

# Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos

## LOTE 1

Avaliação do contributo do Portugal 2020  
para o aumento da qualificação  
e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos

Relatório Final  
23 de março de 2022

Entidade adjudicante:



Programas Operacionais envolvidos na avaliação:



Cofinanciado por:



**Promotor**



**Autoria**

EY-Parthenon

**Coordenação**

Sandra Primitivo

Paulo Madruga

**Peritos**

Alexandra Costa Artur

Nádia Simões

Vítor Escária

**Consultores**

Alexandre Reis Serra

Catarina Pereira

Dalila Farinha

Heitor Gomes

Inês Andrade

Rui Faustino

Tiago Marques

## Índice

Nota introdutória .....	1
1. Enquadramento e contexto do objeto de avaliação.....	2
1.1. O objeto de avaliação.....	2
1.2. Ponto de situação à data de reporte da avaliação .....	4
1.2.1. Candidaturas, projetos e execução financeira.....	4
1.2.2. Ao nível da Execução Física.....	11
2. Metodologia .....	16
2.1. Abordagem metodológica global .....	16
2.2. Análise Contrafactual .....	17
2.3. Limitações à implementação da metodologia .....	21
3. Resposta às Questões de Avaliação.....	23
3.1. Teoria da Mudança subjacente ao objeto de avaliação.....	23
3.2. Questão de avaliação 1 - Eficácia .....	29
Indicadores de realização e resultado .....	29
Análise contrafactual dos indivíduos .....	35
3.3. Questão de avaliação 2 - Eficiência.....	39
3.4. Questão de avaliação 3 - Eficiência operativa .....	51
3.5. Questão de avaliação 4 - Impacto.....	66
3.6. Questão de avaliação 5 - Valor Acrescentado Europeu.....	71
4. Conclusões .....	75
5. Recomendações .....	81
6. Referências bibliográficas e eletrónicas .....	89
7. Anexos.....	93
Anexo 1. Entidades auscultadas e sinopse das Entrevistas .....	93
Anexo 2. O objeto de avaliação: Enquadramento e caracterização .....	101
2.1 Enquadramento na estratégia da UE e de Portugal .....	101
2.2 Tipologias e beneficiários dos apoios .....	102
2.3 Indicadores de realização e resultado .....	105
Anexo 3. Ponto de situação à data de reporte da avaliação - Execução física .....	106
3.1 Execução Física.....	106
Anexo 4. Análise contrafactual de indivíduos .....	109
4.1 Caracterização demográfica .....	109
4.1.1 População da amostra.....	109
4.1.2 Participação no âmbito das TO objeto de avaliação .....	110
4.1.3 Faixa etária e o nível de habilitações .....	110
4.1.4 Residência dos indivíduos .....	112
4.2 Estruturação de bases de dados de suporte à avaliação.....	112
4.2.1 Enriquecimento da base de dados.....	112
4.2.2 Tratamento e organização da base de dados.....	113
4.3 Matching.....	115

4.3.1	Propensity score .....	115
4.3.2	Metodologia do processo de emparelhamento ( <i>matching</i> ).....	118
4.4	Resultados do <i>matching</i> .....	119
4.5	Efeitos na empregabilidade.....	121
4.5.1	Efeitos na probabilidade de trabalhar um dia.....	121
4.5.2	Efeitos na probabilidade de trabalhar um ano completo.....	123
4.5.3	Efeitos no número de dias empregado.....	125
4.6	Efeitos nos salários.....	126
4.6.1	Efeitos no salário mensal.....	126
4.6.2	Efeitos no salário anual .....	128
Anexo 5. Análise de eficiência .....		131

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Distribuição do montante FSE aprovado por região e por PI - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos   31/12/2019 .....	7
Gráfico 2. Distribuição do montante FSE aprovado por PO e por PI - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos   31/12/2019 .....	8
Gráfico 3. Distribuição do montante FSE aprovado por tipologia de beneficiário (total e % do total) - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos   31/12/2019 .....	9
Gráfico 4. Estrutura de projetos por escalão de execução do montante FSE aprovado, por PO (em %)   31/12/2019 .....	10
Gráfico 5. Estrutura dos projetos por escalão de execução do montante FSE aprovado, por TO (em %)   31/12/2019 .....	10
Gráfico 6. Ações de formação realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação, por ano de início   31/12/2019 ...	11
Gráfico 7. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação, por ano de início   31/12/2019 .....	12
Gráfico 8. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por TO (Nº) .....	13
Gráfico 9. Participações certificadas em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por duração da participação (%).....	13
Gráfico 10. Participações certificadas em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por nível de escolaridade dos participantes (%).....	14
Gráfico 11. Participações certificadas em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por escalão etário dos participantes (%).....	14
Gráfico 12. Operações candidatas por TO/PO (todos os AAC, independentemente do estado) por Região (%).....	65
Gráfico A1. Distribuição do número de participações em ações realizadas, por ano de início (nº de participações)	110
Gráfico A2. Estrutura etária da amostra (%).....	111
Gráfico A3. Nível de habilitações (%).....	111
Gráfico A4. Distribuição das participações em ações realizadas por faixa etária (%) .....	111
Gráfico A5. Estrutura de participações por NUTS II (%).....	112
Gráfico A6. Participação por NUTS II (%) .....	112
Gráfico A7. Distribuição dos <i>propensity scores para matching</i> de 2013 a 2018.....	116
Gráfico A8. Distribuição do <i>propensity score</i> antes e após o <i>matching</i> .....	120
Gráfico A9. Mean Differences (2016) .....	120

## Índice de quadros

Quadro 1. TO em avaliação, por PI, respetivos PO financiadores e destinatários .....	3
Quadro 2. AAC publicados, por ano   31/12/2019 .....	4
Quadro 3. Número de candidaturas de acordo com o respetivo estado   31/12/2019 .....	5
Quadro 4. Projetos apoiados   31/12/2019.....	6
Quadro 5. Montante FSE aprovado - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos   31/12/2019.....	7
Quadro 6. Ações de formação realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação iniciadas no período 2014-2019, por PO e TO   31/12/2019 .....	11
Quadro 7. Tempo médio das participações nas ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação em Portugal no período 2014-2019, por TO   31/12/2019 .....	13
Quadro 8. Certificações em cursos associados a níveis de escolaridade superiores ao nível de escolaridade inicial do participante para período 2014-2019, por TO   31/12/2019 .....	15
Quadro 9. Dimensões de análise e indicadores mobilizados - AC .....	19
Quadro 10. POCH - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES).....	30
Quadro 11. PO ISE - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES).....	31
Quadro 12. PO Lisboa - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES).....	32
Quadro 13. PO Algarve - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES) .....	33
Quadro 14. PO Açores - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES) .....	34
Quadro 15. PO Madeira - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES).....	35
Quadro 16. Resultados globais da AC - efeitos do tratamento para a amostra total .....	36
Quadro 17. Resultados da AC por NUTSII - efeitos na empregabilidade .....	37
Quadro 18. Resultados da AC por TO - efeitos na empregabilidade.....	38

Quadro 19. Custo médio por participante por PI e TO .....	41
Quadro 20. Custo médio por participação certificada por PI e TO .....	44
Quadro 21. Custo médio por participante certificado por PO e por TO .....	47
Quadro 22. Distribuição dos certificados por nível do QNQ por PO e por TO.....	47
Quadro 23. Distribuição dos certificados por nível do QNQ por PO e por TO.....	48
Quadro 24. Custo médio por emprego obtido no ano subsequente à formação por participante certificado por PO e por TO .....	49
Quadro 25. Custo médio por emprego incremental obtido no ano subsequente à formação por participante certificado por PO e por TO .....	50
Quadro 26. Dotação financeira, apoio solicitado e apoio aprovado, por PO/Lote 1 (todos os AAC) .....	61
Quadro 27. Dotação financeira, apoio solicitado e apoio aprovado, por TO/Lote 1 (todos os AAC) .....	62
Quadro A1. Entidades auscultadas .....	93
Quadro A2. Sinopse das Entrevistas .....	93
Quadro A3. Entidades e representantes nos Focus Group.....	100
Quadro A4. Metas da EE2020 relacionadas com o Capital Humano - Situação de Portugal .....	101
Quadro A5. Harmonização das TO em avaliação.....	102
Quadro A6. TO objeto de avaliação, por PI (PO financiador, beneficiários e destinatários).....	103
Quadro A7. Indicadores de realização e de resultado das TO que integram o objeto da avaliação (Lote 1) .....	105
Quadro A8. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por PO e TO (Nº)   31/12/2019.....	106
Quadro A9. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por TO (Nº)   31/12/2019 .....	106
Quadro A10. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por género (Nº)   31/12/2019 .....	107
Quadro A11. Participações certificadas por nível de escolaridade e por TO - 2014-2019 (%)   31/12/2019.....	107
Quadro A12. Participações certificadas por escalão etário e por TO - 2014-2019 (%)   31/12/2019 .....	107
Quadro A13. Participações em ações realizadas nas TO de objeto de avaliação do SIGO (desempregados) no período 2014-2019, por TO (Nº)   31/12/2019 .....	107
Quadro A14. Peso das ações de formação realizadas nas TO de objeto de avaliação do PT2020 nas respetivas ações de formação do SIGO no período 2014-2019, por TO (%)   31/12/2019.....	108
Quadro A15. Peso das participações em ações de formação realizadas nas TO de objeto de avaliação do PT2020 nas respetivas participações em ações de formação do SIGO (desempregados) no período 2014-2019, por TO (%)   31/12/2019.....	108
Quadro A16. Distribuição do número de indivíduos por número de participações .....	109
Quadro A17. Distribuição da população por género .....	109
Quadro A18. Procedimentos na construção da base de dados de <i>matching</i> .....	113
Quadro A19. Resultado do <i>matching</i> .....	119
Quadro A20. Coeficientes estimados para a regressão na probabilidade de trabalhar um dia.....	121
Quadro A21. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1) .....	122
Quadro A22. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1).....	122
Quadro A23. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1).....	123
Quadro A24. Coeficientes estimados para a regressão na probabilidade de trabalhar um ano .....	123
Quadro A25. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1) .....	124
Quadro A26. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1).....	124
Quadro A27. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1).....	124
Quadro A28. Coeficientes estimados para a regressão no número de dias empregado .....	125
Quadro A29. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1) .....	126
Quadro A30. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1).....	126
Quadro A31. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1).....	126
Quadro A32. Coeficientes estimados para a regressão no salário mensal .....	127
Quadro A33. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1) .....	128
Quadro A34. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1).....	128
Quadro A35. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1).....	128
Quadro A36. Coeficientes estimados para a regressão no salário anual .....	129
Quadro A37. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1) .....	129
Quadro A38. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1).....	129
Quadro A39. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1).....	130
Quadro A40. Distribuição do montante FSE aprovado e executado por PI - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos .....	131
Quadro A41. Custo médio por participante por PO e por TO .....	132
Quadro A42. Custo médio por participante certificado por PO e por TO .....	132

## Índice de figuras

Figura 1. Fluxo de acesso às bases de dados administrativas relevantes .....	20
Figura 2. TdM e respetivos pressupostos e riscos (por QA) .....	26

## Siglas e acrónimos

AAC - Aviso de Abertura de Concurso  
ABT - Avaliação baseada na Teoria  
ABC - Aquisição Básica de Competências  
AC - Análise Contrafactual  
ACE - Agrupamento complementar de empresas  
ACIF-CCIM - Associação Comercial e Industrial do Funchal  
AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão  
AIDA - Associação Industrial de Aveiro  
AG - Autoridade de Gestão  
ALV - Aprendizagem ao Longo da Vida  
ANQEP - Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional  
APEFOR - Associação Portuguesa de Entidades Formadoras  
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CE - Comissão Europeia  
CES - Conselho Económico e Social  
CFP - Centro de Formação Profissional  
CGTP-IN - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional  
CIM - Comunidade Intermunicipal  
CNQ - Catálogo Nacional de Qualificações  
CQEP/CQ - Centro para a Qualificação e Ensino Profissional / Centro Qualifica  
DGEEC - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência  
DGEstE - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares  
DLD - Desempregados de Longa Duração  
DREQP - Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional  
EE2020 - Estratégia Europa 2020  
EFA - Educação e Formação de Adultos  
EP - Eixo Prioritário  
FCT - Fundo de Compensação do Trabalho  
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
FG - *Focus Group*  
FMC - Formações Modulares Certificadas  
FSE - Fundo Social Europeu  
GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento  
I&D - Investigação e Desenvolvimento  
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional  
IEJ - Iniciativa para o Emprego dos Jovens  
INCoDe.2030 - Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030  
INE - Instituto Nacional de Estatística  
IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social  
ISCED - Classificação Internacional Normalizada da Educação  
ISS - Instituto da Segurança Social  
M€ - Milhões de euros  
MTSS - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social  
NEET - *Not currently engaged in Employment, Education or Training*  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
OI - Organismos Intermédios  
ONG - Organização não governamental  
OT - Objetivo Temático  
PG - Pressupostos Gerais



PI - Prioridade de Investimento  
PNR - Programa Nacional de Reformas  
PO - Programa Operacional  
POCH - Programa Operacional Capital Humano  
POISE - Programa Operacional Inclusão Social e o Emprego  
PT2020 - Acordo de Parceria Portugal 2020  
QA - Questão de Avaliação  
QEQ - Quadro Europeu de Qualificações  
QNQ - Quadro Nacional de Qualificações  
QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional  
RAA - Região Autónoma dos Açores  
RAM - Região Autónoma da Madeira  
RAE - Relatório Anual de Execução  
RG - Risco Geral  
RGPD - Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados  
RVCC - Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências  
SANQ - Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações  
SIGO - Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa  
SI PT2020 - Sistema(s) de Informação do PT2020  
SMN - Salário Mínimo Nacional  
SNQ - Sistema Nacional de Qualificações  
TdM - Teoria da Mudança  
TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação  
TO - Tipologia de Operação  
UE - União Europeia  
UFCD - Unidades de Formação de Curta Duração  
VAE - Valor Acrescentado Europeu

<esta página foi propositadamente deixada em branco>

## Nota introdutória

O presente documento constitui o Relatório Final do estudo de “Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos para o Programa Operacional Capital Humano (POCH)”, Lote 1 - “Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos”.

A presente avaliação tem como data de reporte 31/12/2019. Tratando-se no essencial de uma avaliação de impacto, realizada antes da conclusão das intervenções e numa fase em que o número de operações concluídas é muito limitado (ainda que com um número de participações já muito elevado), colocou enormes desafios à equipa de avaliação do ponto de vista da análise da eficácia e eficiência das intervenções.

Note-se que esta avaliação (envolvendo os lotes 1 e 2) implicou a mobilização e tratamento de um volume de dados sem precedentes no contexto de avaliações de programas apoiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) em Portugal: nove programas operacionais (PO), 1,6 milhões de participações (880 mil neste lote 1), 1,5 milhões de certificações (840 mil neste lote 1), mais de 550 mil participantes (em ambos os lotes), cruzamento com praticamente o universo dos indivíduos registados na Segurança Social em Portugal, tendo resultado no tratamento final de um ficheiro com mais de 50 milhões de registos já previamente tratados pelo Instituto da Segurança Social (ISS) a partir de um universo muito superior.

A informação contida no relatório resulta da aplicação da metodologia proposta em matéria de recolha de informação nas bases de dados referentes aos múltiplos PO e do Sistema Integrado de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO). Contém ainda a informação resultante da realização de cinco *Focus Group* (FG) e das 27 entrevistas realizadas junto de 14 entidades (ver Anexo 1).

O relatório encontra-se estruturado em cinco capítulos, a que acrescem os relativos a referências bibliográficas e eletrónicas e cinco anexos contendo informação complementar (designadamente a caracterização do objeto de avaliação, a análise detalhada da execução física, a metodologia e resultados da análise contrafactual (AC) e um anexo de suporte à análise da eficiência). Os quadros, figuras e gráficos dos anexos seguem uma numeração distinta da do corpo do relatório (a numeração é precedida de “A”) por forma a auxiliar a leitura do documento e identificar rapidamente remissões para os anexos.

No primeiro capítulo é apresentado o objeto de avaliação, um ponto de situação das Tipologias de Operação (TO) em análise à data de reporte da avaliação, com dados e análises relativos ao volume de candidaturas, ao número de projetos apoiados e correspondentes montantes associados. Neste capítulo são também analisados indicadores de execução, referentes às ações de formação e participantes.

O capítulo dois sintetiza a abordagem metodológica utilizada ao longo do processo avaliativo e identifica as principais limitações à operacionalização da metodologia apresentada em sede de relatório inicial. O terceiro capítulo apresenta a resposta às Questões de Avaliação (QA) e o racional da Teoria da Mudança (TdM) que suporta este exercício.

Os dois capítulos seguintes apresentam as principais conclusões da avaliação e as recomendações a ter em consideração por parte das entidades intervenientes na futura operacionalização do programa.

## 1. Enquadramento e contexto do objeto de avaliação

O presente exercício avaliativo - cujo período de referência da avaliação corresponderá ao período que decorre entre o início da implementação do Acordo de Parceria Portugal 2020 (PT2020) e o final do ano de 2019 - assume-se essencialmente como uma avaliação de impacto de natureza temática, designadamente ao nível das intervenções apoiadas que visam o reforço da qualificação de adultos, considerando as expectativas e as necessidades nos diferentes territórios, bem como o reforço da empregabilidade dos adultos em situação de desemprego ou de inatividade no momento de entrada para as ações de formação.

O presente estudo de avaliação tem por objeto o contributo do PT2020 para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos, incidindo o presente Lote 1 da avaliação sobre os adultos que se encontram em situação de desemprego ou inatividade.

### 1.1. O objeto de avaliação

A partir da identificação das prioridades de intervenção gerais no domínio do Capital Humano para aplicação dos FEEI, foram definidos os objetivos estratégicos e os resultados a alcançar com a sua intervenção, em particular do Fundo Social Europeu (FSE), sobre o qual a presente avaliação incide. Na materialização do PT2020, são seis os PO que traduzem, nos respetivos documentos de programação, as opções gerais acordadas entre a Comissão Europeia (CE) e o Estado Português neste domínio: POCH, PO Inclusão Social e o Emprego (POISE) e quatro PO Regionais (Lisboa, Algarve, Madeira e Açores).

De entre as cinco Prioridades de Investimento (PI) que integram o Objeto Temático (OT) 10, relativo ao Capital Humano, destaca-se, no quadro da presente avaliação, a PI 10.3 - *Melhoria da igualdade de acesso à Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) para todas as faixas etárias em contextos formais, não formais e informais, atualização de conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, inclusive através da orientação profissional e da validação das competências adquiridas*.

Respondendo aos problemas e constrangimentos identificados, a lógica de intervenção procurou especificar os objetivos, os instrumentos a mobilizar (através das ações e dos grupos-alvo para que são direcionadas) e as metas de realização e de resultado a atingir (os indicadores previstos para as TO abrangidas em cada um dos PO encontra-se no Quadro A7 em anexo). Esta lógica de intervenção foi estruturada a partir da PI 10.3, sendo também definidas intervenções a concretizar no âmbito de outras PI que contribuem para o objeto de avaliação, nomeadamente a PI 8.5 - *Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança* e a PI 9.1 - *Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade*.

As TO consideradas na avaliação resultam de um processo de harmonização - realizado em conjunto como a Autoridade de Gestão (AG) do POCH - das diferentes tipologias abrangidas pela mesma e adotadas pelos vários PO, conforme se apresenta no Quadro A5 em anexo.

As tipologias consideradas no presente Lote 1 incluem, em consonância com o Caderno de Encargos, para além das TO especificamente dirigidas a adultos desempregados e em situação de inatividade, designadamente a *Formação Modular para Desempregados de Longa Duração (DLD)* e a *Vida Ativa para Desempregados e para DLD* outras que se destinam igualmente aos adultos empregados, as quais estão também incluídas no Lote 2 da avaliação, designadamente *Centros para a Qualificação e Ensino Profissional/Centros Qualifica (CQEP/CQ)*, *Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA)* e *Formação Modular para Empregados e Desempregados*.

A programação da PI 10.3 concentra-se no POCH, abrangendo as regiões NUTS II Norte, Centro e Alentejo. As restantes regiões NUTS II do país - Lisboa, Algarve, Açores e Madeira - são igualmente apoiadas, através dos respetivos PO Regionais. A PI 10.3 abrange quer as TO relativas aos CQ, que disponibilizam serviços de orientação e informação sobre ofertas de formação, quer os cursos EFA, que são cursos compostos por módulos e que permitem a obtenção de uma qualificação de nível 1, 2, 3 ou 4 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ).

No contexto do POISE, bem como, complementarmente, nos PO Regionais referidos, e enquadradas nas PI 9.1 e 8.5, são apoiadas medidas complementares à ALV, nomeadamente as *Formações Modulares Certificadas (FMC)*, que são constituídas por Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD), realizadas de acordo com os referenciais previstos no Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), com vista à obtenção de uma qualificação, e a medida *Vida Ativa*, que se caracteriza por percursos de formação modular ajustados ao perfil dos desempregados, formação prática em contexto de trabalho e processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) adquiridas ao longo da vida.

O quadro seguinte sistematiza as TO por PI que integram o objeto de estudo da presente avaliação, bem como os PO financiadores e os respetivos destinatários. No Quadro A5, em anexo, apresentam-se também os beneficiários das TO por PO.

**Quadro 1. TO em avaliação, por PI, respetivos PO financiadores e destinatários**

TO		PO	Destinatários
<b>PI 10.3 - Melhoria da igualdade de acesso à ALV para todas as faixas etárias em contextos formais, não formais e informais, atualização de conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, inclusive através da orientação profissional e da validação das competências adquiridas</b>			
<b>CQEP/CQ</b>	Serviços de orientação de jovens <i>not currently engaged in Employment, Education or Training</i> (NEET) e adultos, com enfoque na informação sobre ofertas escolares, profissionais ou de dupla certificação. Integra também a aplicação do instrumento RVCC, com referenciais de competências chave de nível básico, secundário e profissional	POCH*	Empregados e desempregados
		PO Lisboa	
		PO Algarve	
		PO Açores	
		PO Madeira	
<b>EFA</b>	Percursos de dupla certificação, permitindo uma qualificação de nível 1, 2, 3 ou 4 do CNQ, podendo concretizar-se através de percursos de dupla certificação ou, sempre que se revele útil ao perfil e história de vida dos adultos, apenas na certificação escolar ou profissional	POCH*	Empregados e desempregados
		PO Algarve	
		PO Açores	
<b>PI 8.5 - Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança</b>			
<b>Formação Modular (empregados e desempregados)</b>	FMC, estruturadas sob a forma de UFCD, realizadas de acordo com os referenciais previstos no CNQ, com vista à obtenção de uma qualificação	POISE*	Empregados e desempregados
		PO Algarve	
		PO Açores	
		PO Madeira	
<b>Vida Ativa para Desempregados</b>	Percursos de formação modular ajustados ao perfil dos desempregados, formação prática em contexto de trabalho e processos de RVCC adquiridas ao longo da vida por vias formais ou informais, na vertente profissional ou de dupla certificação	POISE*	Desempregados
		PO Algarve	Desempregados
<b>PI 9.1 - Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade</b>			
<b>Formação Modular para DLD</b>	FMC, estruturadas sob a forma de UFCD, realizadas de acordo com os referenciais previstos no CNQ, com vista à obtenção de uma qualificação	POISE*	Desempregados (mais afastados do (re)ingresso no mercado de trabalho, designadamente em função da duração do desemprego e / ou do nível de habilitações)
<b>Vida Ativa para DLD</b>	Percursos de formação modular ajustados ao perfil dos desempregados, formação prática em contexto de trabalho e processos de RVCC adquiridas ao longo da vida por vias formais ou informais, na vertente profissional ou de dupla certificação	POISE*	

Nota: As TO assinaladas com \* são financiadas por PO Temáticos e destinam-se às regiões Norte, Centro e Alentejo.  
Fonte: Equipa de avaliação, com base nos textos dos PO e nos Relatórios Anuais de Execução (RAE) aplicáveis

## 1.2. Ponto de situação à data de reporte da avaliação

A presente secção apresenta um ponto de situação das intervenções objeto de avaliação à data de 31/12/2019, analisando num primeiro momento o processo de candidatura e aprovação das operações e a execução financeira e, num segundo momento, a execução física das operações, ou seja, uma análise mais centrada nos destinatários das operações (os formandos) e nas ações desenvolvidas no seio de cada projeto/operação.

### 1.2.1. Candidaturas, projetos e execução financeira

Entre 2015 e 2019 foram publicados 55 Avisos de Abertura de Concurso (AAC), tendo mais de metade dos concursos sido lançados no âmbito da PI 10.3 (58%), nos quais se destaca os 21 avisos na Tipologia CQEP/CQ (Quadro 2). Na PI 8.5, que registou 19 concursos, destaque para os 14 concursos da TO Formação Modular (empregados e desempregados). Por outro lado, a PI 9.1 apenas registou o lançamento de 4 concursos.

Quadro 2. AAC publicados, por ano | 31/12/2019

PI / TO	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<b>PI 10.3</b>	4	7	9	8	4	32
CQEP/CQ	3	4	6	6	2	21
EFA	1	3	3	2	2	11
<b>PI 8.5</b>	2	4	4	4	5	19
Formação Modular (empregados e desempregados)	0	4	2	3	5	14
Vida Ativa para Desempregados	2	0	2	1	0	5
<b>PI 9.1</b>	1	1	1	1	0	4
Formação Modular para DLD	0	1	0	1	0	2
Vida Ativa para DLD	1	0	1	0	0	2
<b>Total</b>	7	12	14	13	9	55

*Nota: Os valores considerados nas TO CQEP/CQ, EFA e Formação Modular (empregados e desempregados) podem incluir avisos que tanto se destinam a adultos desempregados ou inativos como empregados.*

*Nota 2: O número de avisos apresentado é superior ao número de avisos únicos, dado estes serem contabilizados ao nível do PO. O mesmo aviso poderá ser referente a diferentes PO.*

*Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos Sistemas de informação do PT2020 (SI PT2020) e dos PO*

Foram submetidas às TO em análise um total de 6.514 candidaturas (Quadro 3), sendo que destas apenas 1% aguardavam por decisão (as que se encontravam nos estados de candidata e admitida).

Das candidaturas com decisão (6.450), 35% foram apoiadas e apenas 1% estavam concluídas. A taxa de aprovação média destas TO situava-se assim nos 35%, bastante abaixo da média do PT2020 à data (63%) mas próxima da registada no POISE (25%), ao qual se dirigiram a grande maioria das candidaturas em análise.

Por outro lado, registava-se um total de 4.178 não apoiadas (31% das quais não foram admitidas e as restantes reprovaram posteriormente na análise de mérito), correspondendo a 65% do total de operações com decisão.

Numa análise por PO, destaque para o POISE, que registava cerca de 79% do número total de candidaturas. De salientar ainda as elevadas taxas de reprovação (não aprovadas ou não admitidas) no PO Algarve (69%) e no POISE (71%), ao contrário do que sucede no PO Lisboa (todas as candidaturas apoiadas) e no POCH (86% apoiadas).

A análise de volume de candidaturas submetidas por TO (Quadro 3) revela que cerca de 50% das operações se enquadravam na TO Formação Modular (empregados e desempregados), acolhendo a Formação Modular para DLD também um volume significativo de candidaturas (32%).

As tipologias Vida Ativa e os CQEP/CQ representavam cerca de 13% das candidaturas com decisão e revelavam taxas de aprovação acima de 90%. No caso da tipologia CQEP/CQ, o número elevado de candidaturas aprovadas é explicado pelo financiamento de uma rede pré-existente, que permite uma agilização do processo de lançamento e aprovação de candidaturas. As tipologias de formação modular, que representavam 82% das candidaturas decididas, apresentavam taxas de aprovação bem mais baixas (em torno dos 24%), revelando maior nível de adesão e um grau de seletividade também bastante superior, sendo relevante o peso das candidaturas que não passam a fase de admissão (cerca de 30% das candidaturas que não foram apoiadas) e, portanto, não cumprem à partida os critérios mínimos de admissibilidade do promotor ou do projeto exigidos na regulamentação. Os cursos EFA representavam 4,6% das candidaturas e encontravam-se numa situação intermédia - 59% de taxa de aprovação.

Quadro 3. Número de candidaturas de acordo com o respetivo estado | 31/12/2019

PO	Candidata	Admitida	Não admitida	Não aprovada	Anulada/Rescindida	Aprovada	Concluída	Total	% do total
POCH	2	0	113	0	12	721	25	873	13,4%
POISE	1	2	1.150	2.501	237	1.265	0	5.156	79,2%
PO Lisboa	2	1	0	0	0	82	3	88	1,4%
PO Algarve	0	1	14	93	5	27	16	156	2,4%
PO Açores	47	1	1	25	0	83	2	159	2,4%
PO Madeira	0	7	20	6	1	48	0	82	1,3%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>12</b>	<b>1.298</b>	<b>2.625</b>	<b>255</b>	<b>2.226</b>	<b>46</b>	<b>6.514</b>	<b>100%</b>

TO	Candidata	Admitida	Não admitida	Não Aprovada	Anulada/Rescindida	Aprovada	Concluída	Total	% do total
CQEP/CQ	3	1	11	0	1	761	4	781	12,0%
EFA	16	1	104	0	12	140	26	299	4,6%
Formação Modular (empregados e desempregados)	32	8	621	1.645	123	786	14	3.229	49,6%
Formação Modular para DLD	0	1	557	980	119	455	0	2.112	32,4%
Vida Ativa para Desempregados	1	0	4	0	0	51	2	58	0,9%
Vida Ativa para DLD	0	1	1	0	0	33	0	35	0,5%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>12</b>	<b>1.298</b>	<b>2.625</b>	<b>255</b>	<b>2.226</b>	<b>46</b>	<b>6.514</b>	<b>100,0%</b>

Legenda:

- *Candidata* - Candidatura que à data de reporte da avaliação ainda não analisada ou em análise (análise de admissibilidade não concluída)
- *Não Admitida* - Candidatura que não cumpre os critérios de admissibilidade
- *Admitida* - Candidatura que passou a análise de admissibilidade e ainda não foi submetida a análise de mérito
- *Aprovada* - Seleccionada para apoio
- *Não Aprovada* - Candidatura que não cumpre os critérios mínimos de mérito ou que, cumprindo, não foi aprovada por insuficiência de dotação
- *Anulada/Rescindida* - Candidatura aprovada que posteriormente foi anulada/rescindida por iniciativa da AG ou do promotor
- *Concluída* - Com pedido de saldo final analisado

Nota: Os valores considerados nas TO CQEP/CQ, EFA e Formação Modular (empregados e desempregados) podem incluir candidaturas que tanto se destinam a adultos desempregados ou inativos como empregados.

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

Os projetos apoiados (aprovados ou concluídos) até 31/12/2019 (Quadro 4) envolviam financiamento FSE de 702 M€, situando-se a taxa média de comparticipação nos 84%. As PI 10.3 e 8.5 absorviam cerca de 83% do financiamento FSE e representavam cerca de 79% dos projetos apoiados nessa data, destacando-se os montantes atribuídos às TO Formação Modular e EFA (empregados e desempregados), que acolhem cerca de 25% e 22% do montante FSE aprovado, respetivamente.

O valor de incentivo FSE atribuído aos projetos apoiados (Quadro 4) rondava, em média, 309 mil € por projeto, tendo as tipologias EFA, Vida Ativa para Desempregados e Vida Ativa para DLD registado valores de despesa média por projeto acima da média global. De entre estas TO, destaque para a Vida Ativa para Desempregados com um valor médio de comparticipação sete vezes superior à média global, enquanto que a TO CQEP/CQ registava o valor médio apoiado por projeto mais baixo.

Para as TO que tanto podem ter como destinatários indivíduos desempregados/inativos ou empregados, com base no apuramento realizado a partir da execução física dos projetos apoiados, consta-se que para os EFA cerca de 43% dos projetos (71 em 165) tinha apenas como beneficiários indivíduos desempregados/inativos, sendo que no caso dos CQEP/CQ e Formação Modular (empregados e desempregados) o peso dos projetos que se destinam exclusivamente a desempregados/inativos se situava apenas em cerca de 1% e 3%, respetivamente.

Quadro 4. Projetos apoiados | 31/12/2019

PI / TO	Destinatários	Nº de projetos		Montante aprovado			Projetos com execução física	
		Nº	%	Valor FSE (€, milhares)	Taxa média de comparticipação	Valor FSE médio por projeto (€, milhares)	Em % do nº de projetos apoiados	Em % do montante total aprovado
PI 10.3	D./I.	79	3,5%	289.476	83,0%	310,9	50,9%	69,2%
	D./I. ou E.	852	37,5%					
CQEP/CQ	D./I.	8	0,4%	131.798	81,0%	172,3	44,7%	44,2%
	D./I. ou E.	757	33,3%					
EFA	D./I.	71	3,1%	157.678	84,8%	949,9	79,5%	90,1%
	D./I. ou E.	95	4,2%					
PI 8.5	D./I.	76	3,3%	292.908	84,9%	343,4	91,7%	80,8%
	D./I. ou E.	777	34,2%					
Formação Modular (empregados e desempregados)	D./I.	23	1,0%	175.906	85,0%	219,9	94,0%	97,4%
	D./I. ou E.	777	34,2%					
Vida Ativa para Desempregados	D./I.	53	2,3%	117.001	84,9%	2 207,6	56,6%	55,8%
PI 9.1	D./I.	488	21,5%	119.485	85,0%	244,8	95,3%	92,9%
Formação Modular para DLD	D./I.	455	20,0%	95.304	85,0%	209,5	97,8%	98,6%
Vida Ativa para DLD	D./I.	33	1,5%	24.181	85,0%	732,8	60,6%	70,5%
Total	Total	2.272	100%	701.868	84,1%	308,9	75,7%	78,1%
	D./I.	643	28,3%					
	D./I. ou E.	1.629	71,7%					

Legenda - Destinatários:

- D - Desempregados
- I - Inativos
- E - Empregados

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

Os dados disponibilizados a partir do sistema de informação dos PO não permitem desagregar inequivocamente os projetos e montantes de FSE aprovados para cada um dos lotes desta avaliação. No sentido de obter uma estimativa da alocação dos montantes aprovados exclusivamente a ações abrangidas pelo presente Lote (não considerando, portanto, as ações de formação destinadas a indivíduos empregados), procedeu-se à afetação do montante aprovado de acordo com a situação face ao empregado dos formandos que beneficiaram das ações de formação, com base nos dados da execução física das operações. Para as operações que à data de reporte da informação ainda não apresentavam execução física, a afetação dos montantes fez-se de acordo com a média da situação face ao emprego dos formandos em cada uma das TO. Apesar de nos CQEP/CQ os projetos com execução física representarem apenas 44% do montante total aprovado, no caso dos EFA e da Formação Modular (empregados e desempregados) estes atingiam os 90% e os 97%, respetivamente.

O montante FSE aprovado e afeto a projetos que visam financiar ações de formação de adultos desempregados ou inativos ultrapassava os 459 M€ (Quadro 5). A PI 10.3 absorvia quase metade do financiamento FSE, enquanto o montante afeto a cada uma das restantes PI - 8.5 e 9.1 - não ultrapassava os 30%. Destaca-se os montantes atribuídos às TO EFA, Vida Ativa para Desempregados e Formação Modular para DLD, que acolhiam cerca de 33%, 26% e 21% do montante FSE aprovado, respetivamente (Quadro 5). De destacar ainda que nos EFA grande parte do montante total aprovado foi afeto ao Lote 1 da presente avaliação, dado que cerca de 95% dos formandos estava desempregado ou inativo (refletindo o peso dos formandos com estas características nas ações que eram também destinadas a empregados), enquanto que na TO Formação Modular (empregados e desempregados) se verificava a situação oposta, com 93% dos formandos a estarem empregados aquando do início das ações de formação.



Nos CQEP/CQ, verificava-se um maior equilíbrio na afetação dos montantes aprovados, sendo a representatividade dos formandos desempregados ou inativos cerca de 46% do total.

**Quadro 5. Montante FSE aprovado - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos | 31/12/2019**

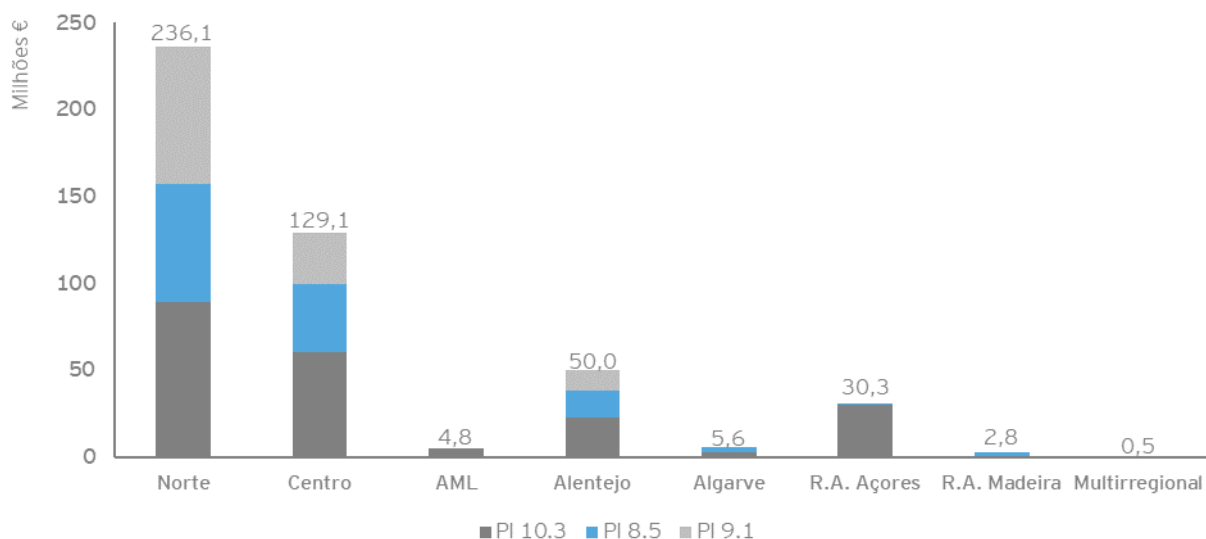
PI / TO	Montante Aprovado FSE (€, milhares)	% do total
<b>PI 10.3</b>	<b>210.678</b>	<b>45,8%</b>
CQEP's/CQ	60.673	13,2%
EFA	150.005	32,6%
<b>PI 8.5</b>	<b>129.249</b>	<b>28,1%</b>
Formação Modular (empregados e desempregados)	12.248	2,7%
Vida Ativa para Desempregados	117.001	25,5%
<b>PI 9.1</b>	<b>119.734</b>	<b>26,0%</b>
Formação Modular para DLD	95.547	20,8%
Vida Ativa para DLD	24.187	5,3%
<b>Total</b>	<b>459.661</b>	<b>100%</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

A análise por região NUTS II (Gráfico 1) indica que a região Norte concentrava 51% de fundo aprovado e a região Centro cerca de 28%, ao passo que o Alentejo representava 11% e a Região Autónoma dos Açores (RAA) cerca de 7%. Com um peso bastante inferior, as regiões de Lisboa e do Algarve acolhiam cada uma cerca de 1% do financiamento e a Região Autónoma da Madeira (RAM) menos de 1%.

A estrutura de financiamento por PI em cada região revelava uma concentração do financiamento na PI 10.3, nas regiões de Lisboa e Açores. As NUTS II Norte, Centro e Alentejo registavam um maior equilíbrio entre a distribuição do financiamento pelas PI 10.3, 8.5. e 9.1. Na RAM o financiamento FSE estava mais concentrado na PI 8.5., enquanto no Algarve se dividiu entre as PI 10.3 e 8.5.

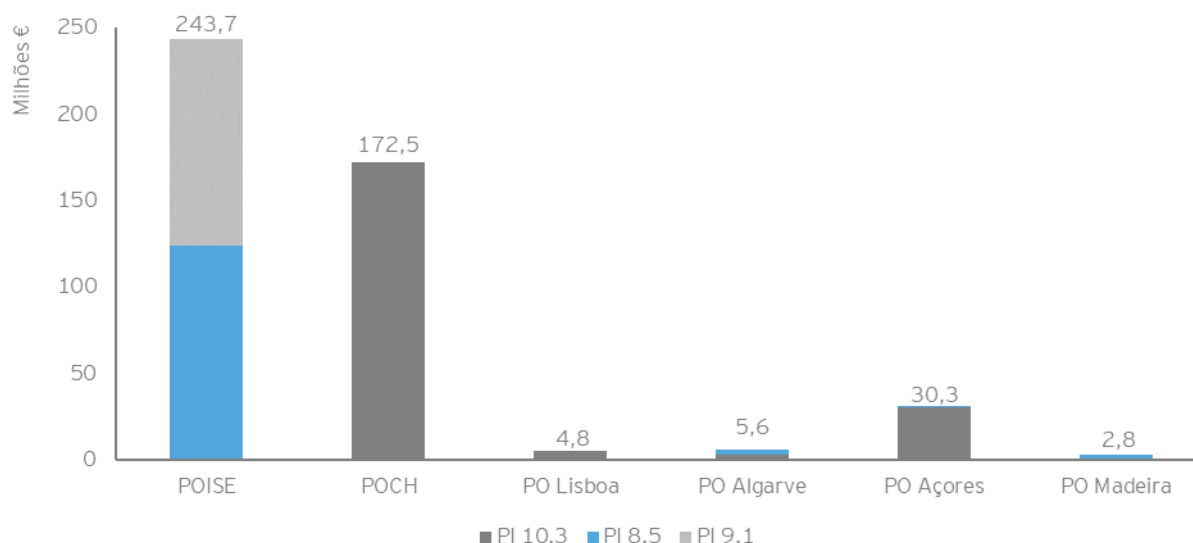
**Gráfico 1. Distribuição do montante FSE aprovado por região e por PI - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos | 31/12/2019**



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

Na análise da distribuição do montante por PO (Gráfico 2) constata-se que o POISE e POCH foram responsáveis por cerca de 91% do financiamento total. O apoio do POCH concentrou-se, na totalidade, na PI 10.3 com os CQEP/CQ e os EFA, enquanto no POISE o financiamento se dividiu entre a PI 8.5 e a PI 9.1.

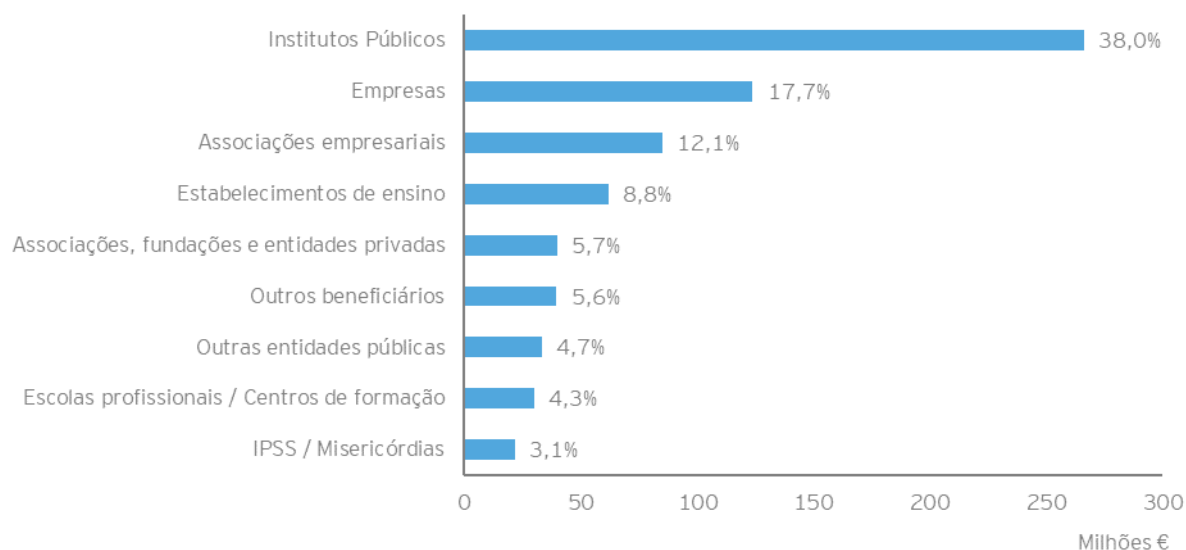
Gráfico 2. Distribuição do montante FSE aprovado por PO e por PI - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos | 31/12/2019



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

A análise por tipologia de beneficiários<sup>1</sup> (Gráfico 3) evidencia a forte representatividade dos institutos públicos (designadamente o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)) no total do financiamento atribuído, equivalente a 55% do total aprovado. A relevância assumida pelos IEFP no universo de beneficiários é determinada pela tipologia de operações consideradas, destinadas, sobretudo, a desempregados. As empresas e associações empresariais, por seu turno, acolhem cerca de 20% do financiamento total.

<sup>1</sup> Para o efeito, procedeu-se à agregação das tipologias de beneficiários originais de acordo com o seguinte racional: i) Institutos Públicos - Institutos Públicos, Instituto Público (RA); ii) Empresas - Empresa, Empresário em Nome Individual, Sociedades Comerciais; iii) Associações empresariais - Agrupamento Complementares de Empresas (ACE'S), Associação empresarial (sem fins lucrativos), Organização Patronal ou Empresarial; iv) Estabelecimentos de ensino - Estabelecimento de Ensino Superior Privado (com fins lucrativos), Estabelecimento de Ensino Superior Público - Instituições de Ensino Universitário, Estabelecimentos de Ensino Privado (com fins lucrativos), Estabelecimentos de Ensino Público - Agrupamentos de escolas, Estabelecimentos de Ensino Público - Básico, Estabelecimentos de Ensino Público - Secundário; v) Associações, fundações e entidades privadas - Associação de direito privado; Bancos e Outras Instituições Financeiras (com fins lucrativos), Cooperativa (inclui União de Cooperativas), Fundações Privadas, Hospitais Privados (com fins lucrativos), Agências e associações de desenvolvimento regional e local; vi) Outras entidades públicas - Associações Públicas, Direção Regional (RA), Fundações Públicas, Sector Empresarial do Estado - Empresa Pública, Setor Empresarial - Empresas Participadas (RA), Setor Empresarial Local - Empresa Municipal/Entidade Empresarial Municipal, Associação de autarquias locais - Área Metropolitana, Autarquias Locais; vii) Escolas profissionais / Centros de formação - Centro de Formação Profissional, Escola Profissional Pública, Escolas Profissionais Privadas; viii) IPSS / Misericórdias - IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social (Inclui instituições equiparadas a IPSS e União das IPSS), Misericórdia (inclui União das Misericórdias), ONG - Organização Não Governamental; ix) Outros beneficiários - Organização Profissional, Organização Sindical, Representação Permanente/Entidades estrangeiras, Entidade Administrativa Independente, Entidade equiparada a pessoa coletiva; Moradores e suas associações, Unidades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) (Privadas); Outras associações não enquadráveis nas opções anteriores.

**Gráfico 3. Distribuição do montante FSE aprovado por tipologia de beneficiário (total e % do total) - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos | 31/12/2019**

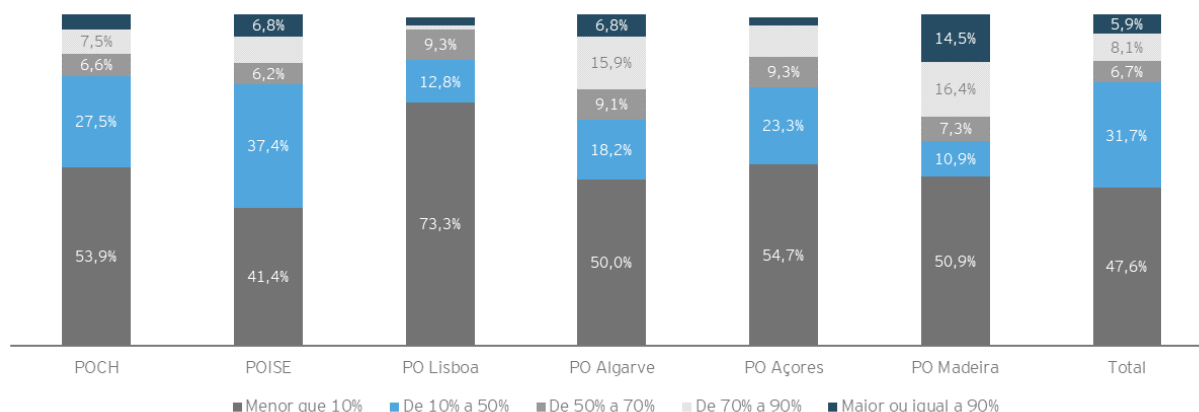
Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

Na análise da execução financeira a equipa de avaliação optou por não realizar uma afetação dos montantes aprovados e executados pela situação face ao emprego dos destinatários, por considerar pouco defensável metodologicamente estimar níveis de execução diferenciados nas ações que se destinam simultaneamente aos dois grupos de destinatários. Desta forma, para as TO CQEP/CQ, EFA e Formação Modular (empregados e desempregados) os montantes considerados na análise são iguais tanto no Lote 1 como no Lote 2 da avaliação. O nível de realização financeira dos projetos apoiados (Gráfico 4) - aferido pela proporção do montante aprovado que se encontra financeiramente executado - situava-se, em média, em 28%, abaixo dos valores do PT2020 à data (50%)<sup>2</sup> e dos valores globais aprovados em FSE/Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) (54%). A Vida Ativa para Desempregados, que representava 16% do valor FSE comprometido, observava um nível de execução incipiente, tendo contribuído de forma significativa para diminuir o nível de execução médio.

Uma análise por escalões revela que cerca de 48% dos projetos evidenciava um nível de execução inferior a 10% e que em 32% dos projetos o nível de execução se situava entre 10% a 50%; apenas 6% do total de projetos tinham um nível de execução superior a 90%, o que limita a análise da eficácia das intervenções. O PO Madeira era, à data, o que registava uma maior proporção de projetos com um grau de execução financeira superior a 90% (15%), verificando-se o oposto com o PO Lisboa e o PO Açores, em que a proporção de projetos com execução financeira superior a 90% era muito reduzida. Adicionalmente, verifica-se que o PO Lisboa, o PO Açores e o POCH apresentavam a maior proporção de projetos com um nível de execução inferior a 10% (cerca de 73%, 55% e 54%, respetivamente).

<sup>2</sup> Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia (UE) Informação reportada a 31 de dezembro de 2019 | número 19

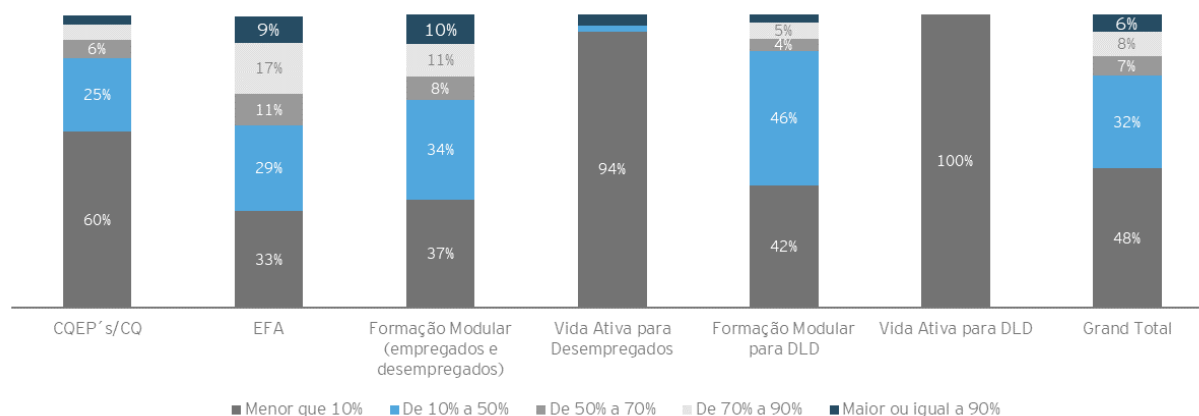
**Gráfico 4. Estrutura de projetos por escalão de execução do montante FSE aprovado, por PO (em %) | 31/12/2019**



Nota: Valores considerados nas TO CQEP/CQ, EFA e Formação Modular (empregados e desempregados) incluem projetos que tanto se destinam a adultos desempregados ou inativos como empregados, não sendo possível, com a informação disponível no momento da análise, a respetiva desagregação. Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

O reduzido nível de execução financeira é também evidenciado na análise por TO (Gráfico 5), sendo que na maioria dos projetos aquele é inferior a 50%. Na tipologia Vida Ativa, a proporção de projetos com um nível de execução inferior a 10% era bastante significativa (superior a 90%), sendo que no caso da Vida Ativa para DLD todos os projetos registavam esse nível de execução. A reduzida taxa de execução financeira destas TO está relacionada o atraso na apresentação de despesa (à data de 31/12/2019) das operações do POISE, que não acompanhou proporcionalmente o progresso da execução física. Por outro lado, as TO Formação Modular (empregados e desempregados) e EFA destacavam-se pela maior proporção de projetos com um grau de execução financeira superior a 90%, com registo de 10% e 9%, respetivamente, dos projetos com esse nível de execução.

**Gráfico 5. Estrutura dos projetos por escalão de execução do montante FSE aprovado, por TO (em %) | 31/12/2019**



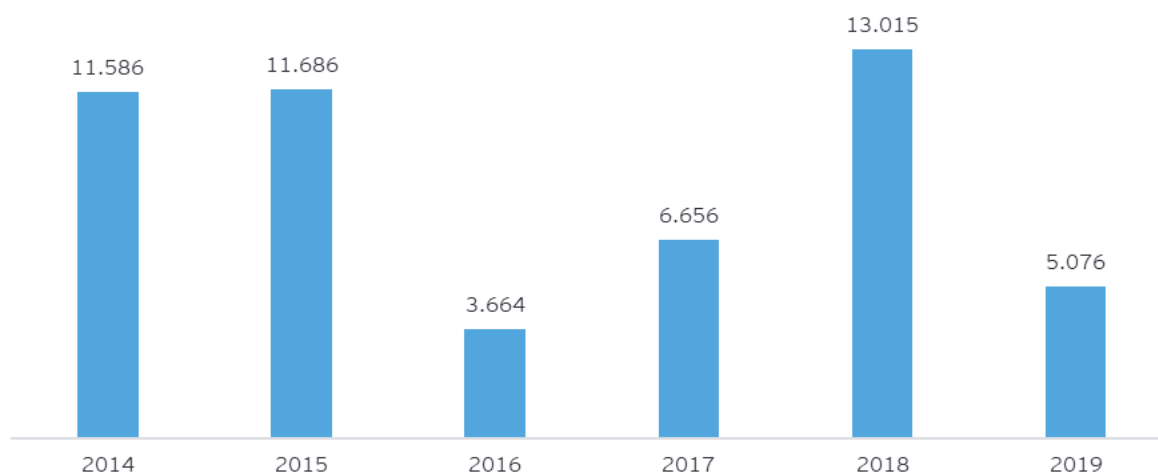
Nota: Valores considerados nas TO CQEP/CQ, EFA e Formação Modular (empregados e desempregados) incluem projetos que tanto se destinam a adultos desempregados ou inativos como empregados, não sendo possível, com a informação disponível no momento da análise, a respetiva desagregação.

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020 e dos PO

### 1.2.2. Ao nível da Execução Física

Entre 2014 e 2019 contabiliza-se a realização de 51.683 ações<sup>3</sup> de formação no âmbito das TO objeto de avaliação em Portugal (Gráfico 6). Os anos de 2014, 2015 e 2018 representam 70% do volume total das ações de formação, com o ano de 2016 a ser o menos representativo (7%, equivalente a 3.664 ações). As ações de formação no âmbito das TO objeto de avaliação representam 6% das ações de formação registadas no SIGO, coordenado pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) no período de 2014-2019, cuja repartição anual se encontra maioritariamente concentrada nos anos de 2017-2019, com 60%.<sup>4</sup>

Gráfico 6. Ações de formação realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação, por ano de início | 31/12/2019



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

No período de 2014-2019 as TO Vida Ativa para Desempregados e Formação Modular registaram o maior número de ações de formação realizadas (64% do total, com 38% e 26%, respetivamente) - Quadro 6.

Os EFA assumiram menor preponderância, registando 3.450 ações de formação (7%). O POISE financiou cerca de 92% das ações de formação iniciadas neste período. Importa destacar o PO Lisboa como o único que não registou ações de formação no âmbito das TO em análise no período definido. Comparativamente, os EFA e a Formação Modular são menos representativos no SIGO, representando 1% e 16%, respetivamente, com a percentagem mais elevada a pertencer à categoria "Outras Formações Profissionais" (45%).

Quadro 6. Ações de formação realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação iniciadas no período 2014-2019, por PO e TO | 31/12/2019

PO / TO	EFA	Formação Modular	Formação Modular para DLD	Vida Ativa para Desempregados	Vida Ativa para DLD	Total
POCH	3.242					3.242
POISE		13.054	6.797	18.912	8.544	47.307
PO Lisboa						0
PO Algarve	1	104		643		748
PO Açores	207	3				210
PO Madeira		176				176
<b>Total</b>	<b>3.450</b>	<b>13.337</b>	<b>6.797</b>	<b>19.555</b>	<b>8.544</b>	<b>51.683</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

Em relação à importância das ações de formação no âmbito das TO, ao corresponder a ações de formação com maior carga letiva e com menor abrangência, os EFA do PT2020 representam quase metade da totalidade das formações

<sup>3</sup> Contabilização que não considera a TO CQEP/CQ, tendo em conta o volume de inscritos e o facto das ações desenvolvidas não serem de carácter formativo. Contudo, parte das ações de formação registadas noutras TO decorrem de processos de inscrição nos CQEP/CQ que identificam necessidades formativas adicionais para concluir o processo de reconhecimento e validação de competências.

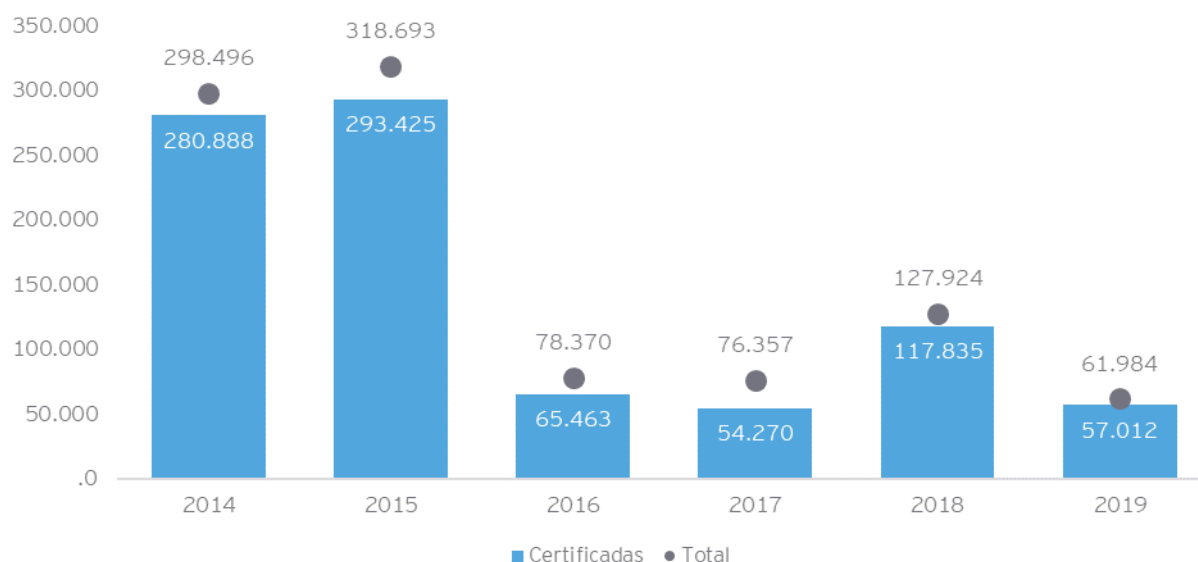
<sup>4</sup> As ações contabilizadas no SIGO dizem respeito às totais, o que inclui formações direcionadas à população empregada e desempregada. O rácio das ações de formação no âmbito das TO têm apenas em consideração o Lote 1.

EFA do SIGO (44%). Por seu turno, as ações ligadas à Formação Modular (incluindo DLD), que assumem uma duração mais curta, menos onerosas e destinadas a um público mais abrangente, representavam 9% do total das ações de Formação Modular do SIGO.

Neste período registaram-se 961.824 participações em ações enquadradas nas TO objeto de avaliação e destinadas a indivíduos em situação de desemprego ou de inatividade (Gráfico 7), com 90% a obter uma certificação (parcial ou total). O ano de 2014 foi aquele com maior taxa de certificação, 94%, seguido por 2015, 2018 e 2019, que apresentaram um total de 92%. A taxa de certificação é mais reduzida em 2017 (71%), um reflexo da elevada percentagem de participações em ações de formação que se encontravam em progresso (24%).

As participações em ações de formação no âmbito das TO do Lote 1 em análise constituem 61% das participações totais em ações de formação direcionadas a desempregados registadas no SIGO (representam 65% das participações certificadas), cuja percentagem de certificação total direcionada a desempregados no SIGO de 81% se encontra abaixo dos 90% verificados para as TO do PT2020 do Lote 1. Analisando por ano, 2014 e 2017 foram também os anos no SIGO com maior e menor percentagem de certificação, respetivamente (87% e 72%).

**Gráfico 7. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação, por ano de início | 31/12/2019**



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

A TO Vida Ativa para Desempregados para além de ter registado o maior número de ações no período também contabilizou o maior número de participações, ultrapassando as 520.000 participações registadas (Gráfico 8). O nível de execução física das operações desta TO não teve correspondência no nível de execução financeira, uma vez que esta rondava os 3% (Gráfico 5), por força das ações apoiadas pelo POISE, que na sua maioria não apresentavam à data de 31/12/2019 qualquer despesa executada. Destaque também para o número de participações em TO que visam os DLD - Formação Modular para DLD e Vida Ativa para DLD - que conjuntamente representaram cerca de 32% do total de participações.

Por outro lado, a TO Formação Modular que registou cerca de 26% do total de ações em Portugal Continental, representou apenas 5% do total de participações enquadradas nesta avaliação, dado que, como já referido, a grande maioria das participações nesta TO foi realizada por indivíduos empregados. Em comparação com a TO Vida Ativa, e considerado o nível de financiamento, observa-se um número significativamente mais reduzido nas participações. Este fenómeno é explicado pela natureza distinta das ações conduzidas nas duas TO - a Vida Ativa mais concentrada na formação prática e certificação de competências e a Formação Modular mais concentrada na componente letiva.

Na TO CQEP/CQ constata-se um grande diferencial entre o número total de participações (49.759) e o número de participações certificadas (4.811) - Gráfico 8, o que se explica principalmente pela própria natureza destas ações, verificando-se que cerca de 81% do total de participações ainda estava em progresso.<sup>5</sup> As ações de formação (todas

<sup>5</sup> O número de participações nas ações da TO CQEP/CQ registadas no SIGO é significativamente inferior ao número de participações registado no SI PT2020 (139.341), uma vez que no PT2020 são consideradas as participações associadas a reencaminhamentos para outras soluções formativas, essas sim registadas no SIGO e associadas a diversas TO. De modo a assegurar a consistência e robustez da análise, a equipa apenas considerou, tanto na análise de eficácia (contrafactual), como de eficiência, os dados de ações, participações e certificações do PT2020 registadas no SIGO.

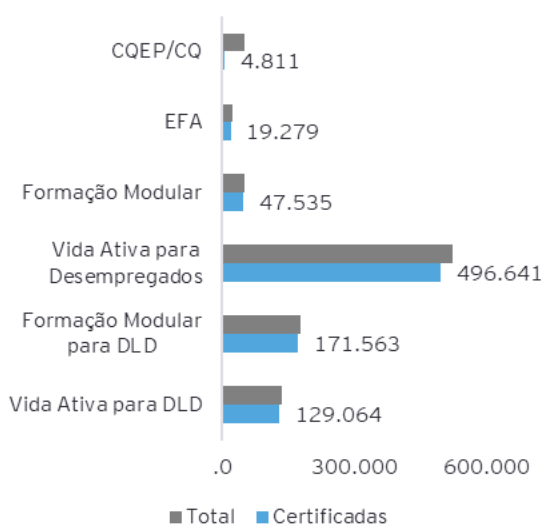
as ações, excluindo as da TO CQEP/CQ) apresentaram uma taxa média de certificação (número de participações certificadas no total das participações terminadas) de 95%, com exceção dos EFA, que apresentaram uma taxa de certificação de cerca de 82%.

A menor taxa de certificação dos EFA pode-se explicar-se pela maior duração das ações de formação (62% das participações durou mais de 1 ano), o que tende a resultar em mais desistências. Os EFA tiveram neste período uma duração média de 411 dias, sendo a TO com uma maior duração média (Quadro 7). Por outro lado, as formações modulares com durações inferiores a 50 dias são as TO com uma menor duração.

Nos registos globais do SIGO, a Formação Modular apresenta o maior número de participações de população desempregada (69% do total, o que equivale a 1.193.400 participações), com 4,2% dessas participações a pertencer à TO apoiada pelo PT2020. Os EFA representam apenas 8% do total de participações de desempregados em Portugal (18% correspondem à TO do PT2020). Analisando a taxa de sucesso, a percentagem de certificados nas TO do PT2020 Formação Modular e EFA é superior ao verificado no SIGO, de 94% e 82%, face a 89% e 81%.

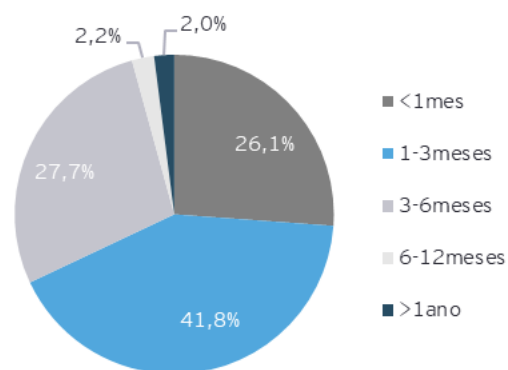
Constata-se que as ações objeto de avaliação são sobretudo de curta duração (Gráfico 9), tendo cerca de 96% das participações certificadas tido uma duração inferior a 6 meses (verifica-se uma representatividade semelhante no SIGO de 95%). As participações de duração muito curta também foram bastante significativas, tendo representado cerca de 26% das participações certificadas (47% no SIGO).

