

**Escola de Ciências Sociais e Humanas**

Departamento de Economia Política

Tradição em políticas ativas do mercado de trabalho e o impacto da crise das dívidas  
soberanas: uma análise comparativa

Nuno Tiago Côrte-Real Menezes Duarte Fernandes

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

Orientador:

Prof. Paulo Marques, Professor Auxiliar, ISCTE-IUL, Departamento de Economia  
Política

outubro 2020

**Escola de Ciências Sociais e Humanas**

Departamento de Economia Política

Tradição em políticas ativas do mercado de trabalho e o impacto da crise das dívidas  
soberanas: uma análise comparativa

Nuno Tiago Côrte-Real Menezes Duarte Fernandes

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

Orientador:

Prof. Paulo Marques, Professor Auxiliar, ISCTE-IUL, Departamento de Economia  
Política

outubro 2020

### **Dedicatória**

À Filomena Menezes, minha avó, que me dá o último conselho antes de qualquer passo importante.

## **Agradecimentos**

*“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara” – José Saramago*

Qualquer projeto não é possível sem um conjunto de várias pessoas que o apoiam e este não fora exceção.

Ao meu orientador o docente Paulo Marques que me ajudou a realizar a melhor dissertação possível devido a sua disponibilidade e conselhos que sempre me fizeram melhorar a minha dissertação.

Ao docente Ricardo Paes Mamede, diretor do mestrado que frequentei que sempre me ajudou e inspirou no meu percurso académico desde os tempos da licenciatura de Economia.

A todos os docentes que marcaram a minha vida desde o 1º dia de aulas numa pequena escola da margem sul do Tejo, ainda pequeno, até ao dia de hoje em que tenho o prazer de frequentar uma universidade de excelência como o ISCTE-IUL, o meu profundo agradecimento por todo o conhecimento que me transmitiram.

À minha avó, à minha mãe, a meu pai, e à minha querida namorada por serem a base de toda a minha vida e à minha restante família por tudo o que representam.

Gostaria ainda de agradecer a muitos amigos, dentro e fora do ISCTE-IUL, e claro aos fantásticos funcionários do ISCTE-IUL sem os quais nada teria sido possível.

Termino agradecendo a todos os que produzem estatísticas, livros, artigos e outros materiais e que os difundem para que seja possível a realização dos melhores projetos académicos possíveis.

## Resumo

Com a crise de 2008 a União Europeia (UE) viu-se mergulhada em problemas como o desemprego jovem e défices públicos elevados. Como resposta, a UE adotou a estratégia do Investimento Social (IS) para reduzir o desemprego, nomeadamente através de Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT), enquanto apostou na austeridade para reduzir as dívidas públicas elevadas. Estas duas abordagens políticas incompatíveis geraram uma tensão em países que combinavam desempregos elevados e dívidas públicas altas, algo particularmente visível nos países mais afetados pela crise das dívidas soberanas, como sejam os países do Sul da Europa, Portugal e Espanha. A questão que procuramos responder neste trabalho é: “Terá a crise das dívidas soberanas dificultado a continuidade no investimento em PAMT nos países do Sul da Europa?”. Para tal, irei efetuar uma análise qualitativa dos dados de 69 PAMT, recolhidos no período de 2008 a 2017, recorrendo à base de dados *Labour Market Reforms Database* (LABREF), e analisar os países Portugal, Espanha, Dinamarca e Suécia. Os resultados obtidos sugerem que existe descontinuidade no investimento em PAMT nos países Portugal e Espanha, enquanto que os países Dinamarca e Suécia mantiveram a sua aposta consistente em PAMT, mesmo no pico da crise.

Palavras chave: Desemprego Jovem; Políticas Ativas Mercado Trabalho; Austeridade; Crise Dívidas Soberanas; Europa; Investimento Social

## **Abstract**

When the crises began in 2008 the European Union started to have a lot of issues with youth unemployment and high public deficits. To tackle this issue, the European Union, used a strategic based on Social Investment with the goal of reducing the unemployment, namely with active labour market policies, while use austerity to reduce the high public debts. These two political approaches are incompatible and create a conflict, namely in countries that combine high youth unemployment levels with high public debts, some that is particularly visible in the most affected countries by the sovereign debt crisis, such as the ones of the South of Europe like Portugal and Spain. The question of this work is: “Has the sovereign debt crisis hindered the continuing investment in active labour market policies in South of Europe countries?”. To answer that, I will make a qualitative analysis of 69 active labour market policies, that were collected between 2008 and 2017, using the LABREF database, and analyzing the countries Portugal, Spain, Denmark and Sweden. The results suggest that there is a discontinuity in investment in active labour market policies in the countries Portugal and Spain, while the countries Denmark and Sweden still have consistent investment in active labour market policies, even though the crisis was in the peak.

**Keywords:** Youth Unemployment; Active Labour Market Policies; Austerity; Sovereign Debt Crisis; Europe; Social Investment

## Índice

<b>Introdução</b> .....	<b>13</b>
<b>Capítulo I – Enquadramento Teórico</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 Políticas de emprego</b> .....	<b>15</b>
1.1.1 Do Keynesianismo ao Investimento Social.....	15
1.1.2 Diferenças entre países no que respeita ao investimento em políticas ativas de emprego, legados institucionais .....	20
1.1.3 As políticas de combate ao desemprego jovem durante a crise (2008-2015) .....	26
<b>1.2 Políticas de austeridade</b> .....	<b>32</b>
1.2.1 Caracterização geral das políticas de austeridade no que respeita às políticas de emprego .....	32
1.2.2 Políticas de austeridade em Portugal e Espanha (na área das políticas de emprego) .....	34
1.2.3 Políticas de austeridade na Suécia e Dinamarca (na área das políticas de emprego) .....	38
<b>1.3 Argumento e hipóteses de investigação</b> .....	<b>42</b>
<b>Capítulo II – Metodologia de Investigação</b> .....	<b>43</b>
<b>Capítulo III – Resultados</b> .....	<b>45</b>
<b>3.1 Portugal – Uma aposta nos estágios e subsídios salariais e uma queda abrupta da despesa devido à austeridade</b> .....	<b>45</b>
<b>3.2 Espanha – Subsídios salariais, formação e uma grande queda da despesa</b> .....	<b>53</b>
<b>3.3 Dinamarca – Um nível de despesa alto e uma aposta clara na formação</b> .....	<b>57</b>
<b>3.4 Suécia – Aposta na formação em contexto de trabalho e subsídios salariais e crescimento da despesa</b> .....	<b>60</b>
<b>3.5 Comparação</b> .....	<b>63</b>
<b>Capítulo IV – Discussão dos Resultados</b> .....	<b>68</b>
<b>Capítulo V – Conclusão</b> .....	<b>70</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>71</b>
<b>Anexo A</b> .....	<b>74</b>

<b><i>Anexo B</i></b> .....	<b>75</b>
<b><i>Anexo C</i></b> .....	<b>101</b>

### **Índice de Tabelas**

Tabela 3.1: Despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado (2008-2017).....	45
Tabela 3.2: PAMT direcionados aos jovens (2008-2017), por tipo. ....	46
Tabela 3.3: PAMT direcionados aos jovens (2008-2017).....	51
Tabela 3.4: Número de participantes em PAMT em percentagem da força de trabalho (média dos anos 2008-2017) .....	52

## **Índice de Figuras**

Figura 1.1: Taxas de juro de longo prazo de acordo com os critérios de convergência da União Económica e Monetária.....	40
Figura 2.1: Taxa de desemprego jovem (15-29 anos) em percentagem (2008-2017).....	43

## **Índice de Caixas**

Caixa 3.1: Portugal.....	53
Caixa 3.2: Espanha.....	56
Caixa 3.3: Dinamarca.....	60
Caixa 3.4: Suécia.....	63

## **Glossário de Siglas**

EM – Estado Membro

EYG – *European Youth Guarantee*

FMI – Fundo Monetário Internacional

IS – Investimento Social

LABREF – *Labour Market Reforms Database*

MdE – Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica

MT – Mercado de Trabalho

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAMT – Políticas Ativas do Mercado de Trabalho

PIB – Produto Interno Bruto

UE – União Europeia

WS – *Welfare State*

## Introdução

A crise económica e financeira que começou em 2007, teve grande impacto no emprego, com o desemprego a crescer logo a partir de 2008 e diferentes ajustamentos a ocorrerem nos Mercados de Trabalho (MT) dos países europeus (Lallement, 2011). A crise, que viria a tornar-se global, surgiu primeiramente nos Estados Unidos da América, no verão de 2007, como uma crise do mercado de hipotecas *subprime* e revelou as fragilidades de um modelo de crescimento baseado na financeirização da economia, com grande endividamento das famílias, sendo que rapidamente passou dos mercados financeiros para a economia real com descidas históricas do Produto Interno Bruto (PIB) americano e europeu, respetivamente de 6 pontos percentuais e 4 pontos percentuais, durante 2008 e 2009 (Lallement, 2011). Outra das principais consequências da crise foi o enfraquecimento do MT e com a taxa de desemprego dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a passar da mais baixa dos últimos 25 anos, 5,6% em 2007, para um novo recorde em junho de 2009, 8,3%, havendo mais 15 milhões de desempregados e atingindo níveis que já não se viam desde o fim da Segunda Guerra Mundial (Lallement, 2011). Embora o colapso do *Lehman Brothers* em setembro de 2008, seja visto por muitos como o símbolo do início da crise económica e financeira, nomeadamente nos Estados Unidos da América, há também quem defenda que o início simbólico da crise seja o dia 5 de novembro de 2009, quando o primeiro ministro grego anunciou que o défice orçamental seria de 12,7% do PIB, o que levaria a uma crise de confiança nas dívidas soberanas e nos bancos europeus e que arrastaria com a Grécia outros países, como a Irlanda, o Chipre, Portugal e Espanha, a negociações de medidas de austeridade fiscal e reformas estruturais com a troika, palavra usada para designar o conjunto de três instituições, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a UE e o Banco Central Europeu (Armingeon and Baccaro, 2012; Hall, 2018).

Dado estes factos, é da maior pertinência tentar perceber como os MT europeus foram afetados pela crise económica e financeira, nomeadamente olhando para PAMT e para países que tenham tradição neste tipo de políticas, como a Suécia e a Dinamarca, assim como estudar países que tenham passado pelos efeitos mais severos da crise das dívidas soberanas, nomeadamente países do Sul da Europa como Portugal e Espanha. Para reagir à crise que se fazia sentir, a UE desenvolveu um conjunto de políticas para lidar com o desemprego jovem assentes numa lógica de IS ao mesmo tempo que para lidar com as dívidas públicas elevadas atuou numa lógica de austeridade, provocando uma tensão entre estas duas áreas políticas, em particular nos países mais afetados pela crise das dívidas soberanas (Marques and Hörisch, 2020). Existe por um lado, como acabo de referir, a literatura que defende que há uma tensão entre as duas áreas políticas, a de combate ao desemprego jovem através de uma lógica de IS e

a de combate às dívidas públicas elevadas através da austeridade e dado esta tensão os países do Sul da Europa, Portugal e Espanha, num quadro de austeridade gastariam ainda menos em políticas de combate ao desemprego como as PAMT enquanto os países do Norte da Europa, Dinamarca e Suécia manteriam o seu nível de gastos por não terem a mesma pressão para a austeridade. Por outro lado, existe uma literatura que critica esta visão e defende que os países do Sul da Europa gastariam menos porque não existiria tradição nos mesmos de políticas numa lógica de IS, nomeadamente em PAMT. Nesta dissertação irei então comparar os países do Sul da Europa, Portugal e Espanha, com os países do Norte da Europa, Dinamarca e Suécia, e assim perceber qual destas visões estará mais correta, através da LABREF, uma base de dados qualitativa gerida pela Comissão Europeia onde estão presentes várias políticas dos MT europeus entre 2000 e 2017, e através das PAMT presentes na base de dados procurar respostas para a seguinte questão de pesquisa: “Terá a crise das dívidas soberanas dificultado a continuidade no investimento em PAMT nos países do Sul da Europa?”.

A presente dissertação estará assim dividida em várias secções, sendo o primeiro capítulo o enquadramento teórico, em que se pretende apresentar o quadro teórico das políticas de emprego e das políticas de austeridade. Após o quadro teórico serão apresentadas as hipóteses de investigação, bem como o argumento da dissertação. Na secção seguinte é apresentada a metodologia de investigação, em que são descritos os procedimentos de recolha de dados com base na informação recolhida da base de dados LABREF, assim como a sua análise. De seguida são expostos os resultados empíricos e posteriormente discutidos nos terceiro e quarto capítulos, acerca de quatro países: Portugal, Espanha, Suécia e Dinamarca. Por último, termino com uma conclusão deixando o essencial do estudo e pontos de partida para futuras investigações.

## **Capítulo I – Enquadramento Teórico**

### **1.1 Políticas de emprego**

#### **1.1.1 Do Keynesianismo ao Investimento Social**

O keynesianismo pretendia explicar de forma diferente as causas do fraco crescimento e desemprego, que segundo este, estariam associadas às flutuações cíclicas do capitalismo e a procura insuficiente, propondo como solução que o Estado interviesse com políticas fiscais e monetárias que visavam estabilizar a economia através da despesa pública, estimulando economias em fase de recessão e abrandando-as em fase de expansão (Morel, Palier and Palme, 2012). Esta doutrina influenciou a política macroeconómica do mundo inteiro desde da Grande Depressão que se iniciou em 1929 até à crise petrolífera de 1973, onde se perceberam os limites da abordagem do lado da procura do keynesianismo, que fora incapaz de explicar a ocorrência conjunta de desemprego e inflação abrindo assim espaço para que um novo paradigma ganhasse força no panorama da economia mundial, o paradigma neoliberal com a sua abordagem do lado da oferta (Morel et al., 2012).

A perspetiva neoliberal muito inspirada no trabalho de Friedrich Hayek tinha como bases o individualismo, desregulação e privatização da proteção social, rigor orçamental, restrições salariais, monetarismo e competitividade empresarial (Morel et al., 2012). Nesta existe uma primazia clara pelo mercado, com as desigualdades a serem vistas como parte do mercado e como necessárias para motivar os agentes económicos, sendo que o modelo reduziria as desigualdades porque os grandes responsáveis pela pobreza e segmentação social eram, segundo este modelo teórico, o Estado que era ineficiente, demasiado dispendioso e excessivamente regulador (Esping-Andersen et al., 2002; Morel et al., 2012).

Estes dois paradigmas que marcaram o século XX, tinham diferenças sendo que a mais marcante em termos de políticas de emprego é a forma como explicavam o alto desemprego, sendo que o neoliberalismo vê o desemprego como um problema microeconómico de distorção do mercado ligado à proteção excessiva no emprego, salários mínimos altos e proteção generosa no desemprego, resultado portanto da rigidez do MT, enquanto o keynesianismo vê-o como um problema macroeconómico de procura insuficiente (Morel et al., 2012).

Uma perspetiva diferente destes dois paradigmas, o IS, teve o seu surgimento a remontar a 1930 às ideias de Alva Myrdal e Gunnar Myrdal, na Suécia para fazer face aos problemas da sociedade sueca da altura afetada pela grande depressão mundial de 1929, nomeadamente o problema da fertilidade (Morel et al., 2012). A origem coincidiu com os primeiros anos da

social democracia sueca e proponha um revigorado conceito de política social assente numa organização eficiente da produção e reprodução, em que se olhava para a política social como um investimento ao invés de a ver como um custo, com esta noção a permanecer na Suécia até aos dias de hoje (Morel et al., 2012). Nesta perspetiva havia a visão de que a qualidade de vida das crianças de uma população não era biologicamente determinada, mas sim resultante de fatores socioeconómicos e da educação, com as políticas que permitissem ter creches de qualidade, educação, serviços de saúde, suporte económico às famílias e inserção das mulheres no MT a serem fundamentais porque sem uma população instruída e saudável não seria possível uma economia produtiva (Morel et al., 2012).

O IS, contudo, só a partir dos anos 90 é que começou a aparecer a nível internacional nas agendas políticas com o objetivo dos Estados-Membro (EM) a nível UE, atingirem finanças públicas estáveis e taxas de emprego maiores e pretendendo ajudar os cidadãos mais frágeis a terem sucesso na educação e no MT (Deeming and Smyth, 2015; Bengtsson, de la Porte and Jacobsson, 2017). As ideias do IS surgiam como crítica ao neoliberalismo, que aumentou as taxas de pobreza, incluindo a pobreza no emprego, e que enfrentava problemas de crescimento económico que tinham exposto os custos da exclusão social, mas também em parte como crítica da crítica que já o neoliberalismo fazia ao modelo tradicional do *Welfare State* (WS) do pós-guerra, que estava mal preparado para lidar com a transição para a pós-industrialização, para as transformações sociais e demográficas nas famílias e sociedade e para a emergência de novos riscos sociais (Morel et al., 2012). As políticas sociais tinham assim que responder a mudanças radicais socioeconómicas e os regimes conservadores da Europa Continental haviam falhado na resposta aos novos riscos e necessidades sociais e na criação de emprego (Morel et al., 2012). Na nova economia, a economia do conhecimento, o sucesso estava intimamente ligado ao aumento das qualificações e a uma força de trabalho instruída que se conseguisse adaptar rapidamente a novas necessidades e que fosse o motor da mudança devido ao seu potencial criativo (Morel et al., 2012).

