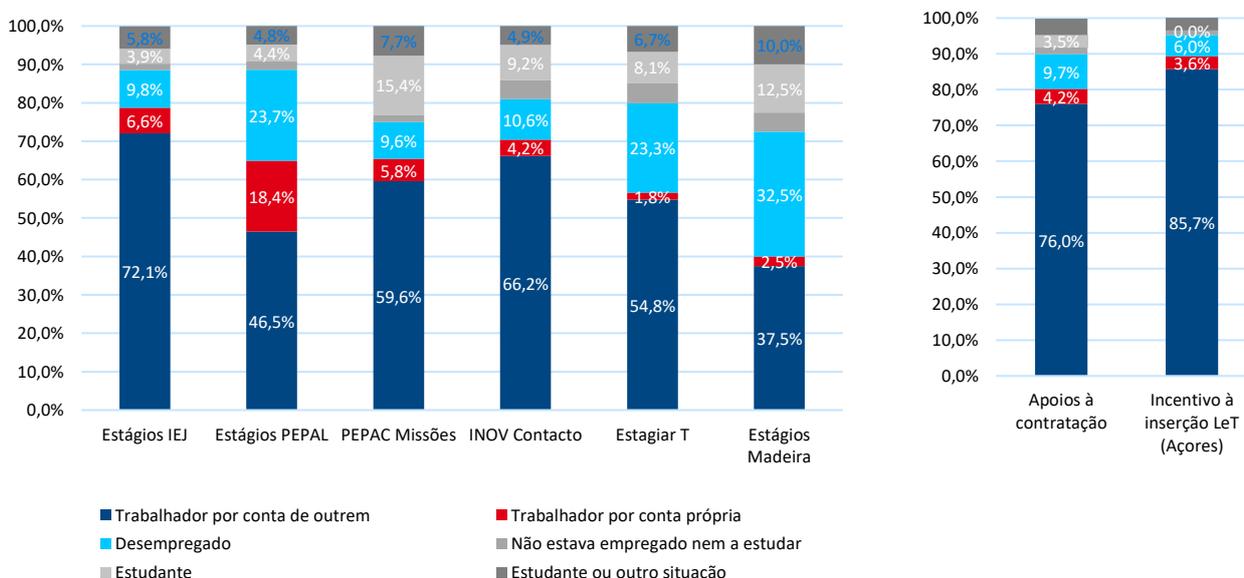
Indicadores de resultado	2020	Meta 2023
Participantes desempregados de longa duração que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação	64,8	40%
Participantes inativos que não estudam nem seguem uma formação, que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	90%	50%
Participantes inativos que não estudam nem seguem uma formação, que recebem uma oportunidade de emprego, de continuação dos estudos ou de formação ou estágio, uma vez terminada a participação	4%	45%
Participantes inativos que não estudam nem seguem uma formação, que adquirem uma qualificação ou têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação	5%	35%
Participantes em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, seis meses depois de terminada a sua participação	3,5	30%
Participantes com emprego, seis meses depois de terminada a sua participação	64,7	40%
Participantes que trabalham por conta própria, seis meses depois de terminada a sua participação	0,8	10%

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

151. Por outro lado, o sistema de indicadores revela também a dificuldade das ações produzirem resultados imediatos junto dos inativos: trata-se de um segmento relativamente pequeno (333 beneficiários) que obtém sucesso na conclusão das ações, mas com resultados frágeis na mudança da sua situação de NEET.

152. Importa também ter presente que a análise agregada dos indicadores de resultado oculta diferenças relacionadas com as várias tipologias de operação. As medidas de Estágio integram exemplos onde essas diferenças são óbvias: as tipologias executadas nas Regiões Autónomas foram penalizadas pelas limitações do mercado de trabalho regional e também por dificuldades associadas à capacidade de gestão e acompanhamento técnico dos organismos públicos responsáveis pela sua operacionalização. É na tipologia Estágios Madeira que a taxa de empregabilidade aos 6 meses é mais baixa, o que encontra explicação nas dificuldades reportadas, mas também por ser uma tipologia que abrangiu jovens com qualificações inferiores ao nível 4 que têm mais dificuldade em aceder ao mercado de trabalho. Em oposição, o INOV Contacto, que dispõe de uma estrutura técnica dedicada em exclusivo à gestão do programa e com muita experiência acumulada, não registou dificuldades de maior em ajustar o programa aos requisitos impostos pela IEJ e conseguiu manter dinâmicas relevantes de execução e de resultado.

Figura 4. Situação face ao trabalho 6 meses após ter saído da ação IEJ, por tipologia de operação



Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

153. Por outro lado, a TO frequentada também surge associada a diferenças na celeridade com que os ex-participantes acedem ao mercado de trabalho. A partir da BD IEFPP/SS verifica-se que entre os beneficiários IEJ (com financiamento U.E.), aqueles que foram objeto de Apoios à Contratação, 91,3% estavam empregados 1 mês após a conclusão do apoio;

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

por outro lado, dos ex-participantes IEJ em Estágios Profissionais, 43,0% estavam empregados após terem terminado o estágio; em termos globais, 58,5% dos beneficiários das intervenções estavam empregados ao final de 30 dias. Não obstante, verifica-se, em geral, a validação da H9., que prevê que 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. De acordo com a TdM, os resultados observados foram desencadeados pela ativação de dois principais mecanismos (M12) e (M13) cujos principais indicadores/outros elementos de evidência surgem sistematizados junto da H7.

154. O processo de inquirição conduzido no quadro da Avaliação permite acrescentar novos elementos de análise, contribuindo para uma leitura mais aprofundada da qualidade do progresso da situação dos ex-participantes. Neste âmbito, foi possível recolher elementos de sustentabilidade do emprego a 1 ano, 2 e 3 anos, bem como confirmar ou refutar os principais resultados obtidos na primeira Avaliação e por essa via robustecer as conclusões sobre a cadeia de resultados e efeitos desencadeados pela Iniciativa.

155. 7 em cada 10 inquiridos que concluíram a intervenção deixaram de ser NEET, nas 4 semanas após a IEJ, valor coincidente com o que foi observado na Avaliação anterior. Seis meses depois de terem terminado a participação na Iniciativa (e independentemente de terem ou não chegado ao fim da intervenção), passam a ser 8 em cada 10 e, como se verá adiante, 7 dos quais deixaram de ser NEET porque obtiveram emprego.

Tabela 34. Situação dos ex-participantes face à condição de NEET

69,1%	ex-participantes deixaram de ser NEET, 4 semanas após a IEJ
84,7%	ex-participantes deixaram de ser NEET, 6 meses após a IEJ

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

156. A entrada no mercado de trabalho é, de longe, a principal via de saída da situação NEET, o que é absolutamente coerente com a natureza das medidas executadas, bem como com o contexto em que a intervenção se desenrolou, dado que:

- O período de execução da Iniciativa coincidiu com um momento de rarefação das ofertas de emprego que levou muitos jovens a procurarem alternativas, neste caso, a inscrição na IEJ;
- 84% de inquiridos inscreve-se na IEJ com motivações relacionadas ao acesso ao mercado de trabalho: 68% tem em vista a possibilidade de vir a obter um emprego ou aprender uma profissão, a que se somam cerca de 14% que pretendia ter uma experiência de estágio, tendo naturalmente em vista a melhoria das suas condições de ingresso no mercado de trabalho;
- 40% dos inquiridos já tinha tido algum tipo de experiência de trabalho anterior ao ingresso na IEJ, casos em que a inscrição na IEJ traduz uma estratégia de aprofundamento de competências e de experiência profissional, com vista à reinserção no mercado de trabalho.

157. Na comparação de casos-tipo de ex-participantes encontrados nas duas Avaliações da Iniciativa (2016 – 2020, Tabela 13) constata-se uma forte estabilidade na composição dos grupos de ex-participantes à saída da intervenção. Conclui-se que:

- a situação mais frequente corresponde a ex-participantes que completaram a intervenção IEJ e imediatamente após estão empregados;
- com cerca de ¼ de casos, seguem-se os ex-participantes que completaram a intervenção IEJ, mas não receberam oferta de emprego e não estão empregados imediatamente após a IEJ;
- a proporção de ex-participantes que não concluíram a IEJ cifra-se em cerca de 11%;
- a proporção de ex-participantes que criaram o seu próprio emprego atinge os 5,5%, face a 1,5% no período coberto pela Avaliação anterior;
- cerca de 2% (não enquadráveis nos casos-tipo pré-definidos no Guia) representam ex-participantes que imediatamente após a IEJ ingressaram num estágio profissional.

Qualidade do emprego a curto e médio prazo

158. Se se considerar que a relação causa-efeito na obtenção de emprego perde intensidade à medida que mais tempo passa desde a conclusão da IEJ, então, essa relação é mais evidente nos casos em que os jovens obtiveram um emprego imediatamente após a IEJ: estão nessa situação cerca de 56% dos jovens inquiridos. Nos seis meses seguintes, apenas

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

uma fatia pequena (7,4%) perde o emprego, indicando uma elevada sustentabilidade do emprego obtido 6 meses após a IEJ.

159. Não obstante, 21,4% não estabelece qualquer relação com o mercado de trabalho durante os 6 meses após a IEJ, o que é um valor equivalente ao registado na avaliação anterior. Note-se também que se aproxima do valor da taxa de desemprego jovem (15-24 anos) registada em Portugal em 2018 (20,3%), bem como dos valores do desemprego entre os mais qualificados, onde apenas em 2018 (último ano com informação disponível) se registam valores abaixo dos 20%.

Tabela 35. Taxa de Desemprego jovem por nível de qualificação em Portugal, 2006-2018 (%)

GEO/TIME	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Todos os níveis de qualificação	16,5	16,7	16,7	20,3	22,8	30,3	37,9	38,1	34,8	32,0	28,0	23,9	20,3
Básico ou menos (iscd 0-2)	15,6	16,4	16,2	20,8	22,9	32,8	39,5	40,6	39,5	37,8	35,2	29,4	24,4
Secundário (iscd 3-4)	16,0	14,9	14,4	18,3	21,5	27,3	35,8	36,0	32,0	28,9	23,0	21,2	18,6
Superior (iscd 5-8)	28,5	25,7	26,9	23,9	26,1	29,4	39,3	37,5	31,7	30,2	30,0	23,3	19,2

Fonte: Eurostat, UE Labour Force Survey, extraído em 03 de janeiro de 2019.

160. Ou seja, a análise dos resultados a curto e médio prazo sobre a qualidade do emprego permite leituras complementares. Entre os jovens que concluíram a IEJ:

- Cerca de 56% estavam empregados 1 mês após o final da intervenção e a larga maioria desses mantém-se empregado 6 meses após;
- Passados 6 meses, a taxa de empregabilidade subiu para 71%, valor próximo do resultado observado na Avaliação anterior;
- 21% não teve qualquer experiência de trabalho nos 6 meses seguintes à conclusão da IEJ.

161. De acordo com as orientações do Guia Metodológico (CE, 2015)³⁴, a análise da qualidade do emprego 6 meses após a IEJ cobre três tipologias de casos (a azul na figura seguinte):

- Tipo 3: ex-participantes que apenas ingressaram no mercado de trabalho 6 meses após a conclusão da IEJ (20% de casos)
- Tipos 4 e 5: ex-participantes que ingressaram no mercado de trabalho imediatamente após a conclusão da IEJ e continuam empregados 6 meses depois (50% de casos), distinguindo-se o 4 e o 5 pela manutenção ou mudança de emprego;
- Tipo 7: ex-participantes que iniciaram um estágio imediatamente após a conclusão da IEJ e estão empregados 6 meses depois (1,3% de casos)

Tabela 36. Tipologias de ex-participantes segundo a sua situação no emprego nas 4 semanas e 6 meses após a IEJ (aplicável aos que concluíram a IEJ)

TIPO 3	41,7%	Sem emprego imediatamente após, <i>dos quais</i>	20,3	Com emprego 6 meses após
			21,4	Continua sem emprego 6 meses após
TIPOS 4 e 5	55,8%	Emprego imediatamente após, <i>dos quais</i>	49,6	Com emprego 6 meses após
			6,2	Mas sem emprego 6 meses após
TIPO 7	2,5%	Em estágio imediatamente após, <i>dos quais</i>	1,3	Com emprego 6 meses após
			1,2	Mas sem emprego 6 meses após

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

Nota: A última situação, referente aos Estágios, decorre de uma opção da Equipa de Avaliação.

162. O confronto entre as dimensões de qualidade do emprego nas várias Tipologias permite identificar que:

- Os ex-participantes que tiveram maior dificuldade em aceder ao mercado de trabalho (Tipo 3) obtêm um emprego comparativamente menos qualificado em relação aos requisitos mínimos de acesso;

³⁴ EC (2015). Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

- Há uma melhoria das condições de trabalho entre os participantes que mantêm o mesmo emprego durante períodos mais longos, o que é indicativo da valorização dos empregadores acerca do perfil de competências dos jovens: mais de metade dos ex-participantes do Tipo 4 possui um contrato de trabalho sem termo, valor que desce para cerca de 1/4 entre quem acedeu ao emprego mais tarde ou mudou de emprego (Tipos 3 e 5);
- Nas restantes dimensões de análise da qualidade do emprego, nota-se uma grande homogenia que decorre das condições gerais do mercado de trabalho nacional: mais de metade dos ex-participantes possui rendimentos abaixo dos 700 € em todos os Tipos, notando-se uma vantagem ligeira entre quem acumula mais tempo no mercado de trabalho; domina o trabalho a tempo inteiro, com pouco significado do trabalho parcial.

163. Face ao exposto, verifica-se um efeito positivo da participação da IEJ no acesso a empregos de qualidade equivalente ou superior ao do conjunto da população jovem, o que permite validar a **H10.**, segundo a qual 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. Os principais resultados que atestam os mecanismos associados ao teste desta Hipótese, (M12) e (M13), foram apresentados acima.

Sustentabilidade

164. A presente Avaliação permite obter, pela primeira vez, elementos sobre a sustentabilidade do emprego a médio e longo prazo. Cerca de 1 ano após o término da IEJ, 84% do total de inquiridos encontrava-se empregado e a proporção de NEET atingiu valores quase residuais de 1,8% (Tabela 27).

165. Entre os ex-participantes que estão empregados 1 ano após a IEJ, distinguem-se os que mantêm o mesmo emprego (Tipo 4) e os que mudaram de emprego (Tipo 5). A principal diferença entre ambos é o vínculo contratual: há 63% de indivíduos com contrato sem termo entre os que mantêm o mesmo emprego, mas apenas 36% entre os que mudaram. Também a remuneração tende a melhorar com o tempo, em ambos os casos. Cerca de 1 ano após a IEJ, mais de metade possui um rendimento superior a 700€/mês, numa ocupação a tempo inteiro para a larga maioria.

Tabela 37. Características do emprego nas trajetórias sustentáveis, com e sem rotatividade

	Sem rotatividade (Tipo 4)		Com rotatividade (Tipo 5)	
	Emprego A 6 meses após	Emprego A 12 meses após	Emprego A 6 meses após	Emprego B 12 meses após
Contrato de trabalho sem termo (efetivo)	55%	62,6%	27,2%	36,0%
Full-time	96,4%	96,3%	87,5%	92,0%
Rendimento médio superior a 700€/mês	47,5%	53,5%	50,0%	58,8%

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

166. Os resultados da inquirição vão ao encontro dos dados observados a partir da Base de Dados do IEFPP/SS relativos ao universo de inscritos no serviço público de emprego (IEFP). Isolando os beneficiários da IEJ, regista-se uma taxa de emprego a 1 ano de 85% entre os beneficiários de Estágios, 89% entre os beneficiários de Apoios à contratação e 86% entre os beneficiários de ambos os apoios. Se se observar a situação 2 anos após e 3 anos após a conclusão da medida de apoio, a taxa continua a aumentar.

167. É também importante constatar que não há diferenças de resultados na taxa de emprego dos beneficiários IEJ, face ao total de beneficiários com o mesmo perfil de idade e níveis de habilitação que beneficiaram de estágios e apoios à contratação. Conclui-se, pois, que o efeito das medidas de Estágio e Apoio à Contratação no emprego é sustentável, a 1, 2 e 3 anos, o que vem validar a **H11**, que pressupõe que a qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ permite a melhoria das condições de empregabilidade, contribuindo para a integração dos jovens em empregos sustentáveis. Os principais indicadores/outros elementos de evidência que atestam os mecanismos associados ao teste desta Hipótese, (M12) e (M13), foram já apresentados acima.

168. Além disso, verifica-se que esse efeito não varia em função da origem do financiamento, pois, em rigor, as TO - pilar da IEJ não se distinguem dos estágios e dos apoios ao emprego disponibilizados pelo serviço público de emprego, o que explica que não haja diferenças a assinalar.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 38. Evolução da situação face ao trabalho e remuneração média dos beneficiários de AC-Apoios à contratação, segundo a origem do financiamento

	Apoios à contratação – IEJ						Apoios à Contratação – Total					
	M1	M3	M6	M12	M24	M36	M1	M3	M6	M12	M24	M36
Desempregados	7,4%	7,6%	7,3%	7,8%	6,6%	5,5%	7,2%	7,5%	7,1%	7,4%	6,6%	5,9%
Empregados	91,3%	90,2%	90,2%	89,4%	90,9%	92,6%	91,5%	90,5%	90,6%	90,0%	90,9%	92,0%
Ocupados	1,3%	2,0%	2,3%	2,6%	2,2%	1,8%	1,2%	1,9%	2,2%	2,4%	2,2%	1,8%
Indisponíveis	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Valor Médio Declarado SS	631,11€	641,00€	648,21€	671,48€	707,94€	753,45€	638,26€	649,01€	657,14€	679,98€	720,16€	749,65€

Fonte: Base de Dados IEFPP/SS.

Nota: Foram considerados todos os indivíduos que beneficiaram de um Apoio à Contratação, independentemente da acumulação ou não com um apoio de Estágio profissional.

Legenda:

IEJ – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEL;

Total – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEL ou outras fontes de financiamento.

Tabela 39. Evolução da situação face ao trabalho e remuneração média dos beneficiários de EP-Estágios profissionais, segundo a origem do financiamento

EP	Estágios profissionais – IEJ						Estágios profissionais – Total					
	M1	M3	M6	M12	M24	M36	M1	M3	M6	M12	M24	M36
Desempregados	42,2%	29,7%	18,6%	11,1%	7,1%	5,0%	41,7%	30,8%	20,3%	13,5%	9,4%	7,2%
Empregados	43,0%	64,0%	76,5%	85,2%	90,1%	92,7%	42,8%	62,0%	73,7%	81,6%	86,9%	89,9%
Ocupados	14,7%	6,0%	4,6%	3,5%	2,6%	2,1%	15,4%	6,9%	5,8%	4,7%	3,5%	2,8%
Indisponíveis	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Valor Médio Declarado SS	660,71€	690,93€	699,48€	719,05€	767,73€	837,45€	671,02€	700,48€	704,83€	719,21€	757,98€	800,44€

Fonte: Base de Dados IEFPP/SS.

Nota: Foram considerados todos os indivíduos que beneficiaram de um Estágio profissional, independentemente da acumulação ou não com um Apoio à contratação.

Legenda:

IEJ – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEL;

Total – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEL ou outras fontes de financiamento.

Tabela 40. Evolução da situação face ao trabalho e remuneração média do total de beneficiários de EP e/ou AC, segundo a origem do financiamento

	AC e/ou EP – IEJ						AC e/ou EP – Total					
	M1	M3	M6	M12	M24	M36	M1	M3	M6	M12	M24	M36
Desempregados	31,0%	22,4%	14,7%	10,0%	6,9%	5,2%	30,9%	23,3%	15,8%	11,4%	8,4%	6,9%
Empregados	58,5%	72,7%	81,2%	86,6%	90,4%	92,7%	58,0%	71,2%	79,3%	84,5%	88,3%	90,4%
Ocupados	10,4%	4,7%	3,8%	3,2%	2,4%	2,0%	11,0%	5,3%	4,6%	3,9%	3,1%	2,6%
Indisponíveis	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
Valor Médio Declarado SS	645,85€	670,38€	679,95€	702,04€	744,56€	807,23€	654,66€	679,29€	686,48€	704,63€	744,77€	787,70€

Fonte: Base de Dados IEFPP/SS.

Legenda:

IEJ – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEL;

Total – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEL ou outras fontes de financiamento.

169. O primeiro emprego não traduz uma mudança de melhoria face aos valores médios das bolsas de estágio atribuídas durante a IEJ³⁵, contudo, num cenário global de baixos rendimentos, ao fim de 3 anos, há uma pequena progressão nos rendimentos médios, com vantagem para os beneficiários de apoios combinados, que beneficiam de um período mais alargado de apoio, seguindo-se os ex-estagiários, que são os mais qualificados.

170. Como visto anteriormente (sub-questão 1.2.), a atribuição de apoios combinados (i.e., indivíduos beneficiários de estágio seguido de apoio à contratação) teve uma expressão considerável: cerca de 27% dos beneficiários de EP

³⁵ Em situação de estágio profissional, a bolsa atribuída ronda os 700 €/mês com nível 6 ou superior.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

transitaram para um AC. Ora, face a esta expressão, importa notar que este é o grupo que obtém um rendimento médio mais elevado 3 anos após a conclusão do último apoio (Quadros de anexo 39 e 41).

171. Daqui conclui-se que os indivíduos que beneficiaram unicamente de um AC alcançaram uma elevada e imediata empregabilidade (91% 1 mês após e 92% 36 meses após), mas rendimentos médios mais baixos (660€ médios 3 anos após); se se tiver com consideração que os beneficiários de AC são sobretudo indivíduos à procura de novo emprego (46%) e com maior diversidade de habilitações, é possível associar os mais baixos rendimentos à contratação de jovens com experiência profissional anterior, mas pouco qualificados. Quem beneficiou somente de um estágio profissional demora mais tempo a obter um emprego, mas ao fim de 3 anos 92% estão empregados e com um vencimento médio de 847€; finalmente, os indivíduos que beneficiam de percursos mais longos apoiados, via estágio profissional seguido de apoio à contratação (quase 50% dos total de beneficiários de AC tinham antes frequentado um EP), encontram uma resposta positiva do mercado de trabalho que reconhece a maior experiência acumulada que beneficia do ajustamento remuneratório superior de 862€ médios ao fim de 3 anos.

Estágios

172. Para uma pequena proporção de ex-participantes, o acesso ao mercado de trabalho após a IEJ faz-se por via de um estágio profissional, tendencialmente com duração superior a 6 meses, proposto pela entidade empregadora, pelo Centro de Emprego ou como parte integrante de uma formação/curso. Findo o estágio, em 70% dos casos, os estagiários receberam uma oferta de trabalho por parte dos empregadores (Quadro de anexo 42, Quadro de anexo 43, Quadro de anexo 44).

Criação de emprego

173. 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 na criação de emprego próprio.

174. Os inquiridos que trabalham por conta própria são um subgrupo de pequena dimensão: 1 ano após a IEJ são quase 400 os inquiridos nessa situação, 1/3 dos quais frequentou uma ação de apoio ao empreendedorismo. Se se olhar para o subgrupo de inquiridos que frequentou uma ação de apoio ao empreendedorismo, então 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. O perfil de resultados que se obtém no quadro da inquirição aos participantes é mais positivo que os indicadores de resultado a 6 meses do SI do PO ISE (Tabela 61). Não obstante, no confronto com os vários elementos recolhidos, torna-se evidente que a COOP Jovem e o Empreende Já, apesar de partilharem objetivos idênticos do ponto de vista da criação do emprego próprio, diferenciam-se bastante nas dinâmicas de execução e perfil de resultados, com maior sucesso entre os ex-participantes do Empreende Já.

Tabela 41. Total de ex-participantes que trabalha por conta própria após a IEJ

	4 semanas após	6 meses após	12 meses após
Total de inquiridos que trabalha por conta própria	214	363	398
Subtotal que frequentou/concluiu uma ação IEJ de apoio ao empreendedorismo	95	132	135
	44%	36%	33%

Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

Tabela 42. Situação dos ex-participantes que frequentaram uma ação de apoio ao empreendedorismo, 6 meses após e 1 ano após a sua conclusão

	6 meses após			1 ano após		
	Total (N=347)	COOP Jovem	Empreende Já	Total (N=326)	COOP Jovem	Empreende Já
Trabalhador por conta de outrem	35,4	55,3	30,0	37,1	61,8	31,0
Trabalhador por conta própria	38,0	7,9	46,9	41,4	11,8	51,0
A fazer um estágio	3,7	5,3	2,3	3,4	14,7	1,6
Desempregado	11,0	5,3	11,2	11,0	2,9	10,2
Estudante	2,3	7,9	1,5	2,5	5,9	2,0
Não estava empregado nem a estudar	4,0	7,9	3,1	3,7	2,9	3,3
Outra	5,5	10,5	5,0	0,9	0,0	0,8
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

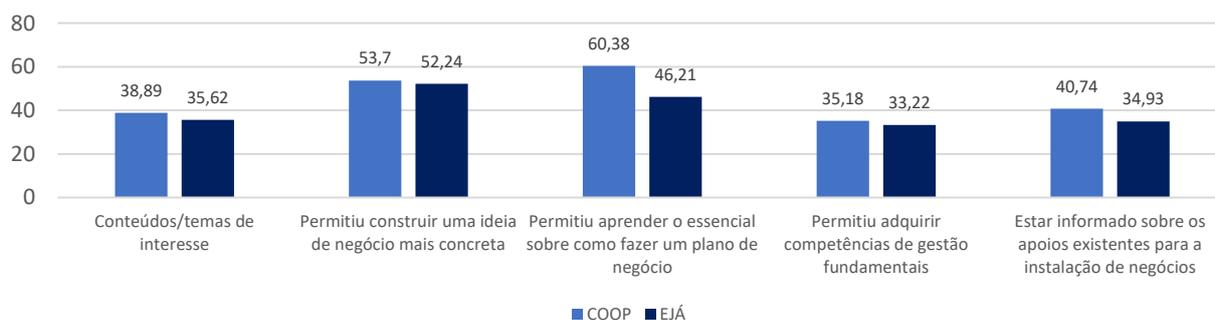
Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

175. Em ambos os casos, as ações implicaram a frequência de formação especializada, apreciada positivamente pelos ex-participantes que concluíram as ações. No global, observa-se que a participação nas medidas terá sido relevante para a aquisição de competências úteis no desenvolvimento de projetos de empreendedorismo (M15), sendo as mais valorizadas a “construção de uma ideia de negócio mais concreta” e “aprender o essencial sobre como fazer um plano de negócio”. Contudo, é interessante observar que os ex-participantes da COOPJovem apreciam mais entusiasticamente a utilidade da ação para o desenvolvimento de conhecimentos relacionados com a criação de negócios. Apesar dos fracos resultados do COOPJovem em relação ao emprego/postos de trabalho criados, parece ter havido um efeito positivo na aquisição de conhecimentos dos ex-participantes e em (re)avivar a consciência sobre a importância da aprendizagem para a melhoria de oportunidades de emprego. Tendo abrangido um grupo de indivíduos com baixas qualificações e inativos, a experiência do COOPJovem pode ter produzido um efeito de *spillover* (não comprovado) desta experiência para percursos de melhoria das qualificações ou de inserção no mercado de trabalho.

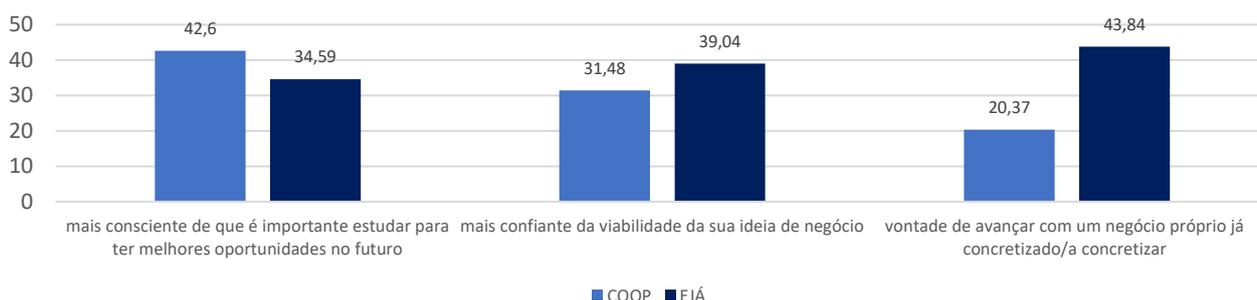
176. Por outro lado, os ex-participantes do Empreende Já destacam-se por uma apreciação mais positiva dos indicadores relacionados com a utilidade da ação para a criação do negócio, nomeadamente para ganhar mais confiança quanto à viabilidade da ideia de negócio e vontade em avançar com o projeto de empreendedorismo. Com efeito, os resultados na criação de emprego/postos de trabalho criados foram mais positivos no Empreende Já: no âmbito da IEJ propuseram a criação de 180 novas empresas, e no final foram criadas 182 das quais 170 encontram-se ainda ativas e com um bom fluxo financeiro, de acordo com dados recolhidos pelo IPDJ.

Gráfico 4. Ex-participantes de ações de empreendedorismo que apreciam muito positivamente a ação frequentada para a aquisição de conhecimentos (%)



Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

Gráfico 5. Ex-participantes de ações de empreendedorismo que apreciam muito positivamente a ação frequentada para ganhar confiança no projeto de empreendedorismo e obter consciência da importância de estudar (%)



Fonte: Inquérito a ex-participantes (2020).

177. A TdM preconiza que a participação nas ações é igualmente relevante para gerar um sentimento de confiança que favoreça a criação do próprio emprego (ou empresas, associações, cooperativas...) (M16). Em relação a este elo da cadeia de efeitos, os elementos recolhidos sugerem que para haver esse efeito, é necessário que os participantes tenham, à partida, uma “cultura empreendedora” (para usar o conceito de alguns dos entrevistados), i.e., interesse e motivação necessários à criação de um negócio (seja de que natureza for). Também os níveis de qualificação parecem desempenhar um papel inibidor ou facilitador desse ganho de confiança, prevalecendo a noção de que os jovens NEET pertencentes a grupos desfavorecidos e menos qualificados não constituem o grupo-alvo deste tipo de medidas, podendo, inclusive, gerar-se um efeito perverso de agravamento da falta de confiança individual para abordar o mercado de trabalho.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

178. Por fim, é esperado que os efeitos associados à participação e conclusão das ações conduza ao desenvolvimento de iniciativas de criação de emprego com recurso aos apoios financeiros disponibilizados (M17). Entre os inquiridos, é muito pequeno o grupo que refere estar a dinamizar atividades com vista a avançar com negócio próprio e, paralelamente, parece haver um efeito de desmobilização induzido pelo aumento das ofertas de emprego, efeito da recuperação da crise económica. Por outro lado, as regras do financiamento trouxeram alguns obstáculos a uma utilização mais alargada dos apoios financeiros dedicados ao apoio à instalação. Quanto à viabilidade económica dos projetos, ainda não há elementos suficientes para essa análise, que sugere que se olhe para um horizonte mais dilatado no tempo, de pelo menos 5 anos, concluindo-se, assim, que não há evidências para comprovar que este mecanismo foi acionado pela IEJ.

179. Face ao exposto, considera-se não haver evidências para confirmar a H12 e que também as evidências dos mecanismos são frágeis, tendo sido possível assinalar riscos/fatores inibidores da ação desses mecanismos.