**Gráfico 8. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por TO (Nº)**



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Gráfico 9. Participações certificadas em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por duração da participação (%)**



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Quadro 7. Tempo médio das participações nas ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação em Portugal no período 2014-2019, por TO | 31/12/2019**

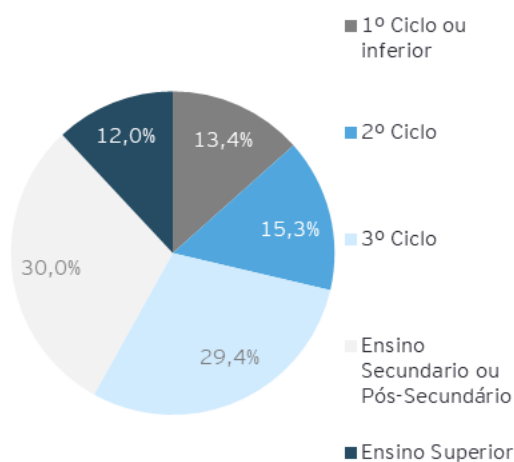
TO	Duração Média (dias)
CQEP/CQ	359
EFA	411
Formação Modular	47
Vida Ativa para Desempregados	80
Formação Modular para DLD	43
Vida Ativa para DLD	84

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

As participações certificadas nas ações objeto de avaliação caracterizam-se por serem maioritariamente de participantes com um grau de escolaridade ao nível do 3º Ciclo ou Ensino Secundário ou Pós-Secundário (cerca de 59% do total, que compara com 52% no total das formações SIGO) - Gráfico 10. De realçar também o número significativo de participações em que os participantes possuem nível de educação superior (12% nas TO em análise, comparando com 11% no SIGO). No que se refere à taxa de certificação por habilitação escolar *ex-ante*, verifica-se uma taxa de insucesso (não certificação) superior no conjunto de indivíduos com escolaridade inferior ao 1º ciclo (14%, que compara com uma taxa média de 5%).

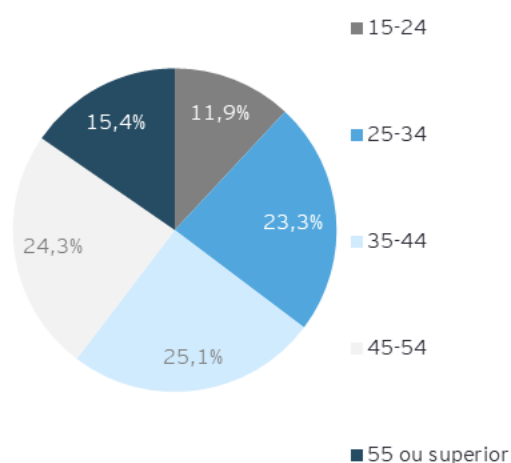
Relativamente à caracterização das participações certificadas por idade dos participantes constata-se uma distribuição muito similar entre os grupos etários que correspondem tipicamente à idade de maior participação no mercado laboral (25 - 54 anos), que no seu conjunto representam 72,7%, com a geração acima dos 65 anos a apresentar o peso mais reduzido, de 0,8% (Gráfico 11). Por género, observa-se uma distribuição desigual, com maior participação das mulheres (66,3% do total de participações), associada a uma taxa de certificação também superior (92%, que compara com 88% dos homens) - Quadro A10.

**Gráfico 10. Participações certificadas em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por nível de escolaridade dos participantes (%)**



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Gráfico 11. Participações certificadas em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por escalão etário dos participantes (%)**



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

Ao nível das qualificações associadas às certificações verifica-se que, entre as cerca de 869.000 certificações, 360.537 correspondiam a cursos dos níveis 3 e 4 (ensino secundário) do QNQ e 270.497 do nível 2 (3º ciclo). Contudo, dadas as qualificações mais elevadas da maioria dos participantes à entrada dos cursos, apenas uma fração destas certificações correspondeu a certificações em cursos de nível superior ao das qualificações dos participantes (9% do total de certificações) - Quadro 8.

Entre as mais de 78.000 certificações em cursos conducentes a aumento do nível de qualificações (total ou, no caso das UFCD, parcial) 52% correspondeu a certificações em cursos de escolaridade equivalente ao 3º Ciclo, com destaque para a Vida Ativa e a Formação Modular para DLD (65%) - Quadro 8. No caso das certificações do Ensino Secundário, a maioria resultou da Formação Modular (52%), embora as Vida Ativa também tenham contribuído para este tipo de certificação (36%). O maior peso das certificações das TO Vida Ativa e Formação Modular decorre do facto destas serem UFCD, onde a certificação é parcial, não correspondendo autonomamente a uma elevação do nível de escolaridade formal dos indivíduos (embora possam fazer parte do percurso formativo que conduz a uma elevação da escolaridade). Em contraste, as participações certificadas nos cursos de nível QNQ superior das TO CQEP/CQ e EFA traduzem-se numa elevação efetiva das qualificações formais dos indivíduos, estando também por isso associadas a percursos mais longos e a um conjunto de indivíduos mais restrito.



**Quadro 8. Certificações em cursos associados a níveis de escolaridade superiores ao nível de escolaridade inicial do participante no período 2014-2019, por TO | 31/12/2019**

TO / Escolaridade do Participante	Escolaridade do Curso	
	3º Ciclo	Ensino Secundário
<b>Certificação total</b>		
<b>CQEP/CQ</b>		
2º Ciclo ou inferior	922	23
3º Ciclo		105
<b>EFA</b>		
2º Ciclo ou inferior	3.480	509
3º Ciclo		1.924
<b>Certificação parcial</b>		
<b>Formação Modular</b>		
2º Ciclo ou inferior	4.367	1.993
3º Ciclo		17.401
<b>Vida Ativa para Desempregados</b>		
2º Ciclo ou inferior	5.797	928
3º Ciclo		6.348
<b>Formação Modular para DLD</b>		
2º Ciclo ou inferior	7.131	371
3º Ciclo		1.749
<b>Vida Ativa para DLD</b>		
2º Ciclo ou inferior	5.515	516
3º Ciclo		5.555
<b>Total</b>	<b>27.212</b>	<b>37.422</b>
<b>Certificação total</b>	<b>4.402</b>	<b>2.561</b>
<b>Certificação parcial</b>	<b>22.810</b>	<b>34.861</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

Apuramentos mais detalhados ao nível da execução física das TO objeto de avaliação são apresentados no Anexo 3, nomeadamente o número de participações por PO e TO e a distribuição das participações ao nível das TO por escolaridade e escalão etário dos participantes.

O Anexo 4 também inclui uma caracterização demográfica dos destinatários, focada nas variáveis utilizadas no método contrafactual.

## 2. Metodologia

### 2.1. Abordagem metodológica global

A presente avaliação assume-se como uma avaliação de impacto. Metodologicamente, a análise de impactos pode ser efetuada com base:

- ▶ Em métodos de Avaliação Baseada na Teoria (ABT), que recorrem a abordagens que mobilizam informação de natureza qualitativa e quantitativa, permitindo explicitar como as intervenções em análise funcionam e para quem funcionam; e
- ▶ Em métodos de AC, suportados em informação de natureza quantitativa, que permitem aferir em que medida as mudanças observadas na população alvo podem ser atribuídas à intervenção (mensuração do impacto líquido).

A ABT permite confrontar 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 definidos decorrem de questões associadas à implementação das intervenções ou de questões relacionadas com a própria programação. A ABT aporta à análise maior capacidade explicativa sobre a forma como se opera a mudança preconizada, explicitando a lógica de intervenção e a TdM subjacente, assim como maior capacidade de captação de efeitos menos suscetíveis a mensuração (de natureza mais qualitativa) e de efeitos não esperados.

O método de AC apresenta, face ao método ABT, vantagens que se traduzem na efetiva quantificação do impacto (efeito líquido das intervenções) e na maior robustez da atribuição da causalidade (relação causa/efeito enquanto atribuição), na estruturação de uma base de suporte para a estimativa do custo-eficácia e na redução do enviesamento subjacente às técnicas de recolha de informação qualitativa. Não obstante as vantagens referidas, a utilização deste método na análise de impactos tem também limitações, que podem ser mitigadas com recurso a métodos complementares (típicos da ABT).

O Caderno de Encargos da presente avaliação assume como referencial metodológico ambos os métodos., desde logo porque as respostas às QA vão para além dos critérios de avaliação de eficácia e impactos, envolvendo também outras dimensões (como as operacionais ou o valor acrescentado comunitário), para as quais os métodos contrafactuais não são adequados.

A conjugação dos dois métodos exige a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas de recolha, tratamento e análise de informação e, por outro lado, a participação ativa dos *stakeholders* relevantes ao longo do processo de avaliação, através de entrevistas e FG, de forma a permitir a triangulação de informação.

Nas ABT a causalidade é sobretudo entendida como um problema de contribuição, procurando-se demonstrar se a intervenção é uma das causas que motivaram a mudança observada e ver em que condições as intervenções contribuem para determinado impacto. A ABT é nesta avaliação complementada com métodos contrafactuais.

A TdM - apresentada no ponto 3.1 - foi estruturada pela equipa de avaliação e consensualizada no âmbito de um FG realizado com os *stakeholders* relevantes. Ao longo do processo avaliativo a TdM é testada empiricamente, tomando como referencial metodológico a abordagem da análise da contribuição para avaliar o contributo das intervenções para os resultados. No âmbito da presente avaliação são para o efeito efetuados os passos seguintes:

- ▶ Robustecer as ligações causa-efeito que se pretendem investigar e identificar a evidência necessária para estruturar a narrativa de contribuição;
- ▶ Recolher evidência sobre as realizações e resultados das intervenções e sobre os pressupostos e fatores externos identificados na TdM, para o que se recorrerá a informação secundária presente nos sistemas de informação dos PO, nas avaliações efetuadas e em recolha documental (estudos de referência, pesquisa orientada nos relatórios finais dos projetos);
- ▶ Estruturar a narrativa da contribuição e identificar a robustez dos diferentes elos causais ao longo da cadeia de resultados tendo em consideração a evidência recolhida, avaliar a sua plausibilidade e confirmar junto dos *stakeholders* relevantes e do Painel de Peritos da avaliação;
- ▶ Recolher evidência adicional (fontes primárias, em particular entrevistas e FG) que colmate a recolhida em fontes secundárias e tratar a informação de forma a testar a TdM e a narrativa da contribuição, aplicando métodos que

permitem reforçar a triangulação de informação e robustecer a análise da contribuição (estruturação de cenário contrafactual e aplicação de métodos contrafactuais);

- ▶ Reavaliar a narrativa da contribuição (e a TdM), introduzir eventuais alterações que a robusteçam e formular conclusões sobre o contributo das intervenções para os resultados/impactos aferidos e fatores críticos de sucesso identificados.

## 2.2. Análise Contrafactual

O objetivo central da análise é o de avaliar o impacto do PT2020 no aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho de adultos com foco no impacto nos adultos que se encontravam em situação de desemprego ou inatividade no momento de entrada nas ações apoiadas, nomeadamente em ações que visaram a melhoria das suas qualificações e o incremento da participação em processos de ALV, e na (re)inserção socioprofissional sustentável e na melhoria da qualidade dos empregos obtidos, com atenção particular ao subgrupo com muito baixas qualificações. A avaliação do impacto, orientada para a avaliação da “eficácia, eficiência e impacto”, segue uma AC que pretende quantificar o efeito causal das intervenções apoiadas.

### Métodos de AC

Os métodos de AC podem ser divididos entre experimentais e não experimentais. Os métodos experimentais são aplicados quando é possível estruturar um contexto experimental: a partir de uma amostra de entidades, seleciona-se aleatoriamente um grupo de tratamento que recebe uma determinada intervenção e um grupo de controlo que não é intervencionado (recebe um placebo). A comparação do desempenho dos dois grupos após a intervenção quantifica o impacto da intervenção. A terminologia de “tratamento” e “placebo” advém da aplicação destes métodos nas ciências da saúde quando, por exemplo, se testa um novo medicamento numa amostra de sujeitos. Nas intervenções objeto de avaliação não é possível a utilização de métodos experimentais, dada a forma como é feita a seleção de entidades tratadas.

É assim necessário recorrer a **métodos não experimentais**. Estes são baseados em dados observáveis e seguem diferentes estratégias de identificação dos parâmetros do modelo, parâmetros estes que medem o impacto da política. São métodos que exploram ou recriam contextos de experiências naturais ou de quase-experiências.

Na presente avaliação, recorreu-se aos métodos de emparelhamento (*matching*) que assentam na construção de um grupo de controlo para emparelhar com o grupo de tratamento. O emparelhamento é realizado com base conjunto de características observáveis, que permitem definir um certo grau de proximidade entre agentes. Quando a seleção para o tratamento é realizada nestas características observáveis, um estimador do efeito do tratamento baseado no emparelhamento pode ser utilizado, desde que seja observada a hipótese do suporte comum: para um dado intervalo de variação das características observáveis, coexistem unidades do grupo de tratamento e do grupo de controlo. De outra forma, os dois grupos sobrepõem-se nas suas características, são comparáveis. Os métodos de emparelhamento permitem calcular o efeito médio do tratamento nas unidades tratadas, desde que a seleção para o tratamento e o impacto do tratamento não sejam dependentes de variáveis não-observáveis. Os agentes foram emparelhados com base na probabilidade de serem “tratados” de acordo com as suas características observáveis (*propensity scores*), através do método **Propensity Score Matching**. O método tem como hipótese base para a estimação do efeito causal a *conditional independent assumption*, que pressupõe que nenhuma característica não observável do agente influencia a possibilidade de ser tratado.

No método de *Propensity Score Matching* a probabilidade de um indivíduo ser “tratado” é estimada tendo em consideração as suas características observáveis. No caso dos indivíduos analisados, estas características incluem a idade género, localização ou habilitações escolares *ex-ante*. Esta abordagem permite determinar numa única variável a probabilidade de um agente participar numa formação de financiamento público. Como a “probabilidade de ser tratado” pode ser modelizada com uma variável binária, esta relação é estimada a partir de uma regressão *Logit*.

Tendo em consideração as vantagens e desvantagens dos diversos métodos, bem como as limitações na análise dos dados da presente avaliação (ver secção 0), a equipa de avaliação optou pela utilização do método *Nearest-neighbor*, que garante o equilíbrio entre emparelhamento de todos os agentes “tratados” e a maior redução possível na distância (nas características) entre agentes dos dois grupos.

A avaliação do impacto das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos na elevação, do nível de qualificação dos adultos e no na sua empregabilidade levanta vários desafios. A aplicação da AC no presente contexto requer que seja observável um conjunto de variáveis no período antes do tratamento ocorrer que sirva para aumentar a comparabilidade com o grupo de adultos não-tratados. Não existindo um fator que induza uma variação exógena passível de identificar o efeito do tratamento, é necessário fazer uso da natureza longitudinal das bases de dados que permitem conhecer o historial do adulto antes do início do programa. Recuando até um período pré-participação, antes de ter sido iniciado o processo de tomada de decisão de candidatura à formação, pode-se utilizar um conjunto

de variáveis que caracterize os adultos participantes no tratamento, por forma a encontrar outros adultos que lhe sejam próximos nessas características, criando um grupo de controlo constituído por adultos não participantes - os não-tratados.

As bases de dados usadas na avaliação foram o SIGO, as bases do Instituto de Informática da Segurança Social (bases de contribuintes e beneficiários de prestações), ligadas entre si. Adicionalmente, para ter acesso a informação sobre qualificações, as bases anteriores foram ligadas às bases dos Quadros de Pessoal. Desta forma, tendo em conta que são bases longitudinais, que permitem seguir os adultos ao longo do tempo e que a cobertura de ambas as bases é bastante elevada e com um horizonte temporal muito extenso, foi possível definir um período pré-tratamento e pós-tratamento, dado o período de vigência dos apoios do PT2020.

A abordagem seguida na AC do impacto das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos na elevação do nível de qualificação dos adultos, no incremento da participação dos adultos em ALV e na (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em situação de desemprego ou inatividade assenta nos seguintes passos:

- ▶ Passo 1 - Identificação do tratamento - as dimensões das TO objeto de avaliação;
- ▶ Passo 2 - Identificação das variáveis de desempenho em avaliação;
- ▶ Passo 3 - A escolha do grupo de controlo e variáveis de caracterização;
- ▶ Passo 4 - Método de estimação do impacto na elevação do nível de qualificação dos adultos, no incremento da participação dos adultos em ALV e na (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em situação de desemprego ou inatividade;
- ▶ Passo 5 - Análise de robustez.

#### ***Passo 1 - Identificação do tratamento - as dimensões das TO objeto de avaliação***

A avaliação das diferentes TO de formação de adultos considera diferentes dimensões relacionadas com cada uma dessas TO:

- ▶ O impacto global das intervenções - o efeito médio do tratamento quantifica o impacto global da política na elevação do nível de qualificação dos adultos e na (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em situação de desemprego ou inatividade.
- ▶ O impacto de cada uma das TO.
- ▶ Diferenciação dos impactos na dimensão regional, nas dimensões de igualdade oportunidades entre homens e mulheres e nas competências digitais considerada como estratégica na Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (INCoDe.2030), em função dos diferentes critérios de elegibilidade.

A identificação dos diferentes tratamentos é relevante face aos objetivos da avaliação, à escolha do grupo de controlo e ao método de avaliação a aplicar. O número de adultos tratados que foi possível considerar para algumas das dimensões a avaliar condicionou a possibilidade de aplicação dos métodos.

#### ***Passo 2 - As variáveis de desempenho em avaliação***

As variáveis de desempenho abarcam as diferentes formas de identificar a possível contribuição positiva das ações de formação de adultos, permitindo avaliar o impacto da intervenção. Tendo em consideração os conteúdos das bases de dados utilizadas foi possível considerar como indicadores de desempenho os seguintes:

- ▶ Situação face ao emprego (inativo, desempregado, empregado), com a construção de variáveis binárias associadas a cada estado;
- ▶ Número de dias trabalhados no pós-tratamento comparando com o grupo de controlo;
- ▶ Nível Salarial pós tratamento comparando com grupos de controlo, criando indicadores para medir esta dimensão do desempenho, nomeadamente a variação do salário médio.

#### ***Passo 3 - A escolha do grupo de controlo e variáveis de caracterização***

Tendo como objetivo a obtenção de um grupo de adultos com as mesmas características dos adultos tratados, foi necessário recuar até um período antes da decisão de frequentar as ações de formação. Só assim foi possível escolher um grupo de adultos não participantes no tratamento que constituam um grupo de controlo apropriado. A importância de os adultos serem escolhidos antes de a decisão ser tomada é crucial. A decisão do adulto é tomada com base em fatores que são observáveis para o avaliador - os que estão disponíveis nas bases de dados - e em fatores não observáveis. Ora, são estes fatores não observáveis para o avaliador que tornam difícil e complexa qualquer avaliação do impacto das intervenções. Sem considerar os fatores que influenciam a decisão dos destinatários, os resultados da

avaliação serão enviesados, sobrestimando ou subestimando o impacto. Formalmente, são enviesamentos que não desaparecem mesmo que seja possível aumentar número de destinatários em estudo - o enviesamento é assintótico, ou seja os resultados são inconsistentes.

Assim, a identificação de um grupo de adultos não-tratados que constituam um grupo de controlo apropriado (os adultos que recebem o placebo em vez do tratamento) teve como referência o ano anterior ao dos adultos tratados serem tratados.

**Passo 4 - Método de estimação do impacto na elevação do nível de qualificação dos adultos, no incremento da participação dos adultos em ALV e na (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em situação de desemprego ou inatividade**

Face à complexidade dos tratamentos em avaliação e das diversas variáveis de desempenho que quantificam o impacto dos tratamentos, a AC exigiu a aplicação de uma combinação de metodologias de estimação, como já referido. Foi necessário definir a estrutura temporal de aplicação da AC. Seja:

- ▶  $t$  o ano de realização da ação de formação, ou seja, o ano de tratamento
- ▶  $t + n$  o ano de avaliação do impacto do tratamento, o período pós-tratamento, com  $n = 1, 2$  e  $3$
- ▶  $t - 1$  o ano de definição do grupo de controlo, o período pré-tratamento

A estimação dos efeitos de tratamento teve por base os modelos econométricos usuais na literatura, podendo estes ser o método de mínimos quadrados ordinários (para indicadores numéricos), métodos probabilísticos (para indicadores binários) ou modelos Tobit (para indicadores censurados/truncados), tendo em consideração os pesos (*weights*) resultantes do processo de emparelhamento. Os erros quadráticos dos coeficientes considerados foram os erros quadráticos robustos (*cluster-robust*), recomendados para a estimação de efeitos em AC.

**Passo 5 - Análise de robustez**

A última etapa foi a de teste da sensibilidade dos resultados a diferentes especificações das variáveis, das funções a estimar ou dos modelos a aplicar - a análise de robustez. A análise de robustez reveste-se de uma importância crucial para aferir se os resultados de aplicação de um determinado método de AC não se alteram significativamente quando se aplica outra abordagem aos dados, em particular na escolha do grupo de controlo, outras especificações das funções que relacionam o tratamento com o resultado, ou outra metodologia de avaliação. Esta análise compreende diferentes abordagens, nas quais se incluem, mas não se esgotam: a análise dos efeitos em amostras dos grupos de tratamento e de controlo, comparação dos efeitos em diferentes períodos e para diferentes segmentos da população analisada e condução de uma bateria de testes aos modelos especificados.

Tal como referido nos passos 2 e 3 apresentados acima, a aplicação dos métodos de AC envolveu diferentes variáveis de desempenho e de caracterização. O quadro seguinte sistematiza as principais variáveis que foram mobilizadas.

**Quadro 9. Dimensões de análise e indicadores mobilizados - AC**

Dimensões de análise	Tipo de variáveis	Indicadores	Fontes
Inserção no mercado de trabalho	Variável de resultado	Situação face ao emprego (inativo, desempregado, empregado) - Variável binária que assume o valor 1 caso o indivíduo esteja num estado	SIGO e bases do ISS
Inserção no mercado de trabalho ativo - Dimensão Qualitativa	Variável de resultado	Número de dias trabalhados pelo indivíduo 1, 2 e 3 anos após a realização da formação	SIGO e bases do ISS
Inserção no mercado de trabalho ativo - Dimensão Qualitativa	Variável de resultado	Nível Salarial- Salário bruto mensal do indivíduo 1, 2 e 3 anos após a realização da formação	SIGO e bases do ISS
Inserção no mercado de trabalho / Inserção no mercado de trabalho ativo - Dimensão Qualitativa	Variáveis de caracterização/controlo	Variáveis que permitam caracterizar a situação perante o desemprego (Duração da situação de desemprego e montante do subsídio de desemprego aquando do início da participação nas ações de formação)	SIGO e bases do ISS
Inserção no mercado de trabalho / Inserção no mercado de trabalho ativo - Dimensão Qualitativa	Variáveis de caracterização/controlo	Variáveis que permitam caracterizar a situação do indivíduo	SIGO, bases do ISS, Quadros de Pessoal

Dimensões de análise	Tipo de variáveis	Indicadores	Fontes
Inserção no mercado de trabalho / Inserção no mercado de trabalho ativo - Dimensão Qualitativa	Variáveis de caracterização/controlo	Variáveis de caracterização individual (Idade, Género, etnia, nível de educação no momento em que iniciou a formação)	SIGO e bases do ISS

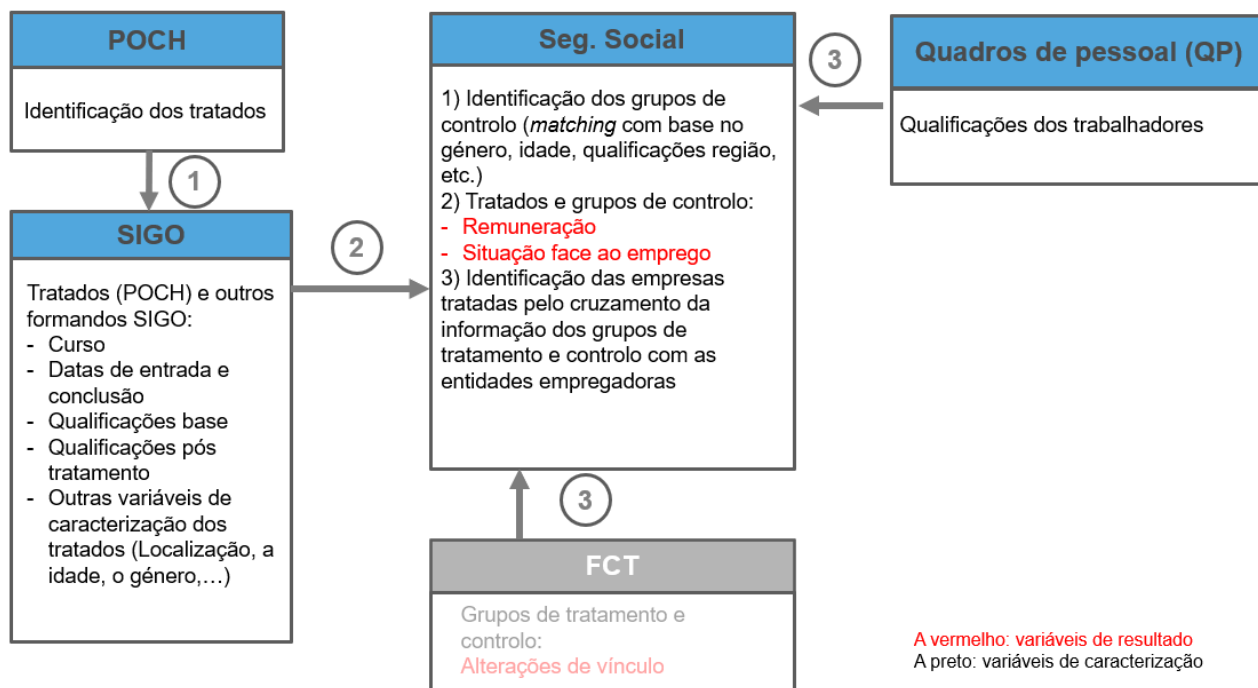
Fonte: Equipa de avaliação

O desenvolvimento do exercício de AC exigiu assim o recurso a microdados cuja unidade é o indivíduo. Estes dados tiveram origem em diversas fontes, nomeadamente:

- ▶ No SIGO, coordenado pela DGEEC para gestão da rede de oferta educativa e formativa e dos percursos educativos e formativos de jovens e adultos, abrange a rede de entidades formadoras do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ), incluindo os CQ;
- ▶ Nas bases de dados da Segurança Social, da responsabilidade do ISS, I.P.;
- ▶ Nas bases de dados dos Quadros de Pessoal, da responsabilidade do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSS).

A consulta das bases de dados e a disponibilização dos microdados à equipa de avaliação foi efetuada com base em dados anonimizados, não permitindo, naturalmente, a identificação dos indivíduos. As principais variáveis de caracterização e de resultado obtidas em cada uma das bases encontram-se sistematizadas na Figura seguinte. A consulta foi interativa, implicando a recolha de dados numa base o seu cruzamento com outra base e depois um retorno à base inicial. Por força da impossibilidade de acesso aos dados do Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), não foi possível analisar os efeitos nos vínculos.

Figura 1. Fluxo de acesso às bases de dados administrativas relevantes



Nota: O Passo 3 da metodologia não foi executado por se ter revelado inviável aceder aos dados do FCT

Fonte: EY Parthenon

## 2.3. Limitações à implementação da metodologia

No que respeita à recolha de dados foram identificadas as seguintes limitações:

- ▶ A fase de recolha de informação dos sistemas de informação dos nove PO envolvidos teve início em maio de 2020, tendo-se prolongado por mais de seis meses, superando largamente as expectativas da equipa e da entidade adjudicante (o POCH) que intermediou esta articulação. Tratou-se de um processo moroso de interações entre os produtores de informação (PO), POCH e equipa de avaliação, consubstanciado em diversos pedidos de esclarecimento e reenvios sucessivos de informação que implicaram uma sistemática atualização da base de dados de suporte à avaliação, bem como de todas as análises realizadas, contribuindo para uma redução drástica da eficiência do processo avaliativo. A dificuldade de harmonização de conceitos e dados entre os PO (agravada pelo facto da avaliação incluir programas que tipicamente são financiados por FSE e outros que são financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)), aliada à extensão dos prazos de resposta dos PO - envolvidos simultaneamente no fecho e abertura de períodos de programação dos FEEI - são as principais causas do largo período afeto à estabilização das bases de dados.
- ▶ A fase de recolha da informação relativa à execução física e informação de suporte à AC foi iniciada no mês de dezembro, recolha essa que foi inicialmente solicitada aos PO e posteriormente, pelo POCH, à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C). Esta informação foi devidamente trabalhada pela equipa e posteriormente enviada para ser complementada pela DGEEC no que se refere às participações apoiadas, em particular no que se refere às datas e informação de participações, conclusões e certificações.
- ▶ A equipa, acompanhada pelo POCH, realizou diversas reuniões (individuais e em conjunto) com a DGEEC, o ISS e o GEP, visando, numa primeira fase, conseguir que houvesse partilha de dados entre as entidades para posteriormente sistematizar a informação necessária à realização da AC. Revelou-se extremamente difícil (no caso do FCT, mesmo impossível) compatibilizar a partilha (entre entidades) dos dados necessários para realizar este exercício.

Note-se que esta avaliação (envolvendo os lotes 1 e 2) implicou a mobilização e tratamento de um volume de dados sem precedentes no contexto de avaliações de programas apoiados pelos FEEI em Portugal: nove PO, 1,6 milhões de participações, 1,5 milhões de certificações, mais de 550 mil participantes, cruzamento com praticamente o universo dos indivíduos registados na Segurança Social, tendo resultado no tratamento final de um ficheiro com mais de 50 milhões de registos já previamente tratados pelo ISS a partir de um universo muito superior (a infraestrutura informática desta entidade foi fundamental para tornar possível o exercício).

A solução adotada envolveu:

- Tratamento, pela equipa, na DGEEC, dos dados sobre participações dos tratados e das restantes participações registadas no SIGO, sendo posteriormente os apuramentos enviados pela DGEEC para o ISS, que procedeu ao cruzamento destes dados com os dados da Segurança Social e os enviou para o GEP - este processo demorou cerca de cinco meses, entre a conclusão dos trabalhos na DGEEC e a disponibilização dos dados no Posto de Investigador do GEP do MTSS);
- Em junho de 2021 foram disponibilizadas as bases de dados de tratados e global de indivíduos registados na Segurança Social (potenciais indivíduos de controlo) no Posto de Investigador do GEP. No mesmo mês, a equipa de avaliação procedeu à realização da primeira etapa da AC (matching);
- Paralelamente à primeira etapa da AC dos indivíduos, realizou-se a AC das empresas, tendo por base os dados enviados pelo ISS (identificação das empresas tratadas) ao Instituto Nacional de Estatística (INE);
- Após o apuramento do grupo de controlo, a base de indivíduos (controlo e tratamento) foi enviada ao ISS, por forma a serem adicionadas as variáveis de resultado. Esta informação foi disponibilizada em agosto de 2021. Entre agosto e setembro a equipa de avaliação realizou a segunda etapa da AC;
- Os resultados preliminares da AC foram enviados pelo GEP à equipa de avaliação em outubro de 2021, tendo sido necessário regressar ao Posto do Investigador para proceder a novas análises, que tiveram lugar em novembro de 2021, sendo os novos dados enviados no mesmo mês.

Verificou-se assim uma elevada demora no prazo de resposta das entidades aos pedidos do POCH e da equipa, sobretudo em resultado das restrições pandémicas, da falta de pessoal nestas entidades para darem resposta às solicitações num quadro de outras prioridades correntes da sua atividade e da dificuldade imposta ao acesso aos microdados, pelas regras do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) que se encontram em vigor.

A complexidade e morosidade do processo representou também uma limitação às análises contrafactual e descritiva. Com efeito, cada etapa do processo envolveu uma preparação rigorosa, implicando a antecipação de todas as situações possíveis. Se os resultados da interação com cada uma das entidades foram reunidos num único ponto de acesso acessível à equipa, a identificação posterior de análises pertinentes para aprofundar as razões

que explicavam alguns dos resultados menos óbvios para a equipa implicaria voltar ao início do ciclo (DGEEC → ISS → GEP). Isto é, as abordagens seguidas em cada etapa condicionaram as abordagens passíveis de ser seguidas nos passos seguintes, sobe pena de atrasar ainda mais a execução da avaliação.

#### Medidas de mitigação adotadas

- ▶ A sistematização dos dados dos diversos PO foi efetuada várias vezes, foram geradas diversas bases de dados que revelaram incoerências e conseguiu-se - após inúmeras reuniões com a AG do POCH para harmonizar tipologias e conceitos diferentes nas diversas fontes - chegar uma base de dados robusta com todas as operações e campos necessários à realização da avaliação.
- ▶ No caso da AC, adoção de uma base de dados única global de tratados e não-tratados, que permitiu, apesar de toda a morosidade de processos acima identificada, a simplificação dos processos de enriquecimento com os dados de variáveis de resultado, limitando o número de interações com os fornecedores de dados (apenas duas interações com Segurança Social) e acelerando os prazos de disponibilização dos dados finais da AC. Tal como referido na secção 2.2, esta opção condicionou o tipo de método adotado no processo de *matching*.

#### **No que respeita à análise e tratamento de dados foram identificadas as seguintes limitações:**

- ▶ A infraestrutura informática (computador no posto de investigação do GEP) disponibilizada à equipa de avaliação para a AC condicionou a abordagem metodológica seguida no processo de emparelhamento entre indivíduos tratados e não-tratados. Devido ao elevado número de observações (>51 milhões) e ao número de variáveis, bem como à capacidade de processamento do computador disponibilizado, não foi possível testar diferentes métodos e especificações do *propensity score matching*.
- ▶ A informação relativa às empresas com trabalhadores participantes em ações de formação do lote 2 não encontra desagregada por TO e apenas identifica os trabalhadores formados de cada empresa no ano de formação. Estas duas limitações não permitem uma análise diferenciada por TO, nem da permanência dos trabalhadores nas empresas nos anos seguintes à conclusão da formação.

#### Medidas de mitigação adotadas

- ▶ Análise de robustez em subamostras, menos exigentes em termos de *hardware*, que permitiram aferir qual a especificação do modelo que garantiu os resultados mais robustos e consistentes.
- ▶ Revisão da literatura relativa a processos de *matching*, identificando as vantagens e desvantagens dos diversos métodos e especificações, e escolhendo aquele que, dentro das limitações colocadas, era o mais adequado ao tipo de dados em análise na avaliação.
- ▶ Análise da distribuição de participantes por TO e das características das empresas envolvidas permite enriquecer a análise dos resultados obtidos para o agregado obtidos, oferecendo potenciais explicações para os fenómenos observados.



## 3. Resposta às Questões de Avaliação

### 3.1. Teoria da Mudança subjacente ao objeto de avaliação

A estruturação da TdM seguiu uma lógica interativa e participada pelos vários *stakeholders*, com o objetivo de construir uma narrativa detalhada e que possa ser testada usando um *mix* de dados quantitativos e qualitativos. Na construção da TdM ora apresentada foram seguidos um conjunto de passos sequenciais, que se apresentam de seguida.

O desenho completo do quadro lógico da abordagem da qualificação e empregabilidade de adultos que agora se apresenta resulta (Figura 2), não apenas da revisitação dos documentos de programação (como sejam texto do PT2020 ou o texto base dos PO financiadores) e dos respetivos estudos enquadradores (e.g. avaliações *ex ante*), como também da revisão de literatura de referência nacional e internacional neste domínio, de entre os quais se destacam os referenciais de enquadramento teórico-conceptual e de opções de política pública europeia, estudos, artigos académicos, outras avaliações sobre políticas similares, conforme referências bibliográficas e eletrónicas apresentadas em anexo ao presente relatório.

Num primeiro momento, foram identificados os principais constrangimentos no domínio da qualificação e empregabilidade dos adultos portugueses, i.e., os principais problemas que as intervenções pretendem colmatar/mitigar, normalmente associados a falhas de mercado ou sistémicas.

Procedeu-se, de seguida, à identificação das prioridades e metas da Estratégia Europa 2020 (EE 2020) que constituem a base para a intervenção dos FEEI, bem como à sistematização dos objetivos globais das intervenções em análise no âmbito dos domínios temáticos Capital Humano e Inclusão Social e Emprego do PT2020 e dos PO financiadores das intervenções. Para o efeito, foi desenvolvido um processo de recolha de informação sobre: i) os objetivos globais e específicos das intervenções (associados aos OT e PI onde se enquadram os instrumentos em análise), assim como as respetivas TO; ii) os indicadores de realização e resultado dos PO, com o intuito de suportar o mapeamento da cadeia de resultados, identificar as principais variáveis de resultado a utilizar no exercício contrafactual e entender as especificidades das TO abrangidas; iii) os beneficiários/destinatários e condições de elegibilidade das TO, com o intuito de delimitar os grupos-alvo a atingir (procura potencial) e as variáveis de caracterização/controlo, assim como as variáveis de segmentação a utilizar.

No passo seguinte, procurou-se estabelecer a lógica de intervenção da política e mapear a cadeia de resultados implícita na programação das intervenções, assumindo que as intervenções alocam recursos (*inputs*) para produzir realizações, permitindo alcançar os efeitos esperados (resultados e impactos). O mapeamento da cadeia de resultados foi desenvolvido partindo dos objetivos visados a longo prazo para os resultados intermédios que o antecedem, tendo por base a recolha documental (para sistematizar indicadores de realização e resultado) e a auscultação dos *stakeholders* envolvidos na conceção e gestão dos PO financiadores. Em paralelo, foram identificados e sistematizados os pressupostos e riscos associados à TdM, constituindo os primeiros as condições necessárias para que se verifique a sequência de resultados do quadro lógico e os segundos os fatores externos à intervenção que poderão inibir o funcionamento dos mecanismos previstos. Quer a lógica de intervenção, quer os pressupostos e riscos foram estruturados tentando respeitar os princípios e racionais que estiveram na origem da programação.

Tendo em vista a sua validação junto das entidades responsáveis pela programação dos apoios, a TdM estruturada foi primeiramente apresentada ao Painel de Peritos da avaliação. Este processo resultou nalguns ajustamentos à TdM inicial, na sequência dos comentários e sugestões recolhidos no processo de consulta. Tendo em vista o debate e validação do quadro lógico de intervenção, a TdM revista foi posteriormente apresentada no contexto do processo de auscultação de atores envolvidos na conceção, gestão e implementação das PI e OT que integram o objeto de avaliação, mediante a realização de um FG especificamente organizado para o efeito, que teve lugar no passado dia 17 de setembro. Na sessão virtual participaram representantes da AD&C, do POCH, do POISE, dos PO Regionais de Lisboa, Algarve, Açores e Madeira. Foram solicitados sugestões e contributos aos vários participantes, os quais foram analisados e contemplados na versão da TdM ora apresentada.

O teste dos pressupostos e riscos e a avaliação das condições de contexto serão efetuados no âmbito da resposta às QA, recorrendo aos métodos de recolha e análise de informação selecionados para cada uma das questões (nomeadamente entrevistas, *FG/workshops*, recolha e análise de dados, recolha documental e análise integrada de informação quantitativa).

Tendo sido a TdM estruturada de forma abrangente, tentando reproduzir qual a lógica de intervenção da política no momento de programação das intervenções, o presente processo avaliativo procurará testar os pressupostos e riscos com base nos métodos de recolha previstos no relatório inicial e em função dos objetivos das QA.

A cadeia de resultados será aferida sobretudo no âmbito da QA1, que visa aferir a eficácia da intervenção, enquanto que os impactos são aferidos na QA4, tendo em consideração os requisitos desta questão e o foco da avaliação.

## Racional da TdM

A economia portuguesa apresenta um problema de produtividade do tecido económico e dos agentes produtivos que contribui para os desequilíbrios estruturais existentes. Em Portugal, a produtividade é negativamente afetada pelo baixo nível médio de qualificações da população, a qual coloca entraves ao desenvolvimento de atividades produtivas mais intensivas em conhecimento e criatividade e com forte incorporação de valor acrescentado nacional.

Um baixo nível de qualificações dos adultos, para além de contribuir negativamente para o desempenho das empresas e, consequentemente, da economia, também afeta de forma muito significativa os próprios indivíduos. Os adultos com competências mais baixas têm geralmente menos capacidade de resposta/adaptação a mudanças (como a globalização, o progresso tecnológico e mudanças demográficas) que têm tido um grande impacto no mercado laboral nos últimos anos<sup>6</sup>. As evidências demonstram que a dificuldade ou mesmo incapacidade de adaptação dos adultos com competências mais baixas às mudanças estruturais que têm ocorrido de forma acelerada tem causado graves consequências sociais e económicas, como situações de desemprego elevado e persistente e de polarização social<sup>7</sup>. A situação de Portugal em termos de qualificações constitui assim um constrangimento fundamental ao desenvolvimento social, económico e territorial do país.

Conforme reconhecido no texto do Acordo de Parceria 2014-2020, em Portugal regista-se um atraso, face aos países mais desenvolvidos, do nível médio das qualificações da população adulta e jovem. Para além da escolarização tardia da população portuguesa e do abandono escolar precoce dos jovens, a reduzida participação da população adulta em atividades de educação e formação certificada contribui para o baixo de nível de qualificação dos portugueses.

Na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e na UE, apenas dois em cada cinco adultos participam em atividades de educação e formação<sup>8</sup>, sendo a participação ainda menor junto dos grupos com competências mais baixas e com idade mais avançada. Em Portugal, a participação dos adultos em atividades de educação e formação é ligeiramente inferior à média da UE<sup>9</sup>, apesar do baixo nível médio de qualificações exigir uma resposta que vise a melhoria das competências da população ativa. Portugal é também o país da OCDE em que é mais urgente atualizar o sistema de educação de adultos e que apresenta o nível de financiamento dos programas de formação abaixo da média da OCDE<sup>10</sup>. A participação dos adultos em atividades de educação e formação afigura-se desigual, sendo que quem possui níveis de educação superiores tem muito mais probabilidade de participar nos programas<sup>11</sup>.

Para além de um problema de baixas qualificações, os desajustes entre as qualificações dos trabalhadores e as funções laborais têm um efeito negativo na satisfação laboral e nos salários, podendo levar à diminuição da produtividade e ao aumento da rotatividade dos trabalhadores entre empregos<sup>12</sup>. Neste sentido, o Acordo de Parceria 2014-2020 identifica, como constrangimentos no domínio do Capital Humano, o nível de qualificações da população adulta e jovem e o ajustamento entre as qualificações produzidas e as procuradas/requeridas pelo mercado de trabalho.

A intervenção pública dirigida ao aumento das qualificações dos adultos justifica-se, de modo geral, e no caso dos desempregados, pelo reconhecimento de ser preferível ajudar os cidadãos a serem reintegrados no mercado de trabalho do que atribuir-lhes um subsídio e haver o risco de prolongar uma situação de desemprego<sup>13</sup>.

De forma a promover o nível de qualificações, foram implementadas pelos PO diferentes TO que procuram responder a desafios específicos.

Os CQ surgem da necessidade de promover a certificação de adultos que, ao longo da sua vida, não tiveram a oportunidade de desenvolver a sua formação através de vias formais. Os processos de RVCC escolares e profissionais de adultos adquiridas ao longo da vida e com competências mais baixas suportam a identificação das suas necessidades de formação e a escolha do tipo de formação mais apropriada, num contexto em que podem escolher entre várias oportunidades de formação. As evidências apontam a necessidade de os indivíduos com competências mais baixas necessitarem deste tipo de suporte<sup>14</sup>.

Por outro lado, as pessoas com menos qualificações podem ter outras competências (adquiridas ao longo da sua vida profissional) equivalentes às de outras pessoas com qualificações formais<sup>15</sup>. O reconhecimento das competências adquiridas ao longo da vida profissional através de validação e certificação pode beneficiar os trabalhadores, os empregadores e a economia<sup>16</sup>. O programa Vida Ativa surge como um percurso de formação modular ajustado ao

<sup>6</sup> OECD (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*

<sup>7</sup> OECD (1996), *The OECD Jobs Study - Pushing ahead with the strategy*

<sup>8</sup> OECD (2020), *Increasing adult learning participation: Learning from successful reforms*

<sup>9</sup> OECD (2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal*

<sup>10</sup> OECD (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*

<sup>11</sup> OECD (2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal*

<sup>12</sup> OECD (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*

<sup>13</sup> OECD (1996), *The OECD Jobs Study - Pushing ahead with the strategy*

<sup>14</sup> PIAAC data (2012, 2015) - OECD (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*

<sup>15</sup> OECD (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*

<sup>16</sup> Kis, V. and H. Windisch (2018), *Making Skills Transparent: Recognising Vocational Skills Acquired through Work Based Learning*, OECD Education Working Paper, No. 180

perfil dos desempregados, com formação prática em contexto de trabalho e com processos de RVCC adquiridas ao longo da vida.

As empresas são relutantes em investir de forma adequada em trabalhadores menos qualificados<sup>17</sup>, justificando esta falta de investimento uma intervenção pública com a implementação de programas de formação, como os EFA.

Os adultos, de forma geral, não têm tempo e nem motivação para participar em formações longas<sup>18</sup>. Para além disso, os adultos com competências mais baixas estão ainda menos predispostos em participar em formações intensivas em termos de tempo<sup>19</sup>. De forma a responder a estas especificidades, surge a formação modular, que permite aos adultos aprenderem ao seu próprio ritmo e adaptarem o seu percurso formativo<sup>20</sup>.

---

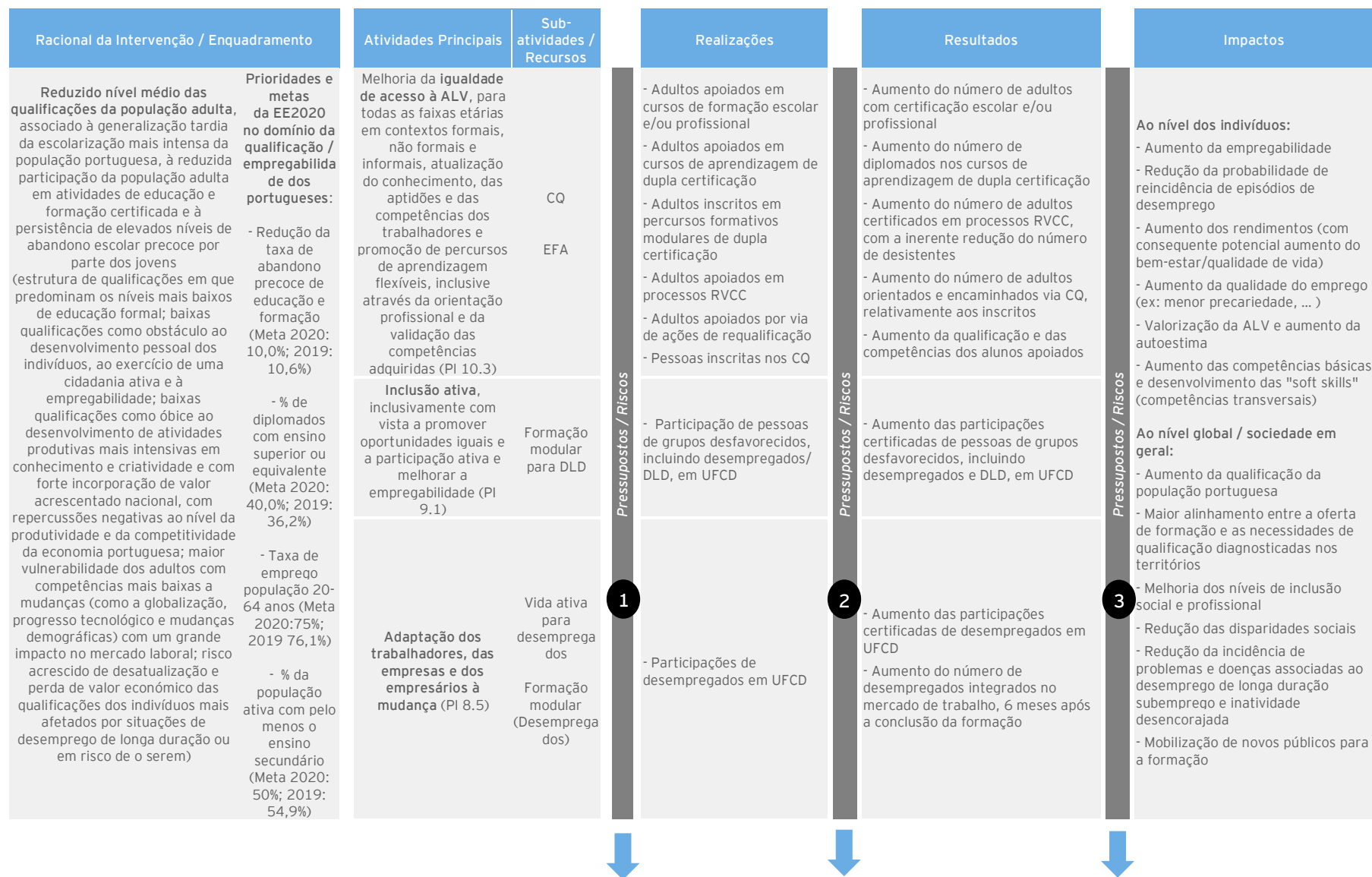
<sup>17</sup> OECD (1996), *The OECD Jobs Study - Implementing the Strategy*

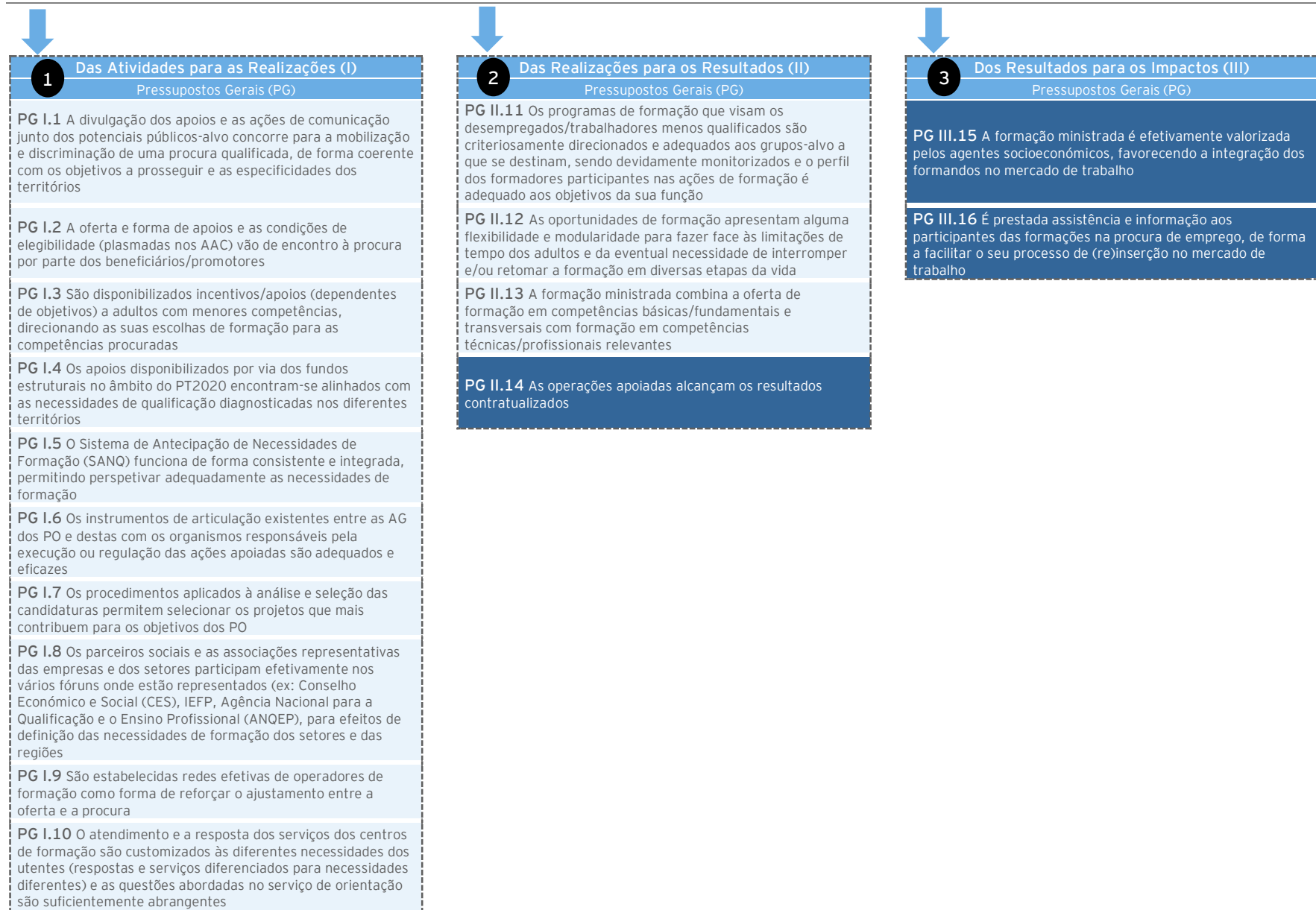
<sup>18</sup> OECD (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*

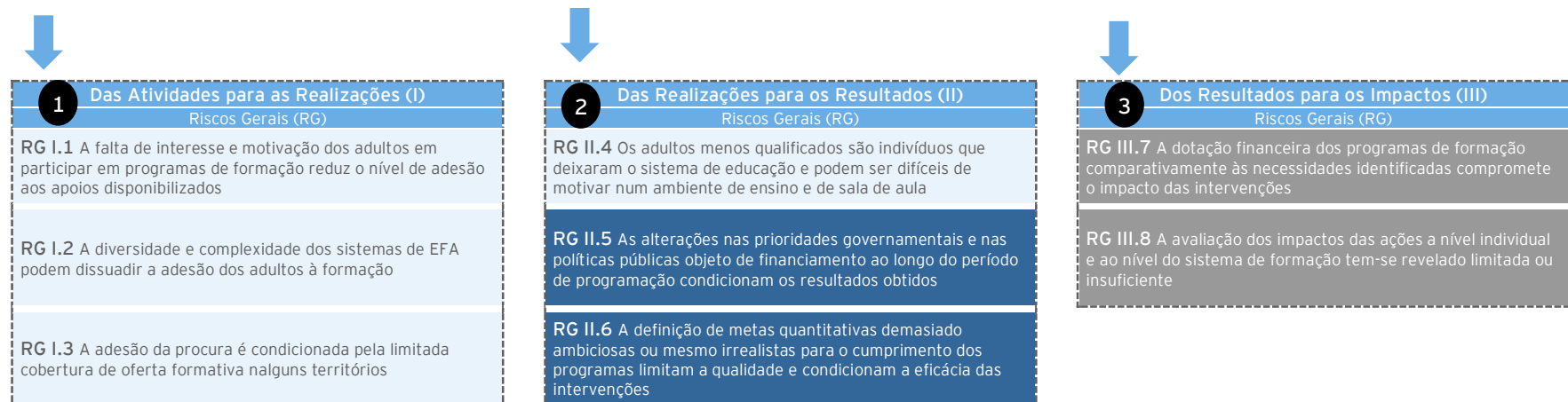
<sup>19</sup> Fouarge, D., T. Schils and A. de Grip (2013), *Why do low-educated workers invest less in further training?*, Applied Economics

<sup>20</sup> O estudo *Political Economy of Adult Learning System* (Desjardins, R., 2017) concluiu que, na Dinamarca, esta abordagem flexível permitiu a mais adultos obterem qualificações.

Figura 2. TdM e respetivos pressupostos e riscos (por QA)







Legenda:

- QA1
- QA3
- QA4

Fonte: Equipa de avaliação, com base nos documentos de programação, em literatura internacional e na auscultação de peritos e stakeholders

### 3.2. Questão de avaliação 1 - Eficácia

**QA1. Qual a eficácia das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos na elevação do nível de qualificação dos adultos e no incremento da participação dos adultos em ALV, e qual a sua eficácia na (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em situação de desemprego ou inatividade. Como é que as ações apoiadas causaram esses resultados, bem como outros não esperados?**

#### Síntese Conclusiva

O número de formandos abrangidos por ações de formação inseridas neste Lote é bastante significativo. São de destacar, neste contexto, mais de 500.000 formações de curta duração para desempregados apoiadas pelo PO ISE, mais de 360.000 para DLD (POISE) e cerca de 27.000 inscritos em cursos de EFA (POCH), sendo que a estes números acrescem as ações promovidas pelos PO regionais.

Os indicadores de realização das ações PT2020 revelam, ainda assim, níveis de execução que podem ser consideradas aquém do esperado tendo em consideração as metas estabelecidas. A execução física ao nível dos diversos PO e TO evidencia dificuldades decorrentes da aceleração do ritmo de atividade económica vivida entre 2015 e 2019, que limitou a procura de atividades de formação por desempregados e inativos, sobretudo de cursos de duração elevada, como os EFA. Atrasos na implementação dos PO contribuíram também para o nível de execução verificado.

Relativamente aos impactos no indivíduo, os resultados da AC sugerem a existência de um impacto positivo significativo, a curto e médio prazos (até 3 anos após conclusão), da frequência de formação na empregabilidade dos indivíduos desempregados e inativos. Estes impactos são relativamente heterogéneos entre TO (na significância e na magnitude) e ao nível regional (homogéneos no sinal mas diferenciados na magnitude). Enquanto as TO EFA, Vida Ativa e Vida Ativa DLD apresentam efeitos significativos a curto e médio prazos, as TO Formação Modular e Formação Modular DLD tendem a concentrar os seus efeitos no ano seguinte ao da formação. Entre regiões, observa-se uma diferença na magnitude dos efeitos, com efeitos superiores nas regiões de convergência, mais reduzidos em Lisboa e Algarve e tendencialmente não significativos nas Regiões Autónomas (amostra reduzida).

A análise dos efeitos nos salários não permitiu identificar uma ligação significativa entre a participação nas ações do PT2020 e mudanças nos salários dos participantes certificados.

Para a avaliação da eficácia das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos é fundamental uma análise do racional de base subjacente aos instrumentos de política mobilizados pelos PO no que concerne à elevação do nível de qualificação dos adultos e ao incremento da participação dos adultos em ALV, bem como à (re)inserção dos adultos em situação de desemprego ou inatividade no mercado de trabalho.

Neste relatório apresenta-se de seguida a análise dos indicadores de realização e resultado dos PO nas TO consideradas para efeitos do presente Lote e posteriormente os primeiros resultados da AC efetuada com base nos grupos de tratamento e controlo das empresas. A análise dos indicadores de realização e resultado tem como fonte os dados disponibilizados pelos PO e constantes dos relatórios de execução, enquanto que a AC tem por base os microdados provenientes da DGEEC, da Segurança Social e no GEP.

A análise dos dados obtidos para o processo de emparelhamento entre grupos de tratamento e controlo, a par dos resultados das regressões são apresentados no Anexo 4.

#### Indicadores de realização e resultado

Uma das vertentes relativas à análise da eficácia das intervenções prende-se com a análise dos níveis de desempenho das realizações e resultados face às metas estabelecidas nos indicadores dos PO financiadores, visando a identificação de eventuais desvios e as causas subjacentes. A análise dos níveis de desempenho dos indicadores dos PO pressupõe, assim, o confronto dos valores realizados até ao final de 2019 nos indicadores de realização e resultado dos PO com as respetivas metas, bem como a identificação dos principais desvios face às metas e análise das razões subjacentes aos mesmos, tendo por base a informação constante dos relatórios de execução anual dos PO, a análise do nível de cumprimento das metas nos indicadores de operação e os resultados das entrevistas com as AG e Organismos Intermédios (OI).

## POCH

*Até final de 2019, quase 27.000 adultos realizaram cursos de dupla certificação para conclusão do ensino básico ou secundário. Apesar deste resultado, fruto do incremento do emprego resultante da aceleração do ritmo de atividade económica que ocorreu entre 2015 e 2019, tornou-se mais difícil a mobilização de adultos não empregados para cursos de formação, sobretudo os de maior duração, como os EFA.*

No final do ano de 2019, a TO vocacionada para proporcionar uma resposta em termos de oferta formativa de dupla certificação para os adultos que não concluíram o ensino básico ou secundário tinha abrangido 26.991 participantes, correspondendo a 54% da meta definida para 2023.

### Quadro 10. POCH - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES)

Tipo	Indicador	TO	Unid.	Meta 2023	Execução 31.12.2019	%
REA	Adultos apoiados em cursos de formação com certificação escolar e/ou profissional	EFA	N.º	30.000 Reprog: 50.000	26.991	54%
RES	Adultos certificados em cursos de formação com certificação escolar e/ou profissional	EFA	%	60%	66,5% (2019)	

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação do PO CH

Apesar do progresso alcançado, o nível de execução situava-se ainda abaixo do expectável, em particular ao nível dos adultos apoiados em cursos de formação com certificação escolar e/ou profissional. O hiato no reporte de informação poderá ser apontado como um dos principais fatores impactantes nos resultados apresentados: por um lado, o atraso inicial registado na implementação e operacionalização do sistema de informação do FSE e, por outro lado, o facto de existirem cursos que estão ainda a ser ministrados e que não constam ainda do reporte, têm afetado a execução física do PO.

Ademais, na fase de arranque do PT2020, a situação de crescimento económico que se vivenciava tornava mais difícil a mobilização de formandos para algumas formações, inclusivamente por parte de jovens adultos. Nesta fase, foi evidente a menor capacidade de atração de público, em particular nos públicos com menores qualificações, bem como da sua permanência e posterior conclusão dos cursos (salvo raras exceções, como o Rendimento Social de Inserção, não existem penalizações quando se abandona o curso de formação). Esta tendência é particularmente evidente em projetos de formação mais longos, como os EFA. No entanto, é importante reter este padrão de comportamento da população adulta menos escolarizada: os dados revelam um comportamento contra cíclico em termos de procura de formações mais longas, em que a taxa de desistência aumenta e o número de ingressos diminui com a melhoria das perspetivas de empregabilidade dos indivíduos. Verifica-se, assim, em consonância com a narrativa da TdM, que o alcance dos objetivos de política definidos não depende apenas da existência de políticas ativas mas também do ciclo económico. Tal deve ser encarado com naturalidade, no sentido em que a queda registada na procura tem origem numa mudança de cariz positivo - o crescimento económico e a consequente criação de emprego.

Numa fase inicial, o surgimento da pandemia COVID-19 gerou uma paragem súbita das atividades de formação, em particular em ofertas formativas com componentes mais práticas, o que teve reflexos na prestação do PO. Não obstante, com a COVID-19 e a crise no mercado de trabalho desta resultante, a expectativa por pressão adicional na procura por formação poderá contribuir para o alcance das metas do PO CH, apesar de o impacto no desemprego não ser ainda muito significativo.

Efetivamente, com o retorno a uma situação de crise no mercado de trabalho, a pressão adicional tenderá a recuperar rapidamente os indicadores em termos de realização: há expectativa de uma situação no mercado de trabalho que exige uma resposta por parte do PO, em particular para processos de qualificação mais longos, requalificando as pessoas para os grandes objetivos comunitários (como seja, por exemplo, a digitalização). As dificuldades de conciliação de vida pessoal, profissional e qualificação dos adultos mantêm-se, porém. A expectável dinamização do mercado de trabalho na fase pós-finamento também poderá levar a uma menor participação e continuidade na formação.

No período de transição do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o PT2020, as áreas de elegibilidade do FSE foram substancialmente alargadas: a reorganização e a dispersão dos apoios entre as várias AG impactaram os primeiros anos de execução (em particular, 2015 e 2016). Registaram-se algumas dificuldades de adaptação dos beneficiários às novas regras e, com o reforço do enfoque em resultados, passou a haver mais escrutínio e mais exigência (o que se traduziu em burocracia acrescida, a qual tem sido apontada como a principal causa para a reduzida adesão à formação nalgumas áreas). Não obstante a adoção de custos simplificados, as exigências de validação da despesa permanecem complexas e as regras de contratação pública são também apontadas como uma das principais dificuldades dos promotores.



Em resposta a essas dificuldades já foram introduzidas algumas melhorias operacionais, como a adoção da metodologia de Custos Simplificados no cofinanciamento das ações CQ e EFA.<sup>21</sup> Contudo subsiste a dificuldade em conciliar simplificação e exigências de reporte com a prestação de contas requerida a nível nacional e europeu.

Como reportado no relatório de execução anual do PO CH relativo a 2019, no que concerne a adultos apoiados em cursos de formação com certificação escolar e/ou profissional, “existe um volume de execução física substantivo por reportar relativo aos anos 2018 e 2019 por parte, essencialmente, de um único operador, o IEFP”. Por outro lado, prevê-se ainda um novo ciclo de apoio a novos participantes nesta TO, pelo que haverá margem para atingir as metas definidas para 2023.

## POISE

*No período de avaliação, as TO cobertas pelo PO ISE proporcionaram mais de meio milhão de formações de curta duração a desempregados e cerca de 362 000 formações a DLD. Apesar desta mensagem chave, importa também notar que a confluência da alteração das regras em relação à desagregação de tipologias e grupos, acesso e descentralização na atribuição dos apoios contribuiu para prestações dos indicadores de realização física bastante díspares entre si.*

**Quadro 11. PO ISE - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES)**

Tipo	Indicador	TO	Unid.	Meta 2023	Execução 31.12.2019	%
REA	Participações de desempregados em UFCD	Formação modular para empregados e desempregados Vida Ativa para desempregados	N.º	1.010.900	543.996	54%
	Participações de empregados em UFCD	Formação modular para empregados e desempregados	N.º	939.200	606.558	65%
	Participações de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em UFCD	Formação modular para DLD Vida Ativa para DLD	N.º	1.037.000	362.936	35%
RES	Participações certificadas de desempregados em UFCD	Formação modular para empregados e desempregados Vida Ativa para desempregados	%	82%	89%	-
	Participantes empregados que mantêm o emprego 6 meses depois de terminada a sua participação na formação	Formação modular para empregados e desempregados	%	44%	n.d.	-
	Participações certificadas de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em UFCD	Formação Modular para DLD Vida Ativa para DLD	%	70%	93%	-

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação do POISE

Uma breve resenha da conceção e implementação do PO poderá auxiliar na análise e compreensão dos níveis de alcance das metas previstas para os vários indicadores do PO ISE. Este foi desenhado num contexto de elevadas taxas de desemprego (anos de 2013 e 2014). A partir de 2016, as taxas de desemprego diminuíram substancialmente e, tendo-se a execução iniciado neste período, acabou por ser afetada pela situação de baixos níveis de desemprego (no primeiro concurso lançado, em 2016, as taxas de participação e execução foram efetivamente muito baixas). Neste período, as entidades formadoras conseguiam aprovação para realizarem formações, mas depois não conseguiam cativar os formandos, havendo uma situação clara de “concorrência” entre o IEFP e as entidades privadas para o efeito.