Em termos de políticos que a marcaram, o IS ou a lógica de ativação dos WS relacionava-se com ideias da social democracia nomeadamente de Tony Blair, Gerhard Schröder e Frank Vandenbroucke desde meio dos anos 90, sendo depois também parte das agendas políticas do Banco Mundial e OCDE (Kuitto, 2016). A Comissão Europeia começou a usar o conceito de política social produtiva em 1997 em “Social Policy as Productive Factor” que antecedeu a nova agenda europeia para a política social (Morel et al., 2012). Uns anos mais tarde, o IS começou cada vez mais a ser um tema pertinente quer academicamente quer politicamente, nomeadamente na UE, desde da adoção da estratégia de Lisboa em 2000, que

ficara conhecida como a “década do IS”, até ter ganho uma preponderância tal que em 2013 existiu mesmo um pacote de IS (Kuitto, 2016).

Quando se quer construir uma proposta de definição para IS, não existe uma teoria unificada, um único intelectual, mas sim várias expressões como *social development*, *the developmental welfare state*, *the social investment state*, *the enabling state*, *inclusive liberalism* e *social investment perspective*, cuja matriz comum é olharem para as políticas sociais como tendo um potencial produtivo, facto eclipsado muitas vezes pelo foco na proteção social e compensação, das políticas passivas de emprego (Deeming and Smyth, 2015; Morel et al., 2012). Apesar disso, a primeira definição de IS foi proposta por Esping-Andersen (1999, 2002a, citado por Kuitto, 2016) e falava de uma busca por estratégias que nos levavam a novos riscos, necessidades e pressões sociais que decorreram da pós-industrialização, níveis de emprego mais baixos, crescente insegurança, mais participação das mulheres no MT, envelhecimento da população e custo elevado dos sistemas de segurança social (Kuitto, 2016). O IS enfatiza assim a necessidade de investir nos indivíduos e nas suas qualificações ao longo da vida para estes poderem participar no MT e o combinarem com responsabilidades de cuidador, o que implicaria investir em instituições para os primeiros anos de vida na infância, escolas, treino vocacional, educação superior, aprendizagem ao longo da vida e outras instituições relevantes para a ativação dos indivíduos (De la Porte and Heins, 2015). A palavra investimento, em IS, tem assim o sentido de haver um retorno para os investidores, devido ao papel da educação, um investimento em capital humano, do qual se espera retorno no futuro através de melhores empregos em termos individuais, e em termos macroeconómicos, maiores taxas de emprego e crescimento económico (Kuitto, 2016).

O IS envolve o fortalecimento das capacidades das pessoas do presente, mas também dos cidadãos e futuros trabalhadores de amanhã, ajudando a preparar pessoas para enfrentar os riscos da vida mais do que simplesmente reparar as suas consequências (European Commission, 2013). O IS pretendia assim responder aos riscos e necessidades sociais da melhor forma, como sejam a monoparentalidade, a dificuldade crescente de conciliar a vida familiar com o trabalho, carreiras descontínuas a nível de emprego associadas a formas mais precárias de contractos, e combater as baixas ou muitas vezes já obsoletas qualificações dos trabalhadores (Morel et al., 2012). Para isso esta perspectiva baseia-se numa economia do conhecimento que será motor de crescimento económico e responsável por melhores produtividades e que levará à existência de uma força de trabalho mais flexível e com mais qualificações, acreditando-se que mantendo e investindo no desenvolvimento do capital humano e fazendo o eficiente uso do mesmo estar-

se-ia a promover a inclusão social e a garantir uma segurança de rendimento (Morel et al., 2012).

Deve haver assim um foco nas crianças de modo a obter uma economia do conhecimento competitiva, eficiente e sustentável e uma sociedade justa intergeracionalmente, sendo que as pensões do futuro dependem do capital humano dos que hoje são crianças (European Commission, 2013). Com o aumento da esperança média de vida e a redução da população ativa, se existirem grandes desequilíbrios demográficos poderá acontecer que a estrutura de gastos fique enviesada de forma a privilegiar mais gastos com a fase da velhice, nomeadamente pensões, podendo ocorrer mais gastos com estes nos orçamentos governamentais e ficando assim menos recursos disponíveis para os jovens e as crianças (European Commission, 2013). A educação e outros cuidados e serviços na infância, cedo e com boa qualidade, previnem o abandono escolar e melhoram a performance futura académica, saúde, condições do emprego futuro e mobilidade social (European Commission, 2013). Quebrar o ciclo de desvantagens entre gerações implica a mobilização de um conjunto de políticas, apoiar o desenvolvimento das crianças, mas também das suas famílias e comunidades, sendo que para isso é necessário combinar benefícios em dinheiro, mas também em cuidados, igual acesso à educação de qualidade, reduzir abandono escolar, eliminar a segregação na escola e o abuso das necessidades especiais na educação (European Commission, 2013). Investimentos na saúde, começando em tenra idade, são também fundamentais pois permitem às pessoas estarem ativas mais tempo e de melhor saúde aumentando a produtividade da força de trabalho e diminuindo a pressão financeira nos sistemas de saúde, sendo que a promoção da saúde e dos cuidados de saúde de prevenção são importantes durante a vida (European Commission, 2013).

Uma estratégia de investimento baseada no capital humano vai deixar alguns cidadãos para trás, sendo por isso importante ter uma “rede” de segurança fornecida pelo WS, nomeadamente através de políticas passivas do MT de apoio mínimo de rendimento à estratégia de IS (Deeming and Smyth, 2015). O IS vê assim as políticas sociais como pré-condição para o crescimento económico, sendo exemplo disso o subsídio de desemprego que incentiva os desempregados a manter e adquirir qualificações enquanto as PAMT facilitam a reentrada no MT (Morel et al., 2012; Kuitto, 2016).

A política social tem assim um papel na equidade pois fornece segurança aos indivíduos e possibilita a redistribuição, tendo ao mesmo tempo um papel na eficiência, pois permite uma organização eficiente da produção, preparando assim os indivíduos para prevenir certos riscos socioeconómicos tais como as mudanças nos padrões familiares e nas condições de emprego e

minimizar a transferência intergeracional para a pobreza, sendo que para a estratégia do IS resultar em pleno, o papel da política social não é apenas o de proteger, mas também o de construir capacidades produtivas dos cidadãos principalmente, mas não exclusivamente, educação e saúde (Morel et al., 2012; Deeming and Smyth, 2015).

As contas sociais de um país, ao contrário da contabilidade nacional, não distinguem o consumo corrente e o investimento porque assumiam que estes gastos sociais eram improdutivos tendo a teoria do capital humano feito rever tal pensamento, sendo que hoje qualquer um de nós concorda facilmente que as despesas em educação poderão ter retorno na produtividade dos indivíduos e assim, dado que a capacidade e motivação para aprender depende em primeira instância das condições socioeconômicas na infância, políticas que assegurem bem-estar na infância devem ser vistas como um investimento, sendo talvez mais urgentes que investimentos na educação (Esping-Andersen et al., 2002). Seguindo esta lógica as políticas de igualdade de gênero são fundamentais pois é necessário conseguir conciliar a maternidade com o emprego, atingindo assim a mais efetiva medida de proteção de pobreza na infância, as mães trabalharem e, para além disso, evitando desperdício de capital humano das mulheres (Esping-Andersen et al., 2002). Pela mesma lógica a qualidade do trabalho é fundamental, pois profissões stressantes e inseguranças têm efeitos negativos nas famílias, e profissões pouco qualificadas tendem a erodir a capacidade de aprendizagem das pessoas. Assim estas políticas são uma mistura de consumo e investimento sendo difícil precisar as suas fronteiras e pondo em causa a lógica de gastos sociais improdutivos (Esping-Andersen et al., 2002).

A modernização das políticas sociais terá que passar por dar às medidas ativas um papel mais importante com a introdução sistemática de orientação de resultados *ex ante* nas decisões financeiras e uma abordagem sistemática do papel que as políticas sociais devem ter em cada fase da vida, como por exemplo, a educação quando se está desempregado ou a trabalhar, a doença, a velhice, entre outras (European Commission, 2013).

O IS, tal como o keynesianismo, vê nas políticas sociais um papel positivo e afirma que é possível conciliarmos eficiência e equidade, termos crescimento e inclusão social, e até partilha duas características comuns com o neoliberalismo e keynesianismo, investimentos em capital humano e objetivos de participação plena no MT, mas apesar disso é visto como uma alternativa às duas correntes sendo que Jenson (2012, citado por Deeming and Smyth, 2015) argumenta que é diferente tanto da política social do keynesianismo baseada no rendimento e proteção no emprego, como é diferente do neoliberalismo da desregulação e mercantilização do trabalho (Morel et al., 2012; Deeming and Smyth, 2015; Kuitto, 2016).

Comparando agora o neoliberalismo e o IS, vemos que após o triunfo económico do neoliberalismo nos anos 80 e 90, a política social ficou subordinada ao mercado e com pouca margem para construir um papel positivo da intervenção estatal, tendo agora esse espaço surgido para a agenda do IS que lida com efeitos negativos da pobreza e desigualdade, enquanto promove o crescimento, embora muitos continuem a desconfiar que a política social está subordinada ao poder económico (Deeming and Smyth, 2015). Uma das grandes diferenças que existe entre o neoliberalismo e o IS é a forma como veem as políticas sociais. Para a primeira perspectiva estas são um custo que impede o crescimento económico e do emprego enquanto que para o IS são um fator produtivo que leva ao desenvolvimento económico e crescimento do emprego (Morel et al., 2012). Na perspectiva do neoliberalismo a política social generosa levaria a uma diminuição da motivação para procura de emprego e a uma cultura de dependência, sendo que esta perspectiva quer reorientar a política social de forma a ativar os indivíduos para os incentivar a regressar coercivamente ao MT (Morel et al., 2012). Aqui as despesas sociais são entendidas como um custo, não como tendo um papel central na garantia do crescimento económico e promoção de estabilidade política e social, como acontece na perspectiva do IS, sendo que a responsabilidade social ficaria a cargo do mercado, famílias e comunidades e não do Estado (Morel et al., 2012). Pretendia-se aqui que as políticas sociais tivessem um carácter mais ativo ao invés de passivo e, nesse sentido, partilha-se aqui a lógica neoliberal de ativação dos indivíduos, sendo que enquanto os neoliberais defendem qualquer emprego ser bom e que benefícios sociais devem ser reduzir *make work pay*, o IS defende emprego com qualidade e que a política social deve ajudar *make work pay* (Morel et al., 2012). O IS também acredita na eficácia do mercado, mas ao contrário dos neoliberais destaca a importância das falhas do mercado e vê no papel do Estado um importante alicerce para melhorar os resultados socioeconómicos, tendo assim uma perspectiva positiva acerca do Estado, um dos pilares para o eficiente uso do capital humano nomeadamente suportando participação de trabalhadores monoparentais e jovens no MT, desenvolvimento do MT, com a educação e estágios e, também evitando a depreciação do capital humano com benefícios no trabalho, procura de emprego e segurança no desemprego (Morel et al., 2012).

### **1.1.2 Diferenças entre países no que respeita ao investimento em políticas ativas de emprego, legados institucionais**

O WS do mundo ocidental caracteriza-se por longa consolidação, forte componente institucional e um debate ideológico entre liberais, sociais democratas e social-católicos, em que no seguimento das diferenças ideológicas surgiram vários regimes diferentes com o século

XX a ser um século de emergência, expansão e maturação do mesmo e a primeira década do século XXI a ser de profundas transformações no WS que ainda continuam (Esping-Andersen et al., 2002; Morel et al., 2012).

O WS tem três importantes pilares, o Estado, a família e o mercado, sendo que a questão se prende como em cada regime do mesmo o papel de cada um destes pilares é mais ou menos prominente (Esping-Andersen et al., 2002). O mercado tem um papel de destaque na vida adulta dos cidadãos na produção de bem-estar através do rendimento do emprego e devido a muito do bem-estar ser comprado no mercado (Esping-Andersen et al., 2002). A família tem um papel tradicionalmente relevante na produção de bem-estar, em particular nos países do Sul da Europa, como Portugal e Espanha, e ao Estado caberia o papel de fazer um contracto social redistributivo para assim promover o bem-estar (Esping-Andersen et al., 2002). De destacar que estes pilares são todos mutualmente interdependentes com os governos e famílias a corrigirem falhas de mercado, as falhas familiares a serem corrigidas pelos governos e o mercado e, as insuficiências por parte do governo a serem suprimidas pela família e o mercado (Esping-Andersen et al., 2002).

Segundo a Comissão Europeia (2013) sistemas de WS bem desenhados combinam três funções, sendo elas uma forte componente de IS, outra a proteção social e por fim uma função de estabilização da economia, sendo que elas se reforçam mutuamente e aumentam a eficiência e efetividade das políticas sociais enquanto asseguram ao mesmo tempo o suporte continuado para uma sociedade mais justa e inclusiva (European Commission, 2013).

Existe quem separe os WS em três regimes, um regime mais liberal, um regime de matriz social democrata e um regime de tipo conservador, sendo que o primeiro o regime de cariz mais liberal é característico de países como os Estados Unidos da América e o conjunto de países que forma o Reino Unido e tende a favorecer o individualismo e os mercados com o WS a ser residual e o papel da família a ser menos relevante também (Esping-Andersen et al., 2002). Outro regime do WS existente é o regime de matriz social democrata, onde se encaixam países como a Dinamarca e Suécia, sendo que neste tende-se a preferir soluções coletivas, dando ao Estado o papel principal como garante de bem-estar, por se rezeer que pilares como a família e o mercado não só falhem no assegurar de, por exemplo, segurança de rendimento, como também ajudem ao aumento de desigualdades (Esping-Andersen et al., 2002). Neste regime destaca-se a existência de garantias universais, igualdade, proteção social dos cidadãos, ativação, serviços altamente desenvolvidos para as crianças, deficientes e a população idosa em maior fragilidade (Esping-Andersen et al., 2002). O MT tende a ser flexível e adaptável com as políticas de ativação a reduzirem o desemprego de longa duração e a prestar serviços às

famílias de modo a que, por exemplo, as mulheres consigam ter carreiras e filhos promovendo assim taxas de emprego altíssimas (Esping-Andersen et al., 2002). O último dos três regimes propostos nesta separação conceptual é o regime conservador que combina segurança social com corporativismo e muitas vezes com subsídios tradicionais de regimes em que os partidos mais fortes são normalmente os partidos democratas-cristãos, como acontece por exemplo na Alemanha, destacando-se aqui o papel da família e comunidades locais como um importante pilar do WS, surgindo aqui o homem como principal fonte de rendimento da família, sendo este visto como o ganha-pão e havendo uma rigidez muito elevada do MT (Esping-Andersen et al., 2002). Estes regimes são considerados conservadores uma vez que quem não contribui para o sistema não tem retornos do mesmo, e que quem mais contribui para o sistema mais retornos tem do mesmo. Uma das prioridades deste sistema será assegurar serviços para as crianças mais novas e para os idosos em situação de maior fragilidade, contudo têm capacidade de resposta a estas necessidades limitada devido a uma estreita base fiscal e um sistema de pensões dispendioso, sendo fundamental para a sustentabilidade a longo prazo deste regime a expansão do emprego nos trabalhadores mais velhos e nas mulheres já que há uma tendência de estagnação do emprego e altas taxas de inatividade (Esping-Andersen et al., 2002).

Existem visões conceptuais alternativas que defendem que existem 4 regimes do WS, sendo eles o regime Nórdico universalista, onde se inserem por exemplo a Dinamarca e Suécia, o regime continental corporativista, onde se inserem países como a França e a Alemanha, o regime dos países do Sul da Europa, que abrangem a Itália, Espanha e Portugal e, o regime liberal corporativista da Europa Central e de Leste, onde se incluem por exemplo a Polónia e a Lituânia (Bengtsson et al., 2017). Neste trabalho usaremos a visão conceptual dos três regimes do WS em detrimento desta visão alternativa.

Olhando agora para os países, Bonoli (2013, citado por Kuitto, 2016) diz-nos que os países que entraram na era pós-industrial mais cedo, nomeadamente países do Norte da Europa, como Suécia e Dinamarca, tiveram mais facilidade em implementar políticas sociais ativas, devido também aos apoios da esquerda, sindicatos, entre outros, enquanto que os países que fizeram a desindustrialização mais tarde, tipicamente os países do Sul da Europa, como Portugal e Espanha, e resultantes da separação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, tiveram mais competição por parte de pessoas que queriam manter os níveis de proteção dos mesmos e, assim, eram mais resilientes à mudança para políticas sociais ativas (Kuitto, 2016). Os países nórdicos combinam assim uma proteção social forte, a despesa social “antiga” característica dos WS mais desenvolvidos do século XX, com investimentos de peso em capital humano, a “nova” despesa social, em particular na educação e políticas nos primeiros anos da infância,

com o objetivo de assegurar altos níveis de igualdade e promover o capital humano das gerações futuras e, tendo uma alta eficiência na economia capitalista de mercado e uma alta equidade na distribuição dos recursos e oportunidades durante a vida na sociedade, não se sabendo contudo, se este modelo sobreviverá às pressões e mudanças existentes no mundo (Deeming and Smyth, 2015).