180. Parte desses riscos/fatores inibidores prendem-se com dimensões de desfasamento face às especificidades dos NEET: (i) menores qualificações (9.º ano ou o 12.º ano), (ii) pouca experiência de contacto com o mercado de trabalho e (iii) baixa motivação pessoal para a criação de emprego próprio revelam-se características pouco ajustadas aos objetivos e atividades das TO que têm como fim último a criação de emprego próprio. Este desfasamento foi particularmente evidente na execução do COOPJovem, que abrangeu indivíduos com características muito heterogéneas, incluindo uma proporção razoável de inativos e indivíduos com baixas qualificações (inferiores ao ensino secundário) e desmotivados para o objetivo de criação de emprego cooperativo. No caso do Empreende Já, cerca de 45% dos participantes apresentava qualificações de nível superior, sem registo de participantes em situação desfavorecida.

181. Por outro lado, o desenho da intervenção e o modelo de governação criado para a sua operacionalização também influencia os resultados, sendo possível discriminar um conjunto de fatores de sucesso e insucesso internos, i.e., com origem na própria intervenção, sistematizados em baixo. A título de exemplo, no caso da COOP jovem, a especificidade do modelo de apoio (i.e., modelo cooperativo) revelou-se desajustado para responder à diversidade de interesses e competências reveladas pelos participantes, enquanto que no caso do Empreende Já, a flexibilidade permitida ao desenvolvimento das ideias de negócio favoreceu a motivação para a conclusão das ações e teve resultados mais positivos no número de casos de criação de emprego/empresas. Nestes dois exemplos, também os mecanismos de divulgação, informação e sinalização de candidatos foram muito distintos, e quando beneficiaram de maior proximidade com o contexto informal dos jovens, isso parece ter contribuído para a seleção de participantes mais motivados e identificados com a medida.

Tabela 43. Medidas de apoio ao empreendedorismo – público abrangido e resultados alcançados

	Mecanismos de divulgação, informação e sinalização de candidatos	Perfil do público alvo abrangido	Resultados alcançados
COOP Jovem/ CASES	<p>A identificação do público NEET foi assegurada com a articulação com o IEFP através de sessões de esclarecimento nos Centros de Emprego. Esta estratégia permitiu abranger uma proporção razoável de Inativos, sendo que a maioria não estava inscrito no Centro de Emprego e terá tido conhecimento da ação através de terceiros ou por conhecerem a 1ª edição.</p> <p>O número de candidatos foi significativamente menor à meta da candidatura. Os motivos assinalados são:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Atraso no período de candidaturas e consequente concentração temporal dos 3 concursos; – Impacto do início da recuperação do ciclo económico motivou desistências justificadas pela obtenção de emprego; – Desadequação dos requisitos de acesso: os/as destinatários/as tinham que apresentar uma candidatura coletiva, com a indicação de um número mínimo de três promotores/as com um número maioritário de elementos NEET, o que se traduziu numa dificuldade acrescida. 	<p>A integração na IEJ condicionou o perfil de participantes, abrangendo grupos muito heterogéneos e com perfil desajustado aos objetivos da medida: jovens que optaram por não dar continuidade aos estudos, mas com capacidade e sem emprego; mas também jovens com 9.º a 12.º ano, com uma atitude passiva, sem objetivo específico para a criação da cooperativa.</p> <p>Jovens NEET abrangidos apresentavam um perfil de fracas competências sociais e empreendedoras (cultura). A formação foi desajustada para esse perfil de jovens, pois incidia sobretudo na aquisição de competências para a dinamização de uma atividade económica. Não estavam motivados para a criação de negócio, nem para o modelo cooperativo que pressupõe gestão coletiva.</p>	<p>No final da formação, apenas uma pequena proporção de participantes equacionava prosseguir para a 3ª fase do Programa COOPJOVEM: formalização de uma empresa cooperativa.</p> <p>Foram criadas 7 novas cooperativas. É um resultado fraco por comparação com os resultados da 1ª edição (não IEJ), onde se observou a criação de 22 cooperativas até 1 ano após a conclusão do projeto.</p>

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

	Mecanismos de divulgação, informação e sinalização de candidatos	Perfil do público alvo abrangido	Resultados alcançados
Emprende Já/ IPDJ	<p>Para efeitos de sinalização dos candidatos, o IPDJ recorreu à estrutura descentralizada do Instituto, bem como a Associações Juvenis apoiadas pelo Instituto, que têm conhecimento de potenciais candidatos.</p> <p>O processo de divulgação teve resultados positivos e conduziu a 3000 registos de jovens. As “Lojas Ponto JÁ” situadas nas capitais de distrito sinalizam os jovens NEET e desta forma identificam o segmento dos jovens que se desloca por iniciativa própria. Além disso, o IPDJ distrital está envolvido em plataformas municipais e supraconcelhias (CPCJ, SS, RLIS, CLAS...) onde sinaliza outros casos.</p>	<p>A maioria dos abrangidos tem entre 24 e 28 anos; cerca de 45% possui uma qualificação superior, cerca de 30% possui o ensino secundário e 10% o equivalente ao 9.º ano de escolaridade.</p> <p>Não foram abrangidas pessoas em situação desfavorecida. Não conseguiram chegar aos NEET com poucas qualificações e de zonas desfavorecidas.</p>	<p>Após a frequência da formação do Empreende Já, 90 jovens da edição 1 e 106 jovens da edição 2 abriram atividade (como ENI, sociedade por quotas, unipessoal e associações), o que corresponde a 97% dos participantes que prosseguiram para a segunda fase da formação, dirigida àqueles com projetos selecionados para financiamento à instalação.</p> <p>No final, foram criadas 182 novas empresas, das quais 170 encontram-se ainda ativas e com um bom fluxo financeiro.</p> <p>A qualificação revelou-se um fator crítico da qualidade dos projetos, o que se reflete numa maior representatividade de jovens mais qualificados entre os projetos selecionados para financiamento à instalação.</p>

Fonte: Análise documental e entrevistas às entidades parceiras CASES e IPDJ.

Tabela 44. Síntese de evidências do teste às H9, H10, H11 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM					
H9.	A qualidade e adequação dos programas/ medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) <u>permite a melhoria das condições de empregabilidade</u> , contribuindo para uma integração no mercado de trabalho mais célere.				
H10.	A qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) <u>permite a melhoria das condições de empregabilidade</u> , contribuindo para a integração dos jovens em empregos de qualidade.				
H11.	A qualidade e adequação dos programas/medidas IEJ (tipo, duração, condições, etc.) <u>permite a melhoria das condições de empregabilidade</u> , contribuindo para a integração dos jovens em empregos sustentáveis.				
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese					
M12. Empregadores com uma percepção positiva em relação à qualidade das medidas IEJ frequentadas pelos jovens NEET					
40%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – durante a IEJ (RI5)				
26%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – imediatamente após a IEJ (RI5)				
59%	% de ex-participantes que recebeu uma oferta de emprego da entidade do estágio/apoio ao emprego				
Elementos de evidência	<table border="1"> <tr> <td>INOV Contacto/AICEP</td> <td>98% das entidades avalia a prestação dos estagiários como positiva. 43% dos ex-participantes recebeu convite para integrar entidades onde realizou o estágio</td> </tr> <tr> <td>Estágios PEPAL/DGAL</td> <td>As entidades veem os estagiários como recursos essenciais, observando-se uma taxa de contratação após o estágio expressiva (segundo inquérito DGAL, cerca de 1/3 ficou a trabalhar no local de estágio). As entidades acolhedoras participam na seleção dos participantes, garantindo a correspondência entre o perfil de estagiários e as necessidades organizacionais. Este é considerado um fator de sucesso que explica o aumento de procura das entidades acolhedoras face a edições anteriores.</td> </tr> </table>	INOV Contacto/AICEP	98% das entidades avalia a prestação dos estagiários como positiva. 43% dos ex-participantes recebeu convite para integrar entidades onde realizou o estágio	Estágios PEPAL/DGAL	As entidades veem os estagiários como recursos essenciais, observando-se uma taxa de contratação após o estágio expressiva (segundo inquérito DGAL, cerca de 1/3 ficou a trabalhar no local de estágio). As entidades acolhedoras participam na seleção dos participantes, garantindo a correspondência entre o perfil de estagiários e as necessidades organizacionais. Este é considerado um fator de sucesso que explica o aumento de procura das entidades acolhedoras face a edições anteriores.
	INOV Contacto/AICEP	98% das entidades avalia a prestação dos estagiários como positiva. 43% dos ex-participantes recebeu convite para integrar entidades onde realizou o estágio			
Estágios PEPAL/DGAL	As entidades veem os estagiários como recursos essenciais, observando-se uma taxa de contratação após o estágio expressiva (segundo inquérito DGAL, cerca de 1/3 ficou a trabalhar no local de estágio). As entidades acolhedoras participam na seleção dos participantes, garantindo a correspondência entre o perfil de estagiários e as necessidades organizacionais. Este é considerado um fator de sucesso que explica o aumento de procura das entidades acolhedoras face a edições anteriores.				

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

M13. Participantes IEJ mais autoconfiantes nas suas capacidades para integrar o mercado de trabalho	
40%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – durante a IEJ (RI5)
26%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – imediatamente após a IEJ (RI5)
-	Nível de satisfação face às ofertas recebidas: globalmente satisfatória: mais crítica em relação ao tipo de contrato e remuneração; mais positiva em relação às dimensões qualitativas da função (ajustamento face às habilitações escolares, área de formação, experiência profissional e funções a desempenhar).
-	Tipologia de motivos de não aceitação das ofertas de emprego recebidas 4 semanas após a IEJ: condições das ofertas, incluindo a remuneração, o horário ou o tipo de contrato oferecido.
59%	% de ex-participantes para quem a IEJ representou o 1º contacto com o mercado de trabalho
89%	% de ex-participantes que nas 4 semanas após a IEJ procurou trabalho
60% de casos	% de ex-participantes que nas 4 semanas após a IEJ procurou trabalho de forma proactiva (contacto com o Centro de Emprego+ diretamente junto das entidades patronais +resposta a anúncios +contactos com pessoas conhecidas)
71% de casos	% de ex-participantes que encontrou emprego por sua iniciativa (RI6)
Elementos de evidência	INOV Contacto/AICEP, segundo dados de monitorização: o contributo do estágio é altamente valorizado como experiência cultural (98%), impulso ao desenvolvimento de uma carreira internacional (92%), para o enriquecimento de competências (90%) e aquisição de novas competências (86%).
	Estágios PEPAL / DGAL, segundo dados de monitorização: 84% consideram muito útil a frequência dos estágios. Contudo, há margem para melhoria em relação ao acompanhamento prestado pelo orientador, bem como na possibilidade de complementar o período de estágio com a frequência de formação especializada.

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE, Bases de dados IEF/SS, Inquérito a ex-participantes (2020), Análise documental e Entrevistas.

Tabela 45. Síntese de evidências do teste à H12 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H12.	A participação e conclusão das ações de apoio ao empreendedorismo, ao capacitar os participantes IEJ, contribui para que as ideias de negócio sejam transformadas em iniciativas economicamente viáveis (criação do seu próprio emprego/negócio).
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M15. Jovens NEET capacitados para o empreendedorismo	
48,4% total (60% COOP Jovem e 46% Empreende Já)	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a utilidade da ação IEJ para aprender o essencial sobre como fazer um plano de negócio.
34% total (35% COOP Jovem e 33% Empreende Já)	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a utilidade da ação IEJ para adquirir competências de gestão fundamentais (p.e., contabilidade, gestão, investimentos).
38% total (31% COOP Jovem e 39% Empreende Já)	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a influência da ação IEJ para estar mais confiante da viabilidade da sua ideia de negócio.
40% total (20% COOP Jovem e 44% Empreende Já)	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a influência da ação IEJ na vontade de avançar com um negócio próprio que está a concretizar ou pretende fazê-lo no futuro.
Elementos de evidência	A COOPJovem prevê o objetivo de desenvolvimento de competências, com base num estudo INTERREG que avaliou as necessidades de formação associadas à implementação de modelos cooperativos. Em função desse diagnóstico, a medida atribuiu um peso relevante à componente de formação; além disso, distingue-se da primeira edição (realizada antes da IEJ) por incluir apoio técnico durante a constituição da cooperativa. No âmbito da 2ª edição do Programa COOPJOVEM (ao abrigo da IEJ), organizada em 3 grupos de candidaturas, foram realizadas 53 ações de formação, com a colaboração de 51 formadores/as. Os ex-participantes que concluíram a componente de formação fazem uma apreciação muito positiva da sua qualidade.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

M16. Jovens NEET sentem-se confiantes das suas ideias e criam o próprio emprego (ou empresas, associações, cooperativas...)	
33%	% participantes que concluíram ações de apoio ao empreendedorismo que 4 semanas após trabalhavam por conta própria.
40% total (20% COOP Jovem e 44% Empreende Já)	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que apreciam muito positivamente a influência da ação IEJ na vontade de avançar com um negócio próprio que está a concretizar ou pretende fazê-lo no futuro.
Elementos de evidência	No âmbito da COOP Jovem, após as primeiras fases (Desenvolvimento da ideia de negócio e Desenvolvimento do projeto cooperativo), foram criadas 7 novas cooperativas. É um resultado fraco por comparação com os resultados da 1ª edição (não IEJ), onde se observou a criação de 22 cooperativas até 1 ano após a conclusão do projeto.
	Após a frequência da formação do Empreende Já, 90 jovens da edição 1 e 106 jovens da edição 2 abriram atividade (como ENI, sociedade por quotas, unipessoal e associações), o que corresponde a 97% dos participantes que prosseguiram para a segunda fase da formação.
Riscos/ Fatores inibidores	Desajustamento do processo de seleção dos participantes que resultou na participação de indivíduos pouco identificados com o modelo cooperativo, com princípios de gestão coletiva de natureza setorial (sobretudo ajustado aos sectores das atividades culturais, serviços, agrícola, etc.) que não foi tida em conta.
	Centramento do requisito NEET dos candidatos condicionou a capacidade de a ação gerar entre os participantes dinâmicas de cooperação indutoras de modelos de negócio. Em alternativa, seria desejável prever a participação de públicos com outras características (mais velhos, com mais experiência, mais motivados para iniciar uma atividade num modelo cooperativo).
M17. NEET desenvolvem iniciativas de criação do próprio emprego com os apoios financeiros recebidos	
22 inquiridos (4 semanas após) 14 inquiridos (6 meses após)	Nº de participantes de ações de empreendedorismo que após ter concluído a IEJ tomou iniciativas conducentes à criação do próprio emprego.
Elementos de evidência	Das 7 novas cooperativas criadas no âmbito da COOP Jovem, 3 recorreram a apoio financeiro. Também o PNM – Programa Nacional de Microcrédito, igualmente gerido pela CASES, registou no mesmo período (últimos 1,5/2 anos) uma redução de procura por parte dos desempregados.
Riscos/ Fatores inibidores	As regras de financiamento para atribuição de apoio financeiro à constituição da cooperativa impunham que a cooperativa estivesse constituída até 6 meses após a formação e esse tempo revelou-se desajustado face à necessidade de amadurecer a ideia de negócio.
	O aumento das ofertas de emprego associadas à recuperação da crise económica desmobilizou a procura pelos instrumentos financeiros associados ao fomento do empreendedorismo.

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE (2020), Bases de dados IEFP/SS, Inquérito a ex-participantes (2020), Análise documental e Entrevistas.

As tabelas seguintes sistematizam os principais indicadores sobre a situação dos ex-participantes 4 semanas e 6 meses após a intervenção, nomeadamente sobre o acesso ao mercado de trabalho.

Tabela 46. Síntese de indicadores sobre a situação dos ex-participantes 4 semanas após a intervenção, nomeadamente sobre o acesso ao mercado de trabalho

INDICADOR		FONTE	Nº DA TABELA
Participantes deixaram de ser NEET, 4 semanas após a IEJ	69,1%	Inquérito a ex-participantes(2020).	Tabela 34
Participantes desempregados que recebem uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio, 4 semanas após a intervenção	60,8%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 33
Participantes desempregados beneficiários de estágios que recebem uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio, 4 semanas após a intervenção	52,3	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes desempregados beneficiários de apoio ao emprego que recebem uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio, 4 semanas após a intervenção	78,8	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes desempregados que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm	56,4%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

INDICADOR		FONTE	Nº DA TABELA
emprego, incluindo uma atividade por conta própria 4 semanas após a intervenção			
Participantes desempregados beneficiários de estágios que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria 4 semanas após a intervenção	47,4%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes desempregados beneficiários de apoio ao emprego que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria 4 semanas após a intervenção	77,5%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes desempregados beneficiários de apoio ao empreendedorismo que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria 4 semanas após a intervenção	9,2%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes a trabalhar por conta de outrem 4 semanas após a intervenção	43,9%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a trabalhar por conta própria 4 semanas após a intervenção	7,9%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes que trabalham por conta própria, 4 semanas após a intervenção	1,1%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes de estágios que trabalham por conta própria, 4 semanas após a intervenção	0,1%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes beneficiários de apoio ao emprego que trabalham por conta própria, 4 semanas após a intervenção	0,2%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes beneficiários de apoio ao empreendedorismo que trabalham por conta própria, 4 semanas após a intervenção	0,1%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes com emprego 30 dias após a intervenção	58,5%	BD IEFPP/SS	
Participantes com emprego 4 semanas após a intervenção	56,2%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes de estágios com emprego 4 semanas após a intervenção	47,7%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Beneficiários de Estágios Profissionais (TO 2.03) empregados 1 mês após terem terminado o estágio	43,0%	BD IEFPP/SS	Tabela 39
Participantes beneficiários de apoio ao emprego com emprego 4 semanas após a intervenção	76,5%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Beneficiários de Apoios à Contratação (TO. 2.08) com emprego 1 mês após a conclusão do apoio	91,3%	BD IEFPP/SS	Tabela 38
Participantes beneficiários de apoio ao empreendedorismo com emprego 4 semanas após a intervenção	7,1%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes a fazer um estágio 4 semanas após a intervenção	3,0%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes desempregados 4 semanas após a intervenção	33,4%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a estudar 4 semanas após a intervenção	4,4%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes que prosseguem estudos ou ações de formação 4 semanas após a intervenção	1,1%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes de estágios que prosseguem estudos ou ações de formação 4 semanas após a intervenção	0,8%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes beneficiários de apoio ao emprego que prosseguem estudos ou ações de formação 4 semanas após a intervenção	1,7%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes beneficiários de apoio ao empreendedorismo que prosseguem estudos ou ações de formação 4 semanas após a intervenção	0,6%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 60
Participantes com contrato de trabalho sem termo 4 semanas após a intervenção	34%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Quadro de anexo 20
Participantes com contrato a prazo 4 semanas após a intervenção	51%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Quadro de anexo 20
Participantes a trabalhar a recibos verdes 4 semanas após a intervenção	12%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Quadro de anexo 20

Tabela 47. Síntese de indicadores sobre a evolução da situação dos ex-participantes após 6 meses da conclusão da intervenção

INDICADOR		FONTE	Nº DA TABELA
Participantes deixaram de ser NEET, 6 meses após a IEJ	84,7%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 34
Participantes a trabalhar por conta de outrem 6 meses após a intervenção	67,9%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a trabalhar por conta própria 6 meses após a intervenção	9,2%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes que trabalham por conta própria, 6 meses depois de terminada a sua participação	0,8%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 33
Participantes de estágios que trabalham por conta própria, 6 meses depois de terminada a sua participação	0,9%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes beneficiários de apoio ao emprego que trabalham por conta própria, 6 meses depois de terminada a sua participação	0,6%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes beneficiários de apoio ao empreendedorismo que trabalham por conta própria, 6 meses depois de terminada a sua participação	1,8%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes com emprego 6 meses após a intervenção	64,7%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 33
Participantes de estágios com emprego 6 meses após a intervenção	62,7%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes beneficiários de apoio ao emprego com emprego 6 meses após a intervenção	76,5%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes beneficiários de apoio ao empreendedorismo com emprego 6 meses após a intervenção	21,1%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes desfavorecidos com emprego, incluindo uma atividade por conta própria, 6 meses depois de terminada a participação	1,6%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 32
Participantes a fazer um estágio 6 meses após a intervenção	2,9%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes desempregados 6 meses após a intervenção	12,8%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a estudar 6 meses após a intervenção	4,7%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, 6 meses depois de terminada a sua participação	3,5%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes de estágios em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, 6 meses depois de terminada a sua participação	3,6%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes de apoios ao emprego em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, 6 meses depois de terminada a sua participação	3,0%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes de apoios ao empreendedorismo em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, 6 meses depois de terminada a sua participação	4,2%	Sistema de Informação do PO ISE	Tabela 61
Participantes que não estavam empregados nem a estudar 6 meses após a intervenção	2,6%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a trabalhar por conta de outrem 12 meses após a intervenção	73,8%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a trabalhar por conta própria 12 meses após a intervenção	10,2%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes empregados 12 meses após a intervenção	84,0%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a fazer um estágio 12 meses após a intervenção a intervenção	1,5%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes desempregados 12 meses após a intervenção	8,6%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes a estudar 12 meses após a intervenção	4,0%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Participantes que não estavam empregados nem a estudar 12 meses após a intervenção	1,8%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 27
Taxa de emprego dos ex-beneficiários de estágios (TO 2.03) 1 ano após a conclusão do apoio	85,0%	BD IEFP/SS	Tabela 39
Taxa de emprego dos ex-beneficiários de apoio à contratação (TO 2.08) 1 ano após a conclusão do apoio	89,0%	BD IEFP/SS	Tabela 38
Taxa de emprego dos ex-beneficiários de Apoios à Contratação (TO 2.08) 3 anos após a conclusão do apoio	92,0%	BD IEFP/SS	Tabela 38

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

INDICADOR		FONTE	Nº DA TABELA
Taxa de emprego dos ex-beneficiários de estágios (TO 2.03) com emprego 3 anos após a conclusão do apoio	92,0%	BD IEFP/SS	Tabela 39
Rendimento médio dos beneficiários de apoio à contratação (TO 2.08) 3 anos após a IEJ	660€	BD IEFP/SS	Tabela 38
Rendimento médio dos beneficiários de estágios (TO 2.03) 3 anos após a IEJ	847€	BD IEFP/SS	Tabela 39
Participantes que criaram o seu próprio emprego	5,5%	Inquérito a ex-participantes (2020)	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo que não estavam empregados nem a estudar 6 meses após a intervenção	4,0%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a trabalhar por conta de outrem 6 meses após a intervenção	35,4%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a trabalhar por conta própria 6 meses após a intervenção	38,0%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a fazer um estágio 6 meses após a intervenção	3,7%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo desempregados 6 meses após a intervenção	11,0%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a estudar 6 meses após a intervenção	2,3%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo que não estavam empregados nem a estudar 12 meses após a intervenção	3,1%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a trabalhar por conta de outrem 12 meses após a intervenção	30,0%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a trabalhar por conta própria 12 meses após a intervenção	46,9%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a fazer um estágio 12 meses após a intervenção	2,3%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo desempregados 12 meses após a intervenção	11,2%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42
Participantes de medidas de apoio ao empreendedorismo a estudar 12 meses após a intervenção	1,5%	Inquérito a ex-participantes (2020).	Tabela 42

Educação-formação

182. A pouca relevância programática quer em termos do número de tipologias, quer em termos da programação financeira na área da educação/qualificação já sugeria que os resultados neste domínio seriam inferiores aos do emprego, uma vez que as TO apoiadas pela IEJ estavam essencialmente concentradas na promoção do contacto com o mercado de trabalho (Estágios) e na promoção do recrutamento deste público-alvo (Apoios ao emprego). Com a alteração do racional de implementação da IEJ, consequente da desistência das entidades beneficiárias das candidaturas às TO Vida Ativa IEJ e Agir, e a revogação do Retomar, o cumprimento dos objectivos associados à melhoria das qualificações foi condicionado e reforçada a concentração dos resultados da IEJ na (re)integração no mercado de trabalho. Note-se que a alteração do racional teve subjacente uma opção programática que teve em conta a lógica sinérgica da IEJ com outras medidas integradas na Garantia Jovem dirigidas ao reforço da educação/qualificação.

183. Ainda assim, e assumindo que a frequência das outras ações poderá ter um efeito positivo sobre o investimento na educação/qualificação, verifica-se que a percentagem dos jovens inquiridos que após a frequência e/ou conclusão das ações IEJ prossegue os estudos é residual (3%). Os dados do SI reforçam esta análise, constatando-se que apenas 4% dos participantes que terminaram a participação na iniciativa participam, 6 meses depois, em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios.

184. Desta forma, a hipótese de que 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) (H8), a curto, médio prazo não se confirma.

185. Não obstante, ainda que sem um efeito comprovado de atribuição à IEJ, constata-se que a médio-longo prazo, uma parcela importante de indivíduos acaba por ingressar em algum tipo de medida de educação-formação que lhe permite melhorar os seus níveis de qualificação. Com base nos dados IEFP/SS, obtém-se um “retrato” entre o primeiro e o último

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

registo no IEFP (o qual é variável de indivíduo para indivíduo e pode ir de 1 mês a 10 anos³⁶), que dá conta de uma evolução positiva das habilitações iniciais para as habilitações finais (marcadas a verde), sobretudo entre os jovens com níveis iniciais de qualificação mais baixos. Isso acontece quer entre os beneficiários IEJ (20% aumentou as suas qualificações), quer no total de beneficiários de medidas de estágio e apoios à contratação (19% aumentou as suas qualificações); já entre os que não beneficiaram de apoio ou beneficiaram de outras medidas (que não estágio ou apoio à contratação), essa evolução é menos frequente (atinge 11% dos indivíduos nessa condição). Note-se que neste grupo estão jovens com perfil sociográfico diferente, nomeadamente com mais baixas qualificações. (Quadros de anexo 45 e 46).

Tabela 48. Distribuição matricial da evolução das habilitações/qualificações de jovens registados no IEFP, segundo o seu envolvimento ou não em medidas de estágio e apoios à contratação

		Última Habilitação escolar completa registada								Total	
		ISCED 0	ISCED 1	ISCED 2	ISCED 3	ISCED 4	ISCED 6	ISCED 7	ISCED 8		
Primeira Habilitação escolar completa registada	IEJ	ISCED 0	27,3%	15,2%	15,2%	30,3%	1,5%	4,5%	6,1%	0,0%	66
		ISCED 1	0,2%	55,4%	31,8%	11,9%	0,3%	0,3%	0,1%	0,0%	3 151
		ISCED 2	0,0%	0,5%	57,8%	38,8%	0,8%	1,9%	0,2%	0,0%	14 746
		ISCED 3	0,0%	0,0%	1,5%	77,5%	2,7%	15,9%	2,4%	0,0%	34 532
		ISCED 4	0,0%	0,0%	0,1%	9,0%	73,7%	16,2%	1,0%	0,0%	801
		ISCED 6	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	85,8%	13,9%	0,0%	33 597
		ISCED 7	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	1,3%	98,5%	0,1%	10 222
		ISCED 8	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	22
		Total	0,0%	1,9%	10,3%	34,0%	1,7%	35,9%	16,1%	0,0%	97 137
	Total	ISCED 0	42,6%	19,4%	8,4%	19,8%	0,4%	6,3%	3,0%	0,0%	237
		ISCED 1	0,5%	59,2%	28,7%	11,1%	0,2%	0,3%	0,1%	0,0%	7 456
		ISCED 2	0,0%	0,7%	55,9%	40,1%	0,8%	2,2%	0,3%	0,0%	31 261
		ISCED 3	0,0%	0,0%	1,1%	77,9%	2,6%	15,8%	2,5%	0,0%	80 026
		ISCED 4	0,0%	0,0%	0,1%	7,8%	75,0%	15,5%	1,6%	0,0%	2 009
		ISCED 6	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	88,3%	11,4%	0,0%	89 348
		ISCED 7	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	98,1%	0,1%	24 727
		ISCED 8	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,4%	93,6%	47
		Total	0,1%	2,0%	8,7%	32,4%	1,7%	39,5%	15,6%	0,0%	235 111
	GC	ISCED 0	77,2%	10,5%	4,1%	7,4%	0,0%	0,5%	0,2%	0,0%	13 135
		ISCED 1	1,0%	79,6%	16,4%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	134 822
ISCED 2		0,1%	1,0%	82,2%	16,1%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%	285 498	
ISCED 3		0,1%	0,1%	1,5%	92,3%	0,9%	4,5%	0,6%	0,0%	336 758	
ISCED 4		0,1%	0,0%	0,1%	7,1%	85,7%	6,4%	0,6%	0,0%	4 207	
ISCED 6		0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	94,0%	5,5%	0,1%	110 999	
ISCED 7		0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,7%	99,0%	0,2%	22 873	
ISCED 8		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	98,4%	253	
Total		1,3%	12,3%	28,9%	39,9%	0,8%	13,3%	3,4%	0,0%	908 545	

Fonte: Base de Dados IEFP/SS.

Legenda: IEJ – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEI;

Total – Beneficiários de Estágios e/ou Apoios à Contratação submetidos a financiamento FEEI ou outras fontes de financiamento; ; Grupo de Controlo - Beneficiários de outras medidas ou não beneficiários.

³⁶ Conforme apresentado no documento de trabalho “Relatório de análise e de definição de procedimentos de tratamento da Informação IEJ no âmbito da Análise Contrafactual (ACF) na Avaliação IEJ” (Agosto de 2019) o processo de combinação das duas fontes de informação não permite obter períodos temporais com delimitação predefinida para estabelecer uma métrica de mobilização temporal regular, razão pela qual se optou por considerar todos os primeiros e últimos registos relativos às habilitações, para perceber tendências de evolução.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

186. Depreende-se, assim, que o facto de dois importantes pilares da IEJ (estágios e apoios à contratação) terem sido dinamizados pelos serviços públicos de emprego teve um efeito (indireto) na canalização de jovens NEET com mais baixas qualificações para outro tipo de respostas públicas, nomeadamente no quadro de medidas de educação-formação: no período 2013-2018 também há um aumento da resposta do serviço público de emprego junto do público não encaminhado para medidas de estágio ou apoios à contratação (visível no aumento da taxa de ocupação, ver Gráfico 10).

Tabela 49. Síntese de evidências do teste à H8 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H8.	A participação e conclusão das medidas IEJ <u>motivou o investimento dos jovens em educação/ formação</u> , aumentando o nº de jovens que prosseguem os estudos (incluindo de nível superior).
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M6. Participantes IEJ conscientes da importância de realizar aprendizagens e de melhorar o nível de qualificação escolar e/ou profissional	
3,5%	Participantes em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, 6 meses depois de terminada a sua participação
3,0%	% ex-participantes que nas 4 semanas seguintes após ter concluído a IEJ estava a frequentar ou pretendia obter equivalência a uma oferta de educação/formação (Rs1)
4,5%	% ex-participantes que nos 6 meses seguintes após ter concluído a IEJ estava a frequentar ou pretendia obter equivalência a uma oferta de educação/formação (Rs1)
28%	% ex-participantes que concorda totalmente que a ação IEJ foi determinante para ficar mais consciente de que é importante estudar para ter melhores oportunidades no futuro
M14. Participantes IEJ conscientes do retorno do investimento em educação e formação	
0.4%	% participantes para quem “retomar/ prosseguir estudos” é uma das razões da não conclusão da última participação na IEJ
2.3%	% participantes para quem “retomar/ prosseguir estudos” é uma das razões da não-aceitação de ofertas de emprego
5.6%	% participantes para quem “retomar/ prosseguir estudos” é uma das razões do término precoce do contrato de emprego obtido
9.2%	% participantes para quem “retomar/ prosseguir estudos” é uma das razões da não procura de trabalho
4,3%	% ex-participantes “estudantes” nas 4 semanas seguintes ao final da participação na IEJ (Rs1)

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE, Bases de dados IEPF/SS, Inquérito a ex-participantes (2020).

