

AVALIAÇÃO DO IMPACTO DE UM PROGRAMA DE APOIO À PROCURA DE EMPREGO*

Mário Centeno**

Álvaro A. Novo**

1. INTRODUÇÃO

O desemprego de longa duração é comum em muitos países da Europa e está associado a dificuldades crescentes em encontrar um novo emprego devido ao prolongado afastamento do mercado de trabalho. Em Portugal, apesar do baixo nível da taxa de desemprego, o desemprego de longa duração é muito comum, tornando o baixo nível de desemprego um problema social e económico. Este padrão de duração do desemprego pode ser encarado como uma armadilha, tornando difícil a saída após períodos longos nessa situação, quer devido à depreciação das capacidades produtivas dos trabalhadores quer porque os longos períodos de desemprego transmitem um sinal negativo para o mercado de trabalho.

Em resposta aos elevados índices de desemprego observados para determinados grupos demográficos, tais como jovens, mulheres e trabalhadores na faixa etária acima dos 45 anos, os países da União Europeia aumentaram o investimento em políticas activas de mercado de trabalho, através de importantes programas de apoio à procura de emprego, no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego. Os programas implementados em Portugal tiveram como principal característica uma actuação preventiva, destinada a incrementar a empregabilidade dos desempregados. Desta forma foram implementados dois programas, o Programa Reage, destinado a indivíduos com idade igual ou superior a 25 anos e com desemprego de duração superior a 6 meses e o Programa Inserjovem, destinado a desempregados com menos de 25 anos e com desemprego de duração superior a 3 meses. Estes programas foram implementados em Portugal a partir de Junho de 1998 e tinham como objectivo que todos os indivíduos elegíveis para o Programa Reage fossem sujeitos a intervenção antes de atingir 12 meses de desemprego e no Programa Inserjovem antes de atingir 6 meses de desemprego.

O objectivo deste estudo é o de determinar o impacto destes programas na duração do desemprego dos indivíduos participantes, quando comparado com a duração que se teria observado na ausência do apoio à procura de emprego dado pelos programas. Neste estudo centramos a nossa atenção no efeito directo dos programas, não tendo como objectivo a avaliação das possíveis implicações de equilíbrio geral.

Os métodos utilizados para a avaliação deste tipo de políticas sugerem diferentes soluções para a resolução do problema de gerar um grupo de controlo que sirva de comparação com os indivíduos sujeitos aos programas. Dado o carácter não-experimental destes programas, a exequibilidade de qualquer exercício de avaliação depende de forma crucial da capacidade dos investigadores em gerar esse grupo de comparação a partir dos dados disponíveis através da implementação do programa. O método aqui utilizado é designado de diferença-das-diferenças (D-D) (ver Meyer, 1995). Este método vai ser aplicado à amostra disponível de desempregados registados nos Centros de Emprego (CE) e que inclui observações respeitantes ao período anterior à implementação dos programas e observa-

* As opiniões expressas no artigo são da inteira responsabilidade dos autores e não coincidem necessariamente com as do Banco de Portugal.

** Departamento de Estudos Económicos.

ções do período posterior à implementação dos programas. Desta forma o D-D baseia-se na ideia simples de que podemos utilizar o grupo de indivíduos que não foram sujeitos ao programa para identificar as variações na duração do desemprego ocorridas ao longo do tempo e que não se devem à exposição ao programa. O método utilizado introduz a possibilidade de heterogeneidade no efeito do tratamento e foi inicialmente proposto por Heckman (1997), sendo usualmente denominado como um método de *matching* na diferença-das-diferenças (MDD) (ver Smith e Todd, 2005, para uma descrição detalhada desta metodologia).

Estudos anteriores de avaliação de programas de apoio à procura de emprego em países europeus e implementados no mesmo período, incluem Blundell e outros (2004) e Larsson (2003). Para o Reino Unido, Blundell e outros (2004) estimam um efeito positivo sobre a empregabilidade dos desempregados jovens. No entanto, observa-se um importante efeito de introdução do programa, na medida em que o impacto do programa é maior no primeiro quadrimestre após a implementação do que posteriormente. Larsson estuda o caso sueco e não encontra nenhum efeito significativo sobre a duração do desemprego.

A avaliação do programa português aponta para uma ligeira redução do período de desemprego induzida pelos programas, mas que não é significativa num contexto de durações longas. Conclui-se, ainda, que a redução é dominada não por colocações, mas sim pelo cancelamento de registos de processos de desemprego. O cancelamento de registos foi particularmente significativo no programa Reage, nomeadamente no caso das mulheres. A redução resultante do cancelamento dos registos sugere um maior cuidado por parte dos gestores do sistema relativamente ao não cumprimento de regras relativas aos processos de desemprego registado (por exemplo, a não resposta dos desempregados a solicitações dos serviços).

O estudo está organizado da seguinte maneira. Os programas são descritos na Secção 2. O problema da avaliação, assim como a identificação e estimação do seu impacto são analisados na Secção 3. Na Secção 4 são apresentados os dados e os resultados. Finalmente, as conclusões finais são apresentadas na Secção 5.