No sentido de responder às pressões e mudanças existentes, as PAMT poderão ser parte da solução, sendo uma área importante da política social que se desenvolveu significativamente nas últimas décadas nos anos 90 e primeira década do século XXI nos países da OCDE, com a aprendizagem a ser o mecanismo de difusão das PAMT de maior sucesso e com diferenças nos países ao nível destas políticas, tanto nos seus gastos em percentagem do PIB, como no tipo de PAMT em que gasta (Bonoli, 2010).

Segundo Bonoli (2010) a falta de consenso no campo das PAMT deve-se ao facto de estas terem diferentes tipos de intervenções associadas a diferentes configurações políticas e institucionais e ao facto de desempenharem um papel diferente na economia ao longo do tempo tendo mudado desde a Suécia dos anos 50 para os diferentes papéis que têm no Reino Unido, Alemanha e Suécia dos dias de hoje (Bonoli, 2010). PAMT, como já referido, são originárias da Suécia nos anos 50 e veem o seu desenvolvimento associado à social democracia e sindicatos, sendo que também há quem destaque o papel dos empregadores no caso sueco e até quem defenda que os partidos de esquerda não seriam favoráveis a esta políticas (Bonoli, 2010). Existem assim visões distintas acerca da correlação entre PAMT e os partidos sociais democratas, com Esping-Andersen (1990, citado por Bonoli, 2010) a considerar que o foco nas PAMT é uma das características definidoras dos regimes sociais democratas, dado que o poder da esquerda permitiria o movimento laboral impor um sistema caro e efetivo de políticas do MT, que assegurariam o pleno-emprego em contextos de mudanças bruscas da estrutura económica (Bonoli, 2010). Uma visão antípoda tem David Rueda (2007, citado por Bonoli, 2010) que nos diz que os sociais democratas enfrentam um dilema em que terão de “escolher” entre dois grupos, *insiders* e *outsiders*, porque apesar de teoricamente poderem agradar a ambos, por vezes os interesses de um dos grupos colidirão com os do outro grupo, sendo que os sociais democratas escolherão em última análise defender os *insiders*, por estarem melhor organizados e por mais facilmente os apoiarem em eleições (Bonoli, 2010). David Rueda (2007, citado por Bonoli, 2010) defende assim que as PAMT seriam do interesse dos *outsiders*, porque facilitariam a reentrada no MT, mas que seriam mal vistas pelos *insiders* por duas razões, terem que pagar mais impostos quando estes já estão abrangidos por legislação de proteção no emprego que os protege contra o risco de desemprego e, porque reforçaria a concorrência pelos

postos de trabalho através de mais oferta de trabalho podendo causar uma pressão para a descida dos salários, não havendo por isso interesse dos partidos sociais democratas em apoiar as PAMT (Bonoli, 2010).

Existe ainda quem ponha em causa que nos países nórdicos, especialmente na Suécia, tenham sido os movimentos laborais a impor as PAMT perante empregadores relutantes, defendendo que este é um compromisso de classe entre todos que faz com que os partidos sociais democratas consigam os seus objetivos políticos sem por em causa os lucros do capital (Bonoli, 2010). Segundo estes ao contrário das políticas passivas de proteção e rendimento, as PAMT eram bem vistas pelos empregadores porque tanto terem trabalhadores com as qualificações atualizadas, como promover a oferta de emprego, eram medidas do seu agrado não tendo havido resistência por parte dos empregadores ao desenvolvimento das PAMT na Suécia (Bonoli, 2010).

As políticas existentes num país importam para a forma como as PAMT são implementadas, sendo que esquemas de segurança social *bismarckianos*, como os existentes na Alemanha, são difíceis de reorientar para a ativação (Bonoli, 2010). Para além disso como ambas as políticas, passivas e ativas do MT, são financiadas pelo mesmo orçamento e, com o desemprego a crescer durante a crise, havia automaticamente uma pressão para um aumento da despesa passiva nomeadamente em subsídios de desemprego, restringindo assim a possibilidade de aumento da despesa em PAMT, sendo que este *crowding out* também acontece muitas vezes nas pensões (Bonoli, 2010).

As PAMT, como já referido originárias da Suécia nos anos 50, tinham neste país o objetivo melhorar a correspondência entre a oferta de trabalho e a procura do mesmo num contexto de desenvolvimento rápido das economias através essencialmente do financiamento de programas abrangentes de formação vocacional (Bonoli, 2010). Noutros países, nomeadamente países que falavam língua inglesa, o termo ativação tinha, contudo, outro entendimento bem diferente, numa abordagem *workfare* em que havia a junção de serviços de emprego e fortes incentivos para o trabalho, limites de tempo e reduções nos benefícios e o uso de sanções (Bonoli, 2010).

Alguns autores definiram assim tipos de PAMT tendo separado normalmente entre dois tipos, as que melhoravam o capital humano e as que usavam incentivos negativos para fazer as pessoas transitar da assistência social para o emprego (Bonoli, 2010). Esta dicotomia, embora um bom ponto de partida, simplifica, contudo, demasiado a realidade, propondo Bonoli (2010) duas dimensões, orientação do emprego *promarket* e investimento em capital humano, para depois definir a partir destas 4 tipos de PAMT (Bonoli, 2010). Na primeira dimensão o objetivo

é reintegrar as pessoas no MT, impulsionando a procura, quer através de empregadores públicos quer através de empregadores privados, sendo que embora muitos programas tenham este objetivo existiram alguns, especialmente nos anos 80 e início dos anos 90 no Norte da Europa e Europa Continental, que mais pareciam alternativas ao MT, criando-se empregos temporários no sector público ou sector sem fins lucrativos, sendo mais substitutos do pagamento de um subsídio de desemprego do que realmente programas que aumentavam as hipóteses de abandonar um trabalho subsidiado (Bonoli, 2010). Na segunda dimensão analisava-se quais programas investiam no capital humano das pessoas sem emprego, sendo que estes podiam ser de formação vocacional ou ajudar pessoas a desenvolver algumas qualificações comportamentais que os empregadores procuram (Bonoli, 2010). Cruzando as dimensões Bonoli (2010) obteve diferentes tipos de políticas do MT, e chegou a 4 tipos de PAMT, reforço dos incentivos, assistência no emprego, programas ocupacionais e requalificação, não configurando os benefícios passivos e a educação básica, que completam a sua análise (Bonoli, 2010). Reforço dos incentivos são medidas que têm o objetivo de reforçar incentivos ao trabalho para os beneficiários, objetivo que pode ser atingido das seguintes formas, cortando benefícios passivos (em termos de taxas de benefício e duração), os benefícios estarem condicionados à participação em esquemas de trabalho ou outros programas do MT ou ainda os incentivos estarem reforçados através do uso de sanções e, embora exista este tipo de PAMT em todo o lado, é característico de países que falem língua inglesa (Bonoli, 2010). Assistência no emprego são medidas que têm o objetivo de remover os obstáculos à participação no MT, incluindo serviços de emprego ou programas de procura de emprego que aumentem a probabilidade de alguém sem emprego estabelecer contacto com um empregador, sendo que aconselhamento e subsídios no emprego são alternativas para aqueles que estão há muito fora do MT ou nunca tiveram um emprego (normalmente evitados/excluídos pelos empregadores), sendo ainda os cuidados infantis outro aspeto relevante e, nesse sentido, ajudar a encontrar ou pagar estes é uma forma de assistência no emprego (Bonoli, 2010). É característico de países que falam inglês combinada com o reforço dos incentivos desde meio dos anos 90 e é também vista nos países nórdicos e na Europa Continental (Bonoli, 2010). Programas ocupacionais não têm como objetivo principal promover a reentrada dos que não têm trabalho no MT, mas sim mantê-los ocupados para evitar a depreciação do seu capital humano associada ao desemprego, passando estes por criação de emprego e programas de experiência no trabalho no sector público ou sector sem fins lucrativos, mas com alguns casos a envolverem formação (cursos curtos), que não mudam muito o tipo de profissão que a pessoa pode fazer (Bonoli, 2010). Quem mais os usa são os países da Europa Continental principalmente nos anos 80 e início dos anos 90 (Bonoli,

2010). Requalificação ou fornecer formação vocacional para as pessoas sem emprego tem o objetivo de oferecer uma segunda oportunidade a pessoas que não estão nos parâmetros para ser beneficiários do sistema de formação ou cujas qualificações estão obsoletas, estando este tipo de PAMT mais desenvolvido nos países nórdicos (Bonoli, 2010).

Kluve (2010) vai falar-nos de outro tipo de categorias de PAMT existentes na Europa, segundo o próprio muito semelhantes ao proposto pela OCDE e Eurostat, sendo elas programas de formação, que no fundo abrange todas as medidas que valorizam o capital humano, esquemas de incentivo para o setor privado, como subsídios salariais a empresas privadas ou *start-ups*, programas de emprego direto do sector público e, serviços e sanções, uma categoria que engloba as medidas que têm como objetivo aumentar a eficiência na procura de emprego, como aconselhamento e monitorização, assistência na procura de emprego, e as sanções correspondentes em caso de incumprimento (Kluve, 2010). Estas primeiras 4 categorias descrevem tipos de programas enquanto as próximas duas, programas para os jovens, que são programas para jovens em desvantagem ou desemprego e que incluem programas de formação, subsídios salariais e assistência na procura de emprego e, a categoria para os deficientes que inclui reabilitação vocacional, programas de emprego protegidos ou subsídios salariais para indivíduos com deficiências físicas, mentais ou sociais, descrevem grupos alvo das políticas, o que não é mutuamente exclusivo, ou seja, um programa de formação para os jovens, tanto é um programa para jovens, como um programa de formação (Kluve, 2010).

### **1.1.3. As políticas de combate ao desemprego jovem durante a crise (2008-2015)**

A partir dos anos 80 o problema do desemprego jovem começou a notar-se mais na Europa, sendo que estudos que falam no desemprego jovem, consideram jovem alguém que esteja entre os 15/16 anos e os 23/24 anos, estando a definição associada à transição da escola para o MT, com os 15 anos a serem a idade em que indivíduos com educação abaixo da secundária abandonam a escola e os 24 a idade em que os indivíduos acabam normalmente a educação terciária deixando a faculdade (Chung, Bekker and Houwing, 2012; Lahusen, Schulz and Graziano, 2013). Esta definição pode, contudo, ser problemática no sentido em que as políticas de combate ao desemprego jovem podem vir a desfocar-se de pessoas que ainda sendo muito jovens, estando entre os 25 e os 34 anos, já não entram na categoria de desemprego jovem, entre os 15 e os 24 anos, correndo assim o risco de ser esquecidas (Chung et al., 2012). Enquanto os jovens, dos 15 aos 24 anos, enfrentam o desafio da entrada no MT após saída da escola ou universidade, os jovens, dos 25 aos 34 anos, enfrentam o desafio após a entrada no MT, normalmente associado a não terem um emprego estável, podendo as políticas falhar se

correrem o risco de negligenciar o segundo grupo de jovens, porque este grupo também foi afetado pela crise financeira que assolou a Europa (Chung et al., 2012).

Quando chegou a crise económica e financeira de 2008, as instituições europeias e alguns EM, na linha das prioridades da estratégia de Lisboa de crescimento económico e a outras, acrescentaram que seria ainda fundamental estabilidade financeira e austeridade orçamental com vista à expansão dos MT (Lahusen et al., 2013). O desemprego jovem, que nem sempre fora visto como um problema nuclear a nível europeu, viu na crise de 2008 a mudança dessa abordagem mais leve, sendo que com taxas de desemprego jovem em média à volta dos 20%, a maioria dos países europeus gastou recursos significativos em PAMT, com cursos de formação, assistência na procura de trabalho e monitorização, emprego subsidiado, programas públicos de trabalho, para tentar melhorar a integração no MT, nomeadamente dos jovens, e o parlamento europeu em 2009 lançou um lema em que apelava que se transforma-se esta geração perdida numa geração de esperança (Chabanet, 2014; Caliendo and Schmidl, 2016). A situação do desemprego jovem era particularmente grave no Sul da Europa, com a taxa de desemprego jovem em Espanha a disparar para níveis alarmantes, de 24,5% em 2008 para 55,5% em 2013, sendo que não era completamente homogénea na Europa com alguns países, como a Alemanha, até a reduzir o desemprego jovem nesta altura, sendo que este fenómeno se deve em parte ao impacto das dívidas soberanas, com diferenças anteriores à crise, em que o desemprego jovem já era mais alto do Sul da Europa (Marques and Hoerisch, 2019).

Em abril de 2009, a Comissão Europeia lança “*An EU Strategy for Youth; Investing and Empowering*” em que um dos campos prioritários era os jovens, confirmando o novo foco que estes tinham (Chabanet, 2014). Em maio de 2010, o Conselho Europeu, adotou uma resolução “*On the Active Inclusion of Young People Combating Unemployment and Poverty*” que previa a inclusão ativa dos jovens para combater o desemprego e a pobreza em que cada EM aceitava que esta inclusão ativa passava por dois pontos, uma componente de educação e formação e, outra componente de emprego e empreendedorismo, tendo a partir deste ano EM como a Espanha, Bélgica e Hungria, assumido o combate ao desemprego jovem uma das prioridades internas, numa altura que a taxa de desemprego jovem era cerca de 2 a 3 vezes maior que a taxa de desemprego dos adultos na maioria dos EM (Lahusen et al., 2013; Chabanet, 2014).

A estratégia Europa 2020, a nova estratégia de crescimento a 10 anos lançada em 2010, substituiu a estratégia de Lisboa como principal instrumento de política social e do MT a nível europeu e tem muitas medidas semelhantes à estratégia anterior, sendo que a estratégia Europa 2020 insistia na consolidação fiscal, num contexto de crise e a Estratégia Europeia de Emprego preocupava-se agora com 3 campos políticos, sendo eles criação de emprego, combate à

pobreza e qualificações (European Commission, 2013; Lahusen et al., 2013; De la Porte and Heins, 2015). Queria-se crescimento, se possível, sustentável socialmente e ambientalmente, que necessitava de investimento imediato que tivesse retornos mais tarde no crescimento económico, bem-estar social e uma sociedade mais verde, com esta estratégia a depender imenso da despesa governamental que governos com grandes dívidas públicas não conseguiam fornecer (De la Porte and Heins, 2015). A estratégia Europa 2020 e seus instrumentos adjacentes, em particular o pacote de IS, estão sob influência do paradigma monetarista estando assim os instrumentos que pretendem responder às consequências sociais da crise, por exemplo, o quadro político da *European Youth Guarantee* (EYG), reduzidos a políticas do lado da oferta, com as possibilidades de diversidade mais limitadas devido às restrições fiscais e orçamentais (De la Porte and Heins, 2015).

Na estratégia da Europa 2020 havia em 2010 o *Youth on the Move*, que foi o 1º documento dedicado exclusivamente a questões do emprego jovem, apesar das suas falhas, tendo várias medidas para ajudar os mesmo a terem sucesso na economia do conhecimento, com a Comissão Europeia a reconhecer a falta de oportunidades decentes de emprego para os jovens (Chabanet, 2014). Esta iniciativa, *Youth on the Move*, tinha como desígnio potenciar os jovens como uma educação e formação de qualidade ajudando-os a adquirir novas qualificações, com um sistema de monitorização e orientação na procura de trabalho e qualificações na Europa, para haver integração de sucesso no MT e uma mobilidade crescente dentro da UE sendo que esta iniciativa era extremamente enviesada para a educação com 3 das suas 4 principais linhas de ação a focarem-se nesta (Chung et al., 2012; Lahusen et al., 2013). A 1ª linha de ação prendia-se com iniciativas de aprendizagem ao longo da vida que tinham como objetivo reduzir o abandono escolar para 10%, reconhecendo educação não formal, promovendo formação vocacional através de *apprenticeship*, e aumentando a qualidade dos estágios como experiências de aprendizagem em contexto de trabalho (Chung et al., 2012). A 2ª linha de ação pretendia aumentar a frequência do ensino superior de modo a atingir 40% de cidadãos entre os 30 e 34 anos de idade com ensino superior completo, sendo que entre outras coisas pretendia-se reformar e modernizar o ensino superior, *benchmarking* da performance universitária, promover a atratividade do ensino superior europeu e desenvolver cooperação universitária e trocas (Chung et al., 2012). A 3ª linha de ação incluía apoiar mais o estudo e trabalho fora de portas e a 4ª focava-se em melhorar a situação laboral dos jovens (Chung et al., 2012). Iniciativas da UE como o *Youth on the Move* alertavam para os riscos de vários empregos precários consecutivos, riscos que passavam por baixos rendimentos, maior probabilidade de desemprego e perder contribuições para as pensões, e ainda perigo de se

criarem empregos sem qualidade só com o objetivo de atingir os 75% de participação no MT (70% na antiga estratégia de Lisboa) que eram o objetivo da estratégia Europa 2020 (Chung et al., 2012; De la Porte and Heins, 2015). A “*agenda for new skills and jobs*” é a principal iniciativa que suportava este objetivo enquanto assegurava ainda que os trabalhadores são qualificados e adaptáveis a alterações no MT, com propostas que passavam por aumentar a flexisegurança, dar as qualificações adequadas para melhorar o *match* entre oferta e procura de trabalho, melhorar as condições e qualidade dos empregos, promover a criação de emprego através de subsídios no emprego e reduções de custos não relacionados com os salários para grupos específicos e ainda promover o emprego independente (Lahusen et al., 2013; De la Porte and Heins, 2015).

