Avaliação Intercalar do Programa Operacional Capital Humano (POCH)

OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

1. Aferir o grau de **eficácia e eficiência** dos apoios concedidos pelo PO, identificando o seu contributo (relação causa-efeito) para os Objetivos Específicos prosseguidos em cada PI e tendo em conta o momento em que se realiza a avaliação. Sempre que relevante, considerar as dimensões de operacionalização do PO que permitam explicar níveis de progresso diferenciados;
2. Identificar o **impacto**, potencial ou efetivo, da implementação do PO e respetivo alinhamento com os objetivos estratégicos da União Europeia para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para a coesão económica, social e territorial das Regiões menos desenvolvidas;
3. Identificar o **Valor Acrescentado Europeu** associado à implementação e aos resultados do PO;
4. Avaliar a **relevância** e **coerência** da configuração do PO face às necessidades dos seus principais destinatários e à evolução do contexto ao longo do período de programação, tendo em conta a eficácia, eficiência e o potencial impacto revelados pelo PO.

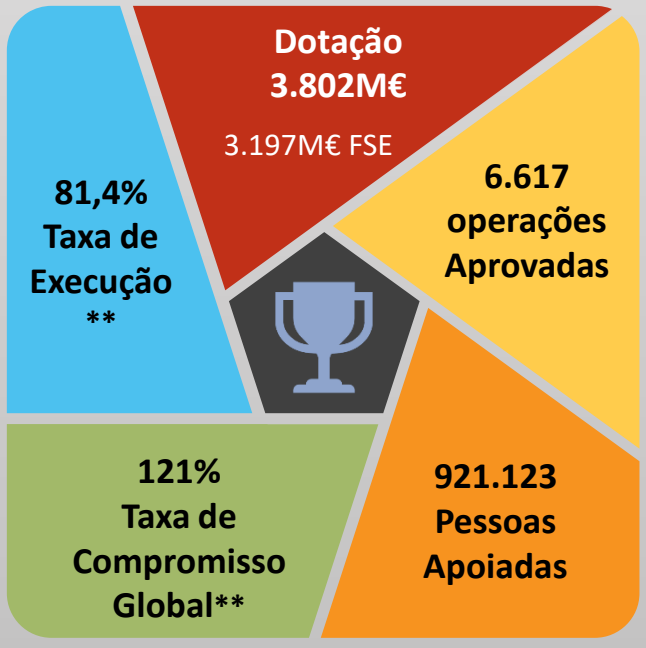
METODOLOGIA

A avaliação foi realizada com recurso a uma metodologia de avaliação baseada na teoria (ABT), envolvendo a co-elaboração com o Grupo de Acompanhamento da Avaliação de uma Teoria da Mudança (TdM) subjacente ao complexo quadro lógico de intervenção do Programa e a princípios de meta-avaliação decorrentes da mobilização de resultados de um conjunto de avaliações temáticas.

- Análise documental disponibilizada pela AG.
- Entrevistas semi-diretivas a Organismos Intermédios e Beneficiários.
- 3 painéis de discussão: entidades promotoras de CTeSP, entidades com oferta de CP e cursos de aprendizagem, com entidades promotoras de CQ.
- 1 estudo de caso da assistência técnica do POCH.

Processo de inquirição que completou aspetos não abrangidos nas avaliações temáticas.

ANÁLISE GLOBAL*



**custo total elegível das operações aprovadas /financiamento total

*em 31.12.2021

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O POCH representa um programa extremamente impactante nas políticas de educação e formação em Portugal, com destaque para a qualificação inicial e empregabilidade de jovens em modalidades de ensino profissionalizante, o incremento do prosseguimento de estudos, o apoio a alunos carenciados do ensino superior, a qualificação e empregabilidade de adultos, o também impactante apoio a doutoramentos e as ações à qualificação sistémica do SEF. **A evidência encontrada permite concluir que existe conformidade elevada entre dados inerentes à implementação do POCH e a melhoria dos indicadores de contexto mais diretamente ligados à sua intervenção.**

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1 Contributo para o Crescimento Inclusivo

Melhorar e robustecer as trajetórias de qualificação e empregabilidade de jovens e de adultos empregados e desempregados, com larga predominância da primeira, representa a via mais promissora para promover o crescimento inclusivo, obviamente em combinação e complementaridade com as políticas sociais de intervenção mais direta. Este impacto em termos de crescimento é corroborado por três diferentes fontes: os resultados já alcançados pelo POCH, a melhoria considerável e convergente de indicadores de contexto relacionados com essa dimensão do crescimento inclusivo e os próprios resultados do processo de inquirição.