Estes resultados da execução das TO pelo PO ISE não devem ser interpretados ignorando o seu contexto e quem são os seus principais destinatários - desempregados e inativos - ou seja, pessoas que na maior parte dos casos gostavam de ter um emprego e não têm. A redução do desemprego involuntário por via da promoção da empregabilidade (e não por desistência de continuar a procurar um emprego) é um objetivo que ocupa uma posição central ao nível dos objetivos de política pública. O crescimento da economia reduziu a dimensão do grupo de destinatários de algumas das formações mas daí devem decorrer três conclusões: (i) a redução do desemprego é obviamente um fenómeno positivo; (ii) a avaliação que está a ser realizada cobre um período longo podendo acontecer que algumas das

<sup>21</sup> A metodologia de Custos Simplificados para o cofinanciamento nas TO CQ e EFA foi aprovada em 2017 e 2019, respetivamente.

necessidades iniciais de formação tenham sido cobertas no início do período, eliminando uma parte da procura para os anos subsequentes (ou seja, a menor procura pode derivar dos próprios efeitos das TO); e (iii) o incremento da necessidade de promover a empregabilidade através de ações direcionadas agora a adultos empregados (o que implica realocação dos recursos para tipologias distintas de modo a continuar a prosseguir os mesmos objetivos de qualificação da população adulta).

As mudanças relacionadas com o custo unitário implementadas na sequência do 1º concurso tornaram mais abrangente o conceito de desempregados elegíveis, não se focando estes apenas nos de longa duração, mas permitindo acolher outros desempregados, com baixas qualificações, mais afastados do mercado de trabalho. Foi também nesta ocasião que, como medida de simplificação, se deixou de exigir a declaração de inscrição no centro de emprego, passando-se a aceitar uma declaração de honra, o que flexibilizou e agilizou a adesão dos desempregados aos apoios lançados.

A execução dos apoios previstos no PT2020 foi, contudo, também afetada pela opção de descentralização na atribuição dos apoios adotada, na medida em que, não obstante o mérito da proximidade ao território, quanto mais dispersos são os apoios e as medidas, mais difícil e complexa se torna a sua operacionalização, nomeadamente no que se refere à gestão dos apoios entre os vários PO (promovendo maior eficácia no que se refere às especificidades dos públicos-alvo mas menor eficiência na operacionalização e na gestão da execução face a objetivos - e metas - mais segmentados e portanto introduzindo maior rigidez na execução).

Estes fatores confluíram para prestações dos indicadores de realização física bastante díspares, como expresso na tabela acima, mas, na sua maioria, as metas previstas afiguram-se alcançáveis. Da auscultação da AG do PO ISE resultou evidente a confiança de que irão alcançar as metas previstas no Eixo Prioritário (EP) 1. No caso do EP3, o facto de terem alargado o leque de potenciais formandos, para além dos DLD, permite também perspetivar o cumprimento dos indicadores deste Eixo. Os indicadores relativos a participações certificadas de desempregados e de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em UFCV vão ser atingidos. Por seu lado, as perspetivas de alcance da meta prevista para o indicador relativo ao número de participações são mais incertas, na medida em que o maior desafio consiste em mobilizar e atrair as pessoas para a formação (uma vez participando, em regra, terminam as ações de formação). O nível de desemprego tem afetado mais as pessoas com qualificações mais elevadas, com contratos mais precários, de curta duração, e são estes que estão mais disponíveis para formação. Contudo, as ofertas formativas recentemente aprovadas destinam-se a formandos desempregados e este facto pode vir a dificultar o alcance das metas.

## PO Lisboa

***O desempenho dos indicadores de execução física do PO Lisboa apresenta resultados distintos, com os objetivos cumpridos na TO CQEP/CQ, mas baixa execução na Formação Modular***

Por razões de dotação orçamental, o PO Lisboa optou por concentrar os apoios do FSE ao nível dos CQ e da Formação Modular no período 2014-2020, o que acabou por se revelar uma opção correta em virtude da reorientação política registada em 2018, no sentido do reforço dos CQ. Em 2018, os indicadores de Programa relacionados com os CQ foram cumpridos. A aferição do nível de alcance dos indicadores físicos no período de reporte da avaliação carece, porém, da respetiva quantificação. Na perspetiva da ANQEP, enquanto OI, os valores registados em SIGO permitirão cumprir (não obstante os problemas registados na transição do sistema do SIGO para o SIIFSE), pelo que a AG do PO Lisboa mantém a perspetiva de virem a ser alcançadas as metas definidas para 2023.

### Quadro 12. PO Lisboa - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES)

Tipo	Indicador	TO	Unid.	Meta 2023	Execução 31.12.2019	%
REA	Jovens e adultos inscritos	CQEP/CQ	N.º	81.818	n.d. (RExec2019: 20.263)	-
RES	Jovens e adultos orientados e encaminhados, relativamente aos inscritos	CQEP/CQ	N.º	n.d.	n.d.	-
	Adultos não desistentes no processo RVCC	CQEP/CQ	N.º	n.d.	n.d.	-

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação do PO Lisboa

No caso da Formação Modular, o PO teve dificuldade em cumprir os indicadores dos desempregados e foi penalizado pelo facto na atribuição da reserva de desempenho. Tais dificuldades decorreram, no essencial, de fatores de natureza interna ao PO, relacionados com o lançamento dos AAC e dos prazos dedicados à análise das candidaturas submetidas pelos promotores. Uma vez que os apoios disponibilizados impõem como condição ser dirigidos a projetos com pelo menos 60% de empregados, a atual situação conjugada de alteração do contexto económico e de aumento do

desemprego poderá também impulsionar a procura por este tipo de apoios e, logo, gerar boas perspetivas para o alcance das metas previstas para os indicadores no horizonte de 2023.

## PO Algarve

*O PO Algarve revelava, em 2019, baixos níveis de execução física, resultado do arranque tardio da sua implementação. Contudo é expectável que as metas para as TO Vida Ativa e EFA possam ser alcançadas*

Também no caso PO Algarve, o arranque tardio da sua implementação acabou por ditar, em grande medida, o reduzido nível de execução até ao final de 2019. Apesar de o atraso no arranque do PO ter tido impacte na quantificação dos indicadores de Programa em 2018, não o deverá ter em 2023: a expectativa da AG do PO Algarve é que venham a conseguir cumprir os objetivos e os indicadores, de forma geral, na medida em que se espera, nesta fase, que a "velocidade cruzeiro" na execução se venha a registar a partir de 2021.

### Quadro 13. PO Algarve - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES)

Tipo	Indicador	TO	Unid.	Meta 2023	Execução 31.12.2019	%
REA	Participações de desempregados em UFCD	Vida Ativa para Desempregados	N.º	54.715 reprog: 74.715	2.424	3%
	Participantes empregados na formação	Formações modulares	N.º	17.331	n.d.	-
	Pessoas inscritas nos CQ	CQEP/CQ	N.º	25.325	4.911	19%
	Adultos apoiados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA	N.º	1.466	n.d.	-
RES	Participações certificadas de desempregados em UFCD	Vida Ativa para Desempregados	%	82	83,7	-
	Pessoas não desistentes no processo RVCC	CQEP/CQ	%	90	n.d.	-
	Adultos certificados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA	%	45%	n.d.	-

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação do PO Algarve

As perspetivas de alcance das metas são, porém, diferenciadas consoante as TO:

- ▶ No caso da Vida Ativa para desempregados, não obstante a incipiente prestação até à data de reporte da avaliação, o compromisso integral das verbas poderá ser atingido e é expectável que as metas venham a ser atingidas, muito por efeito do presumível aumento do desemprego gerado pela atual crise pandémica (quanto mais desempregados, mais fácil será mobilizar esta TO); subsistem, porém, algumas questões relacionadas com a operacionalização destes apoios, designadamente, a forma como se processa o respetivo reporte e como se ajusta à RIS3;
- ▶ Na Formação Modular, por seu turno, é expectável que o número de participantes empregados na formação venha a situar-se aquém da meta (cerca de 90% da mesma), uma vez que não está previsto o lançamento de mais concursos (se o fizessem, conseguiriam atingir);
- ▶ Por seu turno, o nível de execução dos CQ suscita uma elevada preocupação, a qual foi agravada pela atual situação de pandemia; de entre as razões que possam estar na base da limitada execução poderá estar o facto de os CQ, enquanto centros de orientação, ainda não terem conseguido atingir um nível de visibilidade e atratividade semelhante aos predecessores, enquadrados nas Novas Oportunidades;
- ▶ Muito embora os respetivos indicadores não estejam quantificados à data de reporte da avaliação, a prestação dos cursos EFA indicia o alcance das metas definidas e o cumprimento dos objetivos que lhes estão subjacentes; importa, porém, definir como se compatibiliza a oferta Vida Ativa com a oferta EFA, com o intuito de oferecer

curso de curta duração que se encaixam no aumento das qualificações parciais para gerar maior empregabilidade e, ao mesmo tempo, se recorre a ambas as modalidades para processos de reconversão profissional.

## PO Açores

*Entre os indicadores para os quais existe informação, é possível observar um elevado nível de execução física. No entanto, a baixa procura pelos desempregados e inativos pelos cursos das TO Formação Modular e EFA têm condicionado o nível de execução*

A aferição do nível atual de execução e das perspetivas de alcance das metas definidas em sede de programação regista, também neste PO, alguma limitação, na medida em que uma parcela significativa dos indicadores não se encontra quantificada à data de reporte da avaliação. Ambos os indicadores quantificados evidenciam uma boa prestação: o número de adultos apoiados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional mais do que duplicou a meta prevista e a taxa de certificação registada na formação de adultos atingiu 74,2% no final de 2019 (valores acumulados).

**Quadro 14. PO Açores - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES)**

Tipo	Indicador	TO	Unid.	Meta 2023	Execução 31.12.2019	%
REA	Participações de desempregados em UFCD	Formação Modular (CNQ)	N.º	3.500 reprog: 1.350	n.d.	-
	Participações de empregados em UFCD	Formação Modular (CNQ)	N.º	38.000 reprog: 18.000	n.d.	-
	Adultos apoiados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA (Percurso Formativos Modulares de Dupla Certificação)	N.º	4.000	8.467	212%
RES	Participantes desempregados integrados no mercado de trabalho, 6 meses após a conclusão da formação	Formação Modular (empregados e desempregados)	%	50%	n.d.	-
	Participantes empregados que mantêm o emprego 6 meses depois de terminada a participação na formação	Formação Modular (empregados e desempregados)	%	90%	n.d.	-
	Adultos certificados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA (Percurso Formativos Modulares de Dupla Certificação)	%	65%	74,2%	-

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação do PO Açores

Nos CQ as metas têm sido atingidas, sendo este o primeiro ano em que não vão atingir as 1000 pessoas certificadas. Já tinham superado a meta, estando agora com 88% da nova meta. A meta foi alterada porque conseguiram formar mais pessoas pelo mesmo custo com a introdução dos Cursos de Aquisição Básica de Competências (cursos ABC). Em 2019, porém, verificou-se uma grande desistência destes cursos, a qual é justificada pelo volume de ofertas de emprego que então se registaram.

Na TO Vida ativa (PI 10.3) - Percursos formativos modulares de dupla certificação, a meta foi alterada na última reprogramação, em virtude dos pressupostos do PO nestas medidas: com o mesmo valor alocado, conseguiram formar mais pessoas, pois os cursos ABC são menos intensivos em recursos.

No que concerne aos cursos EFA, o longo período de formação requerido não potenciou um volume de procura adequado, na medida em que as pessoas tendem a não valorizar a formação e a dar prioridade a oportunidades geradas no mercado de trabalho, em detrimento da formação. Efetivamente, a economia da região está ainda muito ligada ao setor primário e subsiste ainda a ideia de que não é preciso estudar. Contudo, as mentalidades têm vindo a mudar nos últimos tempos

Ao nível da Formação Modular, para além da limitada procura, verifica-se também um problema de execução, cujos impactes concretos não são ainda percecionados. Sendo uma TO implementada por outras entidades formadoras (que não apenas escolas), sofreu alterações na última reprogramação, em resultado da atual situação de pandemia e das situações de *layoff* registadas em muitas empresas. Importa, assim, perceber o *handicap* da fraca adesão à formação modular, com o intuito de atingir os resultados visados, que já foram revistos em baixa.

## PO Madeira

*Os indicadores de realização do PO Madeira apontam para um comportamento distinto entre a Formação Modular (positivo) e CQEP/CQ (aquém do esperado)*

**Quadro 15. PO Madeira - Indicadores de realização (REA) e resultado (RES)**

Tipo	Indicador	TO	Unid.	Meta 2023	Execução 31.12.2019	%
REA	Adultos apoiados em processos RVCC	CQEP/CQ	N.º	3.887	116	3%
	Participações de desempregados em UFCD	Formação Modular	N.º	9.346	4.874	52%
RES	Adultos certificados em processos RVCC	CQEP/CQ	%	65%	0%	-
	Participações certificadas de desempregados em UFCD	Formação Modular (empregados e desempregados.)	%	85%	96%	-

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação do PO Madeira

A análise dos indicadores de realização física do PO Madeira denota prestações diferenciadas para as duas TO operacionalizadas pelo PO.

Por um lado, no que concerne aos CQ, foi pela AG do PO evidenciada alguma reserva quanto ao cumprimento dos respetivos indicadores. Efetivamente, tem-se registado uma menor procura no PT2020, comparativamente com o Quadro anterior. Em sede de reprogramação, foi proposto o reforço desta TO, em face da realidade gerada pela atual situação pandémica e das inerentes necessidades das empresas, que pode alterar o panorama de menor procura que se tem registado (as pessoas podem precisar de um novo tipo de competências para voltar a ingressar no mercado de trabalho). Não obstante as expectativas positivas, pode, de facto, haver ainda necessidade de reprogramar os indicadores, na medida em que o impacte económico e social da pandemia pode alterar o panorama atual: a reprogramação imposta pela COVID-19 envolveu um reforço financeiro de 8 MEUR, essencialmente para a manutenção de postos de trabalho. Esta situação terá de ser reavaliada no primeiro semestre do corrente ano.

Por seu turno, também a Formação Modular regista uma procura limitada, que praticamente se cinge a desempregados. A execução financeira nesta TO está em 37%, perspetivando-se que os objetivos propostos venham a ser atingidos. A formação ministrada e apoiada no âmbito desta TO está limitada ao catálogo, não permitindo que pessoas inscritas nos Centro de Emprego, com muito baixas qualificações e que precisariam de formação que visasse a sua requalificação, se enquadrem nesta TO. Não obstante, a quantificação dos indicadores de realização e resultado à data de reporte da avaliação afigura-se mais favorável: as participações de desempregados em UFCD duração correspondem a mais de metade da meta definida para 2023 e as participações certificadas de desempregados em UFCD superam já a meta definida.

Duas preocupações adicionais foram veiculadas pela AG do PO Madeira no exercício de auscultação conduzido no âmbito da presente avaliação. A primeira prende-se com o facto de esta TO estar sujeita ao regime *de minimis*, o que se tem revelado como um constrangimento, pois as empresas têm recorrido a outros apoios que concorrem igualmente para a aferição do *de minimis*. Em resultado, está a ser solicitada à CE a consideração de um regime de exceção para a Região neste domínio. A segunda questão decorre do facto de ser limitado o número de empresas formadoras a nível regional com habilitações para ministrar o tipo de formação de que as empresas precisam: existem áreas que não conseguem atrair as empresas de formação, sendo urgente a realização de um trabalho prévio de verificação, a nível nacional, das empresas que se podem candidatar e da adequação, em conjunto com essas empresas, dos conteúdos de formação oferecidos às necessidades das empresas da Região. A mobilização de uma componente de formação à distância para algumas formações mais específicas também poderá ser uma alternativa, tendo em consideração as soluções que tiveram de ser desenvolvidas no período de confinamento.

### Análise contrafactual dos indivíduos

Os resultados da AC estão detalhados no Anexo 4 a este relatório. A resposta à QA sistematiza a análise efetuada no anexo e apresenta quadros resumo simplificados de mais fácil leitura para não especialistas (no anexo são apresentadas tabelas mais complexas para uma leitura mais técnica).

Note-se que o grupo de tratamento utilizado considera apenas os indivíduos que concluíram até ao final de 2019 a formação em que estiveram envolvidos. Os resultados são medidos nos três anos civis seguintes ao da conclusão da formação ( $t+1$ ,  $t+2$  e  $t+3$ ), sendo que os indivíduos podem ver a sua situação laboral alterada ainda no próprio ano da conclusão da formação (ano  $t$ ). Tal como explicitado no ponto 2.2, na AC a avaliação dos efeitos da participação nas

ações PT2020 é feita através da comparação com indivíduos com as mesmas características que não participaram nas ações (grupo de controlo) e não tem como objetivo principal comparar a situação dos participantes com a respetiva situação pré-participação. Nesse sentido, os resultados apresentados são sempre em comparação com o cenário de não participação, isto é, o efeito é avaliado pelo aumento/diminuição da probabilidade de estar empregado, pelo aumento/diminuição do número de dias trabalhados e pelo aumento/diminuição dos salários face a se não tivessem participado<sup>22</sup>. Para além dos valores dos coeficientes é relevante ter em consideração o grau de significância destes, que traduz o grau de confiança na estimativa: quanto maior o grau de significância, maior o grau de certeza nos valores obtidos.

**Resultados da AC sugerem a existência de um impacto positivo significativo, a curto e médio prazos (até 3 anos após conclusão), da frequência de formação na empregabilidade dos indivíduos não empregados**

A AC dos indivíduos permitiu identificar uma relação positiva causal entre a conclusão de ações de formação financiadas pelos PO do PT2020 e a probabilidade de obtenção de emprego anos seguintes à conclusão da formação. Os efeitos são significativos quando considerada a empregabilidade no seu sentido mais lato - pelo menos um dia no ano - e quando considerada no sentido mais estrito - estar empregado o ano completo. Estes efeitos são também transversais à generalidade das regiões NUTSII e à generalidade das TO.

Quando considerada a amostra global (Quadro 16), verifica-se que, em média, os participantes certificados das ações do PT2020 apresentavam uma probabilidade 18 vezes superior de trabalhar pelo menos um dia no ano seguinte ao da conclusão da formação, face aos indivíduos não tratados (i.e. que não frequentaram as formações). O efeito positivo mantém-se significativo a dois e três anos, mas decrescente. No segundo ano após a conclusão os participantes que concluíram a formação tinham uma probabilidade quatro vezes maior de trabalharem pelo menos um dia do que os indivíduos do grupo de controlo, sendo esta probabilidade ligeiramente superior (6x) no terceiro ano. Na análise por género, não se observam efeitos diferenciados entre homens e mulheres, o que significa que a participação tem eficácia em ambos os grupos de formandos.

**Quadro 16. Resultados globais da AC - efeitos do tratamento para a amostra total**

	Ano seguinte ao da conclusão			Dois anos após a conclusão			Três anos após a conclusão		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Probabilidade de trabalhar 1 dia	19x	23x	24x	5x	6x	6x	6x	6x	5x
Probabilidade de trabalhar 1 ano	3x	4x	3x	2x	3x	2x	3x	3x	3x
Nº dias empregado	+12%	+11%	+13%					+7%	
Salário mensal			+24%						
Salário anual			+27%						

Nota: Probabilidades calculadas a partir dos Odds Ratio dos coeficientes do modelo Logit. Valor apresentado corresponde ao fator multiplicador da probabilidade face ao grupo de controlo.

**Legenda**

Significativo a 99%
  Significativo a 95%
  Significativo a 90%
  Não significativos

Quando analisado o efeito na probabilidade de trabalhar um ano completo, o impacto do tratamento mantém-se positivo, com os indivíduos tratados a exibirem uma probabilidade duas vezes superior aos não tratados no primeiro ano após a formação, mantendo-se estável nos dois anos seguintes (+100% em t+2 e +200% em t+3). O facto do efeito na empregabilidade de um ano completo ser significativamente inferior ao encontrado na empregabilidade de pelo menos um dia é explicado por parte dos empregos encontrados pelos indivíduos participantes em ações de formação serem de mais curta duração ou mais precários. Contudo, pela leitura dos resultados pode-se concluir que os indivíduos que encontram empregos com maior duração, tendem a manter-se empregados com vínculos duradouros.

Apesar do efeito no emprego de um ano completo ser menor que o do no emprego a pelo menos um dia, o efeito no número de dias de trabalho é positivo e significativo no ano seguinte à formação. No ano seguinte à conclusão da participação, os indivíduos tratados trabalharam em média mais 44 dias (+12%) que os não tratados.

<sup>22</sup> No caso específico da probabilidade de estar empregado, os coeficientes apresentados nos quadros seguintes representam o fator multiplicador da chance de estar empregado no período considerado. Se o grupo de tratamento apresenta uma taxa de empregabilidade de 30% e tem 3x a probabilidade de estar empregado face ao de controlo, significa que o grupo controlo terá uma taxa de empregabilidade de 10%.

Apesar de não fazer parte dos objetivos específicos da AC, a análise dos dados a ela subjacentes permite complementar as conclusões obtidas. Observando apenas o percurso dos mais de 200.000 participantes que concluíram as suas participações, verifica-se que cerca de 100.000 trabalharam pelo menos um dia no ano após a conclusão, sendo que entre estes 34.000 tinham trabalhado na totalidade desse ano. Quando considerada em conjunto o efeito estimado da participação é possível estimar que o efeito da participação terá permitido aumentar em cerca de 22.000 o número de indivíduos a trabalhar um ano completo.<sup>23</sup>

Numa análise mais desagregada, quando estimados os efeitos por região (NUTSII) para o efeito na empregabilidade a pelo menos um dia, verifica-se um sinal homogéneo (mas de magnitudes heterogéneas) nos resultados obtidos, com todas as regiões a apresentarem efeitos positivos na probabilidade de trabalhar nos anos seguintes à conclusão da formação. Contudo a dimensões dos efeitos é heterogénea, sendo que estes mais intensos (entre 24,5x e 28,2x) nas regiões de convergência (Norte, Centro e Alentejo) e menos intensa nas regiões de Lisboa (14x) e Algarve (12x). Em relação às Regiões Autónomas, a estimação dos efeitos é condicionada pela dimensão reduzida das amostras, sendo que os coeficientes estimados sugerem um efeito mais reduzido que no Continente.

Quando restringido o critério de empregabilidade à totalidade do ano, o efeito segue também a média global, situando-se entre o aumento da probabilidade em 0,9 vezes (Algarve) e 3,4 vezes (Alentejo). Também ao nível regional se observa uma maior persistência dos efeitos, em comparação com os efeitos na probabilidade de trabalhar pelo menos um dia.

**Quadro 17. Resultados da AC por NUTSII - efeitos na empregabilidade**

		Norte	Centro	AM Lisboa	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
Probabilidade de trabalhar 1 dia	t+1	24,5x	28,2x	14x	27,1x	12x	7x	5x
	t+2	6,3x	7,7x	3,5x	7x	3,5x		3x
	t+3	7,1x	5,8x	4x	3,3x	2,6x		8x
Probabilidade de trabalhar 1 ano	t+1	4x	3,1x	2,4x	4,4x	1,9x		
	t+2	2,6x	2,2x		2,3x	1,5x		
	t+3	3,5x	2,7x	1,7x	1,9x	1,9x		10x

Nota: Probabilidades calculadas a partir dos Odds Ratio dos coeficientes do modelo Logit. Valor apresentado corresponde ao fator multiplicador da probabilidade face ao grupo de controlo.

**Legenda**

Significativo a 99%
  Significativo a 95%
  Significativo a 90%
  Não significativos

Os efeitos na empregabilidade ao nível nacional e regional são efeitos médios, no sentido, em que representam uma confluência de efeitos diferenciados de várias TO. Assim, os efeitos médios regionais são não só um resultado do contexto económico-social local mas também do leque de TO escolhido/aplicado em cada região. Por essa razão assume especial relevância a análise dos efeitos por TO.

Ao nível das TO, verifica-se uma maior heterogeneidade dos efeitos na empregabilidade, com as tipologias EFA e Vida Ativa a apresentarem efeitos semelhantes aos encontrados para o conjunto dos programas. No caso da Vida Ativa o resultado obtido é natural dado ser a TO com o maior número de participantes e, por isso, acaba por determinar em grande medida o efeito global. Para além destas duas TO, também se observam efeitos significativos, mas menos intensos no caso da empregabilidade a um dia, nos cursos Vida Ativa DLD (6x em t+1). Tendo em consideração que a principal diferença entre estas duas TO se coloca ao nível dos público-alvo a quem se dirigem, pode concluir-se que os efeitos desta tipologia tendem a ser condicionados pela situação de desemprego de longa duração dos indivíduos tratados. No caso das Formações Modulares (para empregados e desempregados e para DLD), os efeitos observados na empregabilidade da participação nestas ações são mais modestos (Formação Modular empregados e desempregados) e mais perenes (Formação Modular DLD) na empregabilidade a um dia e nulos na empregabilidade para um ano completo.

Relativamente à durabilidade dos efeitos, verifica-se que os efeitos da participação nos EFA, apesar de intensos no a curto-prazo (um ano), tendem a diminuir nos anos seguintes e a perder significância. No caso da empregabilidade a um ano completo esta dinâmica é contrastante com a dos efeitos das tipologias Vida Ativa, que tendem a manter os seus efeitos por mais tempo e com a mesma intensidade.

<sup>23</sup> Esta estimativa deve ser interpretada com cautela. Os efeitos estimados na empregabilidade foram calculados a partir de uma amostra de indivíduos menor que a dos 200.000 que concluíram os cursos (redução do número de indivíduos considerados após o processo de matching), logo, o adicional de 22.000 empregos é apenas uma aproximação ao efeito absoluto esperado.

Quadro 18. Resultados da AC por TO - efeitos na empregabilidade

		EFA	Formação Modular	Formação Modular DLD	Vida Ativa	Vida Ativa DLD
Probabilidade de trabalhar 1 dia	t+1	13,2x	9,4x	16x	14x	6x
	t+2	4,9x	1,8x		3,5x	1,5x
	t+3	1,4x			5,1x	4,7x
Probabilidade de trabalhar 1 ano	t+1	3,2x			2,3x	2,6x
	t+2	2,1x			1,5x	1,5x
	t+3	1,5x			2,5x	3x

Nota: Probabilidades calculadas a partir dos Odds Ratio dos coeficientes do modelo Logit. Valor apresentado corresponde ao fator multiplicador da probabilidade face ao grupo de controlo.

#### Legenda

<span style="background-color: #008000; width: 15px; height: 10px; display: inline-block;"></span> Significativo a 99%	<span style="background-color: #00b050; width: 15px; height: 10px; display: inline-block;"></span> Significativo a 95%	<span style="background-color: #90ee90; width: 15px; height: 10px; display: inline-block;"></span> Significativo a 90%	<span style="background-color: #d3d3d3; width: 15px; height: 10px; display: inline-block;"></span> Não significativos
--	--	--	---

#### Os resultados obtidos não permitem identificar a existência de um efeito significativo da participação em formação nos salários a curto ou a médio prazo

Em contraste com os efeitos na empregabilidade, os resultados obtidos para a amostra total dos indivíduos sobre os efeitos de participação em ações de formação nos salários (mensais e anuais) não permitem a identificação de uma relação entre estes (Quadro 16). Independentemente do controlo do efeito do salário no ano  $t$ , os resultados para  $t+1$  foram não significativos para o salário mensal e para o salário anual. Em  $t+2$  e  $t+3$ , estes resultados são também não significativos para as duas variáveis. A única exceção observada ao nível dos efeitos nos salários, é o impacto nos salários em  $t+1$  entre mulheres que, contudo, não exibe o mesmo grau de significância que os restantes (95% de significância, em comparação com >99,9%).

A existência de uma multiplicidade de determinantes na formação de salários e a sua persistência são as principais razões para a incapacidade de encontrar um efeito significativo da participação em formação nos salários. As características específicas dos indivíduos (idade, sexo, escolaridade e residência), captadas pelos modelos estimados, representam apenas uma pequena parte do conjunto de fatores que contribuem para o nível salarial dos indivíduos. O baixo poder explicativo dos modelos é também revelado pelo reduzido  $R^2$  das regressões para  $t+1$ . O contexto das empresas que contratam os indivíduos é um dos fatores determinantes na formação de salários e que não é passível de ser captada pelos modelos usados no presente exercício.<sup>24</sup>

As limitações encontradas na presente avaliação são também comuns à literatura económica que estuda o impacto das políticas ativas para o mercado de trabalho, e que aponta para efeitos não significativos ou negativos nos salários a curto-prazo (e.g. Brunetti e Corsini (2017), Card et al. (2010), Goux e Maurin (2000) e Lechner et al. (2004)). Entre os principais fatores identificados para a não existência de um efeito claro nos salários está a heterogeneidade dos participantes que, mesmo com a aplicação de métodos de emparelhamento (matching), pode não ter todo o seu efeito expurgado da análise. Outro possível fator determinante para um efeito não positivo nos salários dos participantes é a percepção negativa sobre os indivíduos por parte dos empregadores, que associam a frequência de formações de ADL a baixas qualificações e baixa produtividade e os próprios incentivos que os participantes (Fay (1996)).

Os resultados obtidos ao nível das NUTSII e dos TO são semelhantes aos obtidos para amostra global. As duas principais exceções são as TO EFA e Formação Modular DLD, que exibem efeitos positivos significativos nos salários em  $t+3$  (no caso da Formação Modular DLD, estes efeitos são também significativos em  $t+2$ ). No caso dos participantes dos cursos EFA, estes registavam um salário anual quase três vezes superior (+291%) face aos não tratados, enquanto no caso da Formação Modular DLD, o efeito em  $t+3$  era apenas de +17% face aos não tratados. Apesar destes resultados deverem ser interpretados com cautela, dado terem sido estimados sobre amostras de dimensão reduzida, estes encontram-se em linha com a evidência empírica que aponta para um efeito positivo nos salários de médio prazo (a mais de dois anos) das políticas ativas de emprego (Card et al. (2010) e Lechner et al. (2004)).

Os resultados detalhados da AC, bem como a metodologia adotada são apresentados no Anexo 4.

<sup>24</sup> No exercício de contrafactual dos indivíduos não foi possível incluir variáveis relativas aos empregadores, uma vez que estas não se encontram disponíveis nas bases de dados usadas durante o processo.



### 3.3. Questão de avaliação 2 - Eficiência

#### QA2. Teria sido possível obter melhores resultados com as ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos, aplicando os mesmos recursos?

##### Síntese Conclusiva

No universo das ações desenvolvidas nas várias TO, o custo unitário por participante situava-se nos 237 € por participação, com o custo da participação a ser crescente em função do tempo. Enquanto na TO EFA o custo por participação ascendia a 3.810€, na Formação Modular o custo por participação rondava os 96€. O custo médio por participação é determinado por um conjunto alargado de fatores, sendo o mais preponderante a sua duração, associada à carga letiva dos cursos. Nesse sentido, quando analisado o custo médio diário, verifica-se um maior equilíbrio entre TO, com a TO EFA (9,27€) a ter um custo cerca de 4,5 vezes superior à Formação Modular (2,05€).

Cada participante certificado custa em média 250€. Como as taxas de conclusão são mais altas nas formações mais breves, o incremento de custo é mais reduzido nas TO inseridas nas prioridades 8.5 e 9.1. Uma análise no seio de cada TO demonstra heterogeneidade entre PO.

As TO em que se observa uma maior tendência para os participantes obterem certificados de nível superior à sua formação inicial são os CQ e os Cursos EFA, os cursos com custos mais elevados por participação. Nesse sentido, o custo por subida de nível QNQ tende a ser mais aproximado entre TO, em comparação com o custo por certificação.

Relacionando os efeitos positivos na empregabilidade apurados na QA 1 e os custos dos programas conclui-se que o custo médio por emprego que os participantes certificados obtêm é de 2.139 €. Observa-se um padrão que está em linha com a duração dos programas, com um custo menor nas ações de formação inscritas nas TO das PI 8.5 e 9.1.

A avaliação da eficiência no que concerne à vertente de formação de adultos assume particular relevância enquanto referencial de base para tomar decisões sobre uma eventual otimização dos recursos. Tal envolve, por um lado, a sua melhor afetação entre instrumentos e tipologias, assim como entre tipologias de beneficiários alvo e, por outro lado, a própria intensidade dos apoios a conceder, a qual deverá, como é evidente, ter em devida conta os objetivos pretendidos (a eficácia).

Importa assinalar que as abordagens usadas na avaliação da eficiência exibem limitações pois os universos abrangidos pelos diversos instrumentos e tipologias são, naturalmente, diferentes. Assim, do ponto de vista qualitativo, existirão necessariamente diferenças nos resultados. Por outro lado, as conclusões assentes neste tipo de abordagem implicam a assunção de uma hipótese simplificadora - a de que, caso os recursos fossem concentrados nos instrumentos identificados como mais eficientes, existiria um impacto proporcional em termos de resultados, o que não é necessariamente (nem normalmente) verdade. Adicionalmente, importa realçar que os impactos passíveis de medição mediante uma AC não esgotam a totalidade de impactos possíveis e esperados dos diferentes instrumentos e tipologias. Logo, em última instância, não é possível concluir de forma inequívoca se os resultados alcançados compensam os custos, devendo, portanto, ser conduzida uma análise qualitativa, de natureza complementar, aos resultados obtidos.

A análise comparada dos rácios custo-eficácia, tanto ao nível dos resultados como da sua posterior segmentação, deverá evidenciar desempenhos distintos em função de cada tipologia e dos territórios em apreço, cujas diferenças poderão ser justificadas pelo âmbito dos apoios envolvidos ou poderão exigir uma análise com base nas evidências recolhidas (por via de entrevistas e FG, em concreto) no âmbito do teste da TdM implícita, nomeadamente no que se refere aos respetivos pressupostos e riscos. Deverá ainda ser tomado em consideração que os resultados das intervenções podem ser influenciados pelo subdimensionamento ou sobredimensionamento dos apoios disponibilizados/concedidos, em função da procura que lhes é dirigida.

Para concretizar a análise pretendida nesta QA, procedemos em 3 etapas: (i) medição das realizações e resultados; (ii) quantificação dos custos a partir do montante de apoio atribuído; e (iii) cálculo (e análise crítica) dos rácios custo-eficácia.

Em termos sumários, a presente QA toma como ponto de partida não apenas dados apurados anteriormente, mas também conclusões da QA1 adicionando à análise a dimensão relacionada com os custos (neste caso tomando como referência o valor de fundo executado). Deste modo, será possível relacionar diretamente os resultados obtidos a partir das intervenções e os custos financeiros associados a essas iniciativas.

Metodologicamente, o rigor na análise da eficiência - em particular no que respeita ao custo-eficácia, utilizado sobretudo nas avaliações de impacto - pressupõe que as operações analisadas se encontrem concluídas, por forma a poderem ser comparáveis os níveis de execução financeira e execução física, bem como, que tenha decorrido tempo suficiente para poder avaliar os resultados das intervenções. Contudo, entre as operações analisadas na presente avaliação apenas 47 operações (1% do total, concentradas em duas das TO em análise, ambas dirigidas quer a empregados quer a desempregados) se encontravam concluídas, o que limitaria a utilidade da resposta a esta QA. Usualmente as realizações encontram-se mais alinhadas com a execução física (indicadores de realização como, por exemplo, o nº de participações, são registados nos sistemas de informação aquando dos pedidos de pagamento), mas confirmou-se a existência de desajustes significativos entre estas duas variáveis (execução física acima da realização financeira) e sobretudo em alguns PO (destacando-se o POISE, que é responsável por uma parte muito significativa do valor de fundo aprovado).

Tendo em consideração estas limitações, assim como a certeza de que as variáveis calculadas na DGEEC sobre certificações correspondem apenas às participações registadas no SIGO até ao final de 2019 e de que a AC incidiu apenas sobre os indivíduos que foram envolvidos até ao final de 2019, a equipa optou por considerar como custo o valor total do incentivo executado no período de avaliação. Este valor, tal como referido na seção 1.2, foi estimado a partir do valor da despesa validada para cada uma das TO, sendo que nas TO comuns aos dois lotes da avaliação a repartição da despesa foi efetuada com base na execução física (distinguindo entre participantes desempregados ou inativos - Lote 1 - e empregados - Lote 2). Esta opção não garante o total alinhamento entre a execução física e financeira e, portanto, exige que os resultados obtidos sejam interpretados tendo em consideração esta limitação, que se pode manifestar mais nos valores absolutos do custo-eficácia do que na comparação entre rácios (a análise em termos relativos, na comparação entre TO, por exemplo, não é tão sujeita à limitação referida).

### Custos unitários por participante

O custo médio por participante constitui uma variável de entrada no exercício de avaliação do esforço envolvido na oferta de possibilidades de formação direcionadas aos indivíduos não empregados em idade ativa, permitindo-nos uma reflexão exploratória para responder a uma pergunta importante: se o decisor político possuísse um determinado orçamento fixo, quais os resultados que seria possível alcançar com qualquer distribuição desse orçamento pelos vários tipos de instrumentos? Um pressuposto implícito neste esquema de raciocínio é o de que não existe restrição ao nível dos participantes potenciais em cada programa. Os dados já apresentados neste relatório evidenciaram que, em períodos de menor desemprego total, o número de pessoas que participou em algumas das TO deste lote registou um decréscimo. Isto acontece porque os vários tipos de desemprego diminuem e, conseqüentemente, a proporção de apoio necessário terá uma escala inferior. Tal situação em nada reduz a pertinência desta QA. Três aspetos devem ser salientados a este respeito. Em primeiro lugar, apesar de o número de desempregados ser menor, continua a colocar-se a questão da afetação do incentivo entre os instrumentos e de como fazê-lo da melhor maneira para responder aos objetivos de política económica. Em segundo lugar, a evidência passada permite uma compreensão dos instrumentos e tipologias de intervenção que inquestionavelmente ajudará o exercício de planeamento a ocorrer em períodos de programação subsequentes. Na verdade, as experiências passadas devem ser estudadas para permitir uma melhoria contínua do processo de decisão. Em terceiro lugar, a existência de ciclos económicos e de choques exógenos ao funcionamento da economia incrementam a necessidade de existência de flexibilidade de gestão e reprogramação na medida em que o mercado de trabalho é impactado por diversas perturbações, algumas delas bastante disruptivas, que alteram inequivocamente o tipo de respostas que devem estar disponíveis para potenciar a empregabilidade da população adulta.

A resposta a esta QA depende fortemente de três dimensões: a execução financeira, a execução física e os resultados observados. No que se refere à execução, os dados evidenciam que, à data de reporte da avaliação, o montante de despesa executada era de cerca de 28% da dotação de FSE aprovada (460 M€), o que espelha um nível de realização inferior ao PT2020 (50%) e FSE/IEJ (54%). Tal como referido anteriormente, os dados aos quais a equipa de avaliação teve acesso não permitem efetuar uma imputação clara do valor executado financeiramente a cada um dos lotes desta avaliação. Torna-se, por isso, necessária a utilização de um critério de repartição. A escolha recaiu, de modo mais ou menos natural, na utilização dos dados de execução física de cada TO para proceder a esta divisão, ou seja, partiu da distribuição das condições perante o trabalho dos formandos participantes.

***A PI10.3 tem um peso preponderante no montante FSE aprovado para este Lote (46% do total), embora com TO exibindo uma taxa de execução mais baixa do que as tipologias das prioridades 8.5 e 9.1. Ao nível da execução financeira, os principais motores foram os cursos EFA (PI 10.3), Vida Ativa para Desempregados (PI 8.5) e, em menor escala, a Formação Modular para DLD e Vida Ativa para DLD (9.1).***

A sistematização da informação relativa à distribuição do montante FSE aprovado e executado por PI e PO, bem como a distribuição dos participantes é apresentada no Quadro A40. Algumas conclusões podem ser sublinhadas:

- ▶ A PI 10.3 tem um peso preponderante no montante FSE aprovado para o conjunto de ações cobertas por este Lote, o que realça a importância que lhe foi conferida em termos de conceção estratégica e de operacionalização

do financiamento comunitário. As TO para alcançar esta prioridade são comuns aos dois lotes, mas, no que concerne à parte destinada a formação de adultos desempregados ou inativos, representava aproximadamente 46% do FSE total aprovado. No período em avaliação, a taxa de execução não ultrapassou os 50%, em larga medida devido à execução mais baixa observada na TO CQ (execução média de 18,8%, com POCH, PO Algarve e PO Lisboa com valores abaixo da média e PO Açores e PO Madeira acima desta proporção). Os cursos EFA possuem uma taxa de execução mais alta, de 59,8%.

- ▶ No domínio da PI 8.5 regista-se a mais elevada taxa de execução financeira (67,5%), em larga medida impulsionada pelo desempenho da TO Vida Ativa para Desempregados (taxa de execução média de 70,4%). O POISE, que assume um peso preponderante na oferta desta TO, tendo coberto cerca de 95,8% das participações, sendo a taxa de execução estimada igual a 69,7% enquanto o PO Algarve registava 94,6% de execução.<sup>25</sup> Em termos de distribuição do FSE aprovado, este encontra-se mais concentrado na TO Vida Ativa para Desempregados (valor cerca de dez vezes superior ao da outra tipologia). O diferencial em termos de número de participações entre estas tipologias é de magnitude aproximada.
- ▶ No domínio da PI 9.1, direcionada à “Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade”, a taxa de execução é a mais baixa das três PI. As duas TO aqui incluídas evidenciavam um desempenho bastante diferenciado: formação modular para DLD com execução de 21,1% e Vida Ativa para DLD com execução de 79,3%. Deve notar-se que o valor que havia sido aprovado para a primeira destas duas tipologias era cerca de quatro vezes superior ao aprovado para a Vida Ativa para DLD. No entanto, no final de 2019, em termos absolutos, o valor monetário executado nas duas TO era muito próximo. Em termos do número de participantes, a Formação Modular para DLD contou com 177.677 participações e a Vida Ativa para DLD com 134.501 (num diferencial correspondente a 32,9%).

*A duração das formações é um determinante crítico do custo unitário da intervenção produzida. No universo das ações desenvolvidas nas várias TO, o custo unitário é de 237 € por participante. O maior investimento por formando ocorre nos cursos de duração mais longa, ou seja, nos cursos de EFA (um valor correspondente a mais de 16x a média), sendo que nas formações de duração mais curta os custos variam entre 96 € (Formação Modular) e 157 € (Vida Ativa para Desempregados).*

No período de avaliação, o custo médio das ações desenvolvidas com o intuito de promover a PI 10.3 “Melhoria da igualdade de acesso à ALV para todas as faixas etárias em contextos formais, não formais e informais, atualização de conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis” é o mais elevado, correspondendo a 1.379 € por participante (Quadro 19). Nesta PI, estão abrangidas as TO relativas aos CQEP/CQ e aos EFA. No que respeita às formações envolvidas nas outras duas PI registam-se custos médios de 151 € por participante (PI 8.5 - Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança) e 126 € (PI 9.1 - Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade).

#### Quadro 19. Custo médio por participante por PI e TO

PI/TO	Custo por participação	Custo médio diário de participação
<b>PI 10.3</b>	<b>1.379 €</b>	<b>3,67 €</b>
CQEP/CQ	229 €	0,64 €
EFA	3.810 €	9,27 €
<b>PI 8.5</b>	<b>151 €</b>	<b>1,96 €</b>
Formação Modular (empregados e desempregados)	96 €	2,05 €
Vida Ativa para Desempregados	157 €	1,96 €
<b>PI 9.1</b>	<b>126 €</b>	<b>2,08 €</b>
Formação Modular para DLD	113 €	2,64 €
Vida Ativa para DLD	143 €	1,70 €
<b>Total</b>	<b>237 €</b>	<b>2,50 €</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020

Do total de 961.824 participações que ocorreram no período, 92,4% enquadram-se nas PI 8.5 e 9.1. Por este motivo, o custo médio por participação das ações em avaliação neste Lote correspondente a 237 €, valor que está mais próximo dos valores encontrados para estas duas prioridades do que o registado na PI 10.3. Deve notar-se que como

<sup>25</sup> Taxa de execução da TO Vida Ativa do POISE estimada tendo como referência as datas de início e conclusão (previstas) das operações da mesma TO de outros PO. No final de 2019 as operações do POISE apresentavam uma taxa de execução de 0,01% que, tendo em conta as mais de 500 mil participações e 477 mil certificações significaria um custo médio de participação e de certificação a ronda os 0,03€. Pela sua relevância (no volume de participações e certificações), tanto os custos médios da TO como da PI tenderiam a ser subavaliados se considerados os valores reais de execução financeira do POISE.

a taxa de execução financeira é mais baixa nas TO da PI 10.3 do que nas outras duas (8.5 e 9.1), se todas as TO registassem a taxa máxima de execução financeira do montante aprovado, o custo médio por participante seria superior.

Numa análise mais fina e explorando os valores dos custos ao nível das TO, podemos quantificar a intensidade do esforço financeiro associado a cada tipo de apoio. Começamos pelas tipologias incluídas na PI 10.3 - CQ e Cursos de EFA - as quais correspondem às operações de âmbito mais abrangente na medida em que visam a totalidade da população adulta, independentemente da sua condição perante o trabalho (i.e., empregados, desempregados e inativos).

Verifica-se que os cursos EFA envolvendo desempregados e inativos têm um custo médio de 3.810 € (Quadro 19). Pela sua natureza, de maior duração, o custo por participante dos cursos EFA é o mais elevado. No entanto, os EFA são percursos formativos de dupla certificação direcionados a adultos que têm um objetivo mais estrutural de política económica: permitir a obtenção de uma qualificação do QNQ e, deste modo, contribuir diretamente para o aumento das qualificações da população adulta. Portugal apresenta um reconhecido défice de qualificações face a outros países da UE (Araújo, 2017). Apesar da assinalável convergência observada nos últimos anos, com um incremento dos níveis médios de escolaridade, estes resultados têm sido conseguidos mais intensamente nas gerações mais jovens. É reconhecido na literatura sobre este tema que apenas é possível alcançar progresso a este nível mediante o desenvolvimento de um sistema educativo com respostas adequadas para os diferentes tipos de destinatários. Os EFA permitem a conclusão do ensino básico ou do ensino secundário a indivíduos com 18 ou mais anos. Assim, é natural e expectável que os custos unitários sejam muito mais elevados do que os registados nas restantes ofertas, incluindo naturalmente os serviços prestados pelos CQ.

As modalidades de apoio dos CQ estão eminentemente relacionadas com o diagnóstico de necessidades, com o fornecimento de informações e orientação, com o encaminhamento no sentido de ofertas formativas ou para um processo de RVCC. Tais ações envolvem muito menos recursos do que os cursos EFA. Em virtude da natureza das intervenções prestadas, o custo médio por cada indivíduo apoiado pelos CQ corresponde a 229 €. Comparativamente, trata-se da TO que ocupa o 2º lugar em termos de custo unitário, posição esta que está totalmente alinhada com a posição em termos de duração das participações (359 dias, o que compara com os 411 dias dos cursos EFA).

A PI 8.5 “Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança” integra as TO onde se encontra o maior número de participantes, mais concretamente 576.330 participantes, correspondendo a 59,9% do total (Quadro A40). Duas TO estão compreendidas nesta PI: Formação Modular e Vida Ativa para Desempregados (responsável por 526.002 participantes). O custo médio da primeira é de 96 € (duração média de 47 dias), enquanto a segunda custa, por participante, 157 € (duração média de 80 dias). Este custo é significativamente mais baixo do que aquele que se regista no caso das TO envolvidas PI 10.1, o que se justifica pela natureza modular e pela duração mais curta destas ações de formação. Neste caso, como visto anteriormente, o objetivo é a melhoria das competências individuais (quer por aquisição de novos conhecimentos quer pela valorização do capital humano já possuído pelo indivíduo) de modo a incrementar a probabilidade de transição para uma situação de emprego.

O peso muito elevado da TO Vida Ativa para Desempregados no conjunto de participantes abrangidos por ações desencadeadas no quadro desta PI (91,3%) faz com que o valor médio seja muito próximo do observado para essa TO (custo médio global nesta PI: 151 € por participação; custo médio global na TO Vida Ativa para Desempregados: 157 € por participação).

Na PI 9.1 “Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade” os percursos de formação modular ou UFCD têm um custo médio de 113 € (Formação Modular para DLD) e 143€ (Vida Ativa para DLD). A duração média das participações que ocorrem nestes programas está em linha com o observado no caso das ações de natureza idêntica inseridas na PI 8.5, correspondendo, neste caso, a 43 dias na Formação Modular para DLD e 84 dias na Vida Ativa para DLD. Conjugando os apuramentos do Quadro 19 é possível concluir que existe um alinhamento nos custos unitários destas formações. Por último, conclui-se que o custo médio por participação é de 126 €, em larga medida explicado pelo peso muito elevado da Formação Modular para DLD.

Fica claro desta análise que existe uma heterogeneidade significativa entre TO em termos de custo unitário médio por participante, mas também em duração das intervenções. Nesse sentido, apuraram-se os valores dos custos participante-dia dos vários tipos de intervenções (Quadro 19). Os extremos do custo por dia de participação são observados nos cursos EFA com 9,27 € / dia (valor máximo) e nos CQ com 0,64 € / dia (valor mínimo). As formações de natureza mais prolongada são mais suscetíveis aos fenómenos da desistência e não conclusão no tempo normal pelo que o seu valor reflete as dificuldades inerentes às participações de adultos em processos de caráter mais estrutural. Nas formações de duração mais curta, os custos por dia nas duas TO incluídas na PI 8.5 estão muito próximos (Formação Modular: 2,05€; Vida Ativa para Desempregados: 1,96 €), existindo uma amplitude superior na PI 9.1 (Formação Modular para DLD: 2,64€; Vida Ativa para DLD: 1,70 €). Estes valores dão uma perspetiva complementar que deve ser interpretada tendo em conta a duração prevista das intervenções na medida em que cada

formação tem uma determinada duração esperada pelo que em termos de avaliação de instrumentos de intervenção é relevante manter ambas as variáveis em perspetiva.

Comparando os custos por participação, mas tendo agora em consideração as diferenças existentes nos custos por PO financiador (Quadro A41) é possível constatar que:

- ▶ O POCH suporta as duas TO que integram a PI 10.3, concentrando em ambos os eixos de atuação uma parte muito relevante dos participantes. Verifica-se que, ao nível dos custos por participante, este programa regista valores intermédios para cada TO quando comparados com os apresentados pelos POR.
- ▶ O POISE tem um peso dominante em todas as TO que têm os desempregados como destinatários. No entanto, assume um papel de exclusividade no caso das formações para DLD, o que impossibilita a realização de comparações com outros programas. No que se refere às TO Vida Ativa para Desempregados e Formação Modular para Empregados e Desempregados, apoiadas também por programas regionais, conclui-se que os custos por participante estão próximos da média dos vários programas sendo mais baixos do que essa média no caso da Formação Modular e um pouco mais elevados no caso da Vida Ativa.
- ▶ O PO Lisboa concentra os apoios do FSE ao nível dos CQ e regista um custo por participação mais baixo (51 €). Mesmo levando em linha de conta que o nível de comparticipação é mais baixo neste PO (cerca de 50%, quando a média dos restantes se posiciona nos 84%), este valor é o mais baixo entre os diversos PO;
- ▶ O PO Algarve oferece todas as TO cobertas no Quadro A41 com exceção das ações de formação para DLD, apresentando sempre custos unitários no limiar inferior dos vários programas (CQ, EFA, Formação Modular e Vida Ativa para Desempregados). Esta avaliação já tem em conta as diferenças nas taxas de comparticipação deste PO;
- ▶ O PO Açores tem execução em duas TO, registando o valor mais elevado em ambos (CQ, com um custo por participante de 532 €, e cursos EFA, com um valor de 4.201 €);
- ▶ O PO Madeira, apenas com ações no âmbito da PI 10.3, e mais concretamente nos CQ, regista um valor que se encontra em linha com a média nessa TO enquanto que no caso da PI 8.5 com a TO Formação Modular para Empregados e Desempregados regista um custo unitário relativamente elevado (custo unitário associado ao PO Madeira: 140 €; valor médio para o conjunto dos PO: 96 €).

### Custos unitários por certificação

*O custo por certificado depende fortemente do custo da ação de formação mas introduz um ajustamento em função dos fenómenos de desistência, não aprovação e conclusão após tempo previsto. Cada participante certificado custa em média 250€. Como as taxas de conclusão são mais altas nas formações mais breves, o incremento de custo é mais reduzido nas TO inseridas na prioridade 8.5 e 9.1. Uma análise no seio de cada TO demonstra heterogeneidade entre PO.*

O próximo passo nesta análise passa pela utilização das certificações como variável de resultado. Como referimos anteriormente, no caso do Lote 1, a aproximação dos diferentes destinatários às ofertas formativas, levando à frequência das mesmas, corresponde ao cumprimento de um primeiro objetivo. A literatura científica que tem incidido sobre este tema sublinha que existe um valor para o participante que não depende da obtenção da certificação escolar e/ou profissional. A participação implica a disponibilidade para aprender e a criação de uma experiência que potencia em si mesma o incremento da probabilidade de ocorrência de aprendizagens subsequentes (veja-se a distribuição do número de indivíduos por número de participações - Quadro A16, revelando que cerca de metade dos indivíduos participou em mais de uma ação de formação). A aproximação do indivíduo face ao sistema educativo e a criação de uma cultura de aprendizagem contínua é um passo e corresponde à transposição de uma barreira crítica (Pont, 2004; Boeren, 2016). Em vários momentos, nas entrevistas mas também nos FG, várias foram as entidades que transmitem que um dos principais obstáculos que sentem na sua atuação prende-se com a dificuldade em motivar os adultos para as diferentes ofertas formativas disponibilizadas, tornando-se crucial criar uma cultura de ALV. Esta cultura é apontada como fundamental para a adesão e manutenção dos formandos nas ações, sendo mais relevante que uma opção de aumento de incentivo financeiro para reter os adultos na formação.

Adicionalmente, a participação pode incrementar a empregabilidade do formando, existindo formações que não são terminadas porque os participantes encontram empregos durante o período de formação e em que a saída do desemprego apenas acontece porque estavam envolvidos nessas ações de formação. Duas questões devem ser exploradas sobre este tipo de fenómenos. A primeira é a de que são comportamentos que apresentam um comportamento pro-cíclico, ou seja, a sua ocorrência é maior em fases mais favoráveis do ciclo económico. Se os recursos humanos que estão disponíveis no mercado de trabalho não forem suficientes para responder à procura das empresas, existe uma pressão para o aumento dos salários que incrementa o custo de oportunidade dos participantes (i.e., prolongar a formação implicaria perder mais em termos de salário) e leva-os a abandonar a conclusão destes percursos. No caso de formações sugeridas aos participantes no quadro de obrigações associadas ao recebimento de

prestações da Segurança Social (ou seja, participações em ações de formação que não ocorrem por iniciativa do indivíduo, mas que, ao invés, lhe são propostas por uma entidade externa) é natural que, existindo uma oferta de emprego, cesse uma parte do incentivo e da disponibilidade para concluir as ações de formação. Este efeito tende a ser acentuado pelas dinâmicas setoriais, as quais não se geram de modo homogéneo no espaço. Em segundo lugar, é importante distinguir os benefícios que a formação possa ter num horizonte mais curto e o exercício de definição das melhores estratégias quando se ponderam as diferentes alternativas num horizonte mais amplo. Se os indivíduos adotassem uma perspectiva de mais longo prazo, poderia ser preferível para o próprio a conclusão dos percursos formativos iniciados na medida em que, em fases mais adversas do ciclo económico, ter qualificações formalizadas mediante a obtenção de um certificado pode ter efeitos de sinal positivo na probabilidade de manutenção do emprego e na probabilidade de emprego no caso de uma saída involuntária para o desemprego. A existência de um certificado formal de aprendizagens é um sinal demonstrativo do capital humano possuído pelo indivíduo, o qual pode ser um fator diferenciador num determinado processo de seleção de trabalhadores ou candidatos a um posto de trabalho, ideia que foi confirmada no processo de auscultação.

Um dos fundamentos essenciais que devem estar presentes quando se realizam exercícios de avaliação é o de que as métricas usadas para medir os resultados devem ser adequadas ao objeto de avaliação. Este princípio deve ser observado para evitar que sejam retiradas conclusões enviesadas ou sem validade. Como referido por Newcomer et al. (2015), num livro de referência sobre avaliação de programas associados a políticas públicas, existe uma diversidade tão grande de programas de formação que os avaliadores devem desenhar a avaliação tendo em conta as características específicas da realidade em análise. Nesse sentido, tendo em conta que a maior parte das intervenções realizadas pelos CQ visa o diagnóstico, a orientação e o encaminhamento, nesta parte do exercício de avaliação, as métricas em análise, as quais assentam nos dados relativos a certificações, não serão aplicadas aos CQ.

Os dados anteriormente apresentados para a execução física mostram que as taxas de conclusão das formações abrangidas por este lote são muito elevadas, cifrando-se para a totalidade das TO em avaliação em 90,3%. Neste domínio, são de destacar as TO inseridas no âmbito das PI 8.5 e 9.1, ou seja, Formação Modular, Vida Ativa para Desempregados, Formação Modular para DLD e a Vida Ativa para DLD. As taxas menores são registadas nos cursos EFA enquadrados na PI 10.3, pelo que se observa um maior afastamento entre o custo por participante e o custo por participante certificado. Nos casos das outras TO, o custo por adulto certificado será mais elevado do que o encargo por participante, mas os valores manter-se-ão próximos.

O custo por adulto certificado (Quadro 20) atinge o valor mais elevado na PI 10.3, correspondendo este a 4.656 €, seguindo-se o custo por adulto certificado no âmbito da PI 8.5 (160 €) e, por último, o custo mais baixo encontra-se nas ações de formação da PI 9.1 (131 €). Na medida em que a taxa de conclusão é menor na PI com custos unitários mais altos, isso condiciona necessariamente o valor médio por certificação concretizada (250 €).

#### Quadro 20. Custo médio por participação certificada por PI e TO

PI	Custo médio por participação certificada
<b>PI 10.3</b>	<b>4.656 €</b>
EFA	4.656 €
<b>PI 8.5</b>	<b>160 €</b>
Formação Modular	102 €
Vida Ativa para Desempregados	166 €
<b>PI 9.1</b>	<b>131 €</b>
Formação Modular para DLD	117 €
Vida Ativa para DLD	149 €
<b>Total</b>	<b>250 €</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020 e SIGO

A nível dos cursos EFA, o custo por adulto certificado é de 4.656 € (Quadro 20). Este valor é 22,2% superior ao apurado no custo por participante. Esta TO tem uma taxa de certificação um pouco abaixo da média, principalmente por ter uma duração consideravelmente maior do que as formações correspondentes a módulos isolados. Esta característica, natural na medida em que são percursos definidos para permitirem a obtenção de qualificações do QNQ, constitui um desafio quando os participantes são população adulta. Adicionalmente, deve notar-se que o facto de os cursos EFA serem percursos mais longos mas possuírem alguma flexibilidade na organização curricular de modo a incorporar aprendizagens previamente adquiridas pelos participantes, seja por creditação de UFCD já realizadas seja por RVCC, introduz variância nos custos registados por participante e por certificado, os quais podem variar significativamente de região para região.

Os custos médios por adulto certificado no quadro das TO desenvolvidas no âmbito da PI 8.5 são de 102 € no caso da Formação Modular e 166 € na Vida Ativa para Desempregados (Quadro 20). Estes valores são cerca de 6% mais elevados do que os custos por participante, espelhando as muito elevadas taxas de conclusão registadas pelos desempregados envolvidos nestas formações.

Importa referir que a TO Formação Modular corresponde a formação sob a forma de UFCD tendo em vista a obtenção de uma qualificação e a Vida Ativa para Desempregados corresponde a percursos de formação modular. É por isso possível que as pessoas que se inscrevem para frequentar formações abrangidas por estas TO tenham necessidade de frequentar mais do que uma formação, o que se traduz em várias participações por participante. Essa evidência já havia sido discutida aquando da execução física, tendo, nessa altura, sido mencionado 27,5% dos indivíduos frequentou entre 2 e 5 formações. A análise que aqui se apresenta tem em conta cada unidade de tratamento, ou seja, é efetuada para cada participação isoladamente.

As TO direcionadas aos DLD (PI 9.1) têm um custo unitário por participante certificado de 117 € no caso da Formação Modular para DLD e 149 € no caso da Vida Ativa para DLD. O acréscimo de esforço financeiro em relação à participação é de 3,6% no caso da primeira TO e de 4,2% no caso da segunda.

Comparando os custos por certificação tendo em consideração as diferenças existentes nos custos por PO financiador é possível constatar que (Quadro A42):

- ▶ Quando comparado com outros PO, as TO oferecidas pelo PO Algarve registam custos unitários no limiar inferior ou perto dele (CQ - 1.562 €; EFA - 3.877 €; Formação Modular para Empregados e Desempregados - 84 €). No que se prende especificamente com os cursos EFA, a muito baixa escala de execução nesta TO traduz-se num número reduzido de participações e certificações, fazendo com que não possam ser retiradas conclusões robustas;
- ▶ O PO Açores regista o valor mais elevado na TO Cursos EFA - 9.000 €. Neste caso, a taxa de participantes certificados é menor neste PO, o que se traduz num incremento maior do que nos restantes em termos de custo por unidade de resultado;
- ▶ Os cursos EFA financiados pelo POCH registam um custo perto da média (Cursos EFA - 4.378 €);
- ▶ O POISE, com um peso preponderante nas TO incluídas nas PI 8.5 e PI 9.1, alcança um custo por adulto certificado próximo do observado para a totalidade dos programas. No caso da TO Formação Modular para Empregados e Desempregados, o custo por certificação é de 90 € (valor muito próximo do registado pelo PO Algarve) e um custo de 167 € no caso de participantes certificados na TO Vida Ativa para desempregados.

***Os certificados são heterogéneos e estão associados a qualificações distintas. Nos programas em avaliação no Lote 1, os cursos EFA são os que geram mais certificações com qualificações mais elevadas (em percentagem) e os cursos para DLD são os que tendem a gerar uma maior proporção de qualificações mais baixas. As TO em que se observa uma maior tendência para os participantes obterem certificados de nível superior à sua formação inicial são os CQ, os Cursos EFA e a Vida Ativa para DLD.***

Os dados a partir dos quais se desenvolve o presente exercício de avaliação foram obtidos mediante cruzamento e concatenação de variáveis individuais dos participantes não empregados extraídos de diferentes origens. Tal possibilita uma exploração muito mais fina das dinâmicas de formação em estudo do que aquela que é possível quando o exercício é desenvolvido com base em dados parcelares geridos por entidades distintas, em que poucas vezes ocorrem processos de ligação e cruzamento dos diferentes dados mantendo a unidade de análise no plano do indivíduo. A integração permite ao decisor um painel de informação e uma caracterização multidimensional mais rica, útil para ancorar e apoiar decisões e programações subsequentes.

No quadro seguinte apresentam-se os rácios de custo mas introduzindo uma ótica adicional (Quadro 21). Em particular, pretende-se saber não o custo por participante certificado num plano geral e agregado como até aqui tínhamos vindo a caracterizar e em que todos os certificados possuíam o mesmo valor mas olhando agora para o esforço financeiro que, em cada TO, tem de ser feito para produzir uma certificação associada a um percurso de determinado nível (i.e., introduz-se uma diferenciação qualitativa das unidades de *output*). É ainda possível que alguns certificados correspondam à conclusão com sucesso de formações não enquadradas no CNQ. Tal acontece, por exemplo, com a "Outra Formação Profissional".

Nesta fase importa tecer algumas considerações sobre a natureza dos certificados produzidos no contexto das TO inseridas na PI 10.3 e as TO das PI 8.5 e 9.1. As certificações dos cursos EFA são certificações totais, correspondendo à conclusão de um determinado percurso formativo. Esta conclusão poderá materializar-se numa subida de nível do QNQ ou estar associada a um certificado de nível inferior quando o formando pretende apenas adquirir conhecimentos de uma área profissional distinta. Por outro lado, os cursos mais breves (Formação Modular e Formação Modular para DLD; Vida Ativa e Vida Ativa para DLD) proporcionam certificados parciais. Estes são passíveis de ser acumulados pelos indivíduos e ser usados posteriormente para aceder a certificados totais reconhecidos no âmbito dos CQ.

No Quadro 21 sistematizam-se os resultados obtidos para o custo médio por certificado (total ou parcial em função da TO). Dois novos custos foram calculados: (i) Custo por certificação enquadrada em percursos de nível 2 do QNQ ou superior (i.e., 3º ciclo do ensino básico ou superior); e (ii) Custo por certificação enquadrada em percursos de nível 3 do QNQ ou superior (i.e., Ensino secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior). Estas variáveis foram obtidas através do rácio entre o montante total de financiamento FSE executado e o número de certificados de cada um dos níveis em análise. Deste modo, obtém-se uma relação entre o investimento realizado e os diferentes tipos de resultados gerados. Naturalmente, em qualquer uma das TO, quanto maior for a proporção de adultos certificados que concluem formações que não estejam associadas a um determinado nível do QNQ ou que estejam relacionadas com percursos de nível 1 do QNQ, maior o diferencial encontrado entre os custos por certificação apurados anteriormente e os custos por certificação que serão reportados de seguida.