1.4. Qual é o impacto do apoio da IEJ na probabilidade futura de os jovens desempregados encontrarem emprego? Quão forte é o efeito do apoio da IEJ na inserção dos jovens no mercado de trabalho? Qual seria a sua situação perante o emprego na ausência do apoio da IEJ? (contrafactual)

187. Os resultados da Avaliação Contrafactual (ver detalhe no Anexo V) permitem demonstrar que a iniciativa contribui de forma efetiva para a melhoria da inserção no mercado de trabalho dos jovens. Existe um **efeito líquido da intervenção**, em termos de probabilidade de emprego e de diferença de rendimentos, o qual é positivo para todas as variáveis consideradas face a uma situação de não intervenção (sem estágios e apoios à contratação), tanto a curto como a médio prazo.

188. Para os indivíduos que participam das intervenções da IEJ, 36 meses após o início da intervenção, a probabilidade de ser empregado é maior, com o efeito sendo maior quanto maior a duração da intervenção, bem como este efeito é maior nos apoios à contratação em relação aos estágios profissionais. Mais especificamente, o efeito médio na probabilidade de emprego a médio prazo (3 anos) varia de +7,7 pp para os indivíduos que realizam um estágio com duração inferior a 6 meses a +31,7 p.p. para indivíduos que participam de um estágio de 7 a 12 meses e com apoios à contratação de 7 a 12 meses (destaques a **azul** na **Tabela 50**. Nesta linha, a ACF vem reforçar as evidências do teste da **H11.**, ao atestar o efeito líquido da intervenção da IEJ na obtenção de um emprego

189. Para os beneficiários de apoios à contratação, o efeito na integração profissional é quase direta, ao passo que os beneficiários de estágios apresentam níveis de empregabilidade bastante inferiores no curto prazo, evoluindo positivamente ao longo do tempo. O efeito aferido passa, em parte, pela menor probabilidade de estar desempregado (-3,8 pp abaixo e -6,4 pp inferior, respetivamente, para os dois grupos de indivíduos acima mencionado, destaques a **verde** na **Tabela 50**)

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

190. Em média, os indivíduos que participam das atividades da IEJ ganham entre 145 e 313 euros a mais, respetivamente, pelo estágio de menor duração e pela combinação estágio + apoio à contratação (destaques a **vermelho** na Tabela): mais do que o equivalente na população não tratada (grupo de controlo) 3 anos após o início do programa (que estão entre 47% e 89% da média de salários de todos os indivíduos nas amostras consideradas). Apesar desse diferencial se manter positivo, vai diminuindo com o passar do tempo, nomeadamente em relação aos níveis de rendimento. De igual forma, a ACF vem reforçar as evidências do teste da **H10.**, ao atestar o efeito líquido da intervenção da IEJ na obtenção de um emprego com mais qualidade do ponto de vista da remuneração auferida.

191. O maior efeito ocorreu dois anos após o início da intervenção: nesse período, os beneficiários de estágios de 12 meses têm uma probabilidade de estar empregado de +16 p.p. e ganham em média mais 179 € face ao grupo de controlo; os beneficiários um apoio à contratação de 12 meses têm uma probabilidade de estar empregado de +32,8 p.p. e ganham em média mais 225 € do que o grupo de controlo e os beneficiários de um estágio de 12 meses seguido de um apoio à contratação 12 meses têm uma probabilidade de estar empregado de + 44,3 p.p. e ganham em média + 369€ face ao grupo de controlo.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 50 Efeitos líquidos evolutivos (1 mês a 36 meses) da IEJ na obtenção de emprego, por tipologia de intervenção – Análise Contrafactual

Painel A: Estágios 6 meses

	Probabilidade de emprego				Probabilidade de desemprego				Rendimento			
	(1) 1 Mês	(2) 12 Meses	(3) 24 Meses	(4) 36 Meses	(5) 1 Mês	(6) 12 Meses	(7) 24 Meses	(8) 36 Meses	(9) 1 Mês	(10) 12 Meses	(11) 24 Meses	(12) 36 Meses
Efeito IEJ	-0.125*** (0.002)	0.081*** (0.004)	0.091*** (0.004)	0.077*** (0.004)	-0.437*** (0.003)	-0.042*** (0.003)	-0.050*** (0.002)	-0.038*** (0.002)	427.430*** (2.028)	114.157*** (3.014)	140.633*** (3.437)	145.190*** (3.832)
Média:	0.09	0.255	0.38	0.475	0.179	0.149	0.124	0.098	95.822	151.551	236.881	317.551

Painel B: Estágios 12 meses

	Probabilidade de emprego				Probabilidade de desemprego				Rendimento			
	(1) 1 Mês	(2) 12 Meses	(3) 24 Meses	(4) 36 Meses	(5) 1 Mês	(6) 12 Meses	(7) 24 Meses	(8) 36 Meses	(9) 1 Mês	(10) 12 Meses	(11) 24 Meses	(12) 36 Meses
Efeito IEJ	-0.117*** (0.001)	-0.097*** (0.001)	0.160*** (0.002)	0.157*** (0.002)	-0.552*** (0.001)	0.192*** (0.001)	-0.027*** (0.001)	-0.039*** (0.001)	543.189*** (0.660)	196.293*** (1.149)	179.681*** (1.384)	198.060*** (1.519)
Média:	0.072	0.233	0.392	0.494	0.19	0.183	0.133	0.101	106.238	158.701	248.543	334.926

Painel C: Estágios 18 meses

	Probabilidade de emprego				Probabilidade de desemprego				Rendimento			
	(1) 1 Mês	(2) 12 Meses	(3) 24 Meses	(4) 36 Meses	(5) 1 Mês	(6) 12 Meses	(7) 24 Meses	(8) 36 Meses	(9) 1 Mês	(10) 12 Meses	(11) 24 Meses	(12) 36 Meses
Efeito IEJ	-0.109*** (0.003)	-0.331*** (0.004)	0.159*** (0.005)	0.177*** (0.005)	-0.531*** (0.004)	-0.180*** (0.004)	0.021*** (0.004)	-0.026*** (0.003)	556.018*** (2.517)	393.152*** (3.345)	198.197*** (4.849)	229.600*** (5.261)
Média:	0.069	0.196	0.358	0.465	0.197	0.148	0.143	0.109	88.007	153.24	226.455	312.794

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Painel D: Apoio à contratação 6 meses

	Probabilidade de emprego				Probabilidade de desemprego				Rendimento			
	(1) 1 Mês	(2) 12 Meses	(3) 24 Meses	(4) 36 Meses	(5) 1 Mês	(6) 12 Meses	(7) 24 Meses	(8) 36 Meses	(9) 1 Mês	(10) 12 Meses	(11) 24 Meses	(12) 36 Meses
Efeito IEJ	0.793*** (0.002)	0.363*** (0.004)	0.238*** (0.004)	0.191*** (0.004)	-0.487*** (0.003)	-0.118*** (0.003)	-0.067*** (0.002)	-0.054*** (0.002)	431.029*** (1.541)	212.508*** (2.334)	161.818*** (2.610)	145.594*** (2.803)
Média:	0.211	0.301	0.403	0.493	0.166	0.145	0.13	0.104	120.565	163.133	222.976	287.187

Painel E: Apoio à contratação 12 meses

	Probabilidade de emprego				Probabilidade de desemprego				Rendimento			
	(1) 1 Mês	(2) 12 Meses	(3) 24 Meses	(4) 36 Meses	(5) 1 Mês	(6) 12 Meses	(7) 24 Meses	(8) 36 Meses	(9) 1 Mês	(10) 12 Meses	(11) 24 Meses	(12) 36 Meses
Efeito IEJ	0.805*** (0.002)	0.507*** (0.003)	0.328*** (0.004)	0.236*** (0.004)	-0.507*** (0.003)	-0.183*** (0.002)	-0.092*** (0.002)	-0.048*** (0.002)	455.788*** (1.607)	311.097*** (2.255)	225.056*** (2.633)	182.868*** (2.845)
Mean:	0.356	0.469	0.537	0.587	0.276	0.15	0.113	0.085	210.787	268.531	319.832	368.824

Painel F: Apoio à contratação 18 meses

	Probabilidade de emprego				Probabilidade de desemprego				Rendimento			
	(1) 1 Mês	(2) 12 Meses	(3) 24 Meses	(4) 36 Meses	(5) 1 Mês	(6) 12 Meses	(7) 24 Meses	(8) 36 Meses	(9) 1 Mês	(10) 12 Meses	(11) 24 Meses	(12) 36 Meses
Efeito IEJ	0.810*** (0.003)	0.612*** (0.004)	0.406*** (0.005)	0.305*** (0.005)	-0.520*** (0.004)	-0.211*** (0.003)	-0.093*** (0.003)	-0.068*** (0.003)	455.663*** (2.112)	360.455*** (2.666)	255.970*** (3.342)	206.162*** (3.554)
Média:	0.26	0.353	0.422	0.494	0.194	0.138	0.128	0.103	154.556	196.92	237.071	290.34

Painel G: Estágio 12 meses + Apoio à contratação 12 meses

	Probabilidade de emprego				Probabilidade de desemprego				Rendimento			
	(1) 1 Mês	(2) 12 Meses	(3) 24 Meses	(4) 36 Meses	(5) 1 Mês	(6) 12 Meses	(7) 24 Meses	(8) 36 Meses	(9) 1 Mês	(10) 12 Meses	(11) 24 Meses	(12) 36 Meses
Efeito IEJ	-0.112*** (0.001)	0.236*** (0.002)	0.443*** (0.002)	0.317*** (0.002)	-0.565*** (0.002)	0.038*** (0.002)	-0.106*** (0.001)	-0.064*** (0.001)	547.396*** (1.014)	304.705*** (1.588)	369.283*** (1.676)	313.086*** (1.962)
Média:	0.082	0.278	0.437	0.531	0.211	0.176	0.127	0.097	111.645	175.477	273.032	352.168

Nota: Robust standard errors in parentheses. * p< 0.1; ** p< 0.05; *** p< 0.01

Fonte: Resultados da Análise contrafactual.

1.5. Que tipo de intervenções foram as mais eficazes, para cada grupo e em que contextos? (Avaliação Baseada na Teoria e Contrafactual)

193. A ACF dos efeitos da intervenção, segundo diferentes grupos de indivíduos (definidos por características demográficas como idade e habilitações) permite concluir que a iniciativa é eficaz para todos os subgrupos. Contudo, há alguma heterogeneidade nos efeitos, nomeadamente:

- Os indivíduos mais velhos (25 a 29 anos) beneficiam mais –em termos de probabilidade de obtenção de emprego – de uma duração mais curta, no caso de estágios;
- Os programas de estágio parecem ter um efeito positivo maior para indivíduos com ensino superior;
- Os apoios à contratação – mesmo quando associado a estágios – parecem ser mais eficazes para indivíduos com baixa escolaridade (para informação mais detalhada consultar Anexo V).

194. Contudo, essas diferenças são encontradas num universo de relativa homogeneidade pois, como amplamente referido, a implementação da IEJ não integrou a diversidade de públicos NEET, tendo respondido maioritariamente aos jovens desempregados mais qualificados. É por isso importante ter em conta que as especificidades das medidas executadas fazem emergir subgrupos e contextos em que as intervenções conduziram a resultados mais positivos.

Tabela 51. Grupos-alvo e contextos com eficácia majorada

Estágios e Apoios à contratação/ DREQP (Açores)	Estagiar T: permite uma resposta coerente com as necessidades de apoio à inserção dos jovens da Região Autónoma dos Açores que concluem cursos profissionais. Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE: regista uma elevada empregabilidade de licenciados qualificados, que tem permitido fixar esses jovens na Região, sobretudo no sector do turismo.
INOV Contacto/AICEP	Tendência recente para melhores resultados de empregabilidade dos diplomados nas áreas sociais (história, comunicação, direito, arquitetura...), indo ao encontro de áreas com mais desemprego e de um segmento da procura com mais necessidade de respostas públicas para apoio à transição para o mercado de trabalho (por oposição com os diplomados de cursos de áreas tecnológicas, p.ex.). Este resultado traduz um perfil de inserção em setores menos tradicionais para aqueles perfis de qualificações, onde dominam grandes multinacionais.
Estágios PEPAL/ DGAL	Diferenças regionais: com o Norte e Centro mais proactivos na adesão ao programa.
COOP Jovem/ CASES	Diferenças regionais: Norte e Alentejo com maior sucesso. Alentejo pela dificuldade de isolamento geográfico e necessidade de criar respostas locais que não existem. Programa Nacional de Microcrédito (coordenado pela CASES) também tem maior procura no Norte, onde há mais espírito empreendedor.
Emprende Já/ IPDJ	Jovens mais qualificados mais representados nos projetos selecionados para financiamento à instalação.

195. A eficácia dos resultados das TO também é variável em função de condições de implementação e fatores externos. Sistematizam-se algumas das principais constatações sobre a influência desses fatores encontradas através da auscultação das entidades responsáveis pela sua implementação.

Tabela 52. Estágios e apoio à contratação – fatores de sucesso e insucesso

	Fatores de sucesso	Fatores de insucesso
Internos	<ul style="list-style-type: none"> • A adequação da oferta de estágios à procura das empresas (<i>matching</i> entre oferta e procura; no PEPAL, o facto de as entidades acolhedoras participarem na seleção dos estagiários teve um efeito positivo na adesão ao Programa). • Acompanhamento – supervisão <i>on going</i> dos estágios • Divulgação assertiva, com grande aposta nas redes sociais e na animação de redes de contactos (rede Portal-INOVContacto) • Processo contínuo de avaliação da qualidade das entidades de acompanhamento, com monitorização de casos que nunca convidam os estagiários para ingressar na empresa, perspetivando apenas o recurso continuado a estagiários como forma de beneficiar de apoio financeiro (“barrigas de aluguer”). • Rede <i>alumni</i> pós-estágio funciona como rede exclusiva de contactos que promove a empregabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • No caso das ilhas, elegibilidade limitada às entidades empregadoras regionais inibiu uma resposta mais eficaz ao desemprego jovem. • Ausência de apoios complementares (deslocação, alojamento...). • Riscos associados à gestão das expectativas dos estagiários. • Riscos de perpetuação do recurso a estágios por parte de algumas empresas.
Externos	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança de legislação permitiu desbloquear condicionantes das Autarquias na contratação de recursos humanos; • Nova legislação de integração de precários favoreceu qualidade da inserção profissional; • Recuperação da crise das finanças públicas e recuperação do emprego, ao longo da execução da IEJ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevadas taxas de desemprego e encerramento de empresas na fase de arranque da IEJ; • Flutuações das dinâmicas de mercados setoriais (p.ex., turismo nas ilhas); • Dificuldades na mobilidade inter ilhas condiciona o <i>matching</i> entre as ofertas de emprego existentes e o seu preenchimento por parte de jovens que participam na IEJ. • Falta de oferta de educação-formação complementar dirigida a NEET mais prioritários, nomeadamente, jovens com mais baixas qualificações, fora do sistema, desempregados e que acumulam o desemprego com outras problemáticas.

196. Apesar das variações encontradas, é óbvia a eficácia dos estágios e dos apoios à contratação enquanto medidas de promoção da transição dos jovens para o mercado de trabalho, mesmo num contexto de retração do mercado de trabalho, como aquele que se observou no arranque da IEJ. Tendo como base a TdM, procurou-se compreender melhor os factores explicativos do sucesso da iniciativa, o que levou a analisar a influência que a experiência prática em contexto laboral exerce sobre a motivação dos jovens para concluir a ação IEJ (H5).

197. Apesar do exercício do teste da H5 remeter para uma tentativa de isolar fatores que expliquem o sucesso da participação na Iniciativa, sabendo-se, de antemão, que o comportamento humano é mais complexo que um somatório linear de fatores, considera-se plausível a validação da hipótese. De facto, parece inquestionável que a experiência prática proporcionada por um estágio ou por uma experiência profissional no âmbito de um apoio à contratação é um fator muito apreciado pelos ex-participantes. Na apreciação global que fazem da ação frequentada, mais de metade aprecia muito positivamente as condições gerais de frequência das ações (horário, duração, calendário, direitos e obrigações dos participantes) e dimensões de qualidade da experiência prática (perfil/competências da entidade acolhedora/empregadora, condições de trabalho encontradas). Além disso, 54% dos inquiridos reconhece que esse foi um fator muito determinante para concluir a ação, o que indicia a ativação do M7. Por outro lado, é esperado que a experiência prática em contexto laboral motive os jovens a permanecer no mercado de trabalho (M8). Ora, o que se sabe é que essa oportunidade vai ao encontro da sua motivação de partida: a larga maioria dos inquiridos (80%) procurou na IEJ uma estratégia para aceder ao mercado de trabalho, num período em que havia menos oportunidades de emprego.

198. No contexto de agravamento do desemprego jovem que caracterizou o período de execução da Iniciativa, a ausência de participação significaria, para muitos, um afastamento do contacto com o mundo do trabalho, que conduz a uma certa

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

“desvalorização” das suas competências que agrava as condições de empregabilidade. Nesta lógica, é por via da “ocupação” numa medida de estágio profissional ou apoio à contratação que os jovens têm oportunidade de aplicar, em contexto real, as suas competências e, naturalmente, que esse constitui um ambiente adequado para melhor conhecerem o perfil de competências valorizado pelo mercado de trabalho (M9).

199. Com efeito, esta medida de “ocupação” dos jovens revela-se bem-sucedida, pois os dados evidenciam com clareza que quer o estágio quer o apoio à contratação resulta num efeito positivo na empregabilidade. Note-se que estão em causa medidas públicas de apoio ao emprego que permitem que o apoio seja canalizado para jovens “pré-selecionados” pelos empregadores (são vários os relatos de jovens que se inscreveram nas medidas por aconselhamento do próprio empregador). Nestes casos, é óbvia a comprovação do M10, pois os empregadores têm logo à partida uma atitude positiva em relação ao perfil dos jovens que aceitam acolher para estágio ou apoio à contratação.

Tabela 53. Síntese de evidências do teste à H5 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
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, contribui 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).
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M.7. Participantes IEJ satisfeitos com a qualidade das ações, os incentivos financeiros e com outras características das ações (horário, duração, conteúdos, condições de trabalho, utilidade e direitos e obrigações, formadores)	
56%	% de ex-participantes que aprecia muito positivamente o horário, duração, calendário
56%	% de ex-participantes que aprecia muito positivamente o perfil/competências da entidade acolhedora/empregadora
55%	% de ex-participantes que aprecia muito positivamente as condições de trabalho do local de estágio/formação em contexto de trabalho
58%	% de ex-participantes que aprecia muito positivamente os direitos e obrigações enquanto participante
34%	% de ex-participantes que aprecia muito positivamente o montante dos apoios para a frequência da ação (bolsa e outros apoios)
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M.8. Participantes IEJ com experiência prática em contexto laboral e motivados para permanecer no mercado de trabalho	
54%	% de ex-participantes que reconhece que a prática adquirida no contacto com o mercado de trabalho foi muito importante para motivar a concluir a ação
80%	% de ex-participantes para quem o motivo de inscrição se prende com o acesso ao mercado de trabalho
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M.9. Participantes IEJ mais conscientes das competências adequadas/valorizadas pelo mercado de trabalho	
50%	% de ex-participantes que reconhece que a frequência da ação IEJ foi determinante para ter uma noção mais realista da adequação das suas competências às exigências do mercado de trabalho
48%	% de ex-participantes que reconhece que a frequência da ação IEJ foi determinante para ter uma noção mais realista das competências que o mercado de trabalho/empregadores mais valorizam
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M.10. Empregadores com uma atitude positiva em relação aos participantes IEJ	
40%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – durante a IEJ (R15)
26%	% de ex-participantes que recebeu pelo menos uma oferta de emprego – imediatamente após a IEJ (R15)
59%	% de ex-participantes que recebeu uma oferta de emprego da entidade onde realizou o estágio/apoio ao emprego

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Elementos de evidência	INOV Contacto/AICEP	98% das entidades avalia a prestação dos estagiários como positiva. 43% dos ex-participantes recebeu convite para integrar entidades onde realizou o estágio.
	Estágios PEPAL/DGAL	As entidades veem os estagiários como recursos essenciais, observando-se uma taxa de contratação após o estágio expressiva (segundo inquérito DGAL, cerca de 1/3 ficou a trabalhar no local de estágio). As entidades acolhedoras participam na seleção dos participantes, garantindo a correspondência entre o perfil de estagiários e as necessidades organizacionais. Este é considerado um fator de sucesso que explica o aumento de procura das entidades acolhedoras face a edições anteriores.

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE, Bases de dados IIEFP/SS, Inquérito a ex-participantes (2020), Análise documental e Entrevistas.

200. No caso das TO de apoio ao empreendedorismo, também é possível isolar um conjunto de condições de implementação e fatores externos que influenciaram os resultados alcançados, expressos na tabela seguinte.

Tabela 54. Medidas de apoio ao empreendedorismo – fatores de sucesso e insucesso

	Fatores de sucesso	Fatores de insucesso
Internos	<ul style="list-style-type: none"> Integração em redes informais de jovens para sinalização de candidatos com perfil adequado. Adequação de processos de seleção focados na motivação e “cultura empreendedora” dos candidatos. Atribuição de bolsa de formação e cumprimento de prazos nos pagamentos. Acompanhamento individualizado e a longo prazo dos projetos. Equipas técnicas pluridisciplinares e em número adequado para resolver problemas e atender às necessidades dos jovens. Flexibilidade do programa de apoio em relação às modalidades de emprego/negócios a criar. Níveis elevados de qualificação associados a maior viabilidade dos projetos candidatos a financiamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Desadequação dos requisitos de acesso, por um lado, estabeleceu-se o 9º ano como nível mínimo de habilitação o que inibiu a participação de grupos de jovens mais desfavorecidos; por outro lado, num dos casos, exigia-se uma candidatura coletiva (pelo menos 3 candidatos, com maioria de NEET) que se revelou desajustada face às características dos NEET; Baixas qualificações e competências base dos candidatos criam maior resistência à frequência e conclusão com sucesso da formação especializada; Ausência de bolsa no período de apoio ao desenvolvimento e implementação do negócio; Natureza setorial do modelo cooperativo desajustado face às áreas de interesse dos candidatos.
Externos	<ul style="list-style-type: none"> Território: cultura empreendedora mais marcada na Região Norte; no Alentejo, a escassez de ofertas de emprego e o isolamento geográfico aumentam a necessidade de criar novas respostas locais. Disponibilidade de serviços de apoio complementares que permitam viabilizar a participação de indivíduos com mais dificuldade (p.ex. alojamento, creche...) 	<ul style="list-style-type: none"> Recuperação da crise económica teve efeito desmobilizador, com desistências associadas à obtenção de emprego.

201. Também para estas TO, e tendo subjacente a TdM, através do teste da H6 procurou-se compreender melhor os factores explicativos do sucesso destas TO, em particular a influência que o apoio técnico/formação disponibilizado pelas ações IEJ de apoio ao empreendedorismo exerce sobre a motivação dos jovens para concluir a ação.

202. É possível avançar que a qualidade do apoio técnico/formação disponibilizado tem alguma influência na motivação para a conclusão das ações, mas que não será o elemento mais determinante. A vontade de aprender/aumentar as qualificações surge como mais influente na conclusão das ações, segundo a perceção dos próprios ex-participantes, o que mais uma vez remete para a influência de variáveis individuais (interesse, motivação...) e para a relevância dos processos de seleção.

203. A TdM preconiza que os participantes apreciam positivamente a qualidade das ações, os incentivos disponibilizados e outras características (M7). Em geral, os elementos de balanço são positivos e confirmam esse mecanismo. No caso das ações de apoio ao empreendedorismo, conclui-se que a disponibilização de uma bolsa durante o período de formação foi determinante para captar os jovens e manter a sua frequência, sendo que no caso da COOPJovem, a ausência de bolsa na última fase do programa traduziu-se numa quebra “automática” das participações. Acresce outro dado interessante a extrair do confronto entre as duas medidas de apoio ao empreendedorismo: os participantes da COOPJovem

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

reconhecem a qualidade da formação e a sua utilidade para a aquisição de conhecimentos relevantes no domínio do empreendedorismo, destacando-se com apreciações mais positivas do que os ex-participantes do Empreende Já. No entanto, são sobretudo estes últimos que destacam a importância da ação para o desenvolvimento de atitudes empreendedoras e que, na prática, mais avançaram na concretização dos seus projetos de empreendedorismo. Assim, observa-se uma ação diferenciada da capacidade das duas medidas para estimular a consciência/confiança dos ex-participantes acerca da viabilidade das suas ideias de negócio (M11).

204. O cruzamento dos vários elementos de análise sugere que mais do que a dimensão do conhecimento (saber construir uma ideia de negócio mais concreta, aprender o essencial sobre como fazer um plano de negócio, aprender competências de gestão...), é a dimensão pessoal, de acompanhamento técnico individualizado, que se traduz num efeito potenciador de resultados mais positivos.

Tabela 55. Síntese de evidências do teste à H6 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H6.	A frequência e a qualidade das medidas de apoio ao empreendedorismo, <u>através do apoio técnico/formação disponibilizado</u> , contribui para motivar os participantes a concluir as ações com sucesso e para reforçar <i>as competências e aceder a ferramentas empreendedoras</i> necessárias à definição do plano de negócios e à viabilização dessas ideias.
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M.7. Participantes IEJ satisfeitos com a qualidade das ações, os incentivos financeiros e com outras características das ações (horário, duração, conteúdos, condições de trabalho, utilidade e direitos e obrigações, formadores)	
33% Coop Jovem e 33% Empreende Já	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a adequação da ação ao seu percurso escolar e profissional anterior.
39% Coop Jovem e 52% Empreende Já	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente o horário, duração, calendário.
43% Coop Jovem e 36% Empreende Já	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a qualidade do apoio técnico/tutoria para o desenvolvimento de projetos de empreendedorismo.
63% Coop Jovem e 66% Empreende Já	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente o montante dos apoios para a frequência da ação (bolsa e outros apoios).
30% Coop Jovem e 42% Empreende Já	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente o montante dos apoios para a instalação do projeto de empreendedorismo.
37% COOP Jovem e 30% Empreende Já	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a influência da qualidade da ação IEJ para o motivar a concluir.
Riscos/Fatores inibidores	A COOPJovem reforçou o peso da formação no conjunto da intervenção, mas essa opção teve um efeito desmobilizador (não esperado), que conduziu a uma elevada taxa de desistência nos 6 meses de formação inicial. Por outro lado, a edição IEJ introduziu apoio técnico durante a fase de implementação dos projetos, mas essa opção não produziu efeitos visíveis nos resultados.
Indicadores e outros elementos de evidências que suportam a verificação dos mecanismos de produção de efeitos associados à hipótese	
M.11. Participantes IEJ com maior consciência da viabilidade das suas ideias de negócio	
38% total (31% COOP Jovem e 39% Empreende Já)	% de ex-participantes de ações de empreendedorismo que aprecia muito positivamente a influência da ação IEJ para estar mais confiante da viabilidade da sua ideia de negócio.
214	Total de inquiridos que trabalha por conta própria 4 semanas após ter participado na IEJ (Rs3).
95	Subtotal de inquiridos ex-participantes de ações de apoio ao empreendedorismo que trabalha por conta própria 4 semanas após ter participado na IEJ.
363	Total de inquiridos que trabalha por conta própria 6 meses após ter participado na IEJ (Rs3).
132	Subtotal de inquiridos ex-participantes de ações de apoio ao empreendedorismo que trabalha por conta própria 6 meses após ter participado na IEJ.
398	Total de inquiridos que trabalha por conta própria 12 meses após ter participado na IEJ (Rs3).
135	Subtotal de inquiridos ex-participantes de ações de apoio ao empreendedorismo que trabalha por conta própria 12 meses após ter participado na IEJ.
Riscos/ Fatores inibidores	A viabilidade das ideias de negócio parece ser influenciada (entre outros fatores) por variáveis individuais, como o nível de qualificação (e outras características que lhe poderão estar associadas, como maior experiência de contacto com o mercado de trabalho, maior interesse e cultura empreendedora...), tendo-se observado uma maior representação dos promotores mais qualificados nos projetos selecionadas para financiamento à implantação. Ora, atendendo à orientação da Iniciativa para os NEET, no caso

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

	particular dos menos qualificados, haverá maior risco de que a frequência das ações de empreendedorismo não produza os resultados esperados em matéria de criação de emprego/negócios.
--	--

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE (2020), Bases de dados IEP/SS, Inquérito a ex-participantes (2020), Análise documental e Entrevistas.

205. Por fim, no que diz respeito às medidas da qualificação, e uma vez que não houve execução, a não ser no Programa Retomar que teve uma execução muito baixa e foi entretanto revogado, devido às razões já enunciadas, não foi possível, no quadro da avaliação, validar a hipótese de que a qualidade e adequação das ações de qualificação/formação (conteúdos, metodologias de ensino, formadores, ...) contribui 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) (H4).

Tabela 56. Síntese de evidências do teste à H4 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
Hipótese não validada	H4. A qualidade e adequação das ações de qualificação/formação (conteúdos, metodologias de ensino, formadores ...) contribui 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).
Sem validação no quadro da Avaliação, uma vez que não houve execução física das ações de qualificação/formação, excetuando no caso do Programa Retomar, que apresentou uma baixa adesão e que, entretanto, foi revogado. De acordo com as entrevistas realizadas, a medida não estava ajustada ao público-alvo da DGE, face aos critérios de elegibilidade e exigências no perfil de participantes.	

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados dos Sistemas de informação disponibilizadas pelo POISE (2020).

1.6. Registaram-se efeitos de *displacement*, *dead weight loss* ou *substitution*? (counterfactual)

206. Não parece haver grande relevância deste tipo de efeitos não esperados, os quais não foram detetados pela ACF, nem destacados pelos *stakeholders* auscultados. As únicas observações a relevar prendem-se com a condicionante imposta pelos requisitos de elegibilidade à participação da IEJ. Em alguns contextos/tipologias de operação, a forma imposta pela IEJ excluiu públicos com perfil igualmente ajustado à natureza das medidas e, em casos mais críticos, considerados mais ajustados do que os NEET, como nas seguintes situações:

IEM (Madeira)/Estágios e Apoios à contratação	População adulta mais qualificada, jovens entre 30-35 e não NEET tiveram menos apoios no período da Iniciativa, apesar de se tratar de grupos considerados prioritários para contrariar a taxa de desemprego da Região.
COOP Jovem/CASES	A limitação da idade constituiu uma inconsistência com os objetivos do modelo cooperativo, excluindo pessoas mais velhas, acima dos 29 anos, p.ex., jovens agricultores, que tradicionalmente representavam um segmento muito importante da procura devido à coerência com a lógica cooperativa.

4.2. Eficiência

4.2.1. Resposta à Q.A. 2: A intervenção é eficiente, tendo em consideração os recursos aplicados e os resultados alcançados?

A iniciativa IEJ revela eficiência nas medidas de apoio à contratação e em algumas das TO das medidas de Estágios. É entre as medidas 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. A comparação dos resultados destas TO 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.