2 Contributo para o Crescimento Inteligente

A **melhoria das condições de empregabilidade** de jovens e adultos com **melhoria de qualificações** pode ser considerada como um contributo indireto para o crescimento inteligente, porque em última instância se terá traduzido em empregos mais qualificados.

A articulação dos TeSP apoiados quer com a Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI), quer com as Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) Norte, Centro e Alentejo, num período inicial de aplicação, com um grau de seletividade ainda reduzido.

No caso do apoio aos doutoramentos, o efeito impactante dos apoios do POCH em termos de públicos abrangidos só não representa um contributo mais efetivo porque esses doutoramentos apresentam uma problemática transferência para o meio empresarial e não se realizam dominantemente em meio empresarial.

3 Contributo para o caráter sustentado das operações aprovadas

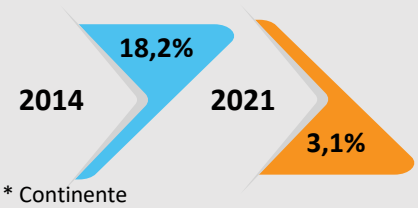
Este contributo paradoxalmente penalizado pelo muito elevado peso que o FSE representa no financiamento das políticas públicas de educação e formação com que o Programa trabalha, a ponto de inúmeros *stakeholders* afirmarem que sem o contributo do FSE a política pública estaria ameaçada.

A qualificação sistémica do SEF deve ser considerada como um elemento de capacitação que pode alargar substancialmente a sustentabilidade dos resultados associados ao bom desempenho do POCH. O grande desafio consistirá em alargar a qualificação sistémica à componente de ensino profissional do SEF.

4 Contributo para a mudança de políticas em que intervém e na resposta a problemas estruturais da economia e sociedade portuguesas

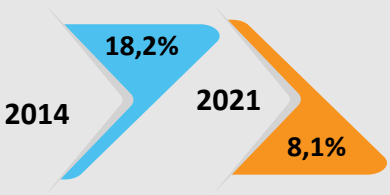
Evolução Indicadores de Contexto:

Taxa retenção ensino básico*

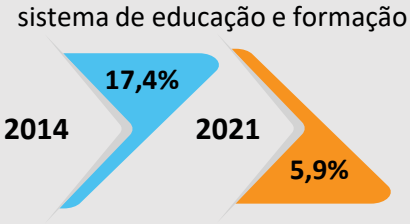


* Continente

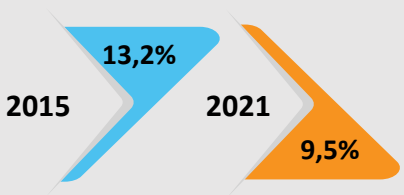
Taxa retenção ensino secundário*



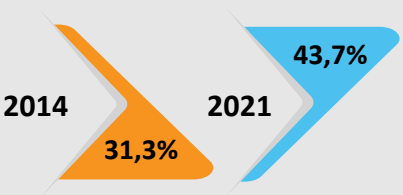
Taxa de abandono precoce do sistema de educação e formação



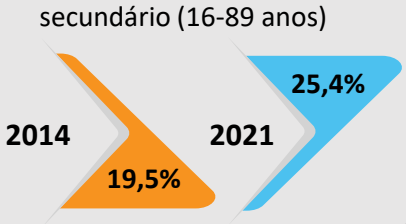
Taxa de população NEET



População 30-34 com formação superior

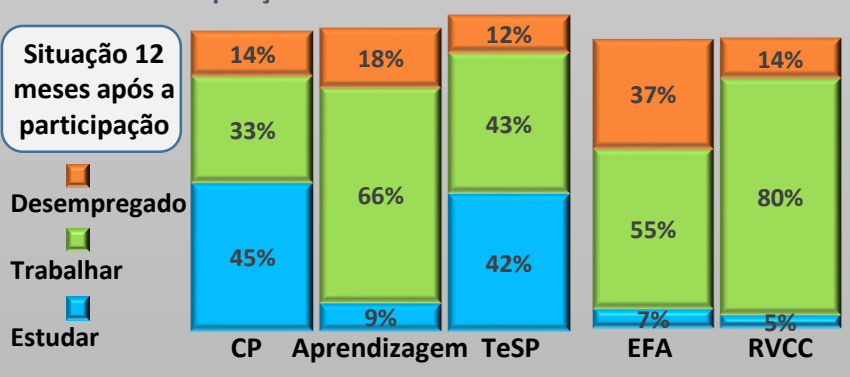


Pop. com ensino secundário e pós-secundário (16-89 anos)