Algumas conclusões que podem ser evidenciadas:

- ▶ No conjunto de TO em avaliação, os cursos EFA correspondem ao instrumento desenhado com o intuito de melhorar os níveis de escolaridade dos adultos em idade ativa e que implicam a realização de um percurso de aprendizagem mais longo. Quando comparado com as demais TO, este instrumento é o que tem maior capacidade de gerar certificados de nível 4 do QNQ (6,2% dos certificados no âmbito dos EFA estão neste tipo de percursos, enquanto a percentagem para o conjunto dos programas se cifra nos 0,9%). O custo por certificado total de pelo menos nível 2 do QNQ é de 6.408 € e o custo por certificado de nível 3 ou superior é de 15.370 €. Apesar de este valor ser claramente superior ao que é identificado nas outras TO, tal facto é facilmente explicável na medida em que são aqui considerados os custos totais da formação desenvolvida enquanto na generalidade dos restantes casos temos apenas um custo parcelar, decorrente da natureza modular da respetiva formação.
- ▶ No objeto de análise no Lote 1, as PI 8.5 e 9.1 incluem programas direcionados a desempregados. É notório, neste contexto, um padrão muito diferenciado ao nível das certificações.
- ▶ Começando por uma análise ao nível da prioridade 8.5, a quase totalidade das certificações parciais obtidas no âmbito da TO Formação Modular para Desempregados e da TO Vida Ativa para Desempregados está associada a níveis específicos do QNQ (TO Formação Modular para Desempregados: 99,8% das certificações; TO Vida Ativa para Desempregados: 92%). Adicionalmente, na TO Formação Modular, a proporção de certificados associados ao nível 1 do QNQ é muito baixa (4,0%; ver Quadro 22), sendo um pouco mais elevada na TO Vida Ativa para Desempregados (9,1%). Por consequência, na TO Formação Modular para Desempregados, o custo por certificação associadas a percursos de pelo menos nível 2 do QNQ está muito próximo do custo médio global de certificação nesta tipologia (106 € por certificação parcial de nível 2 do QNQ ou superior, o que compara com 102 € para a totalidade das certificações nesta TO, representando uma subida de 4,4%). A obtenção de certificações parciais enquadradas no nível 3 do QNQ ou superior é um pouco mais dispendiosa, mas regista o incremento mais baixo verificado nas várias TO (20,2%). Isto acontece porque nesta tipologia a maior proporção de certificados está concentrada em percursos conducentes ao nível 3 do QNQ (79,5%), ou seja, Ensino Secundário vocacionado para prosseguimento de estudos de nível superior (ver Quadro 22).
- ▶ Na TO Vida Ativa para Desempregados (principal TO da PI 8.5) havia sido apurado um custo médio por certificado de 166 €. Introduzindo a questão específica relacionada com o nível do certificado, constata-se que os incrementos de custos face ao custo médio global são superiores em ambos os níveis do QNQ (custo unitário de certificado inserido no nível 2 do QNQ ou superior: 200 €; custo unitário de certificado inserido no nível 3 do QNQ ou superior: 279 €) face ao que registado anteriormente na TO Formação Modular. Esse aumento é mais acentuado no caso das certificações em percursos de nível 3 ou superior (+20,6% nas certificações de nível 2 ou superior face ao custo médio unitário; +68,2% nas certificações de nível 3 ou superior face ao custo médio unitário). Tal sucede porque nesta TO existe uma percentagem maior de certificados sem qualificação associada, de certificados de nível 1 e também de certificados de nível 2. Em resumo, o nível médio das certificações das formações realizadas é mais baixo do que o observado na TO Formação Modular.
- ▶ A realidade das tipologias da PI 9.1 tem contornos distintos da PI 8.5. Analisando, pormenorizadamente, o conjunto das duas TO oferecidas neste domínio verifica-se que 23,8% dos certificados não possuem qualificação associada e 23,5% são de percursos conducentes ao nível 1 do QNQ (2.º ciclo do ensino básico). O conjunto destas duas proporções indica que cerca de metade do total de certificados emitidos possui um nível relativamente baixo de qualificação. Assim, os incrementos que são observados nos custos unitários por certificado parcial enquadrado em percursos de pelo menos nível 2 do QNQ e de pelo menos nível 3 do QNQ são muito superiores aos que têm lugar nas ações de formação incluídas na PI 8.5. Neste caso, regista-se um acréscimo de 90,0% nos custos relacionados com certificados de pelo menos nível 2 do QNQ (custo unitário para certificados deste nível: 249 €; custo unitário por certificação nesta PI: 131 €) e de 1.442% para os certificados de nível 3 ou superior (custo unitário para certificados deste nível: 2.017 €; custo unitário por certificação nesta PI: 131 €). Este aumento muito significativo no custo unitário por certificação de nível superior ocorre porque, nestas TO, o número de certificações inseridas nos percursos do ensino secundário ou superior é muito baixa (6,5%).



Quadro 21. Custo médio por participante certificado por PO e por TO

PI / TO	Custo médio por Certificado	Custo por Certificação Nível 2 do QNQ ou superior*	Custo por Certificação Nível 3 do QNQ ou superior*
<b>PI 10.3</b>	<b>4.656 €</b>	<b>6.408 €</b>	<b>15.370 €</b>
EFA	4.656 €	6.408 €	15.370 €
<b>PI 8.5</b>	<b>160 €</b>	<b>191 €</b>	<b>260 €</b>
Formação Modular (empregados e desempregados)	102 €	106 €	122 €
Vida Ativa para Desempregados	166 €	200 €	279 €
<b>PI 9.1</b>	<b>131 €</b>	<b>249 €</b>	<b>2.017 €</b>
Formação Modular para DLD	117 €	218 €	1.500 €
Vida Ativa para DLD	149 €	292 €	3.161 €
<b>Total</b>	<b>250 €</b>	<b>344 €</b>	<b>601 €</b>

Nota: \* No caso dos cursos EFA e CQ, as certificações correspondem a certificados totais; nas formações inseridas na PI 8.5, as certificações são parciais, correspondendo a partes de um percurso que poderá posteriormente dar lugar à obtenção do nível.

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020 e SIGO

Quadro 22. Distribuição dos certificados por nível do QNQ por PO e por TO

PI / TO	Por Nível QNQ					
	N/A	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Total
<b>PI 10.3</b>	6,4%	20,9%	42,4%	24,1%	6,2%	100%
EFA	6,4%	20,9%	42,4%	24,1%	6,2%	100%
<b>PI 8.5</b>	7,3%	8,7%	22,5%	60,4%	1,1%	100%
Formação Modular (empregados e desempregados)	0,2%	4,0%	12,6%	79,5%	3,7%	100%
Vida Ativa para Desempregados	8,0%	9,1%	23,5%	58,6%	0,9%	100%
<b>PI 9.1</b>	23,8%	23,5%	46,2%	6,3%	0,2%	100%
Formação Modular para DLD	23,4%	22,7%	46,1%	7,6%	0,2%	100%
Vida Ativa para DLD	24,4%	24,7%	46,2%	4,5%	0,3%	100%
<b>Total</b>	13,0%	14,1%	31,2%	40,8%	0,9%	100%

Notas: A sombreado azul estão assinaladas as TO que apresentam percentagens de certificados mais elevadas por nível do QNQ. Nível QNQ de certificação corresponde ao nível QNQ do curso em que houve certificação.

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020 e SIGO

Nos dois quadros anteriores, o enfoque foi colocado no custo por certificado e na distribuição de certificados por tipologia de avaliação. No entanto, importa também ao decisor enquadrar esta problemática numa ótica dinâmica, procurando estabelecer uma ligação entre o nível inicial de qualificações do participante certificado e o nível das certificações obtidas nas formações agora frequentadas. Esta discussão é muito relevante num quadro de avaliação dos *trade-offs* que se colocam ao decisor na medida em que pode atribuir um valor diferenciado a cada um dos tipos de transições concretizadas, ou seja, por exemplo, pode dar mais prioridade ou valorizar mais as transições das faixas menos escolarizadas da população ativa.

No Quadro 23 procura-se responder a esta questão. Duas novas variáveis de interesse são apresentadas. A primeira corresponde ao custo para gerar um certificado que corresponda a um processo de mobilidade ascendente de qualificações (ou seja, em que exista um diferencial positivo de pelo menos um nível entre a formação certificada e a educação formal do participante). Isto significa que são, por exemplo, contabilizadas as situações dos indivíduos que possuíam um nível de qualificações inferior ao 1º ciclo do ensino básico e que obtiveram um certificado (total ou parcial) de uma formação enquadrada no ensino básico (este tipo de trajetórias não foi ainda refletido no Quadro 21, o qual incidiu sobre o custo de participantes que obtêm certificados associados a percursos de pelo menos nível 2 do QNQ). O mesmo racional é utilizado para todas as outras trajetórias e combinações possíveis de mobilidade no processo de aprendizagem. Este custo é obtido através do rácio entre o montante total de financiamento FSE executado e o número de certificados correspondentes a qualificações de nível superior. A segunda variável incluída no Quadro 23 é a proporção de formações que correspondem a processos de mobilidade ascendente no total dos certificados (ou seja, proporção de certificados em que o nível da formação é superior ao nível de qualificação inicial do participante) por PI e por TO.

As TO em que se observa uma maior tendência para os participantes obterem certificados de nível superior à sua formação inicial são: os Cursos EFA (34,9%) e a Vida Ativa para DLD (10,9%). Diferentes explicações podem ser avançadas para estes números. No caso dos cursos EFA, a percentagem de certificados correspondentes a subidas de nível é de 34,9%. As subidas envolvem três tipos de processos: participantes com nível 1 do QNQ que obtêm

certificados de nível 2 (16,3% dos certificados estão associados a este tipo de movimentos); e participantes que possuem o nível 2 do QNQ que obtêm certificados de nível 3 ou de nível 4 do QNQ (cerca de 10% do total de certificados). Por último, na TO Vida Ativa para DLD, as subidas envolvem processos de transição similares aos verificados nos EFA. A única diferença relevante é que no caso da TO Vida Ativa para DLD existe uma maior representatividade dos participantes com nível 2 do QNQ que alcançam certificados parciais de percursos de nível 3 do QNQ (nesta TO os certificados parciais de nível 4 são muito menos frequentes).

Nas restantes TO, a maior parte das formações ocorre de modo alinhado com o nível de qualificação inicial do formando. Isso acontece de modo particularmente significativo na PI 8.5. Por este motivo, é também nestes tipos de formação que se regista o maior incremento em termos relativos do custo unitário por subida de pelo menos um nível do QNQ face ao custo unitário global da tipologia de operações.

**Quadro 23. Distribuição dos certificados por nível do QNQ por PO e por TO**

PI / TO	Custo médio por Certificado	Custo por certificado - Qualificações acima da escolaridade inicial	% de certificados correspondentes a qualificações acima da escolaridade inicial
<b>PI 10.3</b>	<b>4.656 €</b>	<b>13.331 €</b>	<b>34,9%</b>
EFA	4.656 €	13.331 €	34,9%
<b>PI 8.5</b>	<b>160 €</b>	<b>4.264 €</b>	<b>3,8%</b>
Formação Modular (empregados e desempregados)	102 €	1.707 €	6,0%
Vida Ativa para Desempregados	166 €	4.676 €	3,6%
<b>PI 9.1</b>	<b>131 €</b>	<b>1.535 €</b>	<b>8,5%</b>
Formação Modular para DLD	117 €	1.745 €	6,7%
Vida Ativa para DLD	149 €	1.363 €	10,9%
<b>Total</b>	<b>250 €</b>	<b>4.096 €</b>	<b>6,1%</b>

Notas: 1) A sombreado azul estão assinaladas as TO que apresentam percentagens de mobilidade ascendente mais elevadas e a sombreado verde as mais baixas; 2) % de certificados correspondentes a mobilidade ascendente é calculada através do rácio entre o número de certificados em cada PI/TO obtidos em níveis superiores ao inicial dos indivíduos e o número de certificados na PI/TO; 3) O nível de qualificação inicial do indivíduo corresponde ao seu nível de escolaridade antes da participação na formação,

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020 e SIGO

### Custos unitários por emprego total e por emprego incremental

*Relacionando os efeitos positivos na empregabilidade apurados na QA 1 e os custos dos programas conclui-se que o custo médio por emprego que os participantes certificados obtêm é de 2.139 €. Observa-se um padrão que está em linha com a duração dos programas, com um custo menor nas ações de formação inscritas nas TO das PI 8.5 e 9.1.*

A parte final da resposta a esta QA dá seguimento às considerações que foram tecidas no contexto da QA1, ou seja, o ponto em que foi debatida a eficácia dos vários tipos de instrumentos de intervenção junto dos grupos que beneficiaram das iniciativas em avaliação. A evidência produzida para aferir essa questão mostrou, com recurso à AC, que a oferta de TO com oportunidades de formação para não empregados tem um impacto positivo significativo na probabilidade dos beneficiários encontrarem um emprego depois de participarem nos programas de formação (i.e., o tratamento tem um efeito positivo na empregabilidade). As metodologias quantitativas aplicadas indicam que este impacto ocorre quer a curto prazo quer a médio prazo (até 3 anos após conclusão).

Do ponto de vista económico e social estes resultados merecem uma reflexão conjunta das várias entidades envolvidas nestes processos, abrangendo não só os vários tipos de decisores que têm responsabilidade no processo de escolha dos instrumentos, afetação de orçamentos e gestão estratégica dos mesmos, bem como a ANQEP, IEFP, parceiros sociais, Comunidade Intermunicipal (CIM), operadores de formação profissional, entre outros. A eficácia no domínio da empregabilidade é uma questão do maior relevo por vários motivos. As TO incluídas na PI 9.1 são destinadas a DLD. Tendo em conta o elevado número de estudos que já se debruçaram sobre esta questão é atualmente dado como um facto que a duração dos episódios de desemprego está negativamente correlacionada com a transição para uma situação de emprego, ou seja, quanto mais tempo um indivíduo permanece desempregado mais difícil se torna encontrar um primeiro emprego ou um novo emprego (dependendo das características do indivíduo particular). Esta situação é agravada por um outro comportamento observado em diversos mercados de trabalho: episódios de desemprego de longa duração tendem a aumentar a probabilidade de desemprego futuro (Arulampalam, 2001; Queneau e Sen, 2008; Passinhas e Proença, 2020). Isto sucede porque o percurso profissional das pessoas fica registado no seu curriculum e, num mercado caracterizado por informação imperfeita, períodos de desemprego de longa duração são percecionados negativamente pelas empresas como sinalizando que aquela pessoa tem algum “problema” do ponto de vista das suas competências profissionais ou dos seus traços de personalidade (Eriksson e

Rooth, 2014; Van Belle et al., 2018). Existem, por isso, amplas consequências negativas nos processos de recrutamento inicial e na duração média dos empregos subsequentes (e.g., Duguet et al., 2018). Em conclusão, um olhar mais abrangente sobre o problema do desemprego (e também, em certo sentido, da inatividade) deve levar-nos a considerar um episódio de desemprego não como um fenómeno isolado mas como um fenómeno que se integra numa vida profissional e que a pode marcar, quer no curto prazo quer em todo o período que se estende até à reforma, quer mesmo após a reforma na medida em que aquilo que uma pessoa auferiu no período de vida ativa condiciona a sua pensão subsequente. Neste contexto, participam diretamente as TO incluídas na PI 8.5, as quais procuram dar respostas rápidas e direcionadas às necessidades do desempregado e procuram apoiá-lo mediante o desenvolvimento de qualificações que possam permitir um regresso ao emprego.

Políticas ativas de emprego dirigidas a incrementar os níveis de qualificação dos indivíduos são motivadas pela procura de uma forma de intervenção estrutural que altere os recursos atuais e futuros da população adulta abrangida por estes programas. As TO inseridas no âmbito da PI 10.3 são mais transversais.

Se, por um lado, os benefícios da intervenção foram comprovados na QA1, do ponto de vista da política pública, outra questão fundamental que se coloca prende-se com o modo de afetar os recursos disponíveis da melhor forma possível tendo em vista promover a empregabilidade dos desempregados e inativos (obviamente que esta alocação ótima dos recursos está condicionada às necessidades identificadas, às preferências dos decisores e ao modo como valorizam os vários tipos de resultados, ou seja, a evidência sobre questões de eficiência carece, aquando da sua utilização, da realização de escolhas sobre a distribuição dos recursos). No entanto, os benefícios aferidos na QA1 têm um custo associado e é sobre essa relação de custos por unidade de resultado que incide a presente QA.

Relacionando os valores que derivam da execução financeira com os empregos que os participantes certificados obtiveram (Quadro 24), verifica-se que o custo por emprego obtido por adulto certificado varia entre 652 € na TO Formação Modular para empregados e desempregados (valor mínimo) e 40.579 € na TO Cursos EFA (valor máximo), sendo o custo médio por emprego de 2.139 €. Observa-se um padrão que está em linha com a duração dos programas, com um custo menor nas ações de formação inscritas nas TO das PI 8.5 e 9.1 (com duração muito mais curta) face ao que sucede no caso dos Cursos EFA (PI 10.3).

As ações direcionadas a DLD têm um custo superior (PI 9.1) ao registado na PI 8.5 que abrange, por regra, desempregados nessa condição há menos tempo e com níveis médios de qualificação superiores (custo médio por emprego no âmbito da PI 8.5: 1.162 €; custo médio por emprego no âmbito da PI 9.1: 1.649 €). No que respeita às TO EFA, esta possui uma duração mais longa e uma taxa de certificação abaixo das TO das outras duas prioridades. A combinação destas duas dinâmicas havia produzido um incremento nos custos por certificado que agora se evidencia também no caso do custo por emprego.

**Quadro 24. Custo médio por emprego obtido no ano subsequente à formação por participante certificado por PO e por TO**

PI / TO	Custo por novo empregado t+1 (vs t)
<b>PI 10.3</b>	<b>40.579 €</b>
EFA	40.579 €
<b>PI 8.5</b>	<b>1.162 €</b>
Formação Modular (empregados e desempregados)	652 €
Vida Ativa para Desempregados	1.217 €
<b>PI 9.1</b>	<b>1.649 €</b>
Formação Modular para DLD	3.871 €
Vida Ativa para DLD	1.029 €
<b>Total</b>	<b>2.139 €</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020 e SIGO

*Os empregos que os desempregados e inativos conseguiram devido à participação na formação podem ser designados como emprego incremental e calculam-se por comparação com o grupo de controlo. Garantir um emprego adicional de pelo menos um dia custa entre 730 € na TO Formação Modular para empregados e desempregados (valor mínimo) e 43.905 € na TO Cursos EFA (valor máximo). No entanto, os cursos EFA tendem a gerar empregos melhores.*

A análise seguinte incide sobre uma variável adicional de resultados: o emprego incremental. Ao invés de considerarmos a totalidade dos empregos obtidos pelos participantes certificados, analisamos os empregos incrementais gerados no grupo de tratamento. Metodologicamente, os empregos incrementais correspondem aos empregos que os desempregados e inativos não teriam conseguido se não tivessem participado nos programas. Estes são apenas uma parte do emprego total observado neste grupo mas correspondem à fração que podemos imputar diretamente à atuação das políticas. Este exercício mantém-se no domínio da AC na medida em que todo o processo metodológico que conduziu à constituição e composição do grupo de controlo foi aplicado para permitir a quantificação que de seguida se apresenta.

O Quadro 25 recorre a dois conceitos distintos de emprego: (i) o indivíduo ter trabalhado pelo menos um dia no ano subsequente à certificação; e (ii) o indivíduo ter trabalhado um ano completo no ano subsequente à formação. Começando pela primeira destas variáveis, o custo por emprego incremental obtido por adulto certificado varia agora entre 730 € na TO Formação Modular para empregados e desempregados (valor mínimo) e 43.905 € na TO Cursos EFA (valor máximo). Os diferentes custos estão muito próximos dos registados no Quadro 24 (com destaque para a TO Cursos EFA, TO Vida Ativa para Desempregados, TO Formação Modular e TO Vida Ativa para DLD), o que demonstra a relevância do tratamento na empregabilidade e faz com que as principais leituras dos valores sejam idênticas às que foram acima explanadas.

Na QA1, foi caracterizado o efeito dos programas de formação na empregabilidade. Nesse ponto, havia-se concluído que o impacto do tratamento era positivo no emprego para um ano completo embora mais fraco, como expectável, do que havia sido observado na probabilidade de trabalhar pelo menos um dia. Esta situação reflete-se nos custos por emprego incremental. Todos estes custos aumentam significativamente face aos custos por emprego incremental de menor duração, sendo este incremento maior no caso das TO dos programas inseridos nas PI 8.5 e 9.1. Isso deve ser interpretado como um sinal de que os empregos encontrados pelos indivíduos certificados em ações de formação dessas TO são empregos de mais curta duração ou mais precários. A TO Cursos EFA merece um último comentário na medida em que é o instrumento no qual o incremento de custos por emprego incremental mais duradouro é, em termos relativos, menor, algo que espelha uma tendência para que sejam empregos melhores, a este nível.

**Quadro 25. Custo médio por emprego incremental obtido no ano subsequente à formação por participante certificado por PO e por TO**

PI / TO	Custo por novo emprego 1 dia em t+1 (vs grupo controlo)	Custo por novo emprego ano completo em t+1 (vs grupo controlo)
<b>PI 10.3</b>		
EFA	43.905 €	136.001 €
<b>PI 8.5</b>		
Formação Modular (empregados e desempregados)	730 €	N.S
Vida Ativa para Desempregados	1.311 €	6.345 €
<b>PI 9.1</b>		
Formação Modular para DLD	4.129 €	N.S
Vida Ativa para DLD	1.234 €	5.766 €

NS: Coeficiente da AC não significativo

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020 e SIGO

Um comentário final deve ser efetuado. O estudo que aqui se apresenta está a ser realizado com base nos adultos certificados. Uma parte dos participantes que frequentou as TO não obteve certificado mas conseguiu encontrar emprego durante o período da formação. Nesse sentido, podemos afirmar que existe alguma subestimação dos empregos gerados pelas ações de formação, o que tem como consequência uma sobrestimação dos custos por emprego gerado, ou seja, se por um lado a dimensão dos custos financeiros é claramente observada, o mesmo não sucede com os efeitos gerados, de natureza muito variada nos participantes.

### 3.4. Questão de avaliação 3 - Eficiência operativa

**QA3. Em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos? Em especial, em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram o alinhamento da oferta de formação apoiada, com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios?**

#### Síntese Conclusiva

Os mecanismos de operacionalização potenciaram a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos, assim como um maior alinhamento da oferta de formação apoiada, com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios.

A análise desenvolvida e as evidências recolhidas em relação à verificação dos pressupostos e riscos definidos na cadeia de impactos sugerem que os mecanismos de operacionalização apresentam adequação e flexibilidade, contribuindo para potenciar a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020.

Importa, no entanto, salientar que, face à persistência de défices significativos de qualificação presentes na população portuguesa, às especificidades inerentes a esta temática à escala nacional, bem como a assimetrias regionais relevantes, tendem a persistir alguns constrangimentos que podem impactar na eficiência desejada.

*Verificou-se uma adequação e flexibilidade dos mecanismos de operacionalização o que têm contribuído para potenciar a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020, no âmbito da formação de adultos, ainda que persistam alguns constrangimentos.*

#### ***Os incentivos disponibilizados privilegiam os adultos com menores competências***

Considerando a triangulação da informação disponibilizada ao nível das entrevistas, da análise documental e da informação quantitativa, resulta um entendimento de que a generalidade dos incentivos privilegia os adultos com menores competências e qualificações como o grupo-alvo prioritário, em linha com as prioridades do PT2020 em matéria de aprendizagem e qualificação ao longo da vida.

Não obstante esta conclusão, as entidades entrevistadas manifestaram, em geral, concordância quanto à necessidade de reforçar continuamente a disponibilização de incentivos, ainda que dependentes de objetivos, para adultos com baixas qualificações, porque se trata de um segmento da população que reúne desvantagens cumulativas neste domínio, com acentuadas fragilidades financeiras, em que os apoios financeiros podem representar uma alavanca essencial. Trata-se de uma população com baixos níveis de qualificação/instrução/formação, com experiências anteriores de aprendizagem negativas, que integram frequentemente contextos familiares e sociais também eles caracterizados por reduzida instrução e onde a formação e a qualificação ao longo da vida não são entendidas como uma potencialidade ou fator-crítico de sucesso e, por isso, menos recetivos a aderirem a contextos de formação. Do lado do mercado de trabalho, a persistência de nichos de economia informal e a absorção continuada destes segmentos menos qualificados da população concorrem também para menores níveis de adesão da população adulta menos qualificada a ofertas de formação.

Por conseguinte, a disponibilização de incentivos/apoios (devidamente ponderados e dependentes de resultados objetivos e adequados) a este segmento da população adulta fomentará níveis superiores de adesão à formação. Impõe-se, portanto, a necessidade de promover um equilíbrio entre os apoios dados, passíveis de terem efeitos positivos ao nível dos indivíduos que se encontram muito desencorajados para iniciar processos de formação, ao mesmo tempo que se garante que estes não levam a uma desvirtuação dos apoios, designadamente motivando adesões sucessivas à formação sem objetivos reais de inserção no mercado de trabalho, com penalização séria e direta na sua procura ativa de trabalho, tal como experiências anteriores já o demonstraram.

A análise dos AAC das diferentes TO no âmbito do Lote 1 permitiram validar a informação recolhida durante as entrevistas, não se identificando a disponibilização de incentivos dependentes de objetivos a adultos com menores competências.

Deste modo, não se poderá concluir pela confirmação do PG definido na cadeia de impactos (das atividades para as realizações) "PG I.3 São disponibilizados incentivos/apoios (dependentes de objetivos) a adultos com menores competências, direcionando as suas escolhas de formação para as competências procuradas".

***O SANQ constituiu-se como um instrumento relevante para o país em matéria de gestão das necessidades de formação da população, embora apresente várias limitações, estando a decorrer esforços visando a sua supressão***

Na gestão das necessidades de formação, em que os sistemas de educação e formação se confrontam com a necessidade de responder e antecipar qualificações e competências, sobretudo, num contexto de grande, complexo e imprevisível dinamismo do mercado de trabalho, da economia nacional e internacional e do próprio desenvolvimento socioeconómico, e face à premência de articulação simultânea com as expectativas e aspirações das novas gerações, o SANQ constituiu-se como um instrumento relevante para o país.

Este sistema apresenta um modelo interessante, em que numa primeira fase registou um acentuado desenvolvimento, com a participação dos parceiros sociais e das entidades regionais. De acordo com o processo de auscultação das entidades, uma das mais relevantes vantagens do SANQ consistiu no facto de este possibilitar identificar áreas e saídas profissionais prioritárias a diferentes escalas, designadamente nacional, mas também regionais. Para tal, o SANQ integrava um Módulo de Aprofundamento Regional que promove a definição de diagnósticos de necessidades de qualificações à escala regional, envolvendo a participação das CIM e das Áreas Metropolitanas.

Porém, o facto de se tratar de um mecanismo de antecipação de qualificações e competências relativamente recente leva a que algumas entidades ainda não apresentem um entendimento estruturado sobre o seu funcionamento ou reconheçam que apresenta algumas limitações ou componentes que deverão ser alvo de melhorias no futuro próximo. Destacam-se cinco limitações, em particular, nomeadamente o facto de se encontrar muito orientado à oferta de formação e não tanto à procura de formação. Em segundo lugar, também se revelava muito dirigido para a identificação de áreas e saídas profissionais prioritárias para jovens e menos orientado ao segmento da qualificação dos adultos. A terceira limitação encontra-se associada a uma forte vinculação aos setores e atividades económicas dominantes, não tão favorável a contribuir para a consolidação de áreas emergentes ou nichos de mercado, mas que constituem fatores nevrálgicos para a resiliência económica dos territórios. A quarta limitação mais expressiva do SANQ prende-se com a necessidade de revelar maior capacidade de adaptação a períodos de rápidas transformações de contexto, essencial para reforçar a capacidade de resposta nacional e regional em matéria de qualificações a situações de maior imprevisibilidade. Um quinto e último aspeto consistia na prevalência de uma leitura excessivamente macro sobre as necessidades de formação e qualificação que as empresas registam, apresentando-se por isso excessivamente genérico sem conseguir responder às necessidades micro das empresas, até porque estas apresentam-se em geral muito dinâmicas.

Por conseguinte, verificou-se no decurso do processo de auscultação das entidades que algumas destas limitações são apontadas como objeto de reflexão, com vista à melhoria no SANQ, designadamente no que trata a torná-lo sucessivamente num mecanismo de antecipação dinâmico, capaz de atualizar a informação continuamente e assim poder apresentar a necessária utilidade no apoio à tomada de decisão de vários atores do SNQ e, em particular, às entidades responsáveis pela operacionalização do financiamento das várias modalidades de acesso à qualificação (AG dos vários PO Temáticos e Regionais). É neste contexto que a ANQEP, em articulação com o INE, tem promovido uma maior utilização de dados quantitativos, nomeadamente inquéritos a empresas, que permitam melhorar preparar as necessidades de qualificação das empresas (fazendo uso de análises por amostragem realizadas pelo INE). De salientar, no entanto, o recurso a outros instrumentos e a outras abordagens complementares por parte das entidades em matéria de gestão das necessidades de formação. No contexto dos OI, por exemplo, o IEFP, dispõe de um conhecimento aprofundado da área geográfica de intervenção dos Centros/Serviços de Emprego e Formação Profissional, essencial para se promover ajustamentos entre a oferta e a procura e estabelecer as necessárias articulações. Trata-se de um conhecimento exaustivo e transversal, quer no que respeita às características do tecido produtivo e às necessidades de mão-de-obra qualificada, quer no que se refere às características dos desempregados e às perspetivas de evolução socioeconómica, no curto e no médio prazos. Acresce ainda uma articulação com outras entidades formadoras da sua área de intervenção, de modo a garantir uma complementaridade da intervenção e da partilha de recursos.

Da leitura realizada o pressuposto definido na cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.5 O SANQ funciona de forma consistente e integrada, permitindo perspetivar adequadamente as necessidades de formação” verifica-se parcialmente, estando a decorrer esforços com vista à sua plena verificação. Neste contexto, manifesta particular interesse assegurar a contínua concertação de esforços, intensificação de procedimentos e articulação de parceiros, no sentido de promover uma maior adequação da oferta de formação às necessidades do mercado de emprego e uma maior capacidade de adaptação (atualização) a alterações de procura no mercado de trabalho (podendo capitalizar o contacto direto dos CQ e do IEFP com as empresas que procuram competências, mas também com as associações empresariais). A capacidade de adaptação do SANQ terá assim de passar necessariamente pelo envolvimento dos parceiros regionais e a nível nacional pelos parceiros sociais. Neste contexto, constitui-se particularmente determinante a forte participação dos promotores de formação, em particular do IEFP, mas também das redes locais de encaminhamento dos indivíduos para as formações, como os CQ, das empresas e dos seus representantes associações, confederações e organismos congéneres) na identificação das necessidades atuais e constrangimentos mais relevantes em matéria de necessidades de qualificações e competências, mas também das

principais alterações em curso e áreas de crescimento potencial. Constituindo as empresas os atores económicos por excelência, a sua participação efetiva e articulação com as demais entidades responsáveis/envolvidas é assim nevrálgica para assegurar a sua contínua capacidade antecipação das qualificações e competências.

***A articulação entre as AG dos PO e destas com os Organismos responsáveis pela execução ou regulação das ações apoiadas são eficazes e adequados, beneficiando primordialmente de não se tratar de uma área de apoio público recente, ainda que não se encontrem desprovidos de constrangimentos***

Os instrumentos de articulação existentes entre as diversas entidades envolvidas no financiamento, execução e regulação das ações apoiadas no âmbito da qualificação, de acordo com o processo de auscultação, apresentam-se adequados, ainda que não sejam desprovidos de limitações passíveis de melhorias.

Como fator positivo, importa destacar o facto de não se tratar de uma área de apoio público recente, em que se verifica um menor esforço acrescido em termos de capacitação das estruturas técnicas, de articulação entre as entidades responsáveis pela sua implementação e de comunicação e proximidade aos potenciais beneficiários e promotores e, portanto, em que o histórico de intervenção concorre para um maior sucesso dos instrumentos de articulação existentes entre as AG dos PO e destas com os OI.

Verifica-se que essa articulação eficaz resulta primordialmente de um trabalho intenso, consolidado ao longo de vários anos de experiência e de proximidade, nos diversos quadros comunitários, com assinalável regularidade de reuniões, com vista a assegurar práticas harmoniosas de trabalho. As entidades entendem também que se evitam sobreposições, na medida em que as AG desempenham primordialmente funções de financiadores, enquanto os OI desempenham sobretudo funções de execução e reguladoras.

A própria cisão de TO entre PO (com o POCH e o POISE a financiarem formação de adultos desempregados, e o POCI a financiar a formação de ativos empregados) contribui para uma melhor fluidez na articulação e inexistência de duplicações.

Por último, as entidades auscultadas destacaram ainda a existências de lideranças de rede na estruturação e acompanhamento do funcionamento das ofertas formativas nas diversas TO, bem definidas e com critérios de funcionamento bem estabelecidas.

Nas RAA e da RAM, as entidades auscultadas transmitiram a existência de uma articulação positiva, decorrente de um número circunscrito de entidades envolvidas, nomeadamente de OI e de disporem de uma considerável e positiva experiência de trabalho conjunta, fatores que potenciam uma articulação eficaz e harmoniosa. As entidades referiram ainda como fatores-chave para o sucesso desta articulação a existência de uma efetiva separação de competências (especificamente no caso da RAM, as áreas da formação e da qualificação encontram-se separadas em entidades distinta), em que os instrumentos estão bem contratualizados e, por conseguinte, o OI tem as suas atribuições claramente definidas (subvenção global), não existindo, portanto, qualquer sobreposição na atuação das entidades, nem outros constrangimento na operacionalização dos PO.

Não obstante, a incapacidade de antever crises económicas, cíclicas ou não, conduz a que a oferta formativa para adultos, que deve necessariamente ser diversificada, possa constituir-se excessiva em contextos de recessão económica, o que se traduz em alguma sobreposição de entidades com este tipo de oferta, manifestamente evidente em territórios com taxas de desemprego mais diminutas.

Um segundo constrangimento identificado remete para a sobreposição de funções de algumas entidades, o que retira clareza e não representa a abordagem preferível no que trata à separação de funções. O facto de determinadas entidades acumularem funções distintas é entendido como um princípio pouco harmonioso e desejável, é o caso das entidades que sendo responsáveis pela sua área de atuação, em determinados contextos, desempenham funções de OI. Muito embora nos anos mais recentes tenham vindo a ser criados critérios comunitários destinados a mitigar estas sobreposições, esta é uma área em que se entende ser necessário continuar a introduzir melhorias.

Garantir adequados e eficazes instrumentos de articulação entre as AG dos PO e destas com os organismos responsáveis pela execução ou regulação das ações apoiadas constitui-se crucial no entender das entidades auscultadas, não só pelas razões diretas como no que trata à operacionalização de funções e boa fluidez de ações, mas também indiretas, nomeadamente, para que o financiamento, execução e regulação das ações apoiadas sejam os mais adequados respondendo aos objetivos do financiamento comunitário. Isto porque importa acautelar que sobreposições ou articulações mais débeis podem comprometer tais objetivos, tendo em conta que alguns beneficiários pela sua extensa experiência nestes processos, acabam por saber explorar bastante bem as ineficiências do sistema, situação que deverá ser ultrapassada.

Não obstante, terem sido recolhidos pareceres diversos no decurso de auscultação das entidades, o exercício de avaliação global e suportado nos vários métodos, aponta para que os instrumentos de articulação apresentam-se adequados e eficazes, quer pela confirmação de envolvimento dos parceiros e atores territoriais mais relevantes no

processo de implementação e acompanhamento, possibilitando aumentar o conhecimento, a experiência e a concertação de diferentes pontos de vista na conceção e execução das estratégias, contribuindo para a melhoria dos resultados alcançados com a sua aplicação, mas também pelo facto do envolvimento de parceiros ser concretizado por diferentes vias, através de uma articulação estreita e regular. Estes instrumentos de articulação revelam-se, por conseguinte, cruciais na superação de constrangimentos que se colocam à operacionalização dos PO, bem como na harmonização de procedimentos de gestão, acompanhamento e controlo, essenciais para uma maior eficiência da execução dos PO.

Face ao exposto, verificou-se o PG definido na cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.6 Os instrumentos de articulação existentes entre as AG dos PO e destas com os organismos responsáveis pela execução ou regulação das ações apoiadas são adequados e eficazes”, ainda que seja desejável continuar a verificarem-se alguns ajustamentos na articulação entre os diversos interlocutores.

***Os procedimentos aplicados à análise e seleção das candidaturas apresentam a adequação e a flexibilidade necessária para garantirem a seleção criteriosa dos projetos devidamente alinhados com os objetivos dos PO***

No que concerne aos procedimentos aplicados à análise e seleção de candidaturas verificou-se que estas permitem selecionar os projetos que mais contribuem para os objetivos dos PO, tendo por base o exercício de cruzamento da informação recolhida no processo de auscultação às entidades com a análise dos AAC.

Efetivamente as entidades foram, em geral, consensuais em considerarem que os procedimentos aplicados à análise e seleção das candidaturas permitem selecionar os projetos que mais contribuem para os objetivos dos respetivos PO, na medida em que os critérios de seleção e de mérito permitem efetuar uma avaliação rigorosa das diversas candidaturas e, portanto, selecionar as que mais se enquadram no âmbito do PT2020 e que concorrem para alcançar os objetivos dos diversos PO. A própria revisão e ajuste frequente dos critérios, com vista à sua melhoria e ajustamento, beneficiando de uma ampla experiência anterior no desenho da arquitetura e na seleção destes procedimentos, tem precisamente contribuído para este alinhamento e adequada seleção das candidaturas.

Uma análise individualizada dos AAC, por TO, evidencia um forte alinhamento vertical entre as PI e os Objetivos Específicos considerados, com as tipologias de beneficiários e as próprias TO apoiadas, apoiada em matrizes de critérios de seleção e grelhas de análise dos critérios de seleção adequadas, que revelam simultaneamente a adequação e a flexibilidade necessária.

Eventuais constrangimentos na seleção dos projetos podem resultar da insuficiente dotação financeira face a um elevado número de candidaturas submetidas aos AAC, mas não dos procedimentos aplicados à análise e seleção das candidaturas, que pela experiência anterior acumulada nestas áreas de intervenção e pelos fatores anteriormente expostos, garantem a priorização das operações mais adequadas. Deste modo, confirma-se o PG definido na cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.7 Os procedimentos aplicados à análise e seleção das candidaturas permitem selecionar os projetos que mais contribuem para os objetivos dos PO”.

***O estabelecimento de redes efetivas de operadores de formação é ainda incipiente, embora entendido como fulcral para assegurar o reforço do ajustamento entre a oferta e a procura***

O processo avaliativo demonstrou que, de um modo geral no país, as redes efetivas de operadores de formação encontram-se numa fase primária, não obstante os progressos registados no decurso dos últimos anos e quadros de programação comunitária, verificando-se atualmente um amplo reconhecimento da sua relevância no reforço do ajustamento entre a oferta e a procura. Este ajustamento acontece essencialmente no momento em que as entidades elaboram os planos de formação, em que se procura assegurar este ajustamento entre a oferta de formações que se pretendem dar e a procura de formações que se verifica entre a população adulta e por parte do tecido empresarial. Aspectos como exiguidade do território, a reduzida massa crítica, pautada por um insuficiente número de entidades formadoras nalguns territórios, assim como a existência de uma proximidade e canais de comunicação informais entre entidades e operadores de formação, explicam a ainda diminuta estruturação destas redes.

Embora a situação se apresente muito heterogénea no país, verifica-se a necessidade de reforçar o trabalho em rede das diversas entidades, com particular destaque para a intervenção de entidades com amplo conhecimento das diversas especificidades territoriais, como é o caso das Autarquias e das CIM. Esta concertação é entendida como fundamental, de modo a mitigar ou suprir totalmente sobreposições no que trata à oferta de formação, bem como para garantir uma maior e melhor divulgação e mobilização da procura, assim como em matéria de encaminhamento dos formandos para as respetivas ofertas disponíveis. Por conseguinte, as diversas entidades manifestam ampla disponibilidade e interesse na promoção deste trabalho em rede que tem vindo a ser bastante impulsionado, por exemplo, no âmbito dos CQ.



Assim, o PG definido na cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.9 São estabelecidas redes efetivas de operadores de formação como forma de reforçar o ajustamento entre a oferta e a procura” verifica-se, muito embora existindo margem para a intensificação desta articulação.

***Os centros de formação customizados às diferentes necessidades dos utentes e a abrangência das questões abordadas no serviço de orientação foram bem conseguidos em TO como os CQ e afirmam-se como uma mais-valia para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos***

O pressuposto definido na cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.10 O atendimento e a resposta dos serviços dos centros de formação são customizados às diferentes necessidades dos utentes (respostas e serviços diferenciados para necessidades diferentes) e as questões abordadas no serviço de orientação são suficientemente abrangentes” é observado, constatando-se a coexistência de ofertas formativas customizadas e não customizadas às diferentes necessidades dos utentes, embora existindo a possibilidade, nas segundas, de também assegurar essa customização.

A oferta formativa customizada é identificada, por exemplo, no âmbito da TO CQ, dados os procedimentos aí adotados, designadamente, a realização de um diagnóstico prévio dos indivíduos, a identificação das especificidades de cada formando, o recurso ao Passaporte Qualifica (instrumento base fundamental para a orientação do formando, na medida em que permite identificar a(s) formação(ões) realizada(s) anteriormente pelo formando e capitalizá-la, bem como simular as formações futuras mais adequadas ao perfil de cada formando) e o encaminhamento individualizado realizado para as melhores e mais adequadas oportunidades de formação ajustadas ao perfil do formando. Estes procedimentos comuns aos diferentes formandos, mas que atendem às características específicas de cada um e possibilitam respostas personalizadas, configuram uma mais-valia inequívoca dos CQ, na medida em que previnem o desencorajamento dos formandos e o respetivo abandono da formação, uma evidência também salientada pela generalidade das entidades entrevistadas. Subsequentemente, atesta-se a importância dos CQ constituírem a porta de entrada dos formandos para as trajetórias de formação e a respetiva majoração das candidaturas cujos formandos são oriundos dos CQ, como ocorre por exemplo no âmbito do POISE ou nos EFA apoiados pelo POCH, muito embora existam assimetrias no dinamismo de cada CQ. De acordo com os processos de auscultação levados a cabo, designadamente as entrevistas e as sessões FG, conclui-se efetivamente que os CQ constituíram um sucesso, pelo que importará futuramente assegurar a sua continuidade.

Não obstante, a importância de ofertas formativas personalizadas, essencial num quadro de gestão de expectativas dos formandos, a promoção de respostas e serviços diferenciados para necessidades igualmente heterogéneas, a oferta formativa customizada encontra-se limitada por alguns requisitos, como sendo a existência de números mínimos de formandos, para que determinada formação possa ser ministrada. Trata-se de uma questão de eficiência, que se coloca de forma mais aguda em territórios menos densos (por ex. nas ilhas menos povoadas).

A relevância da TO CQ associada à customização que possibilita, explicam o elevado consenso registado no processo de auscultação das entidades quanto às suas mais-valias, bem como a coexistência de ofertas formativas similares em Regiões onde não há os CQ, como por exemplo na RAA, existindo em alternativa os Cursos de ABC. Criado pelo Governo dos Açores, este sistema alternativo visa dar e certificar conhecimentos em competências básicas. Nestes cursos é realizado um diagnóstico prévio, de forma a avaliar em que ponto o utente se encontra para melhor encaminhar o formando nas diversas opções de formação.

***A adesão dos adultos à formação é afetada por múltiplos fatores cumulativos, sendo a sua incidência negativa tanto maior quanto mais reduzidos forem os níveis de instrução, desempenhando a simplificação global dos apoios e a reavaliação dos apoios sociais um papel nevrálgico na promoção da adesão à formação***

A falta de interesse e motivação dos adultos em participar em programas de formação verificou-se ser uma condicionante da respetiva adesão aos apoios disponibilizados. Todavia, na sua generalidade, assinalam-se diferenças significativas entre os diferentes perfis de adultos desempregados, sendo os níveis de escolaridade um fator diferenciador, com a população adulta com mais qualificações a manifestar um maior interesse, motivação e subsequente maior procura de oportunidades formativas, enquanto entre a população adulta desempregada com menores níveis de escolaridade e de qualificação se verifica a situação contrária. Neste contexto, importa salientar a ausência de disparidades em função do género, não se identificando evidências sólidas de fatores diferenciadores entre homens e mulheres, com baixos níveis de escolaridade, na motivação e respetiva adesão à formação, reiterando-se, assim, a preponderância da escolaridade/qualificação face a outras variáveis.

Entre os fatores explicativos, para além dos baixos níveis de escolaridade, destacam-se fatores estruturais intrínsecos aos próprios indivíduos, como sendo o contexto familiar e socioeconómico, a ausência de consciência/conhecimento quanto à insuficiência das qualificações/competências de que dispõem e a importância da formação para a mudança de vida e muitas vezes para a própria interrupção com ciclos de pobreza, mas também fatores culturais, porque a

educação não representa um processo rápido e, perante o apelo do mercado e persistência da economia informal, a formação e a qualificação continua a não acolher a devida atenção. O local de residência dos indivíduos assume também uma importância relevante na motivação para a frequência da formação, sendo que quanto maior a distância observada entre os locais de residência dos formandos e as ofertas formativas, menor é adesão aos programas de formação.

Concomitantemente, destacam-se ainda fatores exógenos aos indivíduos. É o caso do discurso político que se assume como um fator muito relevante, verificando-se que a períodos políticos de desvalorização, mais ou menos explícita, da formação e qualificação de adultos, correspondem menores níveis de adesão à formação, em particular entre os adultos mais desqualificados. Por conseguinte, as causas para a falta de interesse e motivação dos adultos são entendidas como cumulativas, tanto mais críticas quanto mais baixos forem os níveis de escolaridade da população. No âmbito dos fatores exógenos, importa ainda salientar em indivíduos que ingressaram em processos de formação a perpetuação de situações de desemprego e de precariedade laboral e baixos salários, quando inseridos no mercado de emprego. Esta situação tende a corroer a valorização social das ações de formação e a obstaculizar toda e qualquer formação dirigida para segmentos da população com menor instrução.

Esta situação apresenta uma expressão nacional assimétrica, com alguns PO (como por exemplo o POISE) a indicarem que não obstante a situação anteriormente explanada, não têm registado uma falta de adultos, não representando, portanto, esta um problema para a execução dos PO, enquanto algumas regiões, como é o caso da RAM, apontam a dificuldade em mobilizar os adultos para a formação, o que compromete a adesão aos apoios disponibilizados.

Como forma de ultrapassar futuramente este constrangimento, salienta-se a necessidade de um forte trabalho de terreno, a necessidade de haver metas de inscritos dos públicos-alvo prioritários, com particular destaque a população adulta menos qualificada em situação de desemprego, e com fatores cumulativos de desvantagem. Contudo, o enfoque terá de ser não apenas centrado no indivíduo como constituindo início e o fim de todo o problema, mas continuar a trabalhar e a alargar o âmbito de intervenção junto do mercado de trabalho, seja por via da intensificação do apoio processual à absorção de população desqualificada, de reconversão de competências em estreita articulação com as necessidades do mercado de trabalho atuais e de médio prazo, seja ainda de sensibilização para a importância do retorno na valorização salarial. Este trabalho holístico assume-se de elevada relevância num tempo em que em que os efeitos da quebra de natalidade são já sentidos e são certas as dificuldades de contratação de recursos humanos em diversas áreas.

Na ótica dos sistemas de educação e formação, a diversidade e a complexidade apresentam-se também como fatores a ter em conta no impacto que apresentam ao nível da adesão dos adultos à formação. Verificou-se que globalmente a diversidade da oferta não conduz à dissuasão dos adultos, uma vez que possibilita aos formandos ingressarem nas atividades mais ajustadas aos seus interesses e motivações individuais e, portanto, é um fator que promove a sua adesão à formação. Embora a diversidade da oferta formativa por si só não constitua um constrangimento, quando concertada com outros fatores pode ter efeitos adversos, como sendo a elevada diversidade da oferta em territórios ou regiões com menores quantitativos populacionais ou em períodos de maior crescimento económico e, por isso, menor disponibilidade de população adulta desempregada. A dispersão da população por um elevado número de ofertas formativas, impede o alcance de alguns critérios, como sendo o número mínimo de formandos, o que leva muitas vezes à não abertura de determinadas ofertas formativas, o que subsequentemente se reflete numa desmotivação dos formandos e afastamento do sistema de educação e formação.

No que refere à complexidade dos sistemas de educação e formação, apesar de todos os esforços verificados com vista à simplificação dos apoios, persistem níveis consideráveis de complexidade, sobretudo, atendendo ao perfil do público-alvo prioritário de muitas das ofertas formativas. Como referido por diversas entidades no decorrer das entrevistas realizadas, a burocracia excessiva apresentada frequentemente pelas ofertas formativas tem um efeito dissuasor à formação, relevando a significativa premência da simplificação e desburocratização do sistema, devendo este ser o mais simplificado, objetivos e próximos das pessoas, apresentando regras mais flexíveis.

Cumulativamente, à diversidade e complexidade do sistema de formação, uma terceira dimensão de análise proposta a reponderação consiste na necessidade de reavaliação da calibragem dos apoios sociais aos formandos, como forma de promover maiores e melhores níveis de acesso à formação, em particular no que concerne às formações dirigidas a indivíduos com mais baixas qualificações e em percursos de maior duração.

Efetivamente, uma problemática que tende a persistir e a representar um constrangimento na adesão à formação, reside no facto dos indivíduos desempregados, com maiores constrangimentos financeiros, constituírem precisamente os que mais precisam de ingressar em percursos formativos de longa duração, como é o caso da TO EFA. A morosidade da formação quando associada a dificuldades financeiras várias, traduz-se com frequência na resistência na adesão à formação ou no abandono precoce da mesma, sobretudo, perante os apelos do mercado de trabalho, ainda que em contexto de elevada volatilidade e precariedade. Esta problemática constitui-se mais crítica em territórios com menor disponibilidade de ofertas formativas e onde persistem franjas da população, desempregada e com maiores necessidades de formação, a residir em territórios mais afastados, isolados ou com diminuta cobertura de transportes públicos.

A reavaliação dos apoios sociais deverá assim ser holística, considerando necessariamente a componente financeira (apoios diretos e indiretos). Muito embora seja consensual a necessidade de disponibilizar determinados apoios, como sendo o subsídio de transporte ou de alimentação, a especificidade de algumas situações, leva a que estes sejam manifestamente insuficientes e os formandos optem por não ingressar em formação ou acabem por abandonar estes percursos, situação com elevado impacte negativo nos esforços públicos alocados. A calibragem integrada que aqui se advoga visa ainda acautelar possíveis perversões dos apoios sociais, como sendo a inserção cíclica destes indivíduos em formações, desprovidas de resultados em matéria de ingresso no mercado de trabalho e subsequente abandono de situações de pobreza e de exclusão social, fator que impele alguns atores estratégicos a manifestarem receios vários com o aumento destes apoios (a dependência dos apoios como forma de obter rendimento).

Entende-se, assim, a necessidade de reavaliação integrada dos apoios sociais prestados no contexto das formações, um processo que deverá ser realizado com forte envolvimento e comprometimento dos atores regionais e locais, pelo vasto conhecimento das especificidades territoriais e do equilíbrio do mercado de trabalho, em função das regiões, mas também dos próprios formandos. Esta calibragem deverá ser indissociável de uma forte orientação aos resultados, quer no que trata à conclusão das próprias formações, quer em termos de inserção no mercado de trabalho.

Para além dos constrangimentos acima referidos, tendem ainda persistir outros, relacionados com a divulgação simplificada e objetiva dos resultados, mecanismo crucial para maior adesão futura dos adultos à formação. A demonstração, com base em evidências facilmente perceptíveis, de como a formação e a qualificação na vida adulta pode constituir uma alavanca relevante para novas e mais positivas trajetórias de vida continuam a ser um instrumento não devidamente explorado, ao qual é reconhecida elevada importância.

Não obstante, verifica-se uma primazia de outros fatores na dissuasão dos adultos à formação, em particular, a existência de interesse e disponibilidade individual, de compatibilização da vida pessoal e familiar com a formação, da atribuição de relevância à ALV, entre outros.

Do exercício avaliativo realizado, conclui-se da verificação de dois RG definidos na cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “RG I.1 A falta de interesse e motivação dos adultos em participar em programas de formação reduz o nível de adesão aos apoios disponibilizados” e “RG I.2 A diversidade e complexidade dos sistemas de EFA podem dissuadir a adesão dos adultos à formação”, podendo a reavaliação da calibragem dos apoios sociais desempenhar um papel nevrálgico na mitigação de alguns dos constrangimentos identificados.

***Os programas de formação visam especificamente os seus públicos-alvo prioritários e garantem o recurso a formadores com um perfil adequado, sendo realizados ajustes, quando necessário, de forma a salvaguardar este objetivo***

Da avaliação realizada e da informação disponibilizada ao nível das entrevistas, bem como da análise documental, resulta um entendimento de que os programas de formação que visam os desempregados/trabalhadores menos qualificados têm sido criteriosamente direcionados e adequados aos grupos-alvo a que se destinam. Este direcionamento não garante, contudo, a desejada adesão, que tende a diminuir, como referido nas questões de avaliação anteriores, em períodos de maior crescimento económico e menores níveis de desemprego, refletindo a menor apetência e interesse, em particular da população menos qualificada, em valorizar os benefícios da formação.

O perfil dos formadores nas ações de formação tem sido regularmente monitorizado, revelando a preocupação constante em garantir a sua adequação aos objetivos da sua função. Tal é, desde logo, garantido pelos próprios critérios (de admissão, de mérito) dos PO, que privilegiam as operações mais adequadas e que garantem esta adequação, mas também pelo trabalho de monitorização das operações, no decurso das formações, verificando-se ajustamentos sempre que necessário. A regulamentação a que obedecem as entidades formadoras permite salvaguardar a adequação do perfil dos formadores participantes nas ações de formação. As entidades entrevistadas efetuam, em geral, uma leitura positiva, considerando que este trabalho é devidamente salvaguardado.

No âmbito dos critérios de seleção, importa destacar a existência de um critério que avalia os níveis de encaminhamento para ofertas formativas ou para processos RVCC, em função do número de inscritos. Concomitantemente, verifica-se que o perfil dos recursos humanos (formadores participantes nas ações de formação) obedece a regulamentação própria, previamente definida e validada, existindo um acompanhamento de elevada proximidade pela ANQEP, quer na fase de candidatura, quer na fase de execução, salvaguardando assim a necessária adequação do perfil dos formandos aos objetivos da sua função.

De igual modo, também no âmbito das tipologias EFA e Formação Modular Certificada, o quadro legal regulamentado existente se apresenta suficientemente abrangente para garantir esta direccionalidade e adequação. Contudo, no que se refere à FMC, algumas entidades auscultadas consideraram que por se tratar de formações de dimensão mais reduzida, verifica-se, por vezes, um menor nível de exigência quanto aos públicos-alvo prioritários.

Do exercício avaliativo realizado, poder-se-á concluir pela verificação do pressuposto “PG II.11 Os programas de formação que visam os desempregados/trabalhadores menos qualificados são criteriosamente direcionados e adequados aos grupos-alvo a que se destinam, sendo devidamente monitorizados e o perfil dos formadores participantes nas ações de formação é adequado aos objetivos da sua função”, uma vez que as formações ministradas visam especificamente os seus públicos-alvo prioritários e salvaguardam o envolvimento dos recursos humanos mais adequados, existindo ainda a necessária capacidade de ajustamento aquando da verificação de potenciais desvios. Não obstante, fatores exógenos e muitas vezes imprevisíveis ao PT2020, como sendo a evolução da conjuntura económica, acarretam desafios de mobilização.

### ***As formações ministradas no âmbito do PT2020 apresentam uma adequada flexibilidade e modularidade***

As oportunidades de formação disponibilizadas no contexto do PT2020 estão a apresentar a necessária flexibilidade e modularidade, verificando-se um dos PG definidos na cadeia de impactos da TdM (das realizações para os resultados) “PG II.12 As oportunidades de formação apresentam alguma flexibilidade e modularidade para fazer face às limitações de tempo dos adultos e da eventual necessidade de interromper e/ou retomar a formação em diversas etapas da vida”.

Relevem-se, desde logo, as TO Formações Modulares, bem como, a flexibilidade das oportunidades de formação disponíveis no CNQ, instrumento de gestão estratégica das qualificações nacionais e de regulação da oferta. Esta flexibilidade e modularidade das ações de formação é evidenciada em vários aspetos. Na sua duração, na oferta de módulos disponíveis, na possibilidade de os formandos frequentarem apenas os módulos que necessitam, com a possibilidade de interromperem e mais tarde retomarem o processo formativo, assim como pela multiplicidade de horários (formação realizada frequentemente apenas num período do dia). Esta flexibilidade e modularidade assume-se como crucial para assegurar o seu envolvimento, garantir a compatibilização necessária entre a vida pessoal, familiar e os processos de aprendizagem dos formandos e a adequação às trajetórias de vida individuais.

Não obstante o consenso em torno do facto do sistema de qualificações para a componente de adultos se apresentar globalmente modularizada e flexível, revela-se ser necessário promover melhorias a este nível. Em termos práticos, as oportunidades de formação podem por vezes ser menos flexíveis do que o preconizado/desejado, em virtude do quadro regulamentar frequentemente não facilitar essa flexibilidade. São disso ilustrativas as formações que carecem de número mínimo de formandos, fator essencial à eficiência das intervenções, mas que levam ao desenvolvimento de formações conjuntas para profissões distintas, o que em alguns casos representa uma fragilidade significativa.

Do confronto das diversas fontes de informação disponíveis, verificou-se ainda que as Formações Modulares são na sua essência flexíveis e modulares, mas as TO EFA não reúnem consenso nesta matéria, com algumas entidades a considerarem que poderá registar melhorias na sua estrutura e duração, que em alguns contextos se revela desmotivadora. Por um lado, a sua duração, que pode variar entre um e três anos, representa significativamente uma barreira para um público-alvo que frequentemente reúne um cumulativo de fatores penalizadores da adesão à formação. Por outro lado, na estrutura interna desta TO, o facto de reunir uma diversidade de componentes (formação de base, formação tecnológica e formação em contexto de trabalho) criadas com o objetivo de fazer desta uma TO amplamente estruturada, capaz de superar os desafios apresentados pelo seu público-alvo, acaba por ter muitas vezes um efeito desmotivador traduzindo-se num subsequente abandono da formação. Este é um desafio transversal à generalidade do sistema de ensino, independentemente de se destinar a adultos ou a crianças e jovens, que acaba, no entanto, por assumir contornos tão mais significativos no caso da TO EFA, em virtude das especificidades do seu público-alvo. À semelhança do que vem sendo demonstrado pela literatura recente nestes domínios, importa modernizar os sistemas de ensino para promover contextos de aprendizagem mais apelativos, bem como a criatividade e o pensamento crítico, com maior valorização da formação em contexto de trabalho. A reprodução de modelos convencionais não deve constituir uma opção, importando privilegiar mudanças através de novas formas de aprendizagem, nomeadamente, valorizando tendências consolidadas na sociedade atual como a digitalização e a mobilidade.

### ***A formação ministrada apresenta uma integração adequada de competências multinível, resultante de anos de experiência cumulativa demonstrativos da sua relevância***

A generalidade da oferta de formação ministrada no âmbito do PT2020 caracteriza-se por combinar competências básicas/fundamentais e de âmbito transversal com formação em competências técnicas/profissionais relevantes. Nas primeiras são disso exemplo a formação comportamental, a formação em língua materna (leitura e escrita), cálculo e uma sensibilização às tecnologias de informação e comunicação (TIC), essenciais para o desenvolvimento pessoal e social do indivíduo e a aquisição de qualificações e de competências críticas para uma efetiva integração no mercado de trabalho, mas também competências transversais, em clara emergência na sociedade e essenciais numa economia globalizada, como são as *soft skills*, as novas formas de organização e modelos de trabalho, o empreendedorismo, as componentes digitais e a liderança. No que respeita às competências técnicas/profissionais relevantes, tratam-se de

competências específicas das áreas de formação em causa, essenciais num quadro de promoção da competitividade e modernização da economia nacional.

Tal resulta, desde logo, de assim estarem definidas as formações com enquadramento no CNQ, mas também de um lato entendimento, sustentado em vários anos de trabalho e experiência nesta matéria, que viriam a confirmar a relevância do investimento simultâneo em várias componentes, mediante diagnóstico prévio do perfil de base do formando a abranger. Assim, a valorização das componentes básicas na formação de adultos desempregados é entendida como essencial, uma vez que esta população apresenta muitas vezes algumas fragilidades mais básicas passíveis de comprometer a aquisição de competências mais formais.

Mais recente é a valorização das designadas *soft skills*, que serão cada vez mais relevantes no mercado de trabalho, dado serem consideradas essenciais para a aquisição de outras competências. Assim, a capacidade de comunicação, de liderança, flexibilidade e resiliência, trabalho de equipa e criatividade serão cruciais, pelo que deverão ser consideradas transversalmente nas diversas formações ministradas.

Considerando o confronto da informação recolhida pelos diferentes métodos de análise, parece resultar que existem, no entanto, algumas diferenças na oferta formativa ministrada. No caso dos EFA existe efetivamente o objetivo de combinar estas competências, fator que contribui para que este seja entendido como uma boa opção de oportunidade de formação para a população adulta desempregada. Concomitantemente, também a TO Formação Modular é apontada pelas entidades auscultadas como uma tipologia de formação abrangente, em termos de conteúdos e de níveis, que combina diferentes tipos de competências, fator que lhe confere elevada amplitude em termos de formação, o que associado às vantagens de flexibilidade/modularidade, fazem desta uma adequada oportunidade de formação.

Esta articulação de competências multiníveis nas ofertas formativas reflete assim uma ampla consciencialização das diversas entidades envolvidas na programação, gestão e operacionalização do PT2020 quanto às dispare e múltiplas necessidades de suporte que os participantes apresentam e da customização necessária da oferta. É por esta razão que, sempre que necessário, para além da formação propriamente dita são prestados serviços e apoios complementares aos participantes, nomeadamente de assistência, informação e orientação, visando uma procura ativa de emprego e inserção no mercado de trabalho.

Por conseguinte, o pressuposto (das realizações para os resultados) “PG II.13 A formação ministrada combina a oferta de formação em competências básicas/fundamentais e transversais com formação em competências técnicas/profissionais relevantes” foi verificado.

### ***O sucesso da mobilização dos adultos menos qualificados e que anteriormente abandonaram o sistema educativo carece de investimento em modelos de ensino menos convencionais/similares ao sistema de ensino para crianças e jovens***

Como referido anteriormente, ficou demonstrado um amplo consenso em torno do facto dos adultos menos qualificados apresentarem, em geral, múltiplas desvantagens cumulativas associadas ao abandono do sistema educativo. Esta evidência é também confirmada pela análise documental dispersa que existe sobre a temática, uma vez que resulta de se tratar de uma população com baixos níveis de instrução, a que está associada uma diminuta ou nula predisposição para frequentar ações de formação, resultante de uma fraca experiência anterior pautada pelo insucesso e abandono escolar (próprio e muitas vezes também verificado no seu contexto familiar). Por conseguinte, trata-se de uma população muito difícil de mobilizar para um contexto de sala de aula e de ensino, fatores que agravam a precariedade laboral, os baixos rendimentos e subseqüentemente os ciclos de pobreza, em que muitas vezes se inserem.

O exercício avaliativo permitiu também concluir que a mobilização destes adultos é tanto mais complexa e com risco de insucesso, quanto mais formais se apresentarem os contextos de formação. Desde logo, porque essa foi uma abordagem testada anteriormente e com reduzida eficácia, que terá conduzido a uma saída do sistema educativo. Esta evidência já foi demonstrada e confirmada por experiências públicas anteriores, nomeadamente pela Iniciativa Novas Oportunidades.

Por conseguinte, para uma efetiva mobilização dos adultos menos qualificados é fundamental a promoção de ambientes da formação orientados a este segmento da população, assentes num modelo preparado para a fase adulta da vida, que valorize as aprendizagens que os indivíduos fizeram ao longo dos anos, desde que abandonaram o sistema educativo. As ofertas formativas devem assentar em modelos de trabalho, muito individualizados, com forte proximidade na interação com os formandos de forma a prevenir situações de abandono, constatação frequentemente associada a uma absorção célere desta população pelo mercado de trabalho, mesmo que com baixas remunerações e condições precárias de trabalho. Deve também ser demonstrado o impacto positivo e transformador que a formação poderá desencadear nas suas trajetórias profissionais/pessoais, assim como os efeitos colaterais positivos no contexto familiar do formando. Por fim, importa privilegiar formações em contexto laboral, assentes em diversos

estímulos visuais e com elevado recurso a conteúdos digitais, em detrimento de modelos convencionais de ambientes de ensino em sala de aula, com forte componente teórica.

Deste modo validou-se o RG (das realizações para os resultados) “RG II.4 Os adultos menos qualificados são indivíduos que deixaram o sistema de educação e podem ser difíceis de motivar num ambiente de ensino e de sala de aula”.

*Observou-se um alinhamento da oferta de formação apoiada com as necessidades de qualificação nos diferentes territórios, potenciado pelos mecanismos de operacionalização.*

***O processo de comunicação e divulgação dos apoios junto dos potenciais públicos-alvo revela-se adequado e implementado no estreito cumprimento dos requisitos normativos e comunitários e nacionais aplicáveis, em particular, no âmbito do PT2020.***

No que concerne à divulgação dos apoios e as ações de comunicação junto dos potenciais públicos-alvo houve uma grande preocupação por parte das AG e dos OI, na fase de lançamento dos PO, mas também posteriormente, com a respetiva divulgação a verificar-se nas diversas regiões, setores e públicos-alvo, com recursos a diferentes ações de comunicação. Foram inclusive realizadas ações com organizações representativas dos vários setores (empresariais e profissionais), de forma a melhor conseguir captar públicos-específicos. Os Planos de Comunicação dos PO têm, em geral, sido definidos e implementados no estreito cumprimento dos requisitos normativos e comunitários e nacionais aplicáveis, em estreita articulação com a estratégia delineada para o PT2020.