Com enfoque na componente da eficácia na obtenção de emprego (já que esta é a principal via de saída da situação de NEET), considera-se que tendo em conta os recursos aplicados e os resultados alcançados, algumas TO são mais eficientes, como é o caso dos Apoios à Contratação, Programa PIIE (Açores) e Estágios IEJ, que com custos unitários mais baixos apresentam percentagens de participantes com emprego, incluindo uma atividade por conta própria, mais robustas, quer após o termino da participação, quer seis meses depois.

A TO do domínio da Educação/qualificação apresenta o custo unitário mais baixo face às restantes, todavia, a capacidade de abrangência do Programa Retomar é bastante mais reduzida quando comparada com as outras TO porque representa um número de participantes residual, deixando de fora os subgrupos com menores níveis de qualificação.

No que se refere às medidas de 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.

2.1. Quais as medidas mais eficientes e com melhor relação custo-eficácia? Existem diferenças significativas entre os diferentes grupos-alvo?

Programação e execução financeira

207. No contexto de operacionalização da IEJ, observa-se que, entre 2015 e 2020, foram lançados concursos/convites para as 16 tipologias que compõem o Eixo IEJ, tendo sido apresentadas mais de 400 candidaturas, cujo montante solicitado inicial era de 764 M €, das quais foram aprovadas 326 operações com uma despesa pública total que ascende a 481.077.029 €, o que corresponde a 98,2% da dotação prevista na reprogramação de Agosto de 2020 (490.039.257 € DPT).

208. No que se refere à execução, os dados disponibilizados evidenciam que o montante de despesa pública apresentada e validada é de cerca 75,5% da dotação reprogramada (370 M€/DPT) o que demonstra um nível de execução razoável, uma vez que a Iniciativa IEJ apenas termina no final de 2020, com as operações a poderem ser concluídas até 2023. De acordo com a informação recolhida junto do PO ISE, este valor não é mais expressivo porque:

- No domínio da Qualificação/Educação, das três TO programadas, apenas o Programa Retomar foi implementado e executado. As duas outras TO (Vida ativa IEJ e Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores)) foram canceladas por desistência das candidaturas por parte das entidades beneficiárias (IEFP e DREQP).
- Os organismos responsáveis pelas TO Projetos Locais de Empreendedorismo Jovem (Açores) e Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores), desistiram das candidaturas aprovadas, por dificuldade de mobilização dos jovens para estas medidas, tendo solicitado a transferência das verbas afetas a estas tipologias para os Estágios, uma vez que para esta TO se verifica uma elevada adesão e resultados positivos na Região Autónoma dos Açores. Do mesmo modo, também o IEFP desistiu das operações aprovadas para a TO Emprego Jovem Ativo devido à fraca adesão por parte do público-alvo.
- As TO do domínio do Empreendedorismo (Empreende Já e COOP Jovem) registaram atrasos na implementação dos seus programas, com consequências na apresentação da execução física e financeira no caso da COOP Jovem.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 57. Realização Financeira da IEJ (Despesa Pública Total - DPT)

	Tipologia	Dotação Financeira		Aprovado	Executado (abril de 2020)		
		Programada (Dez-2014)	Reprogramada (Set-2020)	Montante aprovado (DPT) (Maio de 2020)	Nº de participantes aprovados	Despesa aprovada	Custo médio de execução
Educação/ Qualificação	2.01 - Vida Ativa IEJ	20.615.910,00	-	-	-	-	-
	2.02 - Programa Retomar	9.794.118,00	503.181	503.181	333	503.180,60	1.511,05
	2.11 - Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores)	901.634,00	-	-	-	-	-
	Subtotal	31.311.662,00	503.181	503.181	333	503.180,60	
Estágios	2.03 - Estágios IEJ	156.524.003,00	325.566.868	296.335.659	36.904	238.194.190,56	6.454,43
	2.04 - Emprego Jovem Ativo	13.058.824,00	-	-	-	0,00	-
	2.05 - PEPAL	17.515.082,00	12.161.504	12.451.696	816	7.306.139,46	8.953,60
	2.06 - Estágios PEPAC – Missões	8.705.882,00	12.181.085	9.707.182	161	4.446.212,66	27.616,23
	2.07 - INOV Contacto	11.970.588,00	26.277.518	28.301.387	619	9.902.578,66	15.997,70
	2.12 - Estagiar T (Açores)	17.170.176,00	21.748.845	22.614.848	1.185	5.294.772,58	4.468,16
	2.16 - Estágios Profissionais	12.000.000,00	15.478.383	17.405.730	1.763	7.768.996,27	4.406,69
	Subtotal	236.944.555,00	413.414.203,00	386.816.502,00	41.448	272.912.890,19	
Emprego	2.08 - Apoios à Contratação	54.276.054,00	64.904.552	68.320.581	18.114	68.320.581,30	3.771,70
	2.13 - Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE (Açores)	3.352.553,00	3.513.821	3.513.821	756	3.513.821,15	4.647,91
	2.14 - Integra (Açores)	1.156.101,00	2.085.238	2.085.238	303	1.323.437,80	4.367,78
	Subtotal	58.784.708,00	70.503.611,00	73.919.640,25	19.173	73.157.840	-
Empreendedorismo	2.09 - Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios	4.801.627,00	4.401.935	4.633.616	-	-	-
	2.10 - COOP Jovem	16.787.023,00	1.216.327	15.204.091	-	-	-
	2.15 - Ideia Jovem Investe	1.286.322,00	-	-	-	-	-
	Subtotal	22.874.972,00	5.618.262,00	19.837.706,52			
Total Geral		349.915.897	490.039.257	481.077.029	60.954	346.573.911,04	-

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados do Sistema de Informação do PO ISE (Disponibilizadas pela AG em setembro de 2020).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

209. Na Programação inicial da IEJ as tipologias enquadradas no domínio dos Estágios representavam cerca de dois terços da dotação financeira total. Com a reprogramação de 2017 o peso financeiro destas TO ficou ainda mais reforçado, passando a representar quase 80% da dotação financeira atribuída à IEJ, destacando-se a TO Estágios IEJ com cerca de 62% da verba atribuída à Iniciativa. As medidas de educação/qualificação viram a sua dotação financeira ser reduzida, passando de cerca de 10% para 3,5% da dotação financeira total devido, por um lado, à fraca execução registada nesta altura e porque se considerou que, à exceção do Programa Retomar, as outras TO contempladas não promovem de forma direta a progressão do nível de qualificação escolar, existindo no PO CH outras modalidades (Cursos de Aprendizagem, dos Cursos Profissionais, dos Cursos de Educação e Formação de Jovens e dos Cursos de Educação e Formação de Adultos) que asseguram a concretização da melhoria de qualificação dos Jovens NEET. Ou seja, a reprogramação valorizou a articulação entre a IEJ e as restantes medidas da Garantia Jovem que confluem para o objetivo da melhoria da qualificação dos jovens NEET.

210. Constata-se, assim, que no exercício de reforço da dotação financeira e reprogramação (em 2017) existiu uma concentração de verbas nas medidas que demonstraram maior dinâmica de execução a par de uma maior capacidade de integração de jovens no mercado de trabalho (as medidas de estágios tinham 37.473 participantes que representavam cerca de 87% das metas definidas para 2018, dos quais 60% conseguiram emprego, incluindo uma atividade por conta própria, nas 4 semanas após a participação, elevando-se este indicador para 74% passados 6 meses)³⁷. De referir, igualmente, o reforço da dotação para as regiões que em 2016 apresentavam taxas de desemprego juvenil superiores a 25%, o que originou a que apenas a região Algarve não visse a sua dotação reforçada.

211. A Reprogramação de 2019 segue a mesma linha da programação e da reprogramação de 2017 e reforça a dotação financeira das TO das medidas que se revelaram mais eficazes em matéria de apoio à inserção no mercado de trabalho, ou seja, as TO do domínio dos Estágios, que mantêm a representação de 80% da disponibilidade financeira total atribuída à IEJ, sendo que as principais TO reforçadas foram: Estágios IEJ (regiões menos desenvolvidas- Norte); Estagiar T (regiões menos desenvolvidas - Açores); e Estágios Madeira (regiões mais desenvolvidas - Madeira).

212. A última reprogramação efetuada à IEJ ocorre já no contexto da crise provocada pela pandemia da COVID 19, com o aumento do desemprego jovem e o agravamento da situação social, o que exigiu uma resposta direcionada para combater o desemprego jovem. A recolocação de verbas entre tipologias, reforça, mais uma vez, as TO do domínio dos Estágios e Apoio à contratação por se tratarem de medidas com resultados mais robustos em termos de integração dos jovens no mercado de trabalho, que na nova reprogramação de agosto de 2020, passam a representar 98,8% do total do dotação financeira da IEJ (84,4% Estágios e 14,4% Apoio ao Emprego). Desta forma, e considerando as regiões elegíveis do reforço atribuído, serão reforçadas as seguintes tipologias: “Estagiar T “(regiões menos desenvolvidas - Açores) e “Estágios Madeira” (regiões mais desenvolvidas - Madeira).

³⁷ Relatório anual de execução 2017, PO ISE.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 58. Evolução da Dotação Financeira da IEJ (DPT)

Tipologia	Dotação Financeira					
	Programada (Dez-2014)	Reprogramada (Dez-2017)	Reprogramada (Dez-2018)	Reprogramada (Nov-2019)	Reprogramada (Jan-2020)	Reprogramada (Set-2020)
Educação/Qualificação						
2.01 - Vida Ativa IEJ	20.615.910,00	16.000.000	16.000.000	16.000.000	16.000.000	-
2.02 - Programa Retomar	9.794.118,00	584.400	584.400	584.400	584.400	503.181
2.11 - Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores)	901.634,00	644.229	625.262	625.262	625.262	-
Subtotal	31.311.662,00	17.228.629	17.209.662	17.209.662	17.209.662	503.181
Estágios						
2.03 - Estágios IEJ	156.524.003,00	288.693.070	300.588.284	303.826.811	303.826.811	325.566.868
2.04 - Emprego Jovem Ativo	13.058.824,00	-	-	-	-	-
2.05 - PEPAL	17.515.082,00	19.345.542	13.345.542	13.345.542	13.345.542	12.161.504
2.06 - Estágios PEPAC – Missões	8.705.882,00	8.327.396	9.480.337	9.480.337	9.480.337	12.181.085
2.07 - INOV Contacto	11.970.588,00	19.644.756	27.327.109	27.327.109	27.327.109	26.277.518
2.12 - Estagiar T (Açores)	17.170.176,00	21.163.358	21.944.956	22.235.135	22.235.135	21.748.845
2.16 - Estágios Profissionais	12.000.000,00	16.553.534	16.617.726	16.838.971	16.838.971	15.478.383
Subtotal	236.944.555,00	373.727.655,11	389.303.954,23	393.053.905,00	393.053.905,00	413.414.203,00
Emprego						
2.08 - Apoios à Contratação	54.276.054,00	81.866.393	68.435.449	68.435.449	68.435.449	64.904.552
2.13 - Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE (Açores)	3.352.553,00	3.517.085	3.517.085	3.517.085	3.517.085	3.513.821
2.14 - Integra (Açores)	1.156.101,00	2.104.955	1.436.277	1.436.277	1.436.277	2.085.238
Subtotal	58.784.708,00	87.488.433,11	73.388.811,43	73.388.811,00	73.388.811,00	70.503.611,00
Empreendedorismo						
2.09 - Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios	4.801.627,00	4.633.616	4.633.616	4.633.616	4.633.616	4.401.935
2.10 - COOP Jovem	16.787.023,00	3.057.712	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.216.327
2.15 - Ideia Jovem Investe	1.286.322,00	-	-	-	-	-
Subtotal	22.874.972,00	7.691.327,38	6.233.616,00	6.233.616,00	6.233.616,00	5.618.262,00
Total Geral	349.915.897	486.136.044	486.136.044	489.885.994	489.885.994	490.039.257
		Aumento dotação IEJ 136.220.147		Aumento dotação IEJ 3.749.950		Aumento dotação IEJ 153.263

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados do Sistema de Informação do PO ISE (Disponibilizadas pela AG em setembro de 2020).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Custos unitários

213. Em sede de programação foi definido o custo unitário por tipologia de operação (*Baseline* da Programação). Os valores definidos variam bastante entre as tipologias de operação, sendo que as TO do domínio da qualificação/educação são as que apresentam, em média, valores mais baixos (Vida Ativa jovem - 160€ por participante), seguida das TO do Apoio à contratação, encontrando-se as TO do domínio Estágios no extremo oposto, i.e., são as que apresentam custos unitários superiores, destacando-se os Estágios PEPAC com o valor mais elevado (27.000€ por participante). De acordo com o Relatório Final de Avaliação da Implementação, Eficácia e Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ) (CESOP-UCP, 2018), os valores da *baseline* da programação foram definidos com base nos valores históricos da execução de tipologias semelhantes do PO PH. No âmbito do exercício de reprogramação realizado em 2018, os valores dos custos médios das TO das medidas de Qualificação, Estágios e Apoios à contratação, foram revistos e ajustados para valores mais atuais. Porém, as TO do domínio dos Estágios continuam a ser as que apresentam custos unitários mais elevados, devido ao facto de se tratarem de ações mais longas e que apresentem uma estrutura de apoios que inclui a atribuição de uma bolsa calculada com base no IAS, que nos casos dos estágios que se realizam no estrangeiro têm em conta o nível de vida do país de acolhimento, contemplam as viagens de ida e volta, apoio ao alojamento (INOV Contacto) e seguros de saúde.

214. Os custos médios executados por participante dos projetos concluídos (com saldo decidido) foram disponibilizados à equipa de Avaliação apenas para 10 das 12 TO da Iniciativa IEJ que serão realizadas (na programação inicial constavam 16 TO, mas 4 delas acabaram por ser alvo de desistência por parte das entidades beneficiárias). A análise dos mesmos, revela custos unitários ligeiramente superiores aos definidos na reprogramação, em três TO: 2.02 – Programa Retomar; 2.03 – Estágios IEJ; e 2.08 - Apoios à contratação. As restantes medidas apresentam custos médios executados abaixo do programado. De referir que se tratam de custos unitários provisórios, já que na maioria dos casos as intervenções ainda não se encontram concluídas, prevendo-se que estes valores se possam vir a aproximar dos valores programados.

Tabela 59. Custos unitários por tipologia de operação IEJ

Tipologia	Programação	Reprogramação (18-12-2018)	Executado (30-04-2020)
Educação/Qualificação			
2.01 - Vida Ativa IEJ	160	215,5	-
2.02 - Programa Retomar	1.500	1.500	1.511,05
2.11 - Programa de Reconversão Profissional - AGIR (Açores)	3.400	3.400	-
Estágios			
2.03 - Estágios IEJ	4.500	6.200	6.454,43
2.04 - Emprego Jovem Ativo	2.500	-	-
2.05 - PEPAL	11.663	9.500	8.953,60
2.06 - Estágios PEPAC – Missões	27.000	30.000	27.616,23
2.07 - INOV Contacto	20.000	22.000	15.997,70
2.12 - Estagiar T (Açores)	7.000	6.500	4.468,16
2.16 - Estágios Profissionais	4.469	5.000	4.406,69
Emprego			
2.08 - Apoios à Contratação	2.000	2.900	3.771,70
2.13 - Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE (Açores)	3.800	8.200	4.647,91
2.14 - Integra (Açores)	4.200	5.600	4.367,78
Empreendedorismo			
2.09 - Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios	7.605	4.600	-
2.10 - COOP Jovem	4.425	4.200	-
2.15 - Ideia Jovem Investe	6.480	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados do Sistema de Informação do PO ISE (disponibilizadas pela AG em maio de 2019 e junho de 2020).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

215. Nas TO do domínio da Qualificação/Educação os custos unitários são muito diferenciados, o que se justifica pela:

- Duração das ações: ações de curta duração (Vida Ativa IEJ) e percursos mais prolongados no caso do Retomar;
- Públicos alvo diferenciados, i.e., com baixos níveis de qualificação no caso da Vida Ativa IEJ e Agir Açores e com qualificações elevadas no Retomar;
- Estruturas de apoio bastante diferentes na medida em que todas atribuem bolsas, mas com valores muito díspares que variam entre os 350€ (Agir Açores) e os 1.200€ (Retomar). No caso do Agir (Açores) existe também um prémio a atribuir às entidades empregadoras e formadoras ao qual está certamente associado o elevado valor do custo unitário face às outras medidas.

216. A análise dos objetivos da IEJ, nomeadamente o do aumento da qualificação escolar e profissional, permite constatar que apenas o Programa Retomar assegura a concretização desse objetivo, sendo que, como referido anteriormente, o mesmo abrange um subgrupo de NEET específico³⁸ que representa um número de participantes residual (0,25% do total dos participantes programados), deixando de fora os subgrupos com menores níveis de qualificação.

217. Para assegurar o aumento dos níveis de qualificação escolar e profissional dos jovens NEET, principalmente dos que possuem menores níveis de qualificação (uma das principais vulnerabilidades deste grupo) e consequentemente o aumento dos jovens que prosseguem estudos/formação, seria necessário contemplar modalidades de educação/formação de nível não superior de longa duração e com custos unitários superiores. Em sede de reprogramação quer pela CA, quer pela CE, considerou-se que este objetivo poderá ser alcançado de forma mais consistente através da promoção de formações mais estruturantes que se encontram, atualmente, contempladas no domínio do Capital Humano, sendo que os percursos de curta duração são apoiados através do Eixo 1 e 3 do PO ISE, nos quais é elegível o universo de jovens NEET.

218. Os custos unitários **das TO dos Estágios** apresentam valores médios mais elevados quando comparados com as TO dos outros domínios e também apresentam valores unitários muito diferentes entre si, que variam entre os 5.000€ (Estágios Profissionais Madeira) e os 30.000€ (PEPAC). Existem vários fatores que contribuem para que as diferenças sejam tão significativas, nomeadamente:

- Características do público-alvo, verificando-se que os estágios com custos unitários mais elevados (PEPAC; PEPAL e INOV Contacto) são os que se destinam apenas a jovens NEET com qualificações de nível superior. De realçar que na PEPAC Missões e INOV Contacto este valor é bastante superior ao do PEPAL devido ao facto de se realizarem no estrangeiro, o que implica uma estrutura de apoios distinta. A bolsa atribuída é calculada com base no IAS, tal como a do PEPAL, mas têm em conta o nível de vida do país de acolhimento. Para além disso, os apoios ainda contemplam as viagens de ida e volta, apoio ao alojamento (INOV Contacto) e seguros de saúde.
- No caso das restantes TO de Estágio³⁹, Estágios IEJ, Estagiar T e Estágios Madeira, a estrutura de custos é semelhante, ainda que a forma de cálculo da bolsa seja feita de forma diferente no caso do Estagiar T, onde o valor auferido é relativamente idêntico para os níveis de qualificação 4 e 5. As principais diferenças estão relacionadas com: os níveis de qualificação, já que os Estágios IEJ e Estágios Madeira abrangem jovens com níveis de qualificação mais baixos e mais elevados (2 até ao 8), sendo que no caso dos Estágios Madeira o valor da bolsa para o nível 8 é superior ao da bolsa dos estágios IEJ para o mesmo nível de qualificação; e com a duração que no caso dos Estágios Madeira pode ser menor (varia entre os 6 e os 9 meses) e no Estagiar T pode ser bastante maior (varia entre os 9 e os 18 meses).
- Paralelamente, é fundamental considerar que os objetivos subjacentes a estes dois subgrupos de estágios (PEPAC, PEPAL e INOV Contacto; Estágios IEJ, Estagiar T e Estágios Madeira) não são exatamente os mesmos, na medida em que possivelmente a não frequência dos estágios com custo unitário mais elevado, não resultaria na não obtenção da empregabilidade por parte do seu público-alvo, o mesmo não se poderá afirmar em relação aos estágios com custos unitários mais baixos e cujo público-alvo possui baixos níveis de qualificação.

219. No caso do INOV Contacto e do PEPAC os objetivos destas TO ultrapassam os próprios objetivos da IEJ, ou seja, vão para além da melhoria das condições de empregabilidade e da obtenção de emprego, respeitando objetivos mais

³⁸ Jovens NEET que tenham estado matriculados num estabelecimento de ensino superior e inscritos num curso e não o tenham concluído.

³⁹ A TO Emprego Jovem Ativo não será alvo de análise porque a entidade responsável desistiu das candidaturas apresentadas.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

abrangentes relacionados com a internacionalização e a aquisição de competências para a internacionalização cuja avaliação do custo-eficácia não é comparável com a dos outros estágios e apoios à contratação.

220. A apreciação dos resultados obtidos pelas TO com custos unitários mais elevados e que se destinam a NEET com nível de qualificação superior (PEPAC; PEPAL e INOV Contacto), levanta algumas questões face à sua eficiência:

- Depois de terminada a participação nos estágios a percentagem de jovens com emprego, incluindo uma atividade por conta própria, é reduzida (10,9% - PEPAL; 30,7% PEPAC e 15,1% - INOV Contacto), tal como o número dos que prosseguem estudos ou frequentam ações de formação (2,6%, 9,8 e 4,5% respetivamente);
- A oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio, uma vez terminada a participação, apresenta valores muito significativos em todas as TO do domínio Estágios, sendo os Estágios IEJ a TO que apresenta o valor mais baixo (50,3%).

221. Para estes resultados contribui, certamente, as limitações à contratação pública por parte das entidades do Estado (MNE e Administração Local) responsáveis pelo PEPAL e PEPAC, que não conseguem em tempo útil dar respostas à necessidade de inserção profissional dos seus estagiários. No entanto, a situação dos ex-estagiários tende a melhorar com o tempo, p.ex., no caso do PEPAL, a taxa de empregabilidade 6 meses após o estágio sobe para 29,9%, não existindo, até à data, registo de ex-participantes do PEPAC. Os resultados do inquérito aos ex-participantes na IEJ confirmam esta tendência revelando taxas de empregabilidade, passados 12 meses, superiores a 58% no caso do PEPAL e PEPAC e de 72,5% no caso do INOV Contacto.

222. A melhoria dos resultados a longo prazo pode estar relacionada com a aquisição de uma rede de contactos alargada proporcionada pela participação neste tipo de ações. No caso dos estágios internacionais (INOV Contact e do PEPAC), a participação neste tipo de programas não se esgota apenas na empregabilidade direta, ocorrendo sempre benefícios associados ao aumento das competências de internacionalização e da experiência profissional, com consequências em termos de empregabilidade futura.

223. Com os dados disponibilizados e focando a componente da eficácia na obtenção de emprego, constata-se uma maior eficiência por parte das TO Estágio IEJ e Estágios Madeira que apresentam custos unitários mais reduzidos face às restantes TO analisadas, na medida em que depois de terminada a intervenção, cerca de metade dos estagiários IEJ fica em situação de emprego (53,3%), sendo que no caso dos Estágios Madeira esse valor é de 26,9% e no Estagiar T de 6,8%. De realçar que quando analisada a situação face ao emprego 6 meses após a intervenção se verifica uma alavancagem destes resultados (65,9% nos Estágios IEJ, 48,3% no Estagiar T e 42,1% no Estágios Madeira), sugerindo que a participação destes indivíduos nos estágios profissionais lhes permitiu melhorar as suas condições de empregabilidade e que as mesmas foram reconhecidas pelo mercado de trabalho, resultando na sustentabilidade do emprego. A análise dos resultados do inquérito aos ex-participantes na IEJ demonstra que 12 meses após o estágio estes resultados são ainda mais expressivos (79,5% nos Estágios IEJ, 62,1% no Estagiar T e 43,6% no Estágios Madeira), revelando a sustentabilidade da situação face ao emprego.

224. Nas medidas de Apoio ao Emprego verifica-se que a TO implementada no Continente (Apoios à Contratação IEJ) que apresenta um custo unitário menor, quer (re)programado (2.900€), quer o executado (3.771€), possui um carácter mais abrangente, na medida em que inclui todos os jovens NEET independentemente da sua qualificação profissional, atribui um apoio financeiro superior e pode ter uma duração superior à das TO dos Açores que apresentam características muito semelhantes entre si⁴⁰. Trata-se de TO com alguma capacidade de mobilização do público-alvo, principalmente as implementadas na Região Autónoma dos Açores, cujo número de participantes já ultrapassou a meta estabelecida.

⁴⁰ Mesma duração, abrangem um público-alvo com características semelhantes em termos de idade, qualificação e participação anterior em medidas de estágios e os valores mensais atribuídos às empresas são semelhantes.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 60. Resultados alcançados, por tipologia de operação IEJ (4 semanas depois de terminada a participação)

	Custo unitário Executado (30-04-2020)	Indivíduos Participantes na intervenção	Participantes desempregados que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	Participantes desempregados que recebem uma oferta de emprego, educação contínua ou oportunidades de aprendizagem ou estágio, uma vez terminada a participação	Participantes desempregados que seguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação	Participantes que prosseguem estudos ou ações de formação uma vez terminada a participação	Participantes com emprego uma vez terminada a participação	Participantes que trabalham por conta própria, uma vez terminada a participação
	€	Nº	%	%	%	%	%	%
Estágios								
2.03 - Estágios IEJ	6.454,43	36.855	84,2	50,3	53,9	0,6	53,3	-
2.05 - PEPAL	8.953,60	1017	95,7	57,9	14,3	2,6	7,5	3,4
2.06 - Estágios PEPAC – Missões	27.616,23	163	82,8	65,0	51,5	9,8	30,1	0,6
2.07 - INOV Contacto	15.997,70	902	91,1	65,6	19,8	4,5	14,6	0,6
2.12 - Estagiar T (Açores)	4.468,16	2133	91,1	68,5	8,3	2,0	5,5	1,3
2.16 - Estágios Profissionais	4.406,69	2104	93,4	60,0	-	0,3	26,9	-
Subtotal		43.174	85,4	52,3	47,4	0,8	47,7	0,2
Emprego								
2.08 – Apoios à Contratação	3.771,70	19.553	87,2	79,5	77,8	1,7	76,8	0,1
2.13 – Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE (Açores)	4.647,91	756	97,5	63,0	82,7	0,7	81,6	0,8
2.14 – Integra (Açores)	4.367,78	303	93,4	69,3	44,2	1,0	43,9	-
Subtotal		20.612	86,8	78,8	77,5	1,7	76,5	0,1
Empreendedorismo								
2.09 - Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios	-	634	89,7	57,7	12,1	0,9	9,1	1,6
2.10 - COOP Jovem	-	334	47,3	43,7	3,6		3,3	0,3
Subtotal	-	968	75,1	-	9,2	0,6	7,1	1,1
Total		64.754	86,0	60,7	56,4	1,1	56,2	4 0,1

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

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

225. As TO do Apoio ao Emprego são as que revelam melhores resultados no que se refere à (re)integração dos jovens no mercado de trabalho, já que logo após a intervenção cerca de 82,4% dos participantes no Programa PIIE, 76,9% nos Apoios à contratação e 43,9% do Integra encontram-se em situação de emprego. De referir que 6 meses após a intervenção o número de ex-participantes dos apoios à contratação se mantém (77,3%), mas no PIIE o número de empregados é bastante superior (93%) e no Integra aumenta para os 37,6%, revelando por um lado a sustentabilidade do emprego e uma maior eficiência da TO PIIE a médio prazo.

226. Os custos médios das TO dos estágios e do apoio ao emprego são de difícil comparação, na medida em que possuem estruturas de apoios muito diferentes, o que justifica o elevado diferencial entre os custos médios das medidas de estágios e os das medidas de apoio ao emprego. No caso dos Estágios o apoio concedido consiste numa bolsa de formação atribuída ao jovem que pode ser acrescida de subsídios (refeição, deslocação, viagens...) e no caso do emprego é atribuído um apoio financeiro (50% a 60% da retribuição mensal do trabalhador) à entidade que contrate jovens NEET. Todavia, ambas têm como principal objetivo a (re) integração de jovens NEET no mercado de trabalho.

227. A comparação dos resultados alcançados revela que as medidas de apoio ao emprego são mais eficientes do que as dos Estágios, na medida em que com custos unitários significativamente menores apresentam taxas de empregabilidade superiores quer 4 semanas após a conclusão da ação, quer 6 meses depois (76,5% em ambos os períodos, segundo dados apurados pelo Sistema de Informação - Tabela 60 e Tabela 61, respetivamente).

Tabela 61. Resultados alcançados, por tipologia de operação IEJ (6 meses depois de terminada a sua participação)

	Custo unitário executado (30-04-2020)	Participantes que terminaram a intervenção apoiada pela IEJ	Participantes com emprego, 6 meses depois de terminada a sua participação	Participantes que trabalham por conta própria, 6 meses depois de terminada a sua participação	Participantes em ações de educação contínua, programas de formação conducentes a uma qualificação, aprendizagens ou estágios, 6 meses depois de terminada a sua participação
	€	Nº	%	%	%
Estágios					
2.03 - Estágios IEJ	6.454,43	36.946	65,7	0,6	3,6
2.05 - PEPAL	8.953,60	656	29,9	12,0	4,6
2.06 - Estágios PEPAC – Missões	27.616,23	79	-	-	-
2.07 - INOV Contacto	15.997,70	280	22,9	0,4	1,8
2.12 - Estagiar T (Açores)	4.468,16	2.459	48,3	2,6	4,1
2.16 - Estágios Profissionais	4.406,69	1.763	42,1	0,0	2,4
Subtotal		42.183	62,7	0,9	3,6
Emprego					
2.08 - Apoios à Contratação	3.771,70	8.802	77,3	0,5	2,6
2.13 - Programa de Incentivo à Inserção do Estagiar L e T – PIIE (Açores)	4.647,91	756	93,0	1,3	0,5
2.14 - Integra (Açores)	4.367,78	194	37,6	2,1	30,9
Subtotal		9.752	76,5	0,6	3,0
2.09 - Empreende Já - Rede de Perceção e Gestão de Negócios	-	244	54,1	3,3	9,8
2.10 - COOP Jovem	-	631	8,4	2,5	2,1
Subtotal	-	875	21,1	1,8	4,2
Total			64,6	0,8	3,5

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados do Sistema de Informação do PO ISE (disponibilizadas pela AG em maio 2020).

228. Por fim, no que refere ao Empreendedorismo, verifica-se que as duas TO (Empreende Já e COOP Jovem) apresentam custos médios relativamente mais baixos, quando comparadas com as TO do domínio dos Estágios e algumas das TO do

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Apoio à contratação. As duas tipologias em vigor⁴¹ apresentam custos unitários bastante semelhantes, uma vez que as intervenções apresentam estruturas de custos relativamente semelhantes, procuram atingir a mesma tipologia de público-alvo, possuem a mesma duração e os mesmos objetivos, i.e., contribuir para o aumento da criação do próprio emprego.

229. Os resultados alcançados pelas medidas do empreendedorismo revelam que apesar da aparente capacidade de mobilização dos público-alvo para a participação nas intervenções estas TO não conseguiram atingir os objetivos a que se propuseram, ou seja, contribuir para a criação do próprio emprego, na medida em que apenas 1,6% dos participantes do Empreende Já e 0,1% dos da COOP Jovem se encontram a trabalhar por conta própria 4 semanas após o término da intervenção. Também os resultados a 6 meses se revelam bastante desanimadores na medida em que estes valores, apesar de subirem ligeiramente, ainda se revelam bastante residuais (3,3% e 2,5% respetivamente).

230. Também ao nível dos resultados relativos à alteração das condições de NEET se verifica que estas medidas, até ao momento, não foram muito bem sucedidas, uma vez que apenas 12,1% dos participantes no Programa Empreende Já e 3,6% na COOP Jovem seguem estudos ou ações de formação, adquirem qualificações ou que têm emprego, incluindo uma atividade por conta própria, uma vez terminada a participação. A análise dos participantes com emprego 4 semanas após a participação não chega aos 10% no Empreende Já e é de apenas 3,3% na COOP Jovem.