Olhando agora para o já falado pacote de IS, este era formado pelo conjunto da “*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*”, recomendação da Comissão Europeia “*Investing in Children: breaking the cycle of disadvantage*” e uma série de *Staff Working Documents* (European Commission, 2013). Este quadro político para reorientar políticas dos EM, quando necessário, através de IS ao longo da vida, assegurando um orçamento adequado e sustentável das políticas sociais e para o governo e sector privado como um todo, como foi dito pelo parlamento europeu na sua resolução “pacto de IS” (European Commission, 2013). Tal encoraja os EM a prosseguir investimentos em *job rich*, crescimento inclusivo e prosseguindo a modernização dos sistemas de proteção social, assegurando a sua eficiência, adequabilidade e sustentabilidade (European Commission, 2013). O pacote de IS fornece orientações para ajudar a atingir objetivos da Europa 2020, estabelecendo uma ligação entre políticas sociais, reformas recomendadas pelo semestre europeu para atingir objetivos da Europa 2020 e fundos europeus relevantes, definindo também que é necessário melhorar as medições da pobreza, com estatísticas sociais mais rápidas e alargadas da UE que monitorizem as suas tendências e performance (European Commission, 2013). O pacote de IS é complementar ao *Employment Package*, que define como recuperar os *job rich*, ao *White paper on Pensions*, que apresenta uma estratégia adequada para pensões sustentáveis e seguras e, é ainda complementar ao *Youth Employment Package* que lida especificamente com a situação dos jovens (European Commission, 2013). É ainda construído dentro do quadro regulatório proposto para a implementação da política de coesão no próximo período financeiro de 2014-2020, e em particular no âmbito do Fundo Social Europeu propondo-se que 20% deste fundo seja usado em cada EM para promover a inclusão social e lidar com o flagelo da pobreza (European Commission, 2013). O pacote de IS era assim uma abordagem adotada na UE para

a reforma da proteção social e política do MT, assente na *activation turn* que já estava presente na Estratégia Europeia de Emprego e na estratégia para modernizar a proteção social e, que incluía medidas para preparar os indivíduos para as necessidades do MT ficando estes com alta capacidade de adaptação e qualificações, não faltando, contudo, vozes sépticas que questionavam a capacidade desta estratégia prevenir a pobreza e exclusão social (Bengtsson et al., 2017).

A estratégia da Europa para os jovens e solucionar o desemprego passava assim pela ativação e flexisegurança, defendendo-se que o problema do desemprego jovem seria solucionado aumentando a flexibilidade do MT e otimizando a segurança social e o emprego, o que levaria muitas vezes a uma proteção precária (Lahusen et al., 2013). Contudo, apesar da promoção do IS estar entre as prioridades da agenda europeia, a disciplina fiscal extremamente apertada e as regras dos orçamentos equilibrados que estão altamente institucionalizadas punham em risco a implementação da estratégia da Europa 2020 (De la Porte and Heins, 2015).

Em janeiro de 2012, Durão Barroso destacou 8 países com uma muito elevada taxa de desemprego jovem, entre os quais Espanha e Portugal, sendo que no mesmo mês o Conselho Europeu decidiu que se devia combater o desemprego jovem, sendo importante ter emprego de qualidade, tendo como objetivo que os jovens após alguns meses da conclusão do percurso escolar recebessem uma proposta de emprego, *apprenticeship* ou estágio, ou em último caso voltassem aos estudos, com outras diretrizes importantes a serem, por exemplo, que o Fundo Social Europeu iria ajudar iniciativas que tenham o objetivo de reduzir o desemprego jovem, e que os Programas Nacionais de Reformas tinham que incluir uma secção que abordasse um plano de criação de emprego (Chung et al., 2012).

Devido à crise financeira, como já referido, houve um aumento do desemprego na Europa, sobretudo nos jovens, ao ponto destes serem considerados no Sul da Europa, onde estas consequências se sentiram mais, uma geração perdida tendo o *Youth Employment Package* da Comissão Europeia para responder a tal situação de desemprego jovem alto proposto que nos EM se arranjasse emprego, educação ou formação num período máximo de 4 meses aos *Not in Education, Employment, or Training*, que são jovens com menos de 25 anos, aumentando assim o investimento em *apprenticeships* e formação vocacional (European Commission, 2013; Cabasés Piqué, Veà and Strecker, 2015; Marques and Hoerisch, 2019). Esta EYG, implementada pela UE em 2013, e que melhoraria a segurança no emprego na idade jovem através de uma melhor transição do universo escolar para o MT, deveria ser complementada com oportunidades para melhorar as qualificações através de políticas de aprendizagem ao longo da vida, ou seja através de medidas como as PAMT, sendo referida como uma iniciativa

bastante particular comparando com outras políticas da UE para os jovens, algo tido como positivo, pese embora a Europa concorde apenas nas linhas gerais, mas discorde em vários aspetos específicos (European Commission, 2013; Lahusen et al., 2013; Tosun, Unt and Wadensjö, 2017).

A UE apenas publicava as linhas guiadoras não regras exatas de como o EYG deveria ser implementada, sendo que a Comissão Europeia revia regularmente e acedia às medidas políticas adotadas pelos EM individuais (Tosun, et al. 2017). Para facilitar implementação da EYG a UE criou um novo instrumento financeiro o *Youth Employment Initiative* com um orçamento de 6,4 biliões de euros para o período entre 2014 e 2020, sendo que estes fundos se destinavam apenas a regiões dos EM onde o desemprego jovem era maior que 25% em 2012 (Tosun, et al. 2017). Mesmo antes disso, em 2011, *Youth Opportunities Initiative* permitia que os governos dos EM aumentassem o uso do Fundo Social Europeu para a promoção do emprego jovem, daí que desde 2011 para a frente, os EM podem usar fundos da UE para investir em PAMT (Tosun, et al. 2017).

A UE definia ainda EM como exemplos a seguir na forma de desenhar as medidas políticas de implementação da EYG, incluindo o papel que as PAMT deveriam ter, nomeadamente a Finlândia, país com o qual os outros deviam aprender, através de *benchmarking*, como foi feito em muitos anos na política de emprego da UE e política social através do método aberto de coordenação, dado que a revisão regular das políticas estimula a aprendizagem com base da performance passada política dos EM (Tosun et al., 2017). Ao contrário das políticas de emprego anteriores que eram baseadas no método aberto de coordenação, aqui pretende-se criar emprego para os jovens acompanhando isso por esquemas de fundos, o que parece relevante pois as PAMT, nomeadamente as mais focadas no investimento em capital humano, têm custos e estes fundos pode assim funcionar como impulsionadores das políticas (Tosun et al., 2017). A aprendizagem política podia assim ser retirada tanto da Finlândia, um exemplo a seguir por parte dos outros EM, como do programa de aprendizagem mútua da Comissão Europeia que permitia aos países receberem recomendações políticas dos seus pares devendo estes aprender com a sua experiência passada também, tendo neste contexto a Comissão Europeia (2014, citado por Tosun et al., 2017) organizado em 2014 um encontro em Helsínquia, capital da Finlândia, para rever a implementação finlandesa da EYG e tirar lições daí, assim como ver os esquemas de outros países para comparação entre pares, tendo estado presentes, por exemplo, delegações dinamarquesas e suecas, que participaram no evento e receberam as respetivos comentários das suas abordagens políticas (Tosun et al., 2017).

Em suma, a UE e os EM nas suas políticas focaram-se mais nas questões da participação dos jovens no MT, educação dos mesmos, ajudar na transição para o MT, deixando para segundo plano questões como o aumento da insegurança no emprego e a segmentação do MT, havendo quem defenda que as instituições da UE focaram-se no *workfare* e na responsabilidade do indivíduo, deixando a questão dos direitos sociais à responsabilidade da competitividade económica e da flexibilidade do MT, como se pode observar em várias iniciativas do desemprego jovem, com o foco na empregabilidade e ativação dos indivíduos, em adquirir as qualificações necessárias para o MT, e na crescente mobilidade dos trabalhadores no MT, com o debate político a não estar focado no desenvolvimento de um padrão de proteção social para os jovens (Chung et al., 2012; Lahusen et al., 2013). A questão da proteção social, nomeadamente na transferência de direitos sociais, como pensões, saúde e segurança social, juntamente com as qualificações, problemas de linguagem, apoio familiar e vínculos sociais, são uma barreira estrutural à tão desejada mobilidade, que fica aqui à responsabilidade de ser solucionada pelos indivíduos, não estando assim presente nas iniciativas de política europeia (Lahusen et al., 2013). De referir ainda que o conjunto de diretrizes presentes no *Two-Pack*, *Six-Pack* e *Fiscal Compact* alteraram radicalmente o quadro institucional, através de um processo institucional de sobreposição ao invés de uma revisão do quadro existente e que para o desemprego jovem, a quantidade de atores políticos que existem na Europa não é benéfica para o desenvolvimento de uma estratégia de políticas ativas no MT (Lahusen et al., 2013; De la Porte and Heins, 2015).

## **1.2 Políticas de austeridade**

### **1.2.1 Caracterização geral das políticas de austeridade no que respeita às políticas de emprego**

A crise financeira que assolou a Europa e o mundo trouxe novos desafios e fez com que reformas estruturais fossem mais prementes nos países da OCDE havendo uma profunda crise nos MT e a necessidade de consolidar as finanças públicas associada a uma pressão financeira crescente devido às dívidas soberanas (OECD, 2012). Tal forneceu o ímpeto para reformas estruturais que pretendiam aumentar a utilização do trabalho, sendo desenhadas para aumentar o potencial de crescimento, reconquistar competitividade de preços e restaurar a sustentabilidade fiscal (OECD, 2012).

Alguns países, como Portugal e Espanha, foram fortemente afetados pela crise da dívida da zona euro a partir de 2009 e 2010 e estavam numa situação difícil com *spreads* das taxas de

juro das obrigações das dívidas soberanas a disparar e com a inerente pressão dos mercados financeiros que duvidavam da sua capacidade de produzir o crescimento económico necessário para pagar os empréstimos contraídos, o que deteriorou a sua posição fiscal e na ausência do prestador de último recurso fez com que tais expectativas se autorrealizassem, tendo as taxas de juro ficado insustentáveis, o que levou os governos a aceitar a ajuda da UE e FMI com a condição de implementarem programas de austeridade para reequilibrar os seus orçamentos (Armingeon and Baccaro, 2012; OECD, 2012). Estes programas incluíam reformas impopulares em áreas como a liberalização da regulação do MT através da facilitação da proteção da legislação laboral, enfraquecimento da proteção no desemprego e flexibilização das regras de negociação coletiva e, no caso particular das PAMT tentou-se aumentar a efetividade das mesmas e foram feitas nesta altura com o objetivo de retrainar trabalhadores deslocados e encorajá-los a voltar ao MT, tendo aumentado a despesa nestas em todos os países que isto fora definido como prioritário, às quais acresciam reformas nos sistemas sociais do WS, com por exemplo reformas nas pensões, tendo estas reformas em conjunto impulsionado a utilização de trabalho ao mesmo tempo que asseguravam a sustentabilidade fiscal (Armingeon and Baccaro, 2012; OECD, 2012). As reformas fiscais reformavam assim o setor público através de programas de privatização, redução nas despesas de impostos, o que passava também por uma redução nos encargos fiscais com os trabalhadores, sendo isto visto como parte do processo de recuperação de postos de trabalho e consolidação fiscal, com reformas nos mercados financeiros e no mercado dos produtos a também impulsionar o crescimento de curto prazo e indiretamente fortalecer as contas públicas, especialmente se implementadas em setores protegidos onde o potencial para criar rapidamente empregos é alto, como o comércio de *retail* e serviços profissionais (OECD, 2012).

Falando um pouco mais em pormenor dos programas de ajustamento, a estratégia de ajustamento da UE nos MdE (Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica) tinha na austeridade fiscal e na melhoria da competitividade através da desvalorização interna e reformas estruturais os seus pilares, com medidas que visavam políticas nacionais sociais e do MT, sendo que em certa medida já se estava a atuar fora da competência da UE (Theodoropoulou, 2015). O MdE, em comparação com o Memorando das Políticas Económicas e Financeiras, era mais radical quanto à necessidade de austeridade fiscal e reforço dos mecanismos de ajuste do mercado, especialmente no MT, onde era importante aumentar a flexibilidade (Theodoropoulou, 2015). Os MdE eram assim intrusivos devido aos seus objetivos muito específicos nos prazos e medidas com cada versão do MdE a ser acompanhada ao detalhe pela troika, com visitas a cada país, como Portugal, de três em três

meses para monitorizar se as medidas estavam a ser implementadas nos prazos e ver o seu impacto nos objetivos fiscais pretendidos (Theodoropoulou, 2015). Em caso de não cumprimento de medidas, por atraso, inação ou não ter sido alcançada a meta pretendida havia novas medidas ou complementares acordadas com os governos para continuar a financiar os EM (Theodoropoulou, 2015). Foi assim imposta a desvalorização interna através de combinação de austeridade fiscal e reformas estruturais para baixar salários e preços relativamente a outros países e assim recuperar a competitividade perdida sendo que adicionalmente teriam que fazer medidas estruturais para aumentar o grau de competitividade do MT e mercado de produtos, havendo um claro objetivo de reduzir o papel do Estado e um foco excessivo em baixar custos unitários do trabalho como se este fosse o único requisito para o crescimento económico com os custos do ajustamento a serem quase totalmente impostos às nações devedoras (Armingeon and Baccaro, 2012; Hall, 2018).

### **1.2.2 Políticas de austeridade em Portugal e Espanha (na área das políticas de emprego)**

Nos países do Sul da Europa, como Portugal e Espanha, a troika queria modificar a sua estrutura institucional e os regimes regulatórios que a sustentavam (Hall, 2018). Hassel (2014, citado por Hall, 2018) diz-nos que havia a ideia que nos países do Sul da Europa, muito habituados a intervenção estatal, as empresas e os grupos de produtores esperavam mais pela proteção estatal quando havia crise do que procurar mudar hábitos, daí que outros EM da área do euro quisessem que ocorressem reformas estruturais para tentar quebrar estas relações de dependência entre o Estado e os produtores (Hall, 2018). Nestes países as reformas requeridas nas políticas de emprego, devido à pressão do FMI e UE de forma consistente aumentaram a ativação para quem recebia o benefício e contiveram custos nos sistemas de benefício de desemprego, com os requisitos da reforma a ser estipulados por razões monetárias reduzindo-se a generosidade dos benefícios que já não era das mais altas da Europa (Bengtsson et al., 2017). Um dado que pode surpreender é o facto de apesar de terem havido mudanças governamentais em Portugal e Espanha estas não corresponderam a mudanças na política seguida, o que deixa sérios sinais de problemas de legitimidade democrática, dado que se esperava que diferentes partidos adotassem diferentes programas com a escolha dos cidadãos a influenciar a política prosseguida, o que sem grande surpresa levou a uma quebra de confiança nos governos do Sul da Europa (Armingeon and Baccaro, 2012). Esta “coerência” política era de certo modo imposta pelo exterior, algo que ficou claro entre maio e junho de 2011 quando a UE e o FMI insistiram que o acordo dos termos do MdE fosse feito entre todos os maiores

partidos portugueses os quais teriam mais probabilidade de ser eleitos para governar Portugal em 2011 (Armingeon and Baccaro, 2012).

Começando então por olhar para o caso português, Portugal assinou dois memorandos para receber o financiamento, o Memorando das Políticas Económicas e Financeiras, com o FMI, e o MdE, com a UE, sendo que no MdE houve um nível de intromissão nas questões internas dos países alta, indo-se além do que estava nas competências da UE (Theodoropoulou, 2015). Os partidos de centro-direita e centro-esquerda respetivamente, Partido Social Democrata e Partido Socialista, concordaram no essencial que era necessária austeridade e o programa de ajustamento, adotado em junho de 2011, permitiu que Portugal regressa-se aos mercados no verão de 2014 como havia sido delineado, embora com uma frágil economia com problemas como altas taxas de desemprego e níveis elevados de dívida pública (Theodoropoulou, 2015). Durante esse período de três anos do MdE vários acontecimentos de revelo se passaram entre os quais em outubro de 2012 o Orçamento do Estado aprovado para 2013 no parlamento ter o maior aumento de impostos de sempre (Theodoropoulou, 2015). Em dezembro de 2012 houve grandes protestos devido às mudanças da lei laboral e no ano seguinte, em junho de 2013, o Tribunal Constitucional chumbou várias medidas chave do governo (Theodoropoulou, 2015).