Esta não foi, no entanto, uma situação homogénea no país, tendo algumas AG identificado no decurso das entrevistas que na fase inicial a divulgação da oferta e a respetiva procura não se verificavam, situação que apenas se viria a alterar no período 2016/2017, no seguimento do processo de contratualização com as CIM.

Do processo de avaliação parece, no entanto, resultar que, em alguns casos, a divulgação junto especificamente dos potenciais públicos-alvo é efetuada quase em exclusivo pelas entidades beneficiárias (entidades formadoras), após a respetiva aprovação dos planos de formação, sendo esta efetuada de junto da população-alvo e através de várias formas (associações, redes, etc ...), com vista à angariação de formandos, fator central para o sucesso das ações de formação.

As entidades auscultadas - quer as AG, quer os OI - assinalaram que a divulgação dos apoios e as ações de comunicação não são desprovidas de alguns constrangimentos, tendo identificado primordialmente dificuldades na adaptação às novas formas de divulgação nomeadamente no que trata à divulgação nas redes sociais, resultante de algumas entidades se encontrarem numa fase mais incipiente em matéria de digitalização. Contudo, as entidades têm procurado assegurar uma divulgação ajustada ao perfil dos formandos, com divulgação em múltiplas plataformas.

Outro constrangimento apontado por algumas entidades, nomeadamente os OI, consiste na divulgação dos apoios e ações de comunicação se encontrarem fortemente coladas aos Regulamentos, apresentando uma matriz muito urbana, desprovida de uma territorialização da estratégia de divulgação, considerada fundamental, dadas as importantes assimetrias territoriais que tendem a persistir nos perfis das populações.

Com efeito, não obstante, as assimetrias e os constrangimentos identificados, é inequívoca a forte proximidade de trabalho entre algumas entidades, articulação esta que tem sido crucial para garantir a mobilização e discriminação de uma procura qualificada, de forma coerente com os objetivos a prosseguir e as especificidades dos territórios. Esta concertação é verificada em diferentes momentos, nomeadamente, aquando da preparação de novos concursos, e nos momentos de divulgação dos apoios. Uma evidência dessa articulação é o forte alinhamento verificado entre os planos de formação das várias entidades com as necessidades nacionais e regionais de formação e de qualificação da população. Ilustrativo deste alinhamento é o plano de formação do IEFP, em que para além de se encontrar organizado de acordo com as necessidades nacionais, procura também dar resposta às especificidades regionais, por exemplo, atendendo às necessidades mais acentuadas do Algarve em matéria de formação no setor do turismo.

Na RAA e da RAM, a insularidade e o facto de não se tratar de regiões muito extensas, com forte proximidade entre as diversas entidades, são fatores positivos neste domínio, permitindo que os AAC sejam direcionados especificamente para as necessidades de formação identificadas na Região, garantindo desde logo esse alinhamento e permitindo uma adequada mobilização e discriminação de uma procura qualificada.

Concomitantemente, confirma-se ainda que os ciclos económicos são acompanhados de oscilações na procura, com os momentos de crescimento da economia a representarem dificuldades de mobilização da procura, porque a população é facilmente absorvida pelo mercado de trabalho, inclusive a menos qualificada, até pela persistência de segmentos de economia informal. Os momentos de contração/recessão económica tendem a ser mais favoráveis ao incremento da procura. O momento atual marcado pela pandemia, ainda que de forte contração económica, não tem correspondido, no entanto, a um crescimento. Esta situação poderá ser explicada por uma vasta multiplicidade de fatores, como por exemplo, o facto do período atual ser bastante atípico, com os receios no domínio da saúde pública

a condicionarem a procura, bem como a coexistência de alguns apoios públicos se perpetuarem ao longo dos últimos meses, de que são exemplos os regimes de *layoff* a que muitas empresas aderiram.

Por conseguinte, no que trata ao PG da cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.1 A divulgação dos apoios e as ações de comunicação junto dos potenciais públicos-alvo concorre para a mobilização e discriminação de uma procura qualificada, de forma coerente com os objetivos a prosseguir e as especificidades dos territórios” verifica-se que o processo de comunicação e divulgação se apresenta adequado e em estreita conformidade com os requisitos normativos nacionais e comunitários. Este tem contribuído amplamente para uma adequada mobilização da procura, um processo que se constitui muitas vezes difícil e complexo, devido a fatores exógenos ao próprio processo, relacionados quer com as características da população-alvo (população tradicionalmente de difícil mobilização, encontrando-se pouco disponível para o efeito, com desvalorização da formação/qualificação), quer pela conjuntura em termos de mercado de trabalho.

### ***Assinala-se um amplo alinhamento entre a oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) e a procura por parte dos beneficiários/promotores***

A informação recolhida permite validar o PG da cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.2 A oferta e forma de apoios e as condições de elegibilidade (plasmadas nos AAC) vão de encontro à procura por parte dos beneficiários/promotores”, de acordo com o exercício de avaliação desenvolvido e suportado nas diversas metodologias consideradas.

Parece resultar no que concerne às formas de apoio, que a generalidade das entidades considera que estas vão de encontro à procura dos beneficiários/promotores, considerando que o facto de haver uma procura significativa que, por vezes, ultrapassa a própria oferta, representa a maior evidência deste ajustamento entre a oferta e a procura.

Com base no exercício de ponderação entre a dotação total do fundo para o total dos AAC relativos às TO em avaliação no presente estudo e o custo total solicitado pela totalidade dos candidatos, independentemente do estado das candidaturas, verifica-se que na maioria dos programas a procura superou a oferta, designadamente, nos Açores, Algarve, POCH e POISE, situação apenas não verificada em Lisboa e na Madeira (Quadro 26).

De igual modo, também uma análise desagregada por TO (Quadro 27) evidencia como a procura superou a oferta, indiciando assim o alinhamento da oferta dos apoios em matéria de qualificação e (re)inserção de adultos com a procura existente. As situações mais relevantes verificam-se no âmbito da TO Formação Modular (empregados e desempregados), TO com uma dotação do fundo total de 153 M€, tendo a procura atingido valores substancialmente superiores (815 M€) e da TO Formação Modular para DLD, com uma dotação do fundo total de 91 M€, enquanto o custo total solicitado atingiu os 542 M€. Identificam-se apenas duas TO em que a procura não esgotou, até 2019, a oferta, nomeadamente, CQEP's/CQ e Vida Ativa para DLD.

**Quadro 26. Dotação financeira, apoio solicitado e apoio aprovado, por PO/Lote 1 (todos os AAC)**

PO	Dotação Fundo Total	Custo Total Solicitado	Custo Total Aprovado
PO Açores	41.901.515,00	51.121.877,92	41.072.213,48
PO Algarve	8.581.059,59	35.318.965,48	10.886.467,41
PO Lisboa	32.586.000,00	25.070.950,59	18.265.120,21
PO Madeira	19.080.000,00	10.333.464,17	6.906.543,76
POCH	409.075.293,00	428.239.100,76	286.084.459,80
POISE	368.043.327,50	1.517.740.667,57	475.557.413,27

*Nota: Foi considerada a dotação de fundo total de todos os AAC (Código Concurso (único)), que integram o Lote 1, e o volume total de apoio (custo total solicitado e aprovado) para a totalidade das candidaturas (em todos os estados).*

*Fonte: EY, com base na Lista de AAC e na Lista de Operações Aprovadas no PT2020*

**Quadro 27. Dotação financeira, apoio solicitado e apoio aprovado, por TO/Lote 1 (todos os AAC)**

TO	Dotação Fundo Total	Custo Total Solicitado	Custo Total Aprovado
CQEP's/CQ	207.754.268,00	198.202.022,69	152.414.157,68
EFA	287.879.181,00	311.036.397,61	198.617.544,01
Formação Modular (empregados e desempregados)	153.339.068,47	814.838.100,29	209.000.150,04
Formação Modular para DLD	91.213.500,00	542.747.056,37	112.408.625,87
Vida Ativa para Desempregados	105.081.177,62	170.813.933,89	137.876.976,29
Vida Ativa para DLD	34.000.000,00	30.187.515,64	28.454.764,04

*Nota: Foi considerada a dotação de fundo total de todos os AAC (Código Concurso (único)), que integram o Lote 1, e o volume total de apoio (custo total solicitado e aprovado) para a totalidade das candidaturas (em todos os estados).*

*Fonte: EY, com base na Lista de AAC e na Lista de Operações Aprovadas no PT2020*

Este ajustamento entre a oferta e a procura é assegurado pelo trabalho de forte concertação multinível que se verifica entre as diversas entidades envolvidas no âmbito do PT2020, verificado de forma continuada, quer no desenho prévio dos AAC, de modo a assegurar uma forte articulação com a realidade regional e setorial, quer na própria divulgação dos apoios, quer ainda nos períodos estabelecidos. Este encontro parece ser tanto mais relevante quanto mais pequenas são as Regiões ou mais circunscrito é o número de entidades envolvidas. Por exemplo, no Algarve observa-se uma forte articulação entre a AG do PO e o IEFP no âmbito da TO EFA e entre esta mesma AG e a ANQEP no que respeita à TO CQ, tendo a região apenas registado candidaturas promovidas por diversos operadores no contexto da TO Formação Modular, no âmbito da qual foi manifestamente mais complexo assegurar essa articulação prévia e, por conseguinte, ir de encontro à procura por parte dos beneficiários/promotores.

Tal evidência é também corroborada pelas AG e OI nas RAM e a RAA, que consideram que associado à sua insularidade e por se tratar de territórios de menor dimensão, é possível uma forte articulação entre os vários atores e assim garantir, desde logo, que os AAC sejam estruturados em concordância com as necessidades específicas das Regiões.

Não obstante o facto deste encontro se encontrar salvaguardado e das entidades entrevistadas se apresentarem consensuais quanto à amplitude da elegibilidade plasmadas nos AAC ser suficientemente vasta para responder ao que são os requisitos por parte da procura, algumas entidades entendem que as condições de elegibilidade apresentam algumas fragilidades que importa superar, como por exemplo, os quantitativos de alunos/turmas completas de formação.

#### ***Globalmente, verificou-se um alinhamento entre os apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 e as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios***

No decurso da avaliação desenvolvida, confirmou-se que os apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 resultam substancialmente do modelo de governação e das opções nacionais, estabelecidas pelo Estado.

Uma das conclusões obtidas assenta na forma como os diferentes ciclos políticos podem afetar esta dimensão de análise, sendo que a uma maior valorização política da temática da qualificação da população adulta está, em geral, associada uma maior disponibilização financeira para o efeito, o que se traduz diretamente nos apoios disponibilizados e num maior alinhamento com as necessidades de qualificação diagnosticadas. Neste contexto, algumas entidades entendem o lançamento do Programa Qualifica, vocacionado para a qualificação de adultos que tem por objetivo melhorar os níveis de educação e formação dos adultos, como um marco relevante, mas simultaneamente de viragem no atual quadro de programação comunitário, a partir do qual passou a ser dada uma maior notoriedade a esta política pública.

De um modo geral, o processo de estruturação do PT2020 e mais especificamente PO e TO em matéria de qualificação, resultou de um trabalho de articulação e reflexão entre os atores relevantes, como sendo o IEFP e a ANQEP, que dispõem de um amplo conhecimento das necessidades em matéria de formação e qualificação, em estreita articulação com a Tutela, que tem a responsabilidade de condução política. Deste modo, é assim garantido o alinhamento com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios à medida que são introduzidos novos apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais.

Esse alinhamento global resultou de todo um trabalho inicial realizado, designadamente, dos diversos estudos prévios de levantamento das necessidades de qualificação nos diversos territórios, estudos prospetivos sobre as necessidades de formação e qualificação nas Regiões, os quais tiveram também por base a estratégia dos planos de



desenvolvimento regional. De salientar, no entanto, que se observou uma certa assimetria regional, com as Regiões mais pequenas a destacarem a positividade deste alinhamento com os estudos prévios realizados, assim como os processos de auscultação dos vários parceiros e articulação entre atores estratégicos regionais, nomeadamente, nos Açores, Madeira e Algarve.

De salientar ainda a existência de instrumentos como o CNQ, que integra o SNQ, essencial na promoção da articulação entre as competências necessária ao desenvolvimento socioeconómico do país e as qualificações promovidas e subsequentemente os apoios disponibilizados. Não obstante a relevância de instrumentos de âmbito nacional, bem como de OI de âmbito nacional com um amplo conhecimento nestas matérias, as entidades e orientações regionais ou de nível inferior apresentam-se cruciais dado o maior e mais aprofundado conhecimento de especificidades regionais/locais. A região do Algarve emerge como um exemplo desta situação, na medida em que configura uma região com forte aposta nas qualificações na área do turismo, à escala nacional, fator que contribui para uma fraca diversificação da sua população adulta e subsequentemente maior vulnerabilidade da sua base económica. Esta situação assume-se particularmente crítica em contextos de recessão económica, por desencadear uma forte contração do setor turístico, conferindo à Região menor resiliência económica.

Um dos aspetos em que se verificou menor concertação entre as entidades foi ao nível das experiências similares em anteriores quadros de programação. Efetivamente algumas entidades salientaram a inexistência nos PO Regionais de uma forte tradição, em quadros de programação anteriores, em promover um alinhamento entre as necessidades regionais em matéria de qualificação da população adulta com as características de cada território. Consequentemente, tal representou um desafio acrescido em termos de operacionalização para algumas entidades, nomeadamente, AG.

No contexto das diversas TO, os CQ apresentam alguma notoriedade, resultante do forte alinhamento com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios, decorrente em particular de dois aspetos. Primeiro porque apresenta uma rede nacional fortemente descentralizada, com uma cobertura que se pretende concelhia, e em que os CQ estabelecem protocolos de colaboração com os atores locais, com vista à identificação das principais necessidades de qualificação da população adulta desempregada residente nos respetivos concelhos. Em segundo, porque nos AAC são introduzidos mecanismos que valorizam candidatos que constituam operadores de formação com protocolos de colaboração com os CQ. Desta forma, o alinhamento entre os apoios disponibilizados e as necessidades de qualificação são assim garantidos por dupla via, quer a montante (no terreno), quer a jusante (aquando da abertura dos ACC).

A TO Formação Modular apresentou-se bastante abrangente, não carecendo de uma delimitação por setores ou por territórios e, por isso, assegurou um amplo alinhamento com as necessidades de qualificação nos diferentes territórios. Essa abrangência permite que o alinhamento seja assegurado pela procura, pois as entidades formadoras aquando da candidatura aos apoios disponibilizados fazem-no tendo por base os respetivos diagnósticos e, como tal, apresentam um plano de candidatura muito ajustado às suas necessidades e subsequentemente às necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios.

Destaca-se ainda a TO EFA, que tem beneficiado de um planeamento antecipado e integrado, assente numa articulação entre os PO (POCH) com os OI (ANQEP, IEFP, Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE)) relativamente aos setores e aos territórios. Assim, favorecido pela existência de diagnósticos das necessidades de qualificação dos adultos ao nível das NUTS III e dos concelhos, bem como de registos de pessoas inscritas, segundo o nível de instrução, que são depois alvo de análise pelas entidades (AG e OI), tem sido possível promover um planeamento antecipado e articulado com os grandes operadores deste tipo de ofertas formativas (escolas e IEFP) e assim estruturar a oferta formativa. Esta articulação já anteriormente existente tem vindo a consolidar-se ao longo de todo o período de programação.

O alinhamento dos apoios disponibilizados com as necessidades de qualificação diagnosticadas é assegurado não só em fase de programação, como ao longo da execução dos Programas, em sede de reprogramação, no sentido de reforçar o financiamento das medidas chave de apoio à qualificação dos adultos, em resultado dos persistentes défices de qualificação presentes na população portuguesa (por exemplo, PO Algarve com particular destaque para os CQ).

Contudo, a coexistência de fatores imprevisíveis, de que são exemplo as crises (económicas, energéticas, sanitárias, etc ...) e a certeza de que estas continuarão a existir de forma cíclica, a par de toda a aceleração proporcionada pela digitalização da sociedade e da economia, exigem processos de acompanhamento das dinâmicas do mercado de trabalho mais acelerados, de forma a se garantirem respostas e adaptações atempadas, mitigando assim os efeitos negativos de mercado de emprego e na economia. Subsequentemente, exigem-se processos intensivos de informatização multidimensional e elegibilidades mais flexíveis.

Deste modo, foi verificado o PG da cadeia de impactos (das atividades para as realizações) "PG I.4 Os apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 encontram-se alinhados com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios".

***Coexistência de situações díspares no que se refere à participação dos parceiros sociais e das associações representativas das empresas e dos setores nos vários fóruns onde estão representados para efeitos de definição das necessidades de formação dos setores e das regiões***

Constatou-se que muito embora a generalidade das entidades entrevistadas considere que os parceiros sociais e as associações representativas das empresas e dos setores estão efetivamente representadas nestes fóruns, não se identificou um consenso generalizado quanto ao seu papel ativo na definição das necessidades de formação dos setores e das regiões. Entre as entidades entrevistadas com leituras mais céticas neste domínio, prevalece um entendimento de que os parceiros sociais e as associações representativas das empresas e dos setores têm representação e dispõem da possibilidade de revelar os seus pontos de vista, de se articularem, mas não se verifica uma triangulação entre a estratégia regional, o tecido empresarial e os parceiros sociais, verificando-se uma articulação de carácter genérico, encontrando-se as diversas entidades bastante absorvidas pelas exigências do seu próprio âmbito de atuação.

Não obstante, destaque-se o trabalho relevante que tem vindo a ser desenvolvido pelas CIM, uma vez que em cada um dos respetivos territórios juntam as entidades de formação/empresariais para promover esse encontro, um trabalho que começa agora a apresentar resultados relevantes e que deverá ser intensificado nos próximos anos. Este é um exemplo positivo de como os esforços de trabalho em rede e de articulação entre entidades distintas, promovido no âmbito dos Fundos Comunitários, começa agora a ter efeitos positivos passíveis de revelar uma importante escalabilidade, no curto e médio prazo.

No que trata especificamente ao IEFP e à ANQEP, em ambas as entrevistas se validou esta representatividade e participação efetiva, que se entende acontecer cada vez mais informalmente. No que trata especificamente à ANQEP, os parceiros sociais representados nos seus Conselhos Setoriais, são entendidos como atores muito relevantes neste processo, dando efetivamente contributos significativos para o CNQ.

Em termos territoriais identificou-se que nas Regiões mais pequenas, como é o caso do Algarve ou das RAA e a RAM, há um entendimento consensual que os parceiros sociais e as associações representativas das empresas e dos setores participam ativamente, integrando muitas vezes os próprios órgãos das entidades, e são bastante ativos em matéria de contributos para a definição das necessidades de formação dos setores e das regiões. A título ilustrativo a RAM assinalou a ampla participação dos parceiros sociais e de associações para a construção do “Estudo Prospetivo dos Perfis Profissionais para o Reforço da Competitividade e Produtividade da Economia Regional (2014-2020)”.

Por conseguinte, o PG da cadeia de impactos (das atividades para as realizações) “PG I.8 Os parceiros sociais e as associações representativas das empresas e dos setores participam efetivamente nos vários fóruns onde estão representados (ex: CES, IEFP, ANQEP), para efeitos de definição das necessidades de formação dos setores e das regiões” foi verificado.

***As assimetrias territoriais fomentam disparidades na cobertura da oferta formativa em alguns territórios, com efeitos na adesão da procura verificada***

A principal conclusão a retirar do exercício avaliativo desenvolvido e suportado em várias fontes de informação e respetivo cruzamento, prende-se com o facto de a adesão da procura ser condicionada pela limitada cobertura de oferta formativa em alguns territórios. Esta questão radica desde logo na forte heterogeneidade territorial, dada a coexistência de territórios com elevada concentração populacional e, por isso, com maior e mais diversificada oferta formativa, com territórios caracterizados pela dispersão de povoamento, baixas concentrações populacionais e, como tal, desprovidos de massa crítica suficiente que, em alguns casos, justifique a existência de ofertas formativas, dado que se torna difícil reunir um número mínimo de formandos para que determinada oferta formativa possa ser dada, situação frequentemente agravada pela escassa rede de transportes públicos aí verificada, que possibilite uma deslocação dos formandos, a que acrescem os custos que as deslocações representam para a população adulta desempregada.

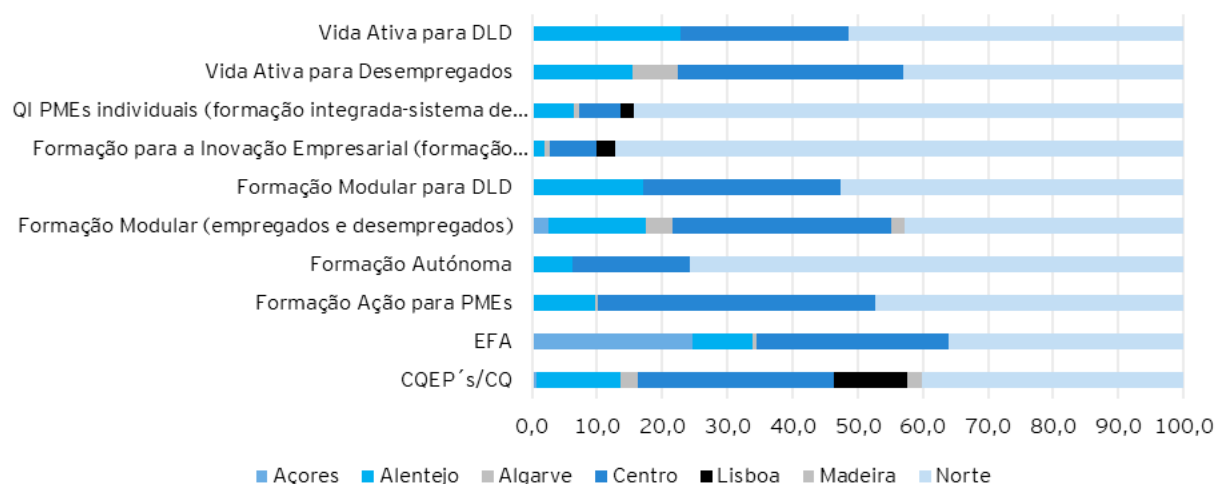
Destaca-se, no entanto, um esforço de concertação muito importante que tem sido realizado entre os diversos atores (PO, OI, Administração Regional, Administração Local) com o objetivo de ultrapassar este constrangimento e assim conseguir chegar até segmentos da população particularmente vulneráveis. Identificaram-se múltiplas tentativas de concertação, desde a cedência de espaços físicos e de transporte por parte das Administrações Regionais e Locais, com deslocação dos próprios formadores, de forma a uma tentativa de aproximação da oferta até à procura, levantamentos de terreno do número de formandos interessados em realizar formações, para que assim que se atinge o número mínimo de formandos se possa avançar com a mesma de forma expedita, bem como um crescente investimento na formação com recurso à componente digital. Muito embora o investimento em formação com base em recursos digitais tenha sido impulsionado no último ano, na sequência da crise sanitária provocada pela COVID-19, e ainda que apresente limitações, particularmente relevantes entre a população adulta desempregada com menores qualificações, e não possa ser substituída totalmente pelas formas presenciais, as entidades consideram que o contexto atual veio demonstrar a possibilidade e a importância de um maior investimento nestes recursos, como

forma de chegar a mais população e de ultrapassar barreiras como a da insuficiente cobertura territorial da oferta formativa.

Todavia, como referido, esta é uma realidade muito heterogénea à escala nacional, observando-se a sua fraca ou nula significância, por exemplo, nas Regiões de Lisboa, dada a forte concentração populacional, mas também devido a aspetos tais como a existência de uma oferta formativa muito dinâmica. Pelo contrário, no Algarve e na RAA e na RAM, esta realidade assume particular relevância - nos arquipélagos explicado pela insularidade, no Algarve dado o forte contraste territorial entre o interior, com menor concentração populacional e maior rarefação do povoamento, e por isso onde a oferta formativa é menor. Contudo, mesmo em contextos mais litorais e urbanos foram identificados constrangimentos nesta matéria, nomeadamente as dificuldades mais associadas à limitada oferta formativa (equipamentos, escolas e centros de formação), mas em áreas de aprendizagem específica, muitas das quais com elevada taxa de empregabilidade e bem remuneradas, designadamente, nas áreas tecnológicas e industriais (áreas não associadas aos serviços ou à hotelaria).

Considerando a própria lista de operações, independentemente do estado, por Regiões e por TO (excluindo as operações consideradas de âmbito multiregional), esta situação torna-se bastante notória, com as Regiões mais dinâmicas e populosas a registarem níveis bastante superiores de adesão da procura, enquanto que as Regiões do Algarve, RAA e RAM apresentam taxas de adesão da procura bastante inferiores e em alguns casos até residuais, uma situação transversal às diversas TO, não obstante, pequenas assimetrias verificadas.

Gráfico 12. Operações candidatadas por TO/PO (todos os AAC, independentemente do estado) por Região (%)



Fonte: EY, com base na Lista de AAC e na Lista de Operações Aprovadas no PT2020

Não obstante a relevância da limitada cobertura da oferta formativa na adesão da procura, em alguns territórios, os *stakeholders* reiteraram a importância de outros fatores que podem contribuir para mitigar essa cobertura. Destacam-se o dinamismo dos vários atores envolvidos em encontrar outras soluções de forma a conseguirem chegar até territórios menos servidos, a adequada cobertura da rede de transportes, o financiamento das deslocações, entre outros.

Por conseguinte, verifica-se o RG na cadeia de impactos (das Atividades para as Realizações) “RG 1.3 A adesão da procura é condicionada pela limitada cobertura de oferta formativa nalguns territórios”.

### 3.5. Questão de avaliação 4 - Impacto

**QA4. Quais são os efeitos globais das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos no contexto socioeconómico? Como é que as ações apoiadas causaram essas mudanças no contexto socioeconómico? Em que medida as ações apoiadas deram resposta às necessidades identificadas no âmbito da qualificação de adultos?**

#### Síntese Conclusiva

As ações apoiadas pelo PT2020 contribuíram de forma significativa para a participação dos adultos em ações de formação e para o aumento das qualificações entre os desempregados e inativos em Portugal. Ao nível da empregabilidade, o contexto macroeconómico favorável foi a principal determinante para a redução do desemprego. Contudo, e tendo em consideração os efeitos positivos significativos ao nível do indivíduo e o número de indivíduos envolvidos, é possível aferir um contributo positivo e relevante das ações de formação na redução do desemprego, tanto nos desempregados totais como entre os DLD.

A participação em ações de formação contribui para a prossecução dos objetivos de reintegração e reinserção no mercado de trabalho e para uma maior inclusão social e profissional dos desempregados e inativos.

***O PT2020 apoiou 61% das participações em ações de formação para desempregados e foi responsável por 65% das participações certificadas. O contributo do PT2020 foi mais relevante em 2014 e 2015, num contexto de maiores níveis de desemprego, nos indivíduos com habilitações de 1º e 2º ciclos, nas faixas etárias acima dos 35 anos, nas mulheres, nas regiões Norte e Centro e nas certificações RVCC.***

Entre 2014 e 2019, o número de desempregados a frequentar atividades de formação e educação em Portugal reduziu-se significativamente (-50%), de cerca de 114 mil indivíduos para cerca de 56 mil<sup>26</sup>. A redução é, no essencial, explicada pela redução do número de desempregados, por via da recuperação registada após a crise económica de início da década. A percentagem de desempregados em formação aumentou de 15,8% para 16,6% no mesmo período. Em relação à participação da população em ações de ALV, a percentagem de portugueses entre 25 e 64 que participou em atividades de formação ou educação subiu 0,9 p.p. entre 2014 e 2019, atingindo os 10,5% nesse ano e posicionando-se perto da média da UE 28 (11,3%, ainda distante da meta europeia de 15% prevista para 2020)<sup>27</sup>.

Durante este período manteve-se o diferencial na participação de homens (9,3% em 2013 e 10,3% 2019) e mulheres (9,9% em 2013 e 10,7% 2019). Da mesma forma, também se mantiveram taxas de participação diferenciadas entre regiões, com a AML a registar a maior taxa de participação 13,5% (11,6% em 2013) e as Regiões Autónomas a reduzir os seus níveis de participação (-1,3 p.p., para 5,1%, nos Açores e -0,2 p.p., para 8,9%, na Madeira). As dinâmicas regionais diferenciadas aprofundaram-se e tendem a ser explicadas não só pelas características da população, mas também pela oferta formativa, que tende a ser mais ampla nos grandes centros urbanos e mais reduzida nos territórios menos povoados e mais periféricos (nestes territórios, a disponibilização de cursos mais específicos é limitada pela dificuldade em reunir um número de participantes mínimo para abrir esses cursos) e pela estrutura de especialização setorial. As dinâmicas por nível de escolaridade dos indivíduos foram também diferenciadas, destacando-se a taxa de participação em atividades de educação e formação dos indivíduos com escolaridade até ao 3º ciclo do ensino básico (nível 2 QNQ), que em 2013 registavam uma taxa de participação inferior à dos indivíduos com ensino secundário ou superior (12% e 15,5%, respetivamente) e, por via de um incremento sustentado, em 2019, registavam uma taxa de 14,3%, 1,4 p.p. superior à dos indivíduos com maiores qualificações.<sup>28</sup> Para o aumento da taxa de participação contribuíram as ações apoiadas direcionadas a adultos desempregados, onde a maioria dos participantes (58%) tinha qualificação até o 3º ciclo do ensino básico (Gráfico 11), refletindo uma maior focalização no segmento de indivíduos menos qualificados

O número de participações de desempregados em ações de formação, no mesmo período, registado no SIGO foi significativamente superior dado que estas também abrangem os inativos.<sup>29</sup> Em média, registaram-se anualmente 288 mil participações em ações de formação de indivíduos não empregados (desempregados ou inativos), tendo o número máximo sido atingido em 2014 (465 mil), ano em que a taxa de desemprego ainda se encontrava

<sup>26</sup> INE, Inquérito ao Emprego

<sup>27</sup> Eurostat

<sup>28</sup> Eurostat, indicador de Taxa de participação em educação e formação (últimas 4 semanas) por tipo, sexo, idade e nível de escolaridade, não diretamente comparável com o indicador de ALV da taxa de participação em ações de formação e educação nos (12 meses).

<sup>29</sup> Dados do SIGO disponibilizados por participações. Número de participações é superior ao número de participantes uma vez que estes podem ter mais que uma participação no espaço de vários anos. Apenas são considerados os dados do eixo de adultos, compreendendo os cursos EFA, Formação Modular, PLA, FCB, OFP e RVCC.

relativamente elevada. A globalidade das participações em ações de formação a nível nacional durante o período em análise revelou uma concentração entre os indivíduos com o 3º ciclo do ensino básico (25%) e com o ensino secundário (28%), em linha com a distribuição dos desempregados em Portugal (24% no 3º ciclo do ensino básico e 29% no ensino secundário). Da mesma forma, também a distribuição por idade seguia a distribuição dos indivíduos desempregados. O número de participações permaneceu constante face ao período entre 2008 e 2013 - média anual de 289 mil participações de desempregados, não obstante a redução significativa do número de desempregados.

As ações de formação apoiadas pelas TO do PT2020 em análise na presente avaliação representaram cerca de 9% do total das formações SIGO destinadas a desempregados e inativos executadas durante o período 2014 a 2019.<sup>30</sup> Ao nível das participações no eixo da formação de adultos do SIGO, os formandos das ações apoiadas são responsáveis por 61% do total das participações em ações de formação em Portugal e por cerca de 65% das participações com certificação, revelando a importância do PT2020 neste contexto. A importância relativa das ações apoiadas pelo PT2020 foi superior em 2014 e 2015, assumindo 81% do total de participações registadas no SIGO. Em relação à contribuição do PT2020 por TO, o número de participações apoiadas nos cursos EFA correspondeu a 17,9% do total de participações de desempregados no SIGO (18,1% das certificações), enquanto na Formação Modular (incluindo DLD) o valor foi de 19,1% (20,7% das certificações). No caso dos CQ, considerando apenas as participações certificadas, estas correspondiam a 91% das participações RVCC certificadas registadas no SIGO entre 2014 e 2019.

A importância das ações financiadas pelo PT2020 foi mais relevante junto dos indivíduos que possuíam o 1º e 2º ciclos do ensino básico (91% e 90% das participações de cada um dos grupos, respetivamente), entre as mulheres (60% das participações) mas também entre as faixas etárias acima dos 35 anos (58% das participações dos indivíduos entre os 35 e 64 anos). A incidência destes apoios ao nível das participações traduziu-se numa maior relevância ao nível das certificações, com um peso também superior junto das mulheres (70% das certificações de mulheres no SIGO) e nas faixas etárias acima dos 35 anos, com 66% das certificações do SIGO na faixa 35-44 anos e 67% na faixa dos 45-54 anos. O maior contributo do PT2020 nas certificações, em comparação com as participações, é em si um resultado direto da maior taxa de certificação das participações nos cursos apoiados (90% de certificações em comparação com 77% no SIGO).

Ao nível regional, o contributo para as certificações foi bastante heterogéneo, com o PT2020 a ter um contributo mais significativo nas regiões de convergência - 90% das certificações do Norte, 84% no Alentejo e 64% no Centro. Em contraste, na AML e no Algarve, o contributo foi bastante mais moderado, de 1% e 44%, respetivamente, revelando uma desproporção entre as necessidades dos respetivos territórios (em particular na AML) e as dotações disponíveis para afetar a estas dimensões de política pública, num contexto em que as taxas de desemprego nas NUTS II não exibem tais diferenças de magnitude. A evidente menor dimensão financeira destes PO (agravada pelas menores taxas de cofinanciamento) coloca maiores restrições nas decisões de afetação dos FEEL, sendo possível concluir que se verifica neste caso o risco "RG III.7 A dotação financeira dos programas de formação comparativamente às necessidades identificadas compromete o impacto das intervenções".

***As ações apoiadas pelo PT2020 contribuíram para o aumento das qualificações dos indivíduos desempregados e inativos, nomeadamente no aumento do número de indivíduos com pelo menos o ensino básico (3º ciclo) e secundário.***

Entre 2013 e 2019, associada à redução significativa do desemprego, verificou-se uma alteração do perfil dos desempregados, com um aumento do peso relativo das mulheres e dos indivíduos com habilitações mais elevadas (ensino secundário e superior). Em comparação com 2013, a percentagem de desempregados com níveis de escolaridade secundária ou superior aumentou significativamente - em 2019, cerca de 23% dos desempregados tinham o ensino superior (16% em 2013) e 32% tinha o ensino secundário (25% em 2013). Este efeito era especialmente significativo entre as mulheres, sendo que 34% tinha o secundário e 27% o ensino superior. Este resultado é uma consequência de dois efeitos, a subida das habilitações da população em geral, incluindo desempregados, por via da escolarização das faixas etárias mais novas e uma redução do desemprego entre os desempregados com níveis de escolaridade mais baixas.

Não obstante a evolução registada nas últimas décadas, a estrutura de qualificações dos portugueses, continua a ser identificada como um dos grandes obstáculos ao crescimento e desenvolvimento da economia e da sociedade portuguesas no Programa Nacional de Reformas (PNR). Ao nível da população residente, verificou-se um aumento significativo das taxas de escolaridade entre os adultos em idade ativa (20-64 anos). Em comparação com 2013, o número de adultos com pelo menos o ensino secundário aumentou 25% (+662.000 pessoas), sendo este incremento mais significativo na faixa dos 25 aos 64 (+27%) e entre homens (+27%). Este aumento da escolaridade secundária traduziu-se numa taxa de escolaridade de 54,9% em 2019 (face a 42,5% em 2013) - já superando a meta para o indicador prevista para 2020 no PNR - sendo que em 2019 a taxa de escolaridade secundária entre homens (50,6%) continuava menor que entre as mulheres (58,9%). Quando considerando a população com pelo menos o ensino básico,

<sup>30</sup> Exclui as operações RVCC do SIGO e a TO CQ do PT2020, uma vez que estas ações têm um carácter individualizado e uma menor componente letiva.

também ela registou dinâmica semelhante, aumentando também em 13% (+537.000 pessoas), levando a uma taxa de escolaridade de 74,6% em 2019. O acréscimo mais significativo nos indivíduos com pelo menos o ensino secundário foi em si um resultado da substituição de indivíduos em idade ativa (dos com mais de 65 pelos com menos de 20) com menos escolaridade por mais novos com maior nível médio de habilitações e o próprio aumento das habilitações dos indivíduos que já possuíam a escolaridade básica, e para a qual contribuíram as ações de formação das diferentes TO consideradas na presente avaliação.

As regiões Norte e Centro, onde o montante dos apoios do PT2020 nestas tipologias foi mais elevado, foram aquelas onde a taxa de escolaridade mais aumentou (13,2 e 12,6 p.p., respetivamente), permanecendo, contudo, abaixo da média nacional (36,9% e 41,1%). Em contraponto, as regiões do Algarve e RAM foram aquelas onde o aumento da escolaridade foi menor (+6,8p.p. e +8,4 p.p., respetivamente). No entanto, a região do Algarve permanecia como a segunda região com mais alta taxa de escolaridade (45,7% com ensino secundário), a seguir à AML (53,5% de escolaridade).

Para o aumento da taxa de escolaridade do nível de ensino secundário contribuíram as ações de formação destinadas a adultos desempregados e inativos apoiadas pelo PT2020, com a elevação direta das qualificações ao ensino secundário (níveis 3 e 4 do QNQ) de cerca de 2.600 indivíduos (1% dos indivíduos apoiados) entre 2014 e 2019 (Quadro 8). Este valor equivale a cerca de 0,4% do aumento total entre a população portuguesa, sendo este contributo, naturalmente, mais relevante entre os desempregados e inativos, que são o objeto da presente avaliação, embora não seja possível ter uma estimativa desse contributo específico.<sup>31</sup> De igual forma, as operações apoiadas pelo PT2020 resultaram em cerca de 34.000 certificações parciais (UFCD) de nível 3 e 4 do QNQ de indivíduos com qualificações até ao 3º ciclo do ensino básico. Sendo parte do curriculum formativo dos indivíduos, este total de certificações teve correspondência também a um número significativo de certificações totais de indivíduos no nível do ensino secundário, embora não seja possível determinar o seu número. Considerando apenas os DLD, um público-alvo mais restrito e que tende a ser caracterizado por mais baixas qualificações, o contributo do PT2020 para a elevação das qualificações ao nível do ensino secundário foi também ele significativo, com mais de 13.000 indivíduos a obter a certificação em UFCD de nível QNQ equivalente ao ensino secundário. Entre 2014 e 2019, as ações destinadas a adultos desempregados e inativos resultaram na elevação das qualificações até pelo menos o 3º ciclo (incluindo secundário) de cerca de 4.400 indivíduos (0,8% do aumento total em Portugal). Se consideradas certificações em UFCD, este contributo para o aumento das qualificações até pelo menos o 3º ciclo situou-se nas 27.100 certificações em UFCD, tendo também tido correspondência a uma elevação de qualificações total dos indivíduos, embora de forma indireta (dado ser parte de um curriculum) e correspondendo a um número mais reduzido de indivíduos (dado que um individuo pode ter obtido certificação em várias UFCD).

***As ações apoiadas contribuíram para o aumento da empregabilidade dos desempregados e inativos. Verifica-se também um contributo positivo para a redução do desemprego de longa duração.***

Durante o período de análise (2014-2019), assistiu-se a uma redução significativa do desemprego, em virtude da recuperação da atividade económica. Em 2019, a taxa média de desemprego situou-se nos 6,5% (16,2% em 2013), traduzindo-se em cerca de 340 mil desempregados (855 mil em 2013).<sup>32</sup> Apesar de não ser possível quantificar de forma direta o contributo das ações de formação apoiadas pelo PT2020 para a redução do desemprego, os resultados obtidos ao nível dos indivíduos apoiados e o número de indivíduos certificados permitem afirmar que estas geraram um impacto positivo significativo.<sup>33</sup> Entre os participantes certificados (apenas estes foram incluídos no grupo de tratamento) cerca de 100 mil (50% dos cerca de 200 mil participantes certificados) tinham trabalhado pelo menos um dia no ano seguinte ao da conclusão da formação, dos quais 34 mil tinham trabalhado o ano completo. Estes valores, associados aos efeitos significativos ao nível da empregabilidade até três anos (Quadro A20 e Quadro A24), com a maior probabilidade de trabalhar nos anos seguintes entre os indivíduos tratados, permitem aferir que uma parte relevante da redução dos 515 mil desempregados seja atribuível às ações de formação apoiadas no âmbito do PT2020. Em termos globais, e em conjunto com as ações do Lote 2, as ações apoiadas pelo PT2020 contribuíram para o alcance da meta do PNR de 75% de taxa de emprego entre os indivíduos entre os 20 e 64 anos (76,1% em 2019).<sup>34</sup>

Uma análise mais fina da evolução do desemprego revela que, em 2019, a taxa de desemprego entre mulheres (7,1%) era superior à dos homens (5,8%), tendo-se assistido a um acentuar da divergência (em 2013, a taxa de desemprego nos homens era de 16% e nas mulheres 16,4%). Por escolaridade, a redução da taxa de desemprego foi mais

<sup>31</sup> Tendo havido uma recomposição da população desempregada em Portugal, em virtude da recuperação económica, não é possível estimar o número de desempregados que aumentaram as suas qualificações entre 2019 e 2013 através dos indicadores de contexto disponíveis. Por essa razão, apenas é possível avaliar o impacto no total da população, apesar das ações apoiadas serem direcionadas a fração dessa população (desempregados e inativos).

<sup>32</sup> INE, Inquérito ao Emprego

<sup>33</sup> A evolução global do desemprego é feita pela comparação dos níveis de desemprego em dois momentos do tempo (2013 e 2019), sendo que os desempregados em 2019 poderiam estar empregados, desempregados ou inativos em 2013. Em contraponto, os dados para os desempregados participantes nas ações do PT2020 são relativos ao percurso dos indivíduos, sendo observados em diferentes períodos, consoante o ano de participação na formação. Por essa razão, os indicadores não serão diretamente comparáveis entre si.

<sup>34</sup> INE, Inquérito ao Emprego. Em 2020, em virtude dos efeitos económico causados pela pandemia COVID-19, a taxa de emprego reduziu-se para 74,7%.

significativa nos indivíduos possuindo o 3º ciclo do ensino básico (-11,6 p.p.) ou o 2º ciclo do ensino básico (-11,4 p.p.), os níveis de habilitações que em 2013 exibiam maiores taxas de desemprego (18,6% e 18%, respetivamente), sendo eles também os principais destinatários das ações apoiadas pelo PT2020 (cerca de 46% dos participantes). Em número de indivíduos, a faixa do 3º ciclo do ensino básico foi também aquela que assistiu a uma maior redução com menos 140.000 desempregados face a 2013 (-65%).

Por região, a evolução do desemprego foi relativamente homogénea, observando-se uma convergência na taxa de desemprego - as regiões com maiores taxas de desemprego foram aquelas que registaram maiores reduções. Nas duas regiões alvo de maior financiamento do PT2020 para a formação de adultos desempregados (Gráfico 1) e que apresentaram os efeitos na empregabilidade mais positivos, a redução do desemprego foi ligeiramente distinta, com um decréscimo de 57% no Norte e de 53% no Centro. No entanto, no 4º Trimestre de 2019 a região Centro permanecia como a região do país com menor taxa de desemprego (5,3%).

Em relação ao desemprego de longa-duração (mais de 12 meses), a redução durante este período foi também ela significativa, passando de uma taxa de desemprego de 10% (530 mil desempregados) para 3,2% (169 mil desempregados). Tal como no desemprego total, a redução no desemprego de longa-duração foi também mais significativa entre os homens (-71%, -194 mil desempregados) em comparação com as mulheres (-65%, -167 mil desempregados). Tendo em consideração as duas TO destinadas a DLD - Vida Ativa DLD e Formação Modular DLD - também é possível aferir a existência de um impacto positivo na redução do desemprego de longa-duração, já que perto de 24 mil participantes certificados destas TO estavam, ou tinham estado, empregados no ano seguinte à conclusão dos cursos.

***Ao nível salarial, e tendo em consideração os resultados obtidos na AC dos indivíduos, não é possível demonstrar que as ações do PT2020 tenham gerado um impacto positivo significativo.***

Avaliando o contributo as ações apoiadas para o aumento dos salários, não é possível constatar que estas tenham produzido um impacto significativo. Tal referido na QA1 (AC) as remunerações dos trabalhadores dependem de conjunto alargado de fatores, onde se incluem fatores exógenos aos próprios trabalhadores (e.g. perfil dos gestores das empresas), mas que a nível macroeconómico são determinadas diretamente pelo nível de atividade económica e pela legislação laboral. De facto, no período em análise, os níveis salariais médios em Portugal foram determinados por estes dois fatores: a recuperação macroeconómica e a subida do salário mínimo nacional (SMN). Em 2019, o SMN situava-se nos 600€ mensais, 24% acima do valor em 2014 (485€), sendo que, em média, 20% dos trabalhadores por conta de outrem em Portugal recebiam o SMN.

O ganho médio mensal durante este período, registou um crescimento menos expressivo, passando de 1.090€ para 1.210€ (+10%), sendo este superior entre as mulheres (+13%) face aos homens (+9%) e, portanto, contribuindo para a redução da diferença salarial entre géneros (redução de 25€).<sup>35</sup> Apesar de não ser possível aferir um efeito da participação nas ações de formação nos salários dos indivíduos, verificou-se que entre aqueles que conseguiram encontrar emprego após a formação, os seus salários se situavam acima do SMN, mas abaixo do ganho médio nacional. Entre os indivíduos com participações certificadas que trabalharam no ano seguinte à conclusão o salário médio mensal rondava os 1.090€.

A auscultação de atores, seja através das entrevistas ou dos FG, revelou que a contratação de indivíduos tratados, mesmo aqueles que obtiveram uma certificação conducente a um aumento de qualificações, não reflete um aumento significativo dos salários auferidos anteriormente por esses indivíduos. Com efeito, o nível salarial depende de inúmeros fatores para além do nível de habilitações, destacando-se: a ligação dos aumentos de salários à variação do SMN (que afeta em particular os trabalhadores com menores qualificações), à conjuntura económica (em períodos de menor desemprego tendem a aumentar), ao facto dos empregadores não reconhecerem do ponto de vista da remuneração as competências acrescidas resultantes da formação (embora possam reconhecer por via da seleção destes trabalhadores em detrimento de outros menos qualificados). Estes fatores inibem o reconhecimento por via salarial do esforço de formação e frustram as expectativas dos tratados. No mesmo sentido, em particular nos tratados com mais idade e com menores qualificações, a retoma de um emprego com o mesmo nível salarial na sequência de despedimento após um longo período de contratação (como sucede por exemplo nos despedimentos coletivos) revela-se muito difícil na maioria dos casos.

Em sentido oposto, foram recolhidas evidências da procura de formação para aumentar a qualificação de indivíduos que necessitam de um mínimo de habilitações para exercer determinada profissão (por exemplo, certificação de nível IV para ser responsável de obra) e que posteriormente encontram colocação com um patamar mais elevado de remuneração.

<sup>35</sup> Quadros de Pessoal, GEP/MSESS.

***A participação em formação contribui para a prossecução dos objetivos de reintegração e reinserção no mercado de trabalho e para uma maior inclusão social e profissional dos desempregados e inativos.***

O contributo das ações de formação apoiadas pelo PT2020 não se cinge apenas aos efeitos mensuráveis nos participantes, havendo lugar também externalidades e efeitos indiretos no meio envolvente.

Apesar de a formação não ser um fim em si mesmo, a participação em programas de aprendizagem corresponde ao estabelecimento de uma relação muito relevante no processo de promoção de qualificações, de reconversão de aprendizagens, de atualização de conteúdos previamente adquiridos, de orientação do percurso profissional e de possibilidade de acesso a melhores empregos. O envolvimento de desempregados ou inativos em ações de formação é um primeiro passo para a promoção do objetivo de ALV (principalmente no caso de indivíduos que experienciam situações de desemprego mas em que essa transição ocorreu há relativamente pouco tempo) e de aproximação ao mercado de trabalho por parte de indivíduos com menor empregabilidade, como sejam os DLD (em risco significativo de transição para inatividade e de desistência de desenvolvimento de diligências de procura ativa de um trabalho remunerado) ou os inativos que, em muitos casos, foram previamente DLD e se encontram desencorajados na medida em que não acreditam na possibilidade de encontrar um novo emprego. As situações de desemprego de longa duração e de inatividade por desencorajamento têm consequências de magnitude assinalável não só no plano individual, mas também familiar, gerando uma miríade de efeitos de natureza variada (para uma descrição mais pormenorizada destas consequências no âmbito da economia portuguesa veja-se Ferreira et al., 2015). Estudos anteriores (e.g., Johansson, 2001) enfatizaram que os programas associados a políticas ativas de emprego têm efeitos mais acentuados durante as fases negativas do ciclo económico e que um dos seus principais méritos está relacionado, precisamente, com a prevenção de transições dos desempregados para situações de inatividade.

Tendo em conta os traços caracterizadores do público a que se dirigem as TO em avaliação neste lote, a literatura e a auscultação de atores, considera-se que a participação em formação constitui um primeiro passo para a prossecução dos objetivos de reintegração e reinserção no mercado de trabalho do público-alvo.

A literatura e a auscultação dos *stakeholders* permitiram identificar ainda outros efeitos da participação na formação, como um maior acompanhamento do percurso escolar dos filhos por parte dos pais que participam na formação de adultos, contribuindo para a redução do abandono escolar. A participação na formação aumenta a probabilidade de encontrar emprego e, quando se efetiva essa inserção no mercado de trabalho, a valorização pessoal, a inclusão social e profissional torna-se também uma realidade, quer por via do aumento da autoconfiança, quer pela via do rendimento associado ao trabalho (face à situação de ausência de rendimento no caso dos desempregados).



### 3.6. Questão de avaliação 5 - Valor Acrescentado Europeu

#### QA5. Qual o valor adicional resultante da intervenção dos FEEI no âmbito da formação de adultos no contexto nacional das políticas públicas?

##### Síntese Conclusiva

A intervenção dos FEEI no âmbito da formação de adultos revela um forte valor acrescentado no contexto nacional das políticas públicas.

As principais evidências desse valor acrescentado expressam-se no contributo para a concretização das metas da UE no domínio do Capital Humano, com o PT2020 a contribuir para a empregabilidade de cerca de 34 000 adultos e a representar 61% das participações de desempregados em ações certificadas, no total nacional.

Sem recurso aos FEEI, Portugal teria dificuldades em implementar uma política eficaz de promoção das qualificações da população, pois ficaria mais permeável a períodos de interrupção do investimento político e financeiro neste domínio de política e dificilmente teria condições para mobilizar o volume de investimento necessário para combater o desafio estrutural de baixas qualificações da população.

Há igualmente evidências de como os FEEI impactaram a política nacional de EFA, através da adoção de boas práticas/referenciais de qualidade e melhores condições de eficácia e eficiência decorrentes da escala dos investimentos e, ainda, na evidência de que os resultados alcançados são potenciados pela sinergia do apoio em outras áreas de política, como a escolarização dos jovens.

A dimensão “utilidade” no uso dos recursos financeiros da UE traduz-se, normalmente, na necessidade de perceber por que razão é fundamental a ação ao nível da UE, por que é essencial que a despesa seja financiada pelo orçamento da UE e de que forma as despesas financiadas pelo orçamento da UE geram efeitos de sinergia.

O Valor Acrescentado Europeu (VAE) resulta da produção de bens públicos de escala europeia, que os Estados-Membros e as regiões não possam financiar por si próprios ou de casos em que se possa obter melhores efeitos do que os resultantes do financiamento exclusivo por recursos nacionais, ou seja, *“existe igualmente um claro valor acrescentado sempre que a ação a nível europeu permite ir mais longe do que os esforços individuais, desenvolvidos a nível nacional, permitiriam”*<sup>36</sup>. Podem ainda existir outras manifestações de VAE, incluindo ganhos de coordenação, segurança jurídica, maior eficácia na consecução dos objetivos políticos e complementaridade entre as ações apoiadas.

Tendo esta avaliação por objeto intervenções que visam a melhoria da qualificação, da qualidade do emprego e o aumento da capacidade de reinserção no mercado de trabalho dos adultos procurou-se distinguir e medir os seguintes efeitos em termos de VAE:

- ▶ O efeito das intervenções apoiadas para a concretização das metas da EE2020 no domínio do Capital Humano;
- ▶ Os efeitos de adicionalidade e de alavanca resultantes da relevância dos FEEI no contexto dos fundos públicos nacionais;
- ▶ Os ganhos de escala e de alargamento dos domínios e da dimensão das intervenções com ganhos diretos na eficácia e eficiência das intervenções, incluindo o contributo do cumprimento das condicionalidades *ex-ante* para os resultados;
- ▶ Os efeitos de complementaridade e as sinergias entre políticas, permitindo o desenvolvimento e a complementaridade entre as ações com reforço nos resultados alcançados.

Os resultados da avaliação apontam para a existência de um conjunto de evidências de valor acrescentado de mobilização dos FEEI nestes diferentes níveis de efeitos, como a seguir se sistematiza.

<sup>36</sup> COM(2017) 358, 12

### Valor acrescentado na concretização das metas da UE no domínio do Capital Humano

Trata-se, porventura, do efeito mais visível associado à escala dos apoios FEEI, de onde resultam evidências da importância dos investimentos realizados para alcançar e superar as metas estabelecidas pela UE, nas matérias da ALV e Emprego.

Como referido na QA4, em termos globais, e considerando o conjunto das ações do Lote 1 e Lote 2, as ações apoiadas pelo PT2020 contribuíram de forma indireta para o alcance da meta do PNR de 75% de taxa de emprego entre os indivíduos entre os 20 e 64 anos (76,1% em 2019). Estima-se que o PT2020 contribuiu para a empregabilidade (em ano completo) de cerca de 34 000 adultos no ano seguinte ao da formação (em contraste com um cenário de ausência de tratamento, em que seriam apenas 12.000 os desempregados que encontrariam emprego).

Em relação à participação da população em ações de ALV, a percentagem de portugueses entre 25 e 64 que participou em atividades de formação ou educação subiu 0,9 p.p. entre 2014 e 2019, atingindo os 10,5% nesse ano e posicionando-se perto da média da UE 28 (11,3%, ainda distante da meta europeia de 15% prevista para 2020). Os formandos das ações apoiadas são responsáveis por 61% do total das participações em ações de formação de adultos em Portugal e por cerca de 65% das participações com certificação, revelando a importância do PT 2020 para a aproximação de Portugal à meta europeia.

### Efeitos de adicionalidade dos FEEI no contexto da política pública nacional

Destaca-se o efeito dos FEEI para impulsionar ações que apoiem a realização de prioridades políticas de alto nível ou emblemáticas, como as que decorrem da adoção de prioridades, objetivos e metas europeias. Trata-se, nesta lógica, de um efeito de natureza política, que pode ser observado através de efeitos de *mainstreaming* para a política pública nacional.

As políticas públicas nacionais no domínio da ALV têm revelado uma forte dependência do financiamento comunitário. Os *stakeholders* entrevistados fazem notar que, em contraponto com a educação dos jovens, é uma área de política mais permeável a desinvestimento público nacional (como aliás se verificou no passado recente, com o desinvestimento na educação de adultos após a crise económica-financeira de 2008, que veio interromper uma fase de grande valorização, a qual teve na Iniciativa Novas Oportunidades a marca mais emblemática). Como tal, em cenários de ausência ou diminuição do financiamento comunitário, tenderia a ser prejudicada. Existe uma unanimidade nos *stakeholders* auscultados relativamente à importância fulcral dos FEEI para a prossecução destas políticas públicas, validando o efeito de adicionalidade dos fundos.

Existe uma grande permeabilidade das políticas nacionais às orientações definidas no quadro europeu, predominado lógicas de alinhamento dos objetivos nacionais com a agenda europeia. A preocupação com esse alinhamento constitui uma base política essencial para suportar a continuidade da aposta na ALV, reduzindo o risco de quebras de desinvestimento público que poderiam comprometer a sustentabilidade da trajetória positiva de elevação das qualificações da população portuguesa. Por outro lado, apesar de os resultados que já se fazem notar, Portugal parte de uma base muito crítica (em 2011, a % da população com ensino secundário e pós-secundário (Classificação Internacional Normalizada da Educação (ISCED) 3-4) em % da população dos 25 aos 64 anos era de 17,4% por comparação com 47,6% na média da UE) e para a qual a importância do investimento é mais acentuada (quer do ponto de vista do volume de recursos necessários, quer da combinação de instrumentos de apoio adequados para responder às diferentes dimensões do problema, p.ex., mobilizando tanto instrumentos que atuam mais no plano preventivo como remediativo, e em diferentes segmentos de público-alvo). Esta situação concorre para a perceção geral de que sem recurso aos FEEI, Portugal teria dificuldades em implementar uma política impactante de promoção das qualificações da população.

Uma importante vertente de resultado da continuidade da aposta dos FEEI na política de educação e formação (ao longo dos vários períodos de programação e não exclusivamente no quadro do PT2020) prende-se com o progresso alcançado na diversificação do leque de operadores de formação e, conseqüentemente, na capacidade instalada para intervir nesse domínio de política. Apesar de os apoios do PT2020 sob avaliação não visarem a componente mais material dos investimentos (equipamentos e recursos), é evidente que quer a dinâmica de execução quer os resultados alcançados no PT2020 só são possíveis porque a continuidade dos apoios FEEI suportou, ao longo das últimas décadas, a constituição de uma rede alargada de operadores que possibilita a atual diversificação de TO objeto de avaliação e a sua dispersão pelo território nacional. Com efeito, entre vários fatores, há um consenso generalizado de que a dificuldade de acesso aos locais de formação constitui um fator limitador de peso na adesão e conclusão dos programas de formação de adultos, pelo que a diversidade e proximidade da oferta constitui um fator chave para contrariar a conhecida resistência da participação dos adultos na formação e concretizar os objetivos de elevação das habilitações e qualificações da população portuguesa.

Dois exemplos emblemáticos podem ser destacados, em primeiro lugar, a rede de CQ que sendo atualmente uma resposta suportada por fundos nacionais, tem origem nos Centros RVCC financiados ao abrigo do Programa Operacional do Potencial Humano (no período do QREN), assim como a rede de operadores privados de formação.

A mudança que se operou em Portugal na recuperação das baixas taxas de escolarização e qualificação profissional da população adulta não seria possível sem o alargamento da rede de operadores e de ofertas formativas em todo o território nacional e na aposta continuada nessa rede que os FEEI têm proporcionado, ao longo dos vários quadros comunitários de apoio.

#### **Valor acrescentado no âmbito das abordagens suscitados pelos FEEI**

Trata-se de um tipo de efeito que pode ser lido como a capacidade de os FEEI induzirem inovação nas intervenções, nomeadamente ao nível do âmbito de atuação, estimulando tipo de ações ou de públicos que num cenário de ausência dos FEEI não existiram ou ficariam “de fora” das medidas de política desencadeadas. Parte deste efeito-tipo pode também ser observado na implementação/adoção atempada de políticas alinhadas com as prioridades da UE.

Num contexto de recursos mais limitados como o que decorria de um cenário de ausência dos FEEI e tendo em consideração que a implementação do PT 2020 foi atravessada pela necessidade de responder ao crescimento global da taxa de desemprego, é plausível considerar que na ausência dos FEEI os recursos públicos tenderiam a concentrar-se na resposta ao problema do desemprego, relegando para um segundo patamar a resposta à (re)qualificação dos adultos empregados ou outros segmentos de público-alvo, como os adultos com baixas qualificações.

Acresce que a implementação do PT2020 teve a flexibilidade adequada para ajustar o financiamento à evolução da situação de partida (i.e., à recuperação do emprego) e diversificar os segmentos de público-alvo com mais necessidade de apoio, como é exemplo o caso do POCH que na reprogramação de 2018 passa a alocar uma maior fatia do financiamento a operações para adultos pouco qualificados, que tinham sido menos prioritários na programação inicial, dada a forte ênfase nas medidas para os desempregados, no início do período.

#### **Boas práticas/referenciais de qualidade associados aos FEEI**

O tipo de efeito que aqui se destaca assume uma natureza mais processual. Trata-se de encontrar evidências da forma como os FEEI foram fundamentais para apoiar as reformas estruturais no domínio da ALV, nomeadamente com a adoção de processos/metodologias/quadros de referência indutores de maior qualidade da política pública.

A este nível as evidências são relativamente contraditórias, pois se por um lado se reconhece que os FEEI são indutores de práticas mais uniformizadas (entre os vários Estados Membros) e com maior preocupação no cumprimento de requisitos de qualidade da oferta e na própria sustentabilidade dos resultados (por exemplo, transmitindo a preocupação com a qualidade do emprego obtido e não somente com o acesso ao emprego), também se observa a dificuldade dos operadores em gerir a carga administrativa imposta pelos apoios FEEI.

Não obstante, existe consenso em torno da importância da adoção de procedimentos e metodologias que contribuem para a melhoria global da qualidade das ofertas formativas objeto de avaliação, em particular:

- ▶ Os critérios (de admissão, de mérito) dos PO, assim como o processo de monitorização das operações, são adequados para privilegiar as operações mais adequadas, nomeadamente, ao nível do perfil dos formadores;
- ▶ A exigência de certificação das entidades formadoras elevou os níveis de controlo e regulação em termos de qualidade da formação;
- ▶ A certificação e o reconhecimento dos percursos/catálogo são positivos. A integração destas exigências na legislação nacional decorre da necessidade de regulação do setor, que é inerente aos regulamentos e regras comunitárias;
- ▶ De facto, no plano mais global, reconhece-se que a estrutura das ofertas de formação e educação de adultos, do ponto de vista curricular e dos modelos de organização, tem evoluído para acompanhar as orientações europeias que, por sua vez, se refletem em requisitos de acesso ao financiamento. Nesta ótica, o percurso de Portugal na adoção de modelos de formação mais flexíveis (onde se destacam as Formações Modulares) e tendencialmente mais alinhados com as necessidades do mercado de trabalho e as especificidades do território (para o que contribui o SANQ) esta intrinsecamente ligado à indução dos fundos comunitários na criação de instrumentos de gestão estratégica das qualificações nacionais e de regulação da oferta.

#### **Efeitos de eficiência e eficácia**

Existe uma perceção geral de que o financiamento europeu, ao permitir escalar a atuação dos operadores (nomeadamente, dos grandes operadores) acarreta benefícios de eficiência e eficácia que se traduzem não apenas na quantidade/volume da resposta aos grupos-alvo, mas também em termos de qualidade da formação.

Uma das expressões evidentes deste tipo de efeito está associada à adoção de princípios de orientação para resultados (largamente evidenciada como um valor acrescentado das regras comunitárias à execução das políticas apoiadas pelos FEEI) e a condução de exercícios regulares de avaliação (sem paralelo nas áreas sem investimentos comunitários), os quais se refletem numa maior atenção à necessidade de introduzir melhorias e garantir um maior alinhamento com os

objetivos que se pretende prosseguir. Sem diminuir a importância desta conclusão, a auscultação de *stakeholders* revelou que existe ainda um gap significativo no acompanhamento dos resultados ao nível do indivíduo, que permita ajustar, ainda durante a execução dos programas, as opções de política adotadas, sobretudo num quadro em que as alterações de contexto são frequentes e influenciam de forma determinante a execução dos programas.

#### **Efeitos de complementaridade e sinergias entre políticas**

A concluir os efeitos de valor acrescentado identificados, importa notar o efeito sinérgico das várias políticas de desenvolvimento do Capital Humano e do efeito dessa sinergia no reforço nos resultados alcançados.

A aposta sinérgica do investimento dos FEEI na escolarização dos jovens (com resultados notáveis, por exemplo, na redução drástica do abandono escolar precoce e no aumento da proporção de jovens que termina o ensino secundário) evidencia o valor acrescentado dos FEEI na medida em que traduz uma abordagem holística ao problema estruturante das baixas qualificações no nosso país. A literatura mostra que existe uma relação entre baixas qualificações e menor participação em ALV, isto é, há uma tendência para que os indivíduos que têm mais sucesso nas primeiras etapas da sua escolarização prolonguem a continuidade dos estudos ou da aposta em formação, enquanto que são os públicos que mais necessitariam dessa aposta que são mais difíceis de mobilizar. Assim trata-se de um domínio de política em que parte do sucesso depende da capacidade holística de atender ao problema e, nessa matéria, é notório o impulso que os FEEI têm proporcionado na convergência dos principais indicadores de sucesso do sistema de educação e formação nacional com as metas europeias.

## 4. Conclusões

Neste capítulo são sintetizadas as principais conclusões da avaliação, as quais estão organizadas por questão de avaliação.