231. Todavia, no caso do Empreende Já, os dados revelam que 6 meses depois de concluído o programa mais de metade dos jovens (54,1%) se encontra a trabalhar por conta de outrem. Embora seja um resultado bastante positivo, revela que quando comparada com as TO de Apoio ao Emprego, cujo objetivo principal consistia no aumento da (re)integração de jovens em emprego, o custo-eficácia é bastante mais reduzido, já que as medidas de apoio ao emprego, com um custo médio de quase metade do Empreende Já, conseguem alcançar resultados superiores no que respeita à empregabilidade dos jovens.

232. Os resultados do inquérito aos ex-participantes da COOP Jovem são semelhantes aos apresentados pelo Sistema de Informação. No entanto, o quadro é bastante mais positivo quando analisados os resultados do Empreende já, e revelam uma maior eficiência, na medida em que 6 meses após a conclusão da ação cerca de 47% dos inquiridos trabalha por conta própria e 30% encontrava-se a trabalhar por conta de outrem. Ambas as fontes de informação consideradas apontam para uma contribuição bastante significativa 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.

2.2. Em alguma intervenção poder-se-ia ter gasto menos e alcançado os mesmos resultados?

233. A análise da relação entre os resultados obtidos e a dimensão financeira associada é de difícil operacionalização em intervenções com objetivos e públicos-alvo diferenciados, uma forte componente imaterial, benefícios dificilmente quantificáveis e custos padronizados.

234. Ainda assim, a análise do perfil de apoios concedidos pela Iniciativa IEJ permite constatar que existiu uma concentração dos apoios na Medida Estágios, mais especificamente nos Estágios IEJ (cerca de 64,4% da dotação reprogramada⁴²) existindo, portanto, uma orientação dos apoios para a promoção da empregabilidade dos jovens por esta via. Os dados obtidos evidenciam que esta é precisamente uma das Medidas com maiores resultados para a promoção da empregabilidade dos jovens NEET (a percentagem dos participantes com emprego seis meses depois de terminada a participação é de 53%). De referir, contudo, que são os apoios à contratação (que representam cerca de 13% da dotação financeira reprogramada) aqueles que se revelam mais eficientes, na medida em que aprestam um menor custo unitário e taxas de empregabilidade maiores.

235. Neste sentido e atendendo a que o perfil de apoios concedidos nos Estágios e Apoios à contratação é muito padronizado e está dependente do definido pela política pública nacional, considera-se que os resultados obtidos na dimensão da empregabilidade não são condicionados/potenciados pelo perfil de recursos financeiros mobilizados em cada operação, mas antes pela dimensão financeira global atribuída a essa TO.

236. Considera-se, portanto, que no domínio da empregabilidade uma maior concentração dos recursos financeiros nos Apoios à Contratação poderia ter contribuído para uma redução dos custos na obtenção dos resultados. Ainda assim,

⁴¹ A entidade responsável pela TO Ideia Jovem Investe desistiu da única candidatura apresentada, tendo solicitado a transferência da verba associada para as TO dos Estágios.

⁴² Reprogramação de Agosto de 2020.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

esta leitura deve ser contextualizada face à situação de partida e às alterações no contexto socioeconómico que se verificaram durante a implementação da Iniciativa IEJ, com uma redução bastante significativa dos níveis de desemprego registados no país.

237. Os domínios da Educação/Qualificação e do Empreendedorismo tendo um peso “residual” na dotação financeira da Iniciativa IEJ e resultados pouco expressivos respetivamente no aumento da qualificação escolar e profissional e na criação do próprio emprego, qualquer alteração nos gastos não teria impactos significativos nos resultados alcançados.

4.3. Impacto

4.3.1. Resposta à QA3: Quais são os efeitos globais da intervenção no contexto socioeconómico (planeados e não planeados, esperados e não esperados, positivos ou negativos)? Como é que a intervenção causou essa(s) mudança(s) no contexto socioeconómico?

A execução da IEJ teve impacto na mudança do desemprego jovem e redução da taxa de NEET em Portugal. A ACF permite comprovar 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 e 3 anos após o início da intervenção). 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.

No período de crise, o conjunto de apoios canalizados para estágios e apoios à contratação, financiados através da IEJ e pelo Orçamento de Estado, permitiram estancar o agravamento do desemprego jovem. Estes, constituíram uma alternativa de ocupação para os jovens desempregados, com qualificações de nível secundário ou superior, que resultou numa inserção profissional sustentável a longo prazo. Caso uma dessas fontes de financiamento não tivesse existido, haveria um reflexo direto no agravamento da taxa de desemprego jovem registada entre 2013-2018.

Na perspetiva do serviço público de emprego, a IEJ vem ampliar a sua capacidade de abrangência de públicos e acelerar e expandir a intervenção dos SPE nomeadamente através de uma abrangência de públicos mais diversificados, no reforço da cobertura territorial, de novos canais de extensão dos serviços para chegar aos públicos-alvo, numa atuação mais coordenada entre parceiros e na introdução de mecanismos de monitorização.

Em oposição, não se reconhece haver impacto da IEJ na redução da taxa de inatividade. Esta situação não é exclusiva de Portugal e reflete a dificuldade em sinalizar e atrair para a participação na IEJ o subgrupo crítico dos NEET inativos. Não obstante, trata-se de um subgrupo para o qual estão a ser tomadas medidas relevantes para a sua sinalização e encaminhamento.

Nota: No final da resposta à sub-questão apresenta-se uma matriz-síntese das principais evidências do teste das hipóteses

3.1 Ocorreu algum tipo de mudança estrutural nos sistemas de educação, de formação profissionalizante e/ou no serviço público de emprego? Houve mudanças nas políticas públicas de apoio à juventude induzidas pela IEJ?

238. Dada a concentração da IEJ em medidas de apoio à transição de jovens para o mercado de trabalho (estágios e apoios à contratação), as mudanças a registar centram-se no fortalecimento da capacidade dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) (IEFP, IEM, DREQP), distinguindo-se mudanças na “aceleração” das respostas existentes e na “extensão” das suas funções e capacidade de intervenção, de acordo com as seguintes evidências:

239. Enquanto reforço financeiro para acelerar as medidas do Pacote para o Emprego Jovem (*Youth Employment Package*) e complementar as ações FSE para implementar os mecanismos da Garantia Jovem, a IEJ tem permitido a **aceleração da intervenção dos SPE** em termos de:

- Maior volume de participantes NEET canalizado para as medidas ativas de emprego, dado que a estratégia passou por privilegiar o acesso deste público às TO em presença na Iniciativa;
- Maior cobertura territorial, dado que a IEJ permitiu a abrangência de todo o território nacional, incluindo os territórios fora das regiões de convergência que não são elegíveis pelo FSE;
- Maior diversidade de participantes, em particular jovens NEET que não se encontravam registados como desempregados (inativos). A construção de uma plataforma de rede de parceiros no âmbito da Garantia Jovem visou alargar o espectro de jovens sinalizados e encaminhados para as medidas da IEJ e captar para a Iniciativa o subgrupo dos inativos que de outra forma não seriam rastreados pelo sistema de registo do IEFP. A colaboração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi fundamental neste processo, na medida em que orientou o desenho da estratégia de sinalização de jovens inativos. Ainda que se trate de uma dimensão a melhorar no futuro, reportam-se já alguns ganhos na capacidade de atrair inativos (valor não contabilizado devido à formatação do sistema de registo dos Centros de Emprego).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

240. Em forte complementaridade com a implementação da Garantia Jovem, a concretização da IEJ contribui para a **extensão das funções dos SPE**, incluindo novas e melhoradas práticas de atuação. As evidências sinalizadas passam por:

- a) Diversificação dos canais de extensão utilizados para chegar ao público-alvo, sendo exemplo: o alargamento da rede de parceiros mobilizados para a informação e sinalização de público-alvo; a criação de uma nova figura de Gestor nos Centros de Emprego. Este Gestor desloca-se às empresas para divulgar as ofertas de estágio e apoio à contratação de que podem ser beneficiárias, assim como junto de universidades para estreitar a proximidade com potenciais candidatos às medidas de apoio à transição para o mercado de trabalho; a criação de novos canais informativos e de ligação aos serviços.
- b) Alterações regulamentares com vista a uma atuação mais coordenada dos técnicos dos SPE para a resposta aos NEET, de forma a estabelecer os passos a adotar após a sinalização dos jovens NEET. Melhoria da informação sobre ofertas disponíveis no quadro da rede de parceiros com oferta complementar aos SPE;
- c) Melhoria da função de monitorização dos resultados dos apoios, resultante da capacitação dos técnicos nessa matéria para o cumprimento dos requisitos de monitorização da Garantia Jovem.

241. Este tipo de mudanças vai ao encontro de áreas críticas de funcionamento dos serviços públicos de emprego e onde Portugal revela um desempenho frágil⁴³.

242. É possível isolar efeitos induzidos pela IEJ ao nível de **mudanças nas políticas públicas de apoio à juventude**, relacionadas com a participação do IPDJ, I.P. - Instituto Português de Desporto e Juventude na dinamização de uma medida de apoio ao empreendedorismo jovem (Empreende Já).

243. A participação do IPDJ, IP. contribuiu para uma maior consciência da problemática dos NEET, em particular sobre a especificidade dos NEET menos qualificados, assim como para detetar a lacuna de respostas para este segmento de jovens, no espectro de medidas de política pública de apoio à juventude. O balanço positivo decorrente dessa experiência tem como efeito direto a criação de uma medida de apoio ao emprego dirigida a NEET sem escolaridade obrigatória. Nesta lógica, a IEJ serviu de “ensaio” desta nova medida, tendo permitido identificar fatores de sucesso (como tutoria individualizada, atribuição de bolsa diretamente ao beneficiário, ativação das estruturas descentralizadas do Instituto para a sinalização de jovens...) e criar uma resposta desenhada “à medida” das necessidades desse perfil de jovens, beneficiando de um contexto nacional de maior aposta nas políticas de juventude.

244. Com uma relação de efeito menos direta reconhece-se também a influência da IEJ numa maior proximidade entre instituições que dirigem a sua atuação para jovens, fruto da troca de experiências e partilha de práticas inerentes ao envolvimento na Rede da Garantia Jovem.

3.2 Qual foi o contributo da IEJ para a mudança das taxas de emprego/desemprego e de atividade/inatividade jovem nos territórios abrangidos pela IEJ? O que teria acontecido sem a intervenção da IEJ? Qual o papel da IEJ na Garantia Jovem e a sua articulação com outros instrumentos que apoiam políticas dirigidas aos jovens (emprego, educação e formação)?

Contributo da IEJ para a mudança das taxas de emprego/desemprego

245. Desde 2013, ano em que se atingiu um pico preocupante no desemprego dos jovens e na taxa de jovens NEET, e em que arranca a IEJ, verifica-se uma tendência constante de melhoria de ambos os indicadores, apoiada pela recuperação económica do período pós- crise. A Avaliação comprova que a mobilização de apoios públicos para estágios e apoios à contratação, em geral, e o financiamento da IEJ, em particular, tiveram um contributo muito importante na melhoria desses indicadores, validando assim a **H13**. Com efeito, confirma-se o efeito líquido da IEJ na criação de emprego e como tal na redução da taxa de desemprego jovem. Esse efeito é sustentável, mantendo-se evidências de melhoria das taxas de emprego a 1 ano, 2 anos e 3 anos.

246. A intervenção funcionou como **“travão” ao agravamento do desemprego jovem resultante da crise económica**:

- no período mais intenso da crise, entre 2009 a 2013, sem intervenção IEJ, a taxa de “ocupados” através de estágios profissionais ou outras medidas do IEFP mantém-se relativamente estável; mas

⁴³ European Commission (2018) *The Youth Guarantee in light of changes in the world of work: Youth Guarantee: Intervention Models, Sustainability and Relevance*. Neste Estudo, Portugal integra um cluster caracterizado por países com sistemas de monitorização frágeis e serviços nacionais de emprego com relativamente poucos canais para atividades de extensão.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

- entre o período 2013-2016, que representou o pico da atividade e dos apoios (com o IIEFP a atingir 250 mil indivíduos por mês), começou a reduzir-se a taxa de desemprego, compensada pelo aumento da taxa de “ocupados”.

Gráfico 6. Evolução da atividade do IIEFP na política de emprego, no período 2009-2018, medida pelo volume de indivíduos potencialmente integrantes na IEJ segundo a situação (desempregados, ocupados e empregados com apoio) e a origem do financiamento (O.E.-Orçamento de Estado e U.E.-Fundos Europeus) :

Gráfico 6.1. N.º de indivíduos

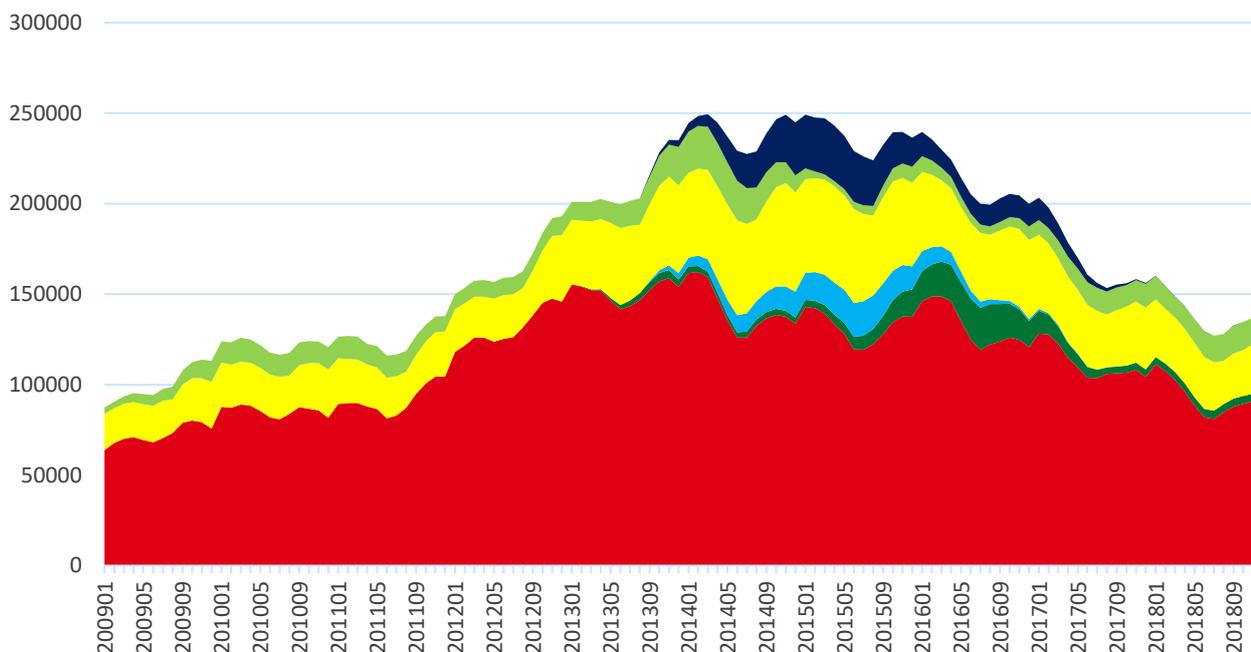
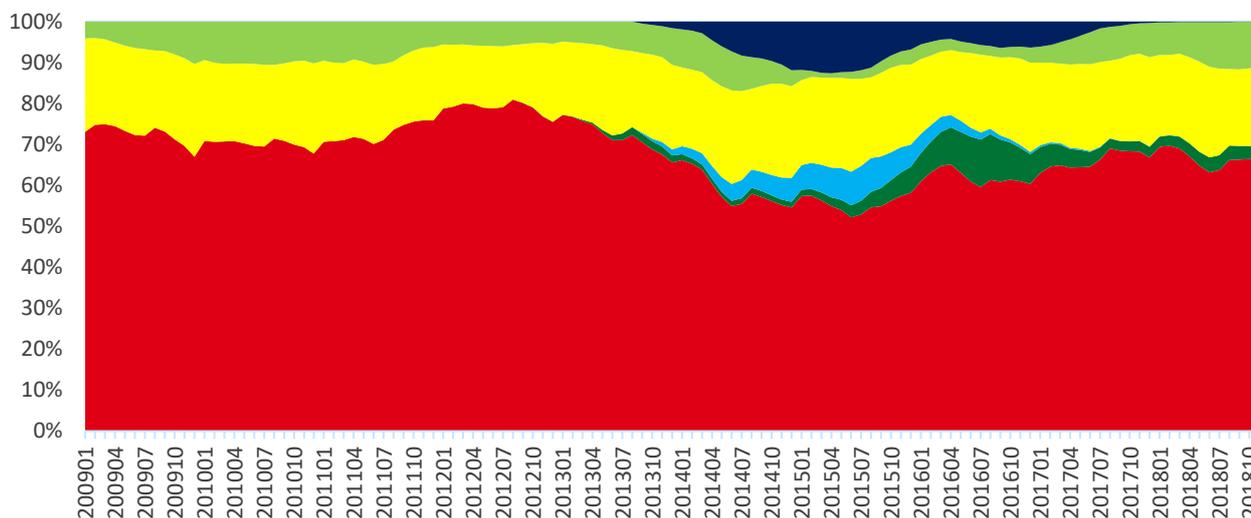


Gráfico 6.2. % de indivíduos



- Ocupados - Beneficiários de Estágios profissionais submetidos a financiamento pela IEJ
- Ocupados - Beneficiários de Estágios profissionais financiados exclusivamente pelo orçamento de estado
- Ocupados - Não beneficiários de Estágios Profissionais
- Empregados - Beneficiários de Apoios à contratação submetidos a financiamento pela IEJ
- Empregados - Beneficiários de Apoios à contratação financiados exclusivamente pelo orçamento de estado
- Desempregados - Não beneficiários de intervenções do IIEFP

Fonte: Base de Dados IIEFP/SS.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

247. A base de dados IEF/SS permite uma aproximação ao peso da IEJ no conjunto das medidas do serviço público de emprego, tornando óbvia a relevância do apoio comunitário para ampliar a resposta pública à crise do desemprego jovem: entre 2009-2018, 14% dos utentes apoiados mensalmente pelo IEF foram objeto de um estágio profissional ou de um apoio à contratação (dos quais, 38% foram submetidos a financiamento europeu); entre 2013-2016, período coincidente com o pico da atividade e dos apoios da Iniciativa, sobe para 18% o total de utentes apoiados mensalmente pelo IEF com um estágio profissional ou um apoio à contratação (53% submetidos a financiamento U.E.).

Figura 5. Cobertura dos estágios profissionais e apoios à contratação dos utentes do IEF, nos períodos 2009-2018 e 2013-2016



Fonte: Base de Dados IEF/SS.

Legenda: Beneficiário de Estágio Profissional ou Apoio à Contratação; Ocupado noutro tipo de medida; Desempregado.

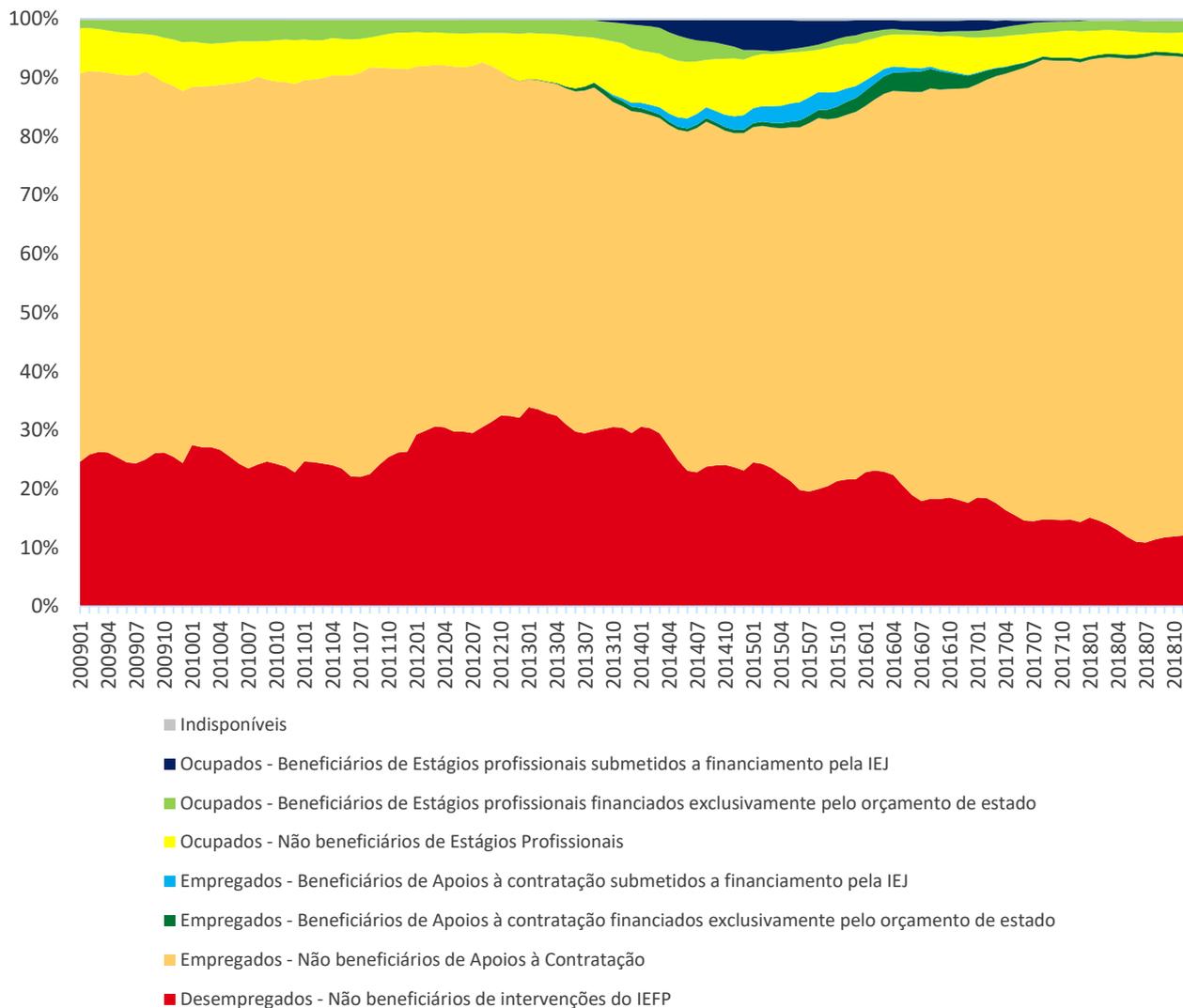
248. Por outro lado, tendo presente a elevada eficácia das medidas financiadas para a inserção profissional dos jovens, pode afirmar-se, com toda a segurança, que os **estágios e os apoios à contratação têm impacto positivo no aumento da taxa de emprego dos jovens**: a longo prazo (36 meses), 93% dos beneficiários de estágios ou apoios à contratação estão empregados. No caso dos apoios à contratação, esse resultado é mais rápido (chega a 90% ao final do 1º mês), enquanto nos estágios profissionais é preciso mais tempo até atingir esse valor (85% 1 ano após e 90% 2 anos após,

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

249. Tabela 38 e Tabela 39).

250. Ou seja, nos anos críticos da crise, a frequência de estágios e o benefício de apoios à contratação tiveram um papel importante para evitar o engrossamento das taxas de desemprego jovem e, findo os apoios, observa-se um papel igualmente significativo no acesso e permanência sustentável no mercado de trabalho.

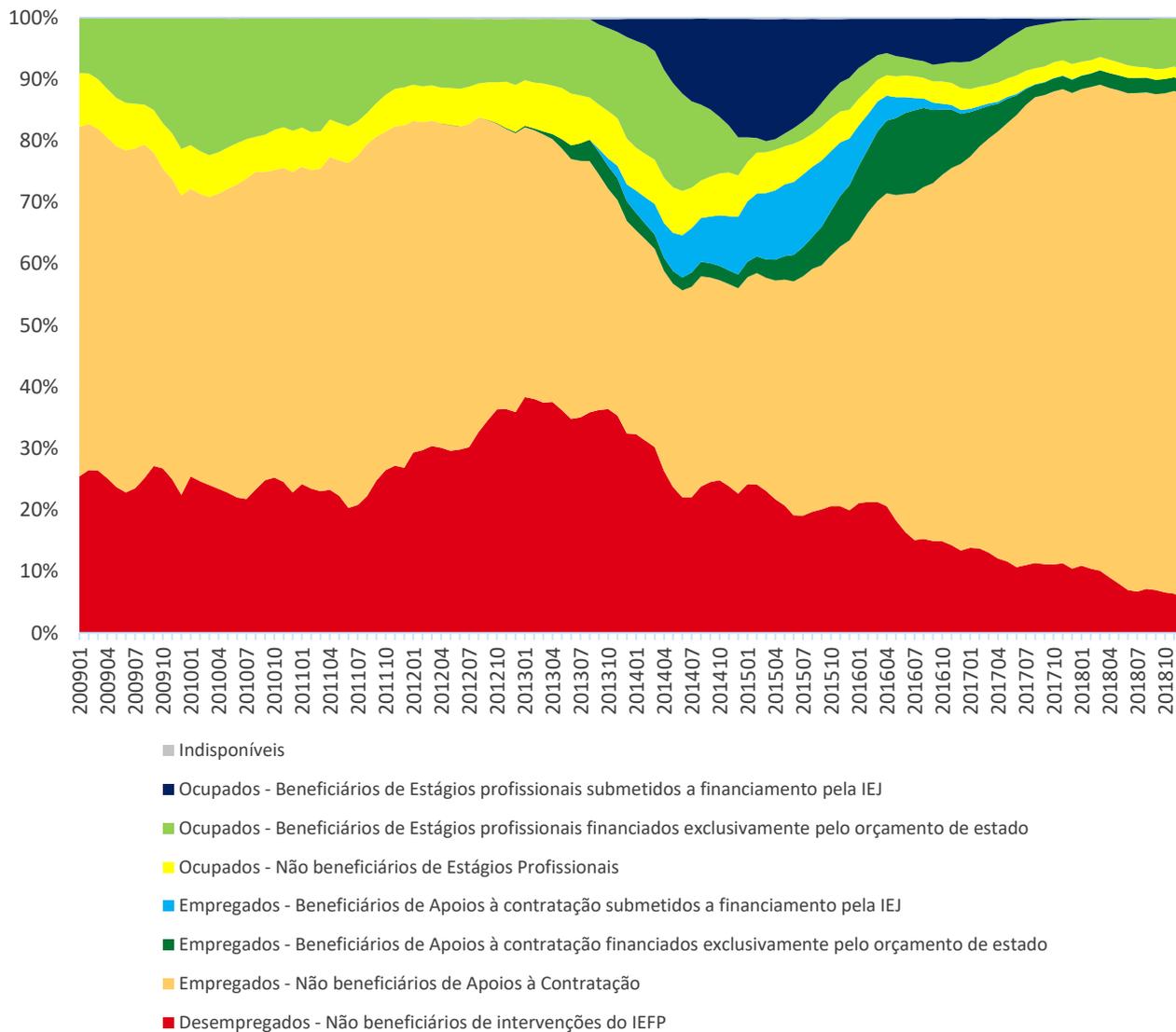
Gráfico 7. Estrutura do universo populacional identificado como potencial integrante na IEJ – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego



Fonte: Base de Dados IEFP/SS.

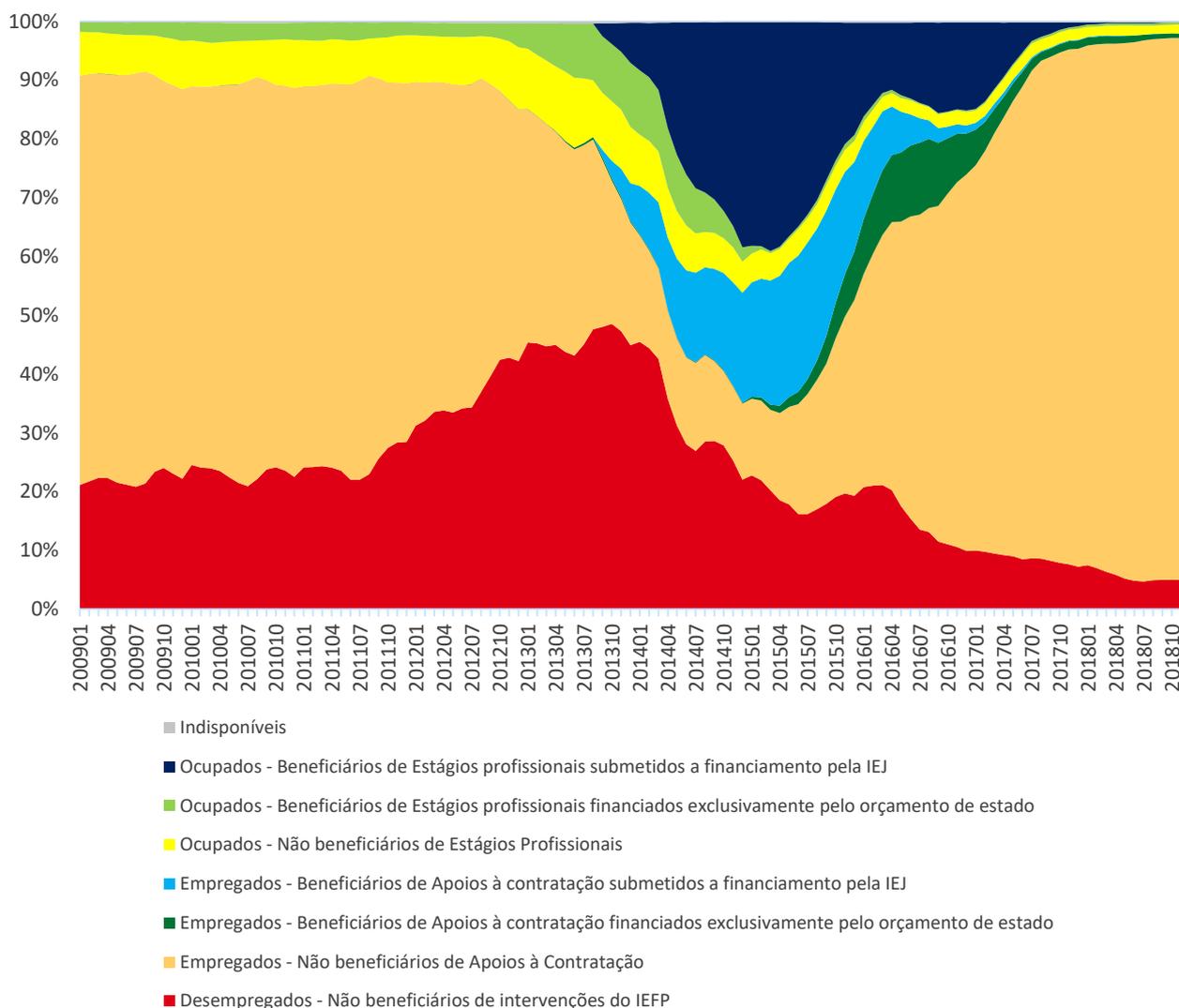
Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Gráfico 8. Estrutura do universo populacional identificado como beneficiário de Apoio à Contratação e Estágio Profissional (independentemente da origem do financiamento) – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego



Fonte: Base de Dados IEFP/SS.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Gráfico 9. Estrutura do universo populacional identificado como beneficiário de Apoio à Contratação e Estágio Profissional (submetido a financiamento da U.E.) – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego

Fonte: Base de Dados IEFP/SS.