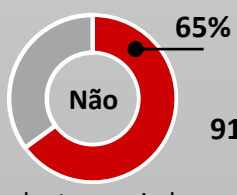


Fonte: DGEEC/ INE

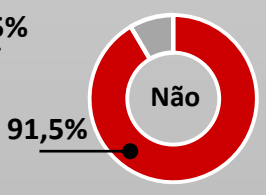
Indicadores Inquirição:



Teria frequentado o ensino superior sem a bolsa atribuída



Estudantes apoiados pela ação social no ensino superior



Bolsas Doutoramento e Pós-Doutoramento

5 Contributo para a coesão territorial

Taxa de incidência dos apoios do Programa relativamente aos correspondentes grupos etários mostram que a incidência é mais forte no Norte para os cursos profissionais e no Centro para os TeSP. O Alentejo, apesar da sua mais baixa dotação demográfica e consequente menor número de operações aprovadas consegue taxas de incidência muito satisfatórias.

Norte	Centro	Alentejo
16,5%	16%	14%

Nº médio anual de indivíduos apoiados nas vias profissionalizantes (2016-2021) / População 2021 15-19 anos

Norte	Centro	Alentejo
05%	0,9%	0,5%

Nº médio anual de alunos TeSP apoiados (2016-2018) / População 2021 20-24 anos

A territorialização dos apoios do POCH aos cursos profissionais é indiretamente favorecida pelo modelo de racionalização da oferta formativa no espaço das NUTS III com intervenção das CIM na coordenação do Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ).

6 Contributo do ponto de vista do equilíbrio entre áreas de intervenção

A programação é, apesar das reprogramações realizadas, substancialmente marcada pela aposta política inicial na qualificação inicial e empregabilidade de jovens. A generosa alocação de recursos financeiros à oferta de Cursos Profissionais traz consigo algum desequilíbrio entre áreas de intervenção do Programa.

Foi a formação de adultos que foi mais impactada pela aposta na qualificação inicial e empregabilidade de jovens e isso explica a importância da reprogramação de fins de 2018.

7 Contributo para a coerência interna do POCH

Desequilíbrio induzido pela aposta política inicial teve efeitos relevantes na coerência interna marcada por mais dois elementos adicionais:

A qualificação sistémica que o eixo 4 do POCH foi concebida e programada tendo em vista a adaptação de todo o SEF à grande prioridade europeia e nacional de reduzir o insucesso como preditor do abandono escolar, alocando é certo alguns recursos à qualificação do sistema de ensino profissional, embora sem conseguir plenamente contribuir para uma resposta à altura das necessidades ditadas pelo crescimento entretanto observado da oferta e participação de jovens no ensino profissional.

A importância do apoio aos TeSP, sobretudo na medida em que permitiu o aumento da taxa de prosseguimento de estudos dos alunos dos cursos profissionais, que aliás esteve na base da procura social que os TeSP evidenciaram.

9 Contributo para a coerência externa do POCH

- Elevada sinergia e complementaridade entre POCH e Programas Regionais, com destaque para o observado entre o apoio do Programa ao PNPSE (2016-2018) e a conceção/implementação dos PIICIE CIM apoiados pelos Programas Regionais, sinergia que beneficiou essencialmente os PIICIE de geração mais tardia.
- As sinergias e complementaridades entre o POCH e as políticas de inovação e competitividade apoiadas pelo POCI Compete são pouco expressivas. Em matéria de formação de adultos, a ação dos dois Programas está bem delimitada, mas não é possível encontrar evidência de sinergia/complementaridade de apoios.
- No âmbito dos TeSP, os apoios aos cursos requeriam articulação com a ENEI e EREI Norte, Centro ou Alentejo, consoante a região de incidência, mas a reduzida seletividade nos domínios prioritários que quer a ENEI, quer as EREI, apresentaram no seu primeiro período de implementação enfraquece a sinergia.
- No que respeita aos doutoramentos, onde o efeito impactante do POCH em termos de públicos abrangidos é saliente, a sua reduzida articulação com o meio empresarial reduz substancialmente as complementaridades possíveis.