### Eficácia

1. O PT2020 contribuiu para o aumento da qualificação e empregabilidade dos adultos. As várias formas de intervenção já apoiaram um número muito significativo de formandos, sendo de destacar mais de 500 000 participações em formações de curta duração para desempregados apoiadas pelo PO ISE, mais de 360 000 para DLD promovidas (PO ISE) e cerca de 89 000 participantes nos CQEP/CQ mais 27 000 inscritos em cursos EFA no âmbito do PO CH, às quais acrescem as ações promovidas pelos PO regionais.
2. A maioria dos indicadores de realização das ações PT2020, muito centrados em torno do número de participações, revelam níveis de execução que estão (em 2019) muito abaixo das metas definidas para 2023, num contexto em que algumas metas foram já ajustadas em baixa no âmbito das reprogramações. A execução física dos diversos PO e TO evidencia dificuldades decorrentes da aceleração do ritmo de atividade económica vivida no período de avaliação. A redução do desemprego limitou a procura de atividades de formação por parte de desempregados e inativos, sobretudo de cursos de duração mais longa, como os EFA. Este comportamento contra cíclico é normal (e desejável, do ponto de vista da redução do desemprego) e evidencia o papel do processo de ajustamento automático da economia em geral e do mercado de trabalho em particular em função do ciclo económico. Os atrasos na implementação dos PO também contribuíram para o nível de execução verificado.
3. A maioria dos indicadores de resultado não estão calculados pelos programas financiadores (apenas após a conclusão das operações se procede a esse cálculo e a percentagem de concluídas é muito baixa à data de elaboração dos relatórios de execução). Os dados de suporte à AC permitem aferir resultados para uma parte dos participantes - os que finalizaram com sucesso as ações de formação até ao final de 2019. Observando apenas o percurso dos mais de 200.000 participantes que concluíram pelo menos uma das suas participações, verifica-se que, no ano após a conclusão, cerca de metade trabalharam pelo menos um dia, sendo que entre estes cerca de 35% trabalharam na totalidade desse ano.
4. A AC mostra que existem efeitos positivos significativos na empregabilidade dos indivíduos desempregados e inativos que participam nas ações de formação (revelam maior probabilidade de encontrar emprego face aos indivíduos do grupo de controlo). Estes efeitos manifestam-se a curto e médio prazos (até 3 anos após a conclusão dos programas) e são relativamente heterogéneos entre TO (na significância e na magnitude) e ao nível regional (homogéneos no sinal mas diferenciados na magnitude). Enquanto os Cursos EFA, Vida Ativa e Vida Ativa para DLD apresentam efeitos significativos a curto e médio prazos, as tipologias Formação Modular e Formação Modular para DLD tendem a concentrar os seus efeitos sobre a empregabilidade no ano seguinte ao da formação.

Entre regiões, observa-se uma diferença na magnitude dos efeitos (mas não no sinal), com efeitos superiores nas regiões de convergência, mais reduzidos em Lisboa e Algarve e tendencialmente não significativos nas Regiões Autónomas. Esta diferença de magnitude decorre sobretudo da diferente composição das TO mobilizadas em cada região (e, portanto, é influenciada pelos resultados das TO), mas não é alheia ao facto dos valores mobilizados nas diferentes regiões serem muito díspares, com as regiões de convergência, naturalmente, a verificarem maior capacidade de alocar verbas a estas políticas e a conseguirem apostar em diversas tipologias, de curta e longa duração.

5. A análise dos efeitos nos salários não permitiu identificar uma ligação significativa entre a participação nas ações do PT2020 e mudanças nos salários dos participantes certificados.

### Eficiência

6. A PI 10.3 tem um peso preponderante no montante FSE aprovado para o Lote 1 (46% do total), embora com TO exibindo uma taxa de execução mais baixa do que as tipologias das prioridades 8.5 e 9.1. Ao nível da execução financeira, os principais motores foram os cursos EFA (PI 10.3), Vida Ativa para Desempregados (PI 8.5) e, em menor escala, a Formação Modular para DLD e Vida Ativa para DLD (PI 9.1).
7. A duração das formações é um determinante crítico do custo unitário da intervenção produzida. Nas várias TO, o custo unitário médio é de 237 € por participante. O maior investimento por formando ocorre nos cursos de duração mais longa, ou seja, nos cursos de EFA (um valor correspondente a mais de 16x a média), sendo que nas formações de duração mais curta os custos variam entre 96 € (Formação Modular) e 157 € (Vida Ativa para Desempregados). A métrica do custo médio diário por participação permite controlar parcialmente o enviesamento associado à

duração dos cursos. Em resultado, verifica-se um maior equilíbrio entre TO, com, no entanto, os cursos EFA a manterem o maior custo diário (9,27€), mas apenas cerca de 4 vezes superior ao custo médio global (2,50€).

8. O custo por certificado depende fortemente do custo da ação de formação mas introduz um ajustamento em função dos fenómenos de desistência, não aprovação e conclusão após tempo previsto. Cada participante certificado custa em média 250€. Como as taxas de conclusão são mais altas nas formações mais breves, o incremento de custo é mais reduzido nas TO inseridas nas PI 8.5 e 9.1. Uma análise no seio de cada TO demonstra heterogeneidade entre PO.

Os certificados são heterogéneos e estão associados a qualificações distintas. Os cursos EFA são os que geram mais certificações com qualificações mais elevadas (em percentagem) e os cursos para DLD são os que tendem a gerar uma maior proporção de qualificações mais baixas. As TO em que se observa uma maior tendência para os participantes obterem certificados de nível superior à sua formação inicial são os das tipologias Cursos EFA e Vida Ativa para DLD.

9. O custo médio por emprego que os participantes certificados conseguem obter é de 2.139 €. Observa-se um padrão que está em linha com a duração dos programas, com um custo menor nas ações de formação inscritas nas TO das PI 8.5 e 9.1.

Garantir um emprego adicional de pelo menos um dia custa entre 730 € na TO Formação Modular para empregados e desempregados (valor mínimo) e 43.905 € na TO Cursos EFA (valor máximo). No entanto, os cursos EFA, considerando o seu carácter qualificante e de obtenção de certificação, tendem a gerar empregos melhores.

10. A questão fundamental do ponto de vista da eficiência prende-se com a alocação dos recursos. Teria sido possível alcançar melhores resultados com uma alocação diferente de recursos? A evidência obtida mostra que foram estabelecidas três prioridades distintas que, apesar de possuírem alguns pontos de contacto, não se substituem, pelo contrário complementam-se. Para cada destas prioridades existem instrumentos que permitem responder às necessidades dos diferentes tipos de públicos-alvo.

A população ativa não empregada é um grupo heterogéneo de indivíduos, desde pessoas que perderam há pouco tempo os seus empregos até DLD ou população (adulta) mais jovem e menos qualificada à procura do primeiro emprego. Os custos de cada TO são diferenciados mas estão alinhados com o alcance da intervenção: aumentos de qualificação mais estruturais implicam maior investimento de recursos; desempregados há menos tempo nessa condição precisam de intervenções mais direcionadas/específicas; e DLD, por regra menos qualificados, consomem mais recursos do que os que entraram nessa condição há menos tempo.

Os resultados apontam para a pertinência das diferentes tipologias na medida em que produzem as mudanças desejadas na realidade dos beneficiários com custos alinhados com o seu respetivo alcance. Uma alteração significativa da alocação de recursos (por ex. apostando apenas nas TO mais eficientes) colocaria em causa os objetivos das políticas face às diferentes necessidades.

## Impacto

11. Entre 2014 e 2019, a taxa de participação da população em ações de ALV (% de adultos que participou em atividades de formação ou educação) subiu 0,9 p.p. atingindo os 10,5% em 2019. Uma parte significativa é atribuível a adultos que participaram em ações apoiadas, com o PT2020 a apoiar 61% das participações em ações de formação para desempregados em Portugal, traduzidas em 65% das participações certificadas. O contributo do PT2020 foi mais relevante em 2014 e 2015, num contexto de maiores níveis de desemprego, nos indivíduos com habilitações de 1º e 2º ciclos, nas faixas etárias acima dos 35 anos, nas mulheres, nas regiões Norte e Centro e nas certificações através de processos RVCC.
12. As ações apoiadas pelo PT2020 contribuíram para o aumento das qualificações dos indivíduos desempregados e inativos, nomeadamente no aumento do número de indivíduos com pelo menos o ensino básico (3º ciclo) e secundário. O volume de participações nas ações apoiadas pelo PT2020 traduziu-se em cerca de 870.000 certificações, sendo que entre estas, 2.600 corresponderam à elevação direta ao nível de ensino secundário. Estas certificações corresponderam a 1% do aumento de indivíduos com o ensino secundário entre 2013 e 2019 na população adulta em Portugal. A este valor acrescem as mais de 34.000 certificações em UFCD de nível QNQ 3 e 4, por indivíduos com nível de escolaridade inferior, sendo que nestes casos a certificação é parcial não havendo uma correspondência direta à elevação da escolaridade dos indivíduos. Não sendo possível estimar a partir dos indicadores de contexto o aumento do nível de escolaridade entre os desempregados e inativos em Portugal neste período, é possível assumir o contributo do PT2020 para o aumento da escolaridade desta franja da população tenha sido significativamente superior ao contributo relativo do observado para a população adulta em Portugal.
13. Através do contributo para o aumento da empregabilidade dos adultos desempregados e inativos, as ações apoiadas contribuíram indiretamente para redução da taxa de desemprego, observada entre 2014 e 2019 e,

consequente, para o aumento da taxa de emprego em Portugal (76,1% em 2019, acima dos 75% de meta da EE 2020). Considerando apenas os indivíduos certificados, cerca de 100 mil, tinham trabalhado pelo menos um dia no ano seguinte ao da conclusão da formação, dos quais 34 mil tinham trabalhado o ano completo (em contraste com um cenário de ausência de tratamento em que seriam apenas 12.000). As ações do PT2020 também tiveram um contributo positivo para a redução do desemprego de longa duração. Entre os participantes das ações das TO Vida Ativa DLD e Formação Modular DLD, 24 mil tinham trabalhado pelo menos um dia no ano seguinte ao da conclusão da formação.

14. Para além do contributo para a elevação das qualificações e aumento da empregabilidade entre desempregados e inativos, a participação em formação contribui para a prossecução dos objetivos de reintegração e reinserção no mercado de trabalho e para uma maior inclusão social e profissional dos desempregados e inativos.

### Valor Acrescentado Comunitário

15. A intervenção dos FEEI no âmbito da formação de adultos revela um forte valor acrescentado no contexto nacional das políticas públicas.
16. O efeito escala dos FEEI foi determinante para o alcance das metas europeias no domínio do Capital Humano, em particular as que se referem à participação em ALV e à taxa de emprego, concluindo-se pela existência de um efeito escala relevante, sem o qual Portugal se afastaria das metas europeias da taxa de emprego da população adulta e da proporção de adultos em atividades de ALV.
17. Sem recurso aos FEEI, Portugal teria dificuldades em implementar uma política eficaz de promoção das qualificações da população, pois ficaria mais permeável a períodos de interrupção do investimento político e financeiro neste domínio de política e dificilmente teria condições para mobilizar o volume de investimento necessário para combater o desafio estrutural de baixas qualificações da população.
18. Outra dimensão importante de valor acrescentado decorre das evidências da influência de normativos e referenciais estratégicos europeus (que por sua vez são transpostos para o plano regulamentar dos apoios dos FEEI) a que se atribui importantes evoluções na política nacional de EFA, com destaque para a adoção de modelos de formação mais flexíveis e tendencialmente mais alinhados com as necessidades do mercado de trabalho e as especificidades do território.
19. Há igualmente evidências de como os FEEI impactaram a política nacional de educação e formação de adultos, através da adoção de boas práticas/referenciais de qualidade e melhores condições de eficácia e eficiência decorrentes da escala dos investimentos e, ainda, na evidência de que os resultados alcançados são potenciados pela sinergia do apoio em outras áreas de política, como a escolarização dos jovens.

### Eficiência operativa

20. Os mecanismos de operacionalização potenciaram globalmente a eficiência das ações apoiadas no âmbito da formação de adultos.

A articulação entre as AG dos PO e destas com os Organismos responsáveis pela execução ou regulação das ações apoiadas são eficazes e adequados, capitalizando a larga experiência destas entidades nos FEEI. Os instrumentos de articulação existentes entre as diversas entidades envolvidas no financiamento, execução e regulação das ações apoiadas no âmbito da qualificação, de acordo com o processo de auscultação, apresentam-se adequados, ainda que não sejam desprovidos de limitações passíveis de melhorias. Como fator positivo, importa destacar o facto de não se tratar de uma área de apoio público recente, em que se verifica um menor esforço acrescido em termos de capacitação das estruturas técnicas, de articulação entre as entidades responsáveis pela sua implementação e de comunicação e proximidade aos potenciais beneficiários e promotores e, portanto, em que o histórico de intervenção concorre para um maior sucesso dos instrumentos de articulação existentes entre as AG dos PO e destas com os OI.
21. Os procedimentos aplicados à análise e à seleção de candidaturas permitem escolher os projetos que mais contribuem para os objetivos dos PO.

Os critérios de seleção e de mérito possibilitam uma avaliação rigorosa das diversas candidaturas e, portanto, a escolha das que mais se enquadram no âmbito do PT2020 e concorrem para alcançar os objetivos dos diversos PO. A própria revisão e ajuste frequente dos critérios, visando a sua melhoria e ajustamento, beneficiando de uma ampla experiência anterior no desenho da arquitetura e na seleção destes procedimentos, tem contribuído para este alinhamento e adequada seleção das candidaturas.
22. O SANQ constitui-se como um instrumento relevante para o país em matéria de gestão das necessidades de formação da população, evidenciando, contudo, limitações que importa mitigar.

O sistema de educação e de formação confronta-se com a necessidade de responder e antecipar qualificações e competências, sobretudo, num contexto de dinamismo do mercado de trabalho que resulta quer do dinamismo da economia, quer das características da população. Nesse sentido, o SANQ constitui um instrumento relevante para o país. Dos benefícios proporcionados pelo sistema destaca-se a possibilidade de identificação das áreas e saídas profissionais prioritárias a diferentes escalas, designadamente nacional, mas também regionais. Sinalizam-se algumas limitações que deverão ser alvo de melhoria no futuro próximo, associadas ao facto de se encontrar muito orientado à oferta de formação e menos à respetiva procura, bem como se encontrar mais vocacionado para a identificação de áreas e saídas profissionais prioritárias para jovens e muito menos orientado ao segmento da qualificação dos adultos; ter uma forte vinculação aos setores e atividades económicas dominantes, quando a diversificação económica representa um fator nevrálgico para a resiliência económica dos territórios; e, por último, terá de apresentar maior capacidade de adaptação a períodos de rápidas transformações de contexto, essencial para reforçar a capacidade de resposta nacional e regional em matéria de qualificações a situações de maior imprevisibilidade. Assim, a efetiva capacidade de adaptação do SANQ exigirá uma maior concertação de esforços e envolvimento dos parceiros regionais e a nível nacional dos parceiros sociais, devendo simultaneamente constituir-se como um instrumento setorial, capaz de envolver os interlocutores setoriais e atores estratégicos como o IEFP (na qualidade de grande promotor de formação e mobilizando o conhecimento que detém, às diversas escalas, sobre o mercado de trabalho) e para os CQ (por constituírem uma rede de encaminhamento e apoio fundamental), de forma a melhorar a sua ação de orientação para ofertas formativas mais ajustadas aos interesses dos indivíduos, mas simultaneamente às necessidades do mercado de trabalho.

23. A formação ministrada apresenta uma integração adequada de competências multinível, resultante de anos de experiência cumulativa.

A generalidade da oferta de formação ministrada no âmbito do PT2020 caracteriza-se por combinar competências básicas/fundamentais e de âmbito transversal com formação em competências técnicas/profissionais relevantes. Nas primeiras, são disso exemplo a formação comportamental, a formação em língua materna (leitura e escrita), o cálculo e a sensibilização às TIC, essenciais para o desenvolvimento pessoal e social do indivíduo e a aquisição de qualificações e de competências críticas para uma efetiva integração no mercado de trabalho. Relevam-se, também, as competências transversais, em clara emergência na sociedade e essenciais numa economia globalizada, como são as *soft skills*, as novas formas de organização e modelos de trabalho, o empreendedorismo, as componentes digitais e a liderança. No que se refere às competências técnicas/profissionais relevantes, tratam-se de competências específicas das áreas de formação em causa, essenciais num quadro de promoção da competitividade e modernização da economia nacional. Esta integração adequada de competências multinível decorre, desde logo, de assim estarem definidas as formações com enquadramento no CNQ, mas também de um lato entendimento, sustentado em vários anos de trabalho e experiência nesta matéria dos atores envolvidos, que viriam a confirmar a relevância do investimento simultâneo em várias componentes, mediante diagnóstico prévio do perfil de base do formando a abranger.

24. Alinhamento entre os apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 e as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios.

Os apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 resultam substancialmente do modelo de governação e das opções nacionais, estabelecidas pelo Estado. A uma maior valorização política da temática da qualificação da população adulta está, em geral, associada uma maior dotação financeira para o efeito, o que se traduz diretamente nos apoios disponibilizados e num maior alinhamento com as necessidades de qualificação diagnosticadas. Neste contexto, o lançamento do Programa Qualifica representou um marco relevante, mas simultaneamente de viragem no atual quadro de programação comunitário, a partir do qual passou a ser dada uma maior notoriedade a esta política pública. O processo de estruturação do PT2020 e mais especificamente das TO em matéria de qualificação resultou de um trabalho de articulação e reflexão entre os atores relevantes, como sendo o IEFP e a ANQEP, que dispõem de um amplo conhecimento das necessidades em matéria de formação e qualificação, em estreita articulação com a tutela, que tem a responsabilidade de condução política, garantindo assim o alinhamento com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios à medida que são introduzidos novos apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais. Esse alinhamento emergiu de um trabalho inicial realizado, designadamente, dos estudos prévios de levantamento das necessidades de qualificação nos diversos territórios, estudos prospetivos sobre as necessidades de formação e qualificação nas Regiões, os quais tiveram também por base a estratégia dos planos de desenvolvimento regional, ainda que se tenha observado uma certa assimetria regional. Ainda foram efetuados estudos setoriais que permitiram aproximar a oferta de qualificações às necessidades dos setores (como por exemplo, no turismo e comércio). Por outro lado, a existência de instrumentos como o CNQ, que integra o SNQ, foi essencial na promoção da articulação entre as competências necessárias ao desenvolvimento socioeconómico do país e as qualificações promovidas e, subsequentemente, os apoios disponibilizados, bem como a existência de OI de âmbito nacional com um amplo conhecimento nestas matérias.



25. A adesão dos adultos à formação é afetada negativamente por vários fatores, sendo a sua incidência tanto maior quanto mais reduzidos são os níveis de instrução, desempenhando a simplificação global dos apoios e a reavaliação dos apoios sociais prestados, um papel nevrálgico na promoção da adesão.

A falta de interesse e de motivação dos adultos em participar em programas de formação constitui uma condicionante da respetiva adesão aos apoios disponibilizados. Todavia, assinalam-se diferenças ao nível dos perfis de adultos desempregados, identificando-se uma relação direta entre níveis de instrução mais reduzidos e o aumento da resistência na adesão e valorização da formação. A adesão é afetada negativamente por outros aspetos, nomeadamente fatores intrínsecos aos próprios indivíduos, como sendo o contexto familiar e socioeconómico, a ausência de conhecimento quanto à insuficiência das qualificações/competências de que dispõem e a importância da formação para a mudança de vida e muitas vezes para a própria disrupção com ciclos de pobreza, mas também fatores culturais, porque a educação não representa um processo rápido e, perante o apelo do mercado e persistência da economia informal, a formação e a qualificação continuam a não acolher a devida atenção. O local de residência dos indivíduos é também relevante na adesão à formação, com as maiores distâncias a representarem entraves à participação em programas de formação.

Os fatores associados às características dos indivíduos não justificam a totalidade dos entraves à adesão à formação, sendo os fatores exógenos igualmente relevantes. Destacam-se os ciclos políticos de desvalorização, mais ou menos explícita, da formação e qualificação de adultos, que correspondem a menores níveis de adesão à formação, em particular entre os adultos menos qualificados. De igual modo, a ausência de uma relação causal inequívoca entre a frequência de formações e a melhoria das condições laborais ou salariais continuam a representar um dos fatores mais críticos na adesão à formação, persistindo um forte entendimento, entre os desempregados e os próprios agentes económicos, que o esforço da aprendizagem não se traduz necessariamente em melhorias nas trajetórias de vida por via do emprego.

Por conseguinte, são fatores essenciais para alavancar a participação dos formandos desempregados a aposta em apoios formativos flexíveis, com uma duração que não seja excessivamente longa, com forte valorização da formação orientada à ação, mas que seja simultaneamente abrangente em termos de conteúdos, combinando diferentes competências, designadamente, com particular destaque para competências básicas e, m. Mas também para as *soft skills*, essenciais para assegurar a longevidade dos impactes da formação, a par de uma crescente aposta nos recursos digitais.

Neste contexto, e de forma a aumentar o acesso à formação da população desempregada e com baixos níveis de qualificação, importará simultaneamente assegurar uma reavaliação holística dos apoios sociais prestados no contexto das formações, em particular das de maior duração, como por exemplo os EFA. Esta reavaliação dos apoios sociais constitui um aspeto central para que esta população mais vulnerável apresente adira à formação e para que, sobretudo, não abandone precocemente, colocando em causa a eficácia e eficiência dos recursos mobilizados pelos FEEI menor resposta face à oferta de trabalhos mais precários e voláteis. Esta reavaliação deverá ser realizada com forte envolvimento e comprometimento dos atores regionais e locais, pelo vasto conhecimento das especificidades territoriais e do equilíbrio do mercado de trabalho, em função das regiões, mas também dos próprios formandos. Esta calibragem deverá ser indissociável de uma forte orientação aos resultados, quer no que se refere à conclusão das próprias formações, quer em termos de inserção no mercado de trabalho.

26. O sucesso da mobilização dos adultos menos qualificados e que abandonaram o sistema educativo carece de investimento em modelos menos convencionais e similares ao sistema de ensino para crianças e jovens.

Os adultos menos qualificados apresentam, em geral, múltiplas desvantagens cumulativas associadas ao abandono do sistema educativo. Trata-se de uma população com baixos níveis de instrução, a que está associada uma diminuta ou nula predisposição para frequentar ações de formação, resultante de uma fraca experiência anterior pautada pelo insucesso e abandono escolar (próprio e muitas vezes também verificado no seu contexto familiar). Por conseguinte, trata-se de uma população muito difícil de mobilizar para um contexto de sala de aula e de ensino, fatores que agravam a precariedade laboral, os baixos rendimentos e subsequentemente os ciclos de pobreza, em que muitas vezes se inserem. A mobilização destes adultos é tanto mais complexa e com risco de insucesso, quanto mais formais se apresentarem os contextos de formação. Desde logo, porque essa foi uma abordagem testada anteriormente e com reduzida eficácia, que terá conduzido a uma saída do sistema educativo.

Constitui-se, portanto, impreterível, a promoção de ambientes da formação ainda mais orientados a este segmento da população, assentes num modelo preparado para a fase adulta da vida, que valorize as aprendizagens que os indivíduos fizeram ao longo dos anos, desde que abandonaram o sistema educativo, um acompanhamento que deverá ser mais individualizado e menos padronizado, com forte proximidade na interação com os formandos e alunos de forma a prevenir situações de abandono, uma vez que perante o apelo do mercado de trabalho e a possibilidade de obter rendimento (ainda que de forma precária e provisória), abandona facilmente a formação. Deve também ser comunicado e divulgado o impacto positivo e transformador que a formação poderá desencadear nas suas trajetórias profissionais/pessoais, com recurso a casos de sucesso ao nível das comunidades locais, assim como os efeitos colaterais positivos no contexto familiar do formando. Importa promover também junto desta

população e, não obstante, as suas menores qualificações, as novas competências em emergência (criatividade, capacidade de trabalho em equipa, comunicação, flexibilidade e resiliência), de forma a assegurar uma formação sólida. Por fim, importa privilegiar formações em contexto de trabalho, assentes em diversos estímulos visuais e com elevado recurso a conteúdos digitais, em detrimento de modelos convencionais de ambientes de ensino em sala de aula, com forte componente teórica. As formações em contexto de trabalho constituem-se amplamente reconhecidas como abordagens preferenciais, por constituírem um dos fatores mais diferenciadores da formação, bem como pelas vantagens cumulativas que reúnem, quer para os formandos, quer para o próximo tecido empresarial.

## 5. Recomendações

No presente capítulo é apresentado o conjunto de recomendações, resultantes das conclusões da presente avaliação.

<b>R1</b>	Reforçar os efeitos de demonstração e a visibilidade dos resultados positivos das várias tipologias de intervenção junto dos potenciais destinatários	
<b>Operacionalização</b>		
<p>Neste lote estão em avaliação TO com contornos muito distintos. A análise da eficácia demonstra um efeito positivo em termos de empregabilidade quer de TO mais transversais à população adulta (CQ, EFA) mas também das tipologias Formação Modular e Vida Ativa para Desempregados e DLD. Os cursos EFA tendem a gerar empregos mais duradouros e a promover um incremento da qualificação global do formando fazendo-o subir no referencial de qualificações dado pelo QNQ mas as outras TO possuem eficácia do ponto de vista da promoção da transição para o emprego de desempregados incluindo dos menos qualificados e dos que estão em situação de desemprego há mais tempo.</p> <p>Estas conclusões foram robustecidas pelo estudo da eficiência sendo que se conclui que ao nível dos programas de duração mais curta o custo por emprego incremental diminui com a duração do episódio de desemprego e os cursos EFA envolvem mais recursos, mas obtêm melhores resultados em termos de variáveis de educação e mercado de trabalho.</p> <p>As dificuldades de mobilização da procura, seja na adesão à formação ou na conclusão dos cursos por parte dos participantes, estão intrinsecamente associadas à falta de motivação destes públicos para a formação e à pouca perceção que têm dos benefícios (em particular os de médio e longo prazo) da formação numa inserção profissional sustentada. A superação destes constrangimentos à procura revela-se absolutamente fundamental para aumentar o contributo destas TO para a qualificação da população portuguesa.</p> <p>A importância desta questão na mitigação dos défices estruturais de qualificação da população portuguesa extravasa a capacidade de atuação dos PO financiadores. Contudo, face à importância, demonstrada na presente avaliação, que os FEEI assumem nesta dimensão de política pública a atuação das AG e das agências públicas relevantes assume um carácter estratégico, recomendando-se as medidas a seguir identificadas.</p>		
<b>R#</b>	<b>Recomendação</b>	<b>Destinatários</b>
1.1	Promover uma sensibilização regular para a importância da formação e da aprendizagem contínua, do apoio à estruturação de projetos de vida pautados pela importância da qualificação, bem como a disseminação de casos de sucesso junto do público-alvo (nomeadamente com base num estudo das trajetórias dos diplomados anteriores nas diversas TO).	AG dos PO IEFP ANQEP Comunidades locais e setoriais (associações)
1.2	Refletir sobre formas adequadas de comunicar esta informação ao nível de literacia de cada um dos grupos de públicos-alvo. A disseminação deve ser efetuada ao nível das comunidades locais e prestar particular atenção aos territórios vulneráveis.	AG dos PO IEFP ANQEP Comunidades locais e setoriais (associações)
<b>Articulação com as conclusões</b>		
R 1.1 e R 1.2: Conclusões 2, 3, 4, 21, 23, 25 e 26		

R2	Mitigar constrangimentos à mobilização da procura	
<b>Operacionalização</b>		
<p>A falta de interesse e de motivação dos adultos em participar em programas de formação constitui a principal condicionante da respetiva adesão aos apoios disponibilizados e a formação de maior duração é sujeita a maiores níveis de desistência, sobretudo em períodos de maior dinamismo do mercado de trabalho. A ausência de uma relação causal inequívoca entre a frequência de formações e a melhoria das condições laborais ou salariais e a não valorização, em termos salariais, por parte do mercado de trabalho das competências adquiridas concorrem para condicionar a adesão à formação.</p> <p>Para além da Recomendação 1 acima explicitada, identificam-se a seguir medidas que podem mitigar os constrangimentos à adesão.</p>		
R#	Recomendação	Destinatários
2.1	Assegurar maiores níveis de acompanhamento dos formandos durante o período de formação. A proximidade e o acompanhamento mais personalizado representam elementos-chave na salvaguarda de situações de abandono das formações, tendo em vista assegurar a supressão das trajetórias de vulnerabilidade económica e social dos adultos com menores qualificações. Privilegiar territórios mais vulneráveis e territórios de baixa densidade.	ANQEP, Operadores de Educação e Formação Profissional
2.2	Dar continuidade aos mecanismos de orientação disponibilizados pelos CQ, em articulação com os centros de emprego, para um adequado encaminhamento que poderá evitar o futuro abandono das formações e dos processos RVCC e promover o alinhamento entre as necessidades do mercado de trabalho e o perfil dos formandos.	ANQEP IEFP
2.3	Criar instrumentos de articulação entre os apoios à formação e os apoios à contratação, disponibilizando incentivos às empresas para contratarem estes formandos. Garantir também um maior acompanhamento dos formandos, por parte dos operadores de educação e formação, durante um período de tempo reduzido (entre 3 e 6 meses), mas da maior importância para a plena integração dos formandos, promovendo também a recolha de informação sobre a adequação das ações desenvolvidas. Privilegiar territórios mais vulneráveis e territórios de baixa densidade.	ANQEP AG dos PO, Operadores de Educação e Formação Profissional
2.4	Adotar modelos de aprendizagem menos convencionais (similares ao sistema de ensino para crianças e jovens), mais adaptados a adultos (muitos com histórico de insucesso e abandono escolar), que valorizem as aprendizagens anteriores, envolvendo menor componente teórica e que assentem em estímulos visuais e com elevado recurso a conteúdos digitais.	ANQEP, Operadores de Educação e Formação Profissional
2.5	Reforçar a componente de formação em contexto de trabalho e, portanto, em horário laboral, com paulatino abandono da utilização exclusiva de modelos de ensino convencionais, menos adequados e motivadores para esta população. As formações devem continuar a apostar na forte transversalidade de reforço de competências básicas ou avançadas mas mantendo sempre o foco nas competências mais requeridas no mercado de trabalho. Esta visão holística das competências constitui-se como duplamente crucial pelos seus efeitos positivos junto dos trabalhadores, mas também junto dos empregadores.	ANQEP, Operadores de Educação e Formação Profissional, AG dos PO
2.6	Promover junto desta população competências transversais (criatividade, capacidade de trabalho em equipa, comunicação, flexibilidade e resiliência), para além das competências técnicas e de outras competências ajustadas à procura no mercado de trabalho.	ANQEP, Operadores de Educação e Formação Profissional AG dos PO
2.7	Atualizar o CNQ no sentido da sua adaptação às reais necessidades das empresas e dos indivíduos criando uma metodologia de atualização que permita o seu rápido desenvolvimento.	ANQEP

<b>R2</b>	<b>Mitigar constrangimentos à mobilização da procura</b>	
2.8	Reavaliar os apoios sociais concedidos, em particular, nas formações de longa duração, de forma a mitigar situações de abandono das formações ou baixos níveis de adesão à formação, sobretudo entre a população desempregada com maiores necessidades de qualificação. A reavaliação dos apoios sociais concedidos deverá ter em consideração referenciais de outros países e de outros períodos de programação em Portugal, ser amplamente articulada com os principais atores estratégicos regionais e locais e envolver maior comprometimento dos beneficiários em matéria de resultados, passível de mitigar possíveis perversões da recomendação.	AG dos PO (com destaque para o POCH) AD&C OI, Parceiros estratégicos locais
<b>Articulação com as conclusões</b>		
R 2.1: Conclusões 2, 25 e 26		
R 2.2: Conclusões 2, 24, 25 e 26		
R 2.3: Conclusões 2, 3, 4, 25 e 26		
R 2.4 a 2.7: Conclusões 2, 21, 23, 25 e 26		
R 2.8: Conclusões 2, 20, 21, 24 e 25		

<b>R3</b>	<b>Rever os contornos das formações mais longas como os cursos EFA de modo a aumentar a procura em períodos de maior crescimento económico e implementar ações para reduzir as taxas de desistência dos formandos.</b>	
-----------	--	--

**Operacionalização**

A adaptação dos contornos em que é oferecida a formação nomeadamente em termos dos horários e duração temporal prevista pode ser crítica para aumentar a procura e reduzir as taxas de desistência (principalmente no caso de programas de maior duração). A forma de funcionamento dos cursos deve ser discutida. Podem ser equacionadas alterações como, por exemplo, o incremento da proporção de formação que ocorre através das plataformas de ensino à distância tirando partido das possibilidades que derivam da aceleração dos processos de digitalização. Ainda, deve ser reforçado o elemento de formação em contexto de trabalho que é um fator de atratividade para a formação e uma possível forma de atração/manutenção de formandos desempregados.

Este exercício deve ser alicerçado num diagnóstico que estabeleça perfis associados aos diferentes segmentos da procura destes programas de formação e na identificação pormenorizada dos fatores que bloqueiam a sua conclusão (estudo dos determinantes do abandono por perfil de formando).

A participação sem certificação corresponde a um percurso incompleto, em que ocorreu investimento de recursos, em que foi ultrapassada a barreira do estabelecimento da relação com o formando, mas depois não foi gerado certificado. Em termos de empregabilidade e do reconhecimento de competências formais e em termos de eficiência, o aumento das taxas de conclusão é um fator do maior relevo.

R#	Recomendação	Destinatários
3.1	Sensibilizar o formando para o esforço requerido pela formação de modo a incrementar o seu nível de compromisso com o percurso (em articulação com a R 1.1 e a R 2.2).	ANQEP Operadores de Educação e Formação Profissional AG dos PO
3.2	Investir em processos conducentes a uma melhoria contínua da ação dos operadores de educação e formação profissional. Tal está, por exemplo, subjacente ao processo de certificação associado ao alinhamento com o Quadro de Referência Europeu EQAVET (Garantia da Qualidade na Educação e Formação Profissional) impulsionado pela ANQEP. Este tipo de referencial está alicerçado num conjunto de princípios que, para além de outros méritos, pode ter um forte impacto na motivação dos participantes.	ANQEP IEFP, AG dos PO, Operadores de Educação e Formação Profissional
3.3	Aproximar a oferta formativa das necessidades dos setores e das empresas através do envolvimento dos <i>stakeholders</i> relevantes no desenho das qualificações e no seu desenvolvimento, nomeadamente, através do reforço de esquemas de formação em contexto de trabalho.	ANQEP IEFP, Operadores de Educação e Formação Profissional

<b>R3</b>	Rever os contornos das formações mais longas como os cursos EFA de modo a aumentar a procura em períodos de maior crescimento económico e implementar ações para reduzir as taxas de desistência dos formandos.	
3.4	Desenvolver ações de comunicação dirigidas aos públicos desempregados a evidenciar a utilidade da formação e a transmitir exemplos concretos desses benefícios.	ANQEP IEFP, Operadores de Educação e Formação Profissional
3.5	Organizar as formações de adultos (especialmente as de maior duração como os cursos EFA), partindo do posicionamento dos adultos face ao referencial de formação (em função das necessidades individuais de investimento na formação face ao referencial visado) numa lógica de aproximação às necessidades de cada adulto ou grupo de adultos.	ANQEP Operadores de Educação e Formação Profissional

**Articulação com as conclusões (#)**

R 3.1 e 3.2: Conclusões 2, 18 e 26

R 3.3 e 3.5: Conclusões 2, 18, 25 e 26

R 3.4: Conclusões 4, 25 e 26

<b>R4</b>	Garantir que o SANQ continuará a ser um instrumento nacional relevante em matéria de gestão das necessidades de formação da população
-----------	---

**Operacionalização**

O SANQ revela limitações associadas ao facto de se encontrar menos orientado ao segmento da qualificação dos adultos do que ao dos jovens, de ter uma forte vinculação aos setores e atividades económicas dominantes e de apresentar dificuldades de adaptação a períodos de rápidas transformações de contexto, essencial para reforçar a capacidade de resposta nacional e regional em matéria de qualificações a situações de maior imprevisibilidade.

Para garantir que o SANQ continuará a ser um instrumento nacional relevante em matéria de gestão das necessidades de formação da população, importa reforçar, no quadro da sua permanente atualização, um forte envolvimento dos parceiros sociais, associações setoriais, sindicatos setoriais, operadores de educação e formação, comunidade científica, entidades regionais que permitam desenhar o sistema pela via da antecipação da procura de competências e qualificações, de forma que seja a oferta de formação a responder a essa procura, evitando-se anteriores fraquezas do sistema.

R#	Recomendação	Destinatários
4.1	Orientar o SANQ para o segmento da qualificação, aprendizagem e identificação de áreas e saídas profissionais prioritárias da população adulta, à semelhança do desempenho demonstrado com a população jovem (destaque para profissões com elevada empregabilidade e com níveis salariais apelativos, mas que registaram uma forte desvalorização social nos últimos anos).	ANQEP CIM
4.2	Diversificar a oferta formativa, apostando em áreas tradicionais, com carências de mão-de-obra, mas também em setores emergentes, com potencialidades regionais intrínsecas, reduzindo a dependência regional e aumentando a sua resiliência.	ANQEP Operadores de Educação e Formação Profissional
4.3	Assegurar uma efetiva capacidade de adaptação do SANQ a períodos de rápidas transformações de contexto, essencial para reforçar a capacidade de resposta nacional e regional em matéria de qualificações a situações de maior imprevisibilidade e capacitando o sistema para suportar decisões de ajustamento à operacionalização dos PO de forma periódica. Esta adaptação do SANQ deverá envolver uma contínua concertação de esforços, envolvendo os parceiros regionais e, a nível nacional, os parceiros sociais, os operadores de educação e formação e as empresas. Em particular, beneficiará do aprofundamento da articulação com o IEFP e com os Centros Qualifica, os quais estabelecem continuamente uma relação com os beneficiários e destinatários da formação e com os empregadores.	ANQEP IEFP CQ Parceiros sociais CIM e associações regionais Operadores de Educação e Formação Profissional

<b>R4</b>	Garantir que o SANQ continuará a ser um instrumento nacional relevante em matéria de gestão das necessidades de formação da população
<b>Articulação com as conclusões</b>	
R 4.1: Conclusão 22	
R 4.2: Conclusões 22 e 23	
R 4.3: Conclusões 22, 23 e 26	

<b>R5</b>	Garantir que o sistema de monitorização das TO que incidem sobre a formação de adultos produz atempadamente informação de suporte às decisões de gestão
<b>Operacionalização</b>	
<p>A monitorização contínua das TO que incidem sobre a formação de adultos, seja do ponto de vista da realização financeira ou da realização física, revela-se fundamental para suportar as decisões das AG no que se refere à gestão das intervenções. A existência de sistemas de informação autónomos das AG e de um sistema mais global do PT2020 mais centralizado na AD&amp;C não garante a articulação necessária e atempada para a produção de informação uniformizada de suporte à gestão numa ótica supra PO.</p> <p>O processo de sistematização da informação de suporte à presente avaliação evidenciou as fragilidades acima mencionadas, tendo sido condicionado por falta de harmonização de conceitos entre PO, pela forma como os dados são transmitidos, pela dificuldade em aceder em tempo útil aos dados mais centralizados sobre a execução física (seja os disponibilizados a partir do sistema central do PT2020 seja os recolhidos no SIGO) e pela dificuldade que todas as entidades envolvidas têm - face aos recursos disponíveis e às atividades que desenvolvem - em afetar tempo para a recolha destes dados.</p> <p>Estes constrangimentos afetam claramente a capacidade da Rede para a Educação e Qualificação alcançar um dos seus principais objetivos, ou seja, o de "promover uma monitorização e avaliação coordenada do domínio do Capital Humano, visando nomeadamente o acompanhamento da concretização das metas estabelecidas e propor mecanismos de melhoria de eficácia e de eficiência das intervenções neste domínio", pelo menos no que às TO de formação de adultos diz respeito.</p>	

R#	Recomendação	Destinatários
5.1	Estruturar um sistema de monitorização que contemple os indicadores e variáveis necessárias ao acompanhamento (físico e financeiro) das TO e permita fundamentar a tomada de decisões de gestão por parte dos PO financiadores em matérias transversais de atuação neste domínio. Idealmente este sistema deve ser alvo de uma atualização sistemática. O sistema de monitorização deverá suportar a divulgação, interna e externa, de informação sobre a execução e resultados das intervenções apoiadas. Naturalmente, a sua conceção deverá conciliar as necessidades de produção de informação acima referidas com um custo moderado de desenvolvimento e manutenção do mesmo, o que poderá ser assegurado mediante um esforço de simplificação.	AG dos PO, AD&C, DGEEC

<b>Articulação com as conclusões</b>	
R 5.1: Conclusões 2, 3, 4, 8, 9, 10 e 24	

<b>R6</b>	Desenvolver um referencial de monitorização, com indicadores assentes numa abordagem de processo-resultado para quantificar e caracterizar os efeitos diretos da formação
-----------	---

**Operacionalização**

A quantificação dos efeitos produzidos depende fortemente da qualidade e amplitude da informação disponível.

Alguns PO contemplam um número reduzido de indicadores de resultado sobre a situação do participante. O sistema de monitorização a desenvolver deveria incluir para cada uma das TO um conjunto de indicadores para conhecer o percurso do formando no período subsequente ao envolvimento na formação. Estes referenciais poderiam ter um tronco comum assente em indicadores-chave e módulos adicionais em função da natureza/duração dos programas.

A implementação deste sistema envolveria naturalmente, pelo menos, as entidades que têm a identificação dos formandos e o referencial atualizado da sua situação relativamente à conclusão das participações, assim como as entidades que têm informação atualizada sobre a situação dos indivíduos relativamente à inserção no mercado de trabalho.

R#	Recomendação	Destinatários
6.1	Desenvolver um referencial de monitorização relativo aos resultados da formação assente num conjunto (limitado) de indicadores-chave.	AD&C AG dos PO, DGEEC, Segurança Social, ANQEP, IEFP, Operadores de Educação e Formação Profissional
6.2	Desenvolver indicadores complementares ao sistema-base direcionados aos programas de duração mais longa. Nesse conjunto podem ser incluídas: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Variáveis objetivas (e.g., condição perante o trabalho ou frequência de novas ações de formação). No caso dos indivíduos que encontram emprego saber se correspondem a situações de emprego por conta de outrem ou emprego por conta própria. No caso específico do emprego por conta de outrem aferir questões como o tipo de vínculo contratual, salário mensal, duração do horário de trabalho (tempo completo ou tempo parcial), horários de trabalho em período noturno ou fim-de-semana, profissão desempenhada, entre outras.</li> <li>▶ Variáveis subjetivas associadas ao formando (grau de satisfação com o emprego ou com a sua condição profissional atual) e aos empregadores (nos casos em que tal se aplicar).</li> </ul>	AD&C AG dos PO, DGEEC, Segurança Social, ANQEP, IEFP, Operadores de Educação e Formação Profissional
6.3	Promover uma maior articulação entre as entidades detentoras da informação e os responsáveis pela gestão dos FEEI. Preferencialmente esta articulação deve ser protocolada e estabelecer claramente, pelo menos, o âmbito da colaboração, a forma e periodicidade da disponibilização de dados e as regras aplicáveis de proteção de dados transmitidos entre entidades da Administração Pública. A adoção de reuniões regulares entre estas entidades será também importante para acompanhar a execução dos protocolos.	AD&C, POCH DGEEC, ISS, GEPE, Fundo de Compensação do Trabalho

**Destinatários**

R 6.1 a 6.3: Conclusões 2, 3, 4, 8, 9, 10 e 24



<b>R7</b>	Aprofundar o trabalho de harmonização de procedimentos e partilha de boas práticas na operacionalização dos PO e TO, envolvendo os <i>stakeholders</i> relevantes
-----------	---

**Operacionalização**

A criação de práticas de excelência no âmbito do ensino e formação de adultos depende fortemente da reflexão estratégica sobre estas problemáticas devidamente alicerçada nas especificidades de cada realidade regional e setorial. As experiências passadas e diferentes modelos de operação são geradoras de evidência que deve ser discutida e partilhada de modo a garantir maior eficácia e eficiência na promoção do emprego (quer em termos de número de pessoas que encontram emprego mas também da qualidade desses mesmos empregos) e do desenvolvimento regional (com consequências determinantes ao nível das condições de vida das populações).

O estabelecimento de práticas colaborativas entre entidades aos mais diversos níveis pode contribuir para:

- ▶ Afinar a operacionalização das tipologias de intervenção de modo a produzirem melhores resultados em termos de aquisição de competências base, *reskilling* ou *upskilling*;
- ▶ Incrementar os níveis de execução financeira e física de algumas TO e PO;
- ▶ Promover uma mais rápida adaptação da formação às necessidades do mercado de trabalho;
- ▶ Partilhar boas práticas formativas (envolvendo, por ex. métodos de formação inovadores mais adaptados à formação de adultos);
- ▶ Constituir de nichos de especialidade que permitam o desenvolvimento de práticas inovadoras e adequadas às mudanças económicas e tecnológicas;
- ▶ Melhorar a cooperação entre operadores de formação racionalizando as infraestruturas e as ofertas formativas;
- ▶ Produzir um maior alinhamento dos custos unitários das ações de formação no seio de cada TO.

A melhoria contínua dos sistemas de educação e formação pode beneficiar fortemente destes processos. A Rede para a Educação e Qualificação já desenvolveu algum trabalho nestas temáticas, o qual pode ser aprofundado, mobilizando para cada temática os atores relevantes (para além dos que já fazem parte da Rede).

A facilidade de realização de reuniões com recursos a plataformas digitais pode ser um fator potenciador destas práticas na medida em que reduz significativamente os custos inerentes.

R#	Recomendação	Destinatários
7.1	<p>Promover práticas colaborativas entre entidades aos mais diversos níveis, aprofundando o trabalho previamente realizado pela Rede para a Educação e Qualificação, envolvendo a realização de uma reunião com periodicidade semestral tendo em vista a discussão aberta e participada entre todas as entidades relevantes realçando boas práticas e fatores de estrangulamento que vão sendo emergindo na operacionalização das TO.</p> <p>Estas reuniões, para além dos elementos que integrarão uma futura Rede no âmbito do atual período de programação (onde as AG são os atores nucleares), deverão envolver <i>stakeholders</i> relevantes em função das temáticas visadas (IEFP, Operadores de Educação e Formação Profissional, Confederações patronais e associações empresariais específicas nacionais/regionais, Confederações sindicais e sindicatos específicos, associações regionais e setoriais).</p>	<p>AG dos PO OI AD&amp;C <i>Stakeholders</i> relevantes em função das temáticas visadas</p>

**Articulação com as conclusões:**

R 7.1: Conclusões 2, 20, 21 e 24

<b>R8</b>	Mitigar ou suprimir os constrangimentos nos mecanismos de operacionalização para potenciar a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos	
<b>Operacionalização</b>		
Para mitigar ou suprimir os constrangimentos nos mecanismos de operacionalização para potenciar a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos, importa implementar as recomendações seguidamente sinalizadas.		
R#	Recomendação	Destinatários
8.1	Assegurar maior capacidade de descentralização territorial na gestão dos apoios, sem comprometer a eficiência gerada na mobilização de AAC de forma transversal aos diversos PO, dada a importância de articulação à escala regional das diversas políticas setoriais, em virtude do maior e mais específico conhecimento da realidade regional e de forma a orientar a abertura dos AAC simultaneamente para as áreas estruturantes e mais convencionais, mas também para setores emergentes e essenciais num quadro de promoção da resiliência da economia regional. Concomitantemente, deverá preparar-se a estruturação de um modelo de apoios simplificado e com menor dispersão de medidas, essencial na agilização e eficiência das ações apoiadas.”.	AG dos PO AD&C
8.2	Desenvolver quadros de governação com o apoio dos parceiros sociais que articulem e flexibilizem os diferentes mecanismos de operacionalização, imprimam coerência aos PO e permitam respostas atempadas às mudanças impostas pela economia e tecnologia.	AG dos PO OI AD&C Parceiros sociais
8.3	Continuar o trabalho de simplificação e de divulgação dos apoios existentes no que se refere a ações de formação ministradas.	AG dos PO OI
8.4	Garantir maior flexibilidade no número mínimo de formandos exigido, em função das especificidades territoriais e áreas de formação, aproveitando as mais-valias de outros recursos (por exemplo, os recursos digitais), para superar possíveis constrangimentos decorrentes da existência de turmas mais reduzidas.	AG dos PO OI
<b>Articulação com as conclusões:</b>		
R 8.1 a 8.3: Conclusões 20, 21 e 24		
R 8.4: Conclusões: 20, 21, 24, 25 e 26		

## 6. Referências bibliográficas e eletrónicas

### Documentos base, regulamentação e estudos de avaliação

Acordo de Parceria Portugal 2020

AAC lançados nas tipologias em análise

Barroso, S. (2018). *Diagnóstico prospetivo dos serviços sociais de interesse geral: análise da provisão e do contributo para a coesão territorial*, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e CEDRU

Bondonio, D. & Greenbaum R. T. (2014). *Revitalizing regional economies through enterprise support policies: an impact evaluation of multiple instruments*, European Urban and Regional Studies, 21

Estratégia Europa 2020

Europa 2020: Indicadores Macroeconómicos

Europa 2020: Recomendações Específicas para Portugal

Mamede, R. P. (2018). *Avaliação do Impacto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no Desempenho das Empresas*, Instituto Universitário de Lisboa

Manuais de procedimentos e Descrições dos Sistemas de Gestão e Controlo dos PO

Pereira, C., Godinho, R., Estevão, P., Calado, A., Santos, F., Pereira, T. & Neves, A. O. (2011). *Estudo de avaliação externa dos percursos pós-formação dos diplomados de cursos profissionais no contexto da expansão desta oferta no sistema nacional de qualificações*, Instituto de Estudos Sociais e Económicos

PNR

Regulamentos comunitários e nacionais (transversais e específicos) aplicáveis ao objeto de avaliação

Relatórios de execução dos PO financiadores

Texto base dos PO e respetivas avaliações *ex ante*

### Referenciais e documentos metodológicos

Abadie, A. & Imbens, G. W. (2006). *Large sample properties of matching estimators for average treatment effects*, Econometrica, 74

Abbring, J. H. & van den Berg, G. J. (2003). *The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models*, Econometrica, 71

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2016). *Orientações para o planeamento e a preparação das avaliações do Portugal 2020*

Angrist, J. D., Imbens, G. W. & Rubin, D. B. (1996). *Identification and Causal Effects Using Instrumental Variables*, Journal of the American Statistical Association 91

Blanden, J., Buscha, F., Sturgis, P., & Urwin, P. (2012). Measuring the earnings returns to lifelong learning in the UK. *Economics of Education Review*, 31(4), 501-514.

Brunetti, I., & Corsini, L. (2017). Workplace training programs: instruments for human capital improvements or screening devices?. *Education+ training*.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452-F477.

Cattaneo, M. D. (2010). *Efficient semiparametric estimation of multi-valued treatment effects under ignorability*, Journal of Econometrics, 155

Comissão Europeia (2004) e Observatório QREN (2013). *EVALSED - Guia para avaliação do desenvolvimento socioeconómico*

Comissão Europeia (2013). *Conceber e encomendar avaliações de impacto contrafactuais, um guia prático para a Autoridades de Gestão do FSE*, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

Comissão Europeia (2013). *EVALSED Sourcebook - Methods and Technics*

Comissão Europeia (2017). *Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE*

Dybdal, L., Nielsen, B.S & Lemire, S. (2011). *Contribution Analysis Applied: Reflections on Scope and Methodology*, The Canadian Journal of Program Evaluation Vol. 25 No. 2

Friedlander, D., Greenberg, D. & Robins, P. (1997). *Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged*, Journal of Economic Literature, 35

Heckman, J. J. (1992). *Randomization and Social Program Evaluation*, in *Evaluating Welfare and Training Programs*, ed. C. F. Manski and I. Garfinkel, Cambridge, MA: Harvard University Press

Heckman, J. J. (1997). *Instrumental Variables: A Study of Implicit Behavioral Assumptions Used in Making Program Evaluations*, Journal of Human Resources 32

Ho, D. E., Imai, K., King, G. & E. A. Stuart (2007). *Matching as nonparametric preprocessing for reducing model dependence in parametric causal inference*, Political Analysis, 15

Imai, K., King, G. & Stuart, E. A. (2008). *Misunderstandings between experimentalists and observationalists about causal inference*, Journal of the Royal Statistical Society, Series A, 171

Imbens, G. (2004). *Semiparametric Estimation of Average Treatment Effects under Exogeneity: A Review*, Review of Economics and Statistics, 86

Imbens, G. W. (2000). *The role of the propensity score in estimating dose-response functions*, Biometrika, 87

Imbens, G. W., & Angrist, J. D. (1994). *Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects*, Econometrica 62

Jenkins, A., Vignoles, A., Wolf, A., & Galindo-Rueda, F. (2003). The determinants and labour market effects of lifelong learning. *Applied economics*, 35(16), 1711-1721.

King, G., & Zeng, L. (2006). *The dangers of extreme counterfactuals*, Political Analysis, 14

LaLonde, R. J. (1986). *Evaluating the econometric evaluations of training programs*, American Economic Review, 76

Lechner, M., Miquel, R., & Wunsch, C. (2011). Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany. *Journal of the European Economic Association*, 9(4), 742-784.

Mackinnon, A. & Amott, N. (2006). *Mapping change - Using a theory of change to guide planning and evaluation*, GrantCraft series

Porro, G. & Lacus, S. M. (2009). *Random recursive partitioning: A matching method for the estimation of the average treatment effect*, Journal of Applied Econometrics, 24

Renaud, S., Lakhdari, M. & Morin, L. (2004). *The determinants of participation in non-mandatory training*, Relations industrielles/Industrial relations 59.4

Ritov, Y (1990). *Estimation in a linear regression model with censored data*, The Annals of Statistics 18.1

Rosenbaum, P. R. & Rubin, D. B. (1983). *The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects*, Biometrika, 70

Rubin, D. B. (1974). *Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies*, Journal of Educational Psychology, 66

Rubin, D. B. (1978). *Bayesian Inference for Causal Effects*, Annals of Statistics, 6

Tan, Z. (2006). *A distributional approach for causal inference using propensity scores*, Journal of the American Statistical Association, 101

Taplin, D. H., & Clark, H. (2012). *Theory of Change Basics: a primer on theory of change*

Taplin, D. H., Clark, H., Collins, E., & Colby D. C. (2013). *Theory of Change*, A Series of Papers to Support Development of Theories of Change Based on Practice in the Field

Treasury Board of Canada Secretariat (1998). *Program Evaluation Methods: Measurement and attribution of Program Results*

Treasury Board of Canada Secretariat (2009). *Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices*

White, H. (2009). *Theory-based impact evaluation: principles and practice*

**Estudos que abordam a temática da EFA**

- Araújo, S. (2017). Raising skills in Portugal. OECD Economics Department Working Papers, No. 1405, OECD Publishing, Paris.
- Arulampalam, W. (2001). Is unemployment really scarring? Effects of unemployment experiences on wages. *Economic Journal*, 111(475), F585-F606.
- Boeren, E. (2016). *Lifelong learning participation in a changing policy context: An interdisciplinary theory*. Springer.
- Brunello, G. & Wruuck, P. (2020). *Employer Provided Training in Europe: Determinants and Obstacles*, EIB Working Papers 2020/03, European Investment Bank (EIB)
- Carpentieri, J. et al. (2018). *Goal Guidance and Orientation for Adult Learners: Final cross-country evaluation report*, UCL Institute of Education
- DGERT (2019). *Vocational education and training in Europe-Portugal*, Cedefop ReferNet VET in Europe reports
- Duarte, J. B. (2019). *O Futuro do Trabalho em Portugal: o imperativo da requalificação*, NOVA School of Business and Economics e CIP, Confederação Empresarial de Portugal
- Duguet, E., Le Gall, R., L'Horty, Y. e Petit, P. (2018). How does labour market history influence the access to hiring interviews? *International Journal of Manpower*, 39(4), 519-533. <https://doi.org/10.1108/IJM-09-2017-0231>
- Eriksson, S. e Rooth, D. O. (2014). Do employers use unemployment as a sorting criterion when hiring? Evidence from a field experiment. *American Economic Review*, 10, 1014-1039.
- European Commission (2015). *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion
- Ferreira, J. A., Reitzle, M., Lee, B., Freitas, R. A., Santos, E. R., Alcoforado, L., e Vondracek, F. W. (2015). Configurations of unemployment, reemployment, and psychological well-being: A longitudinal study of unemployed individuals in Portugal. *Journal of Vocational Behavior*, 91, 54-64.
- Fouarge, D., Schils, T. & de Grip, A. (2013). *Why do low-educated workers invest less in further training?* *Applied Economics*, Vol. 45/18
- Froy, F., Giguère, S. & Meghnagi, M. (2012). *Skills for Competitiveness: A Synthesis Report*, OECD LEED
- Kis, V. & Windisch, H. (2018). *Making Skills Transparent: Recognising Vocational Skills Acquired through Work Based Learning*, OECD Education Working Paper No. 180
- Johansson, K. (2001). Do labour market programs affect labor force participation. *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 215-234.
- Knowles, M. (1984). *Andragogy in action: Applying Modern Principles of Adult Learning*, The Jossey-Bass higher education series
- Leetmaa, R., Võrk, A., Kupts, M. & Kirss, L. (2015). *Counterfactual Impact Evaluation (CIE) of Estonian Adult Vocational Training Activity*, Praxis Center for Policy Studies
- Lima, F. (2012). *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas: Empregabilidade e Remunerações*, Universidade Técnica de Lisboa e CEG-IST, Centro de Estudos de Gestão do IST
- Lima, F. (2012). *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, Universidade Técnica de Lisboa e CEG-IST, Centro de Estudos de Gestão do IST
- Lima, F. (2012). *Participantes na Iniciativa Novas Oportunidades Avaliação do desempenho no mercado de trabalho - Eixo Adultos*, Universidade Técnica de Lisboa e CEG-IST, Centro de Estudos de Gestão do IST
- Martin, J. P. (2014). *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness*, IZA Policy Paper No. 84
- Martins, P. S. (2020). *Employee Training and Firm Performance: Quasi-experimental evidence from the European Social Fund*, GLO Discussion Paper 488, Global Labor Organization (GLO)
- Mendonça, M. A. & Carneiro, M. A. (2009). *Análise da Iniciativa Novas Oportunidades: Primeiros estudos de avaliação externa*, Universidade Católica Portuguesa
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P., e Wholey, J. S. (2015). *Handbook of Practical Program Evaluation*. John Wiley & Sons.
- OCDE (2019). *Under Pressure: The squeezed middle class*, OCDE Publishing
- OECD (1996). *The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy*, OECD Publishing
- OECD (1996). *The OECD Jobs Study: Pushing ahead with the strategy*, OECD Publishing

- OECD (2015). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal*, OECD Publishing
- OECD (2018). *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System*, OECD Skills Studies, OECD Publishing
- OECD (2019). *Getting Skills Right: Creating responsive adult learning systems*, OECD Publishing
- OECD (2019). *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning*, OECD Publishing
- OECD (2019). *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*, OECD Publishing
- OECD (2020). *Increasing adult learning participation: Learning from successful reforms*, OECD Publishing
- Passinhas, J., e Proença, I. (2020). Measuring the gender disparities in unemployment dynamics during the recession: Evidence from Portugal. *Applied Economics*, 52(6), 623-636.
- Pont, B. (2004). Improving access to and participation in adult learning in OECD countries. *European Journal of Education*, 39(1), 31-45.
- Queneau, H., e A. Sen. 2008. Evidence on the dynamics of unemployment by gender. *Applied Economics*, 40(16), 2099-2108.
- Sianesi, B. (2004). *An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s*, Review of Economics and Statistics 86.1
- Trade Union Advisory Committee (2006). *Reassessment of the 1994 OECD Jobs Strategy - Boosting Jobs and Incomes: Lessons from OECD Country Experiences*
- Van Belle, E., Di Stasio, V., Caers, R., De Couck, M., e Baert, S. (2018). Why are employers put off by long spells of unemployment? *European Sociological Review*, 34(6), 694-710.

## 7. Anexos

### Anexo 1. Entidades auscultadas e sinopse das Entrevistas

#### Quadro A1. Entidades auscultadas

Entidades	Ponto de situação/Data de realização
AG POCH	Janeiro, 2021
AG POISE	Janeiro, 2021
AG PO Norte / Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)	Dezembro, 2020
AG PO Centro / CCDR	Dezembro, 2020
AG PO Lisboa / CCDR	Dezembro, 2020
AG PO Alentejo / CCDR	Janeiro, 2021
AG PO Algarve /CCDR	Janeiro, 2021
AG PO Açores	Janeiro, 2021
AG PO Madeira	Janeiro, 2021
ANQEP	Janeiro, 2021
Direção Regional do Emprego e Qualificação Profissional (DREQP) RAA	Janeiro, 2021
Instituto para a Qualificação, IP-RAM	Dezembro, 2020
IEFP	Dezembro, 2020
DGEstE	Janeiro, 2021

#### Quadro A2. Sinopse das Entrevistas

**Q1: Qual a eficácia das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos na elevação do nível de qualificação dos adultos e no incremento da participação dos adultos em ALV, e qual a sua eficácia na (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em situação de desemprego ou inatividade. Como é que as ações apoiadas causaram esses resultados, bem como outros não esperados?**

##### Contributo e eficácia dos instrumentos e tipologias do PT2020 para os objetivos

##### AG dos PO:

- Necessidade de qualificar os trabalhadores e os empresários. Apoios importantes, nomeadamente para desempregados;
- CQ serve como porta de entrada dos Adultos na formação. Necessidades de adequar os CQ a um diagnóstico acertado das necessidades formativas dos formandos. Importância de criar uma cultura de ALV;
- Transição difícil entre ciclos de governação. No PT2020, POCH partilha com outros PO's investimentos em EFA;
- Processos longos têm vantagens na capacitação e na formação das pessoas; Cursos EFA são interessantes, mas exigem número mínimo de formandos e tem uma delimitação temporal (+ de 1 ano).
- Vantagens dos cursos curtos são a sua flexibilidade e a sua facilidade de implementação; Cursos Vida Ativa dirigidos a desempregados e Formações Modulares dirigidas a empregados e desempregados, semelhantes, mas com diferenças de reporte.
- Formação Modular com pouca procura em algumas regiões. Este tipo de formação poderia ser interessante para desempregados sazonais de forma a aumentar as suas qualificações;
- Contexto territorial influencia a formação ministrada: Em Lisboa, só existem os CQ e Formação Modular por razões de dotação orçamental, no Algarve recorre-se muito ao Vida Ativa na época baixa do Turismo, nos Açores ganham importância as iniciativas como os Cursos de ABC e a medida Reativar (semelhante aos EFA no Continente).

##### Outras Entidades:

- Os objetivos dos diferentes PO são diferentes e tornam difícil a comparação dos impactos. Mas as medidas funcionam relativamente bem e funcionam melhor quando se aproximam das necessidades das empresas/territórios;
- Os cursos EFA (já estabilizados) são um instrumento muito importante para dar resposta ao défice de qualificações de Portugal;
- As Formações Modulares, apesar de não atribuírem um grau de formação, são importantes para aumentar os conhecimentos das pessoas; este tipo de formação carece de uma maior adesão por parte das pessoas.
- Os CQ têm o papel de induzir e motivar os adultos para as diferentes ofertas formativas disponibilizadas;
- Chegou-se à conclusão que as formações com maior carga horária podem desmotivar os adultos, que desistem dos cursos

##### Adequação da formação ministrada e flexibilidade dos sistemas de formação

##### AG dos PO:

- A oferta depende muito das escolas. Dificuldades em fazer o *matching* entre as necessidades formativas de uma determinada região e a sua oferta formativa;
- As pessoas têm que valorizar a formação e perceber como podem beneficiar com a obtenção de competências;
- Algumas entidades consideram o Catálogo desatualizado e pouco flexível;
- Inicialmente os empregadores não valorizavam muito a formação, mas atualmente já recorrem às escolas, sobretudo para

**Q1: Qual a eficácia das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos na elevação do nível de qualificação dos adultos e no incremento da participação dos adultos em ALV, e qual a sua eficácia na (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em situação de desemprego ou inatividade. Como é que as ações apoiadas causaram esses resultados, bem como outros não esperados?**

formações de curta duração ou à procura de RH mais qualificados;

- Algumas entidades reportaram dificuldades de implementação da OT Vida Ativa (desvio da forma inicial e maior preocupação na constituição dos cursos de formações modulares do que com o percurso individual dos formandos)

**Outras Entidades:**

- A oferta de formação é bastante valorizada pelos parceiros económicos, havendo vários exemplos de parcerias.  
- CNQ é pouco flexível

Assistência e informação aos participantes das formações na procura de emprego, de forma a facilitar o seu processo de (re)inserção no mercado de trabalho

**AG dos PO:**

- Sim, procuram desenvolver técnicas para os formandos fazerem um procura ativa de emprego.

**Outras Entidades:**

- Na Formação Modular há módulos específicos para auxiliar os formandos na procura de emprego.

Alteração nas prioridades de política pública enquadradora ao longo do período

**AG dos PO:**

- Área com estabilidade desde o início do PT2020;

- Novo Governo valorizou mais a importância da formação de adultos. Em 2018, um maior reforço dos CQ;

Balanço do nível de alcance das realizações e dos resultados definidos em sede de programação

**AG dos PO:**

- Algumas metas serão atingidas, mas outras não. Balanço é diferente, segundo PO e/ou TO;

- Dificuldades na mobilização dos formandos, dificuldade em conciliar vida pessoal, vida profissional e formação; Menor capacidade de atração do público numa situação de "pleno-emprego";

- Algumas entidades afirmam que os indicadores de programa dos CQ foram cumpridos em 2018. Existe a expectativa que os mesmos sejam cumpridos também em 2023;

- Dificuldade em cumprir metas no que se refere à Formação Modular (penalizações na atribuição da reserva de desempenho);

- Na TO Vida Ativa, os resultados podem ser atingidos, em virtude do recente aumento do desemprego; Problema: como se processa o reporte e como se ajusta à RIS 3; como se compatibiliza esta oferta com a oferta EFA: como ter cursos de curta duração que se encaixam no aumento das qualificações parciais para gerar maior empregabilidade e, ao mesmo tempo, se utiliza as duas modalidades para processos de reconversão profissional

**Outras Entidades:**

- Registam-se até ao momento cerca de 590 mil inscrições nos CQ, sendo que a meta era a de se atingir 600 mil inscrições até ao final de 2020. Provavelmente sem os efeitos da pandemia (causou um grande abrandamento na atividade dos CQ), a meta teria sido ultrapassada, sendo por isso o balanço positivo;

- Algumas AG afirmam que há um cumprimento das metas, sendo que a execução física está num nível médio/alto;

- De forma geral, a execução financeira acontece de forma muito mais célere com os operadores privados;

- Os indicadores de realização/resultado do IEFP têm tido um ótimo desempenho;

- Existiam metas contratualizadas demasiado ambiciosas que foram sendo revistas.