251. A concentração da IEJ em torno das medidas de estágios e apoios à contratação, tradicionalmente enquadradas pelo serviço público de emprego, teve também como efeito (indireto) a utilização combinada dos apoios IEJ e dos apoios financiados pelo Orçamento de Estado, com níveis de eficácia positivos. Destaca-se, em particular a **ampliação do custo-benefício da utilização combinada de apoios**, dado que se observa um benefício mais significativo na taxa de emprego e nível remuneratório, a médio prazo, por parte de quem beneficiou de um estágio e de um apoio à contratação.

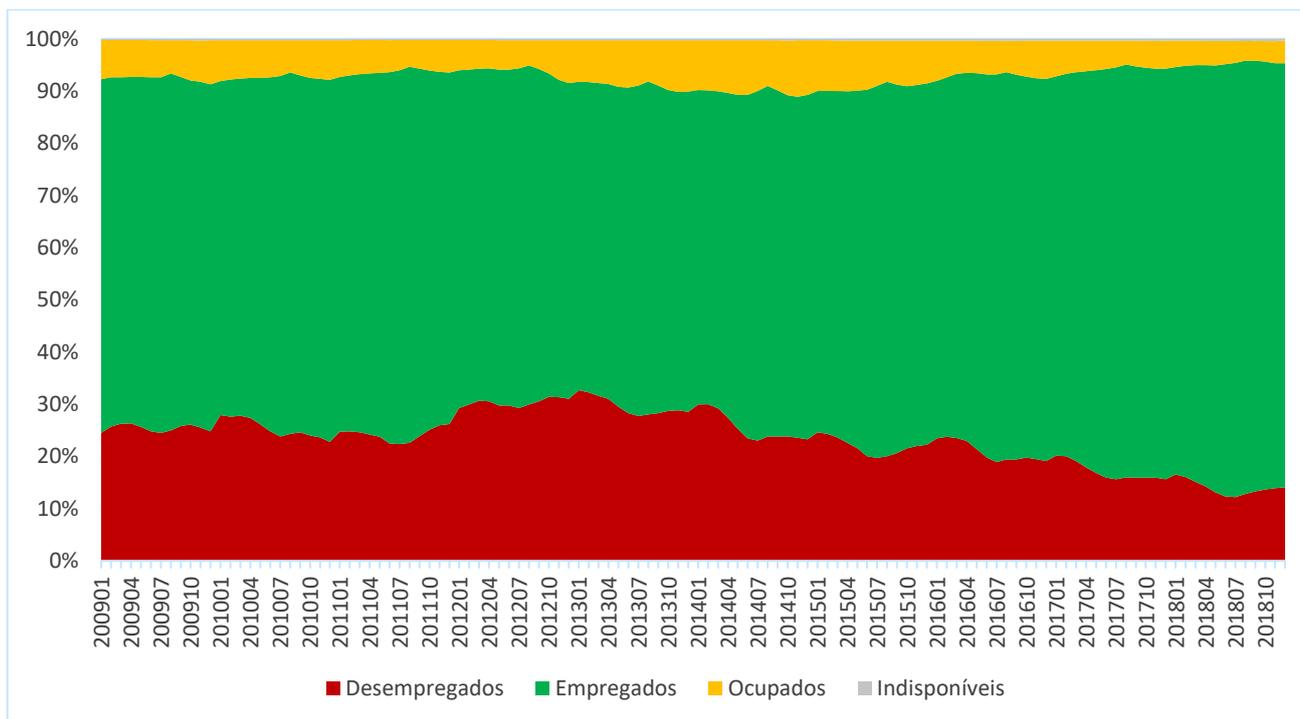
Tabela 62. Peso dos apoios à contratação entre os beneficiários de estágio, incluindo financiamento FSE e Orçamento de Estado

	Peso dos Apoios à Contratação nos Estágios Profissionais
Total de beneficiários registados no IEFP	19,5%
Subgrupo de beneficiários IEJ	27,2%*

Fonte: Bases de dados IEFP/SS.

Nota: * Em apenas 4.488 dos casos (24%), ambas as medidas foram financiadas com recurso a fundos comunitários.

Gráfico 10. Estrutura do universo populacional identificado como não beneficiário de Apoio à Contratação e Estágio Profissional (independentemente do financiamento) – trajetória 2009-2018 da situação face ao emprego



Fonte: Base de Dados IEF/SS.

Contributo da IEJ para a diminuição da taxa de NEET

252. 7 em cada 10 inquiridos que concluíram a intervenção deixaram de ser NEET, nas 4 semanas após a IEJ, segundo a inquirição levada a cabo. Os dados relativos à situação dos participantes IEJ após a intervenção sustentam a afirmação de que há um contributo evidente da IEJ na redução da taxa de NEET, fundamentalmente por via da entrada no mercado de trabalho e entre os NEET mais qualificados.

253. A tabela seguinte procura ilustrar o peso do contributo da IEJ na redução da taxa nacional de NEET (INE), recorrendo, para o efeito, aos registos da BD IEF/SS dos indivíduos submetidos a financiamento IEJ. Verifica-se, por um lado, que no período de maior intensidade da IEJ, os apoios chegaram a mais de 15% dos NEET nacionais; em 2015 foi o ano de maior cobertura, tendo chegado a 23% dos NEET registados nesse ano, em Portugal. Por outro lado, confirma-se a abrangência expressiva dos mais qualificados: a segunda tabela confirma que a maior fatia do financiamento foi dirigida aos mais qualificados – população com ensino superior. Retomando o exemplo do ano de 2015, a IEJ permitiu cobrir 58% dos NEET mais qualificados registados nesse ano: se aos apoios IEJ se somarem os apoios financiados com outras fontes, obtém-se uma cobertura de cerca de 78% dos NEET mais qualificados registados no ano. Em 2014 o cenário é igualmente expressivo e apenas nos anos de 2016 e 2017 a proporção da cobertura do financiamento IEJ passa a situar-se entre os 20 e os 34%, mas compensada com apoio do orçamento de estado que, beneficiando também da redução da taxa de NEET, conseguiu manter níveis globais de cobertura dos NEET mais qualificados sempre em torno dos 60% do universo e maioritariamente por via do seu encaminhamento para estágios profissionais (Quadros de anexos 47 e 48).

Tabela 63. Total de indivíduos abrangidos pela IEJ e proporção no total nacional de NEET

Ano	Total	IEJ (1)	EP e AC – outras fontes	Pop. NEET (milhares, INE) (2)	% IEJ no total de NEET
2009	13715	-	13715	n.d.	
2010	21110	-	21110	n.d.	
2011	22040	-	22040	362,9	0,0%
2012	20443	-	20443	412,0	0,0%
2013	42651	7427	35224	412,1	1,8%
2014	80169	51593	28576	355,6	14,5%
2015	97009	71327	25682	311,8	22,9%
2016	80772	39337	41435	301,1	13,1%
2017	53136	14380	38756	251,3	5,7%
2018	36724	433	36291	218,2	0,2%

Fonte: Base de Dados IEFP/SS e INE

Tabela 64. Total de indivíduos abrangidos pela IEJ com habilitações de nível superior e proporção no total nacional de NEET com habilitações de nível superior

Ano	Total	IEJ (3)	EP e AC – outras fontes	Pop. NEET (milhares, INE) (4)	% IEJ no total de NEET com habilitação superior	% total de apoios no total de NEET com habilitação superior	% de beneficiários IEJ com hab. superior face ao total de abrangidos IEJ (3)/(1)	% de NEET com hab. superior face ao total nacional de NEET (4)/(2)
2009	8761		8761	n.d.				
2010	14064		14064	n.d.				
2011	15269		15269	54,8	0,0%			
2012	14747		14747	72,0	0,0%			
2013	25332	4194	21138	71,8	5,8%	35,3	52,3	17,8
2014	42169	26811	15358	62,7	42,8%	67,3		
2015	48437	36214	12223	62,2	58,2%	77,9		
2016	39297	20101	19196	58,3	34,5%	67,4		
2017	28539	8921	19618	44,2	20,2%	64,6		
2018	22790	278	22512	42,2	0,7%	54,0		

Fonte: Base de Dados IEFP/SS e INE.

254. Entre o subgrupo dos 15-19 anos a redução da taxa de NEET decorrerá fundamentalmente da capacidade do sistema de ensino e formação combater o fenómeno de abandono escolar e criar condições para trajetórias de estudo mais prolongadas. Neste particular, é fundamental a sinergia que se estabelece com outras medidas de política pública, nomeadamente com a constelação de medidas e programas dirigidos ao combate ao abandono escolar precoce, onde os resultados também comprovam a evolução positiva de Portugal.

255. A taxa de abandono escolar precoce chegou aos 11,8% em 2018, aproximando-se da média Europeia e do compromisso assumido para 2020 de redução para 10%. Trata-se de um fator fundamental e complementar para a diminuição da taxa NEET, na medida em que permitiu, através das medidas preventivas, manter no sistema de educação e formação potenciais jovens NEET e, por outro lado, conseguiu recuperar jovens que já se encontravam fora do sistema de educação e formação mas que não tinham concluído a escolaridade obrigatória.

256. Entre o subgrupo dos 20-24 anos, a taxa de NEET diminuiu de 20,6% em 2013 para 13,1% em 2018. Entre o grupo dos 25-29 anos, a diminuição da taxa de NEET tem tido uma diminuição igualmente assinalável, fixando-se em 2018 nos 12%, face a 20,8% em 2013.

257. O segmento dos jovens NEET mais qualificados foi particularmente afetado pela crise económica e, por outro lado, representa os indivíduos mais integrados nos sistemas de educação-formação e emprego e por isso mais “rastreadáveis” pelos serviços (i.e., ativos na procura de emprego), condições que fundamentaram e facilitaram a maior concentração de apoios no âmbito da Iniciativa. Contudo, a distribuição dos NEET em Portugal (na faixa etária 15-34 anos, e segundo dados do Inquérito ao Emprego, 2019) incide sobretudo nos menos qualificados (39% tinham menos que o ensino básico, em 2019), que no quadro da iniciativa representam somente cerca de 14% das participações. Por outro lado, ao não definir TO ou regras de elegibilidade especialmente dirigidas a públicos mais vulneráveis (como pessoas com deficiência, imigrantes...), a IEJ também não foi capaz de abranger segmentos de jovens em risco de exclusão ou excluídos do mercado

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

de trabalho. Nesse sentido, a abrangência de grupos mais vulneráveis não foi absolutamente alcançada, pelo que esse segmento de impacto não é evidente, concorrendo para uma validação parcial da H14.

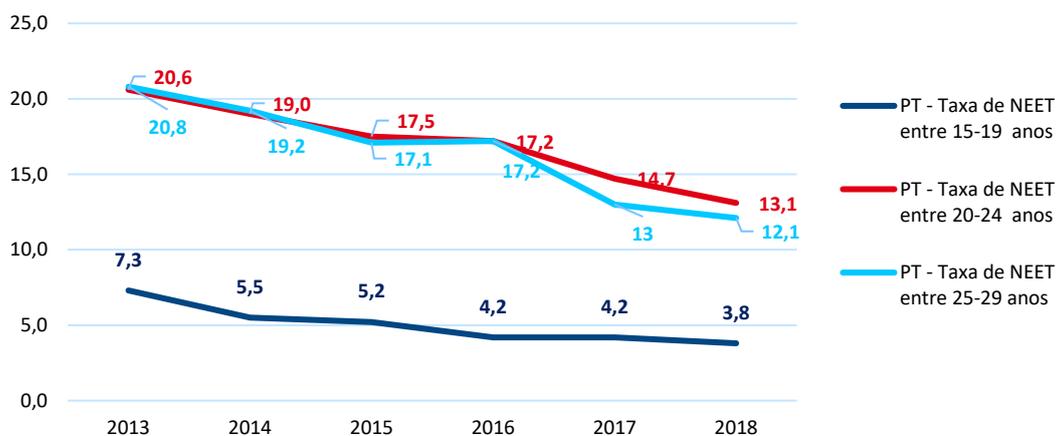
258. De acordo com os elementos recolhidos junto dos *stakeholders*, o futuro da Iniciativa deverá passar por uma abrangência mais lata de segmentos de públicos-alvo, com prioridade no subgrupo dos NEET pouco qualificados e mais resistentes à participação. De facto, o desenho atual da IEJ, sem medidas de qualificação e certificação de competências, traduz-se num programa que incide sobre a falta de contacto com o mercado de trabalho e promove essa transição, mas não responde aos jovens que estão em risco de exclusão ou excluídos do mercado de trabalho. Neste sentido, a capacidade de responder às necessidades dos jovens NEET menos qualificados está dependente da plasticidade da Iniciativa e do seu leque de medidas para ir ao encontro da heterogeneidade de públicos NEET, em particular de jovens que precisam de combinatórias de medidas no domínio da qualificação como “passaporte” para as medidas de apoio à transição para o mercado de trabalho que têm sido tradicionais na IEJ (Estágios e Apoios à Contratação).

Tabela 65. Evolução da taxa NEET (15-29 anos) na União Europeia e em Portugal por nível de habilitações, 2013-2018

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total (todos os níveis ISCED)	U.E. (28)	15,9	15,4	14,8	14,2	13,4	12,9	12,5
	Portugal	16,4	14,6	13,2	12,8	10,6	9,6	9,2
Habilitações inferiores ao secundário (ISCED 2011 níveis 0–2)	U.E. (28)	18,7	17,3	16,8	16,3	15,7	15,1	14,8
	Portugal	17,8	15,1	12,3	12,7	10,4	8,9	9,1
Ensino secundário, pós-secundário e superior (ISCED 2011 níveis 3 – 8)	U.E. (28)	14,8	14,3	13,8	13,1	12,2	11,7	11,3
	Portugal	15,1	14,2	14,0	12,9	10,7	10,1	9,2

Fonte: Eurostat (online data codes: [edat_lfse_21]).

Gráfico 11. Taxa de NEET em Portugal por grupo etário (%)



Fonte: Eurostat.

259. Por fim, e ao contrário do que seria esperado tendo em conta o desenho inicial da Iniciativa, não se verificou que a IEJ tenha contribuído para o aumento da percentagem de pessoas que concluíram o ensino superior (H15). Por um lado, a concretização desse objetivo decorre somente da TO Programa Retomar cuja alocação financeira inicial foi reduzida. Por outro lado, por decisão política, o Programa Retomar foi revogado pelo que apenas integrou a IEJ por um período curto de tempo. Segundo o que se apurou em sede de entrevista, a interrupção do Programa foi sobretudo uma decisão política, considerando também que a verba disponível era pouco interessante face ao esforço de montagem da operação e que os critérios de elegibilidade dos participantes NEET não se ajustam ao público alvo da DGES.

260. As tabelas seguintes apresentam a atualização dos indicadores de monitorização definidos no quadro da Garantia Jovem, os quais servem de suporte à análise apresentada.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 66. Base de referência de indicadores agregados, Portugal (2013) e atualização dos valores até 2018 – grupo etário 15 a 24 anos

	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	Total	H	M															
PT - Taxa de NEET (%)	14,1	14,2	13,9	12,3	12,3	12,3	11,3	10,4	12,2	10,6	10,8	10,3	9,3	9,2	9,5	8,4	8,4	8,4
UE-Taxa de NEET (%)	13	12,8	13,2	12,5	12,3	12,7	12	11,8	12,3	11,6	11,3	11,9	10,9	10,7	11,2	10,5	10,1	10,9
PT - NEET Desempregados (%)	9,2	9,7	8,8	8,2	8,3	8	7,4	6,8	8,1	6,5	6,2	6,1	5,4	5,5	5,5	4,9	5	4,4
UE - NEET Desempregados (%)	6,9	7,9	5,9	6,4	7,4	5,5	5,9	6,8	5	5,4	6,2	4,6	4,8	5,5	4	4,4	5	3,7
PT - NEET Inativos (%)	4,8	4,5	5,1	4,1	3,9	4,3	3,8	3,6	4,1	4,1	4	4,2	3,9	3,8	4	3,5	3	4
UE - NEET Inativos (%)	6,1	4,9	7,3	6	4,9	7,2	6,1	5	7,3	6,2	5,1	7,3	6,1	5,2	7,2	6,1	5,1	7,2
PT- Rácio de emprego jovem	21,7	22,9	20,4															
PT - Rácio de desemprego jovem	13,3	13,3	13,4	11,9	11,9	12	10,7	10,1	11,3	9,3	9,5	9	8,1	8	8,3	6,9	7,2	6,6
UE - Rácio de desemprego jovem	10	10,9	9	9,3	10,1	8,3	8,5	9,3	7,6	7,8	8,5	7	7	7,7	6,3	6,3	7	5,7
PT - Taxa de desemprego jovem	38,1	36,7	39,6	34,8	34,2	35,4	32	29,6	34,5	28	27,2	28,8	23,9	22,4	25,5	20,3	19,8	20,9
UE - Taxa de desemprego jovem	23,7	24,3	22,9	22,2	22,9	21,4	20,3	21,1	19,5	18,7	19,4	17,9	16,8	17,5	16,1	15,2	15,7	14,5

Fonte: Monitorização da Garantia Jovem-um instrumento de apoio à formação.

Fonte dos dados: Eurostat.

Nota: o rácio de desemprego dos jovens indica a percentagem de jovens desempregados em comparação com a população total nessa faixa etária, ou seja, não apenas os jovens economicamente ativos, mas também os jovens inativos, incluindo os estudantes. Este rácio, em comparação com a taxa de emprego, dá uma medida da relação entre a população desempregada e a população total que não é afetada pela dimensão da força de trabalho jovem.

Tabela 67. Base de referência de indicadores agregados, Portugal (2013) e atualização dos valores até 2018 – grupo etário 25 a 29 anos

	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	Total	H	M															
PT - Taxa de NEET (%)	20,8	19,5	22,2	19,2	17,4	21	17,1	15,4	18,8	17,2	15,7	18,8	13	12,9	13,1	12,1	11	13,3
UE-Taxa de NEET (%)	21	16,5	22,5	20,4	15,8	25	19,7	15,3	24,3	18,8	14	23,8	17,7	12,9	22,6	17,1	12,4	22
PT - NEET Desempregados (%)	14,7	14,9	14,5	12,5	11,7	13,3	10,8	10,4	11,1	10,7	9,8	11,7	7,8	7,8	6,3	6,3	6,3	6,3
UE - NEET Desempregados (%)	10,1	11	9,2	9,4	10,2	8,7	8,7	9,4	7,9	7,8	8,2	7,3	6,9	7,3	6,5	6,3	6,6	6
PT - NEET Inativos (%)	6,1	4,5	7,7	6,7	5,7	7,7	6,3	5	7,6	6,5	5,9	7,1	5,2	5,1	5,3	5,9	4,7	7
UE - NEET Inativos (%)	10,9	5,5	16,4	11	5,7	16,3	11,1	5,9	16,4	11	5,7	16,4	10,8	5,6	16,1	10,8	5,8	16
PT- Rácio de emprego jovem	68	69,2	66,9															
PT - Rácio de desemprego jovem	19	18,4	19,7	15,9	14,7	17	13,6	13,4	13,7	13,3	12,8	13,8	9,9	9,6	10,3	8,2	8	8,4
UE - Rácio de desemprego jovem	12	12,9	11,2	11,2	11,9	10,5	10,2	11	9,5	9,3	9,6	8,9	8,3	8,6	7,9	7,6	7,9	7,3
PT - Taxa de desemprego jovem	21,9	21	22,7	18,3	16,9	19,7	15,8	15,7	15,8	15,4	15	15,8	11,3	10,9	11,6	9,3	9,1	9,6
UE - Taxa de desemprego jovem	14,6	14,6	14,5	13,6	13,6	13,7	12,4	12,5	12,4	11,2	10,9	11,6	10	9,7	10,3	9,2	9	9,4

Fonte: Monitorização da Garantia Jovem-um instrumento de apoio à formação.

Fonte dos dados: Eurostat.

Tabela 68. Síntese de evidências do teste às H13, H14 e H15 da TdM

Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H13.	A IEJ contribui 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.
Confirma-se o efeito líquido da IEJ na obtenção de emprego e como tal na redução da taxa de desemprego jovem (através da ACF). Esse efeito é sustentável, mantendo-se evidências de melhoria das taxas de emprego a 1 ano, 2 anos e 3 anos.	
+ 9,1 p.p. (24 meses) + 7,7 p.p. (36 meses)	Efeito IEJ dos estágios com duração até 6 meses na probabilidade de emprego, após o início da intervenção
+ 16 p.p. (24 meses) + 15,7 p.p. (36 meses)	Efeito IEJ dos estágios de 12 meses na probabilidade de emprego, 36 meses após o início da intervenção
+ 23,8 p.p. (24 meses) + 23,6 p.p. (36 meses)	Efeito IEJ dos apoios à contratação com duração de 12 meses na probabilidade de emprego, após o início da intervenção
+ 44,3 p.p. (24 meses) + 31,7 p.p. (36 meses)	Efeito IEJ dos apoios combinados (estágios de 12 meses + apoio à contratação de 12 meses) na probabilidade de emprego, após o início da intervenção
Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H14.	A IEJ contribui 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).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Confirma-se o contributo da IEJ na diminuição da taxa de NEET, o qual é assegurado pela integração dos jovens NEET no mercado de trabalho e fundamentalmente entre os jovens mais velhos (acima dos 20 anos) e mais qualificados. A abrangência de grupos mais vulneráveis não foi absolutamente alcançada, pelo que nesse segmento o impacto não é evidente.	
15% em 2014 23% em 2015 13% em 2016	Peso dos participantes IEJ no universo de NEET (BD IEFP/SS)
43% em 2014 58% em 2015 35% em 2016	Peso dos participantes IEJ no universo de NEET com habilitações equivalentes ao ensino superior (BD IEFP/SS)
Evidências do teste de hipóteses da TdM	
H15.	A IEJ contribui 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.
Hipótese não confirmada. Por decisão política, o Programa Retomar foi revogado.	

Fonte: Elaboração própria a partir das bases de dados IEFP/SS, Análise contrafactual.

3.3 Registaram-se efeitos não desejados com a implementação da IEJ nos grupos que não eram alvo da intervenção? (p.e., nas pessoas com 29 anos ou mais; nos jovens que se encontravam a estudar ou a trabalhar)?

261. Não existem evidências sólidas de efeitos não desejados nos grupos que não foram alvo da intervenção. O único elemento sinalizado que pode traduzir um efeito negativo prende-se com o facto de num contexto de rarefação de recursos e oportunidades como o que Portugal enfrentou no período da implementação da Iniciativa, públicos não elegíveis para a IEJ tiveram menos oportunidade de enquadramento noutro tipo de apoios.

262. Com efeito, a partir da BD IEFP/SS foi possível aceder ao universo de utentes registados no IEFP entre 2013 e 2018 e apurar que no sub-grupo de utentes que não foram objeto de apoios à contratação ou estágios profissionais, somente 31% foram encaminhados para outro tipo de resposta; em oposição, ao longo do período em análise, os restantes 69% não beneficiaram de qualquer resposta podendo isso dever-se à sua inserção profissional, a não terem sido sequer encaminhados para uma resposta, ou terem rejeitado as propostas de ocupação indicadas pelo IEFP.

263. Os cerca de 31% que ingressaram noutros apoios, fizeram-no fundamentalmente em ações de formação profissional, com a seguinte distribuição:

Tabela 69. Perfil de participações dos utentes IEFP noutras intervenções que não EP – Estágios profissionais e AC – Apoios à contratação, entre 2013 e 2018

Total	%	Tipologia de intervenção
20506	8,1%	Atividades Ocupacionais no âmbito da atividade do IEFP
1243	0,5%	Criação de Emprego no âmbito da atividade do IEFP
216621	85,1%	Formação Profissional no âmbito da atividade do IEFP
32614	12,8%	Formação Profissional em Entidades Externas no âmbito da atividade do IEFP
1445	0,6%	Formação/Emprego no âmbito da atividade do IEFP
6350	2,5%	Reabilitação Profissional no âmbito da atividade do IEFP
2415	0,9%	RVCC no âmbito da atividade do IEFP
5950	2,3%	Outro Programa de Emprego no âmbito da atividade do IEFP

Fonte: Base de Dados IEFP/SS.

4.4. Valor Acrescentado Europeu

4.4.1. QA4. Qual(ais) a(s) vantagem(ns) do uso dos FEEI para apoiar as medidas objeto desta avaliação?

Tornou-se claro que sem o contributo dos FEEI, no atual quadro político e financeiro de Portugal, a continuidade de uma política de combate ao desemprego jovem e à problemática NEET seria mais frágil e comprometida, pelo que esses fundos são tributários dos resultados produzidos em todas as áreas em que se verteu a IEJ, tanto no que respeita aos jovens desempregados inscritos no SPE (embora menos no que toca à intervenção sobre os grupos socialmente mais desfavorecidos ou inativos, como no que respeita ao tecido institucional que suporta parte das políticas de emprego no país.

Do ponto de vista do VAE, são notados alguns importantes efeitos de volume, âmbito, função e governança. Como obviamente se percebe, os recursos nacionais atribuídos às intervenções teriam sido menores na ausência dos FEEI. Adicionalmente, a IEJ fornece financiamento europeu suplementar ao apoio nacional das medidas de combate ao desemprego jovem. Com efeito, Portugal dispunha de recursos limitados e este financiamento permitiu a realização de atividades de ativação dos jovens no mercado de trabalho, cujas estatísticas apontam para uma descida bastante significativa do indicador “desemprego jovem” que assume, em 2018, o valor de 20%, face a 38% em 2013. Acresce que o cofinanciamento é considerado um elemento essencial da implementação da IEJ e, conseqüentemente, para o alcance dos objetivos da Garantia Jovem, como os aspetos que condicionam a qualidade das ações (personalização das intervenções por via de gestor de casos, esforço na segmentação de públicos vs. medidas, criação de uma rede de parceiros para a sinalização de jovens NEET não inscritos no SPE, entre outros).

Podem ainda ser observadas efetivas e potenciais sinergias entre o IEPF e estruturas de parceria locais, nomeadamente entre programas como CLDS ou Redes Sociais locais na identificação e sinalização de jovens NEET e respetivo encaminhamento e interação com o SPE.

264. O conceito de "Valor Acrescentado Europeu" (VAE) surge mais destacado a partir do último período de crise económica e financeira, onde se torna importante garantir critério, seletividade e prudência às aplicações de dinheiro público. Contudo, até agora, não existe um entendimento comum de VAE como um conceito em si, tanto por razões metodológicas como políticas, mas nos últimos anos, o processo de estabilização do conceito tem sido alvo de aplicação mais restrita e associada ao entendimento global de que o VAE é entendido como a vantagem de utilizar os FEEI no apoio à intervenção de política pública, face a um cenário de ausência desses Fundos.

265. A estratégia de análise do VAE do PT2020 no âmbito das intervenções em avaliação requer uma análise cruzada e integrada a níveis interdependentes.

Tabela 70. Dimensões e aspetos a contemplar na análise do VAE

Dimensões	Aspetos a contemplar
Efeitos de Volume	<ul style="list-style-type: none"> • Adicionalidade das intervenções FEEI face às intervenções financiadas pela política nacional • Análise dos níveis de financiamento e do seu peso para fazer face aos objetivos da IEJ • Contributo das políticas para o reforço da convergência de Portugal com a UE em matéria de redução das taxas de desemprego jovem e NEET
Efeitos de Âmbito	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento com as prioridades, objetivos e metas da UE em matéria de educação e Capital Humano • Áreas de intervenção existentes que não existiriam num cenário de ausência dos FEEI • NEET cobertos pelas intervenções que não participariam no sistema, num cenário de ausência dos FEEI • Alavancagem das políticas da UE (incentivo à implementação/adoção atempada de políticas alinhadas com as prioridades da UE)
Efeitos de Função	<ul style="list-style-type: none"> • Perceção junto do ecossistema de <i>stakeholders</i>, do ponto de vista qualitativo, de que forma os FEEI foram fundamentais para apoiar as reformas estruturais nos domínios em avaliação • Análise dos efeitos de <i>mainstreaming</i> de intervenções inovadoras no contexto das intervenções FEEI
Efeitos de Processo	<ul style="list-style-type: none"> • Efeitos de melhoria geral dos processos de implementação das medidas agora financiadas pela IEJ • Melhoria dos serviços públicos de emprego, através de uma melhor orientação e maior oferta de serviços e melhores abordagens para o alcance de NEET (especialmente os desfavorecidos e menos qualificados) • Alterações no modelo de governação das medidas agora financiadas pela IEJ que foram introduzidas pelo facto de serem apoiadas pelos FEEI • Mecanismos de cooperação entre os parceiros na implementação da IEJ • Mudança institucional e administrativa, com reforço da capacidade de planeamento estratégico, alargamento de parcerias e difusão de uma cultura de monitorização, controlo e avaliação • Aferição da importância dos FEEI, relação entre as exigências do PT2020 de orientação para os resultados

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

266. Nesta perspetiva, deve ter-se em conta a relação que apresenta com os demais critérios de avaliação em presença, em particular a eficácia, eficiência e impacto das intervenções. Mais precisamente, a avaliação do VAE deve passar pela utilização dos resultados dos restantes critérios de avaliação, tentando encontrar nesses resultados o contributo dos fatores indutores de VAE, ou seja, quanto desses resultados pode ser considerado VAE ou como é que o facto de a intervenção ter sido cofinanciada por fundos europeus aumentou/potenciou a eficácia, eficiência e o impacto das intervenções. Paralelamente, os últimos estudos⁴⁴ em matéria de avaliação do VAE dos investimentos em Capital Humano estabilizam as principais dimensões de análise a avaliar. Trata-se dos últimos trabalhos da Comissão através de uma metodologia que classifica o valor acrescentado da UE em efeitos de volume, efeitos de âmbito, efeitos de função e efeitos de processo ou sinergia. Note-se, igualmente, que alguns destes trabalhos já avaliam o VAE no período 2014-2020 e com resultados que devem ser mobilizados para esta avaliação.

267. No contexto da crise, os recursos nacionais afetados às intervenções teriam sido menores na ausência do FSE, especialmente nos Estados-Membros com restrições orçamentais nacionais graves após a crise. Neste caso, os FEEL fornecem valor acrescentado, alargando o âmbito das intervenções nacionais “tradicionais” existentes. Ao utilizar as intervenções financiadas, Portugal pode oferecer serviços mais personalizados e intensivos a grupos-alvo específicos, como os jovens em risco de abandono escolar precoce, desempregados com baixas qualificações e jovens NEET. Esses grupos, de outra forma, não teriam acesso a tais serviços ou esse acesso seria condicionado aos escassos recursos existentes.

268. Por outro lado, esta tipologia de critérios/efeitos é interdependente. Os principais efeitos de volume/escala da IEJ são encontrados no fortalecimento de abordagens e no fornecimento de financiamento extra e através do apoio individualizado a beneficiários que de outra forma não estariam disponíveis. Isso aumenta os efeitos de âmbito, pois a IEJ pode, portanto, estender o apoio a grupos que não teriam acesso ao apoio por meio de políticas nacionais ou europeias existentes. Os efeitos da função também estão ligados ao aumento de capacidade através dos efeitos de volume, pois os serviços e abordagens que não seriam financiadas podem ser implementados em maior grau. Nesta lógica, o cofinanciamento pelo FSE deve ser considerado um elemento essencial da implementação da IEJ.

