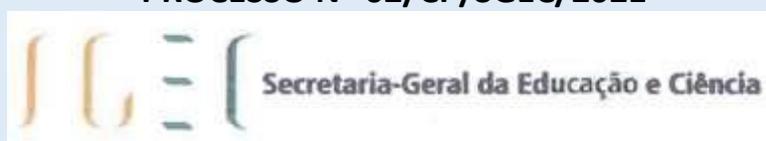


Avaliação Intercalar do Programa Operacional Capital Humano (POCH)

PROCESSO Nº 02/CP/SGEC/2021



Sumário Executivo/Executive Summary

27 de dezembro de 2022



Cofinanciado por:



Programa financiador:



FUNÇÕES A DESEMPENHAR	ELEMENTO DA EQUIPA TÉCNICA
Coordenação do trabalho Responsável pela metodologia de elaboração e validação da Teoria da Mudança Responsável pela supervisão do tema empregabilidade	António Manuel Figueiredo
Responsável pelo processo de sistematização da base quantitativa de suporte à avaliação, análise crítica de processos de inquirição das avaliações temáticas e pelos processos de inquirição por questionário eletrónico	Filipa Barreira
Responsável pelos objetivos específicos mais diretamente ligados à qualificação de adultos, à qualificação sistémica do sistema de educação e formação e à promoção da formação superior e avançada	Leonor Rocha
Responsável pela problemática da formação para a qualificação inicial de jovens com grande experiência na matéria dos cursos profissionais	Maria de Lurdes Cunha
Assistência à Coordenação do Trabalho no trabalho de organização, realização e síntese de resultados de entrevistas e painéis de discussão Responsável pelo Estudo de Caso da Assistência Técnica	Mariana Rodrigues
Análise de concretização da Teoria da Mudança; sistematização de conteúdo de entrevistas e painéis de discussão; estudo de caso	Margarida Azevedo
Responsável pela garantia de qualidade de todo o processo de avaliação	Artur Costa
Responsável pelas questões relacionadas com as bolsas de doutoramento e pós-doutoramento	Pedro Quintela
Assessoria ao processo de inquirição	Américo Alves

SIGLAS E ACRÓNIMOS

- AbT** – Avaliação baseada na Teoria
- AC** – Ações de Comunicação
- ADC** – Agência para o Desenvolvimento e Coesão
- AG** – Autoridade de Gestão
- AI** - Avaliação Intercalar
- ALV** – aprendizagem ao Longo da Vida
- ANQEP** - Agência Nacional para o Ensino e Qualificação Profissional
- AP** – Acordo de Parceria
- AT** – Avaliações Temáticas
- CAE** – Cursos Artísticos Especializados
- CD** – Conselho Diretivo
- CE** – Caderno de Encargos
- CEF** – Curso de Educação e Formação
- CH** – Capital Humano
- CP** – Cursos Profissionais
- CQEP/CQ** – Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional/ Centros Qualifica
- CT** – Cursos Tecnológicos
- CTeSP** – Cursos Técnicos Superiores Profissionais
- DT** – Domínio Temático
- EA** – Equipa de Avaliação
- EAES** – Empréstimos a alunos do ensino superior
- EC** – Estratégia de Comunicação
- EFA** – Educação e Formação de Adultos
- EP** – Ensino profissional
- EPr** – Eixo Prioritário
- ES** – Ensino Superior
- FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEEL** – Fundos Estruturais Europeus de Investimento
- FRz** – Fator crítico de transformação de atividades em realizações
- FRs** – Fator crítico de transformação de realizações em resultados
- Fri** – Fator crítico de transformação de resultados em impactos
- FSE** – Fundo Social Europeu
- GA** – Grupo de Acompanhamento
- IEFP** – Instituto de Emprego e Formação Profissional
- IMRz** – Indicador de mecanismo de transformação de atividades em realizações
- IMRs** – Indicador de mecanismo de transformação de realizações em resultados
- IMi** – Indicador de mecanismo de transformação de resultados em impactos
- Mi** – Mecanismo de transformação de resultados em impactos
- MRz** – Mecanismo de transformação de atividades em realizações
- MRs** – Mecanismo de transformação de realizações em resultados
- NEET** - Not in Education, Employment, or Training
- PI** – Prioridades de Investimento
- PIICIE** – Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar
- PNPSE** - Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
- PO** – Programa Operacional
- POCH** – Programa Operacional Capital Humano
- POR** – Programa Operacional Regional
- QA** – Questão de Avaliação
- QLI** – Quadro Lógico de Intervenção
- QP** – Quatenaire Portugal
- RVCC** – Reconhecimento, validação e certificação de competências

- RF** – Relatório Final
- RFP** – Relatório Final Preliminar
- RI** – Relatório Inicial
- RINT** – Relatório Intermédio
- SA** – Sistema de Aprendizagem
- SANQ** – Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação
- SEF** – Sistema de Educação e Formação
- SI** – Sistema de Informação
- SPO** – Serviço de Psicologia e Orientação
- TdM** – Teoria da Mudança
- TO** – Tipologias de Operações
- UE** – União Europeia
- VL** – Verificações legais