2. O PROGRAMA: UMA BREVE DESCRIÇÃO

Os programas analisados foram implementados em Portugal no contexto do Estratégia Europeia para o Emprego. Estes programas são semelhantes a outros existentes em diversos países europeus e que foram também alvo de avaliação. Larsson (2003) e Sianesi (2005) analisam o *Swedish Youth Practice Program*, e Blundell e outros (2004) e DeGiorgi (2005) estudam o *British New Deal Program*. Os programas implementados em Portugal são fundamentalmente de apoio à procura de trabalho e o seu principal objectivo é o de incrementar a empregabilidade de dois grupos alvo: os indivíduos com idade inferior a 25 anos, desempregados há mais de três meses (Programa Inserirjovem) e aqueles com 25 ou mais anos e desempregados há mais de 6 meses (Programa Reage).

A participação é obrigatória, todos os indivíduos elegíveis que recusem aderir podem perder o direito aos benefícios associados à sua inscrição no CE. O programa é composto por assistência intensiva na procura de emprego e a uma pequena formação básica que pode passar, por exemplo, por saber como escrever um *Curriculum Vitae*. Cada indivíduo é sujeito a um conjunto de entrevistas com pessoal de colocação especializado de forma a melhorar as suas qualificações na procura de emprego. Se julgado necessário pela equipa de colocação os candidatos podem frequentar um determinado número de cursos vocacionais ou não-vocacionais. Todo o processo de assistência à procura de emprego termina na maioria dos casos, mas não necessariamente, com a elaboração de um "Plano de Emprego Pessoal" (PEP) que inclui informação detalhada sobre o esforço individual de procura de

trabalho pelo desempregado. De acordo com este Plano, espera-se que o indivíduo desempregado se apresente regularmente no CE e que procure activamente emprego. A recusa injustificada de uma oferta de emprego leva ao cancelamento de qualquer subsídio e do registo do desempregado no CE. Os benefícios por estar registado no CE não se limitam ao recebimento de subsídio de desemprego, mas também inclui acesso especial a serviços de saúde pública e a outros programas oferecidos pelo CE, nomeadamente programas de formação.

O programa foi lançado em Junho de 1998 e estendeu-se gradualmente a todos os CEs do país. Envolveu cerca de 1.5 milhões de trabalhadores portugueses até Dezembro de 2002, dos quais aproximadamente 60% são mulheres e 40% jovens (com menos de 25 anos). Estes números dão-nos uma ideia da implementação generalizada do programa no país.

Os CEs recolheram um conjunto de informação de todos os indivíduos desempregados, independentemente da sua situação face ao programa (base de dados SIGAE). Os dados utilizados neste estudo cobrem o período de Janeiro 1997 a Dezembro 2002 e abrange mais de 2 milhões de observações de desemprego registado, relativas a mais de 1.5 milhões de indivíduos. O SIGAE monitoriza as diferentes características do programa e dos indivíduos durante os seus períodos de desemprego registado. Assim, a informação disponível inclui algumas variáveis demográficas de caracterização do indivíduo, tais como idade, sexo, nacionalidade, escolaridade e local de residência, bem como variáveis relacionadas com a experiência anterior no mercado de trabalho, nomeadamente a ocupação anterior, o sector de emprego desejado, a duração do desemprego, e a razão do despedimento. O indivíduo desempregado é observado durante todo o período de desemprego registado e no momento em que o mesmo termina observamos o seu estado de destino, nomeadamente, emprego, formação ou saída do mercado de trabalho (inactividade).

O programa foi lançado inicialmente apenas num número limitado de CEs. Estes CEs não foram escolhidos no âmbito de uma experiência “piloto”, mas porque eram os que estavam logisticamente preparados para corresponder aos requisitos técnicos de implementação do programa (dispondo, por exemplo, de computadores e pessoal qualificado). As condições para avaliar o impacto da política neste cenário não são perfeitas e a sua identificação requer a imposição de hipóteses mais restritivas do que se estes CEs tivessem sido seleccionados aleatoriamente. O facto do contrafactual dever ser inferido a partir de um mercado de trabalho diferente ou a partir de um grupo diferente no mesmo mercado de trabalho, requer cuidados especiais no processo de avaliação.

As políticas activas de apoio à procura de emprego têm como objectivo facilitar a transição do desemprego para o emprego. Assim, este estudo procura avaliar o impacto destes programas na duração do período de desemprego da população alvo. O estudo analisa o impacto dos programas na duração do desemprego daqueles que saíram do desemprego nos 6 meses após terem sido sujeitos ao programa. Prestaremos especial atenção ao fluxo de saída para o emprego na sequência da intervenção do programa, mas também examinaremos o fluxo total de saídas do desemprego para todos os destinos.

3. IDENTIFICAÇÃO E MÉTODO DE ESTIMAÇÃO

Na ausência de uma verdadeira situação experimental, o exercício de avaliação acaba sempre por utilizar as características dos dados disponíveis e do modo de implementação dos programas para desenhar os grupos de tratamento e controlo. A forma como foram implementados os programas em Portugal e as características da informação recolhida são particularmente facilitadoras da análise de avaliação que aqui é proposta. Desta forma, exploramos (i) a existência de dados para os períodos anterior e posterior à aplicação dos programas, e (ii) as duas fontes de variação que resultam dos critérios de elegibilidade e das diferentes fases de implementação.