Em Portugal as políticas de MT, nomeadamente os sistemas de benefícios de desemprego, quer nos seguros quer na assistência, não foram as mais efetivas no suporte aos desempregados com baixa cobertura dos desempregados devido as condições de elegibilidade, e existência de “armadilhas” de desemprego e inatividade (Theodoropoulou, 2015). Sendo assim a reforma dos benefícios de desemprego no contexto de MdE ambicionava reduzir o desemprego de longa duração e reforçar a rede de proteção social, limitando ainda os efeitos das “armadilhas” de desemprego e inatividade reduzindo o nível e duração dos benefícios (Theodoropoulou, 2015). Portugal era um dos países com maior proteção na legislação laboral da OCDE, sendo que esta proteção constituía um dos mais importantes pilares da proteção social no fraco e fragmentado WS português (Theodoropoulou, 2015; Marques and Salavisa, 2017). O MdE propôs assim reformas na proteção da legislação laboral com objetivo de reduzir a segmentação do MT, estimular a criação de emprego e facilitar os ajustamentos no MT, sendo altamente intrusivo na área da proteção na legislação laboral não só pela especificidade das medidas, mas também pelo papel chave da proteção na legislação laboral no que toca à proteção social (Theodoropoulou, 2015). Nesse sentido as medidas assentaram em pagamentos de rescisão coletivas e despedimentos individuais, com os pagamentos das rescisões a serem redesenhados para reduzir o seu custo e ficarem estandardizados nos diferentes tipos de

contractos, em particular os contractos fixos e contractos sem termo, mas também entre Portugal e a média da UE, havendo ainda dois fundos compensatórios que faziam com que os recém-contratados financiassem as rescisões que estavam a acontecer numa lógica de pagamento de um seguro, enquanto no que toca ao despedimento individual foi facilitado, com a definição de despedimento por justa causa a ser alterada no verão de 2012 eliminando-se um sem número de obrigações por parte dos empregadores, sendo que muitas destas medidas foram declaradas inconstitucionais e revogadas pelo Tribunal Constitucional em 2013 (Theodoropoulou, 2015).

A efetividade das reformas nos sistemas de benefícios de desemprego que ambicionavam atingir a modernização dos mesmos, passando isso por alargar a proteção a pessoas que não estivessem abrangidas e racionalizar recursos, fora, contudo, posta em causa pelas restrições orçamentais (Theodoropoulou, 2015). Em termos de PAMT, o objetivo do MdE para Portugal passava por reduzir o desfasamento existente entre as competências pretendidas nas vagas existentes no MT e as competências existentes nos candidatos a preenche-las, promovendo a empregabilidade dos desempregados, em particular os de longa duração e mais desfavorecidos, enquanto se mantinha a eficiência no uso dos recursos (Theodoropoulou, 2015).

Os programas de ajustamento tinham assim como objetivos reverter as revalorizações da taxa interna real de câmbio e reequilibrar as contas correntes de Portugal, reformar os procedimentos salariais, em particular, a negociação coletiva e o salário mínimo, importantes pilares no MdE (Theodoropoulou, 2015). O grande problema que talvez os programas de ajustamento não tiveram em conta fora que um país como Portugal com um sistema de relações industriais fragmentadas não poderia alicerçar-se num modelo de crescimento assente nas exportações e competitividade (Theodoropoulou, 2015). O MdE queria que Portugal muda-se a sua estrutura de negociação coletiva para um sistema mais descentralizado porque defendia que os acordos salariais deviam estar alinhados com a produtividade e com as necessidades competitivas das empresas, com medidas, como por exemplo, restringir o acesso dos não sindicalizados aos acordos resultantes da negociação coletiva (Theodoropoulou, 2015). O MdE aconselhava que durante a sua implementação o salário mínimo em Portugal estivesse congelado, a não ser que condições do MT e económicas, juntamente com um acordo com a troika, permitissem alteração, algo que não veio a acontecer mantendo-se neste período congelado, sendo sem surpresa a intromissão nesta área excessiva dada a importância dos salários para a desvalorização interna realizada em Portugal (Theodoropoulou, 2015).

Olhando agora para o caso espanhol, a reforma do ajustamento para diminuir a segmentação do MT e usar contractos de termo fixo começou antes da crise e havia ativamente o discurso do IS (Bengtsson et al., 2017). Contudo, tal linha política foi afetada, quando a crise chegou e houve o rebentamento de uma bolha imobiliária, com o desemprego a disparar e Espanha a ser dos países mais severamente atingidos pela crise económica e desemprego jovem, pese embora antes do início da crise o nível de desemprego jovem já ser superior ao da média europeia (Cabasés Piqué et al., 2015; Bengtsson et al., 2017). Como resposta, desde do início da crise, Espanha adotou medidas de austeridade, com cortes nas políticas públicas, provocando assim ainda mais desemprego e crescimento do trabalho temporário associado à falta de qualificações (Chung et al., 2012; Cabasés Piqué et al., 2015). Seguindo essa linha política, a partir de 2012 o governo espanhol introduziu medidas de austeridades severas, com os despedimentos a serem facilitados e a ficarem mais baratos o que afetou principalmente aqueles em contractos sem termo (Bengtsson et al., 2017). A reforma do MT de 2012, que foi bastante contestada, na sua versão final assentava em trabalho precário e temporário com baixos salários, e dualizava o MT, entre os trabalhadores com boas condições, com contractos sem termo, e trabalhadores com más condições, a maioria jovens que não haviam arranjado um emprego estável antes da crise (Cabasés Piqué et al., 2015). Esta reforma começou também um processo de privatizações e mercantilização dos serviços públicos de emprego, com por exemplo, o uso de fundos públicos para pagamento a entidades privadas para que estas encontrassem oportunidades de empregos, algo que anteriormente era feito sem uso de fundos públicos (Cabasés Piqué et al., 2015). Ao mesmo tempo, os fundos públicos para a formação dos desempregados desceram e fora concedido o poder às entidades privadas para denunciarem desempregados caso suspeitassem que estavam a atuar de forma fraudulenta ou irregular, o que faria os mesmos perderem o direito a receber os benefícios do desemprego (Cabasés Piqué et al., 2015).

Os efeitos desta reforma do MT contudo não foram os melhores, não se gerado nem mais emprego nem uma redução do desemprego, mas sim uma redução da qualidade do trabalho, sendo que a tentativa de evitar o crescimento do desemprego com contractos a tempo parcial, apenas moderou em parte o mesmo, com os jovens a serem o principal grupo afetado pelo uso dos contractos temporários (Cabasés Piqué et al., 2015). A reforma do MT espanhol promoveu assim precariedade e abriu um fosso entre jovens sem o ensino secundário completo e aqueles com ensino universitário, sendo que o desemprego elevado entre os jovens com ensino universitário levava-os a aceitar qualquer proposta de emprego por mais precária que fosse e, assim sendo, diminuía ainda mais a hipótese de emprego para os jovens que não haviam

completado o ensino secundário (Cabasés Piqué et al., 2015). O facto de haver consecutivamente contratos de trabalho a termo fixo dificultava a transição para empregos estáveis e levava à existência de trabalho temporário em grande quantidade no país, com este a ter uma proteção no trabalho muito flexível no que diz respeito ao trabalho temporário em contraponto com uma regulação muito apertada nos contratos permanentes, o que levava à já referida segmentação no MT e consequências muito negativas no mesmo (Chung et al., 2012).

Depois de olhar para o que se passou em Portugal e Espanha no âmbito das políticas de austeridade no que diz respeito às políticas de emprego, conseguimos compreender que estas políticas de austeridade numa altura de crise das dívidas soberanas obrigaram a um corte na despesa realizada em políticas de emprego, incluindo as PAMT. Outro aspeto a destacar é o facto de Portugal ter sido mais severamente atingido pelas políticas de austeridade do que Espanha, porque em Espanha apesar de ter havido um resgate ao sector financeiro, essencialmente ao sector bancário, houve mais margem de manobra do que em Portugal, país em que para além do resgate ao sector financeiro houve os memorandos assinados com a troika.

### **1.2.3 Políticas de austeridade na Suécia e Dinamarca (na área das políticas de emprego)**

Os países nórdicos, como a Dinamarca e a Suécia, tendem a reunir características como *path dependency*, uma visão amplamente partilhada de que a educação é a melhor arma para combater o desemprego jovem e ainda orçamentos maiores, o que lhes permite não dependerem tanto dos fundos da UE (Chung et al., 2012; Tosun et al., 2017). Começando pelo caso dinamarquês, durante mais de 10 anos, nada parecia afetar o MT dinamarquês após as reformas feitas em direção à flexisegurança, que começaram no início da década de 90 e que combinavam alta flexibilidade do MT com altos benefícios de desemprego e viam nas PAMT uma ferramenta que facilitava a reintegração no MT aumentando as qualificações dos desempregados para assim lhes aumentar a empregabilidade (Lallement, 2011; Marques and Salavisa, 2017). Antes da crise, a Dinamarca combinava liberalização, baixa segurança no trabalho e desindustrialização, fórmula que funcionou durante muito tempo em contexto de crescimento, sendo, contudo, posta em causa quando a bolha imobiliária rebentou em plena crise e levou a um abrandamento da economia dinamarquesa, que sendo uma economia aberta ao exterior viu as suas exportações prejudicadas associadas a um aumento do desemprego, nomeadamente dos jovens, devido às características do seu MT, com o seu WS a ter um papel determinante na prevenção de conflitos sociais (Lallement, 2011; Bengtsson et al., 2017; Marques and Salavisa, 2017).

Vamos agora olhar as políticas de austeridade que ocorreram na Dinamarca. O governo liberal conservador que governou a Dinamarca de novembro de 2001 a setembro de 2011 respondeu à crise de 2008 introduzindo pacotes de estímulo à economia e pacotes bancários, os quais foram seguidos por cortes orçamentais e por reformas do *welfare* que combinavam medidas de austeridade com medidas para aumentar a oferta de trabalho a longo prazo (Mailand, 2014). O plano de recuperação de 2010 incluía a reforma dos benefícios de desemprego em que a duração dos benefícios de desemprego baixou de 4 para 2 anos e o requisito de requalificação aumentou de 6 para 12 meses, sendo que no mesmo ano houve também a reforma dos esquemas de reforma antecipada que consistiu numa abolição gradual de um esquema em que trabalhadores por conta própria e por conta de outrem entre os 60 e 64 anos de idade podiam reformar-se de forma antecipada (Hansen and Mailand, 2013; Bengtsson et al., 2017). O governo de centro-esquerda, que iniciou a sua atividade em setembro de 2011, continuou a realizar cortes orçamentais, mas também teve algumas iniciativas mais “amigas” dos trabalhadores e sindicatos nomeadamente ligeiros aumentos salariais em 2012 no sector público, regionalmente e municipalmente, após os salários estarem congelados em 2011 (Hansen and Mailand, 2013). Os governos lançaram assim pacotes de resgate e consolidação, que incluíram duas grandes reformas do sistema de desemprego, a já falada em 2010 e a reforma que aconteceu 2015, que entrou em vigor em 2017, e tornava o acesso ao benefício de desemprego mais flexível por ter em conta todas as horas de emprego e por criar contas de emprego individuais, com o uso dos benefícios de desemprego a ser calculado em horas ao invés de semanas e todas as horas trabalhadas a contarem para requalificar para o benefício de desemprego, com outra novidade da reforma a ser a introdução de dias de qualificação sem benefício de desemprego, durante o período de desemprego, cuja intenção era incentivar a procura de emprego (Bengtsson et al., 2017). A Dinamarca foi um país em que houve um ajuste no emprego do seu MT relativamente rápido e caro e, em que o governo dinamarquês pôs em marcha dois pacotes de resgate destinados a ajudar os bancos, tentando manter a procura doméstica e dando impulso à indústria da construção, tendo feito o seu ajustamento inicial através de flexibilidade externa, o que pode ser surpreendente dado que a flexibilidade é uma característica do MT dinamarquês (Lallement, 2011). No cômputo geral, as medidas de austeridade na Dinamarca foram relativamente modestas e embora crescimento do desemprego, este manteve-se abaixo da média da UE e os impactos a nível de salários e condições de trabalho foram limitados (Hansen and Mailand, 2013; Mailand, 2014).

Olhando agora para o caso sueco, a Suécia tinha um excedente orçamental quando a crise começou, algo que permitia que tivesse uma folga orçamental que outros países não

tinham e assim não ter a mesma pressão que existia em Portugal e Espanha para o uso de políticas de austeridade (Erixon, 2015). As políticas de austeridade tiveram assim menos incidência e um papel de menor importância para o desenvolvimento económico sueco relativamente favorável nos anos após a crise financeira e isto pode ser explicado por diversos fatores, embora algumas regras fiscais juntamente com a redução da dívida pública, poderem ter sido um importante sinal para os atores centrais dos mercados financeiros que a Suécia estava num bom caminho (Erixon, 2015). Contudo, para além das relativamente baixas taxas de juro de longo prazo (ver a figura 1.1), houve outros fatores decisivos para o sucesso relativo da Suécia, nomeadamente a independência da sua política monetária que permitiu, entre outras coisas, ir contrariando em anos anteriores à crise financeira a tendência de uma bolha imobiliária que caso rebentasse levaria certamente a uma crise bancária na Suécia, e o facto de ter as suas taxas de câmbio flexíveis o que permitiu contrariar a crise nos setores exportadores em 2008 e 2009 (Erixon, 2015). A boa performance da Suécia em termos relativos deveu-se ainda ao facto de os países bálticos terem tido uma rápida recuperação económica, o que evitou uma possível crise bancária no país por essa via devido ao facto de alguns dos mais importantes bancos do país estarem muito ligados aos países bálticos (Erixon, 2015). Percebemos assim que a Suécia, ao contrário de Portugal e Espanha que tiveram problemas graves ao nível do setor bancário, foi essencialmente atingida pela crise financeira na área das exportações, tendo as políticas de austeridade uma incidência de menor relevância neste país (Erixon, 2015).

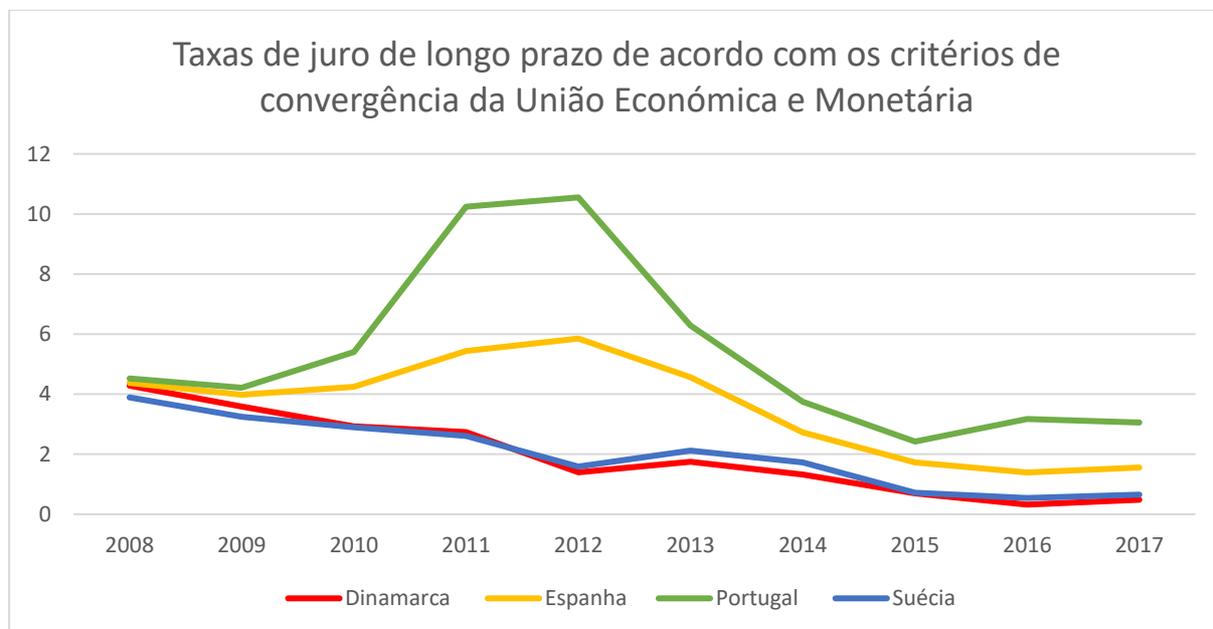


Figura 1.1: Taxas de juro de longo prazo de acordo com os critérios de convergência da União Económica e Monetária

Fonte: Figura própria baseada no Eurostat.