Fatores impactantes no ritmo de execução e nos resultados visados

**AG dos PO:**

- Nos CQ problemas na transição entre sistemas informáticos. Menor visibilidade face ao Novas Oportunidades. Inexistência de um diagnóstico sobre as necessidades dos formandos;

- Formação Modular: Problemas de operacionalização e execução;

- EFA: Problemas relacionados com a falta de procura (associada ao tempo de duração das formações);

- Dificuldade de adaptação dos beneficiários. Foco nos resultados implica maior escrutínio, exigência e burocracia (situação que melhorou com o tempo); PO's desenhados em contexto de altas taxas de desemprego;

- As exigências para validação de despesas e regras de contratação pública são mais complexas;

- No período de transição entre QREN e PT2020, áreas de elegibilidade do FSE foram alargadas, mas existiram custos de adaptação para as AG;

- Pré-covid: dificuldade de atração de formandos devido à situação de pleno emprego; Pós-covid: dificuldade de implementação das ações de formação;

- Dificuldades em cumprir prazos de execução;

- Algumas AG dos PO destacaram que o PT2020 foi demasiado descentralizado e difícil de operacionalizar

**Outras Entidades:**

- No período de transição entre as Novas Oportunidades e os CQ algumas escolas deixaram de ter tanto interesse na Formação de Adultos, mas atualmente já é visível um aumento do interesse e da consciencialização para a importância da formação de adultos.

- Algumas dificuldades devido ao sistema de informação (SIFSE).

- Dificuldade em atrair pessoas para a formação. De forma geral, as pessoas não querem ter formação e as que se inscrevem fazem-no sobretudo devido ao apoio financeiro.



**QA2. Teria sido possível obter melhores resultados com as ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos, aplicando os mesmos recursos?**

Adequação de recursos financeiros entre instrumentos de política/tipologias, beneficiários e territórios alvo

**AG dos PO:**

- Maior valorização da formação de adultos, mas meios insuficientes;
- Algumas PO's preveem alcançar uma taxa de compromisso até 100%;
- Contexto pandémico poderia justificar realocações recursos;
- Mesmo com apoios de contexto à formação (p.ex.: lay-off) fraca adesão à Formação Modular e dificuldade das empresas em colocar trabalhadores em formação;
- As entidades privadas são céleres a executar e a submeter despesas (projetos dependem muito deste financiamento);
- Nos EFA a reprogramação em 2018 permitiu reforçar o eixo;
- Rentabilidade dos cursos modulares incentivou as entidades formadoras a focarem-se neste tipo de formações;
- Custo médio dos projetos é muito exigente;

**Outras Entidades:**

- A criação de grupos de formação mais reduzidos poderia melhorar a resposta nalgumas áreas, melhorando também a flexibilidade dos cursos. No entanto, este tipo de resposta poderia ver inviabilizado o acesso aos apoios europeus.
- Por exemplo, em territórios de baixa densidade (ou se se quiser considerar zonas de "baixa intensidade social", de que são exemplo os bairros sociais), em áreas de formação experimental, em áreas que requerem uma componente prática maior ou em formações dirigidas a ativos empregados de PME poderá ser difícil constituir grupos de 25 pessoas, como as regras do FSE exigem. Em formações dirigidas a pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, muitas vezes seria recomendável constituir grupos mais pequenos e com dois formadores em sala, por exemplo, o que não é apoiado pelo FSE.

**QA3. Em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos? Em especial, em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram o alinhamento da oferta de formação apoiada, com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios?**

Mecanismos de Operacionalização do PT2020 - Tipologias de Apoio

**AG dos PO:**

- Apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 resultam substancialmente do modelo de governação e das opções nacionais, estabelecidas pelo Estado.
- Alinhamento entre os apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 e as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios, decorrente de todo um trabalho inicial realizado (estudos prévios de levantamento das necessidades de qualificação nos diversos territórios, estudos prospetivos sobre as necessidades de formação e qualificação nas Regiões, tendo por base a estratégia dos planos de desenvolvimento regional).
- Existência de instrumentos, como o CNQ, essenciais na promoção da articulação entre as competências necessária ao desenvolvimento socioeconómico do país e as qualificações promovidas e subsequentemente os apoios disponibilizados.
- Papel relevante das entidades e orientações regionais e de nível inferior, dado o maior e mais aprofundado conhecimento de especificidades regionais/locais.

**Outras Entidades:**

- Apoios disponibilizados por via dos fundos estruturais no âmbito do PT2020 resultam substancialmente do modelo de governação e das opções nacionais, estabelecidas pelo Estado.
- Trabalho de articulação e reflexão entre os atores relevantes, como sendo o IEFP e a ANQEP, que dispõem de um amplo conhecimento das necessidades em matéria de formação e qualificação, em estreita articulação com a Tutela, que tem a responsabilidade de condução política.

Mecanismos de Operacionalização do PT2020 - Divulgação

**AG dos PO:**

- Grande preocupação por parte das entidades na fase de lançamento dos PO, com a respetiva divulgação a verificar-se em diversas regiões, setores e públicos-alvo, com recursos a diferentes ações de comunicação (brochuras, etc...).
- Situação heterogénea no país, tendo algumas AG identificado que na fase inicial a divulgação da oferta e a respetiva procura não se verificavam, situação que apenas se viria a alterar no período 2016/2017, no seguimento do processo de contratualização com as CIM.
- Algumas AG desprovidas de uma política de divulgação autónoma destes apoios, sendo a divulgação exclusivamente efetuada pelas entidades beneficiárias (entidades formadoras), após a respetiva aprovação dos planos de formação, sendo esta efetuada de junto da população-alvo e através de várias formas (associações, redes, etc...), com vista à angariação de formandos, fator central para o sucesso das ações de formação.
- Identificação de constrangimentos, como sendo a adaptação às novas formas de divulgação nomeadamente nas redes sociais, resultante de algumas entidades se encontrarem numa fase mais incipiente em matéria de digitalização.
- Entidades têm procurado assegurar uma divulgação ajustada ao perfil dos formandos, com divulgação em múltiplas plataformas (redes sociais, etc...).

**QA3. Em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos? Em especial, em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram o alinhamento da oferta de formação apoiada, com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios?**

- Forte proximidade de trabalho entre entidades, crucial para garantir a mobilização e discriminação de uma procura qualificada, de forma coerente com os objetivos a prosseguir e as especificidades dos territórios, verificando-se em diferentes momentos.
- Independentemente da divulgação dos apoios, verificaram-se dificuldades de mobilização da procura associadas aos contextos económicos (crescimento versus contração da economia).
- Processo de comunicação e divulgação embora adequado não terá conseguido mobilizar, tanto quanto desejável, a procura, primordialmente, associado ao facto desta procura de qualificação com vista à (re)inserção no mercado de trabalho ser tradicionalmente de difícil mobilização.

**Outras Entidades:**

- Idêntico ao anterior.
- Outro constrangimento apontado por alguns OI consiste na divulgação dos apoios e ações de comunicação se encontrarem fortemente coladas aos Regulamentos, apresentando estes uma matriz muito urbana, desprovida de uma territorialização da estratégia de divulgação.

**Mecanismos de Operacionalização do PT2020 - Mobilização**

**AG dos PO:**

- Oferta e forma dos apoios (plasmada nos ACC) alinhada com a procura dos beneficiários/promotores, sendo a procura significativa que, por vezes, ultrapassa a própria oferta, a maior evidência deste ajustamento.
- Insularidade e regiões mais pequenas percecionados como fatores favoráveis à maior articulação entre as diversas entidades e à promoção desse alinhamento entre a oferta e a procura.
- Condições de elegibilidade com algumas fragilidades a superar.
- Ausência de incentivos ou apoios a adultos com menores competências, ainda que a generalidade dos apoios privilegie este grupo-alvo prioritário.
- Necessidade de reavaliar esta situação, considerando imperioso a disponibilização de incentivos, dependentes de resultados, para adultos com baixas qualificações e com múltiplos fatores negativos cumulativos.
- SANQ entendido como um instrumento relevante para o país em matéria de gestão das necessidades de formação da população, em que os sistemas de educação e formação se confrontam com a necessidade de responder e antecipar qualificações e competências, sobretudo, num contexto de grande, complexo e imprevisível dinamismo do mercado de trabalho.
- SANQ com limitações, nomeadamente, excessiva orientação à formação e identificação de áreas e saídas profissionais prioritárias para jovens, não se revelando tão orientado ao segmento da qualificação dos adultos, necessidade de promover um pensamento mais desvinculativo dos setores e atividades dominantes e necessidade de apresentar maior capacidade de adaptação a períodos de rápidas transformações de contexto.
- Instrumentos de articulação existentes entre as AG dos PO e destas com os organismos responsáveis pela execução ou regulação das ações apoiadas são adequados, mas com limitações passíveis de melhoramentos (por exemplo, a sobreposição de funções de algumas entidades).
- Procedimentos aplicados à análise e seleção das candidaturas permitem selecionar os projetos que mais contribuem para os objetivos dos respetivos PO, com os critérios de seleção e de mérito a permitirem efetuar uma avaliação rigorosa das diversas candidaturas.
- Parceiros sociais e as associações representativas das empresas e dos setores representados nos vários fóruns, ainda que com ausência de consenso generalizado quanto ao seu papel ativo na definição das necessidades de formação dos setores e das regiões.
- Não são estabelecidas redes efetivas de operadores de formação como forma de reforçar o ajustamento entre a oferta e a procura.
- Coexistência de respostas de formação customizadas e não customizadas às diferentes necessidades dos utentes, existindo a possibilidade, nas segundas, de também o fazer.
- Atendimento e resposta dos serviços dos centros de formação customizado ocorre no âmbito da TO CQ, dado os procedimentos que aí são seguidos.
- Programas de formação que visam os desempregados/trabalhadores menos qualificados criteriosamente direcionados e adequados aos grupos-alvo a que se destinam e devidamente monitorizados, sendo o perfil dos formadores participantes nas ações de formação adequado aos objetivos da sua função.
- Oportunidades de formação existentes com a necessária flexibilidade e modularidade, ainda que com margem para a promoção de melhorias.
- Oferta de formação ministrada combina competências básicas/fundamentais e de âmbito transversal com formação em competências técnicas/profissionais relevantes.
- Diversidade dos sistemas de educação entendido como fator favorável, enquanto a complexidade, pelo excesso de burocracia dos sistemas e dos requisitos representa uma sobrecarga para as empresas e para os trabalhadores, e por isso promove a dissuasão da adesão das mesmas.
- Cobertura territorial da oferta como adequada no caso das empresas e da população inserida no mercado de trabalho.
- Adultos menos qualificados, mesmo que inseridos no mercado de trabalho, constituem o segmento da população que abandonou o sistema educativo e que se apresenta, em geral, mais difícil de mobilizar para a formação.

**Outras Entidades:**

- Idêntico ao anterior.

**QA3. Em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram a eficiência das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos? Em especial, em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram o alinhamento da oferta de formação apoiada, com as necessidades de qualificação diagnosticadas nos diferentes territórios?**

- OI com entendimento de que a representatividade e participação efetiva dos parceiros sociais e das associações e dos setores representados nos vários fóruns é cada vez mais informal.
- Destaque para o facto desta área de intervenção pública não ser recente, com existência de um histórico de intervenção que concorre para um maior sucesso dos instrumentos de articulação existentes entre as AG dos PO e destas com os OI.

Mecanismos de Operacionalização do PT2020 - Igualdade entre homens e mulheres, não discriminação e acessibilidades e Reforço das competências digitais da população portuguesa

**AG dos PO:**

- As questões da igualdade de oportunidades, não discriminação e acessibilidades, de um modo geral, são transversais à generalidade dos apoios disponibilizados (grelhas de seleção), ainda que possam não existir ações específicas para o efeito, sendo considerada em diferentes mecanismos.
- Medidas específicas destinadas a garantir a acessibilidade de pessoas com deficiência entendidas como fulcrais para a sua concretização prática (por exemplo, por via de medidas financeiras de majoração de apoios).
- Prevalência de formações assentes em modelos de formação em massa, o que dificulta a acessibilidade das pessoas com deficiência à formação, dada a fraca expressão de formações assentes em respostas individuais.
- Persistência de constrangimentos na promoção da não discriminação com base em origem étnica e orientação sexual.
- Inexistência de dados sobre os resultados alcançados em termos de promoção da igualdade, não discriminação e acessibilidade como fator crítico a ultrapassar, sintomático de se tratar de uma questão difícil de alterar na sociedade.
- Reforço das competências digitais da população portuguesa entendido como muito relevante no âmbito do aumento de qualificação e reinserção no mercado de trabalho.
- Crise sanitária da COVID-19 como fator impulsionador dos projetos de reforço de competências digitais, nomeadamente de projetos já existentes em carteira.
- Algumas áreas temáticas dos PO definidas previamente à Iniciativa INCoDe.2030.
- Financiamento insuficiente nas áreas da formação digital.

**Outras Entidades:**

- Idêntico ao anterior.

**QA4. Quais são os efeitos globais das ações apoiadas pelo PT2020 no âmbito da formação de adultos no contexto socioeconómico (planeados e não planeados, esperados e não esperados, positivos e negativos)? Como é que as ações apoiadas causaram essas mudanças no contexto socioeconómico? Em que medida as ações apoiadas deram resposta às necessidades identificadas no âmbito da qualificação de adultos?**

Efeitos ou impactos das operações apoiadas ao nível macro/agregado

**AG dos PO:**

- Impacto no aumento generalizado das qualificações e nas carreiras profissionais;
- Importância dos processos na ALV, num contexto de transformação rápida e acelerada

**Outras Entidades:**

- 40 852 adultos com Certificação Total e 14 643 com Certificação Parcial (ou seja, apenas concluíram alguns dos módulos da formação em que se inscreveram)

Efeitos ou impactos das operações apoiadas ao nível micro/dos indivíduos

**AG dos PO:**

- Impacto pessoal, social e cultural;
- Apesar da existência de percursos erráticos e/ou desatualizados, existem vantagens na criação de uma cultura ALV;
- Verificam-se também casos de pais estarem a aprender os mesmos conteúdos dos filhos, ajudando-se mutuamente

**Outras Entidades:**

- Há evidências de que os adultos que frequentam os EFA passam a acompanhar melhor os filhos no seu percurso escolar.

Mobilização de beneficiários

**AG dos PO:**

- Dificuldade de comparar eficiência de diferentes tipos de entidades (ex.: entidades privadas vs entidades públicas);
- Não é possível verificar tendências em termos de eficácia;
- As escolas não fazem cursos de formação profissional para adultos (só tem a parte escolar), mas já que têm a componente dos cursos profissionais podiam aproveitar as infraestruturas;
- Por exemplo, as Escolas de Hotelaria (do Turismo de Portugal) têm atuado bem: são operadores com elevado nível de qualidade da formação;
- Necessidade de maior especialização. A especialização permitiria uma melhor ligação à indústria.

Adequação da dotação financeira alocada aos objetivos visados

**AG dos PO:**

- As considerações sobre a adequação da dotação financeira variam segundo as AG's

**Outras Entidades:**

- Com mais recursos certamente fariam mais a longo prazo

Avaliação dos impactos das ações a nível individual e no sistema de formação

**AG dos PO:**

- Algumas AG afirmam que ter boas condições de formação é cada vez mais difícil (há falta de professores e de formadores). Podia haver partilha de infraestruturas entre agentes.
- Realidades muito distintas entre as entidades formadoras, necessidade de metodologias de controlo e de melhoria de qualidade

**Outras Entidades:**

- Não procedem a uma monitorização direta da formação ministrada.

Efeitos e impactes das ações apoiadas no contexto socioeconómico

**AG dos PO:**

- Ter boas condições de formação é cada vez mais difícil (há falta de professores e de formadores). Podia haver partilha de infraestruturas entre agentes.

Diferenciação no nível de resposta de acordo com instrumentos, beneficiários e/ou territórios

**AG dos PO:**

- Nos DLD de muito longa duração: necessidade de um desenho de políticas orientado para rendimentos/bolsas e não para um sistema de ameaça de cortes de apoios sociais

**QA5. Qual o valor adicional resultante da intervenção dos FEEL no âmbito da formação de adultos no contexto nacional das políticas públicas?**

**Relevância e contributo dos FEEL para a formação de adultos no contexto nacional**

**AG dos PO:**

- Os resultados positivos dependem muito do financiamento comunitário. Certamente que o número de pessoas a que se conseguia chegar sem financiamento comunitário nos cursos EFA e nos CQ seria menor;
- Os CQ podiam existir sem apoios europeus, dado que há um conjunto de beneficiários que são públicos;
- Por seu lado, as entidades privadas estão completamente dependentes dos apoios europeus. Neste sentido, a Formação Modular, que é promovida essencialmente por entidades privadas, apresenta uma dependência do financiamento europeu quase total;
- Deve-se continuar a apoiar a formação de adultos com FEEL, em particular nesta fase de maior desemprego, com pessoas com poucas habilitações, para permitir reconversão das pessoas

**Outras Entidades:**

- O financiamento europeu permite escalar a atuação, havendo benefícios, tanto em termos de quantidade, como de qualidade da formação;
- Este financiamento é muito importante para as escolas, sendo que de outra forma seria muito mais difícil terem uma oferta formativa tão alargada;
- Sem estes apoios provavelmente estas formações continuariam a realizar-se, mas não com a dimensão atual

**Adequação das práticas ao nível do sistema de governação dos FEEL**

**AG dos PO:**

- A dinâmica imposta pelos calendários dos FEEL impõe ritmos à administração pública. As exigências europeias têm aumentado a cada novo período de programação, considerando-se que práticas como o modelo de governação, a orientação para os resultados, a prestação de contas anual, a monitorização externa constante e a exigência de auditorias (embora já não tenham um carácter preventivo como no QREN) são boas práticas, que devem ser continuadas;
- Menos positivo: a carga burocrática continua a ser uma realidade e constitui uma desvantagem na aplicação de FEEL;
- As regras europeias prejudicam quando há desistências e nos cursos de adultos isso é muito normal;
- Exigência de certificação das entidades formadoras e dos catálogos aumentou a exigência;
- Existência de FEEL permitiu o financiamento da rede de centros IEFP

**Outras Entidades:**

- A burocracia associada ao sistema de governação é um aspeto negativo, uma vez que sobrecarrega muito as escolas.
- A motivação das escolas para apresentarem candidaturas também é afetada por demoras no processo (tempo de análise, de resposta e de reembolso de despesas).
- A orientação para os resultados destes apoios é um aspeto positivo, que foi afirmado no PT2020

**Outros**

**AG dos PO:**

- O CNQ tem que ser atualizado

**Outras Entidades:**

- O sistema tem que estar de tal forma organizado que dê resposta tanto a adultos como a jovens. Uma das principais medidas tomadas foi a de tornar a formação mais flexível, transformando as formações em pequenas unidades e tendo-se introduzido a formação modular certificada. Também os EFA se tornaram mais flexíveis. A grande mudança no sistema de formação dos adultos foi permitir a realização da formação em várias unidades, podendo completar a sua formação ao longo do tempo. Neste período começaram a ser desenhadas as grandes linhas da formação de adultos (RVCC, EFA e Formação Modular) e financiamento europeu foi começando a dar resposta a essas opções;
- O SANQ é um modelo criado em 2015 que analisa um conjunto de variáveis do mercado de trabalho e que classifica os Cursos numa escala de 1 a 10, sendo a pontuação 10 a que assinala uma maior procura no mercado. O SANQ é atualizado de 3 em 3 anos (foi em 2017 e 2020), sendo que os dados estão disponíveis por NUTS II. Posteriormente os dados do modelo são postos à consideração das CIMS para proporem à rede as prioridades em termos de educação/qualificação. Numa segunda fase trabalha-se em conjunto com as escolas e a DGEstE, decidindo-se a abertura dos cursos. Este sistema tanto é implementado na rede pública como na privada. Até agora o SANQ tem sido aplicado à rede de cursos para jovens, procurando ajudar a planear a rede de cursos profissionais;
- Os CQ não tiveram o impacto/massificação das Novas Oportunidades porque o contexto é diferente;
- Vida Ativa tem mais pessoas do que os EFA. A Vida Ativa é dirigida a desempregados e procura adaptar-se aos mesmos, podendo ser constituída por um conjunto de módulos de curta duração. Os cursos EFA têm maior duração.
- Nos CQ a componente de formação é mais reduzida.
- Regra do FSE: 25% do financiamento tem que ser alocado para desempregados mais afastados do emprego.
- Os CQ têm uma integração absoluta com o IEFP, funcionando como se fossem um organismo do IEFP.

Fonte: Equipa de avaliação

No decorrer do presente estudo também se realizaram quatro FG centrados na apresentação dos principais resultados da avaliação. Para essas sessões foram convidadas diversas entidades com uma ligação direta ao objeto do estudo, nomeadamente autoridades de gestão, associações empresariais, organizações sindicais, representantes dos estabelecimentos escolares, IEFP e respetivas delegações, bem como entidades intermunicipais (Quadro A3).

Para além da apresentação dos resultados da avaliação, os FG incluíram também uma contextualização da execução física e financeira do programa. Como tópicos de discussão foram incluídos os resultados e respetivos

impactos/relevância, que serviu como referência adicional para o fundamento das conclusões. Estes FG dividiram-se consoante o perímetro geográfico das conclusões e apresentaram a seguinte estrutura:

**FG de âmbito nacional e FG de âmbito regional - 02/12/2021 e 30/11/2021:** apresentação do contexto do projeto; apresentação da execução física e financeira; apresentação da metodologia e dos resultados da AC; debate sobre os resultados, impactos e relevância, nomeadamente o alinhamento das ações apoiadas às necessidades de formação, possíveis alterações ao SNQ, níveis de adesão e respetivas recomendações, apostas formativas que deverão ser mantidas e consideradas no futuro, impactos das atividades formativas na qualificação e inclusão social/profissional, e comparação entre a perceção dos *stakeholders* e os resultados do estudo (efeitos sobre empregabilidade, salários).

**FG dos Açores e FG da Madeira - 29/11/2021 e 02/12/2021:** apresentação do contexto do projeto; apresentação da execução física e financeira; apresentação da metodologia e dos resultados da AC; debate sobre os resultados, impactos e relevância, nomeadamente o alinhamento das ações apoiadas às necessidades de formação, níveis de adesão e respetivas recomendações, apostas formativas que deverão ser mantidas e consideradas no futuro, impactos das atividades formativas na qualificação e inclusão social/profissional, e comparação entre a perceção dos *stakeholders* e os resultados do estudo (efeitos sobre empregabilidade, salários).

### Quadro A3. Entidades e representantes nos Focus Group

FG	Entidade
Nacional	AG POCH
	AD&C
	ANQEP
	DGEstE
	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional (CGTP-IN)
	Associação Portuguesa de Entidades Formadoras (APEFOR)
	AG POISE
Regional	AG POCH
	AD&C
	PO Centro
	PO Algarve
	PO Lisboa
	DGEstE - Direção de Serviços da Região Algarve
	Centro de Formação Profissional (CFP) Faro
	IEFP Delegação Centro
	IEFP Delegação LVT
	CIM Terras de Trás-os-Montes
	Modatex
	AIDA-Câmara de Comércio e Indústria do Distrito de Aveiro
	CIM Região de Coimbra
	Açores
PO Açores	
DREQP-RAA	
Direção Regional da Educação-RAA	
Madeira	AG POCH
	PO Madeira
	Instituto para a Qualificação, IP-RAM
	Direção Regional da Educação-RAM
	Associação Comercial e Industrial do Funchal (ACIF-CCIM)

## Anexo 2. O objeto de avaliação: Enquadramento e caracterização

### 2.1 Enquadramento na estratégia da UE e de Portugal

A EE 2020 enquadra os desafios da qualificação e empregabilidade dos adultos, bem como o contributo da política de coesão em Portugal neste domínio. A EE2020 assume três grandes prioridades, que se reforçam mutuamente: crescimento inteligente, baseado no conhecimento e na inovação; crescimento sustentável, mais eficiente na utilização de recursos; e crescimento inclusivo, com coesão social e territorial. São também três os objetivos e metas definidos no domínio do Capital Humano até 2020, cuja prestação de Portugal se apresenta no quadro seguinte.

Quadro A4. Metas da EE2020 relacionadas com o Capital Humano - Situação de Portugal

Objetivo EE 2020	Meta EE 2020	Valor anual (%) - Portugal			
	(%)	2011	2017	2018	2019
Taxa de emprego dos 20 aos 64 anos	75,0	68,8	73,4	75,4	76,1
Taxa de abandono precoce de educação e formação (18-24 anos)	10,0	23,0	12,6	11,8	10,6
% de diplomados com ensino superior ou equivalente (30-34 anos)	40,0	26,7	33,5	33,5	36,2

Fonte: Website da AD&C (<https://www.adcoesao.pt/en/node/687>)

No âmbito da EE2020, a “Agenda para novas qualificações e novos empregos” visa a capacitação das pessoas e o desenvolvimento das suas qualificações ao longo da vida, com vista a aumentar a participação no mercado de trabalho e a estabelecer uma melhor correspondência entre a oferta e a procura de mão-de-obra. O FSE - o principal instrumento europeu para promover a formação, a qualificação e o emprego - assume-se como o pilar operacional desta estratégia. O emprego assume também um papel de relevo nos princípios e direitos fundamentais definidos pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais, designadamente nos que estão direcionados para igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho e nos que apontam para as condições de trabalho<sup>37</sup>.

A importância da temática em avaliação no contexto da UE foi reforçada pela Resolução do Conselho sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos (2011/C 372/01) que preconiza o aumento e a flexibilização das oportunidades e melhoria do acesso à educação de adultos, impulsionando a aprendizagem no local de trabalho e o recurso às TIC, que proporcione qualificações a todos os níveis do Quadro Europeu de Qualificações (QEQ).

A política nacional de emprego é subsidiária da política de emprego da UE. O PT2020 prevê que as medidas de promoção do emprego, cofinanciadas pelos fundos comunitários, prossigam os seguintes objetivos:

- ▶ (i) reforço da formação profissional proporcionadora de níveis adequados de empregabilidade aos jovens e novas competências aos adultos (em particular os desempregados);
- ▶ (ii) melhoria do ajustamento do mercado de trabalho, atuando junto dos desempregados com mais dificuldades de reinserção (como os de longa duração) e das empresas;
- ▶ (iii) reforço da eficácia, pertinência, adequação e operacionalização das políticas ativas de emprego, nomeadamente as de proximidade, em conjunto com as autarquias e instituições, bem como o incentivo a uma participação mais ativa do serviço público de emprego.

Os PNR - documentos enquadramentos da estratégia de desenvolvimento económico de médio prazo - apresentados durante o atual período de programação, têm referido a revitalização das políticas de educação de adultos como uma das prioridades máximas para a superação dos desafios estruturais do país, nomeadamente os défices de qualificação dos adultos em idade ativa. Nos últimos anos, os PNR têm atribuído destaque ao Programa Qualifica (programa de qualificação específico para adultos) e Qualifica AP (que visa, especificamente responder às necessidades de qualificação dos recursos humanos de organismos e serviços da Administração Pública e das diversas vertentes da sua operacionalização), que se operacionalizam através da ação dos CQ, Passaporte Qualifica e Sistema Nacional de Créditos do Ensino e Formação Profissionais. A consolidação do sistema de RVCC escolares e profissionais tem também adquirido relevância neste quadro.

<sup>37</sup> No quadro da OCDE, no que se refere ao emprego, foram definidas duas metas de referência para 2020: (i) pelo menos 82% das pessoas diplomadas entre os 20 e os 34 anos (no mínimo, com um diploma do ensino secundário) encontram emprego no período de 1 a 3 anos após concluírem os estudos; e (ii) pelo menos 15% de adultos devem participar em ações de ALV.

Num contexto marcado pela contínua evolução tecnológica e pelas alterações estruturais no mercado de trabalho que esta introduz, nomeadamente o risco de perda de empregos por via da automação de tarefas hoje realizadas por pessoas, o aumento da qualificação dos adultos e a adequação da sua formação à procura de trabalho é crucial para o desenvolvimento económico e para a coesão social.

Neste sentido, a prioridade do crescimento inteligente da EE2020 enfatiza também a formação em literacia digital e na especialização profissional em tecnologias e aplicações digitais. A INCoDe.2030, lançada em 2017, promove um conjunto de ações de formação certificadas e de reorientação profissional para áreas das competências digitais, a par da formação de técnicos intermédios.

De entre os constrangimentos que justificam as intervenções ao nível da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos em Portugal, destacam-se, designadamente:

- ▶ i) o défice estrutural de qualificações e a maior vulnerabilidade da população portuguesa com baixas qualificações a situações de desemprego e a dificuldades de reintegração no mercado de trabalho;
- ▶ ii) o rápido envelhecimento da população e o crescente hiato de competências entre gerações;
- ▶ iii) os desafios suscitados pelas novas exigências do mercado de trabalho em matéria de qualificações e competências (e.g. avanço da digitalização das economias);
- ▶ iv) as significativas disparidades regionais e a evolução irregular de algumas regiões; e
- ▶ v) o crescimento significativo de atividades do setor terciário, as quais requerem competências muito específicas, designadamente as atividades relacionadas com a saúde humana e com o turismo (este severamente afetado pela pandemia). Esta realidade requer uma atenção particular ao nível das respostas necessárias em termos de qualificações e competências.

## 2.2 Tipologias e beneficiários dos apoios

A multiplicidade de designações, nos vários PO, para instrumentos de política muito semelhantes levou a equipa, em conjunto com a AG do POCH, a fazer uma harmonização de TO a utilizar para efeitos desta avaliação. O quadro seguinte apresenta as tipologias harmonizadas e a respetiva correspondência com as designações presentes nos PO abrangidos.

Quadro A5. Harmonização das TO em avaliação

TO harmonizada	PO	TO incluídas na TO harmonizada
CQEP/CQ	POCH	- CQ - CQEP
	PO Lisboa	- CQ
	PO Algarve	- CQ
	PO Açores	- Desenvolvimento de Processos de RVCC - Cursos de ABC
	PO Madeira	- CQEP - CQ
EFA	POCH	- EFA
	PO Algarve	- EFA
	PO Açores	- Percursos Formativos Modulares de Dupla Certificação
Formação Modular (empregados e desempregados)	POISE	- Formação modular para empregados e desempregados
	PO Algarve	- FMC, nomeadamente, para trabalhadores de micro e pequenas empresas
	PO Açores	- Formação Modular (CNQ)
	PO Madeira	- Formação Modular
Vida Ativa para Desempregados	POISE	- Vida Ativa para desempregados
	PO Algarve	
Formação Modular para DLD	POISE	- Formação Modular para DLD
Vida Ativa para DLD	POISE	- Vida Ativa para DLD

Fonte: Equipa de avaliação, em conjunto com a AG do POCH



O quadro seguinte apresenta, em complemento ao corpo do presente relatório, as TO consideradas na presente avaliação, os PO que as enquadram e os respetivos beneficiários e destinatários.

**Quadro A6. TO objeto de avaliação, por PI (PO financiador, beneficiários e destinatários)**

TO	PO	Beneficiários	Destinatários
<b>PI 10.3 - Melhoria da igualdade de acesso à ALV para todas as faixas etárias em contextos formais, não formais e informais, atualização de conhecimento, das aptidões e das competências dos trabalhadores e promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, inclusive através da orientação profissional e da validação das competências adquiridas</b>			
<b>CQEP/CQ</b>	POCH	- Entidades promotoras de CQEP/CQ	
	PO Lisboa		
	PO Algarve		
	PO Madeira		
	PO Açores	- Fundo Regional do Emprego	
<b>EFA</b>	POCH	- Pessoas coletivas de direito público da administração central e local - Pessoas coletivas de direito privado com ou sem fins lucrativos - Escolas profissionais públicas, entidades proprietárias de escolas profissionais privadas, e estabelecimentos públicos de educação	Empregados e desempregados
	PO Algarve	- Entidades formadoras e outros operadores, em particular a rede de centros do IEFP, I.P.	
	PO Açores	- Fundo Regional do Emprego; - Escolas profissionais e entidades formadoras certificadas	
<b>PI 8.5 - Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança</b>			
<b>Formação Modular (empregados e desempregados)</b>	POISE	- Pessoas coletivas de direito público pertencentes à administração central - Rede de centros do IEFP, I.P. - Pessoas coletivas de direito privado	Empregados e desempregados
	PO Algarve	- Entidades públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos	
	PO Açores	- Empresas e associações empresariais - Escolas Profissionais - Entidades formadoras certificadas - Administração Pública Regional	
	PO Madeira	- Pessoas coletivas de direito público, incluindo entidades públicas ou equiparadas - Pessoas coletivas de direito privado	

	TO	PO	Beneficiários	Destinatários
<b>Vida Ativa para Desempregados</b>	Percursos de formação modular ajustados ao perfil dos desempregados, formação prática em contexto de trabalho e processos de RVCC adquiridas ao longo da vida por vias formais ou informais, na vertente profissional ou de dupla certificação	POISE  PO Algarve	- Rede de centros do IEFP, I.P.	Desempregados
<b>PI 9.1 - Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade</b>				
<b>Formação Modular para DLD</b>	FMC, estruturadas sob a forma de UFCD, realizadas de acordo com os referenciais previstos no CNQ, com vista à obtenção de uma qualificação	POISE	- Pessoas coletivas de direito público pertencentes à administração central - Rede de centros do IEFP, I.P. - Pessoas coletivas de direito privado	Desempregados (mais afastados do (re)ingresso no mercado de trabalho, designadamente em função da duração do desemprego e / ou do nível de habilitações)
<b>Vida Ativa para DLD</b>	Percursos de formação modular ajustados ao perfil dos desempregados, formação prática em contexto de trabalho e processos de RVCC adquiridas ao longo da vida por vias formais ou informais, na vertente profissional ou de dupla certificação	POISE	- Rede de centros do IEFP, I.P.	

Fonte: Equipa de avaliação, com base nos textos dos PO e nos RAE aplicáveis

## 2.3 Indicadores de realização e resultado

O quadro seguinte apresenta, em complemento ao corpo do presente relatório, os indicadores de resultados dos PO abrangidos para os quais contribuem os projetos aprovados nas TO analisadas no presente estudo.

**Quadro A7. Indicadores de realização e de resultado das TO que integram o objeto da avaliação (Lote 1)**

PO	Indicadores de realização	TO
POCH	Adultos apoiados em cursos de formação com certificação escolar e/ou profissional	EFA
POISE	Participações de desempregados em UFCD	Formação Modular (empregados e desempregados) Vida Ativa para Desempregados
	Participações de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em UFCD	Formação Modular para DLD Vida Ativa para DLD
PO Lisboa	Jovens e adultos inscritos	CQEP/CQ
PO Algarve	Pessoas inscritas nos CQ	CQEP/CQ
	Adultos apoiados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA
	Participações de desempregados em UFCD	Vida Ativa para Desempregados
PO Açores	Adultos apoiados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA
	Participações de desempregados em UFCD	Formação Modular (empregados e desempregados)
PO Madeira	Adultos apoiados em processos RVCC	CQEP/CQ
	Participações de desempregados em UFCD	Formação Modular (empregados e desempregados)
PO	Indicadores de resultado	TO
POCH	Adultos certificados em cursos de formação com certificação escolar e/ou profissional	EFA
POISE	Participações certificadas de desempregados em UFCD	Formação Modular (empregados e desempregados) Vida Ativa para Desempregados
	Participações certificadas de pessoas de grupos desfavorecidos, incluindo desempregados, em UFCD	Formação Modular para DLD Vida Ativa para DLD
PO Lisboa	Jovens e adultos orientados e encaminhados, relativamente aos inscritos	CQEP/CQ
	Adultos não desistentes no processo RVCC	
PO Algarve	Pessoas não desistentes no processo RVCC	CQEP/CQ
	Adultos certificados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA
PO Açores	Participações certificadas de desempregados em UFCD	Vida Ativa para Desempregados
	Adultos certificados em cursos de formação de certificação escolar e/ou profissional	EFA
PO Madeira	Participantes desempregados integrados no mercado de trabalho, 6 meses após a conclusão da formação	Formação Modular (empregados e desempregados)
	Adultos certificados em processos RVCC	CQEP/CQ
PO Madeira	Participações certificadas de desempregados em UFCD	Formação Modular (empregados e desempregados)

Fonte: Equipa de avaliação, com base em informação dos PO

## Anexo 3. Ponto de situação à data de reporte da avaliação - Execução física

### 3.1 Execução Física

Quadro A8. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por PO e TO (Nº) | 31/12/2019

PO / TO	Certificadas	Não Certificadas	Em Progresso	Total
<b>POCH</b>	<b>18.843</b>	<b>3.092</b>	<b>29.180</b>	<b>51.115</b>
CQEP/CQ	738	642	28.686	30.066
EFA	18.105	2.450	494	21.049
<b>POISE</b>	<b>816.098</b>	<b>40.341</b>	<b>386</b>	<b>856.825</b>
Formação Modular	38.718	1.916	7	40.641
Vida Ativa para Desempregados	476.753	27.185	68	504.006
Formação Modular para DLD	171.563	5.806	308	177.677
Vida Ativa para DLD	129.064	5.434	3	134.501
<b>PO Lisboa</b>	<b>421</b>	<b>791</b>	<b>8.929</b>	<b>10.141</b>
CQEP/CQ	421	791	8.929	10.141
<b>PO Algarve</b>	<b>20.138</b>	<b>2.147</b>	<b>1.316</b>	<b>23.601</b>
CQEP/CQ	61	12	1.316	1.389
EFA	13	8	0	21
Formação Modular	176	19	0	195
Vida Ativa para Desempregados	19.888	2.108	0	21.996
<b>PO Açores</b>	<b>4.735</b>	<b>3.648</b>	<b>1.490</b>	<b>9.873</b>
CQEP/CQ	3.566	3.122	690	7.378
EFA	1.161	526	800	2.487
Formação Modular	8	0	0	8
<b>PO Madeira</b>	<b>8.658</b>	<b>751</b>	<b>860</b>	<b>10.269</b>
CQEP/CQ	25	7	753	785
Formação Modular	8.633	744	107	9.484
<b>Total</b>	<b>868.893</b>	<b>50.770</b>	<b>42.161</b>	<b>961.824</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

Quadro A9. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por TO (Nº) | 31/12/2019

TO	Certificadas	Não Certificadas	Em Progresso	Total
CQEP/CQ	4.811	4.574	40.374	49.759
EFA	19.279	2.984	1.294	23.557
Formação Modular	47.535	2.679	114	50.328
Vida Ativa para Desempregados	496.641	29.293	68	526.002
Formação Modular para DLD	171.563	5.806	308	177.677
Vida Ativa para DLD	129.064	5.434	3	134.501
<b>Total</b>	<b>868.893</b>	<b>50.770</b>	<b>42.161</b>	<b>961.824</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Quadro A10. Participações em ações realizadas no âmbito das TO objeto de avaliação no período 2014-2019, por género (Nº) | 31/12/2019**

	Certificadas	Não Certificadas	Em Progresso	Total
Mulheres	585.426	29.318	23.289	638.033
Homens	283.467	21.452	18.872	323.791
<b>Total</b>	<b>868.893</b>	<b>50.770</b>	<b>42.161</b>	<b>961.824</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Quadro A11. Participações certificadas por nível de escolaridade e por TO - 2014-2019 (%) | 31/12/2019**

TO / Nível de Escolaridade	1º Ciclo ou inferior	2º Ciclo	3º Ciclo	Ensino Secundário ou Pós-Secundário	Ensino Superior
CQEP/CQ	63,6%	20,1%	7,8%	8,1%	0,4%
EFA	7,4%	26,3%	47,4%	17,3%	1,6%
Formação Modular	0,1%	5,4%	12,0%	56,6%	25,9%
Vida Ativa para Desempregados	7,4%	10,0%	20,4%	44,2%	18,1%
Formação Modular para DLD	25,4%	23,1%	44,6%	5,9%	0,9%
Vida Ativa para DLD	24,6%	27,0%	48,4%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>13,4%</b>	<b>15,3%</b>	<b>29,4%</b>	<b>30,0%</b>	<b>12,0%</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Quadro A12. Participações certificadas por escalão etário e por TO - 2014-2019 (%) | 31/12/2019**

TO / Escalão Etário	15-24	25-34	35-44	45-54	55 ou superior
CQEP/CQ	11,2%	24,3%	30,5%	25,0%	9,0%
EFA	18,8%	27,3%	25,8%	17,6%	10,5%
Formação Modular	17,3%	28,5%	26,7%	20,2%	7,4%
Vida Ativa para Desempregados	15,7%	28,5%	26,4%	20,1%	9,3%
Formação Modular para DLD	5,7%	14,3%	21,5%	29,3%	29,2%
Vida Ativa para DLD	3,3%	13,2%	24,0%	35,5%	24,1%
<b>Total</b>	<b>11,9%</b>	<b>23,3%</b>	<b>25,1%</b>	<b>24,3%</b>	<b>15,4%</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Quadro A13. Participações em ações realizadas nas TO de objeto de avaliação do SIGO (desempregados) no período 2014-2019, por TO (Nº) | 31/12/2019**

TO	Certificadas	Não Certificadas	Em Progresso	Total
EFA	106.524 (81%)	24.000 (18%)	1.343 (1%)	131.867
Formação Modular	1.058.245 (89%)	124.482 (10%)	10.673 (1%)	1.193.400
<b>Total</b>	<b>1.164.769</b>	<b>148.482</b>	<b>12.016</b>	<b>1.325.267</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

**Quadro A14. Peso das ações de formação realizadas nas TO de objeto de avaliação do PT2020 nas respetivas ações de formação do SIGO no período 2014-2019, por TO (%) | 31/12/2019**

TO	Total
EFA	44%
Formação Modular	9%
<b>Total (EFA + Formação Modular)</b>	<b>11%</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

Nota: Os 9% relativos à Formação Modular apenas têm em conta as ações do lote 1. Se incluídas as ações do lote 2, a percentagem aumenta para 30%.

**Quadro A15. Peso das participações em ações de formação realizadas nas TO de objeto de avaliação do PT2020 nas respetivas participações em ações de formação do SIGO (desempregados) no período 2014-2019, por TO (%) | 31/12/2019**

TO	Certificadas	Não Certificadas	Em Progresso	Total
EFA	18%	12%	96%	18%
Formação Modular	4%	2%	1%	4%
<b>Total (EFA + Formação Modular)</b>	<b>6%</b>	<b>4%</b>	<b>12%</b>	<b>6%</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

## Anexo 4. Análise contrafactual de indivíduos

### 4.1 Caracterização demográfica

A presente caracterização demográfica dos indivíduos objeto de AC foca-se nas dimensões consideradas no processo de *matching* entre o grupo de tratamento e o grupo de controlo (ver seção 4.3.1 deste anexo), tais como Idade, Género, Localização e Habilitações. Apesar de se tratar de uma análise de efeitos de tratamento de indivíduos, o que é contabilizado nesta análise é o número de participações, dado que um indivíduo pode participar em ações de diferentes TO e em diferentes anos, cada uma podendo produzir efeitos distintos. O Quadro A16 apresenta a distribuição do número de indivíduos por número de participações.

**Quadro A16. Distribuição do número de indivíduos por número de participações**

Nº de Formações	Uma	Duas	Três	Quatro	Cinco	Seis	Sete	Oito	Nove	Dez	Mais de Dez
Nº de Indivíduos	135.459	20.413	16.090	18.828	15.185	11.710	8.061	6.026	3.753	3.084	18.302

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

No total, 256.911 indivíduos participaram em 961.824 ações de formação entre 2014 e 2019. Pode-se verificar uma redução progressiva do número de participantes em função do número de progressões, havendo um indivíduo com o número máximo observado de 100 participações. Entre os indivíduos com mais que uma participação, as combinações são entre as mesmas TO, com o maior número de repetições a ocorrer na Vida Ativa e Vida Ativa DLD, as TO com um maior número de participações.

#### 4.1.1 População da amostra

A amostra presente no lote 1 atinge as 961.824 observações (participações - Quadro A17) concentradas maioritariamente nos primeiros dois anos, 64% do total, 31% em 2014 e 33% em 2015, um fenómeno que se verifica nos dois géneros. Em oposição, o ano de 2019 é onde há um menor número de participações, de 6%, muito próximo dos 8% verificados em 2016 e 2017.

Embora os dois géneros tenham distribuições internas anuais semelhantes, o mesmo não se verifica para a sua representatividade na fração total da amostra, onde o género feminino apresenta um valor de 66%, muito próximo do dobro do valor masculino, que se encontra nos 34%.

**Quadro A17. Distribuição da população por género**

Ano	Masculino (nº de participações)	Feminino (nº de participações)	Total (nº de participações)
2014	108.263	190.233	298.496
2015	111.973	206.720	318.693
2016	29.576	48.794	78.370
2017	24.617	51.740	76.357
2018	33.772	94.152	127.924
2019	15.590	46.394	61.984
Total	323.791 (34%)	638.033 (66%)	961.824

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

#### 4.1.2 Participação no âmbito das TO objeto de avaliação

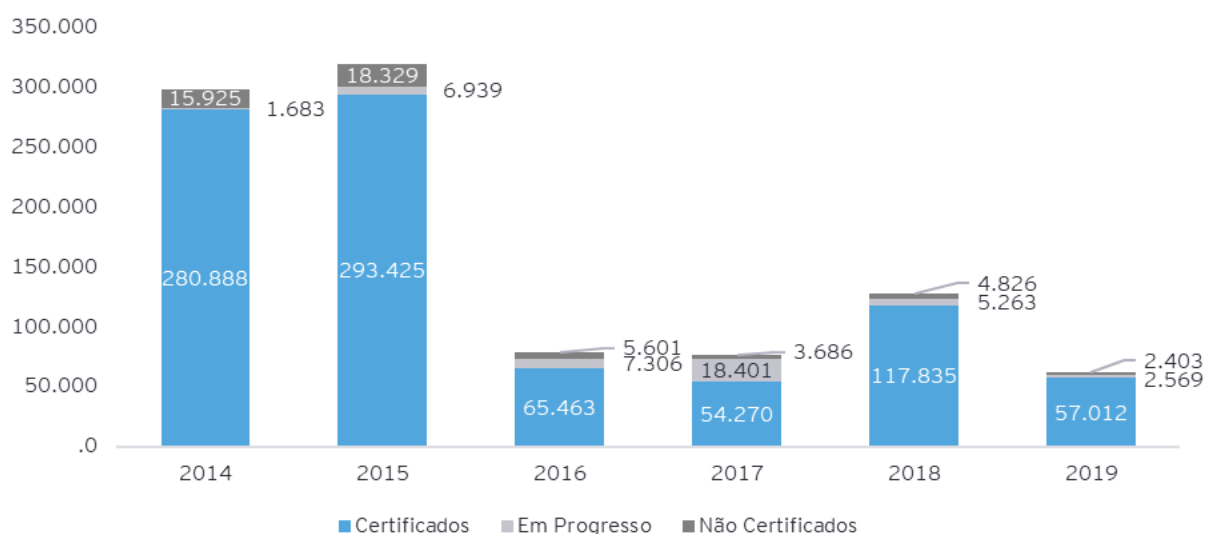
No intervalo temporal da amostra verifica-se uma unanimidade na classificação da participação das TO em análise com maior representatividade, nomeadamente a obtenção de certificado (Gráfico A1), onde se observa uma percentagem acima dos 90% para todos os anos, com exceção de 2016 e 2017, que decresce para 84% e 71%.<sup>38</sup> Nestes dois anos, o aumento da percentagem de participações no estado em progresso correspondeu à redução na de certificados, com os não certificados a apresentarem uma distribuição relativamente monótona ao longo dos anos, entre os 3,8% e os 7,1%. O pico do número de observações com certificado e não certificado foi atingido em 2015, com 293.425 e 18.329 observações, respetivamente. É expectável que o pico se encontre neste período, face a sua elevada representatividade, como foi descrito acima (33% da população concentra-se em 2015). Por outro lado, a situação em progresso é uma exceção à regra e registou o seu valor mais elevado em 2017, com 18.401 observações.

A análise da participação devolve conclusões iguais na comparação entre géneros, com ambos a apresentarem uma distribuição com uma composição semelhante na representatividade de cada situação: certificado com 92% e 88% no género Feminino e Masculino, não certificado com 5% e 7% e em progresso com 4% e 6%, respetivamente.

Excetuando o caso dos EFA, os participantes na faixa etária entre os 15-24 anos diminuíram o seu peso na maioria das TO entre 2014 e 2019, porém destaca-se a sua importância nos CQEP/CQ face ao seu peso médio nas diferentes TO (30% vs 13%). As TO Formação Modular DLD e Vida Ativa DLD, com 91% e 95% dos seus participantes com mais de 24 anos, foram as que menos integraram indivíduos jovens durante o período estudado, facto explicado pelos DLD serem tendencialmente indivíduos mais velhos.

Os CQ e as TO direcionadas para DLD registam os níveis de habilitações à entrada mais reduzidos, ainda que o peso dos indivíduos menos escolarizados decresça de forma generalizada entre 2014 e 2019. Em média, os participantes com apenas o Ensino Básico (1º Ciclo) representavam cerca de 7% da amostra total, porém as TO apresentadas na frase anterior verificaram pesos que variaram entre os 10% e os 41%.

Gráfico A1. Distribuição do número de participações em ações realizadas, por ano de início (nº de participações)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

#### 4.1.3 Faixa etária e o nível de habilitações

A estrutura etária da amostra encontra-se concentrada na faixa etária entre os 25-54 anos (72%), com a geração entre os 35-44 anos a apresentar a maior representatividade, de 25%, um total de 235.087 observações, e as restantes (25-34 e 45-54) a apresentarem 47% (Gráfico A2). Como expectável, o número de observações é mais reduzido quando se analisa a faixa dos indivíduos com mais de 65 anos (1%).

Predominam na amostra indivíduos com níveis de escolaridade reduzidos (Gráfico A3), tendo em conta que 59% têm um grau de habilitação igual ou inferior ao 3º ciclo, com apenas 11% a terem um grau académico do ensino superior.

<sup>38</sup> Considera-se como Certificado, Progresso e Não Certificado o resultado das ações de formação que apresentam a seguinte classificação: Certificado, Certificado Parcial e Sucesso; Em Reconhecimento, Encaminhado, Progresso, Transferido; NA e opção de texto em branco.



Destaca-se o 3ºciclo e o ensino secundário como os graus com maior número de observações, atingindo uma ponderação de 30% e 29%, respetivamente.

Gráfico A2. Estrutura etária da amostra (%)

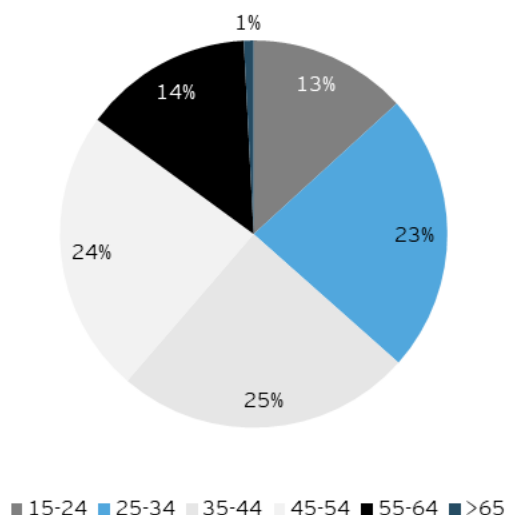
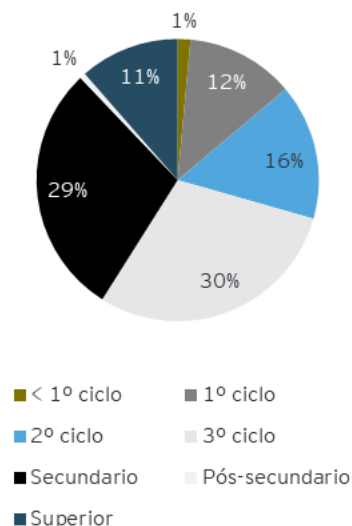


Gráfico A3. Nível de habilitações (%)

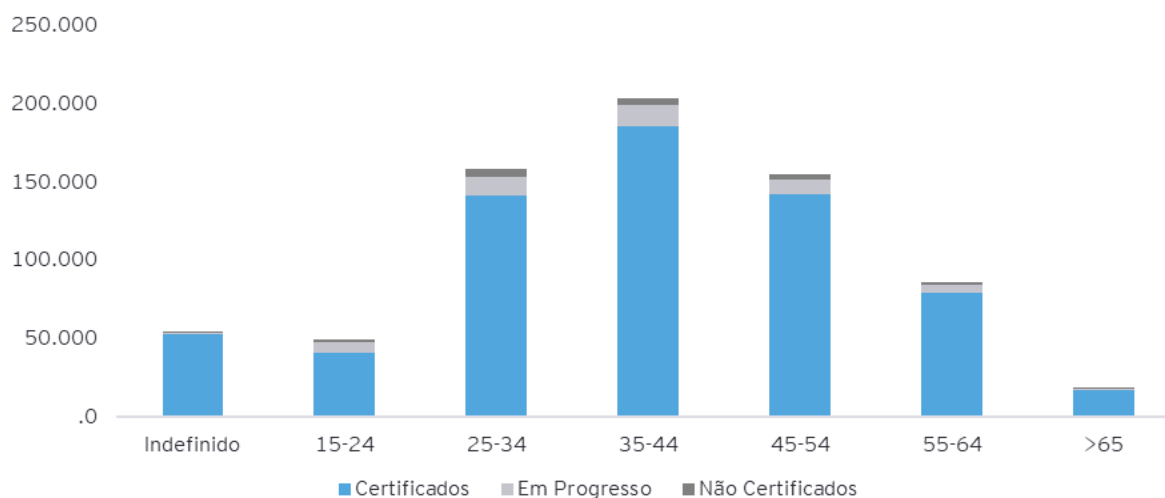


Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

Estabelecendo-se uma ligação entre as características etárias dos indivíduos e a sua participação nas TO em análise (Gráfico A4), verifica-se uma maior percentagem de insucesso na geração entre os 15-24 anos, de 7%, com a maior percentagem de certificados a encontrar-se na faixa entre os 55-64, de 93%. Por outro lado, as participações no estado “em progresso” apresentam a percentagem mais elevada (11% e 10%) na faixa dos 15-24 e >65.

Na relação entre as habilitações académicas dos indivíduos e a percentagem de certificados, evidencia-se uma representatividade bastante superior das observações de não certificado de 14% nos indivíduos com escolaridade inferior ao 1º ciclo. Por consequência, esta relação é positiva quando a análise se debruça sobre a percentagem de observações com certificado, atingindo esta o seu máximo (94%) na escolaridade de Ensino Superior. O Pós-secundário apresenta o valor mais elevado de “em progresso”, de 34%, o que o coloca, junto à escolaridade inferior ao 1ºciclo, como a habilitação académica com menor representação de certificados (62% e 67%, respetivamente), embora este não tenha como contrapartida um valor elevado no insucesso, como se verifica no ensino <1ºciclo.

Gráfico A4. Distribuição das participações em ações realizadas por faixa etária (%)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

#### 4.1.4 Residência dos indivíduos

A larga maioria da população da amostra residia na NUTS II Norte (57%, o que equivale a 513.410 observações), seguida da Região Centro (26%, com 236.935 observações) (Gráfico A5). As Regiões Autónomas são as regiões menos representadas, com uma ponderação individual de apenas 1%, ligeiramente abaixo dos 2% verificados no Algarve e na Área Metropolitana de Lisboa.

A RAA apresenta a maior percentagem de insucesso, com 37%, muito acima do Algarve, a segunda região com mais observações Sem Certificado, que regista 9% (Gráfico A6). A Região do Norte e do Centro, além de serem as que apresentam o maior valor total de observações, também têm a maior percentagem de certificados, juntamente ao Alentejo, de 92%. A Área Metropolitana de Lisboa é aquela com menor representatividade de observações com certificado (30%), sendo penalizada pela elevada percentagem de observações com progresso (62%).

Gráfico A5. Estrutura de participações por NUTS II (%)

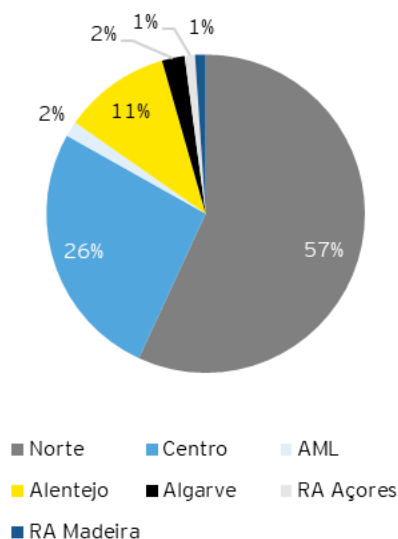
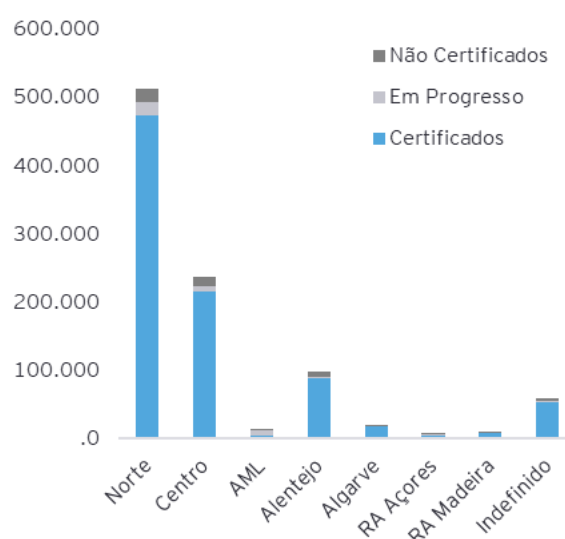


Gráfico A6. Participação por NUTS II (%)



Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados dos SI PT2020, dos PO e do SIGO

## 4.2 Estruturação de bases de dados de suporte à avaliação

### 4.2.1 Enriquecimento da base de dados

A metodologia utilizada para a análise dos efeitos do tratamento pressupõe uma ótica comparativa entre dois grupos de indivíduos, de tratamento e de controlo, que assumem a mesma estrutura, diferenciando-se apenas pela classificação de participação, ou não, em ações de formação apoiadas no âmbito das TO em análise. Foram construídas duas bases de dados com as seguintes características:

- ▶ a base de dados que diz respeito aos tratados (participantes nas ações apoiadas), que inclui não só as variáveis que caracterizam esses participantes, como também as variáveis específicas, como as datas de início e conclusão da participação, tipologia da operação, nível de certificação atribuído e resultado da participação da formação;
- ▶ a base de dados que diz respeito a todos os indivíduos do país com participações registadas no SIGO, independentemente de pertencerem ao grupo de tratamento, que contém as mesmas de caracterização que a base dos tratados.

A base de dados de indivíduos tratados resultou de uma fusão das bases de dados do SI PT2020/SIGO com informações dos indivíduos que se encontram presentes nos sistemas de informação da Segurança Social, com este cruzamento a ser liderado pelo Departamento de Análise e Gestão da Informação da Segurança Social. Neste processo, foi adicionada à base original da DGEEC um conjunto de variáveis que são determinantes para as estimativas previstas no presente relatório, como as habilitações escolares (Quadros de Pessoal, do GEP), qualificações

(empregado, desempregado, pensionistas, inativo, beneficiário de apoios sociais) e remunerações.<sup>39</sup> O enriquecimento da base de dados por parte da Segurança Social foi executado através do cruzamento dos campos de identificação dos indivíduos, nomeadamente o Ano e o Número de Identificação da Segurança Social. No caso do grupo de controlo, a base de dados dos indivíduos foi construída a partir unicamente de dados da Segurança Social (identificação, localização e estado laboral) e dos Quadros de Pessoal (habilitações escolares).

O processo de consolidação acima descrito culminou em duas bases de dados anonimizadas disponibilizadas no Posto do Investigador do GEP, local onde a equipa de avaliação executou o processo de *matching* entre os grupos de tratamento e de controlo.

O processo de identificação dos indivíduos pertencentes ao grupo de tratamento na base de dados completa encontra-se descrito no Passo 6 explicitado no ponto seguinte.

Importa também destacar toda a confidencialidade subjacente ao processo de consolidação e análise da base de dados, evidenciado pela omissão das variáveis que permitem identificar os indivíduos de forma direta, por parte das entidades envolvidas. Esta restrição permite uma proteção da identidade dos grupos de análise sem comprometer o objetivo da investigação e os dados necessários para a estimação dos efeitos do tratamento.

#### 4.2.2 Tratamento e organização da base de dados

O processo de AC foi antecedido por uma organização e respetiva validação das bases de dados disponibilizadas no Posto do Investigador (tratados e universo de indivíduos com registo na Segurança Social). Este processo de validação assenta num conjunto de passos abaixo descritos, que visam garantir uma base de dados capaz de estabelecer os métodos de estimação desejados (Quadro A18).

**Quadro A18. Procedimentos na construção da base de dados de *matching***

Ordem	Passos
1º	Estrutura etária da análise encontra-se entre os 15 anos e os 65 anos (no grupo de controlo e tratamento)
2º	Exclusão de indivíduos com informações de caracterização não válidas (no género e nas NUTS III)
3º	Categorização das habilitações dos indivíduos e exclusão de observações
4º	Identificação do lote de cada indivíduo de tratamento com base na TO
5º	Divisão anual da base de dados no período de 2013-2018
6º	Cruzamento da base de dados de tratamento e da base de dados geral
7º	Apenas se consideram os formandos que concluíram o processo formativo
8º	Consolidação do número de observações na base de dados

Fonte: Equipa de avaliação

##### **Passo 1: Estrutura etária da análise encontra-se entre os 15 anos e os 65 anos (no grupo de controlo e tratamento)**

O Passo 1 garante que a população de análise se encontra em idade ativa e ainda não está no período de reforma (população disponível para trabalhar), retirando assim os indivíduos que se encontram abaixo dos 14 anos ou acima dos 65 anos (a idade da reforma no período de análise é de 66 anos).

##### **Passo 2: Exclusão de indivíduos com informações de caracterização não válidas (no género e nas NUTS III)**

Tal como a idade, o género e as NUTS III são variáveis indispensáveis para a caracterização dos indivíduos e respetiva comparação. Neste sentido, o Passo 2 garante a existência de informação válida nestes campos e retira NUTS e opções de género não válidas. A exclusão de observações não válidas é indispensável para um *matching* correto, porque caso contrário, este irá interpretar erros semelhantes como características semelhantes dos indivíduos.

##### **Passo 3: Categorização das habilitações dos indivíduos e exclusão de observações**

De forma a simplificar e reduzir as tipologias de habilitações da base de dados, procedeu-se à agregação da classificação de habilitações escolares, por forma a garantir a correspondência entre os dados da base SIGO (tratados) e os dados dos Quadros de Pessoal (não tratados).

<sup>39</sup> GEP do MTSSS

Como a habilitação é uma das variáveis determinantes para o *matching*, só foram considerados os indivíduos que apresentam o seu nível de habilitações, excluindo-se assim aqueles que não têm informação.

Devido à ausência de informação sobre habilitações para um número significativo de indivíduos no grupo de controlo (sobretudo no caso de desempregados, para os quais não há registos nos Quadros de Pessoal), este passo resultou numa remoção de um número elevado de observações do grupo de controlo.

#### ***Passo 4: Identificação do lote de cada indivíduo de tratamento com base na TO***

O lote a que pertence cada indivíduo foi identificado com base na seguinte classificação, considerando as TO e a situação profissional dos formandos (desempregado=lote 1, empregado=lote 2):

- **Lote 1** - Vida Ativa; Formação Modular para DLD; Vida Ativa para DLD; CQ; EFA; Formação Modular;
- **Lote 2** - CQ; EFA, Formação Modular; Formação Ação; Formação Autónoma; Formação Inovação; SI QI-PME.

#### ***Passo 5: Divisão anual da base de dados no período de 2013-2018***

Sendo dinâmico, o *matching* foi realizado em cada ano de formação, onde o grupo de tratados do ano de formação em  $t$  foi agrupado com os indivíduos de controlo no ano  $t-1$  (ano antes da participação, para garantir que as características de cruzamento são as que permitiram a adesão à ação de formação).

#### ***Passo 6: Cruzamento da base de dados de tratamento e da base de dados geral***

Os indivíduos que tiveram formação no ano  $t$  necessitam de estar devidamente identificados como pertencentes ao grupo de tratamento na base de dados no ano  $t-1$ , para ser feita a respetiva comparação com o grupo de controlo. Esta identificação é feita na junção da base de dados de tratamento à base geral, com a criação de uma variável adicional de tratamento que assumirá o valor de 1 se o indivíduo tiver participado no ano  $t$  em ações de formação.

#### ***Passo 7: Apenas se consideram os formandos que concluíram o processo formativo***

Os indivíduos utilizados para comparação no grupo de tratamento deverão ser apenas aqueles que concluíram os processos de formação a que foram submetidos e obtiveram o certificado, com essa associação a ter a seguinte composição:

- Assume-se como certificado de conclusão todos os indivíduos com Certificado, Certificado Parcial e Sucesso na respetiva variável do POCH;

Ao executar a remoção dos indivíduos que não concluíram a formação após a junção das duas bases, garante-se que estes não sejam incluídos no grupo de controlo.

#### ***Passo 8: Consolidação do número de observações na base de dados***

A base de dados SIGO/SI PT2020 assume cada participação numa atividade formativa do POCH como uma observação, o que implica que um indivíduo que tenha tido duas formações ou mais formações em cada ano terá múltiplas observações no ano de tratamento. Neste sentido, e como o *matching* é realizado por indivíduos, as observações de tratados necessitam de ser únicas, pelo que foi necessário consolidar observações. Este processo é apenas executado para todos os anos a partir de 2014 porque 2013 é o início do POCH, o que significa que na base de dados de 2013 todos os indivíduos terão apenas uma linha de entrada.

Estes procedimentos de tratamento de dados resultaram numa redução da base de dados do grupo de tratamento de 961.824 observações no lote 1 para 60.008 observações, e de 51.283.376 observações para 15.820.701 observações no grupo de controlo.

Posteriormente, após o processo de emparelhamento entre grupos de controlo e tratamento (*matching*), foram restabelecidas as múltiplas observações por indivíduo tratado, dado que a estimação dos efeitos de tratamento já tem em conta o número de tratamentos e a TO da ação concluída.