269. Acresce que a IEJ cumpre uma outra função de ir alimentando uma rede de estruturas institucionais (VAE no âmbito da governança) – as entidades promotoras, as parcerias, o alargamento da intervenção local, a capacitação dos técnicos de emprego – para o desenvolvimento de ações que vão para além das medidas ativas de emprego tradicionalmente operacionalizadas pelo SPE.

270. Em conclusão, de facto, como primeira linha de evidência, o desemprego jovem tem vindo a diminuir desde a implementação da IEJ, reduzindo de 38% para 20% em 5 anos (2013-2018). A visão global dos atores envolvidos na IEJ aponta para a perceção de que sem os FEEL, a IEJ não poderá funcionar nos moldes em que são atualmente implementados, e provavelmente sem o financiamento europeu as ações desenvolvidas se tornariam insuficientes para os resultados esperados em termos de taxa de NEET e desemprego jovem.

271. Ainda importante para a análise do VAE, importa considerar a questão dos efeitos do âmbito, em particular no que se refere aos públicos desfavorecidos que devem estar cobertos pelas intervenções e que não participariam no sistema, num cenário de ausência dos FEEL. A este respeito é possível encontrar evidências de que a IEJ permitiu implementar intervenções e mobilizar apoios para diversos grupos-alvo desfavorecidos, mas as evidências do seu resultado são mais ténues quando se analisa o perfil de participação de grupos mais problemáticos e permeáveis à exclusão social. Finalmente, a IEJ fornece apoio adicional a um grupo-alvo (NEET em regiões de desemprego juvenil elevado) que não receberia um foco específico através de outros instrumentos financeiros europeus ou mecanismos de financiamento. A este propósito, o Tribunal de Contas Europeu concluiu, numa análise realizada em 2017, que o apoio da IEJ se centrou principalmente em NEET mais qualificados, em praticamente todos os Estados Membros que implementam a IEJ. De facto, também em Portugal a mobilização de jovens NEET inativos ou desencorajados é, ainda, residual. Trata-se de jovens que não se encontram registados no sistema nacional desemprego e que não se encontram à procura de emprego e formação, presumivelmente oriundos de grupos desfavorecidos ou de contextos de exclusão social, jovens com motivações distintas do *mainstream* face ao emprego ou até jovens que se encontram inativos por incapacidade associada a doenças mentais. Este constitui o mais importante desafio futuro na operacionalização da IEJ e para o qual

⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION (2018), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion STUDY SUPPORTING THE IMPACT ASSESSMENT OF HUMAN CAPITAL INVESTMENTS (VC/2017/0661)-Metis, Fondazione Giacomo Brodolini, Panteia e SEOR (2016b), Ex post evaluation of ESF 2007-2013 Access and Sustainable Integration into Employment, European Commission, DG EMPL-European Commission (2018), COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT MID-TERM EVALUATION of the European Globalisation Adjustment Fund (EGF) Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION Report from the Commission on the mid-term evaluation of the European Globalisation Adjustment Fund (EGF) SWD/2018/192 final.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

se requer uma nova abordagem e a dinamização de redes locais de sinalização, sobretudo associados a programas de base territorial como a articulação dos CLDS com o IEFP ou PIC como o Programa Escolhas.

272. Associado a estes critérios, podem ser mobilizadas algumas subquestões para a estratégia de resposta. Nesta foi ensaiada uma matriz síntese que cruza os diversos constituintes dos efeitos associados a subquestões específicas que norteiam a lógica da resposta.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Tabela 71. Matriz síntese da abordagem de resposta ao VAE

Subquestão	Efeitos			
	Volume	Âmbito	Função	Processo
Qual o valor acrescentado da UE que pode ser demonstrado pela IEJ?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A dotação global programada para a IEJ, já considerando a reprogramação efetuada em 2019, é de 486M€ para combater o desemprego de jovens com idade inferior a 30 anos, de todas as regiões de Portugal ▪ Regista-se uma aceleração da intervenção dos SPE em termos de maior volume de participantes NEET canalizado para as medidas ativas de emprego. ▪ No Eixo 2 do POISE foram lançados 26 concursos/convites (16 em 2015, 2 em 2017, 4 em 2018 e 4 em 2019) para as 16 tipologias de operações e foram submetidas 404 candidaturas, envolvendo um custo total solicitado de 841 M€, sendo que 357 foram aprovadas, com um valor de 483 M€/FSE (525 M€/DPT). <p>Em termos de execução, regista-se a aprovação de despesas no valor de 342 M€/FSE (372 M€/DPT), associadas a 257 operações enquadradas nas tipologias de “Programa Retomar”, “Estágios IEJ”, “PEPAL”, “Estágios PEPAC-Missões”, “Inov Contacto”, “Apoios à contratação IEJ”, “Empreende já”, “COOP Jovem”, “Estagiar T”, “PIIE – Estagiar L e T”, “Integra” e “Estágios Madeira”.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alguns dos resultados já recolhidos mostram que os jovens que 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A IEJ é um mecanismo chave para implementar a Garantia Jovem em Portugal e é usada para apoiar uma boa parte das medidas em regiões elegíveis para a GJ. ▪ Sendo que na fase pré IEJ, o Serviço Público de Emprego (SPE) trabalhava, sobretudo, com os jovens desempregados que se registavam nos centros de emprego e canalizava, igualmente, uma boa parte dos seus recursos para os DLD, regista-se um efeito de âmbito de intervenção da IEJ através do reforço de medidas focalizadas no desemprego dos jovens NEET. ▪ As opções de planeamento das medidas inscritas na conceção da IE não contemplavam, de forma explícita, jovens NEET desfavorecidos, especialmente os grupos de jovens que estão em risco de exclusão ou excluídos do mercado de trabalho (imigrantes, pessoas com deficiência e incapacidades, ...). Contudo, a IEJ permitiu abordar novos grupos-alvo com necessidades complexas e uma maior diversidade de participantes, em particular jovens NEET que não se encontravam registados como desempregados. ▪ A reboque da GJ, a IEJ suscitou uma mudança baseada num foco mais individualizado das abordagens do SPE⁴⁵. Nesse sentido, realça-se o reforço da capacidade do SPE de fornecer orientação personalizada e planos de ação individuais numa fase precoce para assegurar a progressão para a educação, a formação ou o emprego. Além disso, os recursos da IEJ são utilizados como instrumento financeiro para conceder empréstimos e garantias aos jovens que pretendem criar o seu próprio emprego ou abrir uma empresa. ▪ A Avaliação de processo da IEJ (CESOP-UCP, 2018) concluiu que o grupo dos NEET apresenta em 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento da capacidade dos SPE (IEFP, IEM, DREQP), distinguindo-se mudanças na “aceleração” das respostas existentes e na “extensão” das suas funções e capacidade de intervenção. ▪ Diversificação dos canais de extensão utilizados para chegar ao público-alvo, sendo exemplo: o alargamento da rede de parceiros mobilizados para a informação e sinalização de público-alvo; a criação de uma nova figura de Gestor nos Centros de Emprego. Este Gestor desloca-se às empresas para divulgar as ofertas de estágio e apoio à contratação de que podem ser beneficiárias, assim como junto de universidades para estreitar a proximidade com potenciais candidatos às medidas de apoio à transição para o mercado de trabalho; a criação de novos canais informativos e de ligação aos serviços. <ul style="list-style-type: none"> – Diversificação dos apoios aos jovens: – Apoiar o jovem em técnicas de procura ativa de emprego (elaboração de currículo, cartas de motivação, preparação para entrevistas, candidaturas espontâneas) – Apoiar no preenchimento de documentação – Disponibilizar recursos úteis (ex. sites; guias) – Apoiar os jovens noutras áreas além da promoção da empregabilidade através de encaminhamento para outras entidades ▪ Atendimento individual, personalizado e, sempre que possível, em gabinete de trabalho ou de atendimento. Devido ao foco de emprego da IEJ, o SPE reforça o trabalho conjunto com os empregadores (especialmente em programas focados na formação em contexto de trabalho e estágios). ▪ Maior cobertura territorial, dado que a IEJ permitiu a abrangência de todo o território nacional, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A Garantia Jovem, através da IEJ tem os seus alicerces numa rede de parceiros que, a nível local, apoia os jovens a encontrar uma resposta de emprego, educação ou formação. Essa rede foi construída. Contudo a avaliação não se centrou na análise das evidências da sua efetiva operacionalização. ▪ A construção de uma plataforma de rede de parceiros no âmbito da Garantia Jovem permitia (teoricamente, pois não foram recolhidas evidências significativas) alargar o espectro de jovens sinalizados e encaminhados para as medidas da IEJ e captar para a Iniciativa o subgrupo dos inativos que de outra forma não seriam rastreados pelo sistema de registo do IEFP. Note-se que esta função existente obteve resultados residuais. ▪ O incentivo ao envolvimento de múltiplos intervenientes na preparação de apoio personalizado aos jovens é um efeito de função do projeto da IEJ. ▪ Fomento da proximidade das entidades públicas ao tecido empresarial local com vista à promoção da empregabilidade jovem através de reuniões; divulgação de ações formativas ou outras iniciativas. ▪ Podem ser observadas efetivas e potenciais sinergias entre o IEFP e estruturas de parceria locais, nomeadamente entre programas como CLDS ou Redes Sociais locais na identificação e sinalização de jovens NEET e respetivo encaminhamento e interação com o SPE. ▪ De acordo com o processo de entrevistas e Focus Group realizado junto do sistema de atores que implementam a IEJ, a presença da IEJ motivou uma maior consciência sobre a importância dos processos de monitorização estratégica dos

⁴⁵ Note-se que este elemento de efeito reflete, sobretudo, a dimensão resultante de entrevistas ao SPE e da Desk Research realizada. Esta orientação encontra-se inscrita em diversos documentos de referência e de guidelines de implementação da GI/IEJ, tais como *Organização Internacional do trabalho (2017)*, *Monitorização da Garantia Jovem: Um instrumento de apoio à formação e Instituto de Emprego e Formação Profissional/TESE (2018) – Garantia Jovem Práticas de trabalho no apoio aos jovens que procuram emprego, educação ou formação*.

Nessa perspetiva, este perfil de evidências não foi testado no terreno pela equipa de avaliação por não constituir uma dimensão contratada como objeto de avaliação pelo presente estudo.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Subquestão	Efeitos			
	Volume	Âmbito	Função	Processo
	concluíram uma intervenção na IEJ aumentaram significativamente as chances de encontrar emprego ou continuando seus estudos depois.	Portugal uma elevada heterogeneidade, com implicações em termos de necessidades de segmentação de estratégias de intervenção. Regista-se um valor mais elevado das taxas NEET entre os menos qualificados, designadamente os que não têm o ensino secundário concluído, constituindo um grupo-alvo de forte vulnerabilidade, embora não perdendo de vista o fenómeno NEET nos mais qualificados;	incluindo os territórios fora das regiões de convergência que não são elegíveis pelo FSE.	resultados dos apoios, resultado da capacitação dos técnicos nessa matéria para o cumprimento dos requisitos de monitorização da GJ (por exemplo, a definição de um Quadro de indicadores para a monitorização da GJ). Contudo, ainda subsistem problemas e barreiras a uma cultura e práticas sistematizadas de monitorização e avaliação no decurso da implementação das intervenções.
Em que medida esses grupos-alvo não são suficientemente abrangidos por Portugal sem apoio dos FEED?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A IEJ alavancou a resposta pública de estágios e apoios à contratação no período de crise económica. Na sua ausência, o apoio exclusivamente nacional para estas modalidades não teria sido suficiente para conter o agravamento das taxas de desemprego jovem que se registavam à data. ▪ A IEJ pretende apoiar grupos-alvo relativamente novos que estavam em preocupante rápido crescimento como consequência da crise. Isso exigiu uma nova resposta focalizada nos jovens desempregados e NEET. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antes da IEJ, o SPE trabalhava sobretudo com jovens desempregados que se registavam nos centros de emprego. A IEJ permitiu desenvolver várias ações para identificar os que não procuram emprego (inativos), através de estratégias de sinalização mais estruturadas e segmentadas, alicerçadas em redes locais de parceiros. ▪ Verifica-se um foco adicional na identificação e encaminhamento de jovens com menos qualificações para a participação nas medidas da IEJ. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhor coordenação entre políticas de emprego e outras medidas de política nacionais, como política social, de juventude, educação e outras. ▪ A mobilização de jovens NEET inativos, desempregados de longa duração, desfavorecidos e em risco de exclusão e/ ou ausentes dos registos dos sistemas de educação, formação e emprego constitui o mais importante desafio futuro na operacionalização da IEJ e para o qual se requer uma nova abordagem e a dinamização de redes locais de sinalização, sobretudo associados a programas de base territorial, como o exemplo da articulação dos CLDS com o IEFP/SPE e com Programas de âmbito nacional como o Programa Escolhas, Rede Social, CPCJ, NLI, entre outras estruturas de parceria.
Em que medida os resultados da IEJ não podem ser alcançados (de modo eficaz e eficiente) pelas políticas nacionais em Portugal?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A escala do desafio de o desemprego dos jovens cresceu como resultado da crise financeira. A IEJ faz parte de um conjunto maior de instrumentos para abordar a desafios específicos causados pelo desemprego jovem em problemática NEET. ▪ Nessa altura, o apoio financeiro através da IEJ forneceu uma crucial alternativa num contexto de elevada pressão do orçamento nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O leque de tipologias de operação contempladas em matéria de promoção de qualificações estaria insuficientemente diversificado para dar resposta à diversidade de públicos, através de ações inovadoras. Por seu lado, a capacidade de individualização de respostas seria limitada, face aos condicionalismos de natureza financeira. ▪ Os Serviços existentes requeriam novas abordagens especificamente desenhadas para colmatar o desemprego jovem que se constituía um desafio crescente, pelo que a IEJ veio dotá-los de algumas dessas medidas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nas 16 tipologias de operações do Eixo 2, a intervenção do PO ISE é alargada a todas as categorias de regiões do território português (cinco regiões de Portugal Continental e duas Regiões Autónomas), atenta a elevada taxa de desemprego jovem registada (igual ou superior a 25%). ▪ Após a reprogramação da IEJ, em 2017, verificou-se um reforço da dotação para as regiões que no ano anterior apresentavam taxas de desemprego juvenil superiores a 25%. Consequentemente, apenas a região Algarve não viu a sua dotação reforçada. ▪ Algumas regiões e autoridades locais não tinham a capacidade de abordar plenamente as questões de desemprego juvenil. A IEJ foi importante nesse apoio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A implementação da IEJ requer o desenvolvimento de novos quadros institucionais, como fator chave para o sucesso da implementação.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Subquestão	Efeitos			
	Volume	Âmbito	Função	Processo
Qual a justificação da continuação do investimento na IEJ após 2020?	<ul style="list-style-type: none"> Como tem havido um número crescente de NEET em muitas regiões da UE, o desafio político tem sido abordar uma situação em mudança que requer novas respostas. Persistem desafios na sinalização de jovens NEET que não se encontram registados nos sistemas de educação e emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> A IEJ fornece oportunidades para desenvolver novas abordagens e instrumentos, em especial de individualização e o desenvolvimento e apoio de novas políticas de juventude e desemprego. 	<ul style="list-style-type: none"> A continuação do investimento dos FEEI contribuirá para assegurar uma territorialização das intervenções, tendo em conta que existem regiões específicas que registam as mais elevadas taxas NEET, obrigando a respostas descentralizadas, de proximidade e devidamente articuladas entre a rede de parceiros da GJ, nomeadamente com outros serviços e ofertas locais que extravasam o serviço público de emprego e a rede de escolas. Crescente consciência das funções de suporte da IEJ disponíveis em Portugal. Da mesma forma, tem havido um número crescente de melhoria de práticas, aprendizagens e orientação para resultados. Esta dimensão constitui um importante desafio em Portugal. A IEJ permitiu a PT dotar-se de recursos adicionais que abrangeram um maior número de empresas nos processos de integração profissional de jovens, proporcionando um valor acrescentado para ambos os beneficiários e um mais amplo benefício social oriundo dessa integração. Este foco específico em encorajar o envolvimento de várias partes interessadas (multissetoriais) constitui um efeito de função do <i>design</i> da IEJ. 	<ul style="list-style-type: none">
Quais seriam as consequências mais prováveis da interrupção das atividades da IEJ existentes (ou algumas delas)?	<ul style="list-style-type: none"> A redução do apoio aos jovens nas suas situações de desemprego será especialmente impactante em Portugal, onde a IEJ constitui uma significativa proporção do financiamento para estas intervenções. Lacunas ou atrasos no financiamento podem adversamente afetar o trabalho e metodologias já conseguidas para a ativação dos jovens no mercado de trabalho. As evidências dos diversos estudos na matéria mostram que longos períodos de desemprego enfraquecem a eficácia de todas as políticas ativação. 	<ul style="list-style-type: none"> Potencial reduzido de inovação associado às intervenções para combater o desemprego jovem. Enfraquecimento dos incentivos para a dinamização das redes para a sinalização de NEET não inscritos no SPE. Menor perfil de NEET alcançados e intervenções com menor análise e acompanhamento individualizado dos percursos dos jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidade reduzida nos níveis funcionais de apoio ao desemprego jovem. 	<ul style="list-style-type: none"> Menor penetração das intervenções IEJ e do Sistema Público de Emprego nas redes locais em que o IEFP era parceiro obrigatório, como o Programa CLDS ou as redes sociais municipais. Adicionalmente, as intervenções teriam menor integração com outros setores chave como juventude, administração local, ensino superior e programas de inclusão social, traduzindo menor eficácia do <i>Policy Mix</i>.

5. Principais conclusões e recomendações

273. A Avaliação incidiu na aferição do impacto da Iniciativa Emprego Jovem, criada como mecanismo de resposta a uma crise do desemprego jovem e por isso o seu desenho foi fortemente tributário das condições particulares que a U.E. e Portugal, em particular, enfrentavam no período de arranque da Iniciativa, com elevadas taxas de *NEET: Young people Not in Employment, Education or Training* em todo o território, a afetar transversalmente os jovens das faixas etárias dos 20-24 anos e dos 25-29 anos (em 2013, 20,6% e 20,8% dos jovens nessas faixas etárias, respetivamente, cf. Gráfico 11), bem como os menos e os mais qualificados (em 2013, 17,8% dos jovens com habilitação inferior ao secundário e 15,1% dos jovens com habilitações equivalentes ou superiores ao secundário, cf. Tabela 65). Face a este contexto de partida, o pacote de medidas criado revelou-se muito relevante quer do ponto de vista financeiro (dotação financeira inicial de 321.544.338 €, com três reforços orçamentais que atingiram o valor de 490.039.257 €), quer da resposta àqueles problemas, designadamente porque permitiu:

- (i) abarcar jovens NEET até 30 anos, desempregados, incluindo desempregados de longa duração (a resposta massiva da Iniciativa incidiu em jovens entre os 20-24 anos, no caso dos estágios, e 25-29 anos nas ações de apoio ao empreendedorismo e apoios ao emprego);
- (ii) cobrir, com uma taxa de apoio equivalente, todas as regiões, incluindo as regiões mais desenvolvidas, como Lisboa e a R.A. Madeira;
- (iii) reforçar e acelerar medidas tradicionalmente implementadas pelos Serviços Públicos de Emprego, num período de grande pressão dos serviços e assumindo uma lógica sinérgica com as ofertas que intersectam a atuação do Serviço Público de Emprego e outras medidas enquadradas na Garantia Jovem.

274. Os resultados revelam um claro sucesso das intervenções nos NEET alvo das medidas realizadas, sendo as evidências claras: 7 em cada 10 participantes que concluíram a intervenção deixaram de ser NEET nas 4 semanas após a IEJ; 6 meses depois, esse valor subiu para 8 em cada 10 (desses 8, 7 obtiveram emprego). Em termos gerais, a Iniciativa abrangeu a diversidade dos jovens NEET, principalmente no que se refere ao sexo e idade, ao privilegiar as mulheres e os jovens de escalões etários mais elevados (H1). Por outro lado, existiu uma participação equilibrada entre desempregados à procura de um novo emprego e desempregados à procura do primeiro emprego. No entanto, não foram identificados grupos prioritários, bem como o perfil dos participantes não reflete situações de desfavorecimento social: registou-se uma elevada participação de jovens com qualificação superior [52% do total de beneficiários de estágios e apoios à contratação IEJ registados no IEFP tinham o ensino superior, perante um peso de 18% no total nacional de NEET (BD IESFP/SS; INE)] e registou-se uma sub-representação de jovens em situações de desemprego prolongado (DLD).

275. É notória a pouca relevância da participação de jovens em condições de maior vulnerabilidade, ou seja, jovens que estão em risco de exclusão ou excluídos do mercado de trabalho, constituindo estes um grupo heterogéneo, como jovens imigrantes, com deficiência e incapacidades, entre outros sub-grupos que apresentam maior dificuldade de identificação e mobilização. Neste quadro, fica evidente a incapacidade de atuação junto destes públicos mais dificilmente rastreáveis, que se estima estarem sub-representados face às características do universo NEET. Este desafio vinha sendo igualmente referido já na avaliação intercalar comparativa realizada pela Comissão Europeia⁴⁶, onde em termos globais, eram raros os Estados Membros que haviam desenvolvido medidas específicas para os NEET mais desfavorecidos, resultando na dificuldade em abranger esse grupo-alvo.

276. Conclui-se, deste modo, que esta evidência se encontra ligada à lógica de conceção da IEJ, i.e., ao desenho das TO, pois a Iniciativa não se dirigia (de modo explícito) a jovens NEET em risco de exclusão ou excluídos do mercado de trabalho. A programação inicial da Iniciativa assentou num conjunto de 16 Tipologias de Operação (TO) que repercutia o racional das medidas ativas de promoção do emprego – Qualificação/Educação; Estágios, Emprego e Empreendedorismo. Desde início, atribuiu um destaque claro às medidas de estágio, as quais após a reprogramação acolhem 80% da dotação financeira total; em segundo lugar de prioridade, surgem os apoios ao emprego. Ao evoluir para 12 TO, onde o domínio da Educação/Qualificação praticamente desaparece (exceção para o Programa Retomar que ainda assim regista taxas de execução muito baixas), assumiu-se que o foco da Iniciativa são os apoios dirigidos à transição para o mercado de trabalho

⁴⁶ EUROPEAN COMMISSION Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2016) First results of the Youth Employment Initiative - "Analysis of the first results of the implementation of the 2014-2020 Operational Programmes Supported by the Youth Employment Initiative (YEI) and related YEI and ESF youth employment actions in the Member States in 2015 and 2016".

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

(maioritariamente Estágios e Apoios ao Emprego) que, pelos próprios requisitos de elegibilidade, são maioritariamente dirigidos para o segmento dos jovens com nível secundário ou superior.

277. Ainda assim, é necessário ter em conta (como argumento atenuante a esta crítica sobre a opção programática do perfil de NEET a que a IEJ se dirigiu) que no momento da programação esta opção esteve adequada ao contexto vivido na altura: as medidas desenhadas pretendiam responder aos problemas e segmentos de público jovem que apresentava dificuldades de inserção (muitos eram jovens qualificados), num período de crise económica que os afetava de forma mais expressiva. Paralelamente e tendo em conta o juízo avaliativo sobre o planeamento, desenho e programação da IEJ, note-se que se tinha em conta que para os jovens desfavorecidos existiam respostas específicas no quadro dos FEEI (através de medidas de capacitação e integração social), nomeadamente por medidas de qualificação do PO Capital Humano e por medidas do eixo 3 do PO ISE, agregadas sobre o “chapéu” da Garantia Jovem (GJ). Assim, na óptica do desenho da iniciativa no plano europeu, a fraca abrangência dos NEET mais desfavorecidos constitui uma fragilidade, embora o perfil de público abrangido corresponda globalmente ao público previsto em sede de programação da iniciativa em Portugal.

278. A execução das ações da IEJ enquadra-se e beneficia do racional de implementação da GJ que assenta num conjunto de fatores decisivos para o seu sucesso: a precocidade da sinalização e da contratualização das respostas e a individualização das mesmas; o trabalho em rede/parceria, a capacitação dos técnicos e a capacidade de identificação e sinalização dos jovens em situação de maior vulnerabilidade. A GJ não foi objeto de avaliação no presente Estudo, o que logo à partida cria fronteiras menos lúcidas em relação à eficácia desses pressupostos e à forma como poderão ter influenciado a IEJ. Ainda assim, verificou-se que o processo de integração nas TO foi adequado, quer do ponto de vista dos jovens NEET, quer do ponto de vista das entidades acolhedoras (H2), embora neste caso com evidências menos robustas pois a avaliação não privilegiou a auscultação de empregadores. O principal motivo que levou os ex-participantes a inscreverem-se na IEJ foi a necessidade de obter um emprego ou ter uma experiência de estágio e as características e condições dos incentivos financeiros disponibilizados são um fator determinante para a integração na iniciativa, sendo estes incentivos apontados como a condição da IEJ que mais atraiu os jovens para a frequência das ações (H3). Não obstante, os beneficiários consideraram que as medidas estavam globalmente adequadas ao seu percurso escolar e profissional, com temas do seu interesse, com um nível de qualidade geral que motivou a conclusão das ações em que participaram.

279. Considera-se também comprovado que os fatores internos de sucesso do processo de integração prendem-se com o desenvolvimento de 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 a medida (ainda que não tenham sido transversais às diversas TO). Esta ideia está aliás bem patente no âmbito da GJ, que parece ter contribuído para que os SPE se apropriassem de ferramentas para uma oferta de serviços mais personalizados (exemplo da criação de Gestor de caso) e beneficiassem de uma rede mais alargada de entidades (parceiros setoriais) mobilizadas para a sinalização dos NEET. Uma vez mais ressalva-se que a avaliação não aprofundou esta matéria pois estava fora do seu objeto, mas as pistas encontradas apontam para que tenha havido um aumento global de NEET registados nos serviços públicos de emprego, virtude sobretudo da Garantia Jovem e das suas campanhas de informação e divulgação, apesar das dificuldades de rastreamento e de contabilização do segmento dos NEET mais “excluídos” (como os inativos), matéria que se considera relevante do ponto de vista do valor acrescentado europeu e, em particular, no que respeita a uma mudança no plano das funções dos SPE.

280. Com efeito, ao motivar a construção de uma plataforma de rede de parceiros no âmbito da GJ (e embora esta ainda não tenha os resultados práticos e operacionais desejáveis) e face às sinergias (efetivas e potenciais) entre o IEFP e outras estruturas de parceria locais (algumas financiadas pelos FEEI, como o caso dos CLDS - Contratos Locais de Desenvolvimento Social) que terão igualmente contribuído para agilizar o acesso de jovens NEET que de outra forma nunca tomariam a iniciativa do contacto com o SPE, considera-se que a ação dos FEEI acrescentou valor no plano da governança das estruturas nacionais.

281. Assim, conclui-se que a IEJ foi capaz de mobilizar o perfil de NEET previsto no desenho da Iniciativa, bem como, que a frequência e conclusão das TO facilitou e acelerou o acesso dos jovens beneficiários ao mercado de trabalho, com qualidade e de forma sustentável.

282. As evidências alinhadas com esta conclusão geral são claras: nos 6 meses seguintes à conclusão da intervenção, 7 em cada 10 ex-participantes inquiridos estavam empregados e 12 meses após passam a ser 8 em cada 10. A médio prazo (a 2 e a 3 anos), verifica-se que 9 em cada 10 ex-participantes de estágios ou apoios à contratação estavam empregados (BD IEFP/SS). Existe um efeito líquido da participação na IEJ na probabilidade de emprego a médio prazo (3

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

anos), o qual varia de +7,7 p.p. (no caso dos estágios profissionais de curta duração) a +31,7 p.p. (no caso de apoios combinados de estágios e apoios contratação com duração de 12 meses).

283. Fica também evidente a influência da IEJ na celeridade de obtenção de emprego (H9): em termos globais, mais de metade dos beneficiários das intervenções estavam empregados ao final de 30 dias, sendo esse efeito bastante superior no caso dos Apoios à Contratação. Entre os beneficiários de Apoios à Contratação IEJ, mais de 90% estavam empregados 1 mês após a conclusão do apoio e, por outro lado, entre os ex-beneficiários de Estágios Profissionais IEJ, 43% estavam empregados 1 mês após terem terminado o estágio, evoluindo positivamente ao longo do tempo até atingir 93% de empregados ao fim de 3 anos.

284. Com efeito, a IEJ parece ter conseguido desencadear nos participantes a confiança necessária para se tornarem ativos na procura de emprego e essa atitude parece ter contribuído positivamente para melhorar as condições de empregabilidade dos ex-participantes (H7). São quase 90% os inquiridos que procuraram trabalho após a IEJ e que o fizeram de forma proactiva. Consequentemente, imediatamente após a IEJ, 60% estão a trabalhar, tendo recebido uma oferta de emprego ou criado emprego próprio.

285. Do ponto de vista da qualidade da inserção, a participação na IEJ contribui positivamente para aceder a empregos de qualidade equivalente ou superior ao do conjunto da população jovem (H10), em relação ao vínculo contratual e ao rendimento auferido. Em matéria salarial, o panorama global é caracterizado por salários pouco diferenciados face aos valores dos estágios, mas ainda assim, os ex-participantes têm vantagem sobre os não participantes, com melhorias mais visíveis da situação remuneratória 3 anos após o início da intervenção. Esse efeito é sustentável, mantendo-se evidências de melhoria das taxas de emprego a 1 ano, 2 anos e 3 anos (H11).

286. Note-se que os principais efeitos são observados no conjunto da política pública (estágios e apoios à contratação via SPE), não se detetando diferenças entre medidas com financiamento FSE ou exclusivamente com financiamento nacional. Esta constatação deriva da opção da IEJ se assumir como um instrumento financeiro dirigido a apoiar diretamente medidas públicas de apoio ao emprego dinamizadas pelo SPE. Permite, assim, concluir sobre a racionalidade das medidas apoiadas como mecanismo adequado a responder a crises de desemprego jovem, como a que se assistiu no arranque da Iniciativa e como a que previsivelmente se assistirá tendo em conta as condições contemporâneas (COVID 19) deste Relatório. Nesta lógica, conclui-se um significativo valor acrescentado europeu associado à adicionalidade que os FEEI tiveram na implementação da política pública e no perfil de atuação do SPE.

287. Ainda no domínio do valor acrescentado europeu, a IEJ introduziu efeitos de diversa natureza (sobretudo volume, âmbito e processo), revelando que sem o contributo dos FEEI, a dimensão e características da política de combate ao desemprego jovem e à problemática NEET em Portugal seriam mais frágeis. Conclui-se, deste modo, que a IEJ alavancou a resposta pública de estágios e apoios à contratação no período de crise económica, tendo chegado a representar quase 23% do total de 31% de apoios nacionais de estágios profissionais e apoios à contratação distribuídos pelos NEET (em 2015). Na sua ausência, o apoio exclusivamente nacional para este tipo de medidas não teria sido suficiente para conter o agravamento das taxas de desemprego jovem que se registavam à data.

288. Acresce que são notados efeitos de natureza variada com a implementação da IEJ, quer ao nível do volume e da adicionalidade das intervenções FEEI face às intervenções financiadas pela política nacional, mas igualmente em áreas de intervenção existentes que não existiriam num cenário de ausência dos FEEI. Exemplos como os perfis de grupos alvo participantes abrangidos, efeitos de 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 e os mecanismos de cooperação entre os parceiros na implementação) refletem uma maior capacidade de intervenção do Serviço Público de Emprego.