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO 6
EXECUTIVE SUMMARY 15

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Este relatório apresenta o **Sumário Executivo** da Avaliação Intercalar do Programa Operacional (PO) Capital Humano (CH), elaborado pela Quaternaire Portugal, S.A., no âmbito do concurso PROCESSO Nº 02/CP/SGEC/2021, cuja entidade adjudicante é a Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC) – POCH.
2. **O objeto (âmbito) da avaliação** resulta do estabelecido no CE e corresponde à avaliação intercalar do POCH com todos os OE identificados no Anexo IV – Informação Programática e de Execução do PO. Em termos temporais, corresponde ao “período compreendido entre o início do ciclo de programação do Portugal 2020, de que o POCH é parte integrante e a data de entrega do Relatório Inicial”. A Avaliação apresenta como data de corte 31.12.2021, implicando que um período de cerca de 1 ano e 9 meses de implementação de programação teve incidência pandémica.
3. **Os objetivos da avaliação** foram também claramente definidos em sede de CE e integram os seguintes pontos: (i) "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; (ii) Identificar o impacto, potencial ou efetivo, da implementação do PO e respetivo alinhamento com os objetivos estratégicos da União para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para a coesão económica, social e territorial das Regiões menos desenvolvidas; (iii) Identificar o Valor Acrescentado Europeu associado à implementação e aos resultados do PO; (iv) 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".
4. **Em termos metodológicos**, a avaliação intercalar (AI) do POCH foi realizada com base numa metodologia de avaliação baseada na teoria (ABT), combinada com princípios da avaliação realista, onde sobressaem a formulação do quadro lógico global da intervenção do Programa. Este quadro explicita por si só a sua complexidade e diversidade e é acompanhado por uma Teoria da Mudança (TdM) que enquadra o conjunto de transformações que o Programa visa alcançar no âmbito da sequência atividades-realizações-resultados-impactos que as operações apoiadas alimentam. Esta opção metodológica foi considerada a mais adequada para enquadrar a complexidade do Programa.
5. Como **elemento essencial do quadro metodológico utilizado**, há que referir que a TdM, co-elaborada com o Grupo de Acompanhamento do processo de avaliação, representou também um referencial orientador para a mobilização dos resultados das avaliações temáticas (AT) propostas para integração de resultados. A metodologia global da AI do POCH combina essa mobilização de resultados com o desenvolvimento de processos e métodos próprios de inquirição, não só para dar expressão de evidência à TdM formulada, mas também para desenvolver processos de inquirição não contemplados pelas referidas avaliações.
6. **As AT mobilizadas** foram as seguintes: (i) Avaliação do Contributo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para a Formação Avançada; (ii) Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a promoção do sucesso educativo, a redução do abandono escolar precoce e a empregabilidade dos jovens; (iii) Avaliação do contributo do Portugal 2020 para o aumento da qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho dos adultos – Lote 1; (iv) Avaliação do contributo do Portugal 2020 para a melhoria das qualificações e melhoria da qualidade dos empregos dos adultos empregados – Lote 2; (v) Avaliação da Estratégia de Comunicação do PO CH; (vi) Avaliação da aplicação dos custos simplificados. Foi ainda mobilizado um estudo de avaliação realizado no âmbito do JRC – Comissão Europeia – *Evaluation of the higher education grant system to less-privileged students in Portugal*. Mais pontualmente, foram analisadas as AT “Avaliação da implementação da Estratégia Nacional e Regionais de Investigação para

uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Primeiros Resultados” e “Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social”, ambas realizadas por esta equipa de avaliação.

7. **Complementarmente, a metodologia utilizada envolveu** a realização de um painel de discussão para co-elaboração da TdM, dois painéis de discussão, um com Entidades com oferta de Cursos TeSP e outro com Centros Qualifica, um conjunto de entrevistas semi-diretivas e um Estudo de Caso sobre a Assistência Técnica do POCH.

8. O **processo de inquirição** aplicou um plano de amostragem definido com base no Universo de destinatários finais das seguintes TI: cursos profissionais; cursos de aprendizagem, Cursos Técnicos Superiores Profissionais, cursos de educação e formação de adultos, CQEP/ Centros Qualifica, bolsas para alunos carenciados do ensino superior, bolsas de doutoramento e pós-doutoramento, formação contínua de professores e gestores escolares, psicólogos dos SPO, e do universo de beneficiários de CQEP/ Centros Qualifica. A tabela seguinte descreve sucintamente todo o processo:

Tabela 1-Destinatários finais e beneficiários do POCH apoiados e inquiridos por domínio e tipologia de operação

Domínio	Tipologias	N.º Participantes apoiados - 31/12/2021	Amostra	Amostra obtida	Margem de erro para um intervalo de confiança de 95%
Oferta de educação e formação não superior de jovens	Cursos profissionais	247 854	190	221	6,59%
	Cursos de aprendizagem	38 242	100	111	9,29%
	Cursos técnicos superiores profissionais	6 591	95	129	8,54%
	Total		385	461	4,56%
Oferta de educação e formação de adultos	EFA	51 878	180	229	6,46%
	CQEP/ CQ	388 691	205	219	6,62%
	Total		385	448	4,63%
Oferta de educação e formação superior	Estudantes apoiados pela ação social no ensino superior	116 067	260	269	5,97%
	Bolsas Doutoramento e Pós-Doutoramento	4 316	200	213	6,55%
	Total		460	482	4,45%
Docentes e Psicólogos	Psicólogos e técnicos de psicologia dos SPO	307	150	164	5,23%
	Participantes apoiados em ações de formação de docentes ou outros agentes de educação e formação	74 167	235	463	4,54%
	Total		385	627	3,89%
Entidade beneficiária	Entidades Beneficiárias CQEP/ CQ	219	140	121	5,97%
	Total		140	121	5,97%
Total			1 755	2 139	

9. **Em matéria de conclusões**, a AI formulou conclusões de âmbito transversal a todo o POCH e conclusões mais diretamente associadas à abordagem das cinco questões de avaliação, embora privilegiando as dimensões mais impactantes da intervenção do Programa.

10. A **primeira grande conclusão da AI** aponta para que 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 (massa de públicos envolvidos, com claro destaque para a massa de jovens envolvidos nos cursos profissionais, taxas de conclusão de cursos e ações de formação, peso que os diplomados apoiados representam face a diferentes universos, níveis de prosseguimento de estudos, empregabilidade que os públicos apoiados evidenciam 6 ou 12 meses após a conclusão das ações e na situação que viviam à data em que foram inquiridos pela presente avaliação) e a melhoria dos indicadores de contexto mais diretamente ligados à sua intervenção (taxa de abandono escolar precoce, taxa NEET, progressão das qualificações da população empregada, taxa de participação no ensino superior).

11. A implementação do POCH inicia-se com uma opção política que valorizava claramente a qualificação inicial de jovens e a melhoria das suas condições de empregabilidade em detrimento da qualificação de adultos, empregados ou desempregados. Apesar dos reforços de programação para a formação de adultos e consequente passagem de algumas intervenções iniciais do POCH para os Programas Regionais (TeSP, doutoramentos) e PO ISE (bolsas para alunos carenciados do ensino superior) as consequências dessa opção inicial permaneceram ao longo de toda a implementação do Programa, dada a magnitude de recursos alocados ao ensino profissional numa relação de 4 para 1. O Programa teve também de acolher os apoios à digitalização das Escolas durante os períodos de confinamento pandémico. Apesar disso e dadas as transferências atrás assinaladas, o POCH terminará com uma menor diversidade de tipologias de intervenção do que as presentes na sua programação inicial.

12. O carácter impactante do POCH tem como reverso da medalha o facto do FSE ter um peso fortemente determinante nas políticas de qualificação do ensino profissional, estimando-se que, sem o seu contributo, a intensidade e qualidade da política pública ressentir-se-iam, o que questiona a sustentação dos resultados já alcançados sem esse contributo.

13. O carácter impactante do Programa é também evidenciado pelo confronto da TdM com a evidência de implementação. As transformações de realizações em resultados e destes em impactos apresentam um número elevado de mecanismos com verificação empírica assegurada e o número de fatores críticos que poderiam ter comprometido essa transformação têm incidência reduzida ou moderada, com exceção mais evidente do declínio demográfico que começa a impactar a participação de jovens nas vias profissionalizantes.