## 4.3 Matching

### 4.3.1 Propensity score

Com o objetivo central de avaliar os efeitos do POCH no grupo de tratamento, procedeu-se à utilização da ferramenta estatística *propensity score*, que permite estimar a probabilidade de um indivíduo ser tratado (ou seja, estar incluído no grupo de tratamento), tendo em consideração um conjunto de variáveis observáveis (covariáveis) que contribuem para esta probabilidade. Este tipo de modelo assume uma disposição probabilística, tendo em conta que o valor se encontra no limite de 0 a 1, e a probabilidade é orientada para todos os indivíduos, independentemente se na amostra real pertencem ou não ao grupo de tratamento. O *propensity score* é, em última instância, um determinante de comparação no *matching*, porque permite associar indivíduos com *propensity scores* diferentes, mesmo que tenham as mesmas covariáveis.

O cálculo do *propensity score* pressupõe a definição de um conjunto de covariáveis que se assume como influentes na probabilidade de um indivíduo pertencer ao grupo de tratamento. Para este exercício, definiram-se apenas variáveis de caracterização:

- Idade - Idade dos indivíduos da população
- Género - Sexo masculino ou feminino
- NUTS III - Área de residência classificada em NUTS III
- Habilitações - Habilitações académicas de segundo nível (como descrito no Passo 3)

Os *propensity scores* dos indivíduos em cada ano são estimados de acordo com a seguinte regressão:

$$PrbTratado = \beta_0 + \beta_1 idade + \beta_2 genero + \beta_3 NutsIII + \beta_4 Hab + \varepsilon_t, (I)$$

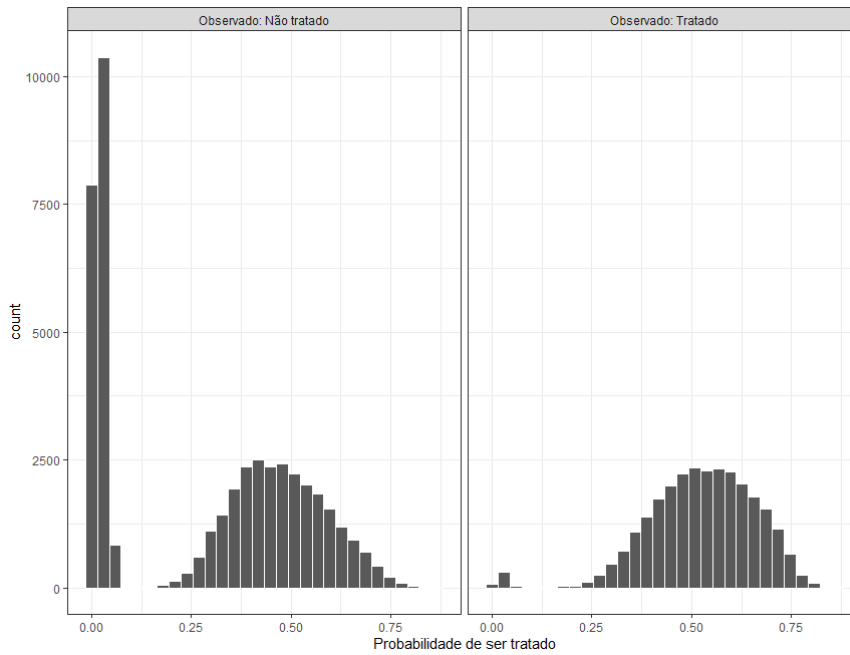
A análise da distribuição dos *propensity scores* dos indivíduos (grupo de tratamento e de controlo) permite, por si só, avaliar a capacidade explicativa (da probabilidade de frequência de ações de formação POCH) das variáveis consideradas, bem como análise do enviesamento aparente na base de dados original que, sem a realização da filtragem por via do *matching*, condicionaria a estimação dos efeitos de tratamento.

Idealmente, a distribuição da população não tratada deverá encontrar-se no limite inferior do eixo das abcissas (que reflete a probabilidade de um indivíduo ser tratado), enquanto que a população tratada deverá estar no limite superior. Esta suposição ideal indica que o modelo do *propensity score* deve prever uma probabilidade de ser tratado próxima de 0 e 1 para os indivíduos do grupo de controlo e tratamento, respetivamente, porque é essa a distribuição verificada na realidade, limitando o número de falsos positivos (*propensity scores* altos para não tratados) e falsos negativos (*propensity scores* baixos para tratados).

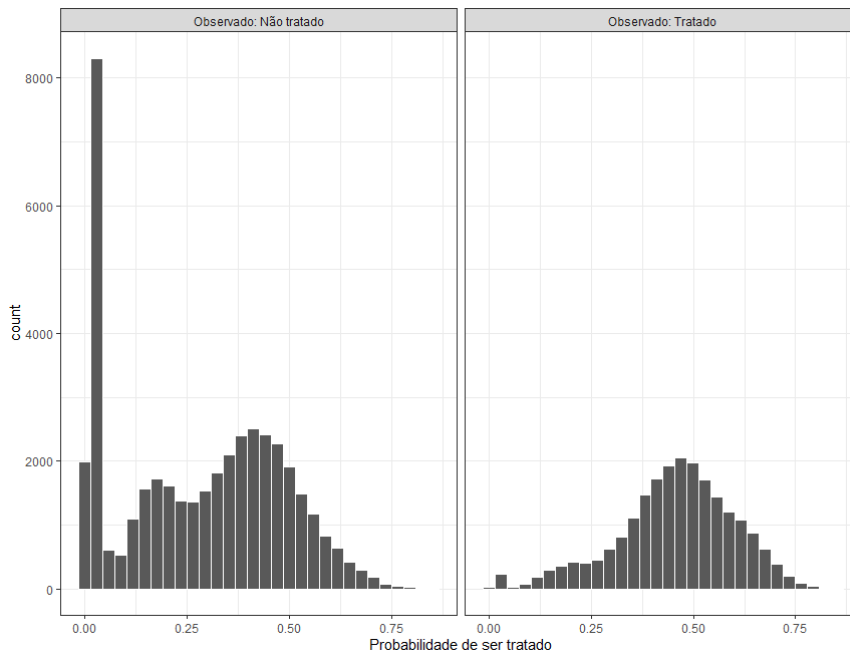
O ano de 2013 e 2014 são exemplos que apresentam uma distribuição deste tipo, com a uma elevada fração da população não tratada a ter uma estimação próxima de 0, enquanto que a população do grupo de tratamento tem a sua distribuição encostada à parte direita do gráfico (Gráfico A7).

Gráfico A7. Distribuição dos propensity scores para matching de 2013 a 2018

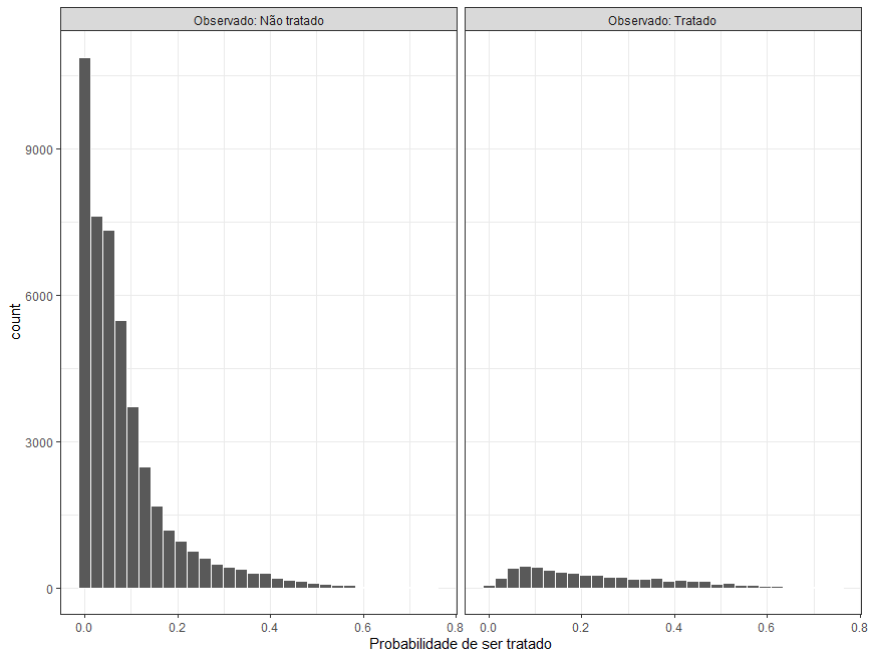
Lote 1 | 2013



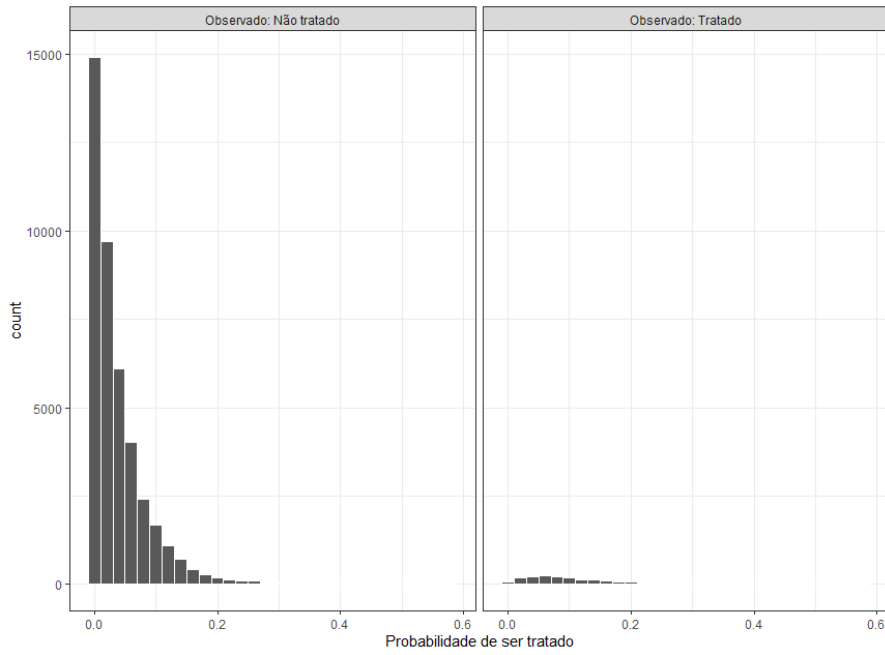
Lote 1 | 2014



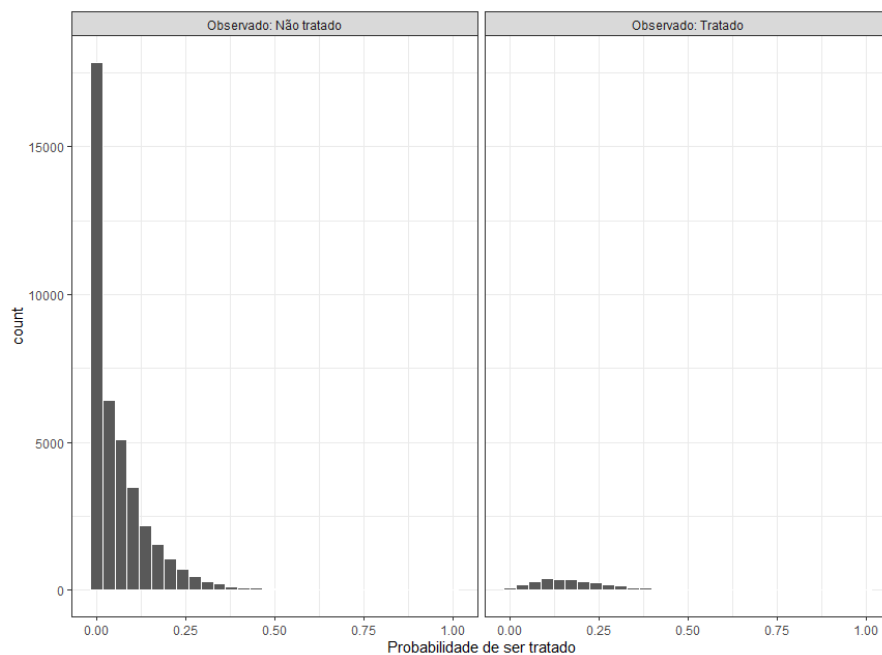
Lote 1 | 2015



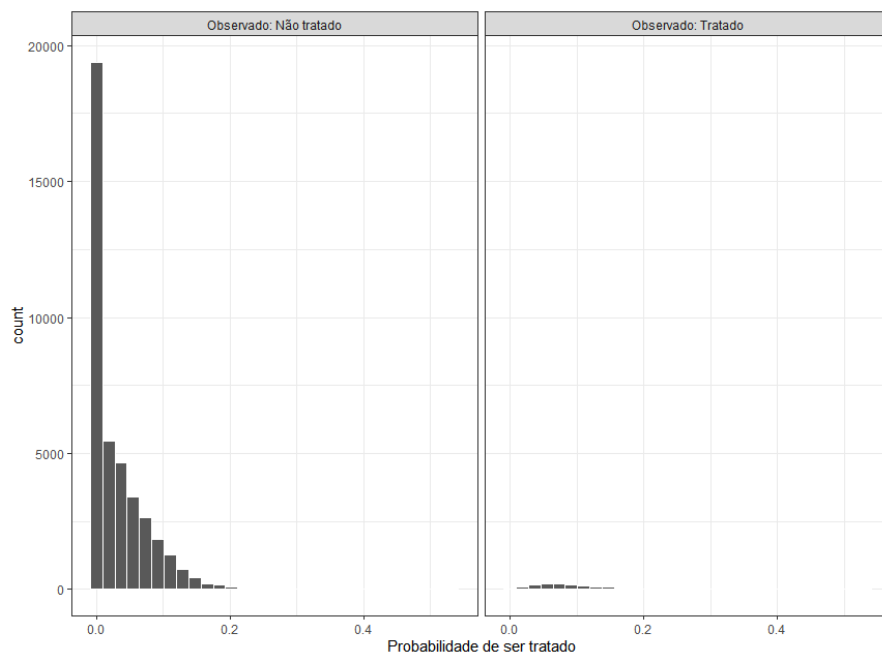
Lote 1 | 2016



Lote 1 | 2017



Lote 1 | 2018



4.3.2 Metodologia do processo de emparelhamento (*matching*)

A *matching* é uma ferramenta estatística que permite uma comparação adequada entre os elementos pertencentes ao grupo de controlo e de tratamento. Com base num conjunto de características observáveis definidas pelo investigador, a função *matching* seleciona no grupo de controlo um conjunto de indivíduos comparáveis aos indivíduos do grupo de tratamento. Esta junção permitirá uma estimação direta e causal dos efeitos de um determinado tratamento na população, tendo em conta que compara indivíduos com as mesmas características, afastando-se assim do enviesamento nos métodos de estimação tradicionais, onde há a possibilidade de as variáveis independentes influenciarem-se entre si, o que provoca deturpações nos resultados.



O tipo de *matching* utilizado foi o de *nearest neighbour*, uma especificação que liga cada indivíduo de tratamento ao indivíduo de controlo mais próximo (1:1), com o objeto de comparação a ser o resultado do *propensity score*, o que implica que indivíduos com *propensity scores* semelhantes tenderam a ser agrupados.

Em alternativa ao algoritmo *nearest neighbour* existem dois outros algoritmos usados habitualmente na literatura:

- **Full matching** - em que cada indivíduo de tratamento será garantidamente agrupado a um ou mais indivíduos de controlo
- **Exact matching** - onde a identificação dos indivíduos do grupo de controlo é feita não por aproximação de *propensity scores*, mas por aproximação dos valores das variáveis consideradas

Apesar das potenciais vantagens da aplicação de um algoritmo mais abrangente, como é o caso do *full matching*, dadas as características do dispositivo informático utilizado e a dimensão extremamente elevada da base de dados, não houve possibilidade de estimação do *full matching*, pela incapacidade de processamento do computador e do software utilizado. Em sentido contrário, o facto de ser demasiado restritivo (não garante que todos os indivíduos do grupo de tratamento sejam emparelhados), torna a utilização do *exact matching* menos adequada ao objeto em análise, apesar de se configurar como o algoritmo mais expedito.

O *software* utilizado para a elaboração do *matching* foi o R, uma linguagem de programação utilizada para fins econométricos e estatísticos e que permite uma execução rápida e eficaz deste tipo de funcionalidades.

#### 4.4 Resultados do *matching*

Sendo a especificidade selecionada ser o *nearest neighbour*, o número de combinações no *matching* será igual ao número de indivíduos tratados (Quadro A19). Cada indivíduo no grupo de tratamento foi agrupado com o indivíduo no grupo de controlo com o *propensity score* mais próximo, verificando-se um *one-to-one matching*. Num grupo de controlo com mais indivíduos que o grupo de tratamento, esta associação única terá sempre um conjunto de indivíduos não tratados que não serão agrupados no *matching*. Esses indivíduos são aqueles com *propensity scores* muito díspares dos verificados no grupo de tratamento.

Quadro A19. Resultado do *matching*

Ano	Nº de Indivíduos no Grupo de Controlo	Nº de Indivíduos no Grupo de Tratamento	Nº de emparelhamentos	Nº de Indivíduos Não Tratados sem <i>match</i>
2013	45.484	27.142	27.142	18.342
2014	42.223	21.736	21.736	20.487
2015	45.419	4.880	4.880	40.539
2016	42.097	1.822	1.822	40.275
2017	39.766	3.007	3.007	36.759
2018	40.490	1.421	1.421	39.069

Fonte: Equipa de avaliação

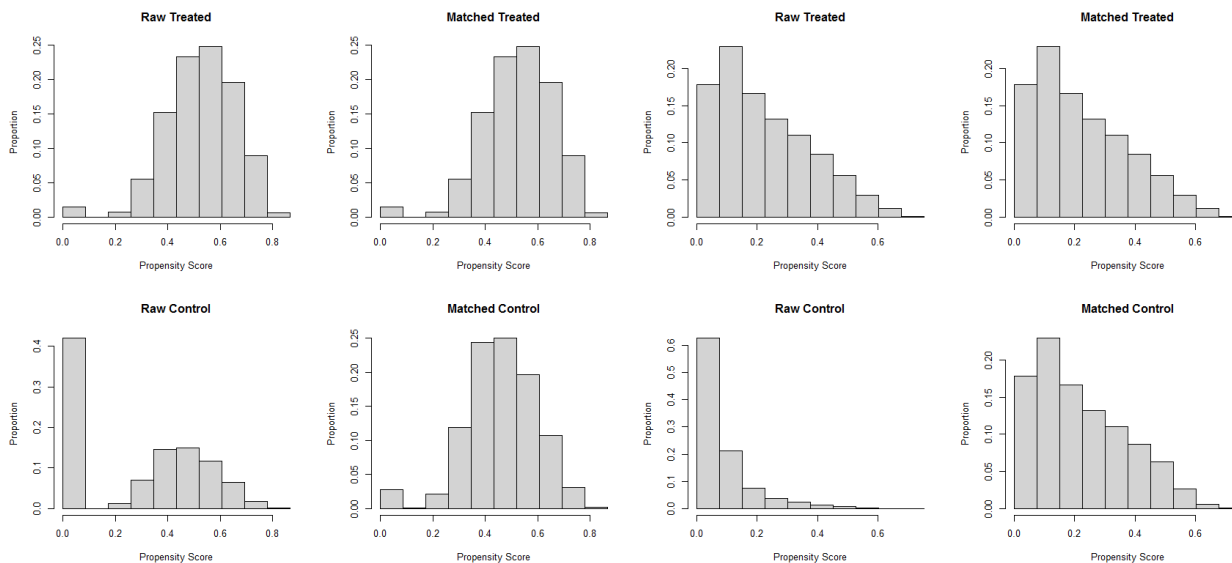
A utilização do *propensity score matching* como o termo de comparação entre os indivíduos na formação dos agrupamentos resulta numa semelhança entre as distribuições do grupo de tratados e controlo (Gráfico A8). Utilizando como exemplo ilustrativo o *matching* do ano de 2013 e 2015, verifica-se uma transformação na distribuição dos *propensity scores* do grupo de controlo, que agora tem a mesma estrutura que os de tratamento. Esta alteração na distribuição é resultado da extração dos indivíduos do grupo de controlo com *propensity scores* diferentes aqueles verificados no grupo de tratamento, concentrando-se agora apenas os indivíduos com *scores* iguais ou próximos. Importa também mencionar que a distribuição do grupo de tratamento permaneceu igual após o *matching*, uma característica descrita acima e que está relacionada com o *nearest neighbour*, que garante um agrupamento para todos os indivíduos de tratamento.

O *matching*, para além de ter em consideração os *propensity scores* dos indivíduos, também inclui no processo de agrupamento o comportamento das covariáveis utilizadas na estimação (Gráfico A9). Após o *matching*, a variância entre observações (tratamento vs controlo) dessas variáveis tem tendência para se reduzir a zero, garantindo assim que as combinações dos indivíduos são assentes em *propensity scores* e valores das covariáveis semelhantes. Esta aproximação é crítica para um correto agrupamento dos indivíduos e respetiva avaliação dos efeitos de tratamento. Idealmente, após o *matching*, as covariáveis utilizadas na estimação deverão ter uma diferença do valor médio entre os indivíduos de cada combinação de zero.

Gráfico A8. Distribuição do propensity score antes e após o matching

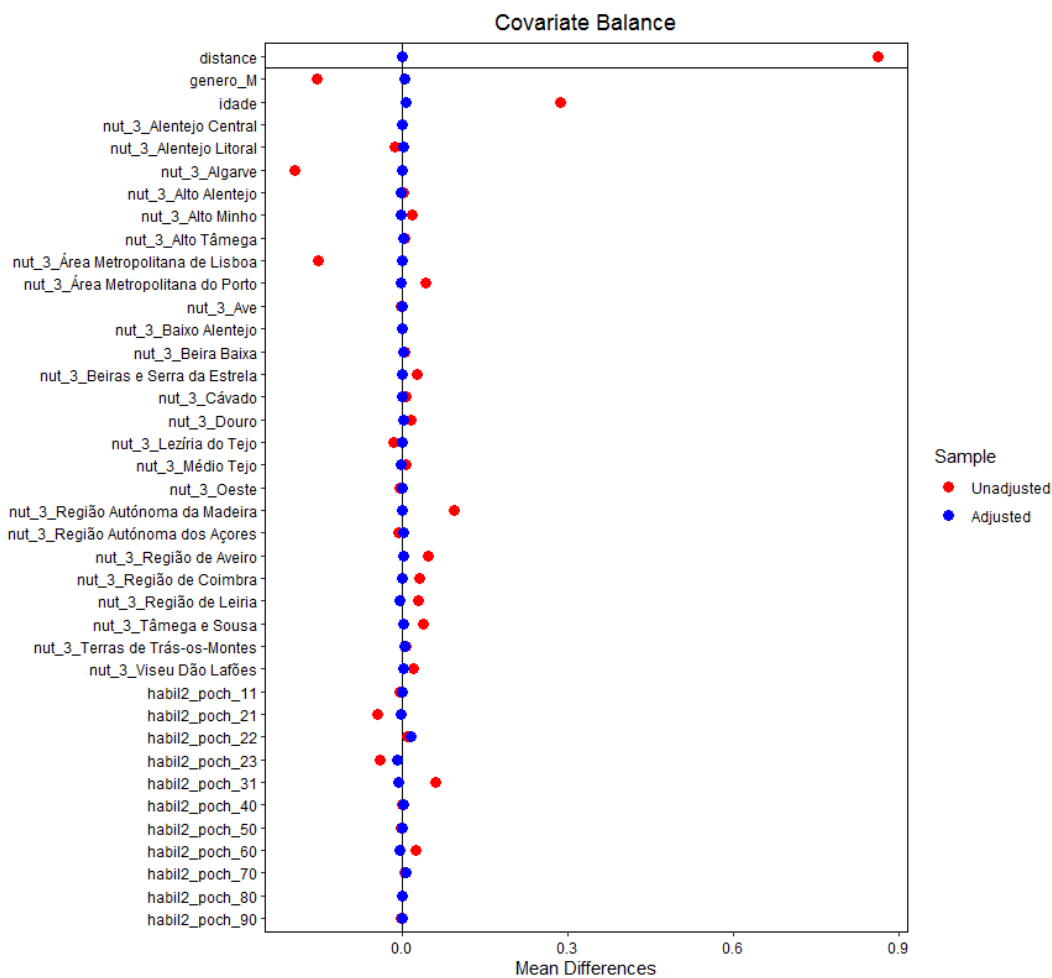
2013

2015



Fonte: Equipa de avaliação

Gráfico A9. Mean Differences (2016)



Fonte: Equipa de avaliação

## 4.5 Efeitos na empregabilidade

### 4.5.1 Efeitos na probabilidade de trabalhar um dia

O efeito de tratamento na probabilidade de trabalhar um dia no ano t+k é estimado para cada participante de acordo com a seguinte regressão, k = 1,2,3:

$$P(\text{trabalhar 1 dia} = 1)_{i,t+k} = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 \text{trat}_{it} + \beta_2 \text{masculino}_i + \beta_3 \text{idade}_{it} + \beta_4 \text{ano}_t + \beta_5 \text{NUTS}_i + \beta_6 \text{habil}_{it} + \varepsilon_{i,t+k})}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 \text{trat}_{it} + \beta_2 \text{masculino}_i + \beta_3 \text{idade}_{it} + \beta_4 \text{ano}_t + \beta_5 \text{NUTS}_i + \beta_6 \text{habil}_{it} + \varepsilon_{i,t+k})}$$

onde  $P(\text{trabalhar 1 dia} = 1)_{i,t+k}$  é a probabilidade do participante i trabalhar um dia no ano t+k tendo participado num programa no ano t,  $\text{trat}_{it}$  é a variável binária de tratamento,  $\text{masculino}_i$  a variável binária que indica o género do participante i,  $\text{idade}_{it}$  a idade do participante i em t,  $\text{ano}_t$  o ano de tratamento do indivíduo,  $\text{NUTS}_i$  a NUTS II correspondente à localização do emprego do participante i,  $\text{habil}_{it}$  o nível de habilitações do participante i em t, e  $\varepsilon_{i,t+k} \sim iid$  é o termo de erro. Deste modo, será possível avaliar a influência da formação na probabilidade do desempregado trabalhar no ano seguinte a terminar o programa (k=1), dois anos depois (k=2) e três anos depois (k=3). A consideração dos efeitos para diferentes horizontes temporais permite perceber as repercussões dos programas no curto prazo e num horizonte temporal mais alargado.

Dado que no final do ano (31/12) de conclusão da formação nem todos os indivíduos se encontravam desempregados, é necessário adicionar a variável da situação profissional no final do ano t (variável  $\text{Lag}_{i,t+k-1}$ ), de modo a poder captar o real efeito da conclusão da formação na empregabilidade dos indivíduos (especificações A2, B2 e C2). Numa das especificações (A3, B3 e C3) foi também introduzida como variável de controlo a TO, de modo a poder captar as diferenças que possam existir nos efeitos produzidos pelos vários tipos de programas.

Quadro A20. Coeficientes estimados para a regressão na probabilidade de trabalhar um dia

	$P(\text{trabalhar 1 dia} = 1)_{i,t+1}$			$P(\text{trabalhar 1 dia} = 1)_{i,t+2}$			$P(\text{trabalhar 1 dia} = 1)_{i,t+3}$		
	(A1)	(A2)	(A3)	(B1)	(B2)	(B3)	(C1)	(C2)	(C3)
Constante	12,672*** (0,616)	12,978*** (0,254)	13,206*** (1,399)	12,757*** (0,597)	12,974*** (0,573)	13,276*** (0,445)	0,392 (74,667)	0,737 (n.d.)	0,644*** (0,054)
Tratamento_it	3,214*** (0,066)	2,936*** (0,065)	3,162*** (0,124)	1,996*** (0,053)	1,688*** (0,054)	1,386*** (0,118)	1,969*** (0,043)	1,742*** (0,043)	-0,149 (0,191)
Masculino_i	0,092*** (0,020)	0,070*** (0,021)	0,106*** (0,021)	0,062*** (0,020)	0,043** (0,021)	0,095*** (0,021)	0,068*** (0,020)	0,051** (0,020)	0,095*** (0,020)
Idade_it	-0,071*** (0,001)	-0,067*** (0,001)	-0,065*** (0,001)	-0,074*** (0,001)	-0,071*** (0,001)	-0,069*** (0,001)	-0,059*** (0,001)	-0,055*** (0,0002)	-0,051*** (0,001)
Lag_i,t+k-1		-1,701*** (0,022)	-1,696*** (0,023)		-1,231*** (0,023)	-1,242*** (0,024)		-1,069*** (0,023)	-1,052*** (0,024)
Controlo ano regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo hábil.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo TO	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
Observações	117 701	64 037	64 037	132 915	95 171	95 171	108 892	87 120	87 120

\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%

Valores entre parênteses correspondem a erros quadrados robustos. As colunas 1 não incluem controlos para a persistência ( $\text{Lag}_{i,t+k-1}$ ) nem para as TO; e as colunas 2 não incluem controlo para as TO.

Fonte: Equipa de avaliação

A análise do impacto global do tratamento na empregabilidade dos indivíduos demonstra efeitos positivos e estatisticamente significativos (<1%) da sua participação nos programas. É estimado que em t+1, os indivíduos tratados apresentassem em média uma probabilidade de trabalhar pelo menos um dia no ano superior em 440% a 1.780% aos indivíduos não tratados.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Devido ao tipo de modelo utilizado para esta análise (i.e. *logit*), os coeficientes serão interpretados recorrendo à métrica *odds ratio*. Efeito do tratamento na probabilidade é obtido através de  $e^{\beta_1}$ .

Relativamente à persistência dos efeitos, verifica-se uma diminuição do impacto ao longo do tempo, com uma maior probabilidade de os indivíduos estarem empregados no ano logo após o término da participação nas diferentes ações de formação. Estes resultados encontram-se em linha com o estudo apresentado em Brunetti e Corsini (2017), onde os autores estimaram o impacto de um programa de formação na probabilidade de reinserção no emprego em Itália. Brunetti e Corsini (2017) atribuem a concentração dos impactos mais positivos no imediato a um efeito de seleção resultante do facto da heterogeneidade média não observada (nomeadamente as capacidades efetivas dos indivíduos) da amostra se ir deteriorando com o passar do tempo, devido aos “melhores” trabalhadores encontrarem emprego com mais facilidade e num menor espaço de tempo. Por outro lado, é importante salientar o facto do impacto na empregabilidade ser significativamente mais reduzido quando se inclui variáveis que controlam para a persistência ( $Lag_{j,t+k-1}$ ) da variável empregabilidade e para os efeitos médios de cada TO.

Analisando as variáveis de controlo, verifica-se que os indivíduos do género masculino apresentam uma maior probabilidade de estar empregados (entre 5% e 7% em  $t+1$ ) e de que a idade tem um efeito negativo na empregabilidade, com uma redução 6,5% na probabilidade de estar empregado em  $t+1$  por cada ano de idade.

#### Quadro A21. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em $t+k-1$ )

	Norte	Centro	AM Lisboa	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
t+1	3,200*** (0,113) <sup>ii</sup>	3,341*** (0,120)	2,631*** (0,478)	3,301*** (0,203)	2,477*** (0,234)	2,003*** (0,731)	1,665*** (0,596)
t+2	1,843*** (0,095)	2,036*** (0,099)	1,247*** (0,307)	1,937*** (0,154)	1,243*** (0,198)	-0,073 (0,533)	1,214** (0,478)
t+3	1,955*** (0,077)	1,761*** (0,085)	1,352*** (0,310)	1,177*** (0,129)	0,947*** (0,143)	-0,520 (0,664)	2,081** (0,959)

\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Os resultados globais mantêm-se quando se aplica uma análise mais detalhada por NUTS II. Com a exceção da RAA que, devido a amostras pequenas não obteve resultados estatisticamente relevantes em  $t+2$  e  $t+3$ , a maioria das regiões verificaram efeitos positivos e significativos que diminuíram ao longo do tempo, em especial entre  $t+1$  e  $t+2$ . Apesar de não serem substancialmente diferentes, os coeficientes de efeito são mais elevados no Centro e Alentejo, sendo mais persistentes no Norte.

#### Quadro A22. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em $t+k-1$ )

	CQEP/CQ	EFA	Formação Modular	Formação Modular DLD	Vida Ativa	Vida Ativa DLD
t+1	1,309*** (0,348)	2,575*** (0,253)	2,235*** (0,312)	2,768*** (0,605)	2,637*** (0,078)	1,785*** (0,144)
t+2	1,274*** (0,351)	1,589*** (0,193)	0,569*** (0,250)	-0,134 (0,530)	1,259*** (0,063)	0,428*** (0,121)
t+3	-1,778*** (0,400)	0,360* (0,192)	0,348 (0,516)	-1,431 (1,050)	1,631*** (0,050)	1,541*** (0,108)

\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Os resultados globais também se mantêm quando desagregados por TO. Contudo, no caso dos CQEP/CQ, em  $t+3$  o coeficiente passa a ser negativo. Esta inversão no efeito tenderá a ser explicada por uma menor qualidade do emprego obtido pelos indivíduos que concluíram estas formações, e ao efeito de seleção descrito acima e frequentemente apresentado na literatura económica (e.g. Blanden et al. (2012) e Brunetti e Corsini (2017)). No caso da TO CQEP/CQ, dado as ações de carácter formativo, mas de reencaminhamento para ofertas formativas, não será possível captar o seu efeito de forma isolada.<sup>41</sup> Entre as diferentes TO, destaca-se a Formação Modular DLD, que aumentou cerca 16 vezes as possibilidades dos seus participantes de trabalharem um dia no ano  $t+1$ , face aos indivíduos não tratados. Apesar dos efeitos dos programas de formação serem normalmente bastante heterogéneos e dependentes da estrutura dos mesmos, a literatura apresenta resultados globalmente mais positivos para programas de maior duração e intensidade (c.f. Lechner et al. (2011)).

<sup>41</sup> Dado os CQEP/CQ consistirem em serviços de orientação de jovens NEET e adultos, com enfoque na informação sobre ofertas escolares, profissionais ou de dupla certificação, os efeitos produzidos não são diretos, mas antes de outras TO frequentadas pelos indivíduos no seguimento da passagem pelos CQEP/CQ.

Quadro A23. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1)

	Homens	Mulheres
t+1	3,122*** (0,108)	3,179*** (0,093)
t+2	1,845*** (0,085)	1,848*** (0,078)
t+3	1,848*** (0,074)	1,599*** (0,06)

\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%  
Valores entre parênteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Os efeitos são similares para ambos os géneros, e seguem o mesmo padrão verificado nos resultados globais. Pode-se observar um *phasing-out* do impacto ao longo do tempo, embora a grande queda aconteça entre t+2 e t+1, em linha com a análise de Brunetti e Corsini (2017). Em t+1, os indivíduos tratados do género masculino apresentam uma probabilidade de trabalhar um dia 23 vezes superior aos (masculinos) não-tratados. No caso das mulheres, o tratamento aumentou a sua probabilidade de trabalhar um dia em 24 vezes.

#### 4.5.2 Efeitos na probabilidade de trabalhar um ano completo

O efeito de tratamento na probabilidade de trabalhar um ano completo é estimado para cada participante de acordo com a seguinte regressão em t+k, k = 1,2,3:

$$P(\text{trabalhar 1 ano} = 1)_{i,t+k} = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 \text{trat}_{it} + \beta_2 \text{masculino}_i + \beta_3 \text{idade}_{it} + \beta_4 \text{ano}_t + \beta_5 \text{NUTS}_i + \beta_6 \text{habil}_{it} + \varepsilon_{i,t+k})}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 \text{trat}_{it} + \beta_2 \text{masculino}_i + \beta_3 \text{idade}_{it} + \beta_4 \text{ano}_t + \beta_5 \text{NUTS}_i + \beta_6 \text{habil}_{it} + \varepsilon_{i,t+k})}$$

onde  $P(\text{trabalhar 1 ano} = 1)_{i,t+k}$  é a probabilidade de trabalhar um ano completo da participante  $i$ ,  $\text{trat}_{it}$  é a variável binária de tratamento,  $\text{masculino}_i$  a variável binária que indica o género do participante  $i$ ,  $\text{idade}_{it}$  a idade do participante  $i$  em  $t$ ,  $\text{ano}_t$  o ano de tratamento do indivíduo,  $\text{NUTS}_i$  a NUTS II correspondente à localização do emprego do participante  $i$ ,  $\text{habil}_{it}$  o nível de habilitações do participante  $i$  em  $t$ , e  $\varepsilon_{i,t+k} \sim iid$  é o termo de erro.

Quadro A24. Coeficientes estimados para a regressão na probabilidade de trabalhar um ano

	$P(\text{trabalhar 1 ano} = 1)_{i,t+1}$			$P(\text{trabalhar 1 ano} = 1)_{i,t+2}$			$P(\text{trabalhar 1 ano} = 1)_{i,t+3}$		
	(A1)	(A2)	(A3)	(B1)	(B2)	(B3)	(C1)	(C2)	(C3)
Constante	0,098 (0,966)	0,406 (1,026)	0,004 (1,031)	2,155** (1,051)	2,387** (1,073)	1,717 (1,090)	-0,936 (n.d.)	-0,677 (23,987)	-1,392 (27,054)
Tratamento_it	1,467*** (0,033)	1,101*** (0,034)	1,761*** (0,131)	0,995*** (0,032)	0,712*** (0,033)	0,630*** (0,017)	1,270*** (0,032)	1,043*** (0,033)	-0,350* (0,206)
Masculino_i	0,207*** (0,023)	0,210*** (0,024)	0,222*** (0,025)	0,206*** (0,020)	0,196*** (0,021)	0,225*** (0,021)	0,236*** (0,021)	0,225*** (0,021)	0,255*** (0,021)
Idade_t	-0,045*** (0,001)	-0,037*** (0,001)	-0,036*** (0,001)	-0,051*** (0,001)	-0,046*** (0,001)	-0,045*** (0,001)	-0,044*** (0,001)	-0,040*** (0,001)	-0,037*** (0,001)
Lag_i,t+k-1		-2,485*** (0,032)	-2,482*** (0,032)		-1,279*** (0,025)	-1,264*** (0,025)		-1,089*** (0,026)	-1,069*** (0,026)
Controlo ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo hábil.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo TO	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim

Observações 117 701 64 037 64 037 132 915 95 171 95 171 108 892 87 120 87 120  
\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%

Valores entre parênteses correspondem a erros quadrados robustos. As colunas 1 não incluem controlos para a persistência ( $Lag_{i,t+k-1}$ ) nem para as TO; e as colunas 2 não incluem controlo para as TO.

Fonte: Equipa de avaliação

Enquanto a análise da probabilidade de trabalhar um dia em t+1 avalia o efeito absoluto no emprego, quando se considera em alternativa a probabilidade de trabalhar um ano completo está-se a avaliar o efeito na capacidade dos indivíduos de encontrar empregos de maior qualidade ou com menor precariedade. O efeito das ações de formação permanece positivo e significativo até três anos após a sua conclusão, embora menor que o na probabilidade de ter

estado empregado pelo menos um dia. A menor probabilidade de trabalhar um ano completo (em comparação com trabalhar um dia) está associada ao facto de parte dos empregos obtidos após a conclusão das formações estar associada a vínculos mais precários.

Verifica-se a probabilidade de trabalhar um ano completo em  $t+1$  é 170% superior nos indivíduos tratados (16 vezes menor que na empregabilidade absoluta). De forma similar, a maior probabilidade de arranjar trabalho também se verifica no contexto do trabalho mais qualificado e menos precário para os homens e os indivíduos de maior idade.

**Quadro A25. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em  $t+k-1$ )**

	Norte	Centro	AM Lisboa	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
t+1	1,371*** (0,061)	1,141*** (0,066)	0,874*** (0,236)	1,474*** (0,112)	0,643*** (0,136)	0,045 (0,505)	0,415 (0,362)
t+2	0,960*** (0,056)	0,804*** (0,064)	0,328 (0,245)	0,837*** (0,108)	0,432*** (0,112)	0,151 (0,496)	-0,131 (0,423)
t+3	1,240*** (0,056)	0,983*** (0,064)	0,531** (0,252)	0,630*** (0,108)	0,625*** (0,117)	0,491 (0,619)	2,331*** (0,814)

\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Os efeitos positivos e significativos mantêm-se quando se estuda a heterogeneidade dos mesmos por região, com a exceção da RAA e RAM devido à dimensão reduzida das suas amostras. Contrariamente ao verificado para a probabilidade de trabalhar um dia, os impactos do tratamento são mais constantes ao longo do tempo no caso da empregabilidade mais qualificada e de vínculos menos precários. É importante salientar o facto de os efeitos serem bastante menores no Algarve face ao resto das regiões, o que poderá estar ligado ao tipo de tecido empresarial da região, especializado nomeadamente no setor do turismo, onde o trabalho temporário tem um peso importante. Embora no Norte os indivíduos tratados tenham quase 4,5 vezes mais possibilidades de trabalhar um ano completo em  $t+1$  (face aos não tratados), no Algarve estes mesmos indivíduos têm possibilidades 2 vezes superiores.

**Quadro A26. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em  $t+k-1$ )**

	CQEP/CQ	EFA	Formação Modular	Formação Modular DLD	Vida Ativa	Vida Ativa DLD
t+1	0,991*** (0,308)	1,169*** (0,163)	0,239 (0,179)	0,056 (0,389)	0,819*** (0,038)	0,939*** (0,090)
t+2	1,050*** (0,330)	0,759*** (0,154)	-0,094 (0,179)	-0,068 (0,384)	0,430*** (0,037)	0,406*** (0,085)
t+3	-1,006* (0,403)	0,413** (0,194)	0,042 (0,403)	1,162 (1,308)	0,910*** (0,036)	1,079*** (0,086)

\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Contrariamente ao verificado para a probabilidade de trabalhar um dia, as Formações Modulares não têm efeitos significativos neste caso. As TO com impacto estatisticamente relevante tendem a estar todas em linha com o global, e a manter o seu efeito a longo prazo ( $t+3$ ).

**Quadro A27. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em  $t+k-1$ )**

	Homens	Mulheres
t+1	1,326*** (0,059)	1,229*** (0,05)
t+2	0,918*** (0,055)	0,787*** (0,047)
t+3	1,220*** (0,056)	0,939*** (0,047)

\*\*\* significativo a <1% \*\*significativo a <5% \*significativo a <10%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Tal como verificado nos resultados globais, os efeitos de tratamento na probabilidade de trabalhar um ano completo são inferiores aos estimados para a probabilidade de trabalhar um dia. Por outro lado, a evolução temporal neste caso não é de *phasing-out*, mas sim *V-shaped*, já que é possível observar um aumento de magnitude nos coeficientes entre  $t+3$  e  $t+2$ , o que poderá eventualmente indicar que o impacto na empregabilidade, não só se mantém significativo, mas também não perde intensidade com o passar do tempo.

### 4.5.3 Efeitos no número de dias empregado

O efeito de tratamento no número de dias empregado é estimado para cada participante de acordo com a seguinte regressão em  $t+k$ ,  $k = 1,2,3$ :

$$\log(n^{\circ} \text{ dias empregado})_{i,t+k} = \beta_0 + \beta_1 \text{trat}_{it} + \beta_2 \text{masculino}_i + \beta_3 \text{idade}_{it} + \beta_4 \text{ano}_t + \beta_5 \text{NUTS}_i + \beta_6 \text{habil}_{it} + \varepsilon_{i,t+k},$$

onde  $\log(n^{\circ} \text{ dias empregado})_{i,t+k}$  é o logaritmo do número de dias que o participante  $i$  este empregado,  $\text{trat}_{it}$  é a variável binária de tratamento,  $\text{masculino}_i$  a variável binária que indica o género do participante  $i$ ,  $\text{idade}_{it}$  a idade do participante  $i$  em  $t$ ,  $\text{ano}_t$  o ano de tratamento do indivíduo,  $\text{NUTS}_i$  a NUTS II correspondente à localização do emprego do participante  $i$ ,  $\text{habil}_{it}$  o nível de habilitações do participante  $i$  em  $t$ , e  $\varepsilon_{i,t+k} \sim iid$  é o termo de erro.

Quadro A28. Coeficientes estimados para a regressão no número de dias empregado

	$\log(n^{\circ} \text{ dias empregado})_{i,t+1}$			$\log(n^{\circ} \text{ dias empregado})_{i,t+2}$			$\log(n^{\circ} \text{ dias empregado})_{i,t+3}$		
	(A1)	(A2)	(A3)	(B1)	(B2)	(B3)	(C1)	(C2)	(C3)
Constante	5,64*** (0,11)	4,85*** (0,24)	4,84*** (0,23)	5,69*** (0,15)	4,36*** (0,30)	4,32*** (0,29)	5,31*** (0,27)	4,24*** (0,26)	4,21*** (0,26)
Tratamento_it	0,12*** (0,02)	0,12*** (0,03)	0,35 (0,37)	0,03 (0,02)	-0,05 (0,03)	-0,29 (0,20)	0,05* (0,02)	0,03 (0,02)	0,20 (0,19)
Masculino_i	0,05* (0,02)	0,06** (0,02)	0,06** (0,02)	0,09*** (0,02)	0,07*** (0,02)	0,08*** (0,02)	0,10*** (0,02)	0,10*** (0,02)	0,10*** (0,02)
Idade_t	-0,01*** (0,00)	-0,01*** (0,00)	-0,01*** (0,00)	-0,01*** (0,00)	-0,00* (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00*** (0,00)	-0,00* (0,00)	-0,00 (0,00)
Lag_i,t+k-1		0,16*** (0,04)	0,16*** (0,04)		0,22*** (0,04)	0,22*** (0,04)		0,23*** (0,04)	0,23*** (0,04)
Controlo ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo hábil.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo TO	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
Observações	117 701	64 037	64 037	132 915	95 171	95 171	108 892	87 120	87 120
R-quadrado	0,03	0,06	0,06	0,01	0,04	0,04	0,01	0,06	0,06

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%

Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos. As colunas 1 não incluem controlos para a persistência ( $Lag_{i,t+k-1}$ ) nem para as TO; e as colunas 2 não incluem controlo para as TO.

Fonte: Equipa de avaliação

Na sequência da avaliação dos efeitos na conclusão das formações na probabilidade de encontrar emprego permanente, é possível estimar o efeito desta no número de dias de trabalho. Os impactos estimados apresentam menor significância, o que poderá estar associado à fraca capacidade explicativa do modelo devido à existência de outras variáveis explicativas não incluídas ou uma grande dispersão no número de dias trabalhados entre indivíduos. Ainda assim, podemos observar que os coeficientes associados ao tratamento se mantêm globalmente positivos, e que os homens e os trabalhadores de maior idade trabalham mais e menos dias respetivamente.

**Quadro A29. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1)**

	Norte	Centro	AM Lisboa	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
t+1	0,16** (0,06)	0,04 (0,04)	0,07 (0,08)	0,00 (0,10)	0,01 (0,03)	1,20 (0,91)	-0,27 (0,24)
t+2	-0,06 (0,05)	-0,07 (0,05)	-0,78 (0,77)	-0,03 (0,04)	0,06 (0,04)	-2,70 (2,03)	-0,14 (0,21)
t+3	0,07 (0,04)	-0,01 (0,05)	0,33 (0,27)	-0,01 (0,04)	-0,08 (0,12)	2,41 (1,83)	0,36 (0,23)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%  
Valores entre parênteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Os resultados da análise da heterogeneidade entre regiões foram inconclusivos no caso do número de dias trabalhados, com apenas um coeficiente significativo.

**Quadro A30. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1)**

	CQEP/CQ	EFA	Formação Modular	Formação Modular DLD	Vida Ativa	Vida Ativa DLD
t+1	0,53 (0,43)	0,02 (0,10)	-0,03 (0,15)	0,25* (0,11)	0,10*** (0,02)	0,18* (0,09)
t+2	0,39 (0,21)	-0,63* (0,30)	0,14 (0,16)	-0,35 (0,23)	-0,02 (0,03)	-0,12 (0,09)
t+3	0,43 (0,28)	-0,16 (0,21)	-0,03 (0,13)	3,32 (2,26)	0,03 (0,02)	0,07 (0,07)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%  
Valores entre parênteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Neste caso, apenas as TO com mais observações apresentam coeficientes significativos, não sendo possível avaliar uma dimensão do efeito e traçar conclusões em relação à existência de possíveis padrões.

**Quadro A31. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1)**

	Homens	Mulheres
t+1	0,11** (0,04)	0,13** (0,04)
t+2	-0,02 (0,04)	-0,06 (0,04)
t+3	0,07* (0,03)	0,02 (0,04)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%  
Valores entre parênteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Os efeitos concentram-se em t+1, seguindo o padrão encontrado nas estimativas apresentados no Quadro A28.

## 4.6 Efeitos nos salários

### 4.6.1 Efeitos no salário mensal

O efeito de tratamento no salário mensal é estimado para cada participante de acordo com a seguinte regressão em t+k, k = 1,2,3:

$$\log(\text{salário mensal})_{i,t+k} = \beta_0 + \beta_1 \text{trat}_{it} + \beta_2 \text{masculino}_i + \beta_3 \text{idade}_{it} + \beta_4 \text{ano}_t + \beta_5 \text{NUTS}_i + \beta_6 \text{habil}_{it} + \varepsilon_{i,t+k},$$

onde  $\log(\text{salário mensal})_{i,t+k}$  é o logaritmo do salário mensal do participante i,  $\text{trat}_{it}$  é a variável binária de tratamento,  $\text{masculino}_i$  a variável binária que indica o género do participante i,  $\text{idade}_{it}$  a idade do participante i em t,



$ano_t$  o ano de tratamento do indivíduo,  $NUTS_i$  a NUTS II correspondente à localização do emprego do participante  $i$ ,  $habil_{it}$  o nível de habilitações do participante  $i$  em  $t$ , e  $\varepsilon_{i,t+k} \sim iid$  é o termo de erro.

**Quadro A32. Coeficientes estimados para a regressão no salário mensal**

	$log(\text{salário mensal})_{i,t+1}$			$log(\text{salário mensal})_{i,t+2}$			$log(\text{salário mensal})_{i,t+3}$		
	(A1)	(A2)	(A3)	(B1)	(B2)	(B3)	(C1)	(C2)	(C3)
Constante	6,41*** (0,43)	4,49*** (0,78)	4,47*** (0,78)	6,49*** (0,21)	0,87 (0,80)	0,87 (0,80)	6,91*** (0,16)	0,14 (0,09)	0,14 (0,09)
Tratamento_it	0,07 (0,09)	0,07 (0,07)	0,12 (0,14)	0,13** (0,05)	0,04 (0,03)	0,03 (0,04)	-0,12 (0,10)	0,02 (0,03)	-0,03 (0,04)
Masculino_i	-0,05 (0,11)	0,10 (0,06)	0,10 (0,06)	0,14* (0,05)	0,00 (0,03)	0,00 (0,03)	0,15** (0,06)	0,01 (0,01)	0,01 (0,01)
Idade_t	-0,00 (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,01* (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	-0,01* (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
Lag_i,t+k-1		0,33** (0,11)	0,33** (0,11)		0,88*** (0,13)	0,88*** (0,13)		1,00*** (0,00)	1,00*** (0,00)
Controlo ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo hábil.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo TO	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
Observações	11 052	7 110	7 110	14 409	4 131	4 131	14 353	5 267	5 267
R-quadrado	0,04	0,10	0,10	0,02	0,79	0,79	0,02	0,88	0,88

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%

Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos. As colunas 1 não incluem controlos para a persistência ( $Lag_{i,t+k-1}$ ) nem para as TO; e as colunas 2 não incluem controlo para as TO.

Fonte: Equipa de avaliação

A análise do efeito da formação nos salários médios mensais oferece uma perspetiva complementar à da análise dos efeitos na empregabilidade e duração dos vínculos. Com o aumento dos níveis de qualificação decorrente da participação em ações de formação é esperado um aumento da produtividade, que poderá resultar num aumento salarial dos indivíduos, no caso de os indivíduos permanecerem nas empresas. Mesmo no caso de mudança de empregador ou dos desempregados, a conclusão de formações representa também uma valorização curricular, podendo traduzir-se na obtenção de contratos com salários mais atrativos.

A análise dos coeficientes obtidos para o efeito do tratamento (i.e., participação em ações de formação) no salário mensal, não permitem concluir que este seja significativo, independentemente do período considerado. A literatura económica que estuda o impacto das políticas ativas para o mercado de trabalho salienta a dificuldade dos programas de formação em gerar efeitos de curto prazo nos salários dos seus participantes (c.f. Jenkins et al. (2003)). Card et al. (2010) desenvolveram uma meta-análise dos efeitos de tratamento encontrados para cerca de 200 programas e concluíram que as atividades de formação apresentam sobretudo efeitos de médio prazo (2 anos ou mais após a conclusão da formação) nos salários, devido nomeadamente a efeitos de *lock-in*. Os efeitos de *lock-in* fazem-se sentir através do tempo e esforços reduzidos nos quais os indivíduos tratados passam em atividades de procura de emprego face aos não-tratados durante o programa. Este mecanismo diminui o impacto nos salários pois a probabilidade dos tratados encontrarem uma empresa mais produtiva e que permita aumentarem os seus vencimentos se torna inferior à de indivíduos não-tratados com zonas de residência e níveis de qualificação similares.

Devido à importante persistência e multidimensionalidade da variável salários, foi muito difícil estabelecer um efeito robusto e significativo das atividades de formação nos rendimentos dos indivíduos. A importância da persistência é facilmente visível através dos coeficientes associados ao *lag* e à diferença na capacidade explicativa entre especificações com e sem este controlo. Uma evidência da elevada persistência verificada no nível salarial é que os resultados obtidos mostram que nível salarial em t+2 influenciam diretamente o salário em t+3 num rácio de 1:1 (1% de valorização em t+2 traduz-se na valorização de 1% em t+3). Os salários resultam de diversas dimensões que não estão apenas ligadas aos níveis de qualificação dos trabalhadores, mas também à qualidade da gestão das empresas onde trabalham e capacidade de inovação das mesmas por exemplo, tornando complicado o exercício de estimação de efeitos de tratamento diretos de programas de grande escala.

Quadro A33. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1)

	Norte	Centro	AM Lisboa	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
t+1	0,04 (0,03)	0,18 (0,16)	-0,12 (0,17)	-0,43 (1,04)	0,02 (0,03)	0,09 (0,25)	-0,22 (0,15)
t+2	0,13 (0,10)	0,02 (0,01)	-0,00 (0,05)	-0,05 (0,04)	-0,02 (0,03)	0,022 (-)	-0,30 (0,49)
t+3	0,10 (0,11)	-0,03 (0,02)	<b>-0,19*</b> (0,09)	-0,01 (0,02)	0,02 (0,03)	(-)	<b>0,61***</b> (0,00)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Quadro A34. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1)

	CQEP/CQ	EFA	Formação Modular	Formação Modular DLD	Vida Ativa	Vida Ativa DLD
t+1	0,20 (0,21)	-0,16 (0,09)	0,03 (0,06)	0,36 (0,29)	0,08 (0,10)	-0,02 (0,03)
t+2	-0,213 (-)	<b>0,22*</b> (0,08)	-0,06 (0,06)	<b>-0,05***</b> (0,00)	0,01 (0,02)	0,17 (0,14)
t+3	0,02 (0,07)	<b>1,02***</b> (0,10)	-0,03 (0,04)	<b>0,17***</b> (0,00)	0,03 (0,05)	-0,03 (0,02)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Quadro A35. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1)

	Homens	Mulheres
t+1	0,06 (0,10)	<b>0,24*</b> (0,12)
t+2	0,11 (0,10)	0,03 (0,03)
t+3	-0,01 (0,01)	0,01 (0,01)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%  
Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Em linha com os resultados globais, a análise de heterogeneidade por NUTS II, TO e género não permitem retirar conclusões definitivas sobre os efeitos de tratamento nos salários pelas razões mencionadas no parágrafo anterior.

#### 4.6.2 Efeitos no salário anual

O efeito de tratamento no salário anual é estimado para cada participante de acordo com a seguinte regressão em t+k, k = 1,2,3:

$$\log(\text{salário anual})_{i,t+k} = \beta_0 + \beta_1 \text{trat}_{it} + \beta_2 \text{masculino}_i + \beta_3 \text{idade}_{it} + \beta_4 \text{ano}_t + \beta_5 \text{NUTS}_i + \beta_6 \text{habil}_{it} + \varepsilon_{i,t+k},$$

onde  $\log(\text{salário anual})_{i,t+k}$  é o logaritmo do salário anual do participante i,  $\text{trat}_{it}$  é a variável binária de tratamento,  $\text{masculino}_i$  a variável binária que indica o género do participante i,  $\text{idade}_{it}$  a idade do participante i em t,  $\text{ano}_t$  o ano para a qual o salário anual foi incluído,  $\text{NUTS}_i$  a NUTS II correspondente à localização do emprego do participante i,  $\text{habil}_{it}$  o nível de habilitações do participante i em t, e  $\varepsilon_{i,t+k} \sim iid$  é o termo de erro.

**Quadro A36. Coeficientes estimados para a regressão no salário anual**

	$\log(\text{salário anual})_{i,t+1}$			$\log(\text{salário anual})_{i,t+2}$			$\log(\text{salário anual})_{i,t+3}$		
	(A1)	(A2)	(A3)	(B1)	(B2)	(B3)	(C1)	(C2)	(C3)
Constante	8,83*** (0,51)	8,84*** (0,49)	8,83*** (0,49)	8,64*** (0,32)	1,46 (1,21)	1,44 (1,21)	9,09*** (0,30)	0,67 (0,43)	0,66 (0,43)
Tratamento_it	0,18 (0,10)	0,06 (0,10)	0,99** (0,38)	0,20*** (0,06)	-0,02 (0,04)	-0,18 (0,10)	-0,06 (0,11)	0,02 (0,04)	-0,08 (0,07)
Masculino_i	-0,02 (0,12)	-0,03 (0,12)	-0,04 (0,12)	0,13 (0,07)	0,01 (0,04)	0,01 (0,04)	0,14* (0,07)	0,04 (0,03)	0,04 (0,03)
Idade_t	-0,01 (0,01)	-0,02 (0,01)	-0,03 (0,01)	-0,01** (0,00)	-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,01** (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
Lag_i,t+k-1		0,01*** (0,00)	0,01*** (0,00)		0,83*** (0,14)	0,83*** (0,15)		0,93*** (0,05)	0,93*** (0,05)
Controlo ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo hábil.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Controlo TO	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim
Observações	11 052	11 052	11 052	14 409	4 131	4 131	14 353	5 267	5 267
R-quadrado	0,05	0,07	0,07	0,03	0,71	0,71	0,02	0,81	0,81

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%

Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos. As colunas 1 não incluem controlos para a persistência ( $Lag_{i,t+k-1}$ ) nem para as TO; e as colunas 2 não incluem controlo para as TO.

Fonte: Equipa de avaliação

A análise do efeito no salário anual difere da análise do efeito no salário mensal ao incluir também o efeito do número de meses trabalhados no ano. Tendo em consideração o efeito positivo da participação em ações de formação no número de dias trabalhados, o efeito no salário anual tenderá a ser mais positivo que no salário mensal. Contudo, a análise dos coeficientes obtidos não permite aferir a existência de um efeito significativo do tratamento no salário anual, apesar de quando incluídas as TO como variável de controlo o efeito em t+1 é positivo e significativo (+170% de salário anual nos indivíduos tratados).

**Quadro A37. Efeitos de tratamento por NUTS II (controlando para o estado em t+k-1)**

	Norte	Centro	AM Lisboa	Alentejo	Algarve	RAA	RAM
t+1	-0,01 (0,15)	0,22 (0,15)	0,50 (0,59)	-0,57 (1,15)	0,07 (0,10)	-1,00 (0,52)	-0,23 (0,39)
t+2	0,09 (0,12)	-0,00 (0,05)	0,42* (0,16)	-0,15 (0,16)	-0,06 (0,06)	0,022 (-)	-1,42* (0,65)
t+3	0,11 (0,12)	0,00 (0,04)	-0,21 (0,11)	-0,02 (0,09)	0,02 (0,06)	(-)	1,01*** (0,00)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%

Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

**Quadro A38. Efeitos de tratamento por TO (controlando para o estado em t+k-1)**

	CQEP/CQ	EFA	Formação Modular	Formação Modular DLD	Vida Ativa	Vida Ativa DLD
t+1	0,62 (0,39)	-0,26 (0,24)	-0,59 (0,58)	-0,56 (0,43)	0,06 (0,13)	0,14 (0,14)
t+2	-0,453 (-)	0,34 (0,19)	-0,30 (0,21)	0,07*** (0,00)	-0,05 (0,03)	0,09 (0,16)
t+3	0,03 (0,10)	2,91*** (0,27)	-0,69*** (0,14)	0,17*** (0,00)	0,02 (0,05)	0,03 (0,05)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%

Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

Quadro A39. Efeitos de tratamento por género (controlando para o estado em t+k-1)

	Homens	Mulheres
t+1	0,01 (0,20)	0,27* (0,13)
t+2	0,08 (0,10)	-0,01 (0,06)
t+3	-0,00 (0,04)	-0,02 (0,03)

\*\*\* significativo a <0,1% \*\*significativo a <1% \*significativo a <5%  
 Valores entre parenteses correspondem a erros quadrados robustos.

Fonte: Equipa de avaliação

## Anexo 5. Análise de eficiência

Quadro A40. Distribuição do montante FSE aprovado e executado por PI - afetação a destinatários de ações de formação desempregados ou inativos

PI / TO	FSE Total Aprovado	% de Financiamento	% de execução	Participantes
<b>PI 10.3</b>	<b>210.678.154 €</b>	<b>84%</b>	<b>48,0%</b>	<b>73.316</b>
<b>CQEP's/CQ</b>	60.673.087 €	80%	18,8%	49.759
POCH	44.856.359 €	85%	14,8%	30.066
PO Lisboa	4.773.521 €	50%	10,8%	10.141
PO Algarve	1.326.353 €	80%	7,2%	1.389
PO Açores	9.004.819 €	85%	43,6%	7.378
PO Madeira	712.034 €	85%	28,3%	785
<b>EFA</b>	150.005.067 €	85%	59,8%	23.557
POCH	127.606.489 €	85%	62,1%	21.049
PO Algarve	1.170.881 €	67%	4,3%	21
PO Açores	21.227.697 €	85%	49,2%	2.487
<b>PI 8.5</b>	<b>129.139.903 €</b>	<b>85%</b>	<b>67,5%</b>	<b>576.330</b>
<b>Formação Modular (empregados e desempregados)</b>	12.138.456 €	85%	39,9%	50.328
POISE	10.048.096 €	85%	34,8%	40.641
PO Algarve	36.102 €	84%	40,9%	195
PO Açores	0 €	0%		8
PO Madeira	2.054.258 €	88%	64,4%	9.484
<b>Vida Ativa para Desempregados</b>	117.001.447 €	85%	70,4%	526.002
POISE*	113.920.269 €	85%	69,7%	504.006
PO Algarve	3.081.178 €	80%	94,6%	21.996
<b>PI 9.1</b>	<b>119.733.740 €</b>	<b>85%</b>	<b>32,9%</b>	<b>312.178</b>
<b>Formação Modular para DLD</b>	95.547.191 €	85%	21,1%	177.677
POISE*	95.547.191 €	85%	21,1%	177.677
<b>Vida Ativa para DLD</b>	24.186.549 €	85%	79,3%	134.501
POISE*	24.186.549 €	85%	79,3%	134.501
<b>Total</b>	<b>459.551.797 €</b>	<b>84%</b>	<b>49,5%</b>	<b>961.824</b>

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020

Nota: Taxa de execução das TO Vida Ativa para Desempregados e para DLD e Formação Modular para DLD do POISE são estimados com base nas taxas de execução observadas para os restantes PO da mesma TO, tendo em consideração as datas de início das operações. Tal como referido na secção 1.2, a execução financeira das operações das TO Vida Ativa e Vida Ativa DLD do POISE encontrava-se a 31/12/2019 atrasada face à execução física, implicando um custo-eficácia significativamente abaixo do esperado e do verificado nas restantes operações.

## Quadro A41. Custo médio por participante por PO e por TO

PI/TO	Custo por participação	% de financiamento pelo FSE
<b>PI 10.3</b>		
<b>CQEP's/CQ</b>		
POCH	221 €	85%
PO Lisboa	51 €	50%
PO Algarve	69 €	80%
PO Açores	532 €	85%
PO Madeira	256 €	85%
<b>EFA</b>		
POCH	3.766 €	85%
PO Algarve	2.400 €	67%
PO Açores	4.201 €	85%
<b>PI 8.5</b>		
<b>Formação Modular (empregados e desempregados)</b>		
POISE	86 €	85%
PO Algarve	76 €	84%
PO Açores	n.a.	
PO Madeira	140 €	88%
<b>Vida Ativa para Desempregados</b>		
POISE	158 €	85%
PO Algarve	133 €	80%
<b>PI 9.1</b>		
<b>Formação Modular para DLD</b>		
POISE	113€	85%
<b>Vida Ativa para DLD</b>		
POISE	143€	85%

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020

## Quadro A42. Custo médio por participante certificado por PO e por TO

PI/TO	Custo por certificação	% de financiamento pelo FSE
<b>PI 10.3</b>		
<b>EFA</b>		
POCH	4 378 €	85%
PO Algarve	3 877 €	67%
PO Açores	9 000 €	85%
<b>PI 8.5</b>		
<b>Formação Modular (empregados e desempregados)</b>		
POISE	90 €	85%
PO Algarve	84 €	84%
PO Açores	n.a.	n.a.
PO Madeira	153 €	88%
<b>Vida Ativa para Desempregados</b>		

PI/TO	Custo por certificação	% de financiamento pelo FSE
POISE	167 €	85%
PO Algarve	147 €	80%
<b>PI 9.1</b>		
<b>Formação Modular para DLD</b>		
POISE	117 €	85%
<b>Vida Ativa para DLD</b>		
POISE	149 €	85%

Fonte: Equipa de avaliação, com base em dados do SI PT2020 e SIGO