10 Assistência técnica do POCH

Num contexto de sub-dotação real de recursos, os resultados alcançados em matéria de cumprimento das condições de financiamento baseado em resultados por parte dos beneficiários promotores de operações e a introdução das operações de custos simplificados podem ser interpretados como indicadores de desempenho muito positivos. Neste desempenho, pode incluir-se a componente da Estratégia de Comunicação.

RECOMENDAÇÕES

R1 Garantir na programação do PT2030 um maior equilíbrio na alocação de recursos dedicados à qualificação inicial de jovens e à formação de adultos, designadamente aos de mais nível de qualificação;

R2 Avaliar rigorosamente as condições de delimitação entre PT DQI e Programas Regionais, ponderando as necessidades territoriais a que as intervenções devem dar resposta;

R3 Implementar os apoios FSE + de modo a valorar a sustentação dos resultados a alcançar e assegurar a reserva progressiva da ação do FSE + para as dimensões mais inovadoras das políticas públicas;

R4 Estender a experiência de elaboração de Teorias da Mudança como suporte de avaliação à própria programação como instrumento de preparação e monitorização da coerência da sua implementação

R5 Envolver mais fortemente nas estratégias de comunicação de programas envolvendo o FSE+ os OI e entidades beneficiárias, contratualizando uma maior proatividade das mesmas nessa matéria;

R6 Elaborar exercícios prospetivos de novas necessidades de qualificações e competências ditadas pelas transições digital e verde, territorializados à escala regional NUTS II, designadamente como suporte dos processos SANQ de racionalização da oferta de cursos profissionais;

R7 Consagrar como prioridades da programação do FSE + para o período 2021-2027: (i) melhoria sistémica do ensino profissional e retoma do crescimento do número de jovens a participar no sistema, (ii) redução dos níveis de desistência observados nos TeSP, (iii) aumento do número de professores envolvidos em ações de formação com aplicação nas modalidades de dupla certificação, (iv) procura de um maior equilíbrio de tempo alocado pelos psicólogos apoiados entre atividades de orientação vocacional e profissional e apoio psicopedagógico, (v) desenvolvimento na formação de adultos (vi) promoção de um novo ciclo de articulação entre o PT DQI e os Programas Regionais;

R8 Investir em estratégias de atração de adultos à frequência e conclusão de percursos formativos, dirigidas a adultos e a empregadores;

R9 Disseminar mais generalizadamente a metodologia de OCS, associada à consolidação da lógica de financiamento baseado em resultados;

R10 Assegurar uma maior articulação entre FSE + e apoios FEDER à inovação e competitividade e monitorização do contributo das ofertas formativas apoiadas para a colmatação de necessidades de qualificações determinadas pela transição energética e climática;

R11 Organizar e promover um amplo debate sobre o racional de qualificação do SEF no próximo período de programação;

R12 Estender os processos territorializados de racionalização da oferta formativa dos Cursos profissionais com integração da dimensão da oferta de TeSP;

R13 Elaboração a nível regional NUTS II de referenciais de necessidades de qualificação e formação de adultos, focados essencialmente nos grupos de mais baixas qualificações e menor incentivo à participação em formação;

R14 Estabelecer, em sede dos processos de monitorização do PT DQI e Programas Regionais, em articulação com o sistema de monitorização do PT2030, dois campos novos de monitorização de resultados: empregabilidade de doutorados com doutoramentos apoiados pelo PT2030 e sustentabilidade da empregabilidade mais a longo prazo (5 a 10 anos) de jovens apoiados em diferentes tipos de cursos de formação, promovendo a criação de um sistema transversal de seguimento desses jovens ao longo das suas trajetórias de vida ativa;

R15 Realizar exercícios aprofundados de avaliação e monitorização orientada para os resultados em diferentes dimensões temáticas da intervenção do FSE +;

R16 Tendo em conta a já estabelecida delimitação entre Programa Temático DQI e Programas Regionais e entre aquele e os restantes PT, identificar domínios de sinergia e complementaridade que exijam monitorização específica;

R17 Alocar recursos financeiros à assistência técnica do PT DQI na dimensão capital humano ponderando as condições concretas de recrutamento de quadros técnicos ;

R18 Aprofundar o processo de acompanhamento e capacitação de beneficiários e promotores de operações à lógica do financiamento baseado em resultados.

Informação completa do estudo de avaliação disponível em: poch.portugal2020.pt

Equipa de Avaliação:

Quaternaire Portugal

Cofinanciado por:

POCH PORTUGAL 2020 UNIÃO EUROPEIA Fundo Social Europeu