14. Embora com uma estrutura complexa de OI e de entidades beneficiárias, a gestão do POCH e a sua estrutura de assistência técnica conseguiram aplicar com êxito a lógica de financiamento baseado em resultados com taxas de incumprimento relativamente baixas, bem como a introdução de custos simplificados. A Estratégia de Comunicação do Programa, embora facilitada à partida por uma procura de apoios muito solvente, conseguiu superar com êxito o período de confinamento pandémico, além de ter iniciado uma gestão mais proativa das redes sociais e o envolvimento dos OI e entidades beneficiárias nessa comunicação.

15. A mobilização das AT permitiu concluir que a AI confirmou ou mesmo reforçou as grandes conclusões já alcançadas por esses exercícios de avaliação. A matéria em que o confronto da AI com as AT suscita maior interrogação respeita ao modo como essas AT se pronunciam positivamente sobre a capacidade de resposta do POCH às necessidades territoriais. Quer na qualificação inicial de jovens por via das vias de dupla certificação, quer na formação de adultos, as AT envolvidas argumentam sobretudo com base no modelo de governação praticado e na experiência das instituições que o protagonizam. A AI considera que se, no caso dos Cursos Profissionais, a governação do SANQ com presença ativa das CIM NUTS III acaba por introduzir mecanismos de mais forte aproximação às necessidades territoriais, contribuindo para racionalizar a oferta apoiada, já no caso da formação de adultos a evidência é mais mitigada e muito dependente do modo como os Centros Qualificação estão inseridos no território. A inexistência nas Regiões NUTS II e área de intervenção das CCDR de exercícios prospetivos sobre necessidades de novas qualificações e competências completa o quadro das interrogações atrás colocadas.

16. Em matéria de eficácia, o POCH tem um contributo relevante para a concretização dos objetivos específicos das PI mobilizadas pelo Programa, com destaque para as vias de ensino de dupla certificação enquanto instrumento de redução do insucesso escolar e combate ao abandono e melhoria da empregabilidade dos jovens, induzindo flexibilidade e motivação nas escolhas dos percursos de formação e criando condições de melhor empregabilidade com maior aproximação aos contextos reais de trabalho e ajustamento das ofertas às necessidades do mercado de trabalho.

17. **Projetando as conclusões de eficácia para a formação de adultos**, os apoios aos cursos EFA e processos de RVCC produziram efeitos em termos de reinserção no mercado de trabalho (54,5% e 80,4%, respetivamente, dos adultos em cursos EFA e em processos de RVCC estavam a trabalhar 12 meses após a formação); em termos de transição, os adultos que 6 meses após estavam a trabalhar, 93,6% permanecia nessa situação 12 meses após e entre os que estavam desempregados 72,4% permanecia nessa situação 12 meses após. Em termos de melhoria de qualificações, com destaque para os processos de RVCC, a apoio à formação de adultos teve sobretudo efeitos na conclusão da escolaridade básica, mas o número de adultos que procura os RVCC para completamento da escolaridade secundária começa a ser relevante.

18. **Do ponto de vista do contributo do POCH para a qualificação do Sistema de Educação e Formação (SEF)**, o apoio ao PNPSE (2016-2018), a formação de docentes e outros agentes educativos e o apoio ao reforço de psicólogos nas Escolas representaram as principais ações para essa qualificação, tendo por referência a redução do insucesso e abandono escolar. O contributo do POCH para a qualificação do sistema de ensino profissional teve uma menor relevância, já que o apoio do POCH ao alinhamento das escolas com ensino profissional com os princípios EQAVET, à revisão do Catálogo Nacional de Qualificações (esta com início tardio face à programação inicial) e às Escolas para estímulo da participação dos alunos do ensino profissional no Campeonato das Profissões envolve uma menor alocação de recursos e um menor número de operações aprovadas.

19. **Em matéria de eficiência**, o POCH apresenta um contexto global favorável em que a elevada taxa de compromisso já com overbooking de 123%, uma também elevada taxa de execução de 81,4 e em que apenas alguns problemas relativos à formação de adultos explicam a taxa de realização que é ainda de 60,7% revelam uma procura muito fluente. Neste contexto, a principal evidência de eficiência é a poupança de recursos públicos associada à descida da taxa de retenção, insucesso e abandono escolar. Tal como os trabalhos e investigação do PNPSE apoiado pelo POCH o revelaram, o custo de um aluno retido no sistema é superior ao de um aluno a frequentar o ensino profissional, pelo que atendendo a esta diferença e ao elevado número de participações nos cursos profissionais e de diminuições de situações de retenção, a poupança de recursos públicos é significativa. O Estudo de Caso sobre a Assistência Técnica do POCH indicou também que a introdução da metodologia de custos simplificados gerou melhorias de eficiência global quer na estrutura técnica de apoio à gestão, quer nos promotores de operações, estes últimos após a necessária adaptação.

20. **Em matéria de geração de Valor Acrescentado Europeu (VAE)**, dois aspetos foram destacados pela AI: (i) o contributo do FSE para a qualificação sistémica do Sistema de Educação e Formação, ao introduzir inovação nas práticas educativas, promover a adoção de boas práticas, de modelos organizacionais e de aprendizagem no sistema de ensino e favorecer melhorias globais na qualidade das ofertas formativas que integram os objetivos do sucesso educativo e da redução do abandono escolar; (ii) o contributo para a disseminação da lógica de programação baseada em resultados, com evidência de boas condições de cumprimento dessas orientações por parte de beneficiários e promotores de operações.

21. Quanto ao **contributo do POCH para os objetivos estratégicos da União Europeia, ele é claramente mais significativo para o crescimento inclusivo**, correspondendo esse contributo a uma filosofia de transformação muito bem definida. 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. Mas o apoio a alunos carenciados do ensino superior até à reprogramação de fins de 2018 é também relevante nesta filosofia mais direta de apoio social. 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. Esse contributo para o crescimento inclusivo é também acompanhado pelo contributo do POCH para a promoção da igualdade, visível por exemplo no apoio aos alunos carenciados do ensino superior e no apoio à formação de adultos e à sua qualificação e também no apoio à não discriminação que o Programa consagra inscrevendo essa matéria como critério de seleção das operações apoiadas.

22. O contributo do POCH para o crescimento inteligente, embora não tão central e notório, não pode ser ignorado. A melhoria das condições de empregabilidade de jovens e adultos com melhoria de qualificações pode ser considerada 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, se bem que num período inicial de aplicação, em que o seu grau de seletividade era ainda reduzido, vem na mesma linha de contributo para o crescimento inteligente. No caso do apoio aos doutoramentos, o efeito impactante dos apoios do POCH em termos de públicos abrangidos só não representa um contributo mais direto para o crescimento inteligente porque esses doutoramentos apresentam uma problemática transferência para o meio empresarial e não se realizam predominantemente em meio empresarial.

23. Já no que respeita ao **contributo do POCH para a sustentabilidade ambiental**, a monitorização do Programa não dispôs de elementos que lhe permitissem avaliar se as operações aprovadas, designadamente as que envolvem apoio a ofertas formativas, estão a contemplar a formação de qualificações identificadas com as necessidades da economia verde e com as transições energética e climática. O mesmo poderá ser dito em relação aos doutoramentos apoiados, em que o grau de satisfação dos doutorados com a proximidade entre a área de doutoramento e a área em que trabalham, numa escala de 1 a 10, apresenta nas ciências mais relacionadas com o ambiente, como as Ciências da Terra e do Ambiente e a Engenharia do Ambiente valores superiores a 7.

24. O contributo do POCH para o carácter sustentado das operações aprovadas é 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. Haverá ainda que mencionar o contributo dos apoios do POCH em termos de capacitação. A AI considera que 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 do próximo período de programação consistirá em alargar a qualificação sistémica à componente de ensino profissional do SEF, tendo em conta a dificuldade de nos últimos anos aumentar a taxa de participação de jovens nas modalidades de dupla certificação.

25. No que respeita ao contributo do POCH para a mudança no âmbito das políticas em que intervém, a AI e as AT convergem na indicação de que a valorização do sistema de ensino profissional e a continuidade do papel desempenhado pelo sistema de aprendizagem, à cabeça, e a melhoria das condições de empregabilidade de jovens, em menor medida de adultos e uma maior frequência de condições de prosseguimento de estudos em termos complementares constituem os principais impactos a destacar. Tudo isto foi alcançado num contexto de uma mudança geral, que foi a sensível redução dos níveis de retenção, insucesso e abandono escolar observadas no país e que corresponde ao período de reporte desta avaliação.

26. O contributo do POCH para a coesão territorial tem em conta que, de acordo com a TdM do Programa, a melhoria da qualificação de jovens e adultos e a redução do insucesso e abandono escolar tendem, *ceteris paribus*, a reduzir desigualdades e a corrigir trajetórias de exclusão social, o contributo do POCH para a coesão territorial e social é saliente, na medida da sua incidência diferenciada nas regiões Norte, Centro e Alentejo, embora num quadro geral em que os défices de qualificações são

diagnosticados nas três regiões NUTS II. Cálculos realizados pela AI relativos à 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 (neste caso também observado quando se reporta ao total de alunos matriculados no ensino profissional) e no Centro para os TeSP. O Alentejo, apesar da sua mais baixa dotação demográfica e conseqüente menor número de operações aprovadas consegue taxas de incidência muito satisfatórias. A territorialização dos apoios do POCH aos cursos profissionais é indiretamente favorecida pelo modelo de governação do SANQ, em que tem sido ensaiada a racionalização da oferta formativa no espaço das NUTS III com intervenção das CIM nessa coordenação.

27. Já no que respeita ao contributo para a coesão territorial dos apoios à formação de adultos, a avaliação é mais mitigada. Na ausência de referenciais prospetivos de novas qualificações e competências necessárias a nível de região NUTS II (algumas CIM estão a iniciar os primeiros processos) e tendo em conta a reconhecida (pelas AT mobilizadas) dificuldade dos empregadores de avaliarem os investimentos em formação dos seus trabalhadores como fonte de competitividade, tudo parece ficar dependente da inserção territorial dos Centros Qualifica. Mas tal como o processo de inquirição o permitiu demonstrar, a relação entre certificação escolar e profissional nos RVCC é de 4 para 1.

28. O POCH tem uma ação impactante na resposta a problemas estruturais da economia e sociedade portuguesas, amplamente diagnosticados, tais como o ainda baixo nível de qualificação da população ativa, as elevadas taxas observadas no início da programação em matéria de retenção, insucesso e abandono escolar, a incidência dos NEET, os problemas de empregabilidade das qualificações, a desqualificação de parte do desemprego, a necessidade de aumentar a taxa de participação no ensino superior e o próprio desafio de reequilibrar o SEF, promovendo a paridade de participação entre ensino profissional e cursos científico-humanísticos. A ação impactante do POCH não é, entretanto, homogénea para todos estes problemas estruturais, destacando-se na sua ação a aposta política inicial na qualificação inicial de jovens e na sua empregabilidade, com destaque para os cursos profissionais, cursos de aprendizagem e TeSP. Tendo em vista a redução dos entraves ao aumento da taxa de participação no ensino superior, o POCH tem também uma ação impactante por via das ajudas a alunos carenciados do ensino superior com resultados relevantes em matéria de conclusão de estudos (94% dos estudantes apoiados inquiridos concluiu o curso, apenas 35% declarou que sem a bolsa recebida teria frequentado o ensino superior com a ajuda da família, 77% a avaliar como adequada a duração da bolsa e cerca de 55% a considerar adequado o seu montante) e também por via do instrumento financeiro empréstimos. O apoio concedido a doutoramentos revelou-se também extremamente impactante, embora os resultados atingidos do ponto de vista da qualificação em recursos humanos avançados do sistema científico e tecnológico nacional e da qualificação da dimensão empresarial do sistema nacional de inovação sejam muito desequilibrados, importante no primeiro e praticamente residual no segundo.

29. Do ponto de vista do equilíbrio entre áreas de intervenção, a programação é, apesar das reprogramações realizadas, particularmente a realizada em dezembro de 2018, 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. Esse desequilíbrio não significa menor atenção a outras áreas de intervenção como o eram inicialmente o apoio aos TeSP, o sistema de aprendizagem, o apoio a alunos carenciados do ensino superior, o apoio aos doutoramentos, a formação de adultos e o apoio aos Centros Qualifica (processos de RVCC). Face ao passado anterior ao POCH, 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, que procurou mitigar essa relativa desvalorização, embora com a contrapartida do POCH remeter para os POR (o apoio aos TeSP e doutoramentos) e para o PO ISE as bolsas para alunos carenciados do ensino superior.

30. Esse desequilíbrio induzido pela aposta política inicial teve efeitos relevantes na coerência interna do POCH, a qual, para lá desse facto, é marcada por dois elementos adicionais: (i) a qualificação sistémica que o eixo 4 do POCH procurou assegurar, que 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; (ii) 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.

31. Em termos de coerência externa, ela foi fundamentalmente marcada pela elevada sinergia e complementaridade entre POCH e Programas Regionais, com destaque para o grau de sinergia e complementaridade 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.

32. Ainda no plano da coerência externa do POCH, confirmando a tradição de dificuldades de articulação entre apoios FEDER ao investimento empresarial produtivo e apoios FSE à formação de ativos, as sinergias e complementaridades entre o POCH e as políticas de inovação e competitividade apoiadas pelo POCH 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. Finalmente, 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.

33. Quanto à assistência técnica do POCH, o Programa trabalhou sempre com uma dotação de recursos humanos inferior à programada, devido ao desequilíbrio entre os fluxos de entrada e saída de recursos ao abrigo dos programas de mobilidade na administração pública. Neste 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, bem valorada no âmbito da AT que cobriu essa matéria.

34. Em matéria de recomendações, foram privilegiadas recomendações fundamentadas por conclusões relativas às dimensões mais impactantes do POCH, orientadas sobretudo para a operacionalização do próximo Programa Temático Demografia, Qualificação e Inclusão.

35. Neste Sumário Executivo, as recomendações são formuladas de modo mais sucinto, remetendo para o Relatório Final da Avaliação Intercalar o seu enunciado completo, a indicação das conclusões que as suportam, o âmbito da recomendação e os destinatários institucionais das mesmas.

36. 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 e psicossocial, (v) desenvolvimento na formação de adultos de percursos centrados no desenvolvimento de competências profissionais, com percursos flexíveis em termos de duração, horários e organização, com o incremento da modalidade b-learning e (vi) promoção de um novo ciclo de articulação entre o PT DQI e os Programas Regionais em matéria de consolidação da diminuição já alcançada em termos de redução do insucesso e abandono escolar.
- 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. Elaborar a nível regional NUTS II 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.

EXECUTIVE SUMMARY

1. This report presents the **Executive Summary** of the Ex-ante Evaluation of the Operational Programme (OP) Human Capital (POCH in Portuguese), elaborated by the Quaternaire Portugal's Evaluation team within the scope of the Public Tender PROCESS Nº 02/CP/SGEC/2021, awarded by the Secretary-General of Education and Science.
2. **The scope of the evaluation** corresponds to what is established by the Tender Specifications regarding the Mid-Term Evaluation of the POCH with all the Specific Objectives in the Annex IV – Information about the programming and execution of the OP. In temporal terms, it corresponds to the “period between the beginning of the PT2020's programming cycle in which the POCH is integrated and the day in which the Initial Report is delivered”. The cut-off date for gathering the evidence was 31.12.2021, implicating that at least one year and nine months corresponded to a pandemic period.
3. **The evaluation objectives were clearly defined in the tender specifications** as well and they encompass the following points: (i) "Assess the effectiveness and efficiency levels of the supports granted by the POCH, identifying their contribution (relation cause-effect) for achieving the Specific Objectives established for each Investment Priority and being aware of the time context in which the evaluation is led; (ii) Identify the real or potential impact of the OP's implementation and their alignment with the EU strategic objectives concerning smart, sustainable and inclusive growth and for the economic, social and territorial cohesion of less-developed regions; (iii) Identify the European Added Value associated to the OP's implementation and results; (iv) Evaluate the relevance and the coherence of the OP's architecture regarding the needs of the publics to whom the OP is addressed, being aware of the context evolution along the programming period and considering the effectiveness, efficiency and potential impact showed by the POCH.
4. **Methodologically**, the Mid-Term Evaluation (MTE) has been conducted following a theory-based evaluation (TBE), combined with realistic evaluation principles, in which the elaboration of a logic framework of the global intervention of the Programme, revealing by itself its complexity and diversity, should be highlighted. The elaboration of a Theory of Change (ToC), orienting all the changes that the Programme wants to achieve through the sequence of “activities- outcomes-results-impacts” fed by the approved operations, completes the approach. This methodological option has been considered as the most pertinent to approach the OP's complexity.
5. **As an essential element of the methodological framework used by the evaluation team**, the ToC that has been co-elaborated with the Evaluation's follow-up group was also a valuable instrument to orient the mobilisation of the Thematic Evaluations' results proposed by the Tender Specifications to help the MTE's results. The global methodology of the MTE combines the mobilisation of the TE's results with the development of their own survey processes and methods, not only to get evidence for applying the ToC, but also to carry-out survey operations not encompassed by the previously mentioned TEs.
6. **The MTE mobilised the following Thematic Evaluations (TEs):** (i) Evaluation of the ESIF's contributions to Advanced Education; (ii) Evaluation of the PT2020's contribution to enhance educational results, reduce early school drop-out and increase the employability of young people; (iii) Evaluation of the PT2020's contribution to increase skills and the reintegration into the labour market of adult people – Lot 1; (iv) Evaluation of the PT2020's contribution to increase skills and improve the quality of jobs of employed of adults – Lot 2; (v) Evaluation of the POCH's Communication Strategy; (vi) Evaluation of the Introduction of Simplified Costs. The MTE mobilised the results of an evaluation study as well, conducted by the European Commission *JRC, Evaluation of the higher education grant system to less-privileged students in Portugal*. More partially, the MTE invoked the results of the “Evaluation of the Implementation of Nacional and Regional Smart Specialisation Strategies – Networking, outcomes

and results” and the “Evaluation of Measures Promoting Social Innovation”, both conducted by the TEM’s evaluation team.

7. **The methodology followed by the evaluation team** also encompassed a focus group to co-elaborate the ToC, two focus groups, one with institutions offering TeSP courses and another with Qualifica Centres, a group of semi-directive interviews and a case Study about POCH’s Technical Assistance activities.

8. **The survey’s sampling plan has been based on the universe of end recipients of POCH’s interventions**, covering the following intervention typologies: professional courses; apprenticeship courses; adults education and training courses; Qualifica Centres , grants to less-privileged higher education students; Phd’s and post doc grants; continuous training actions of teachers , school managers and psychologists. The following table describes briefly all the process:

Table 1 -POCH’s intervention end recipients and beneficiaries surveyed by domain and typology of operations

Domain	Typologies	Number of participants supported 31.12.2021	Sample	Real sample	Error Margin for a 95% confidence interval
Non-higher Education and Training Supply to young people	Professional Courses	247 854	190	221	6,59%
	Apprenticeship Courses	38 242	100	111	9,29%
	Technical Professional Courses	6 591	95	129	8,54%
Total			385	461	4,56%
Education and Training Supply to adults	EFA	51 878	180	229	6,46%
	CQEP/ CQ	388 691	205	219	6,62%
Total			385	448	4,63%
Higher education and training supply	Higher education students supported by social services	116 067	260	269	5,97%
	PHd's and post-docs grants	4 316	200	213	6,55%
Total			460	482	4,45%
Teachers and Psychologists	Psychologists and psychology technicians	307	150	164	5,23%
	Supported participants in training actions dedicated to teachers and other education and training agents	74 167	235	463	4,54%
Total			385	627	3,89%
Beneficiary entity	CQEP/ CQ	219	140	121	5,97%
Total			140	121	5,97%
Total			1 755	2 139	

9. **Regarding conclusions**, the MTE formulated two types of conclusions – one group covering transversally the Programme as a whole and another group more directly inspired by the approach to the evaluation questions, although highlighting the more impacting Programme interventions.

10. **The first great conclusion of the MTE** points out that the POCH is an extremely impacting programme concerning education and training policies in Portugal, particularly regarding the initial qualification and employability of young people participating in vocational courses, the increase of the studies extension, the grants to less-privileged higher education students, qualification and employability of adults, the impacting support to PHD’s and the systemic upgrade of the education and training system (ETS). The gathered evidence shows a high conformity between POCH’s implementation data (mass of publics involved, principally the number of young people participating in professional courses, achievement rates of courses, weight of the number of graduates relatively to different universes, degree of continuation of studies, employability of supported publics 6 or 12 months after having concluded the courses and when they were contacted by the MTE) and the improvement of context indicators more directly associated to the POCH’s intervention (early school drop-out rate, NEET’s rate, skills improvement of employed people, higher education participation rate).

11. **The POCH implementation begun respecting the political option of considering the initial qualification and employability of young people as the main priority of the Programme** to detriment

of qualification of employed or unemployed adults. Notwithstanding the reprogramming efforts to reinforce adults training actions and the consequent transfers of some initially programmed POCH's interventions (TeSP, PHd's) to Regional programmes and (grants to less-privileged higher education students) to OP ISE, the consequence of that initial political option remained along the implementation phase, given the magnitude of resources allocated to professional education in a relation of 4 to 1. The Programme has been forced to integrate the support to the digitalisation of schools required by the pandemic period as well. Albeit that and considering the already mentioned transfers, the POCH will end showing less diversity of intervention typologies comparatively with the initial programming structure.

12. The reverse of the impacting character of POCH's intervention is the strong role of ESF in financing the enhancement of vocational education. The MTE estimates that without the ESF's contribution the intensity and quality of the public policy would be significantly deteriorated, questioning the sustainability of the already achieved results.

13. The impacting effect of the Programme is also showed by comparing the ToC with implementation evidence. The transformations of outcomes into results and of the latter into impacts show a high number of mechanisms fitting well the available evidence and the number of critical factors penalising those transformations have a small or moderated incidence, excepting the case of the demographic decline critical factor that begins to negatively impact the participation of young people in dual certification education courses.

14. Notwithstanding the fact of POCH be a Programme with a complex structure of Intermediate Bodies (IB) and of institutions benefitting from it, the Management Authority and the Technical Assistance structure succeeded well in applying the results-based financing approach, showing relatively low default rates, extended to the introduction of simplified costs operations. The POCH's Communication Strategy, although facilitated by the very fluent demand of support, was well-succeeded in overcoming the lockdown pandemic period, besides having initiated a more proactive management of social networks and increase the participation of the IBs and of beneficiary entities in that communication.

15. The mobilisation of TEs allowed to conclude that the MTE confirmed or even reinforced the great conclusions already formulated by those evaluation exercises. There was an issue in which the MTE and the TEs are not closely in conformity, concerning the ability of the POCH to tackle the territorial needs. Either regarding the initial qualification of young people or the adults training, the TEs argue that considering the governance models and the institutional experience of the entities involved, territorial needs are well answered. On the contrary, the MTE considers that, if in the case of the Professional Courses, the SANQ governance model highly participated by the NUTS III Intermunicipal Communities ends to generate mechanisms able to reach a closer proximity to territorial needs, on the contrary, the evidence concerning the adults training is more mitigated and is strongly dependent on how the Qualifica Centres are embedded in the territories. The inexistence of prospective exercises of new needs of qualifications and competences at the level of NUTII regions and CCDR's intervention areas complete the interrogations previously formulated.

16. Concerning the effectiveness analysis, the POCH has a relevant contribution to achieve the specific objectives of each Investment Priority mobilised by it, with a particular highlight regarding the modalities of dual certification as key instruments to reduce school failure and early school drop-out and improve the young people's employability, inducing flexibility and motivation to choose education and training paths, generate better employability conditions through a closer proximity to real labour contexts and adapt supply to labour market needs.

17. **Extending the effectiveness conclusions to adults training**, the support to EFA courses and RVCC processes generated satisfactory results concerning the reintegration into the labour market (54,5% and 80,4%, respectively, of the adults having participated in EFA courses and in RVCC processes were working 12 months after having ended the courses); in transitional terms, 93,6% of the adults that 6 months after having ended the courses were working remained working 12 months after and 72,4% of adults unemployed 6 months after having ended the courses remained unemployed 12 months after. Regarding the upgrade of qualifications, particularly for RVCC processes, the support to adults impacted principally the achievement of basic education, although the number of adults searching for RVCC help to complete secondary education begins to be relevant.

18. **Concerning the POCH's contribution to the qualification of the ETS**, the support to the PNPSE (2016-2018), to training actions of teachers and other education agents and the support to the increase the number of psychologists in schools were the most important actions to that qualification, considering the reduction of school failure and early drop-out as the main goal. The POCH's contribution to enhance the vocational education system has been less relevant, because the POCH's support to schools' alignment with EQAVET principles, to the revision of National Catalogue of Qualifications (lately implemented) and to stimulate schools with Professional Courses to bring their pupils to the Professions League Contest involve a smaller allocation of resources and a smaller number of approved operations.

19. **Regarding the efficiency analysis**, the POCH shows a favourable global context, in which the already overbooked rate of approvals of 123%, a high execution rate of 81,4% and a still low realisation rate of 60,7% due to problems involving adults training actions operations, reveal a very solvent demand. As showed by the PNPSE's research works supported by the POCH, the cost of a retained pupil is higher than the cost of a youngster involved in professional courses, determining that, considering that gap and the high number of participants in professional courses and the fall of school failure, the saving of public resources is significant. The Case Study about the POCH's Technical Assistance also indicated that the introduction of the simplified costs methodology generated global efficiency improvements either regarding management activities or operations promoters, the latter after having completed the adaptation to the new rules.

20. **Regarding the generation of European Added Value**, the MTE highlighted two aspects: (i) the ESF's contribution to the systemic improvement of the ETS has been achieved through the introduction of innovation in educational practices, inducing the adoption of good practices, organisational and apprenticeship models in the education system and favouring global improvements in the quality of education supply of courses able to integrate the goals of school achievement and reduction of school drop-out; (ii) the contribution for disseminating the results-based rationale of programming, showing evidence of high level of fulfilment of the rules by beneficiaries and operations promoters.

21. **Regarding the POCH's contribution to achieve the European Union great objectives**, the Programme has a significantly higher contribution to inclusive growth. That contribution corresponds to a very well-defined perspective of change. To improve and reinforce the qualification and employability paths of young people and employed and unemployed adults, the former being the most significant, represents the most promising way to foster inclusive growth, obviously combined and complemented by direct social policies. But the grants to less-privileged higher education students till the 2018 reprogramming is also a relevant modality of more direct social support. This impact on inclusive growth objectives fits well three different sources: the already POCH's achieved results, the significant and convergent improvement of context indicators associated to inclusive growth dimension and the survey results obtained by the MTE. This contribution for the inclusive growth is also enhanced by the POCH's contribution for promoting equality, visible for example through the support to less favoured higher

education students and to adults training and qualification and also through the support to non-discrimination as a selection criterion of the supported operations.

22. **The POCH's contribution to smart growth**, although is not so central and notorious, cannot be ignored. The improvement of employability conditions of young people and adults combined with skills improvement may be considered as an indirect contribution to smart growth objective, because, ultimately, it could be materialised in more qualified jobs. The articulation of TeSP courses either with the National Smart Specialisation Strategy or the Regional Smart Specialisation Strategies Norte, Centro and Alentejo, although they were in a preliminary stage of implementation, is in line with the contribution for smart growth. In the case of the support to PHd's, the impact effect determined by the magnitude of publics involved is not a so high contribution to smart growth as expected because those PHd's are hardly transferable to business environment and are not done within firms.

23. **Regarding the POCH's contribution to environmental sustainability**, the POCH's monitoring system had not the pertinent tools to assess whether the approved operations, principally those involving the supply of education and training courses, are integrating the formation of skills required by the green economy needs and the energy and climate transitions. The same can be said concerning the Phd's supported by the Programme, whose satisfaction level with the proximity between the PHd theme and the area in which they work has a notation higher than 7 (in a scale of 1 to 10) as far as the sciences more associated to environment, like Land and Environment Sciences or Environment Engineering are concerned.

24. **The POCH's contribution to the sustained character of the approved operations** is paradoxically penalised by the strong importance that the ESF has in funding education and training public policies supported by the Programme, leading many stakeholders interviewed to consider that without the ESF contribution the public policy would be threatened. The POCH's contribution for building capabilities within the ETS cannot be ignored as well. The MTE considers that the systemic upgrading of the ESF should be understood as a capacitation result that may substantially increase the good performance of the Programme. The big challenge faced by the next programming period will consist of extending the systemic upgrade to the domain of the professional education, considering the difficulties observed in last years to increase the participation rate of young people in dual certification modalities.

25. **Regarding the POCH's contribution to change the context of public policies in which it works**, the MTE and the TEs converge signalling that the enhancement of the professional education system and the continuity of the role played by the apprenticeship system, ahead, and the improvement of young pupils's employability and in a less important measure of adults' employability and increase of continuation of studies towards higher levels of education represent the main impacts that must highlighted. All these impacts have been achieved within a more global change determined by the significant reduction of retention, school failure and early drop-out rates observed in the period corresponding with this evaluation.

26. **The POCH's contribution for territorial cohesion** considers that, in line with the POCH's ToC, the skills improvement of young people and adults and the reduction of school failure and early drop-out rates tend, *ceteris paribus*, to reduce inequalities and correct social exclusion paths. Consequently, the POCH's contribution to territorial cohesion is significant, controlling for the POCH's different incidence in the NUTS II regions Norte, Centro and Alentejo, considering that skills deficits are diagnosed in all the three regions. Some calculations made by the MTE concerning the incidence of POCH supports relatively to the corresponding age groups show that relative incidence is stronger in Norte region for the Professional Courses (similar results when we report to the total number of young people participating in those courses) and in Centro region for the TeSP courses. Despite its lower demographic potential and consequent lower number of approved operations, the Alentejo region shows very satisfactory

incidence rates. The territorialisation of POCH's support to Professional Courses is indirectly favoured by the SANQ's governance model, in which has been experimented the rationalisation of the supply of courses in NUTS III territories benefitting from the intervention of Intermunicipal Communities (IMC) that coordinate the process in interaction with ANQEP.

27. On the contrary, concerning the contribution of adults training to territorial cohesion, the evaluation produced more mitigated results. Considering that there are no prospective exercises about the new needed qualifications and skills at NUTS II level (some IMC are beginning the preliminary processes) and also considering the acknowledgment (common to the mobilised TEs) of difficulties felt by employers to understand the investments in the training of their workers as competitiveness factors, it seems that everything is dependent on the way Qualifica Centres are embedded in the territories. But, as showed by our survey results, the relation between school and professional certification demands is 4 for 1.

29. The POCH has an impacting intervention in approaching some structural problems observed in the Portuguese economy and society, widely analysed such as the still low level of qualification of active population, the high rates of retention, school failure and early drop-out observed when the POCH was programmed, the incidence of NEET's phenomena, the employability problems of qualifications in general, the low skills of a great part of unemployed people, the need to increase the participation rate in higher education and the challenge of equilibrating the ETS, through the increase of the parity of participation in dual certification education courses and general secondary courses (humanities and sciences). The impacting intervention of the POCH is not however homogenous for all these structural problems. The initial political option to prioritise the initial qualification of young people and their employability is ahead of the others, particularly regarding the professional, the apprenticeship and TeSP courses. Aiming at reducing the constraints to increase the higher education participation rate, the POCH also has an impacting intervention through grants to less-privileged students, achieving relevant results concerning the completion of graduations (94% of supported students ended graduation and only 35% declared that without the grant received they will complete graduation helped by their families; 77% classify as adequate the duration of the grant and 55% considers the value of the grant as adequate). The grants to PHD's were extremely impacting as well, considering the importance of supported PHD's comparatively with the whole number of new Phd's in the period corresponding to the evaluation, although the results achieved concerning the mass of advanced human resources of the National Scientific and Technological System and the enhancement of business dimension of National Innovation System is very unbalanced, important for the former and practically residual for the latter.

30. Concerning the balance between the POCH's different areas of intervention, the programming structure, despite the programming changes, particularly those introduced in December 2018, is strongly determined by the initial political option focused on the initial qualification and employability of young people. The generous allocation of financial resources dedicated to the supply of Professional Courses brings with it unbalances between the POCH's intervention areas. This unbalance doesn't mean less attention to other intervention domains as they were, at the beginning of programming, the TeSP courses, the apprenticeship system, the grants to less-privileged higher education students and the support to Qualifica Centres (and RVCC processes). Comparing with previous programming periods, the support to adults training was more penalised by the prioritisation of initial qualification and employability of young people, explaining the 2018 reprogramming, that tried to mitigate that devaluation, although determining the need to transfer the support to TeSP courses and PHD's to the Regional Programmes and the grants to less-privileged higher education systems to the OP ISE.

31. This unbalance induced by the initial political option produced relevant effects as far as the POCH's internal coherence is concerned, that besides that fact, is characterised by two additional elements: (i) the systemic upgrade targeted by the POCH's axis 4, conceived and programmed with the objective of adapting the ETS as a whole to the great EU and national priority of reducing school failure, seen as a

predictor of the school early drop-out. It is true that the axis 4 allocates a small amount of resources to the enhancement of the vocational system, but it could hardly respond to needs determined by the increase of the number of participants and courses in vocational system; (ii) the relevance of the support to TeSP courses, principally because it contributed for increasing the continuation of studies of the participants in professional courses, that by the way helps to explain the increase of the TeSP's social demand.

32. Concerning the POCH's external coherence, it has been essentially marked by the high synergy and complementarity between the POCH and Regional Programmes Norte, Centro and Alentejo, principally regarding the synergy and complementarity observed between the POCH's support to the national programme PNPSE (2016-2018) and the design and implementation of the PIICIEs led by IMCs supported by the Regional Programmes, synergy particularly relevant for the later PIICIEs.

33. Still regarding the POCH's external coherence, and confirming the traditional difficulties in articulating the ERDF support to innovation and competitiveness policies led by the OP POCI COMPETE and the ESF support to continuous training actions, the synergies and complementarities between the POCH and the OP COMPETE are not significant. Regarding the adults training, the intervention of the two programmes is well delimited, but it is not possible to find evidence of synergy and complementarity. Concerning the TeSP, the grants required the articulation with National and Norte, Centro and Alentejo's Regional Smart Specialisation Strategies that were in an early stage of implementation, penalising the synergy. Finally, concerning the grants to PhD's, in which the impact effect of POCH relatively to the total number of new Phd's is important, the weak links with business environment reduces substantially the possible complementarities.

33. Regarding the POCH's technical assistance, the Programme always worked with an allocation of human resources lower than programmed, due to the unbalance between inflows and outflows of resources determined by mobility conditions of public administration jobs. Considering that effective under-endowment, the results achieved concerning the compliance with results-based support revealed by beneficiaries and operations promoters and the introduction of simplified costs may be seen as very positive performance indicators. The POCH's Communication Strategy, well valued by the Thematic Evaluation, should be added to this positive performance.

34. As far as the recommendations are concerned, there is a focus on recommendations based in conclusions associated to the most impacting dimensions of the POCH, essentially oriented towards the operationalisation of the next Thematic Programme Demography, Skills and Inclusion.

37. In this Executive Summary, the recommendations are briefly formulated, referring to the Evaluation Final Report the complete formulation, the indication of the evaluation conclusions supporting them, the scope of the recommendation and the institutions to whom they are addressed.

38. Recommendations:

R1. Guarantee that PT2030 achieves a more significant balance between the allocation of resources dedicated to initial qualification of young people and adults training, principally those presenting lower skills.

R2. Evaluate in depth the delimitation conditions between the TP DQI and Regional Programmes, considering the territorial needs that interventions should tackle.

R3. Enhance the role of the ESF + resources' programming and implementation in achieving more sustained results and allocate progressively the ESF + to more innovative dimensions of public policies.

R4. Extend the experience of elaboration Theories of Change as an instrument to support evaluation to programming itself, as an instrument to prepare and monitor the coherence of implementation.

- R5. Involve in a more proactive way the Intermediate Bodies and beneficiaries in the communication strategies of programmes funded by the ESF+ , contracting results with these entities.
- R6. Elaborate prospective studies regarding new qualification and competences needs determined by the green and digital transitions, at the scale of NUTS II regions, mainly as a support to SANQ processes targeted at increasing the strategic scope of professional courses.
- R7. To establish as priorities of ESF + for the programming period of 2021-2027: (i) systemic upgrade of professional education and recovery of the number of young people participating in the system; (ii) reduction of failure levels registered in TeSP courses; (iii) Increase of the number of teachers involved in training actions linked with double certification courses;; (iv) Search for a more balanced relation between time dedicated by psychologists to vocational and professional guidance and to psycho-pedagogic school and psycho-social support; (v) development in adults training of learning paths focused on developing professional skills, flexible in terms of duration, schedules and organisation and increasing the use of the b-learning modality and (vi) promotion of a new cycle of articulation between the PT DQI and Regional Programmes concerning the consolidation of the fall already observed regarding school failure and early drop-out.
- R8. Invest in strategies to attract adults to participate and end training paths and involving employers as well.
- R9. Disseminate the methodology of simplified costs, associating it to the logic of results-based funding.
- R10. Increase the articulation between the ESF + and ERDF support to innovation and competitiveness and monitor the contribution of courses supported to tackle skills needs determined by energy and climate transitions.
- R11. Open a vast debate about the rationale to upgrade the Education and Training System in the next programming period.
- R12. Extend the territorialised processes of rationalising the supply of Professional Courses incorporating the TeSP courses supply.
- R13. Elaborate at NUTS II regional level frameworks concerning adults qualification and training needs, particularly targeted at adults with lower qualifications and incentives to participate in training actions.
- R14. Within the monitoring processes of PT DQI and Regional Programmes and in articulation with the PT2030's monitoring process, establish two new monitoring domains: employability of PHd's supported by PT2030 and sustainability of the long-term employability (5 to 10 years) of young people supported by several types of courses, namely promoting a follow-up of the active life trajectories of youth.
- R15. Implement in-depth results- based monitoring and evaluation exercises for different thematic dimensions of the ESF + interventions.
- R16. Considering the already established delimitation between the TP DQI and Regional Programmes, and between the former and the other Thematic Programmes, identify critical issues of synergies and complementarities requiring specific monitoring activities.
- R17. Allocate financial resources to the technical assistance of the TP DQI being particularly aware of the real recruitment conditions of staff.
- R18. Reinforce the follow-up and capacity building of beneficiaries and operations promoters to adapt to results-based support.