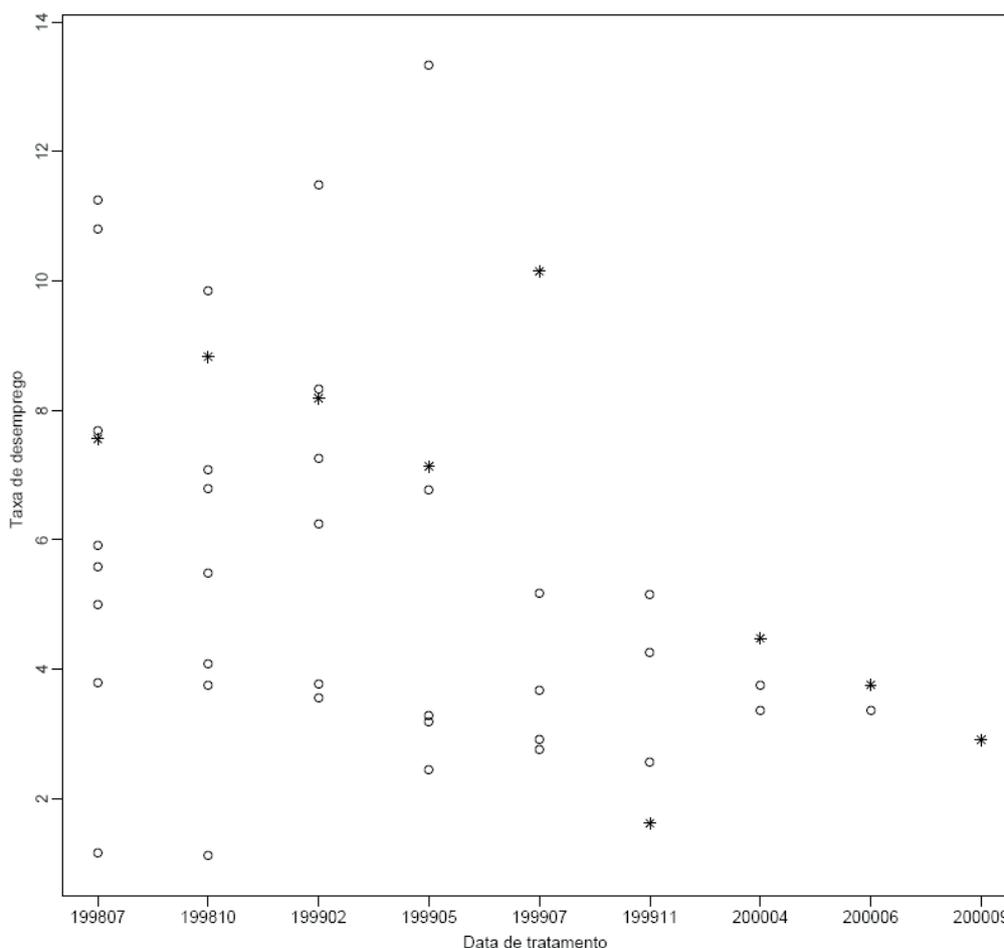
O desenho e a implementação do programa geraram uma forma natural de construir grupos de tratamento e controlo através de duas dimensões. Uma dessas dimensões é o critério de elegibilidade (baseada na idade e duração do desemprego) e a outra é a implementação faseada do programa pelo país, a qual gerou, em cada momento do tempo, áreas de implementação e de não-implementação do programa. Os CEs aplicaram o programa em diferentes momentos no tempo – os primeiros CEs a aplicar programa fizeram-no em Junho de 1998 e depois houve a extensão do programa a outras áreas em Outubro de 1998, Fevereiro, Maio, Julho e Novembro de 1999, Abril, Junho e Setembro de 2000 e finalmente em Janeiro de 2001.

O grupo de tratamento considerado neste estudo inclui todos os indivíduos elegíveis para participar nos programas Inserjovem e Reage nos primeiros 6 meses da sua implementação em cada CE. Isto gerou um grupo alargado de indivíduos já desempregados na altura em que o programa foi implementado em cada CE.

A construção de grupos de controlo foi determinada pelo mesmo critério de elegibilidade, mas considerando CEs fora das áreas onde o programa já estava implementado. Assim, para o mesmo período

Gráfico 1

TAXA DE DESEMPREGO MÉDIA NAS DATAS DE IMPLEMENTAÇÃO



Nota: O gráfico mostra em cada período a taxa de desemprego nos Centros de Emprego que naquela data iniciaram a implementação dos programas (estrelas) e nos Centros de Emprego pertencentes ao grupo de controlo (círculos).

de 6 meses, o grupo de controlo compreende todos os indivíduos elegíveis que vivem na área coberta pelos CEs que ainda não implementavam os programas.

Dada a natureza não experimental do programa, o momento da implementação dos programas em cada CE levanta questões associadas com a qualidade das estimativas obtidas. De qualquer modo, a sequência da adesão de cada CE não foi ditada pelas condições específicas do mercado de trabalho prevalentes a nível regional, não induzindo assim um enviesamento nos resultados obtidos. O Gráfico 1 mostra que a selecção dos CEs para o programa não foi ditada pelo nível de desemprego existente a nível local. Isto sugere que, em cada momento do tempo, os grupos de tratamento e de controlo podem ser considerados como um tendo sido aleatoriamente escolhidos do conjunto de CEs disponíveis para aplicar o programa.

No Quadro1 apresentamos algumas estatísticas descritivas para os dois grupos de interesse. Os dois grupos não são muito diferentes, de acordo com as características apresentadas no quadro. No entanto, os indivíduos do grupo de tratamento são ligeiramente mais novos e as mulheres estão mais re-

Quadro1

ESTATÍSTICAS SUMÁRIO DAS CARACTERÍSTICAS DO INDIVÍDUOS REGISTRADOS, POR GRUPO DE ANÁLISE

Variável	Grupo			
	Tratamento		Controlo	
	Média	D. padrão	Média	D. padrão
Idade (em anos)	31.9	12.8	33.4	13.2
Proporção de homens	0.37	0.48	0.41	0.49
Proporção de beneficiários de subsídio de desemprego	0.23	0.42	0.28	0.45
Estado civil (em proporção)				
Casado	0.48	0.50	0.49	0.50
Solteiro	0.47	0.50	0.47	0.50
Outro	0.05	0.21	0.05	0.22
Escolaridade (em proporção)				
4 anos	0.28	0.45	0.28	0.45
6 anos	0.24	0.43	0.22	0.42
9 anos	0.17	0.38	0.17	0.38
11 anos	0.09	0.29	0.10	0.30
12 anos	0.10	0.30	0.10	0.30
Bacharelato	0.03	0.16	0.03	0.16
Licenciatura	0.03	0.16	0.04	0.21
Mestrado	0.00	0.01	0.00	0.01
Doutoramento	0.00	0.00	0.00	0.00
Não sabe ler	0.07	0.25	0.06	0.25
Razão do registo				
Estudante	0.11	0.32	0.10	0.30
Terminou estudos	0.06	0.24	0.05	0.22
Terminou formação	0.01	0.10	0.00	0.07
Trabalhava em casa	0.01	0.12	0.01	0.12
Despedido	0.20	0.40	0.26	0.44
Despediu-se	0.03	0.18	0.04	0.18
Termino por mútuo acordo	0.02	0.13	0.03	0.16
Fim trabalho temporário	0.34	0.47	0.29	0.46
Outros	0.22	0.42	0.21	0.41
Número de observações por estado de destino ^(a)				
Colocados pelos Centros de Emprego ou meios próprios	12 398		41 026	
Registos cancelados	37 176		146 684	
Total	53 400		201 113	

Fontes: SIGAE com cálculos do Banco de Portugal.

Nota: (a) Os números aqui reportados dizem respeito apenas aos indivíduos que foi possível identificar como membros estatísticos dos grupos de tratamento e controlo. Ao longo do período em análise passaram pelo sistema e programas um número muito superior de indivíduos.

presentadas no grupo de tratamento. Entre os indivíduos tratados a percentagem de beneficiários de subsídio de desemprego é inferior. O grupo de controlo tem uma fracção ligeiramente superior de trabalhadores com curso universitário, mas os dois grupos não são muito diferentes nesta dimensão. As grandes diferenças podem ser encontradas no atributo “razão do registo”. Os indivíduos desempregados que foram sujeitos a tratamento vêm mais frequentemente de um trabalho temporário que terminou, enquanto que os do grupo de controlo vêm mais frequentemente de despedimento. De um modo geral estas estatísticas são animadoras em termos da capacidade de comparar indivíduos dos dois grupos e portanto do sucesso do exercício de avaliação.

3.1. Implementação

O problema de avaliação de políticas activas do mercado de trabalho tem sido estudado extensivamente na literatura (ver, por exemplo, Heckman, 1999). Dada a característica não experimental destes programas, a viabilidade de qualquer exercício de avaliação depende crucialmente da capacidade de gerar grupos de tratamento e controlo a partir dos dados disponíveis e do modo de implementação do programa. Uma dessas metodologias consiste no cálculo do estimador de diferença-das-diferenças (D-D) (ver Meyer, 1995). Neste estudo aplicamos este método à amostra disponível de desempregados registados nos CEs e que inclui observações respeitantes ao período anterior à implementação dos programas e observações do período posterior à implementação dos programas. O D-D baseia-se na ideia simples de que podemos utilizar o grupo de indivíduos que não foram sujeitos aos programas para identificar as variações na duração do desemprego ocorridas ao longo do tempo e que não se devem à exposição aos programas. Desta forma, ao analisarmos a duração do desemprego após a implementação dos programas retiramos todas as dinâmicas paralelas existentes entre os grupos de tratamento e controlo e isolamos o verdadeiro impacto dos programas.

O método D-D mais simples não controla para a possível existência de heterogeneidade no impacto do tratamento e também não garante que os grupos de tratamento e controlo tenham uma distribuição equilibrada nas características observáveis dos indivíduos que os compõe. Esta propriedade é especialmente importante nas situações em que se considere que essas características são úteis para explicar a variável de interesse no estudo de avaliação (neste caso a duração do desemprego). Para fazer face a estas dificuldades aplicámos uma combinação do estimador diferença-das-diferenças com o método de *matching no propensity score* (Rubin, 1977 e Rosenbaum e Rubin, 1983). A junção destes dois métodos, proposta por Heckman (1997) e Heckman e outros (1998) é conhecida pelo método de *matching na diferença-das-diferenças* (MDD). Este método recentemente revisto e comparado com os outros métodos por Smith e Todd (2005) tem o potencial benefício de eliminar algumas fontes de enviesamento presentes em cenários não experimentais, incrementando significativamente a qualidade dos resultados da avaliação

Formalmente, seja Y_{it}^D o resultado potencial da variável de interesse para indivíduo i no período t dado que ele se encontra no estado D , onde D é igual a 1 se o tratamento é recebido e 0 em caso contrário. Considere-se que o tratamento ocorre no período $t = 1$. O problema de identificação fundamental reside no facto de que não observamos, no período $t = 1$, o indivíduo i nas duas realizações possíveis do estado D . Portanto, não podemos calcular o impacto individual do tratamento, $Y_{i1}^1 - Y_{i1}^0$. Podemos, no entanto, estimar o impacto médio do tratamento nos indivíduos sujeitos ao tratamento, $E[Y_{i1}^1 - Y_{i1}^0 | D = 1]$.

A identificação do impacto do tratamento requer, no entanto, a imposição da seguinte hipótese:

$$E[Y_{i1}^0 - Y_{i0}^0 | D = 1] = E[Y_{i1}^0 - Y_{i0}^0 | D = 0] \quad (1)$$

Esta hipótese conjectura que a evolução temporal da variável de interesse para os indivíduos tratados ($D = 1$), no caso de não terem sido expostos ao tratamento, terá sido semelhante à evolução observada para os indivíduos não expostos ao tratamento ($D = 0$). Se o pressuposto expresso em (1) se verifica, o impacto médio do tratamento nos indivíduos tratados pode ser estimado por:

$$\{E[Y_{i1} | D = 1] - E[Y_{i1} | D = 0]\} - \{E[Y_{i0} | D = 1] - E[Y_{i0} | D = 0]\} \quad (2)$$

Existem dois problemas associados com a validade do estimador D-D, apresentado em (2). Primeiro, em dados seccionais, alterações ao longo do tempo na composição dos grupos utilizados podem invalidar os resultados. Segundo, se observarmos dinâmicas não paralelas entre estes grupos a identificação proposta acima não é válida. Se essas dinâmicas não forem explicadas adicionando variáveis observáveis e ao mesmo tempo a variável de interesse depender de outras variáveis não observáveis, é necessário complementar o estimador D-D com outras metodologias.

O Quadro 2 apresenta este exercício de uma forma estilizada. Numa leitura em coluna, a diferença entre as 2 linhas dá-nos a medida do impacto do tratamento no grupo de indivíduos elegíveis para participar no programa (diferenças D_3 e D_4). Se subtrairmos estas duas diferenças corrigimos a estimação do impacto do programa das diferenças entre os grupos de tratamento e controlo pré-existentes relativamente ao período de aplicação do programa.

De modo a reduzir possíveis fontes de enviesamento em contextos não experimentais e para fazer face aos problemas com a validade do estimador acima identificados, a estimativa D-D é complementada com um procedimento de *matching* entre indivíduos nos grupos de tratamento e controlo (ver Smith e Todd, 2005). O processo de *matching* é apresentado por Rosenbaum e Rubin (1983) de forma muito intuitiva e tem como objectivo construir um grupo de comparação com características observáveis semelhante às dos indivíduos do grupo de tratamento. Se fosse possível poderíamos pensar num *matching* perfeito, por exemplo escolhendo indivíduos exactamente com as mesmas características nos dois grupos, mas quando está disponível informação muito detalhada uma melhor opção será calcular um *score* que condense a multidimensionalidade dessa informação num único indicador. Este indicador é designado de *propensity score* e está intuitivamente associado à “probabilidade de ser tratado”. A combinação do processo de *matching* com o D-D dá origem ao método de *matching* na diferença-das-diferenças (MDD).

Quadro 2

ESTIMADOR DE DIFERENÇA-DAS-DIFERENÇAS

	Antes (t=0)	Depois (t=1)	
Tratamento	Y^1_{i0}	Y^1_{i1}	$D_1 = E[Y^1_{i1}] - E[Y^1_{i0}]$
Controlo	Y^0_{i0}	Y^0_{i1}	$D_2 = E[Y^0_{i1}] - E[Y^0_{i0}]$
	$D_3 = E[Y^1_{i0}] - E[Y^0_{i0}]$	$D_4 = E[Y^1_{i1}] - E[Y^0_{i1}]$	
			Estimadores D-D ou $D_1 - D_2$ $D_4 - D_3$

4. RESULTADOS EMPÍRICOS

A informação disponível através da base de dados SIGAE permite utilizar dados seccionais para os períodos anterior e posterior à implementação dos programas. Desta forma o estimador MDD é obtido em duas fases. Num primeiro passo é feito o *matching* de indivíduos dos grupos de tratamento e controlo, nos dados seccionais antes e depois do programa ser aplicado. Este procedimento consiste na estimação de um *propensity score* para cada indivíduo e que nos dá a probabilidade de um dado indivíduo pertencer ao grupo de tratamento com base nas suas características observadas. A comparação da duração do desemprego nos grupos formados através do *matching* dá-nos uma medida do impacto do programa nos períodos em análise (antes e depois dele ter sido efectivamente aplicado). No segundo passo, controlamos para as características não observadas (e tendências comuns) comparando as diferenças de duração obtidas no passo anterior para os períodos antes e depois do programa ser implementado. Se a hipótese de tendência comum for verificada, este procedimento resultará numa estimativa não enviesada do efeito médio do tratamento no grupo de indivíduos tratados.

O objectivo explícito das políticas activas de mercado de trabalho é o de incrementar a empregabilidade dos desempregados. Consequentemente, uma duração mais curta do desemprego deverá estar associada a uma maior probabilidade de emprego futuro, que pode funcionar através da obtenção de melhores empregos e/ou salários mais elevados¹.

A implementação do método de *matching* segue o algoritmo apresentado em Becker e Ichino (2002), enquanto o estimador MDD segue Smith e Todd (2005) aplicado a dados seccionais repetidos. Devido à heterogeneidade dos indivíduos em cada programa, dividimos a amostra em duas sub-amostras, uma para cada um dos programas (Inserjovem e Reage). Estas são então analisadas de acordo com: (i) o tipo de saída dos desempregados registados – colocados, ou cancelados² e (ii) o género – mulheres e homens.

Os resultados para o *propensity score* são baseados no método da estratificação, impondo a opção de suporte comum. O processo de *matching* com base neste *propensity score* conduz, tipicamente, a grupos de tratamento e controlo equilibrados em termos da distribuição das variáveis observáveis e incluídas na estimação do *score*³.

O Quadro 3 apresenta as estimativas MDD para indivíduos que participaram no programa (grupo de tratamento) e indivíduos que tinham potencial para participar no programa, mas viviam fora das áreas de implementação (grupo de controlo). Na coluna MDD a estimativa para o impacto do programa é obtida como a diferença entre a estimativa do *propensity score matching* para o período após a implementação do programa e a estimativa do *propensity score matching* para o período anterior à implementação do programa.

Os resultados no Quadro 3, sugerem um impacto negligenciável na empregabilidade daqueles que recebem tratamento, nos dois programas em estudo. O impacto dos programas na duração média dos períodos de desemprego varia entre uma redução de aproximadamente 1 mês e um pequeno au-

(1) No entanto, o aumento da rapidez de saída do desemprego pode ser feito à custa de salários mais baixos, seja porque pode haver benefícios resultantes de períodos de procura de trabalho mais longos (Centeno, 2004 e Centeno e Novo, 2006), ou porque o aumento da oferta de trabalho pode não ser acompanhado pela procura de trabalho. Neste contexto, é crucial estudar o impacto do programa nos salários depois da saída do desemprego. Isto é, no entanto, deixado para um outro estudo.

(2) A categoria de saída "colocado" inclui todos os indivíduos que conseguiram emprego através dos CEs ou por meios próprios; a categoria de saída "cancelado" inclui todos os indivíduos que viram o seu registo cancelado pelo CE devido a não preencherem um ou mais critérios.

(3) Para todas as estimativas apresentadas em baixo, existem alguns casos em que os grupos de tratamento e controlo não respeitam a regra de equilíbrio para algumas das variáveis consideradas. No entanto, apesar da rejeição em termos estatísticos da igualdade das médias dessas variáveis nos dois grupos, o significado económico dessas diferenças não é relevante. Por exemplo, as diferenças na média da idade entre os grupos de tratamento e de controlo foram tipicamente de alguns meses, o que claramente não afecta a requerida comparabilidade dos dois grupos. Estas dificuldades surgem com mais frequência na análise do programa Reage, não surpreendentemente dada a maior heterogeneidade dos indivíduos nele incluídos.

Quadro 3

IMPACTO NA DURAÇÃO DO DESEMPREGO (EM MESES): IMPACTO MÉDIO NOS INDIVÍDUOS TRATADOS ESTIMADO POR *MATCHING* NA DIFERENÇA-DAS DIFERENÇAS (MMD)

	INSERJOVEM																	
	Todos						Homens						Mulheres					
	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD
Tipo de saída																		
Todos	0.06	(.05)	-0.09	(.08)	-0.15	(.16)	-0.32	(.08)	-0.54	(.12)	-0.22	(.23)	0.24	(.07)	0.14	(.11)	-0.10	(.12)
Colocados	0.45	(.12)	0.63	(.18)	0.18	(.22)	-0.23	(.16)	-0.27	(.25)	-0.04	(.16)	0.84	(.15)	1.05	(.23)	0.21	(.26)
Cancelados	0.01	(.06)	-0.35	(.10)	-0.36	(.36)	-0.23	(.09)	-0.61	(.15)	-0.38	(.39)	0.13	(.08)	-0.22	(.13)	-0.35	(.36)
	REAGE																	
	Todos						Homens						Mulheres					
	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD	Antes	Depois	MDD
Tipo de saída																		
Todos	-1.74	(.09)	-2.29	(.14)	-0.55	(.56)	-1.79	(.11)	-2.27	(.19)	-0.48	(.49)	-1.63	(.13)	-2.37	(.19)	-0.74	(.75)
Colocados	-0.97	(.18)	-0.88	(.28)	0.09	(.20)	-1.57	(.22)	-1.19	(.37)	0.38	(.44)	-0.50	(.27)	-0.54	(.39)	-0.04	(.27)
Cancelados	-1.89	(.10)	-2.45	(.17)	-0.56	(.57)	-1.78	(.14)	-2.19	(.23)	-0.41	(.43)	-1.82	(.15)	-2.71	(.24)	-0.89	(.90)

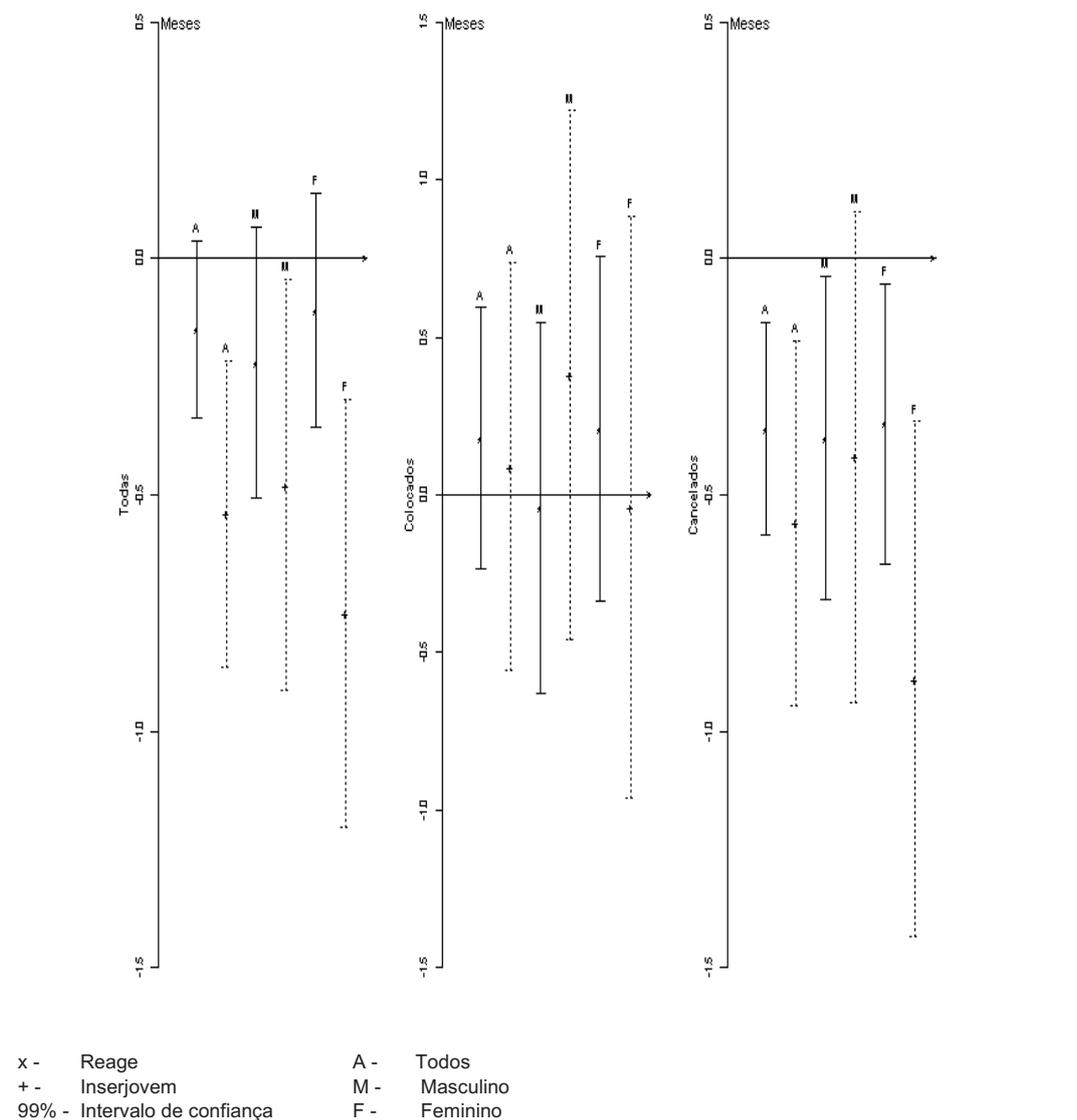
Notas:

Inserjovem e Reage são os programas destinados a indivíduos com menos de 25 anos e com 25 e mais anos, respectivamente. "Colocados" refere-se a indivíduos que encontram um emprego ou são colocados em formação. "Cancelados" refere-se a indivíduos cujo registo foi cancelado. Desvio-padrão em parêntesis. Um valor negativo representa uma diminuição da duração do desemprego para os indivíduos tratados.

mento de cerca de 2 meses. A análise por género e tipo de saída do desemprego registados revela algumas diferenças, mas mesmo assim os impactos são relativamente pequenos. Enquanto os jovens do género masculino tendem a beneficiar mais do que os do género feminino, as mulheres participantes no programa Reage beneficiam mais do tratamento. No Gráfico 2, os pontos do diagrama sintetizam os resultados do estimador MDD, fornecendo intervalos de 95% de confiança.

Gráfico 2

ESTIMATIVAS MDD DO IMPACTO DOS PROGRAMAS POR TIPO DE SAÍDA E GÉNERO



Os resultados podem ser resumidos como segue:

- O impacto do programa Inserjovem é inferior ao do programa Reage. Além disso, o impacto nos jovens é estatisticamente (e economicamente) não significativo. Este resultado confirma os resultados obtidos em programas semelhantes noutros países da Europa (ver Blundell e outros, 2004 e Larsson, 2003);

- O efeito do programa Reage é mais forte nas mulheres, isto é, as estimativas MDD são mais negativas do que as observadas nos homens. Na população mais jovem, as diferenças por género são relativamente pequenas mas ligeiramente favoráveis aos homens;
- Em termos do tipo de saída os resultados são mistos realçando a importância de tal desagregação. Assim, quando analisamos as saídas a partir do conjunto de desempregados registados devido a colocação no mercado de trabalho, a estimativa MDD para ambos os programas é tipicamente positiva, mas estatisticamente não significativa. O impacto na duração atinge, no melhor dos casos uma redução de -0.04 meses, registando num dos casos um aumento de 0.3 meses. Quando analisamos o grupo de indivíduos que entraram para a inactividade (a classe “cancelado”), as estimativas são negativas e estatisticamente significativas. De certa maneira, as novas regras aplicadas com os programas parecem tornar o sistema mais sensível a “irregularidades”, fazendo com que os Centros de Emprego actuem mais cedo. Se este resultado é desejável, é questionável – pode ter um impacto positivo nos indivíduos, levando-os a corrigir o seu comportamento, mas também pode ser associado a um aumento do estigma face ao apoio de programas públicos. Agrupando todos os tipos de saídas, os programas parecem ter reduzido a duração do desemprego, mas apenas estatisticamente significativo no programa Reage, resultando, na melhor das hipóteses, numa redução do desemprego de aproximadamente um mês.

5. CONCLUSÕES

O objectivo deste estudo é o de avaliar os programas de apoio à procura de emprego implementados no âmbito das políticas activas de emprego em Portugal. Os programas abrangem todos os indivíduos registados nos Centros de Emprego e é utilizada como medidas de eficácia o impacto do programa na duração média do desemprego.

Identificámos o impacto médio do tratamento nos indivíduos sujeitos ao tratamento, sustentado pela hipótese de que a participação no tratamento, incluindo a situação de não tratamento, é independente dos resultados do pós-programa. As características da implementação, obrigatória e faseada, impostas no desenho do programa permitem-nos adoptar uma estratégia de identificação deste impacto que garante a comparabilidade dos grupos de tratamento e de controlo.

Os resultados apontam para um impacto positivo, mas relativamente pequeno, do tratamento da duração do desemprego do grupo de indivíduos tratados. Estima-se uma redução de menos de um mês na duração média do desemprego. Atendendo aos níveis elevados de duração do desemprego em Portugal (os quais podem atingir vários anos), estes números não são significativos. Na realidade, eles encontram-se em linha com o que foi obtido noutros países e resumidos em Heckman (1999). Desta forma, mesmo sem ter em conta os seus custos de implementação, concluímos que a efectividade do programa não é muito significativa.

REFERÊNCIAS

- Becker, S. O., Ichino, A., 2002. “Estimation of average treatment effects based on propensity scores”. *The Stata Journal* 2(4), 358–377.
- Blundell, R., Dias, M., Meghir, C., Reenen, J. V., June 2004. “Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program”. *Journal of the European Economic Association* 2(4), 569–606.
- Centeno, M., 2004. “The match quality gains from unemployment insurance”. *Journal of Human Resources* 39(3), 839–863.
- Centeno, M., Novo, Álvaro A. “The Impact of Unemployment Insurance Generosity on Match Quality Distribution. Forthcoming”, *Economics Letters*.
- De Giorgi, Giacomo, 2005. “Long-term effects of a mandatory multistage program: the new deal for young people in the UK”, IFS, WP 05/08.
- Heckman, J., Ichimura, H., Smith, J., Todd, P., 1998. “Characterizing selection bias using experimental data”. *Econometrica* 66(5), 1017–1098.
- Heckman, J., Ichimura, H., Todd, P., 1997. “Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme”. *The Review of Economic Studies* 64(4), 605–654.
- Heckman, J., LaLonde, R., Smith, J., 1999. “The economics and econometrics of active labor market programs”. In: Ashenfelter, O., Card, D. (Eds.), *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3A. North-Holland, Amsterdam.
- Larsson, L., 2003. “Evaluation of Swedish youth labor market programs”. *The Journal of Human Resources* 38(4), 891–927.
- Meyer, B. D., 1995. “Natural and quasi-experiments in economics”. *Journal of Business & Economic Statistics* 13, 151–162.
- Rosenbaum, P., Rubin, D., 1983. “The central role of the propensity score in observational studies for causal effects”. *Biometrika* 70, 41–55.
- Rubin, D., 1977. “Assignment to a treatment group on the basis of a covariate”. *Journal of Educational Statistics* 2, 1–26.
- Sianesi, B., 2005. “An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s”. *The Review of Economics and Statistics* LXXXVI (1), 133-155.
- Smith, J., Todd, P., 2005. “Does matching overcome LaLonde’s critique of nonexperimental estimators?” *Journal of Econometrics* 125(1-2), 305–353.