289. No que respeita aos **Estágios e aos Apoios à contratação**:

290. Os dados evidenciam com clareza que quer o estágio quer o apoio à contratação resultam num efeito positivo na empregabilidade (H5). É por via da “ocupação” numa medida de estágio profissional ou apoio à contratação que os jovens têm oportunidade de aplicar, em contexto real, as suas competências e, naturalmente, que esse constitui um ambiente adequado para melhor conhecerem o perfil de competências valorizado pelo mercado de trabalho.

291. 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 positivamente ao longo do tempo. Por outro lado, cerca de 27% dos ex-estagiários beneficiou posteriormente de um apoio à contratação (independentemente da origem do financiamento desse apoio), prolongando o peso do apoio público na transição para o mercado de trabalho, mas com vantagem numa melhor inserção profissional e remuneração,

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

concluindo-se por uma melhor performance da combinação estágio+apoio à contratação, face a apoios de estágio ou apoio à contratação, exclusivos.

292. No confronto da adequação das TO à heterogeneidade do público-alvo, os Apoios ao Emprego destacam-se pela maior plasticidade na resposta a diferentes grupos etários, perfil de situação/duração do desemprego e níveis de habilitações académicas. Tendo em conta que estes apoios apresentam níveis de eficácia muito relevantes enquanto medida de apoio à transição para o emprego e para apoiar a obtenção de um emprego sustentável, conclui-se serem particularmente relevantes para um leque mais diversificado de jovens, em particular, para indivíduos com baixa escolaridade (inferior ao nível secundário).

293. No caso dos Estágios profissionais, verifica-se que os indivíduos mais velhos (25 a 29 anos) beneficiam mais (em termos de probabilidade de obter um emprego) – de estágios com uma duração mais curta; por outro lado, esta TO parece ter um efeito positivo maior para indivíduos com ensino superior.

294. Tendo em conta os recursos aplicados e os resultados alcançados, algumas TO revelam-se mais eficientes, como é o caso dos Apoios à contratação, Programa PIIE (Açores) e Estágios IEJ, pois com custos unitários mais baixos apresentam percentagens de participantes com emprego mais robustas, quer após o término da participação, quer 6 meses depois.

No que respeita ao Apoio ao Empreendedorismo:

295. Conclui-se que o sucesso deste tipo de ações está muito ligado a um perfil de candidatos motivado para a criação de negócios (“cultura empreendedora”), com experiência relevante e mais associado a jovens com níveis de qualificações mais elevados, o que não corresponde necessariamente a perfis de NEET, tão pouco, aos segmentos dos mais desfavorecidos. Em geral, a participação nas medidas terá sido relevante para a aquisição de competências úteis no desenvolvimento de projetos de empreendedorismo, no entanto, não há evidências para confirmar que a conclusão das ações contribui para que as ideias de negócio sejam transformadas em iniciativas economicamente viáveis (H12).

296. Por sua vez, torna-se evidente que a qualidade do apoio técnico/formação disponibilizado tem alguma influência na motivação para a conclusão das ações, mas que não será o elemento mais determinante (H6). A vontade de aprender/aumentar as qualificações surge como mais influente na conclusão das ações, segundo a perceção dos próprios ex-participantes. Ainda assim os participantes apreciam positivamente a qualidade das ações, os incentivos disponibilizados e outras características, observando-se, no entanto, uma ação diferenciada da capacidade das duas medidas para estimular a consciência/confiança dos ex-participantes acerca da viabilidade das suas ideias de negócio.

297. Do ponto de vista dos resultados na criação de emprego/criação de posto de trabalho, a TO Empreende Já revela resultados mais positivos que a TO COOP Jovem e os fatores associados ao desenho dessa TO explicam em grande medida o sucesso dos resultados alcançados. Em particular, (i) implicou uma grande proximidade dos técnicos (com a colaboração de Associações Juvenis apoiadas pelo IPDJ), (ii) abrangeu maioritariamente participantes com qualificações de nível superior e (iii) o processo de constituição e perfil de empresa/emprego a criar revelou-se adequado para acolher as ideias de negócios dos participantes. Em oposição, no caso da TO COOP Jovem, o negócio cooperativo era a única forma elegível o que não favoreceu os resultados.

No caso do domínio de Qualificação/Educação:

298. No período em análise, a execução de medidas dirigidas à qualificação de NEET ocorreu fundamentalmente no quadro de outras respostas integradas na Garantia Jovem, operacionalizadas no âmbito de outros Programas Operacionais, com estreita ligação ao sistema de ensino e formação e particularmente relevantes para responder ao problema do abandono escolar precoce que atinge jovens em idade escolar (nomeadamente, cursos profissionais, cursos de aprendizagem, cursos de educação e formação de jovens,...).

299. No modelo lógico adotado seria esperado que a conclusão com sucesso das ações de qualificação/educação promoveriam, num primeiro nível de resultados, o aumento das qualificações escolares e/ou profissionais (incluindo de nível superior), bem como o aumento das competências socioprofissionais para o mercado de trabalho. No entanto, devido à inexistência ou baixa execução física (e posterior revogação) das ações de qualificação/formação, tal não pode ser testado no âmbito da avaliação (H4).

300. Por fim, confirma-se o efeito líquido da IEJ na obtenção de emprego e como tal na redução da taxa de desemprego jovem (H13), reforçando a análise da atribuição desta Avaliação. 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, bem como exclusivamente pelo Orçamento de Estado) permitiram estancar o agravamento da taxa de desemprego jovem. Estes constituíram uma alternativa de ocupação para os jovens desempregados, com qualificações de nível secundário

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

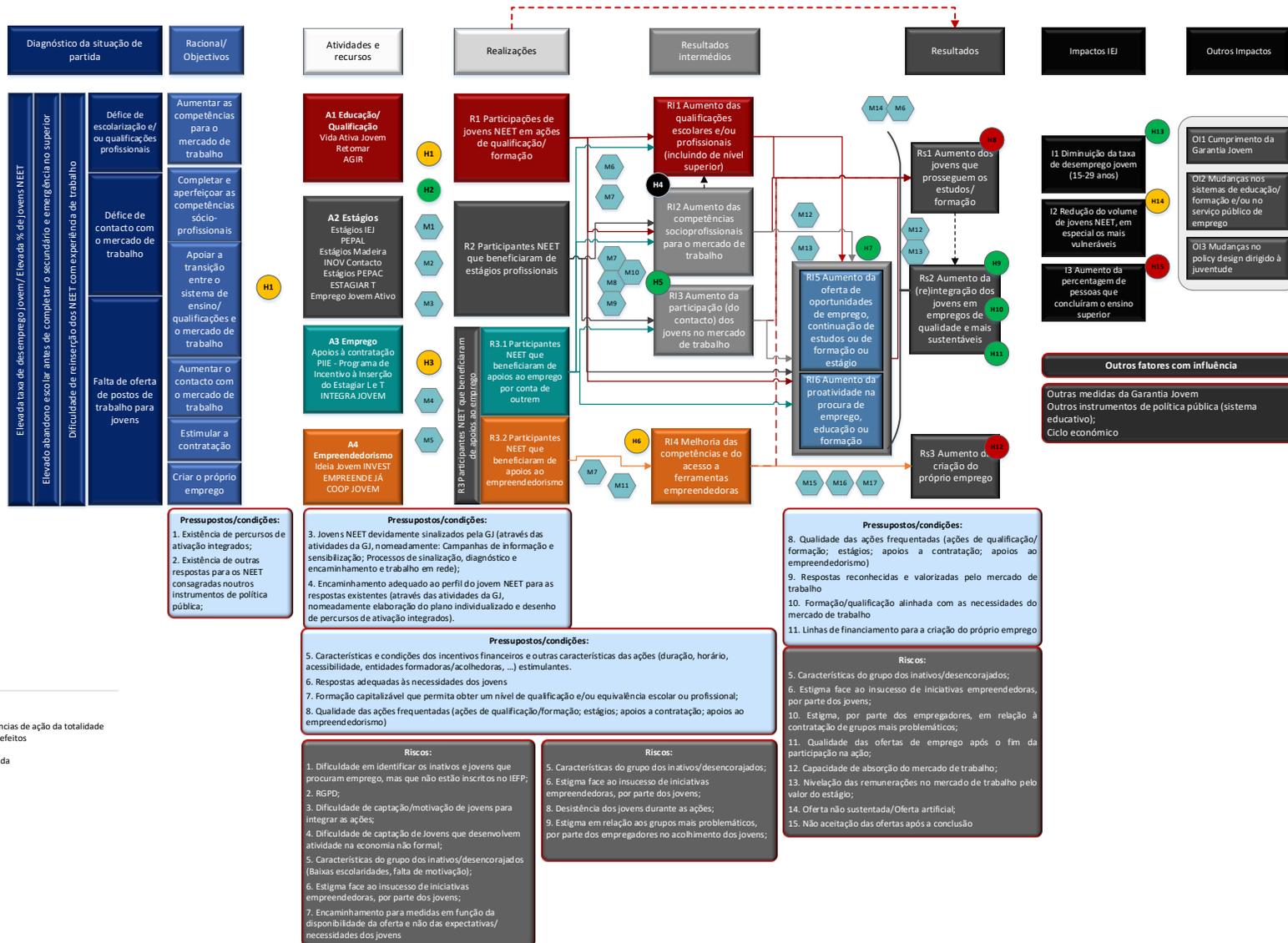
ou superior, que resultou numa inserção profissional sustentável a médio-longo prazo e por esse motivo perfilam uma forte eficácia deste racional de medidas para responder à problemática do desemprego jovem.

301. Confirma-se igualmente o impacto da IEJ na diminuição da taxa de NEET, que em 2018 se situava nos 8,4% entre os jovens dos 15-24 anos e nos 12% no segmento dos jovens entre 25-29 anos, o que vem situar Portugal numa situação mais favorável que a 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 (acima dos 20 anos) e mais qualificados (H14): entre 2014 e 2016, a IEJ permitiu cobrir 17% dos NEET em Portugal e 45% do segmento nacional de NEET com habilitações superiores (BD IEFP/SS). A retoma económica de Portugal entre 2016 e 2018 teve um contributo não negligenciável nos impactos alcançados, todavia, a análise contrafactual permitiu distinguir o efeito da participação na IEJ na obtenção de emprego, isolando-o de outros factores de contexto, e dessa forma comprovar o efeito líquido decorrente da IEJ.

302. Tal como já referido, a abrangência de grupos mais vulneráveis não foi absolutamente alcançada, pelo que nesse segmento o impacto não é evidente. Paralelamente, não se verificou que a IEJ tenha contribuído para o aumento da percentagem de pessoas que concluíram o ensino superior (H15), devido à fraca execução do Programa Retomar.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Figura 6. TdM com base nos resultados dos testes de hipóteses e verificação dos mecanismos causais



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.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

303. Em seguida, apresenta-se um conjunto de quadros síntese com as principais recomendações que decorrem do perfil de conclusões, a respetiva fundamentação, a identificação dos destinatários de cada recomendação e a identificação de ações concretas tendo em vista a sua concretização.

304. No essencial, as recomendações da Avaliação são dirigidas a reforçar a resposta da Iniciativa aos critérios estabelecidos para a presente avaliação. Importa notar que a adoção destas recomendações é fortemente dependente de alterações a montante da sua programação, ou seja, sobre a formulação e operacionalização da política pública propriamente dita e, nomeadamente, o início de uma eventual implementação de uma nova edição IEJ.

305. Como nota prévia, é impossível não sublinhar o contexto particularmente difícil decorrente da situação epidémica do COVID 19. Com efeito, se recuássemos no tempo 1 ano, o desafio de delinear recomendações para uma nova edição IEJ teria um referencial diferente daquele que hoje existe. Não há como ignorar a necessidade, a curto prazo, de encontrar formas igualmente ágeis e urgentes de responder a um novo agravamento do desemprego jovem. E, novamente, a um desemprego que impactará tanto os jovens pouco qualificados, que acumulem outras situações de desfavorecimento, como provavelmente, também jovens qualificados. É nesta lógica que se avança para a proposta de recomendações seguinte.

Tabela 72. Recomendações e formas de operacionalização

Recomendação 1.	Disponibilizar uma nova edição IEJ e antecipar a resposta imediata às necessidades expectáveis de integração no mercado de trabalho dos jovens NEET
Fundamentação	<p>Na perspetiva da Equipa de Avaliação, a pertinência desta recomendação prende-se com as evidências que os indicadores de curto prazo do mercado de trabalho tenderão a acentuar uma contração do volume de emprego, nomeadamente nos escalões etários mais novos. Neste sentido, não obstante se reconhecer a necessidade de uma maior seletividade na dinamização dos apoios ao emprego, reconhece-se também a necessidade de fornecer respostas que mitiguem os efeitos nefastos do aumento da taxa de desemprego jovem. Neste sentido, e tendo por base o histórico de sucesso evidenciado na resposta à crise do emprego jovem por parte dos instrumentos IEJ (Estágios e Apoios à Contratação) quer em termos de mobilização, quer de integração no mercado de trabalho, considera-se pertinente equacionar, desde já, o lançamento de uma nova edição da IEJ.</p> <p>[Principais conclusões a que visa dar resposta: 272; 275; 279; 280; 281; 282; 285; 286; 288; 279]</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Recentrar os objetivos e respetivos apoios financeiros nas medidas de Estágio e Apoios à Contratação; • Reforçar a dotação financeira e a cobertura destes instrumentos com uma capacidade acrescida de resposta face às necessidades acrescidas que se antecipam. • Flexibilizar o instrumento Estágios, acrescentando uma lógica de reintegração no mercado de trabalho (ou seja, permitir a figura do 2.º 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). • Tentar, sempre que possível, e numa lógica de custo-eficácia, a adoção de uma abordagem combinatória de estágios profissionais com apoios à contratação.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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).

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Recomendação 2.	Reforçar a seletividade das intervenções da Iniciativa
Fundamentação	<p>Na perspetiva da Equipa de Avaliação, a pertinência desta recomendação prende-se com a necessidade de assegurar uma maior concentração do investimento em medidas com resultados mais positivos e mais ajustadas às características dos jovens NEET, incluindo com menores níveis de qualificações.</p> <p>[Principais conclusões a que visa dar resposta: em relação a “estágios e apoios à contratação”: 287 a 291; em relação a “apoios ao empreendedorismo”: 294; “em relação à qualificação/educação”: 295]</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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).

Recomendação 3.	Garantir medidas e mecanismos mais ajustados à resposta aos NEET mais desfavorecidos
Fundamentação	<p>A focalização nos desempregados mais qualificados e maioritariamente registados no serviço público de emprego (mas em menor proporção os DLD) tende a subvalorizar a heterogeneidade dos NEET, incluindo as situações de inativos e de jovens em risco de exclusão social e desfavorecidos. Conclui-se haver uma residual identificação e mobilização de jovens NEET mais desfavorecidos e menos qualificados para medidas ativas de emprego. Acresce que já a Avaliação Intercalar da IEJ recomendava a reorientação da iniciativa para um foco de intervenção mais significativo nos NEET menos qualificados, cuja capacidade de integração é tendencialmente menor.</p> <p>Em casos específicos, como o das pessoas com deficiência, registam-se muitas dificuldades em conhecer quem poderia participar na iniciativa.</p> <p>Neste sentido, uma das recomendações deve ser a inclusão de medidas adequadas a jovens sem qualificações ou com baixas qualificações, com dificuldades de empregabilidade e em risco de exclusão duradoura do mercado de trabalho. Entende-se que a implementação desta recomendação exige adotar outro tipo de intervenções, com outro tipo de parceiros.</p> <p>[Principais conclusões a que visa dar resposta: 273]</p>

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

Recomendação 3.	Garantir medidas e mecanismos mais ajustados à resposta aos NEET mais desfavorecidos
Operacionalização	<p>Garantir mecanismos mais ajustados à resposta aos NEET mais desfavorecidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reorientação da 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. • Desenho de resposta às aspirações dos jovens de aceder no mercado de trabalho, tendo em conta os diversos segmentos de jovens e territórios. A linearidade das ações não é desejável. • Mecanismos de majoração de apoios a entidades empregadoras que participem no acolhimento destes grupos específicos, p.ex, permitindo apoiar percursos de estágio + apoio à contratação (independentemente do indivíduo). • Atuação integrada e conjunta com a Garantia Jovem para aproveitar as estruturas e práticas recomendadas a partir desta. • Investimento metodológico na capacitação para a individualização de respostas, sobretudo pelo atendimento individual e personalizado. • Diversificação dos canais de extensão utilizados para chegar ao público-alvo, sendo exemplo: o alargamento da rede de parceiros mobilizados para a informação e sinalização de público-alvo; a criação de novos canais informativos e de ligação aos serviços. • Desenvolvimento de estratégias diferenciadas de divulgação e disseminação de informação sobre as medidas junto das entidades que articulam com jovens NEET (com especial adaptação no caso dos NEET desfavorecidos). • Efetivação da figura de “Gestor de casos” nos Centros de Emprego. • Diversificação dos apoios aos jovens: apoiar os jovens em técnicas de procura ativa de emprego (elaboração de currículo, cartas de motivação, preparação para entrevistas, candidaturas espontâneas), apoiar no preenchimento de documentação, apoiar os jovens noutras áreas além da promoção da empregabilidade através de encaminhamento para outras entidades. • Criação de modelos de mentoria e acompanhamento mais prolongado no momento da constituição das empresas, nos casos associados às medidas de empreendedorismo. • Os modelos de acompanhamento aos jovens devem ser estendidos no tempo, para além da procura de emprego, de forma a prevenir que os indivíduos voltem a cair numa situação de vulnerabilidade. • Articular com a Secretaria de Estado da Inclusão das Pessoas com Deficiência e com o INR (Instituto Nacional Reabilitação) no desenho de medidas específicas favorecedoras do emprego dos jovens NEET com deficiência.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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

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
Fundamentação	<p>Podem ser observadas efetivas e potenciais sinergias entre o IEFP e estruturas de parceria locais, nomeadamente entre programas como CLDS ou Redes sociais locais na identificação e sinalização de jovens NEET e respetivo encaminhamento e interação com os SPE. A presença da IEJ motivou uma melhoria da função nos processos de monitorização estratégica dos resultados dos apoios, resultado da capacitação dos técnicos nessa matéria para o cumprimento dos requisitos de monitorização da GJ (por exemplo, a definição de um Quadro de indicadores para a monitorização da GJ). Contudo, ainda subsistem problemas e barreiras a uma cultura de monitorização e avaliação no decurso da implementação das intervenções.</p> <p>Um aspecto crítico evidenciado no trabalho de campo é a de uma certa invisibilidade da estrutura de rede de parceiros criada. A Garantia Jovem, através da IEJ, tem os seus alicerces numa rede de parceiros que, a nível local, apoia os jovens a encontrar uma resposta de emprego, educação ou formação. Essa rede foi construída. Contudo, a Avaliação não se centrou na análise das evidências da sua efetiva operacionalização. Esta permitia (teoricamente, pois não foram recolhidas evidências significativas) alargar o espectro de jovens sinalizados e encaminhados para as medidas da IEJ e captar para a Iniciativa o subgrupo dos inativos que de outra forma não seriam rastreados pelo sistema de registo dos Serviços Públicos de Emprego.</p> <p>Na maioria dos casos observados, existe uma articulação meramente administrativa, por convocatória, sem que possam ser visíveis novas dinâmicas de articulação. Noutros casos é referido que são usadas sobretudo as redes de influência das próprias organizações.</p> <p>Paralelamente, registam-se dificuldades na sinalização dos jovens NEET, muito devido à falta de interoperabilidade da plataforma da Garantia Jovem com outras plataformas da Administração Pública.</p> <p>[Principais conclusões a que visa dar resposta: 273; 276; 277; 278]</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar a estratégia da parceria. • Oficializar as relações de sinergia entre os SPE /Entidades que implementam medidas no âmbito da IEJ com outros Programas existentes: <ul style="list-style-type: none"> SPE /Entidades IEJ/GJ- Programa Rede Social SPE /Entidades IEJ/GJ- CLDS SPE /Entidades IEJ/GJ - Programa Escolhas SPE /Entidades IEJ/GJ- IPSS nas áreas da Juventude SPE /Entidades IEJ/GJ- Agrupamentos de Escolas SPE /Entidades IEJ/GJ- CPCJ SPE /Entidades IEJ/GJ- Outros Programas, estratégias ou medidas a criar • Importa 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. • Criação de 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 (Instituto da Segurança Social, I.P.) • A partir da dinamização desse rede de sinalização, deve proceder-se a um atendimento personalizado e desenho das estratégias adequadas tendo em conta o segmento NEET e o encaminhamento para medidas ativas de emprego. • Disponibilizar um modelo de incentivo aos parceiros da rede, por jovens identificados.
Destinatários	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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
Fundamentação	<p>A equipa de avaliação considera necessário um maior envolvimento dos <i>stakeholders</i> interministeriais, locais, regionais e multissetoriais na lógica das intervenções do Programa nos territórios e na mobilização das populações-alvo.</p> <p>Ainda que a GJ tenha introduzido alguns princípios de mudança, o sistema de governação ainda não permite uma clara colaboração intersectorial e interministerial (horizontal e vertical) na implementação da IEJ.</p> <p>[Principais conclusões a que visa dar resposta: 273; 276; 277; 278]</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento da proximidade das entidades públicas ao tecido empresarial local. • Assegurar um maior envolvimento e concertação dos Ministérios para a atuação da IEJ e incrementar a cooperação vertical e horizontal (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	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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
Fundamentação	<p>A equipa de avaliação considera necessário uma maior necessidade de reforçar a capacidade de monitorização e de acompanhamento da implementação das políticas públicas, nomeadamente no fomento da interoperabilidade e da 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 dos fundos estruturais, permitindo uma efetiva monitorização e controlo sobre a execução dos resultados da política pública e do papel dos fundos estruturais, bem como uma maior capacidade de reorientação/adaptação dos instrumentos face às necessidades reais que se visa engajar com a política pública.</p> <p>Esta recomendação alicerça-se na própria experiência da realização desta Avaliação, pois ficou bem patente, no processo de recolha de informação, que há necessidade e margem para melhorar esta vertente de operacionalização.</p>
Operacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento da interoperabilidade e da 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 dos fundos estruturais. • 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.

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

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).

Referências Bibliográficas e Eletrónicas

Estudos específicos sobre a IEJ e a população NEET, nacionais e internacionais

- European Commission (2016), The youth guarantee and youth employment initiative three years on - Commission staff working document.
- ESF Supporting Youth in Portugal - CIE of Vocational Training and Traineeships, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (Dinâmica 'CET/ISCTE-IUL), 2015;
- Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens - Relatório Especial nº 5/2017 do Tribunal de Contas Europeu (TCE);
- First results of the Youth Employment Initiative - A Final Report to DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, 2016, EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- Study supporting the impact assessment of human capital investments (VC/2017/0661) - Final Report (2018) EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion;
- Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes - Commission staff working document
- ESF 2007-2013 Ex-post Evaluation: Investment in Human Capital, Revised Interim Report no. 2 ICF for the European Commission, 24 February 2015;
- Avaliação Ex-Ante do Programa Operacional Inclusão social e emprego;
- Avaliação da Implementação, Eficácia E Eficiência da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ), CESOP – Universidade Católica Portuguesa, 2018;
- Relatório anual de execução do PO ISE-2014 (Dedicado à IEJ)
- Relatórios anuais de execução do PO ISE
- Retrato territorial de Portugal, 2013 do INE
- Reintegração da população NEET no mercado de trabalho e no sistema de ensino / formação Relatório (2014)
- Documento temático do Fundo Social Europeu “Orientações relativas à execução da Iniciativa para o Emprego dos Jovens”
- Dias, Mónica Costa; Varejão, José (2012), Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego. Relatório Final. Porto: FEP.
- INE (2014), Dinâmica e caracterização dos jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) em Portugal”, Torres, Sónia; Lima, Francisco, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa; 2014.
- Pedroso, P.; Ferreira, A.; Dornelas, A.; Estanque, E.; Centeno, M.; Novo, A. & Henriques M. (2005), Acesso ao emprego e mercado de trabalho: formulação de políticas públicas no horizonte de 2013. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Pedroso, P. (2010), Modelos de Activação dos Desempregados: Os Desafios Estruturais e as Condicionantes Conjunturais. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Gabinete de Estratégia e Planeamento. Coleção: (Cogitum ; 37).
- Soares, C.; Fialho, J.A., et al (2014), Reintegração da População NEET no Mercado de Trabalho e no Sistema de Ensino e Formação. Lisboa: SERGA -Serviços, organização e informática.

Referenciais metodológicos sobre avaliação

- Comissão Europeia, Direção-Geral do emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (2015), Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative.
- EMCO. Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee, Revision of January 2017
- Patricia Rogers (2014), UNICEF OFFICE OF RESEARCH Theory of Change Impact Evaluation No. 2 Methodological Briefs.
- Plano Global de Avaliação Portugal 2020 - Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 (2016);
- Plano Global de Avaliação Portugal 2020 – Orientações para o planeamento e preparação das avaliações - Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana (2014), Guidance Document on Monitoring and Evaluation- Portugal 2020
- Orientações para o planeamento e preparação das avaliações do Portugal 2020, 2016, AD&C e Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020;
- Planos de Avaliação dos Programas Operacionais do Portugal 2020;
- Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations: A Practical Guidance for ESF Managing Authorities, 2013, European Commission, Directorate-general Employment, Social Affairs and Inclusion;
- Impact Evaluation in Practice, 2011, Second Edition, Inter-American Development Bank and World Bank;
- Writing terms of reference for an evaluation a how-to guide, 2011, Independent Evaluation Group and International Bank for Reconstruction and Development/World Bank;
- Programming Period 2014-2020 - Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund: Guidance document, 2015, European Commission, Directorate-general Employment, Social Affairs and Inclusion;
- Guidance Document on Evaluation Plans: Terms of Reference for Impact Evaluations. Guidance on Quality Management of External Evaluations, 2015, European Commission, Directorate-general Employment, Social Affairs and Inclusion;

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

- EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development Evaluation Guide, 2013, European Commission, Directorate-General for Regional Policy;
- EVALSED Sourcebook: Method and Techniques, 2013, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- Allen, Will, 'Theory of change for planning and evaluation', web page, Learning for Sustainability, www.learningforsustainability.net/evaluation/theoryofchange.php. (Annotated list of resources about developing and using a theory of change.)
- Better Evaluation, 'Develop Programme Theory/Logic Model', web page, Better Evaluation, http://www.betterevaluation.org/plan/define/develop_logic_model. (Includes links to resources and options for different ways of developing and representing theories of change.)
- Bamberger, Michael and Marco Segone, 'Theory-based Equity-focused Evaluation,' in How to design and manage Equity-focused evaluations, UNICEF, New York, 2011.
- Funnell, Sue C. and Patricia J. Rogers, Purposeful Program Theory: Effective Use of Logic Models and Theories of Change, Jossey-Bass/Wiley, San Francisco, 2012.
- James, Cathy, 'Theory of Change Review: A report commissioned by Comic Relief', Comic Relief, London, 2011. See http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/James_ToC.pdf.
- 'Outcome Mapping Learning Community', website, <http://www.outcomemapping.ca/>. (Website with many resources on outcome mapping, a particular form of theory of change that focuses on strategies to change the behaviour of intermediaries who then affect the intended impacts.)
- Vogel, Isabel, 'Review of the use of "Theory of change" in international Development', Review Report, UK Department for International Development, London, 2012. See http://www.theoryofchange.org/wpcontent/uploads/toco_library/pdf/DFID_ToC_Review_VogelV7.pdf.
- White, Howard, 'Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice', International Initiative for Impact Evaluation Working Paper No. 3, 3ie, New Delhi, 2009. See http://www.3ieimpact.org/media/filer/2012/05/07/Working_Paper_3.pdf.
- Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (Setembro, 2015), Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative - Agência para o Desenvolvimento e Coesão e Rede de Monitorização e Avaliação do Portugal 2020 (2015)
- Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Guidance on theory-based evaluation

Informação relativa ao Portugal 2020

- Acordo de Parceria Portugal 2020
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, 20 de maio de 2013, que aprova os pressupostos do Acordo de Parceria;
- Avaliação Ex-Ante da Proposta de Acordo de Parceria para a Aplicação em Portugal dos Fundos do Quadro Estratégico Comum 2014-2020, 2013, Instituto de Ciências e Tecnologias Agrárias e Agro- Alimentares da Universidade do Porto;
- Textos Integrais dos Programas do Portugal 2020;
- Texto do Programa do PO ISE
- Plano de Avaliação do PO ISE
- Relatórios das Avaliações Ex-Ante dos Programas Operacionais do Portugal 2020;
- Avisos de Abertura de Concurso do Portugal 2020;
- Lista de Operações Aprovadas no Portugal 2020;
- Relatórios Anuais dos Programas Operacionais do Portugal 2020;
- Relatório Anual dos Fundos da União Europeia;
- Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia;

Legislação aplicável

- Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas;
- Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho;
- Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego.
- Regulamento (UE) n.º 1300/2013 do Fundo Coesão, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão
- Outros Regulamentos da Política de Coesão e Investimento 2014-2020 (a consultar no sítio web do Portugal 2020)
- Decreto-Lei n.º 137/2014 – D.R. n.º 276/2014, Série I de 2014-09-12 - Modelo de Governação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais 2014-2020
- Decreto-Lei n.º 159/2014 - D.R. n.º 207/2014, Série I de 2014-10-27 - Estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos Programas de Desenvolvimento Rural financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, para o período de programação 2014-2020

Avaliação do Impacto da Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)

- Outra legislação nacional e regional relativa ao período de programação 2014-2020 (a consultar no sítio web do Portugal 2020 e no sítio web do PO ISE)
- Decisão de Execução da Comissão de 9.12.2014;
- Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março, alterada pela Portaria n.º 181-C/2015, de 19 de junho (Regulamento específico do domínio da Inclusão Social e Emprego) Adota o Regulamento Específico do domínio da Inclusão Social e Emprego; Consultar alterações ao Regulamento no sítio web do Portugal 2020;
- Portaria n.º 60-A/2015, de 2 de março, alterada pela Portaria n.º 242/2015 de 13 de agosto (Regulamento específico do Fundo Social Europeu) (Regulamento específico do Fundo Social Europeu);
- Portaria n.º 60-C/2015 - D.R. n.º 42/2015, 2º Suplemento, Série I de 2015-03-02, Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação e Ciência - Adota o Regulamento Específico do Domínio do Capital Humano; Consultar alterações ao Regulamento no sítio web do Portugal 2020;
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro (Plano Nacional de implementação de uma Garantia Jovem);
- Resolução do Conselho do Governo n.º 99/2013 de 7 de Outubro de 2013
- Portaria n.º 150/2014, de 30 de julho (Medida Emprego Jovem Ativo)
- Decreto-lei n.º 166/2014, de 6 de novembro (Regime jurídico do PEPAL – Programa de estágios na administração pública local)
- Portaria n.º 254/2014, de 9 de dezembro, (Regulamenta o PEPAL)
- Regulamento interno do programa INOV CONTACTO - Estágios Internacionais de Jovens Quadros
- Regulamento n.º 87/2015 Regulamento do Programa de Estágios Profissionais na Administração Central do Estado específico para os serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Programa de Estágios Profissionais em Embaixadas e Consulados)
- Despacho normativo n.º 8-A/2014 (Regulamento do Programa Retomar)
- Outra regulamentação específica (a consultar no sítio web do Portugal 2020)
- Políticas Públicas Relacionadas com o Objeto de Avaliação
- Plano Nacional de Reformas (2016-2021), atualização de 2017.
- Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019.