Um dado relevante para perceber como era percecionado o risco dos países pelos mercados financeiros, o que se traduziria depois numa maior pressão europeia em direção a políticas de austeridade mais ou menos severas e em maior ou menor número, são sem dúvida os dados anuais das taxas de juros de longo prazo, presentes na figura 1.1, dados esses que demonstram claramente que há uma trajetória muito similar nas taxas de juro de longo prazo da Dinamarca e Suécia, e que estas tinham taxas de juros de longo prazo significativamente inferiores a Portugal e Espanha. Olhando para estes dados mais em detalhe, Portugal e Espanha por sua vez têm taxas de juro que diferem bastante entre si, com as taxas de juro em Portugal a serem significativamente maiores. Como é possível perceber através da figura 1.1, as taxas de juro de longo prazo em 2008 eram relativamente similares nos 4 países, sendo ligeiramente mais baixas na Dinamarca e na Suécia, respetivamente 4,28% e 3,89%, do que em Espanha em que eram de 4,37% e do que em Portugal em que eram de 4,52%, tendo esta tendência continuado no ano seguinte. Contudo, a partir de 2010 as diferenças começaram a ser notórias, com as taxas de juro de longo prazo em Espanha a serem de 4,25% e Portugal de 5,40%, descendo nos países nórdicos, na Dinamarca para 2,93% e na Suécia para 2,89%. Em 2011 e 2012, percebe-se claramente como Portugal e Espanha eram percecionados de forma diferente pelos mercados financeiros com as taxas de juro de longo prazo em Portugal anuais a atingirem 10,24% e 10,55% respetivamente, um valor que quase era o dobro dos valores registados no país vizinho, com Espanha a ter respetivamente 5,44% e 5,85% de taxas de juro de longo prazo nestes dois anos, sendo os valores registados nos países do Sul francamente superiores aos valores de taxas de juro de longo prazo registados nesta altura na Dinamarca, respetivamente 2,73% e 1,40% e na Suécia, respetivamente 2,61% e 1,59%. A partir de 2013 e até 2015 as taxas de juro desceram muito consideravelmente em Portugal, de onde variaram de 6,29% em 2013 para 2,42% em 2015, e em Espanha de onde variaram de 4,56% em 2013 para 1,73% em 2015, tendo depois em Portugal uma subida em 2016 para os 3,17% e no ano seguinte 2017, uma ligeiríssima descida para 3,05%, enquanto Espanha viu as suas taxas de juro de longo prazo anuais descerem em 2016 para 1,39%, enquanto no ano seguinte subiram ligeiramente para 1,56%. Na Dinamarca neste período variaram entre 1,75% em 2013 até atingirem 0,69% em 2015, tendo depois baixado ainda mais para 0,32% em 2016, fixando-se em 2017 nos 0,48%. Na Suécia após subirem para 2,12% em 2013, foram descendo gradualmente nos dois anos seguintes, com 1,72% de taxa de juro de longo prazo em 2014 e 0,72% em 2015, estabilizando agora perto desse valor com 0,54% em 2016 e 0,65% em 2017. As taxas de juro de longo prazo permitem-nos assim compreender que existia uma maior pressão exercida em direção a políticas de austeridade para implementação em Portugal e Espanha, tendo a Dinamarca e

Suécia obtenção de financiamento a taxas de juro de longo prazo bem mais baixas e consequentemente menor pressão orçamental.

### **1.3 Argumento e hipóteses de investigação**

O argumento presente nesta dissertação prende-se com o facto de ser expectável que não tenha ocorrido um aumento de PAMT nos países do Sul da Europa, Espanha e Portugal, o que se deve não só há ausência de uma tradição forte de PAMT nos mesmos, contrariamente ao que acontece em países como a Suécia e a Dinamarca, mas também ao facto de a austeridade ter obrigado a reduzir as despesas nos países do Sul da Europa. Baseado no que foi referido nesta secção as hipóteses de investigação que formulei foram:

**H1:** juntamente com o legado histórico de menor investimento em PAMT, a política europeia de contenção orçamental baseada na austeridade e implementada no âmbito da crise das dívidas soberanas em Portugal e Espanha levou a uma descontinuidade no investimento em políticas de emprego assentes nas PAMT.

**H2:** durante o período da crise europeia e devido a não terem tido pressão tão grande em direção à austeridade os países Suécia e Dinamarca com tradição de investimento em PAMT mantiveram a continuidade no investimento de políticas de emprego assentes em PAMT.

**H3:** devido há existência de um programa de austeridade formal em Portugal, algo que não aconteceu em Espanha em que houve apenas um resgate ao sistema bancário, existem diferenças entre Portugal e Espanha dos impactos da crise e da austeridade que se refletem num menor investimento em PAMT em Portugal.

**H4:** A partir de 2014 houve um aumento da despesa em PAMT em Portugal, Espanha e Suécia dado que começaram a chegar fundos europeus através da EYG.

## Capítulo II – Metodologia de Investigação

A presente dissertação terá como base a análise de PAMT focadas nos jovens em quatro países europeus, Portugal, Espanha, Dinamarca e Suécia entre o período de 2008 a 2017. Estes países foram escolhidos com base na forte tradição no uso de PAMT nos casos da Dinamarca e Suécia e por terem passado pelos efeitos mais severos da crise das dívidas soberanas nos casos de Portugal e Espanha, como se percebe pelas suas taxas de desemprego jovem (figura 2.1). Esta análise qualitativa será baseada num total de 69 PAMT dirigidas aos jovens (anexo B), com a seguinte distribuição geográfica, 29 em Portugal, 16 em Espanha, 10 na Dinamarca e 14 na Suécia, tendo estas sido selecionadas a partir de um total de 182 PAMT presentes na base de dados LABREF entre os anos de 2008 e 2017.

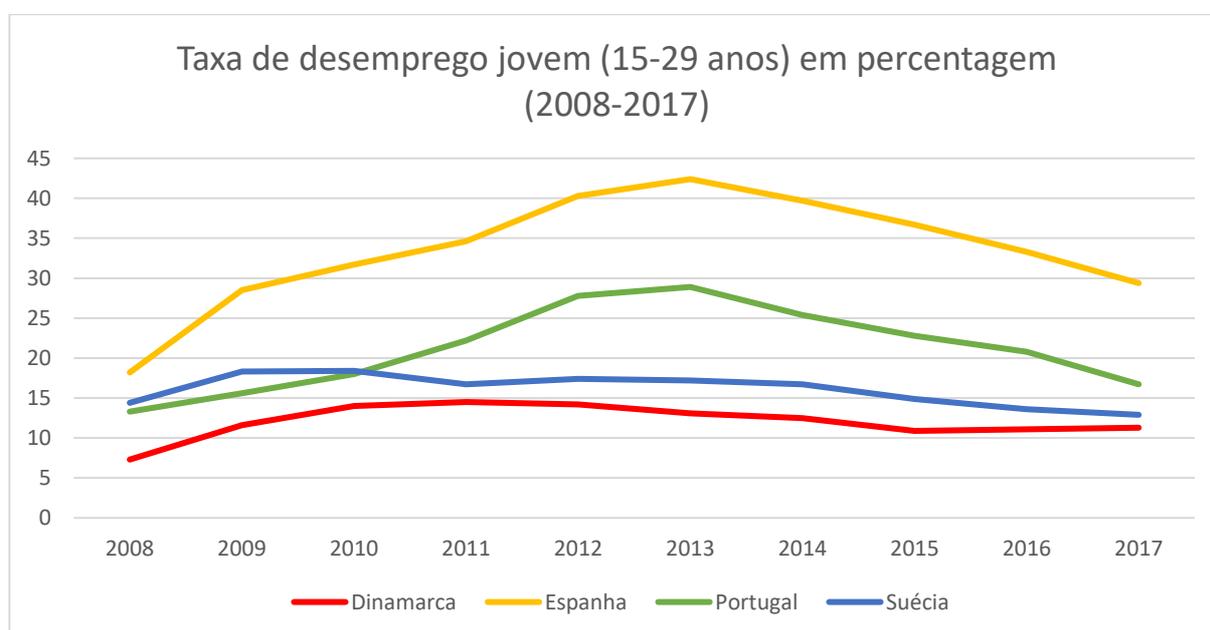


Figura 2.1: Taxa de desemprego jovem (15-29 anos) em percentagem (2008-2017)

Fonte: Tabela própria baseada na base de dados do Eurostat em que foi acedido aos dados de *youth unemployment rate by sex, age and country of birth* (Eurostat).

A base de dados LABREF é uma base de dados de reformas do MT gerida pela Comissão Europeia e que tem dados sobre todos países da UE com dados disponíveis desde do ano 2000 até ao ano 2017, em vários domínios políticos, sendo que nos vamos focar como já referido no domínio político das PAMT. A base de dados LABREF dá-nos ainda informações sobre os títulos das políticas assim como uma descrição geral das mesmas, dados de se as medidas são temporárias ou permanentes, data de início da implementação da medida e da data de seu fim, a direção da medida política (se aumentou, diminuiu ou não houve mudança), se a medida tem como alvo os jovens ou não, se a medida se aplica apenas a novos participantes, se a medida se aplica apenas a quem já estava a ser abrangido pela política ou se aplica a ambos,

a quem já estava a ser abrangido pela política e também aos novos participantes. A base de dados LABREF dá-nos ainda informação se a medida está dentro de um pacote de reformas e nesse caso o nome do pacote, podendo estar dentro de um pacote de reformas, podendo estar inserida num programa político, ou não estar inserida num pacote de reformas. Devo referir que por vezes há informação em falta nos parâmetros acima referidos.

No âmbito da presente investigação, foram também definidas as seguintes categorias (anexo A): formação em contexto de trabalho, formação no MT e estágios, monitorização e assistência na procura de emprego, subsídios salariais, programas de emprego do sector público, promoção do emprego próprio e do empreendedorismo. A categoria formação em contexto de trabalho abrange políticas que promovam esquemas de formação dual, ou seja, esquemas de formação vocacional que combinem formação e educação vocacional em contexto escolar e em contexto de trabalho e também abrange a promoção de *apprenticeships*. Já a categoria formação no MT e estágios diz respeito às políticas relacionadas com programas temporários para melhorar competências relevantes e à promoção de estágios. A categoria monitorização e assistência na procura de emprego abrange políticas em que existe aconselhamento e tutoria com vista a aumentar o empenho e motivação na procura de emprego. Já a categoria subsídios salariais incide sobre políticas que têm nos salários subsidiados e nos esquemas de suporte de rendimentos a sua matriz. Por sua vez a categoria programas de emprego do sector público dizia respeito a políticas que assentavam em oportunidades de emprego temporárias criadas pelos Estados. Para terminar, a categoria promoção do emprego próprio e do empreendedorismo abrange políticas em que existe acesso ao microcrédito e empréstimos subsidiados para apoio ao emprego próprio e ao empreendedorismo. Caso uma política não fosse categorizada em nenhuma das 6 categorias acima descritas, a política seria remetida para a categorização outro.

### Capítulo III – Resultados

Nesta secção iremos apresentar e interpretar os dados, falando dos diferentes países num primeiro momento, vendo a despesa pública em PAMT de cada país, os vários tipos de PAMT direcionadas aos jovens, o número de PAMT direcionados aos jovens em cada ano e o número de participantes em PAMT, sendo que se irá comparar esses mesmos países num segundo momento.

#### 3.1 Portugal – Uma aposta nos estágios e subsídios salariais e uma queda abrupta da despesa devido à austeridade

Tabela 3.1: Despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado (2008-2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal	0,061	0,070	0,056	0,045	0,032	0,030	0,040	0,043	0,042	0,046
Espanha	0,070	0,047	0,046	0,041	0,026	0,020	0,023	0,027	0,028	0,040
Dinamarca	0,362	0,252	0,259	0,259	0,249	0,261	0,294	0,324	0,338	0,338
Suécia	0,134	0,110	0,129	0,149	0,160	0,169	0,168	0,170	0,167	0,187

Fonte: Tabela própria baseada na base de dados da OCDE em que foi acedido aos dados de *public expenditure and participant stocks on LMP: Public expenditure as a percentage of GDP* (OCDE) e *key short-term economic indicators: harmonized unemployment rate* (OCDE).

Começando por Portugal e analisando a tabela 3.1, podemos perceber como evoluiu a despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado, nos anos de 2008 a 2017. Começando pela análise da evolução em Portugal, percebemos que o país em 2008 gastava 0,061%, tendo no ano seguinte dado um salto para 0,070% em 2009, mas a partir daí a sua despesa caiu de forma abrupta e consistente até atingir 0,030% em 2013, o valor mais abaixo do período em análise. Em 2014, provavelmente na sequência de iniciativas europeias como a EYG que permitiram o acesso a financiamento para o combate ao desemprego jovem em vários países da Europa, numa altura que o desemprego jovem (anexo C) em Portugal atingira no ano anterior de 2013 o seu máximo de 28,9% entre o período entre 2008 e 2017, o país viu o valor da despesa subir pela primeira vez em 5 anos. Esta tendência de crescimento foi ténue nos anos seguintes com o valor a subir ligeiramente até aos 0,046% no ano de 2017. Pode assim aferir-se que Portugal ainda não recuperou os níveis de despesa pré-crise e que os anos em que o país

esteve intervencionado na altura da crise das dívidas soberanas coincidiram com uma queda abrupta na despesa, numa altura em que entre 2008 e 2013 o desemprego jovem subiu todos os anos, estando, contudo, em 2017 o nível de despesa já significativamente acima do nível mais baixo de despesa do período.

Tabela 3.2: PAMT direcionados aos jovens (2008-2017), por tipo.

	Portugal	Espanha	Dinamarca	Suécia
Formação em contexto de trabalho	6 (15,8%)	3 (15,8%)	4 (44,4%)	8 (44,4%)
Formação no MT e estágios	13 (34,2%)	3 (15,8%)	4 (44,4%)	2 (11,1%)
Monotorização e assistência na procura de emprego	1 (2,6%)	2 (10,5%)	1 (11,1%)	2 (11,1%)
Subsídios salariais	12 (31,6%)	7 (36,8%)	0 (0%)	5 (27,8%)
Programas de emprego do sector público	1 (2,6%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Promoção do emprego próprio e do empreendedorismo	4 (10,5%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Outro	1 (2,6%)	4 (21,1%)	0 (0%)	1 (5,6%)
Total	38 (100%)	19 (100%)	9 (100%)	18 (100%)

Fonte: Tabela própria baseada na base de dados LABREF (European Commission, 2020).

Analisando agora os dados da tabela 3.2 conseguimos perceber que em Portugal a PAMT assentam essencialmente em dois pilares, a formação que representa 50% das PAMT com 19 políticas, em particular formação no MT e estágios com 13 e subsídios salariais, que representa cerca de 32% das PAMT em Portugal com 12 políticas. Começando por formação

no MT e estágios, a categoria com maior representação em Portugal, em 2008 uma política assentava nos programas INOV que pretendiam apoiar os jovens licenciados a ter acesso a emprego através de estágios profissionais, havendo o INOV Jovem focado nas pequenas e médias empresas, o INOV Contacto focado em empresas que estivessem no estrangeiro, o INOV ART que decorreria em organizações ou instituições de arte no estrangeiro, o INOV Vasco da Gama com objetivo de qualificação internacional de jovens gestores e empresários e o INOV Mundus que ocorreria em instituições ou organizações no domínio da cooperação para o desenvolvimento, tendo no ano seguinte de 2009 uma política acrescentado mais dois programas nesse âmbito, INOV-Export no âmbito de pequenas e médias empresas exportadoras ou potenciais exportadoras e o INOV-Energia em empresas ou instituições na área do ambiente, energias renováveis e desenvolvimento sustentável. Como se percebe pela política dos programas INOV e se perceberá em outras políticas que irei descrever, os estágios estão inseridos no âmbito de várias PAMT em Portugal e sucederam-se várias revisões aos programas de estágios profissionais. Em 2009 houve uma revisão do programa de estágios profissionais com o objetivo de promover a empregabilidade dos jovens, aumentando o acesso do programa até aos 35 anos, abrindo o acesso a novos estágios se houvesse um melhoramento do nível de competências e havendo ainda um alargar da sua aplicação para incluir micro e pequenas empresas. No ano seguinte houve novamente uma revisão do programa de estágios profissionais em que se estendeu o programa a jovens com nível de ensino secundário e pós-secundário, com qualificações profissionais e reduziu-se a sua duração de 12 para 9 meses, com o objetivo de aumentar o número de potenciais beneficiários e diminuindo o encargo financeiro. Em 2011 houve novamente uma revisão do programa de estágios profissionais, inicialmente dirigidos aos jovens desempregados, para que agora abrangessem mais pessoas tais como desempregados à procura do 1º emprego entre os 25 e os 30 anos, desempregados à procura de um novo emprego com mais de 30 anos, que tenham obtido uma nova qualificação nos últimos 3 anos, e que não tiveram qualquer registo salarial nos últimos 12 meses, e ainda desempregados inseridos em famílias monoparentais ou inseridos numa família em que ambos os pais estão desempregados. Após estas 3 revisões em 3 anos consecutivos, houve passado dois anos, em 2013, uma política em que se substituíam todos os programas de estágios profissionais, incluindo um programa que será mais à frente falado, o Passaporte Emprego, por um novo programa em que os estágios tinham a duração de 12 meses e os estagiários receberiam mensalmente uma verba de acordo com o seu nível de qualificação sendo que este programa se dirigia a jovens entre os 18 e os 30 anos, jovens com mais de 30 anos que tenham obtido uma nova qualificação nos últimos 3 anos e ainda a jovens entre os 31 e os 35 anos no caso da

agricultura. Por fim, uma medida de 2014 oferecia aos jovens de grupos vulneráveis a hipótese de ter uma experiência prática em ambiente de trabalho com o apoio de jovens trabalhadores com altas qualificações, sendo estas medidas promovidas por entidades com e sem fins lucrativos, privadas e públicas, tendo os projetos duração de 6 meses, com os participantes a receber mensalmente uma verba, subsídio de alimentação e seguro.

