

Avaliação do impacto da Iniciativa Emprego Jovem

Maio 2022

O que é a Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)?

É um dos instrumentos financeiros da Garantia Jovem (GJ) que visa assegurar aos jovens NEET (*Not in Employment, Education or Training* – jovens que não trabalham, não estudam nem frequentam formação profissional) com menos de 25 anos (29 anos no caso de Portugal) uma oferta de **emprego de boa qualidade, educação contínua, aprendizagem ou estágio profissional** no período de 4 meses após a situação de desemprego ou o abandono da educação formal.

Mobilizou 490M€ (a executar entre setembro 2013 e dezembro 2023) e incluiu 12 medidas (após reprogramação) distribuídas pelos domínios de: Educação/Qualificação (Retomar); Estágios profissionais; Emprego (sobretudo, apoios à contratação) e Empreendedorismo.

	Reprogramada (setembro-2020)		
	Participantes Meta 2023 (Nº)	Participantes Realização Maio 2020	Investimento programado (M€)
Educação/Qualificação	335	333	17
Estágios profissionais	61.700	46.379	393
Apoios à contratação	23.700	19.173	73
Empreendedorismo		959	6
Total Geral	85.735	66.844	490



70% e 85% dos ex-participantes inquiridos deixaram de ser NEET após 4 semanas e 6 meses, respetivamente, após participação na IEJ

90% e 77% dos jovens abrangidos por Apoios à contratação e Estágios, respetivamente, estavam empregados 6 meses após o início das medidas

0,8% de participantes em ações IEJ, trabalhavam por conta própria 6 meses após a participação

IEJ aumenta o acesso e proporciona melhores condições de inserção no mercado de trabalho

Resultados da avaliação

Sete em cada dez participantes que concluíram a intervenção deixaram de ser NEET nas 4 semanas após a IEJ; 6 meses depois, esse valor subiu para 8,5 em cada 10 (destes, 7 obtiveram emprego). Em 2-3 anos eram **nove em dez**, evidenciando a sustentabilidade da inserção no mercado de trabalho. De entre aqueles que mantinham os empregos obtidos no final da intervenção, 55% e 62%, após 6 e 12 meses, correspondem a um contrato de trabalho sem termo, (acima dos valores registados para o país nos Quadros de Pessoal, 45% das pessoas entre os 18 e os 34 anos), assegurando maior **qualidade da inserção profissional** (Fonte: inquérito a ex-participantes IEJ).

Estágios profissionais e Apoios à contratação: a via principal para a saída da situação de NEET

Considerando as medidas mais bem-sucedidas em termos de **inserção no mercado de trabalho** e de **celeridade** desta inserção, **90%** dos jovens abrangidos por **Apoios à contratação** e **77%** dos beneficiários de um **Estágio profissional** estavam inseridos no mercado de trabalho, seis meses após a frequência destas medidas. Para os beneficiários de Apoios à contratação, o efeito na integração profissional é quase imediato (**91%** após 4 semanas), ao passo que os beneficiários de Estágios apresentam níveis de empregabilidade bastante inferiores no curto prazo (**43%** após terminar o estágio), evoluindo positivamente ao longo do tempo. Após 3 anos, **93%** dos beneficiários de ambas as medidas estão empregados (fonte: Segurança Social/IEFP).

Os resultados da **Avaliação Contrafactual** permitem demonstrar que a IEJ contribui de forma efetiva (teve um efeito líquido positivo) em termos de probabilidade de emprego e de diferença de rendimentos. Ou seja, a comparação de jovens que obtiveram um Apoio à contratação ou um Estágio profissional IEJ com os jovens com características equivalentes, mas não apoiados por estas medidas, revela que, independentemente da situação do mercado de trabalho, a IEJ contribuiu de forma efetiva para a melhoria da inserção no mercado de trabalho dos jovens, tanto a curto como a médio prazo, para ambas as medidas (Estágios e Apoios à contratação) e para os perfis de jovens analisados. Verifica-se, contudo, heterogeneidade nos efeitos:

- Para os indivíduos que participam das intervenções da IEJ, a probabilidade de ser empregado 3 anos após o início da intervenção é maior do que caso não houvesse participação; este efeito aumenta com a **duração da intervenção**, e é **maior nos Apoios à contratação relativamente aos Estágios profissionais**: o efeito médio na probabilidade de emprego a médio prazo (3 anos) varia de +7,7 pp para os indivíduos que realizam um Estágio com duração inferior a 6 meses; +31,7 p.p. para indivíduos que participam de um Estágio de 7 a 12 meses seguido de Apoios à contratação de 7 a 12 meses.
- Os **indivíduos mais velhos** (25 a 29 anos) beneficiam mais – em termos de probabilidade de obtenção de emprego – de uma duração mais curta, no caso de Estágios.
- Os Estágios parecem ter um efeito positivo maior para indivíduos com **ensino superior**.
- Os Apoios à contratação – mesmo quando associado a Estágios – parecem ser mais eficazes para indivíduos com **baixa escolaridade**.
- Os **salários** são pouco diferenciados, mas ainda assim, os ex-participantes têm vantagem sobre os não participantes, com melhorias mais visíveis da situação remuneratória 3 anos após a intervenção.

Através da “avaliação baseada na teoria” foi possível explicar a **forma como os resultados da IEJ se produziram**, tendo-se concluído que para o sucesso da IEJ foi determinante:

- o **ajuste das respostas IEJ às necessidades dos jovens**: 80% dos inquiridos consideraram as ofertas adequadas ou muito adequadas e 85,9% concluiu a medida IEJ.
- a **satisfação dos empregadores com as medidas**: uma grande parte (59%) dos jovens inquiridos recebe propostas das entidades em que realizaram Estágio, e 40% recebeu essa oferta ainda enquanto decorria a medida.
- as **atitudes proativas na procura de emprego**: 90% dos inquiridos procurou trabalho nas 4 semanas após a frequência da IEJ. Para 71% dos jovens inquiridos esse tipo de diligências foi bem-sucedida.

Porquê esta avaliação?

O forte investimento feito pela CE na IEJ fez-se acompanhar por exigências do ponto de vista avaliativo (Reg. UE 1304/2013, Art. 19º 6); em concreto, por uma avaliação de processo (concluída em janeiro de 2018) e por esta avaliação de impacto.

A avaliação cumpre também um propósito de prestação de contas e transparência, contribuindo para a qualidade do debate público sobre o papel dos Fundos, permitindo identificar oportunidades de melhoria dos instrumentos de política pública.

Metodologia

Esta avaliação recorreu a dois métodos: **avaliação baseada na teoria** e **avaliação contrafactual**. Mobilizou as seguintes técnicas:

- Desk research e análise de conteúdo;
- entrevistas a atores relevantes, 1 workshop e 1 Focus Group;
- análise estatística de bases de dados administrativas (do PO ISE e do Instituto da Segurança Social/IEFP);
- inquérito a ex-participantes IEJ: 4092 respondentes (2% de margem de erro para um nível de confiança de 99%)
- Análise contrafactual através de *Sequence Analysis e Optimal Matching Algorithm* procurando-se isolar e estimar o efeito causal da IEJ, isto é excluir explicações alternativas, nos resultados na inserção no mercado de emprego, em termos de probabilidade de se estar empregado e do salário auferido.

Ficha técnica da avaliação

Período de realização abril 2019 a janeiro 2021

Equipa de avaliação IESE | PPLL Consult | colaboração com CRIE - Centre for Research on Impact Evaluation

Entidade responsável PO ISE

Âmbito programático Eixo 2 do POISE

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 129 950€

Grupo Acompanhamento PO ISE, AD&C, PO Açores, PO Madeira, IEFPP, DGES

Efeitos menos positivos no Empreendedorismo, no aumento de qualificações e no alcance de públicos mais desfavorecidos

No que diz respeito às medidas de promoção do **Empreendedorismo**, as métricas disponíveis são diversas e os valores são muito discrepantes entre si: do total dos participantes em todas as medidas IEJ, 0,8% (Fonte: SI POISE, 2020) encontravam-se a trabalhar por conta própria 6 meses após a participação na IEJ (longe da meta estabelecida para 2023). Este valor é de 9,2% se se considerar o inquérito aos ex-participantes e é de 38% se se considerar apenas os inquiridos, no mesmo inquérito, que participaram numa medida de apoio ao empreendedorismo. O impacto da recuperação do ciclo económico que motivou desistências, justificadas pelo aumento das ofertas de emprego não favoreceram os resultados. No caso concreto da CoopJovem, verificaram-se alguns desajustes nos requisitos de acesso à medida, traduzidos no encaminhamento de jovens com competências desajustadas ou pouco motivados para um modelo de gestão coletiva implícito na criação de cooperativas.

