

Metodologia de Avaliação do Impacto Contrafactual das Medidas Ativas de Emprego em Portugal

Aviso N.º 06/POAT/2021, POAT-01-6177-FEDER-000061

Pedro S. Martins

Nova SBE, Universidade Nova de Lisboa

Apresentação das conclusões de estudos apoiados pelo POAT 2020
sobre Metodologias de Monitorização e Avaliação
Lisboa, 22 de maio de 2023

Objetivo do projeto

Desenvolver um contributo **metodológico** à questão:

*“As medidas ativas de emprego promovidas pelo IEFP e cofinanciadas pelo POISE [e outros programas] foram eficazes e tiveram **impacto** face aos objetivos prosseguidos?”*

Contexto dos Estudos sobre Metodologias de Monitorização e Avaliação, no âmbito do Programa Operacional de Assistência Técnica 2020 (POAT2020)

Medidas ativas de emprego

1. Estágios profissionais
2. Apoios à contratação (incluindo mobilidade geográfica)
3. Formação profissional (empregados e desempregados, centros de gestão direta e participada, curta e longa duração, em layoff ou não)
4. Inserção e trabalho socialmente útil
5. Apoios ao empreendedorismo
6. Apoios/monitorização da procura de emprego (planos pessoais de emprego, procura ativa de emprego, convocatórias, orientação profissional)
7. Outros (informação de mercado de trabalho, intermediação entre utentes e empregadores – sistema de recomendações, subsidio de desemprego, reabilitação profissional, diferentes combinações de medidas)

Execução pelo IEFP - Portugal 2020

	Total
Apoio ao emprego de pessoas com deficiência e ou incapacidade	18,849,090
Apoios à Contratação	198,208,267
Apoios à Contratação para Adultos	74,585,077
Apoios à Contratação para Jovens	31,148,233
Assistência Técnica	5,066,742
Estágios Iniciativa Emprego Jovem - IEJ	535,455,071
Estágios Profissionais	135,815,318
Estágios para Adultos	9,453,845
Estágios para Jovens	99,170,163
Vida Ativa IEJ	22,785,799
Vida Ativa para DLD	85,014,943
Vida Ativa para desempregados	157,539,703
Total	1,373,092,251

Fonte: Análise do autor a partir de informação disponível em <https://poise.portugal2020.pt/operacoes-aprovadas>; valores resultantes de execuções e atualizações entre 2016 e 2022

Participantes

Nova SBE

- Ana Melissa Ferreira
- Isabel Guedes
- Joana Garrido Amorim
- João de Almeida
- João Duarte
- João Figueiredo
- José Tavares
- Maria Medinas
- Pedro Brinca
- Pedro Martins
- Válter Nóbrega

IEFP

- Adélia Costa
- Ana Isabel Coelho
- Carla Brísio
- Carlos Alberto Santana
- Conceição Matos
- Cristina Alves
- Cristina Faro
- Domingos Lopes
- Luísa Paula Bastos
- Lurdes Vermelho
- Luz Pessoa e Costa

- Maria Pedro
- Miguel Baião Santos
- Paulo Langrouva
- Rui Guilhoto Loureiro

Atividades do projeto

- **Contributos concetuais** (ilustrações várias da perspetiva contrafactual no contexto dos serviços públicos de emprego, como o IEFP; revisão da literatura internacional sobre avaliação de medidas ativas de emprego),
- 15+ **reuniões** entre Nova SBE e IEFP entre setembro de 2021 e setembro de 2022
- **Formação** técnica (sessões de formação sobre metodologias de avaliação de impacto, incluindo as abordagens experimentais e quase-experimentais),
- **Aplicações** potenciais ou em curso (planos pessoais de emprego, sistema de recomendações, *incubadoras sociais de emprego*, programa UpSkill),
- Desenvolvimento e análise de **micro-dados** administrativos do IEFP (no contexto de parceria criada envolvendo o IEFP, a Nova SBE, e o Banco de Portugal)

Metodologias de avaliação de impacto

Perspetiva contrafactual - Problema da “seleção”

Tipos de avaliação de impacto:

1. Não experimentais

- Comparações antes-depois
- Comparações tratado-controlo

2. Experimentais

- Seleção aleatória de grupo de controlo (RCT)

3. Quase experimentais

- Emparelhamento (“matching”)
- Diferença em diferenças
- Discontinuidade de regressão
- Variáveis instrumentais

Áreas de avaliação discutidas com IEFP

1. Acompanhamento online
2. Medidas de emprego na sequência do profiling
3. Conteúdos dos planos pessoais de emprego
4. *Incubadoras sociais de emprego*
5. Programa UpSkill

Principais “outputs”

1. **Guia prático de avaliação de impacto de medidas ativas de emprego**
2. Resumo da literatura internacional sobre avaliação de impacto das medidas ativas de emprego
3. Estudo “Are there trade-offs in the short and long run effects of active labour market policies? Evidence from a training programme” de Miguel Baião, Isabel Guedes, e Pedro S. Martins
4. Avaliação experimental da medida “*Incubadoras sociais de emprego*”
5. Análises iniciais de microdados administrativos do IEFP (com Banco de Portugal)