Olhando agora para formação em contexto de trabalho em Portugal, que não é um país que tenha a tradição neste tipo de políticas que há nos países nórdicos, Dinamarca e Suécia, em 2008 o país fez uma revisão dos cursos de formação *apprenticeship* e no ano seguinte definiu um novo estatuto de trabalhador estudante. Em 2013, uma política definia um novo processo de ativação para desempregados registados nos serviços públicos de emprego. Haveria formação modular certificada, entre 25 a 300 horas, que poderia ser completada com formação prática no local de trabalho, entre 3 a 6 meses, e adicionalmente ou alternativamente haveria um processo de reconhecimento, validação e certificação das competências de natureza dual, isto é profissional e educacional, desenvolvida com o apoio de profissionais especializados.

Passando agora para outra tipologia, os subsídios salariais, estes representam em Portugal 32%, passando agora a descrever algumas PAMT nesse âmbito. Em 2009, uma política definia que houvesse pagamentos de 2000€ aos empregadores e isenções de pagamentos de contribuições para a segurança social durante 2 anos para os incentivar a contratar de forma permanente e a tempo inteiro trabalhadores que se encontrassem desempregados como jovens e desempregados de longa duração. No ano seguinte duas políticas de lógica semelhante foram implementadas sendo que uma delas previa o uso de contratos por termo indeterminado com vista à contratação de pessoas abaixo dos 35 anos que estivessem à procura do primeiro emprego ou desempregadas e registadas nos centros de emprego há mais de 6 meses. Para tal os empregadores teriam um apoio direto de 2500€ num pagamento único e isenção de pagamentos associados com as contribuições para a segurança social durante 24 meses ou em alternativa os empregadores poderiam renunciar ao pagamento único e estarem isentos de contribuições para a segurança social durante 36 meses. No ano de 2012 houve uma política que previa o reembolso total ou parcial da taxa social única que as empresas pagassem no caso destas contratarem jovens em contratos permanentes ou a termo fixo. Para terminar, em 2016 uma política introduziu ou reforçou esquemas de PAMT para os jovens e desempregados de longa duração através da implementação e consolidação de várias medidas. Nessa política figuravam o Contrato-Emprego que era uma medida que apoiava a criação de postos de trabalho através de apoio financeiro às entidades empregadoras caso celebrassem contratos de trabalho com desempregados inscritos, o “prémio-emprego” que no âmbito de estágios profissionais

pretendia apoiar a transição de contratos de estágio para contratos sem termo, e o Contrato-Geração que era uma medida dirigida a jovens e desempregados de longa duração que queria dar apoio a quem mais dificuldade tinha de inserção ou regresso ao MT e que tinha duas vertentes, uma de apoio ao duplo emprego direcionada para apoio combinado de emprego de jovens e desempregados de longa duração mais velhos para implementação em 2017 e, outra de combinação de reforma parcial com emprego jovem, que seria para implementar posteriormente.

Dentro das tipologias mais representativas das existentes em Portugal há ainda várias políticas que combinavam a formação e os subsídios salariais em Portugal. Começando pelas que combinavam formação no MT e estágios e subsídios salariais, uma medida de 2008 em Portugal queria ajudar os jovens a aceder ao emprego através da criação de mais de 12000 lugares de formação, especialmente graduados em áreas de baixa empregabilidade, sendo que o empregador receberia cerca de 2000 euros aos quais acresciam uma isenção de 2 anos de pagamento de contribuições para a segurança social para o recrutamento do jovem num contrato sem termo. Em 2013 houve uma política que consistiu numa extensão do programa de estágios profissionais, que havia sido revisto como referido anteriormente em 2009, 2010 e 2011, para novos grupos alvo que incluem agora desempregados que sejam pais solteiros ou desempregados cujo cônjuge também esteja desempregado. Numa segunda fase da política haveria uma alteração para harmonizar esta política com o Passaporte Emprego, que falaremos mais à frente, com a duração do estágio a ser estendida para os 12 meses e o grupo alvo a ser redefinido dos 25 aos 30 anos. A possibilidade de candidatura foi ainda alargada aos municípios e o apoio aos empregadores foi alterado, incluindo agora reembolsos mais elevados para pequenas empresas. Em 2017, uma política pretendia ajudar na transição de estágios para contratos permanentes, através do apoio a estágios profissionais para grupos vulneráveis como os jovens, desempregados de longa duração, trabalhadores mais velhos e pessoas com deficiências, e através do pagamento de um bónus ao empregador se no final do estágio contratasse o estagiário com contrato permanente. No mesmo ano uma política de lógica semelhante pretendia oferecer também um apoio à contratação de trabalhadores desempregados de grupos vulneráveis através do já referido Contrato-Emprego que forneceria apoio financeiro aos empregadores que contratassem e dessem formação a desempregados inscritos em programas de procura de emprego, com contratos fixos ou por tempo indeterminado, sendo que o apoio a contratos de termo fixo apenas será concedido em casos excecionais como sejam o de grupos extremamente vulneráveis como os refugiados ou ex-presidiários, sendo ainda apoiada a conversão de contratos fixos em contratos permanentes. Seguem-se medidas que

combinavam outro tipo de formação, formação em contexto de trabalho, e subsídios salariais em que houve 2 políticas de 2012 com a mesma lógica subjacente o Passaporte Emprego 3i e o Passaporte Emprego. O Passaporte Emprego 3i consistia em projetos integrados em que estágios eram seguidos por apoios para a celebração de um contrato de trabalho permanente, havendo 3 tipos de estágios para jovens trabalhadores com diferentes perfis de qualificações, Passaporte Emprego Industrialização e Passaporte Emprego Internacionalização para jovens com idades entre os 18 e os 30 anos, com ou sem ensino secundário ou curso universitário, e Passaporte Emprego Inovação para jovens com idades entre os 23 e os 34 anos, com cursos de mestrado ou doutoramento. No ano de 2013 alterou-se a duração dos estágios de 6 para 12 meses. A outra política, o Passaporte Emprego, era em tudo semelhante ao acima referido Passaporte Emprego 3i, havendo também estágios que poderiam ser seguidos por um suporte financeiro aos empregadores caso estes após a conclusão do estágio contratassem o jovem com um contrato permanente, sendo a diferença essencial o tipo de estágios a que a medida se dirigia, com as 3 variantes de estágios agora a serem nos setores da agricultura, das associações de jovens e desportivas e da economia social. Tal como na medida anterior também ocorreram mudanças no ano de 2013 tendo a duração dos estágios passado de 6 para 12 meses, a medida ter sido expandida no território nacional e ter-se aumentado os valores das verbas para os estagiários. Por fim tínhamos ainda uma política que juntava as duas tipologias de formação e os subsídios salariais. Essa política de 2010 com o objetivo de ajudar a integrar os jovens no MT incluía várias medidas, nomeadamente a criação de um programa de estágios profissionais para jovens que estejam em cursos profissionais e tecnológicos ou que tenham educação secundária ou equivalente nível de qualificações, a elaboração de um programa para apoiar o recrutar de jovens que já tenham feito um programa de estágio em particular em áreas tecnológicas, encorajando a interação entre escolas e empregadores e ainda uma medida que queria oferecer oportunidades de requalificação para 5000 jovens com curso superior em setores de baixa empregabilidade para facilitar uma adequada integração no MT.

Dentro de tipologias mais residuais em Portugal, a mais significativa é a promoção do emprego próprio e do empreendedorismo. Nesse âmbito em 2012 o programa COOPJOVEM apoiava o empreendedorismo cooperativo com o objetivo de ajudar jovens entre os 18 e os 30 anos a criar negócios cooperativos ou a investir em projetos para as empresas agrícolas existentes em que houvesse criação líquida de emprego, sendo que o apoio correspondia a um apoio financeiro através de verbas e acesso a microcrédito, e assistência técnica, tendo em 2015 havido um novo programa COOPJOVEM muito semelhante ao de 2012. No mesmo ano de 2012 houve a política passaporte para o empreendedorismo que pretendia promover o

desenvolvimento por parte de jovens altamente qualificados de projetos de empreendedorismo e inovação ou com grande potencial de crescimento através de medidas de apoio específicas e articuladas entre si, completadas pela assistência técnica durante o projeto. Por fim em 2014 o programa “*Youth Invest*” apoiava a criação de *start-ups* por parte de jovens desempregados através de empréstimos sem juros para o investimento e um subsídio para a criação de emprego.

Existem ainda as categorias menos representativas com um total de 3 políticas. Por ordem cronológica temos em 2010 na categoria programas de emprego do sector público uma política que também está enquadrada na categoria formação no MT e estágios em que houve programas de estágios profissionais para os jovens na administração pública local e central. No âmbito da monitorização e assistência na procura de emprego uma política de 2015 avançava com uma nova regulação para os gabinetes de inserção profissional, com vista a reforçar a performance dos serviços públicos de emprego de forma a alargar as respostas possíveis para os desempregados assim como a sua cobertura territorial. Para terminar em 2016 uma política visava as pessoas com deficiência acima dos 24 anos com mudanças no esquema de benefícios educacionais para as pessoas que necessitavam de apoio especializado e com a harmonização do critério de verificação da prova da deficiência e da necessidade de ter educação especial ou obter apoio individual especializado.

Tabela 3.3: PAMT direcionados aos jovens (2008-2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Portugal	3	4	5	1	5	3	2	2	2	2	29
Espanha	1	0	2	5	2	2	1	1	1	1	16
Dinamarca	2	0	0	3	2	1	1	0	1	0	10
Suécia	0	2	3	0	2	1	2	4	0	0	14
Total	6	6	10	9	11	7	6	7	4	3	

Fonte: Tabela própria baseada na base de dados LABREF (European Commission, 2020).

Olhando agora para a tabela 3.3 percebemos que em Portugal houve 29 PAMT direcionadas aos jovens distribuídas nos 10 anos em análise. Todos os anos do período tiveram PAMT, sendo que os anos do início do período, de 2008 a 2010, tiveram crescentemente 3, 4, e 5 políticas. Em 2011, só houve uma PAMT dirigida aos jovens, mas no ano seguinte houve

novamente 5 políticas, fazendo de 2010 e 2012 os anos com mais políticas nos 10 anos em análise. No ano seguinte de 2013 houve 3 PAMT e, a partir daí houve sempre 2 PAMT todos os anos até 2017, último ano da análise.

Tabela 3.4: Número de participantes em PAMT em percentagem da força de trabalho (média dos anos 2008-2017)

	Portugal	Espanha	Dinamarca	Suécia
10 – Serviços públicos de emprego e administração	Sem dados	Sem dados	Sem dados	Sem dados
20 - Formação	1,68	1,38	2,09	0,48
40 – Incentivos ao emprego	1,57	6,56	1,64	2,91
50- Emprego protegido e apoiado e reabilitação	0,13	0,33	2,53	1,11
60- Criação direta de emprego	0,50	0,54 <sup>1</sup>	(n)0,00	(n)0,00
70 – Incentivos às <i>start-ups</i>	0,16	1,70	(n)0,00	0,06
Total: Medidas ativas (10-70)	Sem dados	Sem dados	Sem dados	Sem dados
	4,05	10,35	6,26	4,56
Total: Categorias 20-70 apenas				

Fonte: Tabela própria baseada na base de dados da OCDE em que foi acedido aos dados de *public expenditure and participant stocks on LMP: Number of participants as a percentage of labour force* (OCDE).

Atentando agora aos dados presentes na tabela 3.4, que nos mostra o número de participantes em PAMT em percentagem da força de trabalho, em média, entre 2008 e 2017, podemos perceber que em Portugal cerca de 4% da força de trabalho estava abrangida por PAMT. A larga maioria dos participantes estavam inseridos em formação ou em incentivos ao emprego, com percentagens de 1,68% e 1,57% respetivamente. Com cerca de um terço destes valores estava a criação direta de emprego. Tanto os incentivos às *start-ups* como emprego

<sup>1</sup> média apenas de 2011 a 2017 (não há dados para 2008, 2009 e 2010)

protegido e apoiado e reabilitação, apresentam valores pouco significativos, com apenas 0,16% e 0,13%.

#### Caixa 3.1: Portugal

Portugal ainda não recuperou os níveis de despesa pré-crise e nos anos em que teve intervencionado houve uma queda abrupta da despesa.

As PAMT em Portugal estiveram assentes em dois pilares, formação, em particular formação no MT e estágios, seguido pelos subsídios salariais com menor número de políticas.

Em todos os anos em análise, entre 2008 e 2017, existem PAMT em Portugal.

Portugal teve 4% de força de trabalho abrangida pelas PAMT no período em análise.

### 3.2 Espanha – Subsídios salariais, formação e uma grande queda da despesa

Olhando agora para o caso espanhol, o pico da despesa pública em PAMT (tabela 3.1) foi logo no início do período em 2008 com 0,070%, seguindo-se 5 anos de diminuições consecutivas da despesa provavelmente em resultado da crise das dívidas soberanas, entre 2009 e 2013, sendo as duas quedas de despesa mais relevantes as que aconteceram de 2008 para 2009, com uma queda de 0,070% para 0,047%, e a queda que aconteceu de 2011 para 2012, de 0,041% para 0,026%. O valor mais baixo de despesa foi 0,020% registado em 2013 seguindo-se a partir do ano de 2014 uma subida gradual da despesa até atingir 0,040% em 2017, sendo que o inverter desta tendência de queda de despesa a partir de 2014 estará ligado ao impulso financeiro da EYG. Espanha vê-se assim numa posição intermédia em que está longe de ter recuperado os níveis pré-crise, 0,070% em 2008, mas em que já tem o dobro da despesa pública em PAMT do que fora registado em 2013, com uma despesa de apenas de 0,020%, no valor mais baixo do período.

Passando agora à análise dos dados presentes na tabela 3.2, em Espanha a maioria das políticas focaram-se em subsídios salariais, cerca de 37%. Nesse sentido, em 2010 uma política semelhante a algumas das políticas portuguesas já descritas apoiava quem contratasse as pessoas em maior risco de desemprego através da realocação de benefícios fiscais, com um benefício de 800€ para quem contratasse desempregados com idades entre os 16 e 31 anos, sendo que estes benefícios fiscais poderiam ser completados por outros benefícios para encorajar o uso de contratos para a formação dos mais jovens. No mesmo ano houve o alargamento do uso dos contratos de formação e desenvolveram-se apoios a estes, nomeadamente um subsídio integral para as contribuições da segurança social caso houvesse

contratos de estágios, melhorando simultaneamente salários e os subsídios de desemprego, tendo o limite de idade sido alargado para os 24 anos. Haveria ainda um subsídio que poderia ser concedido para transformar estes contratos em contratos permanentes. Em 2013 houve mais duas políticas de incentivo à contratação, uma de incentivo à contratação através de agências de trabalho temporário e outra dirigida aos jovens com problemas de deficiência que incentivava à contratação de menores de 35 anos.

Vamos agora analisar o que Espanha fez no que diz respeito à formação. Logo em 2008 Espanha fez uma reforma do seu sistema de formação vocacional que incluía o alargamento da rede de centros integrados de formação vocacional, a criação de uma rede de 25 centros nacionais de referência na formação vocacional, o estabelecimento de um sistema avaliação e acreditação das competências profissionais adquiridas através de experiência laboral ou treino informal, a criação de uma plataforma on-line para módulos de formação à distância, a simplificação das formas de acesso e promoção entre os programas de qualificação inicial e de formação vocacional de nível secundário e a flexibilização do acesso dos cursos de formação de nível intermédio através da combinação entre formação e experiência profissional certificada. O sistema de verbas público permitiria que jovens entre os 18 e os 24 anos obtivessem qualificações enquanto trabalhavam, estando ainda prevista a promoção de contratos de formação destinados a jovens que haviam abandonado o sistema educativo para que estes pudessem concluir os seus estudos. Passados 3 anos, em 2011, os contratos de formação e de *apprenticeship* foram reformulados para combinarem formação vocacional ou educação com um emprego pago para jovens trabalhadores com baixas qualificações entre os 16 e 25 anos e sem qualquer qualificação profissional. No ano seguinte estes mesmos contratos de formação e de *apprenticeship* foram reformados, tendo-se alargado o âmbito dos contratos, com a idade limite a passar para os 30 anos enquanto a taxa de desemprego estivesse acima dos 15%, e aumentado a duração máxima dos contratos de 2 para 3 anos, com as horas de trabalho efetivas para aqueles que fossem contratados a aumentarem subsequentemente. Com a nova legislação, após expirar o contrato, o trabalhador só poderia ser contratado em outro contrato de formação na mesma empresa se fosse para uma qualificação profissional diferente. As empresas que contratassem trabalhadores desempregados tinham reduções nas contribuições para a segurança social de 100% em caso de empresas com menos de 250 trabalhadores e de 75% para as restantes empresas, com as contribuições dos trabalhadores a serem reduzidas em 100%. Se as empresas converterem os contratos de formação e de *apprenticeship* em contratos permanentes, pagariam menos 1500€ de contribuições sociais ao ano durante 3 anos ou 1800€ se contratassem mulheres. No mesmo ano de 2012 uma política pretendia promover a formação

vocacional fornecida pelo sistema educativo e pelos serviços de emprego público, com base num decreto composto por duas secções que desenvolvia certos pontos da reforma laboral, a forma de implementação da formação vocacional dual e outra secção que passava pela regulação dos contratos para formação e aprendizagem ao abrigo do estatuto dos trabalhadores. Depois de ver algumas reformas e reformulações na área da formação, vamos agora atentar numa política de 2011 que pretendia que jovens desempregados, sem ou com pequena experiência profissional e com idades entre 18 e 25 anos, tivessem um estágio que não excedesse 9 meses e em que houvesse formação em contexto de trabalho. O desempregado deveria possuir algum diploma de ensino, de pelo menos educação secundária de segundo nível, e as empresas deveriam assinar um acordo de colaboração com um serviço público de emprego, ou seja, não era um contrato laboral, mas sim um acordo de colaboração que era assinado entre a empresa e o trabalhador.