A reduzida relevância programática inicial da área da **educação/qualificação** e as subsequentes mudanças na implementação (que desencadearam desistências nas candidaturas) alteraram o racional inicial da IEJ, que associava a saída da situação de NEET ao aumento das qualificações escolares e/ou profissionais. Ainda que estas transformações tivessem tido uma lógica de criação de sinergias com outras medidas da Garantia Jovem e dos FEEI (focando a IEJ em medidas de transição para o mercado de trabalho e as medidas de capacitação e integração social serem abrangidas por outras intervenções da Garantia Jovem/FEEI), tiveram repercussões no alcance dos objetivos estabelecidos inicialmente: são assim apenas 4% aqueles que 6 meses depois participam em ações de educação contínua, programas de formação, aprendizagens ou estágios (face aos 30% previstos). Ficou também aquém o objetivo de chegar aos menos escolarizados e a perfis de maior vulnerabilidade, p.e., os NEET com menos do que o ensino básico representam 39% em Portugal (em 2019, na faixa etária 15-34) e 14% das participações IEJ.

Em termos de **impactos mais globais**, é óbvia a relevância do apoio comunitário para **ampliar a resposta pública à crise do desemprego jovem**. Entre 2013-2016, 18% dos utentes apoiados mensalmente pelo IEFPP frequentaram um Estágio profissional ou tiveram um Apoio à contratação; destes 53% foram financiados pelos fundos europeus (base de dados IEFPP/SS). Em 2015, ano de maior cobertura da IEJ, a IEJ apoiou 23% dos NEET registados nesse ano e 58% dos mais qualificados.

Se a taxa de desemprego jovem (15-29 anos) desceu de forma acentuada, variando de 28,9% em 2013 para 14,1% em 2018, e a taxa de NEET, na mesma faixa etária, diminuiu de 16,4% em 2013 para 9,6% em 2018, acompanhando o ciclo de retoma económica que coexistiu com a implementação do PT2020, é possível por via da análise contrafactual atribuir à IEJ um efeito importante nessa descida: os *dados relativos à situação dos participantes após a intervenção sustentam a afirmação de que há um contributo evidente da IEJ na redução da taxa NEET* sobretudo entre os mais qualificados e *fundamentalmente por via da entrada no mercado de trabalho*.

Recomendações da avaliação

Com base nas suas conclusões, a avaliação apresenta para ponderação as seguintes recomendações:

Disponibilizar uma nova edição IEJ e antecipar a resposta imediata às necessidades expectáveis de integração no mercado de trabalho dos jovens NEET.

- ⇒ Concentrar o investimento em medidas com resultados mais positivos, nomeadamente, Estágios, Apoios à contratação; ou de apoio ao Empreendedorismo, desde que integradas em abordagens mais flexíveis (“soluções à medida”) e ancoradas em entidades com presença local, dotadas de recursos técnicos adequados.
- ⇒ Inclusão de medidas adequadas a jovens sem qualificações ou com baixas qualificações, com dificuldades de empregabilidade e em risco de exclusão duradoura do mercado de trabalho, o que exige adotar outro tipo de intervenções, com outro tipo de parceiros.
- ⇒ Reforçar sinergias entre Políticas Públicas, Programas e estruturas locais para a sinalização e encaminhamento de jovens NEET.
- ⇒ Aumentar a eficácia do sistema de governança e a colaboração horizontal e vertical entre organismos;
- ⇒ Aumentar a capacidade de monitorização e de acompanhamento de implementação das políticas públicas.

Avaliações publicadas em www.poise.portugal2020.pt e www.adcoesao.pt

Avaliação
Realizada por:



Cofinanciada por:

