

**Que fatores influenciaram a implementação da Iniciativa
Emprego 2009 e do Programa Garantia Jovem?**

Licínia Daniela Ramiro Fernandes

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Paulo Marques, Professor auxiliar convidado,

ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2017

Que fatores influenciaram a implementação da Iniciativa
Emprego 2009 e do Programa Garantia Jovem?

Licínia Daniela Ramiro Fernandes

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Paulo Marques, Professor auxiliar convidado,

ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2017

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o Professor Paulo Marques, pela sua transmissão de conhecimentos, pelo seu auxílio, colaboração e disponibilidade.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional em todas as etapas.

RESUMO

A presente dissertação tem como principal objetivo analisar as políticas públicas de promoção do emprego jovem em Portugal, nomeadamente quais os fatores que motivaram a implementação da Iniciativa Emprego 2009 (IE 2009) e o Programa Garantia Jovem 2013 (GJ 2013). Assim sendo, foram testadas várias hipóteses sobre os fatores que determinaram a elaboração das duas medidas de política pública, designadamente: i) o aumento da idade legal da reforma e a consequente necessidade de implementar políticas de promoção do emprego jovem; ii) a influência exercida pelas instituições europeias; iii) o aumento do desemprego jovem e o consenso político sobre a necessidade de implementar políticas públicas nesta área. Os resultados deste estudo apontam para três conclusões: i) em ambas as medidas de política pública o debate sobre o aumento da idade da reforma não exerceu qualquer influência (exceto o facto de, no caso da IE 2009, se promover o emprego altamente qualificado); ii) as duas medidas foram implementadas no quadro de um acelerado aumento do desemprego jovem; iii) a influência das instituições europeias fez-se sentir no caso da GJ 2013, mas tal não sucedeu na IE 2009. Assim, foi sobretudo o problema do aumento do desemprego jovem e, no caso da GJ 2013, a influência das instituições europeias que determinaram a elaboração destas políticas.

Palavras-chave:

Políticas Públicas

Emprego Jovem

Mercado de Trabalho

Europeização

Agendamento

Aumento da Idade da Reforma

ABSTRACT

This thesis has as main objective to analyze two public policies that promote youth employment in Portugal, and has the following research question: what were the factors that motivated the implementation of the Employment Initiative of 2009 and the Youth Guarantee of 2013? Many hypotheses were tested to determine which factors influenced the elaboration of the two policy measures, namely: i) the rise of the legal retirement age and the consequent need to promote youth employment policies; ii) the influence exerted by European institutions; iii) the rise of youth unemployment and the political consensus around the need to implement public policies in this area. The results of this study indicate three conclusions: i) the discussion around the retirement age did not exert any influence on both public policies (the exception being the promotion of highly qualified employment on the Employment Initiative of 2009); ii) it is important to have in consideration that both measures were implemented in a context of a growing youth unemployment rate; iii) the influence of the European institutions was relevant to implement Youth Guarantee 2013, but not the Employment Initiative of 2009. Thereby, it was mainly the problem of the rise of youth unemployment and, in the case of the Youth Guarantee of 2013, the influence of European institutions that determined the elaboration of these policies.

Key-words:

Public Policies

Youth Employment

Labor Market

Europeanization

Agenda-setting

Raise of Retirement Age

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| Índice de Figuras | iv |
| Índice de Quadros | iv |
| Glossário de Siglas | v |
| Introdução | 1 |
| Capítulo I- Estado de Arte | 3 |
| 1.1-A Situação dos Jovens no Mercado de Trabalho: Uma Breve Contextualização | 3 |
| 1.2-O Debate nos Estudos Económicos: A Relação entre o Emprego Jovem e o Aumento da Idade Legal de Acesso à Reforma | 7 |
| 1.2.1-Teoria do <i>Job Release Scheme</i> | 8 |
| 1.2.2-Teoria da Substituição Imperfeita | 9 |
| 1.3- A Emergência do Problema e o Papel do Agendamento no Desenho das Políticas Públicas | 11 |
| 1.4- A Influência dos Organismos Internacionais: O Debate Europeu | 15 |
| 1.5-Hipóteses de Pesquisa e Questões de Investigação | 17 |
| Capítulo II- Metodologia | 19 |
| Capítulo III- Estudos de Caso | 21 |
| 3.1-Iniciativa Emprego (2009) | 21 |
| 3.2-Programa Garantia Jovem (2013) | 23 |
| 3.3-Discussão | 26 |
| Conclusão | 35 |
| Referências Bibliográficas | 38 |
| Fontes | 40 |
| Anexos | i |
| Anexo A) | i |
| Anexo B) | iv |
| Curriculum Vitae | vii |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|---|
| Figura 1.1- Taxa de desemprego jovem (menores de 25 anos), Portugal, 1983-2015 | 4 |
|--|---|

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1.1- NEET em Portugal (%), 15-24 anos de idade, 2004-2015 | 5 |
| Quadro 1.2- Percentagem de <i>outsiders</i> entre diferentes grupos etários | 7 |
| Quadro 2.1- Fontes utilizadas na análise dos estudos de caso | 20 |
| Quadro 3.1- Principais características da Iniciativa Emprego 2009 | 23 |
| Quadro 3.2- Principais características do Programa Garantia Jovem | 26 |
| Quadro 3.3- Influência dos estudos económicos na Iniciativa Emprego 2009 e na Garantia Jovem de 2013 | 27 |
| Quadro 3.4- Influência do debate europeu na Iniciativa Emprego 2009 e na Garantia Jovem de 2013 | 30 |
| Quadro 3.5- Influência do contexto socioeconómico na Iniciativa Emprego 2009 e na Garantia Jovem de 2013 | 33 |
| Quadro 3.6- Número de vezes que os diversos partidos políticos referem o (des)emprego jovem e a influência europeia, por cada debate analisado | 34 |

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

BE- Bloco de Esquerda

CDS-PP- Centro Democrático Social- Partido Popular

ECOFIN- Conselho para os Assuntos Económicos e Financeiros

EURES- Rede de Cooperação entre a União Europeia

IAS- Indexante de Apoios Sociais

IE 2009- Iniciativa Emprego 2009

IEFP- Instituto do Emprego e Formação Profissional

GJ 2013- Garantia Jovem 2013

MAC- Método Aberto de Coordenação

NEET- Not in Employment, Education or Training

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT- Organização Internacional do Trabalho

PCP- Partido Comunista Português

PME- Pequenas e Médias Empresas

PS- Partido Socialista

PSD- Partido Social-Democrata

RMMG- Retribuição Mensal Mínima Garantida

TSU- Taxa Social Única

UE- União Europeia

INTRODUÇÃO

Serve a presente dissertação para estudar os fatores que determinaram a implementação de duas políticas públicas promotoras do emprego jovem, que consistirão nos estudos de caso: a Iniciativa Emprego 2009 (IE 2009) e o Programa Garantia Jovem de 2013 (GJ 2013), atendendo à questão: que variantes influenciaram a implementação das políticas promotoras do emprego jovem em Portugal, no ano de 2009 e 2013?

A pertinência do tema prende-se com diversas tendências observáveis no contexto temporal e geográfico: primeiro, o facto de Portugal apresentar uma elevada taxa de desemprego jovem¹, sendo os jovens com 25 anos de idade e menos, o grupo etário que representa a taxa de desemprego mais elevada (Pordata a)). Em segundo lugar, o envelhecimento demográfico que o país vem apresentando e que culminou na aplicação de medidas que visam aumentar a idade legal de acesso à reforma. Ora, ambas as situações conduzem à terceira premissa que se prende com o problema da sustentabilidade do sistema de pensões da segurança social. Assim, tanto o aumento da idade legal de acesso à reforma como a aposta em políticas promotoras do emprego jovem se demonstram fatores que objetivam atenuar as consequências da configuração socioeconómica que as sociedades desenvolvidas atravessam.

O principal objetivo da dissertação será então determinar o que terá motivado a implementação das duas políticas promotoras do emprego jovem, escolhidas por coincidirem temporalmente com duas medidas que visam prolongar a participação dos trabalhadores na vida profissional. Para tal, colocar-se-ão três hipóteses: em primeiro lugar, o debate nos estudos económicos em torno da relação entre os trabalhadores mais velhos e os jovens. Seguidamente, as pressões sociais que se fizeram sentir em Portugal em razão da problemática do elevado desemprego jovem e, finalmente, as recomendações e medidas europeias acerca do tema.

Como será tratado posteriormente, existem dois tipos de teorias que discutem a relação entre a promoção do emprego jovem e o aumento da idade de acesso à reforma. Uma delas define que se deveria promover as reformas antecipadas, numa lógica de *job release scheme*, de forma a que os

¹ A taxa de desemprego jovem em Portugal (sujeitos com 25 anos de idade e menos) cresceu substancialmente do ano de 2010 (22,8%) para o ano de 2011 (30,2%) e para o ano de 2012 (37,9%), tendo registado o valor mais elevado até à data no ano de 2013 (38,1%). Apesar de se registar uma pequena diminuição (34,8% em 2014 e 32% em 2015), os valores continuam bastante elevados (Pordata a)).

jovens possam ingressar no mercado de trabalho, defendendo as reformas antecipadas e o emprego na sua generalidade. Por outro lado, a teoria mais recente defende que os jovens e os adultos de idade avançada são substitutos imperfeitos no mercado laboral, sendo que o prolongamento da participação na vida profissional não afeta negativamente a empregabilidade dos jovens dado que os postos de trabalho na economia não são fixos. Esta teoria pressupõe assim o aumento da idade da reforma e um estímulo ao emprego diferenciado, ou seja, novos postos de trabalho em setores emergentes e políticas promotoras do emprego jovem voltadas para uma qualificação superior.

Será igualmente importante estudar a questão da emergência do problema do desemprego jovem e do agendamento das políticas que visam solucioná-lo, à luz das teorias das políticas públicas. O trabalho irá focar-se assim no processo do *policy making*, bem como nos fatores basilares que influenciam a emergência de um problema e o seu aparecimento na agenda política.

Por fim, revela-se imprescindível analisar o debate europeu em torno da questão, pois poderá estar presente uma difusão de políticas públicas, por meio de recomendações ou diretrizes europeias, onde o Método Aberto de Coordenação (MAC) representa um papel significativo.

Por seu turno, a metodologia passa pela análise comparativa dos dois estudos de caso. Quanto à informação empírica, será analisada legislação, os debates parlamentares e os programas que implementam as medidas a investigar. Ademais, serão realizadas entrevistas a duas personalidades privilegiadas que estiveram envolvidas na implementação das políticas a estudar, de maneira a complementar a informação recolhida.

Por conseguinte, a dissertação rumará no sentido de apresentar o Estado de Arte, aludindo aos principais estudos e teorias que vão ao encontro do tema e enfatizando o papel das Políticas Públicas. Posteriormente analisar-se-ão as políticas que têm como propósito incentivar o emprego jovem, por ordem cronológica, realizando seguidamente uma breve análise crítica aos resultados obtidos, terminando com a conclusão que resumirá as principais premissas.

CAPÍTULO I- ESTADO DE ARTE

O presente capítulo tem como propósito apresentar uma revisão da literatura estudada. Para tal, primeiramente versará sobre a situação vulnerável dos jovens no mercado de trabalho, tendo como *background* o panorama demográfico português, de modo a contextualizar a problemática a tratar. Posteriormente revelou-se premente analisar o debate nos estudos económicos, ou seja, a relação entre o emprego jovem e o aumento da idade legal de acesso à reforma. Para isso serão analisadas duas teorias, começando pela teoria do *job release scheme* e passando de seguida à teoria da substituição imperfeita. Seguidamente, o estudo realizará um enquadramento teórico acerca das condições que conduzem à emergência dos problemas políticos e acerca do processo de agendamento das políticas públicas e, finalmente, incidirá sobre o debate europeu relativamente à difusão das políticas públicas e à *soft law*.

1.1- A SITUAÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Tal como nos restantes países europeus, Portugal apresenta um cenário de envelhecimento demográfico, dado o decréscimo da população jovem (0-14 anos de idade) e da população em idade ativa (15-64 anos de idade) e o aumento da população idosa (mais de 65 anos de idade), sendo que atualmente a idade média da população residente é de 43 anos (INE, 2015). Todavia, com a tendência para o aumento da longevidade e da emigração, bem como da diminuição da natalidade, é previsto que este panorama se agrave.

Posto isto, a sustentabilidade do sistema de pensões português pode ser colocada em causa, sendo por isso necessário tomar medidas que visem atenuar as consequências que derivam do contexto sociodemográfico. A mero título de exemplo, encontram-se as políticas que têm como finalidade prolongar a participação dos indivíduos no mercado de trabalho², a fim de realizarem mais contribuições para a segurança social e diminuindo assim a sua despesa com o pagamento das pensões. Porém, essa não é a única forma de enfrentar o problema. Para além da possível necessidade de uma reconfiguração do sistema de pensões no futuro, atualmente é necessário voltar a atenção para os

² Entre elas está a introdução do Fator de Sustentabilidade de 2007 e o aumento da idade legal de reforma para os 66 anos, em 2013.

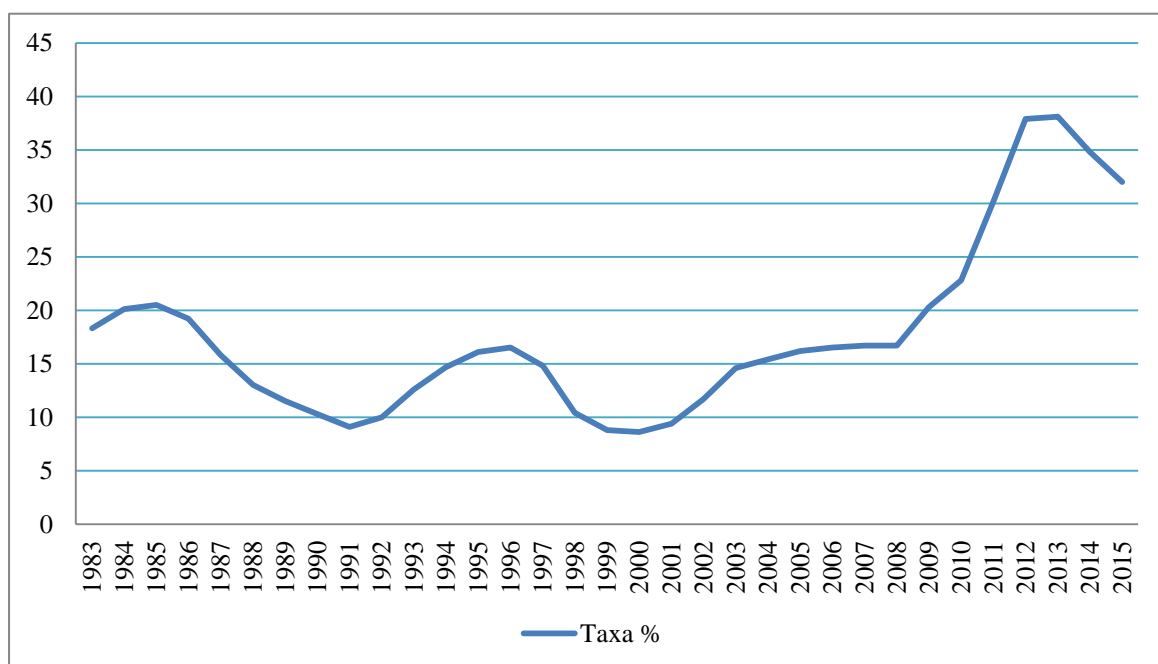
jovens, que muito podem contribuir para o país, dado o seu potencial, cada vez mais qualificado e especializado. O aumento do emprego beneficiaria assim não só os jovens em busca de um emprego, como a economia por inteiro.

É possível determinar que, apesar do abrandamento da recente crise económica, a Europa e particularmente Portugal, enfrentam elevadas taxas de desemprego que afetam categorias sociais mais vulneráveis, como os jovens. O desemprego jovem em Portugal aumentou substancialmente a partir de 2008, sendo que em 2012 apresentava um total de aproximadamente 159 milhares de jovens (entre os 15 e os 25 anos de idade) desempregados (Pordata d)). Os valores têm vindo a diminuir gradualmente, mas ainda assim se demonstram elevados, apontando em 2015 para cerca de 118 milhares de jovens portugueses desempregados (Pordata d)).

A taxa de desemprego jovem, que no início da década apontava para os 8,6%, veio aumentando progressivamente, marcando 16,2% em 2006 e aproximadamente 38% em 2013, ou seja, sensivelmente o dobro e indicando para a percentagem mais elevada no espetro temporal considerado (1983-2015), como pode ser observado na figura seguinte (Pordata d)).

Figura 1.1- Taxa de desemprego jovem (menores de 25 anos), Portugal, 1983-2015

Fonte- INE- Pordata d)



A nível europeu, a taxa de desemprego jovem tem vindo a coincidir com o cenário português, registando um aumento ao longo do tempo, com um especial agravamento devido à mais recente crise económica e financeira. Grécia (41,5%), Espanha (36,1%) e Itália (30,2%) são os três países que apresentavam a taxa de desemprego jovem mais elevada em 2015, sendo que a Alemanha (6%) e a Suíça (6%) apresentavam os valores mais baixos (Eurostat b)).

Já os NEET³(*Not in Employment, Education or Training*), que representam cerca de 11% da população jovem em Portugal⁴ (Eurostat a)), têm vindo a aumentar ao longo da última década. No território europeu a 28 membros, a taxa de jovens entre os 15 e os 24 anos de idade que não estão empregados, a estudar ou em formação, rondava os 12% em 2015. Países como Itália (21,4%), Bulgária (19,3%) e Roménia (18,1%) apresentavam até à data os valores mais elevados, sendo que a Irlanda (4,6%) e a Holanda (4,7%) são os países com os valores consideravelmente mais baixos (Eurostat a)). Em Portugal, os valores têm vindo a rondar sensivelmente os 10% ou 11%, desde o início da década de 2000, excetuando no pico da crise financeira quando se registaram os valores mais elevados (13,9% em 2012 e 14,1% em 2013), sendo que tem vindo a diminuir gradualmente. Portugal revela ser então um país cuja percentagem de NEET se encontra atualmente abaixo da média europeia a 28 membros, não apresentando nem os valores mais baixos nem os valores mais elevados, como indicado no quadro 1.1 (Eurostat a)).

Quadro 1.1- NEET em Portugal (%), 15-24 anos de idade, 2004-2015

Fonte- Eurostat a)

| Ano | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| % | 11.2 | 11.1 | 10.6 | 11.2 | 10.2 | 11.2 | 11.4 | 12.6 | 13.9 | 14.1 | 12.3 | 11.3 |

Nos Estados contemporâneos os jovens são vistos como *outsiders* do mercado de trabalho e portadores de novos riscos sociais devido à sua dependência financeira, aos poucos direitos a que podem aceder (Chevalier, 2015), ao prolongamento da condição social de jovem e aos empregos a que

³ NEET- Jovens que não se encontram empregados, em educação, nem em formação.

⁴ Dados referentes ao ano de 2015.

são sujeitos por serem novos integrantes no mercado de trabalho, onde impera a precariedade nos domínios qualificacional, salarial e contratual (Gonçalves *et al.*, 1998). Por outro lado, o Estado social tem dificuldade em lidar com este problema. Os jovens desempregados, que nunca trabalharam ou que estiveram empregados por um curto período de tempo, não têm direito a aceder aos benefícios sociais por nunca terem tido uma oportunidade profissional digna, logo, por não terem realizado as contribuições mínimas necessárias (Silva e Pereira, 2012). Por sua vez, os *insiders* e os *outsiders* apresentam preferências contraditórias, com os *insiders* a clamarem uma forte proteção no emprego e os *outsiders* a reivindicarem flexibilidade para enveredarem no mundo laboral (Palier e Thelen, 2010). Assim, devido ao reforço da dualidade, à falta de experiência profissional, à falta de qualificações e à pouca oferta de emprego, os jovens têm dificuldade em se inserirem na vida ativa, sendo por isso importante promover políticas de emprego jovem generosas (Gonçalves *et al.*, 1998).

No seguinte quadro (1.2) podemos observar a percentagem de *outsiders* presente entre indivíduos menores ou maiores de 40 anos de idade, ou seja, indivíduos que se encontram fora do mercado de trabalho, que têm elevado risco de desemprego ou trabalhos atípicos. Após uma breve interpretação, somos levados a constatar que em todos os países os *outsiders* têm maioritariamente menos de 40 anos de idade, especialmente no Reino Unido, em França e nos países do sul da Europa, onde se inclui Portugal.

Quadro 1.2- Percentagem de *outsiders* entre diferentes grupos etários

Fonte- Marques e Salavisa (2017)

| País | Percentagem de <i>outsiders</i> (<40 anos de idade) | Percentagem de <i>outsiders</i> (>40 anos de idade) | Diferença entre <i>outsiders</i> mais novos e mais velhos |
|-------------|---|---|---|
| Alemanha | 44,9 | 36,4 | 8,5 |
| Áustria | 54 | 42,8 | 11,2 |
| Bélgica | 49,7 | 39 | 10,7 |
| Dinamarca | 60,5 | 38,6 | 21,9 |
| Espanha | 56,6 | 18,9 | 37,7 |
| Finlândia | 55,5 | 41,1 | 14,4 |
| França | 59,5 | 15,6 | 43,9 |
| Grécia | 58,4 | 12,7 | 45,7 |
| Holanda | 50,1 | 42 | 8,1 |
| Irlanda | 56,6 | 18,2 | 38,4 |
| Itália | 50,5 | 9,7 | 40,8 |
| Portugal | 65,5 | 27,6 | 37,9 |
| Reino Unido | 60 | 18,7 | 41,3 |
| Suécia | 60 | 42,4 | 17,6 |

Assim sendo, é importante que as políticas públicas desempenhem um papel ativo na elaboração de medidas de combate ao desemprego jovem, já que se revela um problema estrutural. A inserção dos jovens na vida profissional torna-se assim numa área de atuação das políticas públicas, assistindo-se à emergência de estudos que se debruçam sobre a questão do (des)emprego juvenil.

1.2-O DEBATE NOS ESTUDOS ECONÓMICOS: A RELAÇÃO ENTRE O EMPREGO JOVEM E O AUMENTO DA IDADE LEGAL DE ACESSO À REFORMA

Seguidamente apresentar-se-ão duas teorias que se contrapõem e que abordam de forma distinta a problemática a estudar. De forma sucinta, a primeira teoria, a do *job release scheme*, defende que os trabalhadores mais velhos necessitam de sair do mercado de trabalho para que os mais jovens possam ver aumentadas as suas probabilidades de iniciar a sua vida profissional. Por outro lado, a teoria da substituição imperfeita argumenta que os jovens e os trabalhadores mais velhos não se prejudicam no

mercado de trabalho pois os jovens não vão ocupar os postos de trabalho dos trabalhadores mais antigos e que saem do mercado laboral.

1.2.1-TEORIA DO *JOB RELEASE SCHEME*

A primeira teoria referente à relação entre os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e o emprego jovem remonta às décadas de 70, 80 e 90. Por sua vez, vem defender que as reformas antecipadas contribuíram para criação de emprego entre os mais jovens, o que levou muitos países da OCDE a desincentivar a continuação dos mais velhos no mercado de trabalho, empregando esquemas de reformas antecipadas bastante generosos, numa lógica de *job release scheme* (Kalwij *et al.*, 2010).

Desde a década de 1970 que as reformas antecipadas se revelam um meio para diminuir a oferta de trabalho. Com o choque petrolífero de 1973 e a consequente crise económica, observou-se uma expansão do desemprego entre as pessoas mais velhas (entre os 55 e os 64 anos de idade), o que levou os governos e sindicatos a promover estrategicamente as reformas antecipadas. Deste modo as vagas criadas pela saída dos trabalhadores mais velhos seriam posteriormente ocupadas por jovens trabalhadores. Assim, os governos arriscavam ter uma despesa em proteção social mais elevada devido às pensões antecipadas, que poderia ser superior à despesa a pagar pelos subsídios de desemprego (Ebbinghaus, 2006).

Contudo, os sindicatos defendiam as reformas antecipadas como um modo de diminuir a oferta de trabalho por uma panóplia de razões, entre as quais porque os membros dos núcleos sindicais eram de idade já avançada e esperavam beneficiar desses programas especiais. Esta retórica de substituição dos trabalhadores mais velhos pelos jovens servia igualmente para legitimar as reformas antecipadas como uma redistribuição das oportunidades de emprego numa altura em que o desemprego jovem aumentou precipitadamente. Tais esquemas seduziam o eleitorado devido às reformas antecipadas e à ilusão que pairava de libertação de espaço para os jovens enveredarem no mercado de trabalho e diminuir assim o seu desemprego, bem como o desemprego dos mais velhos. Porém, estas medidas passivas não usufruíram de uma vida de longa duração devido ao seu elevado custo que poderia levar ao descontrolo, começando assim a desagradar os empregadores (Ebbinghaus, 2006).

Por seu turno, este argumento baseia-se na premissa de que na economia existe uma quantidade fixa de trabalho, defendendo que os trabalhadores mais velhos e os mais jovens são substitutos (Kalwij *et al.*, 2010). No entanto, esta teoria tem sido contestada pois ao determinar que a quantidade de trabalho é fixa, pressupõe que a economia não sofre um crescimento, apoiando-se assim no *worksharing* e defendendo que os trabalhadores mais velhos são facilmente substituídos pelos mais jovens (Chybalski e Marcinkiewicz, 2015). Para além das reformas antecipadas dos trabalhadores mais velhos não conduzir ao aumento do emprego dos mais jovens, acaba por distorcer os retornos da acumulação de capital humano, o que leva a um crescimento económico muito fraco. Tecnicamente, as reformas antecipadas encurtam a vida ativa e reduzem os incentivos para acumular capital humano e à medida que a esperança média de vida aumenta, as reformas antecipadas podem criar uma maior carga fiscal para a futura geração de trabalhadores suportar (Böheim, 2014).

Por outro lado, à medida que as economias se desenvolvem e se tornam mais complexas devido à especialização, são criados empregos adicionais. O progresso tecnológico, enquanto torna alguns postos de trabalho obsoletos, cria constantemente procura para outras ocupações que geralmente requerem qualificações superiores (Böheim, 2014).

Os objetivos dos *policy makers* nos países da OCDE assistiram a uma mudança e atualmente visam desencorajar as reformas antecipadas, aumentando a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos através de incentivos, de forma a contornar os novos desafios provenientes da nova configuração demográfica e económica (Kalwij *et al.*, 2010). Apesar disso, ambos os grupos se encontram avessos ao prolongamento da participação dos contribuintes mais antigos no mercado laboral, sendo que os jovens referem que os trabalhadores mais velhos bloqueiam as vagas à sua entrada para a vida profissional, reduzindo-lhes as chances de obter um emprego, enquanto que os mais velhos asseveram que não serão capazes de trabalhar até ao fim do período requerido de atividade profissional, limitado pela idade legal de reforma (Chybalski e Marcinkiewicz, 2015).

1.2.2-TEORIA DA SUBSTITUIÇÃO IMPERFEITA

Desta problemática advém a segunda e mais recente teoria que sugere que quanto maior a participação dos mais velhos no mercado de trabalho, melhor será a situação para os mais jovens. Uma breve revisão da literatura atual afirma que uma idade de acesso à reforma mais elevada e uma taxa de

atividade mais elevada nos trabalhadores mais velhos não afeta negativamente a empregabilidade dos mais jovens. Aqui é dado o exemplo da entrada da mulher no mercado de trabalho que, por sua vez, não veio retirar postos de trabalho aos trabalhadores do género masculino, graças ao desenvolvimento económico que culminou no aumento do número de postos de trabalho disponíveis (Chybalski e Marcinkiewicz, 2015).

Kalwij (2010, citado por Chybalski e Marcinkiewicz, 2015) também sugeriu que mudanças na empregabilidade de trabalhadores mais velhos têm um impacto positivo, ainda que modesto, na empregabilidade dos jovens, concluindo igualmente que ambos não competem no mercado de trabalho. Inclusivamente, existem várias teorias económicas que sugerem que quanto mais similares são os grupos etários, no que respeita a competências, maior é o grau de substituição. Assim, de acordo com esta teoria, trabalhadores em idades completamente díspares são substitutos imperfeitos, sendo que a troca de postos de trabalho deu lugar a um processo, tornando os dois grupos etários complementares. Porém, importa ter em consideração que o modelo social empreendido por cada nação pode afetar o grau de substituição entre os trabalhadores mais velhos e os mais jovens (Kalwij *et al.*, 2010).

Ademais, dados empíricos demonstram que existe uma correlação positiva entre o aumento da participação dos mais velhos no mercado de trabalho e o emprego jovem, que se revela válido para vários países. Um caso exemplificativo é França, onde dados demonstram que entre 1993 e 2005 os governos levaram a cabo reformas que conduziram a um aumento da participação dos mais velhos na força de trabalho e que no mesmo período o emprego jovem aumentou. Não obstante, anos antes, entre 1971 e 1993, estabeleceu-se uma série de medidas de política que introduziram uma reforma no sistema de pensões e que levou a uma diminuição da taxa de participação dos mais velhos no mercado de trabalho, verificando-se subsequentemente um decréscimo na taxa de emprego jovem, confirmando assim que não está patente um *trade-off* entre trabalhadores antigos e jovens *job-seekers* (Böheim, 2014).

Por fim, esta teoria aponta como razões explicativas do elevado desemprego jovem a sua pouca experiência no mercado de trabalho, a sua falta de maturidade, o uso comum de contratos temporários, a sua maior vulnerabilidade às flutuações do ciclo económico, a mobilidade reduzida por razão de serem possuidores de escassos recursos, *inter alia* (Chybalski e Marcinkiewicz, 2015).

Posto isto, é possível depreender que na área das políticas públicas deveria existir uma preocupação em desenhar medidas que promovam o emprego jovem, num contexto de prolongamento da participação dos trabalhadores mais velhos na vida profissional. Para isso, é necessário criar medidas de política que facilitem a entrada dos mais jovens no mercado de trabalho, promovendo o emprego qualificado e em setores inovadores e emergentes, por forma a criar mais oportunidades para os jovens.

1.3- A EMERGÊNCIA DO PROBLEMA E O PAPEL DO AGENDAMENTO NO DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas consagram-se num processo multidimensional e desenvolvem-se em múltiplos níveis de ação e decisão, como o local, regional, nacional e o internacional (Rodrigues, 2014). As decisões políticas e os programas de ação pública são objeto de estudo da análise das políticas públicas, debruçando-se em torno da génese dos problemas que as decisões procuram solucionar, das respostas mais viáveis e das condições da sua implementação. Não obstante, revela-se premente analisar o processo da formulação das políticas públicas à luz de etapas: a definição do problema, o agendamento, a formulação de políticas, a sua implementação e, finalmente, a sua avaliação. Por sua vez, estas podem ser desagregadas e estudadas isoladamente, facilitando a sua compreensão (Rodrigues, 2014). Este trabalho irá então centrar-se na definição do problema e no agendamento:

“(...) Relativo ao contexto e ao processo de perceção de um problema como um problema político, ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política” (Rodrigues, 2014 p.18).

Para o estudo das políticas públicas, Bruno Palier identifica três dimensões analíticas importantes para as ciências sociais e relevantes para a emergência dos problemas e a sua presença na agenda política. Estas dimensões permitem que estejamos atentos à pluralidade de medidas de análise e à diversidade de causas no estudo da ação pública. São eles os interesses, as instituições e as ideias.

Na análise da ação pública e no desenvolvimento das políticas, a identificação dos intervenientes, dos interesses presentes, da preferência dos atores, bem como das suas estratégias e capacidade de ação e mobilização, constituem um marco (Palier e Surel, 2005). Por sua vez, as

dinâmicas institucionais, constituídas por um tecido antigo, composto por regras e práticas comuns e que pesam no comportamento dos atores públicos e privados, demonstram-se importantes no sentido de compreender os seus recursos e as suas restrições, de modo a averiguar as condições de aparecimento e evolução das políticas (Palier e Surel, 2005). Já a dimensão intelectual das políticas públicas é constituída por elementos cognitivos e normativos que correspondem à dimensão intelectual da ação pública (ideias) e ao grau de intervenção estatal, bem como os modelos promovidos pelas instituições internacionais, como a UE (Palier e Surel, 2005).

Assim sendo, a lógica de agregação permite-nos compreender certas interações existentes entre os interesses, as ideias e as instituições e a análise das políticas públicas constitui acima de tudo uma análise de vários processos: a ativação do espaço político-administrativo através da problematização de um determinado assunto, o processo de elaboração, discussão e negociação de soluções possíveis e o próprio processo de decisão, que vê o sistema político tentar dar uma resposta às pressões sociais, que podem resultar de efeitos estruturais, como o aumento do desemprego, por exemplo (Palier e Surel, 2005).

Porém, como já foi referido anteriormente, no ciclo do processo político o agendamento é uma das fases que mais importa para o estudo em questão. Segundo Thomas Birkland (2007, p.63), uma agenda é:

“Uma coleção de problemas, conhecimento de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que captam a atenção de membros do público e dos seus oficiais do Governo. Porém, também inclui uma série de crenças acerca da existência e da magnitude dos problemas e como devem ser resolvidos pelo Governo, pelo setor privado, organizações não governamentais ou através da ação conjunta destas instituições.”

O *policy making* pressupõe o reconhecimento de um problema político e o próprio reconhecimento de um problema requer que este seja definido como tal e que seja expressa a necessidade de intervenção estatal. O problema é então colocado na agenda para séria consideração (*agenda setting*), sendo que a agenda governamental ou institucional deve ser distinguida da agenda sistémica (dos média e do público em geral). Enquanto que a agenda governamental é o centro da

atenção dos estudos da *agenda setting*, os meios e os mecanismos do reconhecimento de um problema estão intimamente ligados ao modo como um problema social é reconhecido, compreendido e apoiado pela agenda dos média e do público em geral (Jann e Wegrich, 2007).

O agendamento resulta assim numa seleção entre uma panóplia de problemas, ponderando igualmente a sua capacidade de resolução, sendo que quando o reconhecimento de um problema evolui para a agenda política formal significa que foi considerado (Jann e Wegrich, 2007).

Então, como é que um problema político se torna importante na agenda política? Na verdade, existem diversos fatores determinantes que incluem: i) as condições materiais do ambiente político (como as condições socioeconómicas, os processos de convergência e as comparações internacionais); ii) o fluir das ideias e ideologias, nomeadamente a visão prevalente acerca das causas do problema, que vai determinar o caminho do agendamento e as soluções a considerar; iii) a produção de informação por grupos de interesse, agências governamentais ou internacionais; iv) a natureza, a tratabilidade e a urgência dos problemas. Neste contexto, a constelação de interesses entre os atores relevantes, a capacidade das instituições para agir com eficácia, os processos de difusão e convergência transnacionais acerca do problema, o ciclo da perceção do problema por parte do público, bem como as soluções ligadas ao problema, têm uma elevada importância (Jann e Wegrich, 2007).

John Kingdon (2003) elaborou um quadro conceptual que remete para as condições que subjazem o agendamento de uma política. Para tal, o autor defende que é necessário três correntes estarem alinhadas (a corrente do problema, da política e das soluções) para abrir uma janela de política, que define como uma oportunidade para defender uma proposta e “impulsionar” as suas soluções ou chamar a atenção para os seus problemas específicos.

Como as janelas de oportunidade estão abertas durante curtos períodos de tempo, é necessário aguardar que os problemas surjam, bem como rapidez em anexar as suas soluções, esperando por um desenvolvimento na corrente política que possa ser utilizada em seu benefício. Para que a oportunidade não passe ao lado, os *policy makers* devem estar preparados, terem as suas propostas prontas e o seu problema específico bem documentado pois a janela de oportunidade pode abrir imprevisivelmente. Como os *policy makers* não conseguem atender a mais de um problema de cada vez e não dispõem de muito tempo para tomar decisões, há sempre urgência para que estas sejam

tomadas, o que acaba por limitar a atenção dada a possíveis alternativas. Ademais, normalmente as correntes operam independentemente de cada uma, exceto em tempos críticos, o que permite aos *policy makers* combinar vários sistemas. Posteriormente, um problema é reconhecido, uma solução é desenvolvida e disponível na comunidade política e uma mudança política torna-o no tempo certo para uma alteração de políticas ou para a criação de uma nova política (Kingdon, 2003).

Zahariadis (2007) apresenta um estudo aprofundado acerca dos fluxos múltiplos de Kingdon. Este começa por afirmar que os três fluxos são compostos por vários atores e processos, com as suas próprias dinâmicas e regras: i) o problema, que consiste em dados sobre vários problemas, bem como as suas definições; ii) as políticas, que envolvem soluções para os problemas; iii) a política, que consiste numa mudança no sistema político, como a eleição de novas autoridades. Analisaremos então cada uma das correntes.

A primeira corrente, a dos problemas, é dependente do que a opinião pública e os *policy makers* consideram urgente e digno de constar na agenda política. Através do *feedback* de indicadores ou de problemas/eventos captados pelos média, os *policy makers* têm conhecimento do problema e da sua magnitude, o que poderá dar azo a uma mudança (Zahariadis, 2007).

A corrente das políticas/soluções é a segunda corrente e inclui uma combinação de ideias que competem para ganhar aceitação nas redes políticas. Por sua vez, estas são geradas por especialistas nas comunidades políticas (burocratas, académicos, investigadores e *think-tanks* que partilham uma preocupação numa única área política). As ideias são debatidas e tidas em consideração em seminários, sendo que umas desaparecem, outras são transformadas e outras sobrevivem. Assim, apesar de as ideias serem numerosas, apenas um ínfimo número delas são tidas em consideração, sendo que as propostas que aparentam ser difíceis de implementar e as que não têm viabilidade a nível dos valores têm uma hipótese mais baixa de serem adotadas (Zahariadis, 2007).

Finalmente, a terceira corrente consagra-se na política e consiste em três elementos: i) o humor nacional; ii) as campanhas dos grupos de pressão; iii) o *turnover* legislativo ou administrativo. O humor nacional refere-se à noção que a maioria da população de um país partilha num pensamento comum, sendo que o seu humor varia de tempos a tempos. Os *policymakers* detetam as mudanças através da monitorização da opinião pública, podendo promover ou despromover certas temáticas na agenda política. O apoio ou a oposição dos grupos de interesse funcionam como indicadores de

consenso ou dissenso na arena política, o que afeta diretamente a proeminência ou obscuridade do assunto. Já o *turnover* legislativo ou administrativo afeta igualmente a escolha dos temas a enveredar ou não na agenda política. Casos exemplificativos são a mudança de governo, a mudança de um Presidente ou de funcionários-chave na administração (Zahariadis, 2007).

Em suma, as escolhas são realizadas quando os três fluxos se acoplam em momentos críticos no tempo, o que é denominado de janela de política ou janela de oportunidade. Estas janelas constituem uma ocasião favorável para advogar propostas e as suas soluções ou para chamar a atenção para determinados problemas. Assim, quando os três fluxos formam um só pacote, a probabilidade de uma política ser alterada ou adotada aumenta substancialmente (Zahariadis, 2007).

O modelo do ciclo político afigura-se assim como um quadro de referência na análise das políticas públicas, sendo bastante útil para compreender um processo político, tanto a nível heurístico, como aprofundando o nível de análise a uma determinada etapa que seja mais relevante para o estudo, como o caso da emergência do problema e do agendamento no presente trabalho.

1.4- A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: O DEBATE EUROPEU

Observamos atualmente um fluxo considerável de transferências políticas entre os Estados-membros das organizações internacionais, como a UE, onde é disseminada informação acerca dos sistemas políticos das diversas jurisdições. O Modelo de Dolowitz e Marsh (2000) tenta explicar como se materializam estas transferências: relativamente aos autores que nelas participam, referem a importância dos membros do governo, dos partidos políticos, grupos de pressão, *experts*, *think-tanks*, instituições governamentais e não-governamentais, entre outros. No que respeita às organizações governamentais, como a UE, afirmam que podem influenciar o *policy making* nacional diretamente, através das suas políticas e fundos e, indiretamente, através da disseminação de informação e de políticas nas suas conferências e nos seus relatórios.

As transferências de políticas ocorrem nomeadamente através dos meios da socialização, da persuasão e da aprendizagem coletiva, como defende a perspectiva sociológica institucionalista (Dolowitz e Marsh, 2000) e a causa prende-se com a urgência em facultar uma resposta nacional à emergência de um problema, pois procuram-se ideias para o resolver (Börzel e Risse, 2007; Cowles *et*

al., 2001). Os autores referem ainda que se o sistema estiver a atravessar por uma crise global, como uma recessão económica, então os atores estão mais aptos a enveredar numa transferência de políticas.

No seguimento dos processos supracitados, surgiu uma nova arquitetura de governança a nível europeu que se revela pertinente para este estudo: o Método Aberto de Coordenação (MAC).

O MAC foi estabelecido na década de 90 no âmbito da Política do Emprego e do Processo do Luxemburgo. Porém, só em 2000, no Conselho Europeu de Lisboa (Estratégia de Lisboa) é que foi definido enquanto instrumento, consagrando-se num discurso legitimador, sob forma de direito não vinculativo (*soft law*), sendo que se revela um método intergovernamental de elaboração de políticas (Radaelli, 2003). Este método veio intervir em diversas áreas em que as instituições europeias detinham especial preocupação em desenhar políticas a nível supranacional. O emprego jovem revelava-se uma das áreas, onde a finalidade principal seria elaborar medidas que atenuassem o problema do desemprego jovem, transversal aos Estados-membros, tendo então começado a estabelecer uma abordagem coordenada de políticas de emprego, debruçando-se no desemprego jovem, na prevenção do desemprego a longo prazo e na promoção da empregabilidade (Lahusen *et al.*, 2013).

Este novo instrumento engloba uma comunidade de *policy makers* que têm como finalidade gerar crescimento económico, aumentar a coesão social e criar mais empregos e de melhor qualidade em território europeu, permitindo tratar de questões políticas sensíveis ou que não sejam passíveis de tratar no método comunitário tradicional. Para compreender onde o MAC tem mais potencial para uma mudança de políticas devemos olhar para países sob pressão adaptacional, como os países do Sul da Europa, como Portugal, que estão sob pressão adaptacional em matéria do emprego e inclusão social, a mero título de exemplo (Radaelli, 2003).

O MAC engloba uma metodologia para alinhar os Estados-membros com a UE e tem como propósito promover a convergência e a coordenação relativamente aos objetivos da união (Radaelli, 2003). Em áreas como o emprego, as políticas sociais e as pensões, o MAC não é bloqueado por constrangimentos legais, sendo que a referência aos jovens é um caso exemplificativo onde foram tomadas medidas objetivando prevenir o desemprego, tornando-se a empregabilidade e a aprendizagem ao longo do tempo um quadro de referência definido pelo Conselho Europeu. Desde 2002 que os debates europeus enfatizam o desemprego juvenil, pois este problema gera implicações a

nível social, demográfico e económico, sendo que o MAC surgiu como um novo modo de governar mais eficaz para desenvolver a coordenação de políticas a nível europeu no que concerne ao desemprego jovem (Lahusen *et al.*, 2013). Uma série de discussões têm sido colocadas em prática relativamente à situação dos jovens no mercado de trabalho, sendo que as instituições da UE têm exercido um papel relevante ao promover ideias políticas e princípios, onde enquadram a problemática e estabelecem indicadores para quantificar e monitorizar os jovens ao nível europeu, através de dados estatísticos, seminários, *peer reviews* e programas de aprendizagem mútua (Lahusen *et al.*, 2013). Empiricamente existem esforços no sentido de promover a coordenação nas políticas do emprego e nas políticas económicas, cujas directrizes foram impostas pelo Conselho dos Assuntos Sociais e do Trabalho e pelo Conselho para os Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN). É então observável que o MAC é bastante utilizado na área do emprego, como foi por exemplo no caso da Estratégia Europeia para o Emprego, criando crenças coletivas relativamente a um problema comum (Radaelli, 2003).

Em suma, a europeização produz efeitos comuns devido ao facto das instituições domésticas refletirem as políticas europeias. É possível observar que a UE tem vindo a aplicar esforços no sentido de empregar uma homogeneização de valores e de crenças através do *power sharing* e do *policy learning*, já que, no geral, os Estados-membros atravessam problemas e situações semelhantes, embora mais proeminentes nuns países que noutros. A UE pretende assim promover a difusão de políticas através de directrizes e recomendações, aumentando a participação e a partilha entre os Estados e envolvendo-se nos temas mais problemáticos e prementes, onde existe convergência cognitiva a nível dos valores, como no caso do problema do desemprego jovem.

1.5-HIPÓTESES DE PESQUISA E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

Atendendo às questões: “que fatores influenciaram a implementação das políticas promotoras do emprego jovem em Portugal, no ano de 2009 e 2013?” e “existirão diferenças entre a IE 2009 e a GJ 2013?” a dissertação tentará compreender a ideia que subjaz os estudos de caso.

Assim, a partir da problemática demonstrada formulam-se as seguintes hipóteses:

- a) *As medidas de estímulo ao emprego jovem em Portugal em 2009 e 2013 foram influenciadas pelo debate económico acerca da relação entre a idade da reforma e o*

emprego jovem, porque coincidiram temporalmente com duas reformas na área do sistema de pensões.

- b) As medidas de estímulo ao emprego jovem em Portugal em 2009 e 2013 foram influenciadas pelo debate público em torno da gravidade do problema do desemprego jovem, pela urgência de responder a um problema social.*
- c) As medidas de estímulo ao emprego jovem em Portugal em 2009 e 2013 foram influenciadas pelo debate europeu, na medida em que existe uma crescente intervenção da UE nesta área.*

CAPÍTULO II- METODOLOGIA

Quando se realiza uma investigação no âmbito das ciências sociais, o método de estudo de caso é um dos mais utilizados, sendo bastante comum nas áreas de Ciência Política e de Sociologia devido à necessidade de compreender fenómenos sociais complexos (Yin, 2002).

O estudo de caso permite ao leitor compreender melhor a realidade, permitindo ainda averiguar como os casos práticos se relacionam com as teorias. Não obstante, os estudos de caso dão uma importante relevância ao contexto que os subjaz, podendo determinar relações de causa e efeito, preocupando-se com a descrição e análise dos casos relevantes para o tema, podendo ser apresentados por ordem cronológica e conter ainda características temporais que auxiliam a definir a natureza dos casos e parâmetros geográficos e fronteiras que auxiliam a sua definição (Cohen L. *et al.*, 2000).

Assim, o estudo de caso revela-se o método mais sensato a seguir, sendo que as unidades de análise são constituídas pela IE 2009 e a GJ 2013, por se revelarem pertinentes para o estudo, atendendo ao contexto de prolongamento da participação dos trabalhadores no mercado de trabalho, já que coincidiram temporalmente com a implementação de políticas públicas que visam o aumento legal da idade da reforma. Por outro lado, coincidiram com a crise económica, que se prolongou por vários anos, antecedendo as políticas promotoras do emprego jovem. Por fim, verifica-se uma crescente influência da intervenção da UE, sendo que o MAC se revelou um meio para implementar a GJ 2013.

Para a concretização deste estudo irei recorrer a dois tipos de dados: os dados primários, especialmente recolhidos para o estudo em questão, e os dados secundários, publicados e disponíveis para consulta.

Em primeiro lugar, contemplando os dados secundários, as ferramentas e os instrumentos a serem utilizados na pesquisa bibliográfica e documental abrangem a consulta e análise de documentos governamentais, de legislação (Leis, Decretos-Lei, Portarias e Resoluções), bem como de programas que subjazem a implementação das medidas de política a serem estudadas, de documentos oficiais de várias organizações e dos meios de comunicação social. Analisar-se-ão também os debates parlamentares que tratam as medidas de política a estudar, nomeadamente a posição de cada partido político e as razões que levaram o Governo a implementar as políticas. Por forma a ser mais perceptível para o leitor segue-se um quadro (2.1) relativo às fontes utilizadas na análise dos estudos de caso.

Quadro 2.1- Fontes utilizadas na análise dos estudos de caso

| | Documentos | Entrevistas | Debates Parlamentares |
|--------------------------------|---|---|---|
| Iniciativa Emprego 2009 | <ul style="list-style-type: none"> • Portaria n.º130/2009. | <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Alexandre Oliveira- IEFP; | <ul style="list-style-type: none"> • Reunião plenária de 4 de fevereiro de 2009. |
| Garantia Jovem 2013 | <ul style="list-style-type: none"> • Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013; • Resolução do Conselho de Ministros n.º104/2013. | <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Vitor Moura Pinheiro- IEFP. | <ul style="list-style-type: none"> • Reunião plenária de 30 de maio de 2013; • Reunião plenária de 5 de junho de 2013; • Reunião plenária de 26 de junho de 2013; • Reunião plenária de 3 de julho de 2013; • Reunião plenária de 23 de outubro de 2013; • Reunião plenária de 31 de outubro de 2013; • Reunião plenária de 26 de novembro de 2013; • Reunião plenária de 18 de dezembro de 2013. |

Já no que concerne aos dados primários, recorrer-se-á ao método das entrevistas por se revelar um meio vantajoso para obter conhecimento mais aprofundado acerca do tema, neste caso acerca da IE 2009 e da GJ 2013, recorrendo para tal a atores privilegiados, funcionários dirigentes dos Serviços Centrais do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) que estiveram envolvidos no processo de execução das políticas supracitadas. A principal finalidade será discutir as suas interpretações acerca das políticas estudadas, relativamente à implementação das medidas, o seu público alvo e os aspetos a melhorar.

Quanto a esta tarefa, a primeira fase consiste na seleção dos entrevistados, bem como no estabelecimento dos devidos contactos para a concretização da entrevista. Seguidamente proceder-se-á à redação do guião, à realização das entrevistas *per se* e, finalmente, realizar-se-á a interpretação das diversas respostas apresentando assim uma abordagem qualitativa, pois visa-se capturar particularidades e obter explicações acerca do tema (Cohen L. *et al.* 2000).

Segundo a tipologia realizada por Cohen L. *et al.* (2000) as entrevistas a serem submetidas classificam-se como entrevistas guiadas pois o entrevistador formula previamente as questões e regula a sua sequência, mas o entrevistado goza da liberdade de conceder uma resposta tão longa quanto desejar. Por seu turno, é um método de recolha de dados através da interação verbal direta entre indivíduos, que depende do guião realizado e do procedimento do entrevistador, bem como da conduta do entrevistado.

A pesquisa realizada pode ser categorizada de tipo descritiva pois tem como base registar, analisar e correlacionar factos ou fenómenos sem, por sua vez, os manipular, onde se procura descortinar as causas que originaram as medidas de política a serem analisadas, bem como as suas características, tomando a forma de estudo de caso, para Portugal, de modo a analisar as medidas de política anteriormente designadas.

No que respeita ao método mais adequado a utilizar, constata-se que será realizada uma análise de ambas as medidas de política. Através dos diplomas que regulam as duas políticas públicas a estudar, bem como dos debates parlamentares em torno das mesmas e das entrevistas realizadas, será então determinado qual dos três fatores influenciou a implementação da IE 2009 e da GJ 2013.

CAPÍTULO III- ESTUDOS DE CASO

O propósito do presente capítulo será analisar e comparar os estudos de caso, a IE 2009 e a GJ 2013. Num país que apresenta uma elevada taxa de desemprego jovem, onde, como foi anteriormente referido, o aumento da população ativa constitui uma prioridade, estas medidas de política visam, de um modo geral, facilitar a integração da população jovem na vida profissional. De seguida apresentar-se-ão as políticas a serem estudadas, de modo a expor as suas principais características, bem como os seus objetivos.

3.1-INICIATIVA EMPREGO 2009

A IE 2009 foi uma medida nacional posta em prática através da Portaria 130/2009, pelo XVII Governo Constitucional de Portugal, presidido pelo Primeiro-Ministro José Sócrates (Partido Socialista- PS) devido à situação de elevado desemprego que então pairava no nosso país. A medida tinha como principal objetivo minorar os efeitos da crise económica, potencializando o emprego e relançando

assim a economia portuguesa. Entre diversas modalidades, surge a que nos interessa, referente a um público-alvo específico: os jovens. A IE 2009 inclui nas suas premissas-base o reforço da eficácia dos instrumentos de estímulo à contratação dos jovens, entre outros públicos considerados mais vulneráveis e com maior dificuldade no mercado de trabalho tendo em conta a conjuntura de crise económica (Portaria n.º130/2009).

De acordo com esta medida, as entidades empregadoras têm direito à isenção do pagamento de contribuições para a Segurança Social a seu cargo por um período de 36 meses ou, em alternativa, têm direito ao apoio financeiro direto à contratação, no valor de dois mil euros, acumulando a isenção das contribuições por um período máximo de 24 meses, aquando da contratação, entre outros públicos específicos, de jovens à procura do primeiro emprego, com uma idade máxima de 35 anos (inclusive), e que, no mínimo, tenham completado o ensino secundário e não tenham tido um contrato de trabalho sem termo (Portaria n.º130/2009).

Não obstante, existe outra medida muito semelhante, com a única diferença de se destinar aos jovens independentemente do seu nível de habilitação e qualificação: se o jovem já tenha estado vinculado à entidade por prestação de serviços ou contrato a termo ou se se encontrar a efetuar ou tenha efetuado um estágio de qualquer natureza na entidade (Portaria n.º130/2009).

Tais benefícios destinados às empresas também são válidos para os estágios profissionais, com a duração de nove meses e que visam promover a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Para tal, o jovem deverá estar registado no centro de emprego e ter idade entre os 18 e os 30 anos, inclusive. O estagiário beneficia ainda de uma bolsa de estágio que depende do seu nível de qualificação, de uma refeição ou subsídio de alimentação e de um seguro de acidentes de trabalho (Portaria n.º130/2009).

O alargamento da idade de participação na IE 2009 até aos 35 anos foi outra inovação no âmbito do Programa INOV-Jovem⁵, apoiando a inserção de jovens com qualificação de nível superior à procura de um primeiro ou novo emprego em pequenas e médias empresas (PME). O apoio toma a forma de um estágio profissional acompanhado de formação, com direito à bolsa de estágio no qual se

5 O Programa INOV-Jovem foi uma medida que visava promover a realização de estágios profissionais nas PME a jovens até 35 anos de idade e com qualificação superior na área da gestão empresarial (CDP-Cidade das Profissões).

incentiva a sua posterior contratação. Para além de potenciar os jovens quadros a enveredar em áreas de inovação e nos processos de desenvolvimento organizacional das PME, estimula as próprias empresas e possibilita que os jovens experienciem a vida profissional e desenvolvam as suas competências. As áreas de qualificação são variadas, começando nas Artes e Humanidades, passando pelas Ciências Sociais, Comércio, Direito, Ciências, Matemática, Informática, Engenharia, Indústrias Transformadoras, Construção, Saúde, Proteção Social, e acabando nos Serviços e outras áreas de formação que se demonstrem adequadas ao estágio. Ademais, a duração dos estágios passou a ser de doze meses não prorrogáveis e o seu financiamento é assegurado pelo Ministério da Economia e da Inovação e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Portaria n.º130/2009).

Segue-se um quadro que ajuda a clarificar os eixos prioritários da IE 2009.

Quadro 3.1- Principais características da Iniciativa Emprego 2009

| Justificação da Política | Quem implementou | Eixos prioritários |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Potenciar o emprego; • Relançar a economia. | <ul style="list-style-type: none"> • XVII Governo Constitucional (PS). | <ul style="list-style-type: none"> • Estímulos à contratação de jovens; • Estágios profissionais; • Estágios profissionais direcionados para jovens qualificados. |

3.2-PROGRAMA GARANTIA JOVEM 2013

O Programa GJ 2013 consagra-se numa medida ativa de emprego. Foi aprovada através de uma Resolução do Conselho de Ministros (Resolução n.º104/2013) pelo XIX Governo Constitucional de Portugal, presidido pelo Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho (Partido Social-Democrata- PSD) e surgiu como resposta à elevada taxa de desemprego jovem que se verifica na Europa, no geral, e em Portugal, em particular.

Esta política de promoção do emprego jovem em Portugal provém de negociações que surgiram no seio do Parlamento Europeu, em 2010. Sendo que a UE se tem debatido com a integração dos jovens no mercado de trabalho, especialmente após a crise económica e financeira de 2008, surgiu

a necessidade de implementar políticas promotoras do emprego jovem. Assim, em 2013 os Estados-membros acordaram em adotar o Programa GJ 2013, que ia ao encontro desse requisito (Tosun, 2017), sendo que em Portugal o plano nacional de implementação de uma garantia para a juventude foi aprovado a 31 de dezembro de 2013 (Resolução n.º104/2013).

Porém, é de ressaltar que esta medida não se consagra numa proposta de emprego, mas sim numa oportunidade para os jovens apostarem nas suas qualificações e entrarem em contacto com o mercado de trabalho, de forma a combater a sua inatividade (Resolução n.º104/2013). A medida toma assim a forma de compromisso ao garantir que num prazo de quatro meses após um jovem terminar o sistema de ensino ou de sair do mercado de trabalho, lhe seja feita uma proposta de emprego, continuação dos estudos, de formação profissional ou de estágio. Para tal, é necessário cumprir os requisitos de ter até 30 anos de idade, não estar a trabalhar, a estudar, ou a frequentar uma formação ou um estágio (Resolução n.º104/2013).

Importa igualmente afirmar que o Programa GJ 2013 apoia a contratação e o empreendedorismo, o investimento e a formação profissional, por forma a colmatar o desemprego jovem (Resolução n.º104/2013).

Apoia a contratação dado que oferece incentivos às empresas que celebrem um contrato de trabalho com um jovem (18-30 anos de idade), por um período mínimo de seis meses, e que se encontre inscrito no serviço público de emprego. Os estímulos passam pelo reembolso das contribuições sociais obrigatórias suportadas pelas entidades empregadoras, como a Taxa Social Única (TSU), entre outros apoios financeiros, como a comparticipação de 80% ou 100% do Indexante de Apoios Sociais (IAS)⁶ (Resolução n.º104/2013).

O Programa GJ 2013 apoia igualmente o empreendedorismo dado que incentiva os jovens que não pretendem trabalhar por conta de outrem a construírem o seu próprio negócio, através de programas como o “Apoio ao Empreendedorismo e Criação do Próprio Emprego”, o “Programa Nacional de Microcrédito” e a “Rede de Perceção e Gestão de Negócios”, beneficiando os mais jovens com bonificações nas taxas de juro e providenciando apoio técnico para a criação e consolidação de projetos (Resolução n.º104/2013).

⁶ O IAS substituiu a Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) em 2007 e é um referencial determinante de fixação, cálculo e atualização das contribuições, das pensões e outras prestações atribuídas pela segurança social (Indexante de Apoios Sociais).

Porém, este programa também auxilia os jovens portugueses a encontrarem emprego num outro país da UE, através do programa EURES que, por sua vez, concede assistência na busca por um emprego que se ajuste às qualificações do jovem, financia as suas despesas de deslocação para comparecer nas entrevistas de emprego e na mudança por razão profissional e suporta ainda a formação ao nível das línguas e competências genéricas. Ainda dentro desta variante existe o Programa *The Job of My Life* que apoia a mobilidade dos jovens europeus interessados em trabalhar ou frequentar uma formação profissional na Alemanha, sendo que o programa engloba um curso de língua alemã em Portugal, o reembolso do pagamento de viagens e, em caso de formação, de um subsídio mensal de sobrevivência na Alemanha (Resolução n.º104/2013).

Assim, para simplificar a implementação do Programa GJ 2013 nos respetivos Estados-membros, a UE criou um instrumento financeiro facilitador, a Iniciativa Emprego Jovem. Esta medida faz parte da GJ 2013, conta com um orçamento de 6,4 mil milhões de euros, estipulados para o período entre 2014 e 2020 e foi desenhada especialmente para apoiar os jovens NEET em regiões onde à data de 2012 o desemprego jovem fosse superior a 25%. Espanha e Itália foram os países que mais fundos receberam devido ao facto de apresentarem elevadas taxas de desemprego jovem e serem países com uma elevada dimensão populacional. No âmbito da GJ 2013 Portugal recebeu aproximadamente 160 milhões de euros provenientes dos fundos da Iniciativa Emprego Jovem já que, segundo dados do Eurostat, em 2015 a taxa de desemprego jovem rondava os 23%. Já a Áustria, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Alemanha, Luxemburgo, Malta e Holanda não auferiram das verbas financeiras por registarem taxas de desemprego jovem mais baixas (Tosun, 2017).

Dado que a transição para a vida adulta é cada vez mais um processo que se prolonga no tempo do que um momento, a GJ 2013 pretende assim aumentar a qualificação dos mais jovens, facilitar a sua transição para o mercado de trabalho e reduzir o desemprego jovem.

Segue-se um quadro que ajuda a compreender as principais premissas do Programa GJ 2013.

Quadro 3.2- Principais características do Programa Garantia Jovem

| Justificação da Política | Quem implementou | Eixos prioritários |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Integrar os jovens no mercado de trabalho; • Combater a inatividade dos jovens; • Combater o desemprego jovem. | <ul style="list-style-type: none"> • XIX Governo Constitucional (PSD). | <ul style="list-style-type: none"> • Estímulos à contratação de jovens; • Formação profissional/continuação dos estudos; • Estágios profissionais direcionados para jovens qualificados; • Apoio ao empreendedorismo. |

3.3- DISCUSSÃO

O pressuposto da análise crítica é verificar as hipóteses desenhadas no estado de arte através do suporte documental e teórico, dos debates parlamentares e das entrevistas realizadas.

Começando pela **primeira hipótese**, podemos constatar que o debate nos estudos económicos em torno da relação entre a empregabilidade dos jovens e a manutenção da participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho não se revela presente nos debates parlamentares em torno da problemática do emprego jovem, nem no momento da elaboração da IE 2009, nem no momento da elaboração do Programa GJ 2013.

Após a análise dos diplomas que apresentam a IE 2009 e o Programa GJ 2013, foi igualmente verificado que não há referência a essa mesma relação, nem à influência dos trabalhadores mais velhos na empregabilidade dos jovens. Porém, no diploma que apresenta a IE 2009, podemos considerar que se denota uma preocupação em promover o emprego dos jovens qualificados e em setores inovadores, o que pode insinuar alguma influência do debate, ainda que subtil, pois reflete a ideia de que a entrada dos jovens no mercado de trabalho, em empregos qualificados e em setores inovadores, é compatível com o aumento da idade legal de reforma, alinhando-se assim com a teoria da substituição imperfeita.

No que toca às entrevistas, aquando da questão colocada acerca dos objetivos e prioridades das respetivas políticas públicas também não se registou qualquer referência aos trabalhadores mais velhos, nem a partir do Sr. Diretor Executivo da GJ, nem a partir do Sr. Diretor de Serviços do IIEFP. Porém, quando questionado acerca do futuro dos programas promotores do emprego jovem, dado o

contexto demográfico e a manutenção da atividade dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, o Sr. Diretor de Serviços do IEFP sugere que o contexto demográfico pode vir a afetar a rotação dos trabalhadores na função pública, concluindo que será necessário apostar em políticas promotoras do emprego jovem mas mais voltadas para os incentivos fiscais e para as isenções (ver anexo A)). Já o Sr. Diretor Executivo da GJ é da opinião de que, no futuro, menos jovens residentes em Portugal pode significar uma menor aposta nestes programas, ressalvando que existem vários fatores que podem influenciar essa relação (ver anexo B)).

Assim, podemos refutar a primeira hipótese, pois podemos concluir que, após todas as análises empíricas efetuadas, a presença do debate nos estudos económicos em torno da substituição ou complementaridade entre os trabalhadores jovens e os trabalhadores mais velhos foi praticamente nula, portanto não se revelou uma premissa fulcral na decisão de implementar a IE 2009 nem o Programa GJ 2013 em Portugal.

Segue-se um quadro referente aos indícios da influência dos estudos económicos nas fontes analisadas para a IE 2009 e para a GJ 2013 de maneira a clarificar o leitor.

Quadro 3.3-Influência dos estudos económicos na Iniciativa Emprego 2009 e na Garantia Jovem de 2013

| | Documentos | Entrevistas | Debates Parlamentares |
|-------------------------|------------|-------------|-----------------------|
| Iniciativa Emprego 2009 | Em parte | Não | Não |
| Garantia Jovem 2013 | Não | Não | Não |

No que respeita à **segunda hipótese**, o debate público, é possível verificar que o contexto socioeconómico relativo à situação precária dos jovens no mercado de trabalho, bem como a sua elevada taxa de desemprego foram dois fatores que influenciaram a implementação de ambas as medidas.

Através da análise dos respetivos diplomas somos levados a concluir que a IE 2009 destinava-se a minimizar os efeitos adversos da crise financeira mundial, particularmente sobre o emprego, onde se inclui medidas específicas de apoio ao emprego. A Portaria que regulamenta a medida de política

refere ainda um especial enfoque nos grupos mais vulneráveis, como os jovens, que se encontram mais desamparados nas situações de crise (Portaria n.º130/2009).

Porém, o diploma do Programa GJ 2013 faz um estudo deveras aprofundado acerca da conjuntura socioeconómica do país e da UE. Este aborda a questão do elevado desemprego jovem, revelando que, à data, 5,5 milhões de jovens da UE se encontravam desempregados e que cerca de 7,5 milhões não estavam a trabalhar nem inseridos num sistema educativo e formativo, o que constituía uma elevada preocupação (Resolução n.º104/2013). A Resolução aborda ainda a dificuldade que os Estados enfrentam sozinhos, relativamente aos efeitos do elevado desemprego, dos baixos níveis qualificacionais, da ausência do enquadramento dos jovens no sistema educativo e formativo e no mercado de trabalho e da sua pobreza e exclusão social. Porém, o diploma vai mais longe e apresenta valores concretos relativamente à situação dos jovens portugueses, referindo que, à data, apenas 9,4% apresentavam uma qualificação de nível superior, que 62,7% se encontravam inativos, que 37,3% estavam ativos (independentemente de estarem empregados ou desempregados) e que a taxa de desemprego dos jovens do mesmo escalão etário era de 36% (Resolução n.º104/2013). Assim, este *background* foi determinante para influenciar a adoção da GJ 2013, num anseio por responder de forma eficaz a esse problema social.

Por sua vez, os debates parlamentares traduziram as pressões públicas que se faziam então sentir, sendo que demonstraram ser essenciais para que se tomasse uma atitude quanto à problemática do desemprego jovem (ver quadro 3.6).

No que concerne à IE 2009, ainda na X legislatura, o Deputado Bernardino Soares (Partido Comunista Português- PCP) dissertou acerca da recessão internacional e alertou para a insuficiência de postos de trabalho que foram criados, bem como para o aumento do desemprego em Portugal. Por outro lado, o então Ministro do Emprego e da Solidariedade Social, Vieira da Silva (PS), afirmara que a prioridade do Governo seria a criação de emprego através de medidas ativas, explicando que novas realidades exigem novas abordagens, como a IE 2009, uma política que considerara correta tendo em conta a então conjuntura e o desemprego jovem (Reunião plenária de 4 de fevereiro de 2009).

Já no ano de 2013 Paulo Pisco (PS) evocara a importância da GJ 2013 para combater o elevado desemprego jovem, enfatizando a precariedade existente entre os jovens diplomados, acrescentando que recebem salários indignos e enunciando também o problema da elevada migração

de jovens portugueses qualificados. Já a Deputada Inês Teotónio Pereira (Centro Democrático Social- Partido Popular- CDS-PP) apoiara o PS no que toca à necessidade de realizar um acompanhamento dos jovens na sua transição entre o ensino superior e o mercado de trabalho (Reunião plenária de 30 de maio de 2013).

O Deputado Rui Pedro Duarte (PS) reforçara a necessidade de empreender o programa GJ 2013, de forma a intensificar a qualidade no apoio à contratação de modo a obter ofertas de formação e emprego com condições salariais, de trabalho e de segurança adequados (Reunião plenária de 3 de julho de 2013) e António José Seguro (PS) destacara a importância do programa para estancar a saída dos jovens portugueses e dar-lhes oportunidades de serem úteis ao nosso país (Reunião plenária de 26 de novembro de 2013).

Podemos então concluir que o debate público acerca das condições socioeconómicas transpareceu para o debate parlamentar, onde esteve sempre presente, sendo que a conjuntura de elevado desemprego jovem, e tudo o que a situação implica, foi determinante para influenciar a adoção das medidas de promoção do emprego jovem. A opinião de que seria urgente criar um plano que visasse tentar solucionar a problemática do desemprego jovem foi transversal a todos os partidos políticos, sendo que ambas as medidas conheceram o apoio de vários partidos do espectro político (ver quadro 3.6).

Através do método das entrevistas foi possível depreender que ambos os entrevistados partilham da opinião de que o problema socioeconómico do desemprego jovem foi um dos principais fatores para a implementação da IE 2009 e da GJ 2013. O Sr. Diretor de Serviços do IEFP alegou que os principais objetivos da IE 2009 foram incentivar o mercado, especialmente chamar a atenção para motivar o interesse dos empregadores para a contratação, como por exemplo os estágios, uma medida de estímulo técnico e financeiro (ver anexo A)). Por outro lado, o Sr. Diretor Executivo da GJ revelara que os principais objetivos da medida de política seriam dar uma resposta aos jovens e combater os seus ciclos inativos, bem como elevar os seus níveis de qualificação. Seria importante sinalizar os jovens mais afastados do sistema e reintroduzi-los (ver anexo B)).

Assim, atendendo à segunda hipótese, é perceptível que as medidas de estímulo ao emprego jovem em Portugal em 2009 e 2013 foram influenciadas pelo debate público em torno da gravidade do problema do desemprego jovem, revelando-se urgente responder a esse problema social. A questão

recebeu elevada cobertura mediática e foi bastante discutida nas instâncias parlamentares (ver quadro 3.6).

O quadro seguinte demonstra a influência do contexto socioeconómico nas fontes analisadas para a IE 2009 e para a GJ 2013.

Quadro 3.4-Influência do contexto socioeconómico na Iniciativa Emprego 2009 e na Garantia Jovem de 2013

| | Documentos | Entrevistas | Debates Parlamentares |
|-------------------------|------------|-------------|-----------------------|
| Iniciativa Emprego 2009 | Sim | Sim | Sim |
| Garantia Jovem 2013 | Sim | Sim | Sim |

Já no que concerne à **terceira hipótese**, podemos observar que a GJ 2013 foi totalmente influenciada pelos órgãos europeus, tanto no diploma que apresenta a medida, como nos debates parlamentares e até nas entrevistas. Porém, na IE 2009 não observamos esta presença, nem no diploma que implementa a medida, nem nos debates parlamentares ou até mesmo nas entrevistas realizadas.

No que respeita ao diploma que institui a GJ 2013 (Resolução n.º104/2013), podemos observar que se realiza uma conexão entre o elevado desemprego jovem em Portugal e o elevado desemprego jovem no contexto europeu, realçando o papel da Comissão Europeia no desenho de políticas promotoras de emprego e que combatem a exclusão dos jovens desempregados, que se incluem no âmbito da estratégia Europa 2020⁷. Para além disso, destaca diversas iniciativas da Comissão Europeia como a “Juventude em Movimento”, que visa a melhoria do sistema de ensino e a facilitação da entrada dos jovens no mercado de trabalho, e a “Agenda para novas qualificações e novos empregos” que incide na modernização dos mercados de trabalho e aposta na qualificação dos trabalhadores. De modo a implementar estas medidas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º104/2013 aborda uma

⁷ Alguns dos grandes objetivos da Comissão Europeia até 2020 são: i) 75% da população entre os 20 e os 64 anos deverá estar empregada; ii) 3% do PIB da UE deverá ser investido em Investigação e Desenvolvimento; iii) A taxa de abandono escolar precoce deverá ser inferior a 3%; iv) no mínimo 40% dos jovens deverá possuir uma qualificação superior (Resolução do Conselho de Ministros n.º104/2013).

resposta coordenada nos vários patamares de intervenção, tanto a nível Europeu, como a nível dos Estados-membros, que garanta a inclusão da sociedade civil, das autoridades e dos parceiros sociais. A Comissão Europeia desafiou assim os Estados-membros para que a nível nacional impulsionassem as medidas necessárias para a concretização dos objetivos já mencionados e emanou uma série de recomendações de políticas específicas, encaminhando todos os países numa direcção comum, dando azo à recomendação de uma Garantia Jovem⁸ (Resolução n.º104/2013).

Ademais, importa referir que a GJ 2013 foi financiada pelos fundos europeus, no que ficou denominado por Iniciativa Emprego Jovem, que teve em consideração as necessidades das diferentes regiões e visava assegurar a implementação da medida política a nível doméstico. Exemplos de financiamento englobam o apoio direto a estágios e formações, meios financeiros para medidas de mobilidade, apoio às *start-ups* para os jovens empreendedores, educação vocacional, segunda oportunidade de ensino e aumentar a procura de trabalho onde o desemprego jovem fosse elevado (Tosun, 2017).

Dado que cada Estado-membro é responsável pela implementação da GJ 2013 a nível doméstico, existe uma variação nos *outcomes*. Porém, a Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013 lançou algumas diretrizes a serem seguidas pelos Estados-membros: a primeira diretriz abarca o desenvolvimento de três diferentes tipos de abordagens baseadas em parcerias. A primeira parceria teria de ser fundada entre os jovens e a organização pública relevante encarregue de gerir a GJ 2013 a nível nacional. A segunda parceria englobaria o corpo principal de implementação e outras organizações, como instituições de educação e de estágios. A terceira parceria teria de ser fundada entre os parceiros sociais e outros atores relevantes no mercado de trabalho (Tosun, 2017).

A segunda diretriz refere-se à ativação e à intervenção precoce. Os Estados tiveram que desenvolver estratégias para facilitar o registo de jovens desempregados e NEET, sendo que têm que providenciar igualmente orientação personalizada e planos de ação individuais.

Porém, a cada Estado-membro foi delegada a responsabilidade de decidir qual a organização pública que se tornaria no principal corpo de implementação e que outras organizações públicas e

8 Os países Europeus que implementaram a Garantia Jovem foram: Portugal, Espanha, França, Alemanha, Áustria, Itália, Grécia, Bélgica, Holanda, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Malta, Chipre, Roménia, Hungria, Bulgária, Croácia, Eslovénia, Eslováquia, República Checa, Polónia, Estónia, Letónia, Lituânia, Suécia e Finlândia (Comissão Europeia).

privadas é que estariam envolvidas no processo, bem como iriam atuar (Tosun, 2017), pois é uma particularidade bastante importante no processo de implementação da medida de política. É de destacar o papel das organizações públicas devido aos serviços de emprego público, já que detêm experiência nas tarefas estruturais e operacionais que a GJ 2013 requer, sendo que se apresentam como os atores-chave na implementação do programa. Como foi observado anteriormente, as organizações públicas têm de interagir com os empregadores, o que suporta a ideia de *networked governance* (Tosun, 2017).

Já no que concerne aos debates parlamentares, ficou claro o importante papel desempenhado pela Comissão Europeia, principalmente aquando da adoção da medida GJ 2013 (ver quadro 3.6). O PS em Portugal esteve envolvido no seio das negociações europeias, juntamente com os socialistas europeus, sendo que António José Seguro (PS) enfatizou que o programa decorreu do avanço significativo que o Conselho Europeu começou a dedicar às matérias económicas e sociais desde meados do ano de 2012 (Reunião plenária de 18 de dezembro de 2013). Por sua vez, o então Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho (PSD), reforçou a importância dos fundos europeus, (materializados através da Iniciativa Emprego Jovem), não só para aplicar a medida, mas também para reforçar as políticas ativas de emprego (Reunião plenária de 31 de outubro de 2013). Também o então Ministro da Economia e do Emprego, Álvaro dos Santos Pereira, reafirmava o desemprego jovem como um problema europeu, afirmando que Portugal se encontrava a adaptar o programa Impulso Jovem à GJ 2013, em linha com as recomendações europeias (Reunião plenária de 5 de junho de 2013). Já o Deputado Nuno Magalhães (CDS-PP) e António Rodrigues (PSD) se demonstraram apoiantes da GJ 2013 de forma a:

“(...) combater o flagelo nacional e europeu, de forma a realizar uma resposta integrada e global entre os vários Estados”. (Reunião plenária de 26 de junho de 2013).

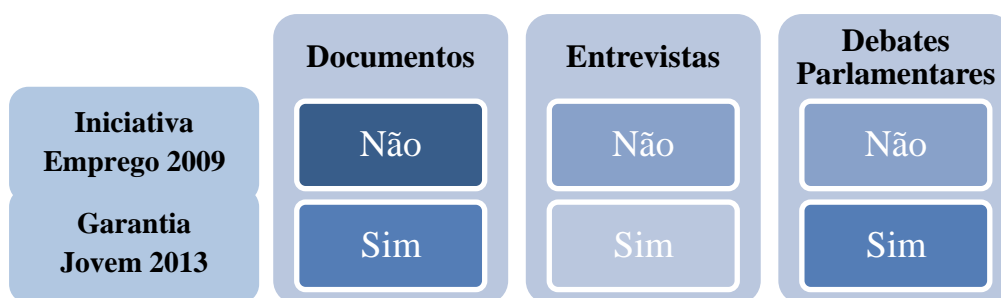
No que toca às entrevistas realizadas, o Sr. Diretor Executivo da GJ, aquando da explicação do seu papel na implementação do programa, revelou a importância da Comissão Europeia quando esta, por sua vez, direcionou uma carta aos Estados-membros com as taxas de desemprego jovem mais elevadas. O objetivo fora anunciar mais verbas para colmatar o problema através do reforço dos

estágios e do apoio à contratação, sendo que tal se revelou uma estratégia a nível nacional (ver anexo B)).

Logo em 2013, o então Presidente da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), António Saraiva, aplaudiu a GJ 2013, reforçando o choque geracional que uma elevada taxa de desemprego jovem pode provocar no futuro. Sublinhara igualmente a importância do programa e dos seus fundos para o financiamento das empresas, referindo que as medidas se interligam no combate ao desemprego (DN a)). Já no início do ano de 2015, em Bruxelas, o então Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, Mota Soares, afirmara que Portugal fora pioneiro na discussão e na aplicação do Programa GJ 2013 (DN b)).

O próximo quadro demonstra a influência do debate europeu nas fontes analisadas para a IE 2009 e para a GJ 2013.

Quadro 3.5-Influência do debate europeu na Iniciativa Emprego 2009 e na Garantia Jovem de 2013



Podemos constatar que a hipótese de que as medidas de estímulo ao emprego jovem em Portugal foram bastante influenciadas pelo debate europeu, se verifica mas apenas em parte. É visível que o Programa GJ 2013 foi mais influenciado pelo debate europeu, tanto a nível das ideias e recomendações, como a nível dos fundos financeiros para suportar a medida, sendo que a IE 2009 se revelou numa medida de política mais voltada para o círculo doméstico e elaborada pelas autoridades nacionais, apesar de já se observar alguma preocupação para com o tema a nível europeu. Conclui-se assim que o debate europeu não foi decisivo para a implementação da IE 2009, mas sim para a concretização da GJ 2013 (ver quadro 3.6). Corrobora-se então a ideia de maior europeização aquando da elaboração da GJ 2013, colocada em prática através do MAC, não esquecendo a importância dos fundos europeus disponibilizados para concretizar a medida.

Em suma, através desta análise podemos depreender que as políticas públicas tiveram pouco em consideração o aumento da idade da reforma dos trabalhadores e o prolongamento da sua participação no mercado de trabalho, não se refletindo a problemática no desenho das políticas promotoras do emprego jovem. Não obstante, o debate público em torno do problema foi fulcral para a o agendamento de ambas as políticas, sendo que a influência europeia esteve bastante presente na elaboração do Programa GJ 2013, como podemos observar no seguinte quadro.

Quadro 3.6- Número de vezes que os diversos partidos políticos referem o (des)emprego jovem e a influência europeia, por cada debate analisado

| Reunião Plenária | (Des)emprego jovem | Influência Europeia | Total partidos | Total geral |
|------------------|---|--|---|-------------|
| 04-02-09 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 05 • PSD 01 • PCP 01 • CDS-PP 01 • BE 01 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 0 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 05 • PSD 01 • PCP 01 • CDS-PP 01 • BE 01 • Verdes 0 | 09 |
| 30-05-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 01 • PCP 01 • CDS-PP 02 • BE 01 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 0 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 01 • PCP 01 • CDS-PP 02 • BE 01 • Verdes 0 | 06 |
| 05-06-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 05 • PSD 04 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 02 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 02 • PSD 04 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 07 • PSD 08 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 02 • Verdes 0 | 17 |
| 26-06-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 03 • PCP 01 • CDS-PP 01 • BE 0 • Verdes 01 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 02 • PCP 01 • CDS-PP 01 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 02 • PSD 05 • PCP 02 • CDS-PP 02 • BE 0 • Verdes 01 | 12 |
| 03-07-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 03 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 04 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | 04 |
| 23-10-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 | 10 |

| | | | | |
|----------|---|--|---|----|
| | <ul style="list-style-type: none"> • PSD 03 • PCP 01 • CDS-PP 01 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PSD 03 • PCP 01 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PSD 06 • PCP 02 • CDS-PP 01 • BE 0 • Verdes 0 | |
| 31-10-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 02 • PSD 01 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 01 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 0 • PSD 01 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 02 • PSD 02 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 01 | 05 |
| 26-11-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 02 • PSD 0 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | 02 |
| 18-12-13 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 03 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 01 • PSD 04 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | <ul style="list-style-type: none"> • PS 02 • PSD 07 • PCP 0 • CDS-PP 0 • BE 0 • Verdes 0 | 09 |

CONCLUSÃO

Através da elaboração do presente estudo foi possível chegar a um conjunto de conclusões acerca das políticas promotoras do emprego jovem analisadas, tendo em consideração o panorama de prolongamento da participação do indivíduo na vida profissional.

Uma das conclusões retiradas foi que existem duas grandes teorias do ramo dos estudos económicos que giram em torno da problemática, debatendo a relação existente entre o emprego jovem e o prolongamento da idade da reforma. Foi observado que a teoria do *job release scheme* reforça a ideia de que a continuação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho irá formar entraves à entrada dos trabalhadores mais jovens, argumentando para isso que na economia existe uma quantidade fixa de trabalho e que os trabalhadores são substitutos. Por outro lado, a teoria da substituição imperfeita defende que os trabalhadores de faixas etárias díspares se complementam, e que quanto maior a diferença etária menor será o efeito de substituição, apresentando dados que corroboram a ideia.

A última teoria, e também mais recente, é aquela que detém maior apoio a nível político e institucional, não só devido aos estudos estatísticos que a certificam, mas também devido ao contexto sociodemográfico que Portugal atravessa. Demonstra-se necessário manter os trabalhadores mais velhos em atividade profissional durante mais tempo, de modo a que sejam realizadas mais contribuições e que a despesa com as pensões de velhice seja menor, de modo a que o sistema de pensões da segurança social não seja sobrecarregado. Por outro lado, também se revela importante que os jovens enveredam no mercado de trabalho para também contribuírem com a sua quota parte. Assim sendo, demonstra-se uma mais-valia manter ambos os grupos etários em atividade, sendo que um jovem no início da sua vida profissional não irá ocupar o cargo de um trabalhador sénior e experiente.

Porém, ao longo da análise dos diplomas da IE 2009 e da GJ 2013, bem como dos debates parlamentares e das entrevistas realizadas, foi observado que o debate dos estudos económicos não foi determinante para a implementação das políticas públicas estudadas. Não obstante, num futuro próximo poderemos talvez observar já uma maior preocupação das políticas públicas promotoras do emprego jovem para com o debate económico aqui analisado, pois revela-se significativo no sentido de reconfigurar as políticas que estão diretamente ligadas à questão. Um caso exemplificativo é a aposta numa medida que está a ser elaborada presentemente, o “contrato-geração” para o trabalho, ou seja, a possibilidade dos trabalhadores mais velhos exercerem a sua atividade a tempo parcial, de forma a que as empresas captem mais verbas para a contratação de jovens desempregados (Público, 2017). Apesar desta medida se revelar oposta à teoria da substituição imperfeita, demonstra existir uma preocupação em elaborar propostas para fazer face à conjuntura que atravessamos. Tal poderá constituir a base de futuras investigações, já que existe uma lacuna no que concerne aos estudos que analisam a relação empírica entre as medidas de aumento da idade legal da reforma e as políticas promotoras do emprego jovem.

Por outro lado, as recomendações e diretrizes europeias não foram determinantes para a implementação da IE 2009 mas tiveram uma grande influência na implementação do Programa GJ 2013 em Portugal. Como foi observado através da abordagem das etapas políticas, criou-se uma janela de oportunidade que abarcou as três correntes de John Kingdon: i) a definição do problema; ii) as soluções; iii) a oportunidade política. O problema do elevado desemprego jovem foi percecionado pelas autoridades europeias e nacionais e enquadrado num contexto de elevado envelhecimento

demográfico, sendo que obteve uma grande cobertura por parte dos média. O problema foi debatido entre os corpos políticos e instituições representantes de cada Estado-membro, que culminou com a elaboração da GJ 2013. O intuito primordial (soluções) seria de reduzir a taxa de desemprego jovem, promover a sua empregabilidade e facilitar a sua entrada no mercado de trabalho, de forma a alcançar as metas fixadas na Estratégia Europa 2020. Portugal seguiu as recomendações e diretrizes da UE e implementou a GJ 2013, através do MAC. A corrente da política foi determinada pelo apelo da Comissão Europeia para os Estados-membros adotarem a medida, para que se tornasse comum entre os países constituintes da UE, juntamente com a disponibilização de fundos europeus que tinham como propósito auxiliar os Estados na concretização da política pública. A GJ 2013 surgiu assim num contexto de crise económica e financeira, que se revela o momento em que os países estão mais aptos a enveredar num processo de transferência de políticas, como foi analisado segundo a teoria sociológica institucionalista e segundo o modelo de Dolowitz e Marsh (2000).

Para além da importância da europeização no processo de desenvolvimento da medida, o debate público em torno da problemática do (des)emprego juvenil afigurou-se igualmente bastante relevante para a implementação da IE 2009 e da GJ 2013. Os meios de comunicação social enfatizaram o problema da elevada taxa de desemprego jovem e a Assembleia da República protagonizou debates acesos relativamente à questão (ver quadro 3.6). Também a partir da análise das entrevistas realizadas e dos diplomas que implementam as medidas podemos depreender a elevada importância de responder com urgência a um grave problema que a sociedade tem vindo a enfrentar.

É importante verificar que ao longo do tempo as políticas públicas vão-se reconfigurando com base no *feedback* dos resultados das avaliações do seu impacto em relação aos objetivos e metas estabelecidos, e na evolução do contexto temporal e espacial que as envolve- o ciclo político. É igualmente observável que as causas explicativas para a adoção das medidas de política extravasam atualmente o âmbito nacional, sendo que o cunho da UE se afigura cada vez mais relevante, existindo uma articulação entre as agendas transnacionais e a formulação de políticas nacionais. A principal finalidade da intervenção pública é assim melhorar o sistema social, económico e político nacional, dando respostas cada vez mais eficientes e eficazes aos problemas que enfrenta, aprimorando os processos de decisão e identificando novos problemas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Obras

- Adão e Silva P. e M. Trigo Pereira (2012), “Entre os *Insiders* e os *Midsiders*: A Proteção no Desemprego em Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, **70**, 133-150
- Birckland, T. (2007), “Agenda Setting in Public Policy”. Em: F. Fischer, G. Miller e M. Sidney: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Florida, 63-78
- Böheim, R. (2014), “The Effect of Early Retirement Schemes on Youth Employment”, *IZA- World of Labor*, Germany
- Börzel, T. e T. Risse (2007), “Europeanization. The Domestic Impact of European Union Politics”. Em: K. Jorgensen, M. Pollack e B. Rosamond (ed.): *Handbook of European Union Politics*, Sage Publications, London, 483-504
- Chevalier, T. (2015), “Varieties of Youth Welfare Citizenship: Towards a Two-dimension Typology”, *Journal of European Social Policy*, **26**(1), 1-17
- Chybalski F. e E. Marcinkiewicz (2014), “Does the Professional Activity of Older Workers Contribute to Youth Unemployment? A Cross-section Study of European Countries”, *Business and Economic Horizons*, **10**(1), 235-252
- Cohen L., L. Manion e K. Morrison (2000), *Research Methods in Education*, Routledge, London
- Cowles, M., J. Caporaso e T. Risse (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, USA
- Dobbin, F., B. Simmons e G. Garrett (2007), “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, Or Learning”, *Annual Review of Sociology*, **33**, 449-472
- Dolowitz D. e D. Marsh (2000), “Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, **13**, 5-24
- Ebbinghaus, Bernhard (2006), *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford University Press, New York, 41-43
- Estratégia Europeia para o Emprego (2011), *Promover a Melhoria do Emprego na Europa*, Comissão Europeia, Publication Office of the EU, Luxemburgo
- Gonçalves, C. M., C. Parente, L. Veloso, S. Gomes e S. Januário (1998), *Os Jovens, a Formação Profissional e o Emprego- Resultados de uma Investigação Internacional*, Porto
- Instituto Nacional de Estatística (2015), *Estatísticas Demográficas*, INE, Lisboa
- Instituto Nacional de Estatística (2003), *Projeções da População Residente em Portugal 2000-2050*, INE, Lisboa
- Jann, W. e K. Wegrich (2007), “Stages of the Policy Cycle: Agenda Setting-Problem Recognition and Issue Selection”. Em: F. Fischer, G. Miller e M. Sidney: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Florida, 43-62

- Kalwij A., A. Kapteyn e K. de Vos (2010), “Retirement of Older Workers and Employment of the Young”, *DE Economist*, **158**(4), 341-359
- Kingdon, John (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman
- Lahusen, C., N. Schulz e P. Graziano (2013), “Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies”, *International Journal of Social Welfare*, **22**, 300-309
- Marques P. e I. Salavisa (2017), “Young People and Dualization in Europe: A Fuzzy Set Analysis”, *Socio Economic Review*, **15** (1), 135-160
- Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2010), *Plano Nacional de Emprego Relatório de Acompanhamento (2008-2009)*, Gabinete de Estratégia e Planeamento, Lisboa
- OECD (2002), “Increasing Employment- The Role of Later Retirement”. Em: *Economic Outlook*, **72**, Paris, OECD Publishing, 137-154
- OECD (2016), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris
- Palier, B. e Y. Surel (2005), “Les «Trois I» et l’Analyse de l’État en Action”, *Presses de Sciences PO- Revue Française de Science Politique*, **55**, 7-32
- Radaelli, C. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union*, Swedish Institute For European Policy Studies, Estocolmo
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2014), “O Modelo das Etapas e a Análise das Políticas Públicas.” Em: A. Serrano, C. Rodrigues, F. Balsa, J. Nogueira, J. Malheiro, L. Araújo, M. Rodrigues, M. Matroca, M. Coelho, P. Ministro, R. Pimpão, R. Silva, R. Carvalho, S. Rodrigues, T. Alves: *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 17-34
- Tosun, J. (2017), “Promoting Youth Employment Through Multi-Organizational Governance”. *Public Money and Management*, **37**(1), 39-46
- Yin, Robert K. (2002), *Case Study Research- Design and Methods*, Sage Publications, California
- Zahariadis N. (2007), “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”. Em: P. Sabatier: *Theories of the Policy Process*, Westview Press, California, 65-92

Sites

DN a): CIP aplaude as medidas europeias de combate a desemprego jovem; Obtido em:

<http://www.dn.pt/economia/interior/cip-aplaude-medidas-europeias-de-combate-a-desemprego-jovem-3293986.html>; 22/03/2017

DN b): Portugal quer ser pioneiro na luta contra o desemprego de longa duração na UE; Obtido em:

<http://www.dn.pt/politica/interior/portugal-quer-ser-pioneiro-na-luta-contra-desemprego-de-longa-duracao-na-ue-4350483.html>; 22/03/2017

Eurostat a): Youth Neither in Employment, nor in Education and Training (NEET) Rate, Age-Group 15-24;

Obtido em: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?jsessionid=9AICA8WE-3Xrvj3ZrOZ-PBo307LHH7R1x1Me_BJfB_CA EK9hNyCt!66628538?tab=graph&plugin=1&pcode=tesem150&language=en&toolbox=type; 27-12-2016

Eurostat b): Youth Unemployment Rate; Obtido em:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_100&lang=en; 22/12/2016

CDP: Medida INOV-Jovem: Jovens Quadros para a Inovação nas PME; Obtido em:

<http://cdp.portodigital.pt/estagios/programa-de-estagios-nacionais/inov-jovem-jovens-quadros-para-a-inovacao-nas-pme>; 17/06/017

Comissão Europeia: The Youth Guarantee Country by Country; Obtido em:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161>; 05/06/2017

Impulso Jovem: Impulso Jovem, Movimento Empreendedor; Obtido em:

<http://www.anje.pt/portal/empreendedorismo-impulso-jovem>; 13/04/2017

Indexante de Apoios Sociais: IAS; Obtido em:

http://www.igfse.pt/st_glossario.asp?startAt=2&categoryID=307&newsID=2351&offset=0; 09/04/2017

INE: Índice de Renovação de População em Idade Ativa; Obtido em:

https://www.ine.pt/bddXplorer/htdocs/minfo.jsp?var_cd=0000665&lingua=PT; 12/09/2016

Observador: Portugal vai entrar para o grupo dos países “super-idosos” em 2020; Obtido em

<http://observador.pt/2014/08/07/envelhecimento-da-populacao-moodys/>; 05/06/2016

Pordata a): Taxa de Desemprego por Grupo Etário; Obtido em:

[http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+\(percentagem\)-553](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+(percentagem)-553); 08/06/2016

Pordata b): Índice de Dependência de Idosos; Obtido em:

<http://www.pordata.pt/Municipios/%C3%8Dndice+de+depend%C3%Aancia+de+idosos-461>; 12/09/2016;

Pordata c): Índice de Envelhecimento; Obtido em:

<http://www.pordata.pt/Europa/%C3%8Dndice+de+envelhecimento-1609>; 12/09/2016

Pordata d): Taxa de Desemprego, dos 15 aos 64 Anos, por Grupo Etário; Obtido em

[http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+\(percentagem\)-553](http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+et%C3%A1rio+(percentagem)-553); 28-12-2016

Público: Governo quer Permitir Conciliar Trabalho Parcial com Reforma; Obtido em:

<https://www.publico.pt/2017/05/15/politica/noticia/governo-cria-condicoes-para-que-se-possa-conciliar-trabalho-parcial-com-reforma-1772130>; 08/07/2017

FONTES

Legislação

Portaria n.º130/2009

Recomendação do Conselho de 22 de abril de 2013

Resolução do Conselho de Ministros n.º104/2013

Debates Parlamentares

Reunião plenária de 4 de fevereiro de 2009

Reunião plenária de 30 de maio de 2013

Reunião plenária de 5 de junho de 2013

Reunião plenária de 26 de junho de 2013

Reunião plenária de 3 de julho de 2013

Reunião plenária de 23 de outubro de 2013

Reunião plenária de 31 de outubro de 2013

Reunião plenária de 26 de novembro de 2013

Reunião plenária de 18 de dezembro de 2013

ANEXOS

A) Entrevista Diretor de Serviços IEFP

I-Ficha do Entrevistado

Nome: Alexandre Oliveira

Idade: 57 anos

Função desempenhada: Diretor de Serviços do IEFP

Formação académica: Licenciado em Organização e Gestão de Empresas

II-Questões acerca dos estudos de caso

1)Esteve envolvido na elaboração do Programa Iniciativa Emprego 2009 (IE 2009)? Se sim, que papel desempenhou?

Sim, na parte regulamentar da medida. De ressaltar que o IEFP não faz parte da elaboração dos programas, mas sim da sua execução.

2)Esteve envolvido na elaboração do Programa Garantia Jovem de 2013? Se sim, que papel desempenhou?

Não estive.

3)Quais as principais premissas/objetivos de cada uma das medidas de política (IE 2009)?

Incentivar o mercado, especialmente chamar a atenção para motivar o interesse dos empregadores para a contratação. As medidas de estágio, por exemplo, são um estímulo financeiro e técnico.

4)Pensa que as prioridades das políticas mencionadas (IE 2009) têm em consideração a promoção do emprego altamente qualificado e em setores emergentes, ou pensa que se dirige principalmente a jovens com menores qualificações? Porquê?

As prioridades não estão associadas a questões de qualificação, mas estão centradas na questão da idade e no período de tempo que o indivíduo passa desempregado. Também têm em conta o público mais desfavorecido (os jovens, trabalhadores mais velhos... (o fator da idade)).

Porém, existem medidas mais voltadas para jovens mais qualificados.

Os jovens menos qualificados são mais vulneráveis mas as medidas não se restringem a isso, sendo que existem medidas mais gerais de modo a abarcar todos os setores profissionais.

5)Como se desenvolveu a implementação das políticas (IE 2009)?

Através do apoio financeiro e prémios pela contratação, pois existia uma interligação com a segurança social que encaminhava as listagens de candidaturas das empresas ao IEFP (esta medida era centralizada nos serviços centrais).

Também através do estímulo ao emprego, onde equipas especiais de análise analisavam as candidaturas das empresas às medidas, davam o apoio financeiro e acompanhavam o empregado por forma a saber se continuava vinculado à empresa.

E, logicamente, através da criação líquida de emprego.

6)Qual o perfil dos jovens que mais beneficiaram das políticas em questão (IE 2009)?

Nomeadamente os jovens até aos 30 anos de idade, sendo que o desemprego jovem é mais complicado até aos 25 anos de idade, pois é mais difícil enveredar no mercado de trabalho.

7)Qual a sua opinião relativamente às potencialidades e fragilidades destas políticas e acerca do seu desempenho ao longo do tempo (IE 2009)?

Uma das potencialidades é que motiva a decisão do empregador a contratar.

As medidas mais favoráveis no seio da crise económica (entre 2012 e 2014) permitiram o favorecimento de contratos de trabalho sem termo, o que contribuiu para um “melhor emprego”.

Com o estímulo 2012 (extensão da iniciativa emprego 2009) também se apoiou a contratação a tempo certo (porque trouxe mais pessoas para os apoios à contratação-empresas, pois ficaram mais interessadas e aderiram mais. Porém foi uma medida excecional).

Esta medida excecional está suspensa desde julho de 2016 devido às circunstâncias da evolução do mercado de trabalho- a economia melhorou.

Uma das fragilidades é a dependência e o desperdício de apoios.

8)Atualmente alteraria as medidas designadas? Se sim, porquê e em que medida (IE 2009)?

Esta medida já foi revista- só durou um ano- teve um horizonte temporal curto.

A Iniciativa Emprego de 2010 veio ajustar a de 2009.

Porém, prevê-se a redução dos apoios e que estes incidam mais em determinados públicos que sejam mais difíceis de inserir no mercado de trabalho.

9) Pensa que num futuro próximo será necessário investir mais em programas promotores do emprego jovem, dado o agravamento do contexto demográfico do país e a tendência para o prolongamento da participação no mercado de trabalho?

O contexto demográfico pode dificultar a rotação (a entrada de jovens no mercado de trabalho, especialmente na função pública).

Assim, penso que num futuro próximo será necessário investir mais em programas promotores do emprego jovem, porém é necessário que as políticas sejam mais suaves- através de incentivos fiscais e isenções.

B) Entrevista Diretor Executivo Garantia Jovem

I-Ficha do Entrevistado

Nome: Vítor Moura Pinheiro

Idade: 44 anos

Função desempenhada: Diretor Executivo da Garantia Jovem

Formação académica: Licenciatura em Direito

II-Questões acerca dos estudos de caso

1)Esteve envolvido na elaboração do Programa Iniciativa Emprego 2009? Se sim, que papel desempenhou?

Não. Apenas acompanhei o processo de implementação.

2)Esteve envolvido na elaboração do Programa Impulso Jovem? Se sim, que papel desempenhou?

Sim. Em 2012 o Presidente da Comissão Europeia elaborou uma carta dirigida aos países com uma elevada taxa de desemprego jovem, onde enunciava mais verbas para colmatar o problema, reforçando os estágios e o apoio à contratação, por exemplo, o que acabou por ser uma referência de estratégia nacional. Foi aí que estive envolvido.

3)Esteve envolvido na elaboração do Programa Garantia Jovem de 2013? Se sim, que papel desempenhou?

Não estive envolvido no desenho da política em si mas sim na sua execução.

4)Quais as principais premissas/objetivos de cada uma das medidas de política (GJ 2013)?

Revela ser uma metodologia para dar uma resposta aos jovens e combater os seus ciclos inativos, bem como elevar os seus níveis de qualificação. Sinalizar os jovens mais afastados do sistema (os que não procuram (desencorajados) e que não confiam no sistema). Este tem de as procurar para conquistar a sua confiança.

Existe uma parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), numa estratégia comum para sinalizar inativos e reintroduzi-los no sistema.

5)Pensa que as prioridades das políticas mencionadas (GJ 2013) têm em consideração a promoção do emprego altamente qualificado e em setores emergentes, ou pensa que se dirige principalmente a jovens com menores qualificações? Porquê?

A política pública é dirigida a todo o tipo de jovens.

Nos jovens mais qualificados é mais comum apostar em estágios.

Nos jovens que abandonam precocemente o ciclo escolar é mais comum apostar no ensino profissional.

Porém, não há uma boa comunicação entre o ensino e o mercado de trabalho. Assim, os Estados devem aperfeiçoar esta problemática através de mecanismos de informação, por exemplo.

6)Como se desenvolveu a implementação das políticas (GJ 2013)?

Numa primeira fase é necessário identificar os grupos-alvo e depois as medidas desenham-se de acordo com o perfil de cada jovem.

7)Qual o perfil dos jovens que mais beneficiaram das políticas em questão (GJ 2013)?

Os jovens desempregados, sendo que um grupo-alvo maior é acompanhado por mais beneficiários.

8)Qual a sua opinião relativamente às potencialidades e fragilidades destas políticas e acerca do seu desempenho ao longo do tempo (GJ 2013)?

As medidas deveriam ser calibradas para evitar ciclos viciosos.

Também é necessário a informação chegar ao público-alvo e para isso a comunicação deve ser melhorada. Em Portugal, por exemplo, recorreu-se a vários *youtubers* que divulgaram no seu canal de vídeo na internet a GJ 2013, bem como os seus objetivos. A iniciativa obteve bastante sucesso, os vídeos tiveram inúmeras visualizações e a informação chegou aos jovens de uma forma mais eficaz, original e dinâmica.

9)Atualmente alteraria as medidas designadas? Se sim, porquê e em que medida (GJ 2013)?

Algumas alterações irão ser feitas brevemente.

Porém, seria benéfico não atribuir incentivos financeiros a empresas que contratem jovens a termo certo e atribuir prémios às empresas que contratem jovens para os quadros da empresa.

10) Pensa que num futuro próximo será necessário investir mais em programas promotores do emprego jovem, dado o agravamento do contexto demográfico do país e a tendência para o prolongamento da participação no mercado de trabalho?

Sim, mas menos jovens residentes em Portugal, pode significar menos programas. Porém diversos fatores podem influenciar esta relação.

INFORMAÇÃO PESSOAL



Licinia Daniela Ramiro Fernandes

📍 São João da Talha, 2695-129 Lisboa (Portugal)

☎ 961022077

✉ licinia.dfernandes@hotmail.com

Data de nascimento 17/11/1994 | Nacionalidade Portuguesa

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

16/05/2017–Presente

Técnica Comercial

TAP Portugal, Lisboa (Portugal)

Unidade de Negócio: Transporte Aéreo;

Departamento de Marketing e Comunicação.

26/09/2016–15/04/2017

Técnica Administrativa

MPSR Accounting, Unipessoal, Lda., Lisboa (Portugal)

-Realização de tarefas administrativas de contabilidade, consultoria fiscal e gestão comercial.

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

14/09/2015–Presente

Mestrado em Políticas Públicas

Nível 7 QRQ

ISCTE-IUL, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Lisboa (Portugal)

Regime pós-laboral

Média atual- 16 valores

19/09/2012–04/06/2015

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais

Nível 6 QRQ

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa (Portugal)

Média final- 15 valores

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna Português

Outras línguas

| | COMPREENDER | | FALAR | | ESCREVER |
|---|------------------|---------|----------------|---------------|----------|
| | Compreensão oral | Leitura | Interação oral | Produção oral | |
| inglês | B2 | B2 | B2 | B2 | B2 |
| francês | A2 | B1 | A2 | A2 | B1 |
| Diploma de Estudos em Língua Francesa (DELF) A2 | | | | | |
| alemão | A1 | A1 | A1 | A1 | A1 |

Níveis: A1 e A2: Utilizador básico - B1 e B2: Utilizador independente - C1 e C2: Utilizador avançado
 Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

Competências de comunicação

Boa capacidade de comunicação e bom relacionamento interpessoal adquiridos ao longo dos anos frequentados no Ensino Superior.

| | |
|--|---|
| Competências de organização | Autonomia e boa capacidade organizacional e de fácil adaptação às circunstâncias adquiridos com a experiência profissional. |
| Competências relacionadas com o trabalho | Elevado sentido de responsabilidade e dedicação para com o serviço a realizar. |
| Competência digital | MS Office: Word- utilizador avançado Powerpoint- utilizador avançado Excel- utilizador avançado Serviços da Internet como ferramenta de pesquisa e comunicação- utilizador avançado |
| Carta de Condução | B1, B |

INFORMAÇÃO ADICIONAL

| | |
|--------------|---|
| Voluntariado | Voluntariado na Fundação São João de Deus, em Lisboa, no âmbito do programa "Somos por Si", realizando atividades direcionadas para a população sénior. |
| Interesses | Globalização, Segurança e Defesa Administração Local Leitura Natureza Viagens Aviação Civil |