Guia prático de avaliação de impacto de medidas ativas de emprego

Objetivos: Reforçar a capacitação do IEFP na avaliação do impacto das suas medidas; Complementar trabalhos relacionados menos especializados

Oito Recomendações

Disponível em

[https://www.researchgate.net/publication/370603115 Guia pratico de avaliacao de impacto de medidas ativas de emprego](https://www.researchgate.net/publication/370603115_Guia_pratico_de_avaliacao_de_impacto_de_medidas_ativas_de_emprego)

Contexto do guia prático – Valores e prioridades

1. Perspetiva prática e do contexto específico do IEFP
2. Reforçar articulação e parcerias entre ensino superior e administração pública
3. Empoderamento da administração pública na gestão e implementação de avaliações de impacto
4. Abertura à evidência empírica (nacional e internacional)
5. Alargar a avaliação de impacto – e aumentar o seu impacto
 - Prioridade ao impacto em relação à execução
6. Flexibilidade - otimização de fundos nacionais e europeus, em função do impacto relativo de cada medida

3. Oito Recomendações

1. Privilegiar a **avaliação experimental**
2. Começar a **preparar a avaliação** com o (re)desenho da medida
3. Apostar na melhoria do **sistema de informação**
4. Alargar o leque de **variáveis de resultados**
5. Consolidar a **parceria com o BPlim** (e outras entidades)
6. Tornar a avaliação o **mais acionável** possível
7. Repensar o equilíbrio entre **produção interna** e externa de avaliação
8. Assegurar **transparência e replicabilidade** da avaliação

Notas finais e conclusões

1. Agradecimentos ao POAT / ADC e ao IEFP
2. Importância de colaborações entre administração pública e ensino superior
3. Grande potencial da avaliação de impacto das medidas ativas de Emprego, nomeadamente com enquadramentos conceptual e operacional adequados
4. Perspetivas de crescimento destas avaliações com acesso alargado a nova base de microdados
5. Votos que o Guia Prático (e interação que lhe deu origem) seja útil no futuro

Recomendações (em maior detalhe)

3. Recomendações

1. Privilegiar a avaliação experimental

- Grandes vantagens do modelo RCT (grupo de controlo aleatorizado)
- Implementação faseada como compromisso ideal?
 - Diferentes níveis de financiamento europeu para diferentes regiões
 - ISE como potencial exemplo – projetos piloto
- Facilidade operacional via plataformas de internet
 - “A/B testing”

3. Recomendações

2. Começar a preparar a avaliação com o (re)desenho da medida

- Considerar a teoria de mudança e o **contrafactual**
- Minimizar efeitos peso-morto e de substituição (e efeitos não antecipados)
- Considerar as interações entre programas
- Sensibilização da tutela

3. Recomendações

3. Apostar no sistema de informação, incluindo ligações com bases externas
 - Ligação regular ou permanente com registo de remunerações (e subsídios de desemprego e outras prestações) da Segurança Social
 - Ligações a outras bases de dados sobre empresas
 - Desenvolvimento de ferramentas informáticas para implementação de RCTs
 - Possíveis “spillovers” para dinamização da informação de mercado de trabalho proporcionada aos utentes (potenciais novas medidas ativas de emprego)

3. Recomendações

4. Alargar o leque de variáveis de resultados

- Considerar impactos para além do nível do emprego dos desempregados
- Exemplos: condições de trabalho; efeitos de médio prazo; efeitos junto das empresas
- Reconsiderar efeitos em termos de “satisfação”

3. Recomendações

5. Consolidar a parceria com o BPlim (e outras entidades)

- Sistematização e disponibilização de microdados é fundamental para a avaliação de impacto
- Atualização regular
- Alargamento ao IEFOnline? MyMentor.pt?

3. Recomendações

6. Tornar a avaliação o mais acionável possível

- Compreender que efeitos, como surgem, e como aumentá-los
- Obter resultados numa fase inicial da medida
- Experimentação também nos parâmetros das medidas e não “apenas” no tratamento/controlo
- Desenvolvimento de análises custo-benefício

3. Recomendações

7. Repensar o equilíbrio entre produção interna e externa de avaliação

- Reforço das competências internas na área da avaliação
- Reforço da equipa interna responsável pela avaliação
- Oportunidades de avaliação via parcerias com IES (incluindo estagiários)
 - Aumentar a visibilidade e a reputação das medidas ativas de emprego
- Que percentagem de despesa deve ser alocada a avaliação? >0,1%, >1%?

3. Recomendações

8. Assegurar a transparência e a replicabilidade da avaliação

- Acessibilidade dos microdados (e códigos de análises) via BPlim ou outros formatos
- Disseminação nacional e internacional de resultados (e.g. seminários, publicações ocasionais)
 - Rede PES network