No âmbito das políticas da tipologia monitorização e assistência na procura de emprego temos 2 políticas, uma de 2011 e outra de 2017. A política de 2011, que se relaciona com outras tipologias já referidas, subsídios salariais e formação no MT e estágios, era relativa aos serviços públicos de emprego e consistia em ações para promover a empregabilidade dos jovens e pessoas com baixas qualificações. As empresas que contratassem jovens com menos de 30 anos, registados em pelo menos 12 dos últimos 18 meses em serviços públicos de emprego, a tempo parcial e por contratos de pelo menos 6 meses, beneficiariam de reduções nas contribuições para a segurança social de 100% caso tivessem menos de 250 trabalhadores e de 75% caso tivessem mais, havendo ainda benefícios adicionais caso os contratos fossem transformados em contratos permanentes ou caso contratassem trabalhadores com deficiência. Em 2017 por sua vez pretendia-se usar a promoção da agenda digital para reduzir o desemprego jovem, na altura de 29,4% (anexo C), na área das tecnologias de informação e comunicação e da economia digital, promovendo a assistência à formação digital e apoiando na inserção laboral, com o programa a seguir as prioridades definidas pela agenda digital para a Europa.

Há ainda outras 4 PAMT que não encaixando nas categorias acima referidas foram implementadas nomeadamente uma política de 2011 que pretendia uma extensão da cobertura da segurança social, exceto nos casos de subsídios de desemprego, aos participantes em programas de formação que recebessem qualquer compensação monetária e que fossem financiados por agências públicas ou privadas, caso não existisse nenhuma relação de emprego legal que os vinculasse ao organismo de formação. Nesse mesmo ano uma política pretendia regular as práticas empresariais ou colocações de jovens com qualificações profissionais entre os 18 e 25 anos, mas sem experiência laboral e que estivessem com dificuldades em arranjar

emprego. As empresas assinavam um contrato com os serviços públicos de emprego para o desenvolvimento de práticas laborais no seio da empresa e os serviços públicos de emprego faziam uma lista mais restrita dos candidatos. Para concluir no quadro da EYG em Espanha houve 3 PAMT em anos consecutivos, a primeira que se enquadra no âmbito dos subsídios salariais, que alteravam aspetos relacionados com esta nomeadamente em 2014 terem ocorrido reduções nas contribuições por parte dos empregadores para a segurança social na contratação de jovens que estivessem inscritos no esquema do EYG, o facto de em 2015, a EYG ter sido estendida entre os 25 e 30 anos, enquanto a taxa de desemprego jovem não estivesse abaixo de 20%, numa altura em que esta estava nos 36,7% (anexo C), e ainda no ano seguinte, em 2016, num de certa forma prolongamento da política do ano anterior um novo alargar da EYG, cobrindo novamente jovens dos 25 aos 30 anos, mas agora com outras medidas relacionadas, nomeadamente permitir que mais jovens acessem ao sistema através de requisitos mais flexíveis e ainda uma inscrição no sistema automática para todos os jovens que estivessem inscritos nos serviços públicos de emprego.

Fazendo agora a análise detalhada da tabela 3.3, podemos observar que em Espanha houve 16 PAMT direcionadas aos jovens em 9 dos 10 anos em análise, não havendo políticas em 2009. No início do período em análise entre 2008 e 2010, houve 3 PAMT, 1 em 2008 e 2 em 2010. No ano 2011 houve 5 PAMT, o máximo que Espanha teve num ano, estando este número bem acima de todos os outros anos, em que no máximo ocorreram 2 políticas, tal como acontecera em 2012 e 2013. A partir daí entre 2014 e 2017, houve 4 PAMT, 1 em cada ano.

Observando agora os dados da tabela 3.4 podemos vislumbrar que em Espanha o número de participantes em PAMT é de mais de 10% da força de trabalho em média nos anos de 2008 a 2017. Sem dúvida que para isso contribui como nenhuma outra categoria os incentivos ao emprego com 6,56%, seguidos a larga distância pelos incentivos às *start-ups* com 1,70% e pela formação com 1,38%. As categorias menos representativas são a criação direta de emprego com 0,54% e emprego protegido e apoiado e reabilitação com apenas 0,33%.

#### Caixa 3.2: Espanha

Espanha teve uma queda abrupta da despesa entre 2009 e 2013, à qual se seguiu uma recuperação a partir de 2014, estando contudo em 2017 ainda longe dos níveis de despesa de 2008.

As PAMT em Espanha assentam nos mesmos pilares que em Portugal, subsídios salariais e formação, mas no caso espanhol estes têm um peso semelhante no número de políticas.

Com a exceção de 2009, Espanha teve PAMT em todos os anos analisados.

Espanha teve 10% de força de trabalho abrangida pelas PAMT no período em análise.

### 3.3 Dinamarca – Um nível de despesa alto e uma aposta clara na formação

Passando agora ao caso dinamarquês e começando pela análise às variações da despesa pública em PAMT apresentadas na tabela 3.1 percebe-se que no início do período de análise em 2008 se estava no pico da despesa pública em PAMT com 0,362%, valor que não viria mais a alcançar ao longo do período em análise. No ano seguinte, em 2009 a Dinamarca sofreu uma queda abrupta da despesa para 0,252%, a maior queda entre 2008 e 2017, sendo uma das apenas duas quedas que sofreu no período em análise. Entre 2009 e 2013 a Dinamarca teve variações que no seu caso se podem considerar ligeiras da despesa, com o valor mais baixo de despesa a ser atingido em 2012, 0,249%, ano em que teve a segunda e última queda na despesa pública em PAMT do período. A partir daí seguiram-se anos de aumentos de despesa relevantes, nomeadamente de 2013 para 2014 e de 2014 para 2015, respetivamente de 0,261% para 0,294% e desse valor para 0,324%, sendo estes os anos que mais ajudaram a recuperar o aumento da despesa para níveis mais próximos dos valores pré-crise, que ainda assim não foram alcançados, tendo a despesa da Dinamarca nos dois anos seguintes, 2016 e 2017, estabilizado no valor de 0,338%. Este valor está muito acima do valor mais baixo registado em 2012, o valor de 0,249%, o que demonstra a recuperação que foi feita na despesa pública em PAMT, mas ainda assim está abaixo dos 0,362% de 2008, sendo que a Dinamarca não teve acesso aos fundos da EYG devido ao seu comparativamente baixo desemprego jovem no quadro da União Europeia, o que pode demonstrar a sua capacidade para investir em PAMT enquanto país, independentemente dos recursos europeus (Marques and Hoerisch, 2019).

Observando agora os dados da tabela 3.2, na Dinamarca as PAMT entre 2008 e 2017 concentram-se essencialmente e de igual forma em dois grupos, formação em contexto de trabalho e formação no MT e estágios, havendo uma aposta clara no ensino vocacional e nos *apprenticeships*. Começando pela formação em contexto de trabalho na Dinamarca uma das políticas de 2011 anunciava mais fundos para *apprenticeships* e para educação e formação vocacional, pretendendo que se estabelecessem mais 10400 *apprenticeships* em 2012, que se criassem mais 1500 estágios em escolas vocacionais, que houvesse um aumento dos recursos alocados no apoio ao aumento de atividades noutras áreas do sistema educativo e ainda que houvesse uma verba reservada para melhorar a qualidade do ensino profissional. No ano seguinte uma política definia reformas na formação vocacional para os jovens em que se pretendia aumentar o acesso de estudantes vocacionais a estágios e havia também várias novas iniciativas incluindo centros de *apprenticeship* nas escolas vocacionais. Numa política de 2014 o governo iria fazer outra reforma que para além do objetivo de aumentar a qualidade da educação vocacional dos jovens pretendia que a proporção de jovens nestas escolas cresce-se

de 18% para 25%. Para isso constavam medidas chave tais como uma estrutura mais simples com a redução dos cursos introdutórios de 12 para 4, com a educação especializada a começar após um ano e a continuar nos 2 seguintes sendo incluídos *apprenticeships*; requisitos de entrada mais rigorosos, através das notas mínimas a dinamarquês e matemática no exame final do ensino secundário, embora se pudesse aceder doutras formas nomeadamente através de exames organizados nas escolas vocacionais; um aumento do tempo de ensino; uma melhoria das hipóteses de transição do ensino vocacional dos jovens para o ensino superior; um ano extra no ensino secundário para preparar os estudantes para o ensino vocacional para quem necessitasse; correspondência entre o acesso a alguns cursos populares e as perspetivas do MT no que se refere às competências ensinadas; limitação no acesso aos cursos mais populares se as perspetivas do MT não forem suficientemente boas; uma nova “educação flexível” com um máximo de 2 anos para jovens abaixo dos 25 anos e que não reúnem os requisitos para serem qualificados para a educação vocacional standard; novos cursos vocacionais para adultos os quais assegurem que a educação vocacional para os jovens é destinada aos jovens; cursos orientados para pessoas que tenham mais de 25 anos e que não tenham competências, mas que pretendam adquiri-las; e cursos de formação mais práticos concebidos com a ajuda dos parceiros sociais.

Olhando agora para a tipologia formação no MT e estágios, valorizar a educação vocacional e os programas de formação era o que pretendia uma política de 2008 em que os estudantes do 10º ano tinham de escolher pelo menos 2 programas educacionais diferentes. Em 2012 por sua vez houve o pacote jovem que incluía programas *bridging*, esquemas de *job rotation*, esquemas vocacionais, consultores de formação especial em escolas vocacionais e reforço de “esquemas-piloto do conhecimento”. No ano anterior de 2011, e ainda na lógica da formação no MT e estágios, mas também por vezes na lógica da formação em contexto de trabalho, houve duas PAMT para ajudar jovens desempregados que continham várias medidas. Uma delas pretendia que houvesse possibilidade de entrar num “*upgrading of skills job*” para todos os jovens independentemente do nível de qualificações; formação específica para jovens desempregados incluindo medidas diferenciadas de ativação para jovens desempregados do setor da construção; reforço do esforço que era feito em relação aos desempregados universitários; esquemas de *job rotation* para desempregados com elevadas qualificações; cursos de leitura, escrita e matemática para um número crescente de jovens; e ainda um número crescente de estágios profissionais. A outra política que ocorreu nesse ano e que também continha iniciativas para ajudar os jovens no desemprego pretendia a formação dos mais jovens desempregados através esquema de *apprenticeship* para adultos; *job rotation* para ajudar mais

jovens desempregados a entrar no MT; um pacote de desenvolvimento profissional e de competências para jovens com lacunas a nível académico; e programas de estágio para dar a graduados desempregados acesso ao MT.

Havia depois uma única medida que estava noutra tipologia, monitorização e assistência na procura de emprego, uma política de 2008 na Dinamarca que se dirigia a pessoas com menos de 25 anos que não haviam completado ensino secundário e que atualmente não estavam em nenhum programa sendo-lhes oferecido orientação por parte dos municípios.

Há ainda duas PAMT presentes na base de dados LABREF que não entraram na codificação por tipologias por não terem sido consideradas como políticas, mas sim como acordos tripartidos. A primeira de 2013 pretendia aumentar o envolvimento dos parceiros sociais na educação e formação vocacional, com o governo a anunciar um acordo tripartido em 2013, em que os parceiros sociais teriam um papel ativo na resposta ao desafio de ter número suficiente de cursos de formação prática, ficando também acordado que iria aumentar a contribuição dos empregadores para a educação. Deste acordo tripartido resultou uma política de 2014, detalhadamente descrita anteriormente, em que se reformou a educação vocacional com o objetivo de aumentar a qualidade e participação nesta. Houve outro acordo tripartido celebrado pelo governo e parceiros sociais em 2016 que tinha como objetivo aumentar o número de estágios, tornando assim mais atrativo para os jovens aceder à educação vocacional, ao mesmo tempo que se preveniam potenciais bloqueios e se aumentava a oferta no MT. Para impulsionar este aumento no número de estágios haveria o fortalecimento de incentivos financeiros para as empresas, com os empregadores a criarem anualmente entre 8000 a 10000 estágios adicionais.

Analisando agora a tabela 3.3, percebemos que na Dinamarca houve 10 PAMT direcionadas aos jovens em 6 dos 10 anos em análise, sendo a distribuição das políticas ao longo dos anos descontínua. Em 2008 há 2 políticas, mas nos 2 anos seguintes, não houve políticas. Em 2011, há 3 PAMT, sendo este o maior número de políticas num ano. A partir daí temos em 2012, 2 políticas, e 1 política apenas nos anos de 2013, 2014 e 2016, não havendo qualquer política em 2015 e 2017.

Para terminar a análise ao caso dinamarquês, vamos observar agora os dados da tabela 3.4 que nos diz que o número de participantes em PAMT é de 6,26%, com apenas 3 categorias a contribuírem para isso. A categoria com maior contribuição é emprego protegido e apoiado e reabilitação com 2,53%, seguida da formação com 2,09% e de incentivos ao emprego com

1,64% tendo todas as três categorias um contributo relevante para o número de participantes total em PAMT.

#### Caixa 3.3: Dinamarca

A Dinamarca teve sempre níveis altíssimos de despesa e tendencialmente crescentes no período em análise, apesar de uma queda abrupta de 2008 para 2009.

As PAMT na Dinamarca assentam igualmente e quase exclusivamente nos dois pilares da formação, formação em contexto de trabalho e formação no MT e estágios.

Existiram PAMT em 6 dos 10 anos em análise.

Dinamarca teve cerca de 6% de força de trabalho abrangida pelas PAMT no período em análise.

### **3.4 Suécia – Aposta na formação em contexto de trabalho e subsídios salariais e crescimento da despesa**

O quarto e último país presente nesta análise é a Suécia e, começando pela observação dos dados presentes na tabela 3.1, a Suécia começa em 2008 com um valor de despesa pública em PAMT de 0,134%, tendo no ano seguinte atingido o valor mais baixo do período, 0,110%. A partir daí a Suécia teve sempre uma tendência de subida da despesa em PAMT, apenas interrompida a espaços por ligeiríssimas descidas, tendo 3 subidas consecutivas significativas entre 2009 e 2012, de 0,110% para 0,129%, seguindo-se uma subida para 0,149% e finalmente para 0,160%, valor da despesa em 2012. Entre 2013 e 2016 os valores da despesa variaram entre 0,167% e 0,170%, o que demonstra nestes anos uma manutenção da despesa em PAMT. O pico da despesa na Suécia acontece em 2017, ano em que a despesa dá um salto significativo para 0,187%.

Passando agora à análise da tabela 3.2, esta permite-nos afirmar que na Suécia boa parte das políticas focaram-se em formação em contexto de trabalho, cerca de 44%, e uma parte não negligenciável em subsídios salariais, cerca de 28%. Começando pela formação em contexto de trabalho, na Suécia houve em 2009 uma política que pretendia fortalecer a educação vocacional, tanto no ensino superior como no ensino secundário em programas de ensino vocacional para adultos através de maior número de vagas e de mais pessoas terem possibilidade de receber uma ajuda financeira mais elevada para os estudos em 2009 e 2010. Passado uns anos, em 2014, para facilitar o estabelecimento dos jovens no MT o governo propôs uma nova forma de emprego, emprego *apprentice* de ensino secundário, em que podia haver uma oferta de emprego aos jovens enquanto estes ainda estavam a estudar, e no ano seguinte

foram introduzidos contratos de educação para os jovens desempregados entre os 20 e 24 anos que tivessem qualificações abaixo do ensino secundário.

No que diz respeito aos subsídios salariais na Suécia, uma política de 2009 permitia ao empregador pagar cerca de metade custos salariais se contratasse uma pessoa que estivesse no “*new start job*” em que jovens com menos de 26 anos e que estivessem há 6 meses desempregados eram elegíveis. Passado um tempo, em 2014, os empregadores que contratassem jovens entre os 15 e 24 anos com contratos de emprego resultado da negociação coletiva e que combinavam trabalho e educação, poderiam beneficiar de um subsídio salarial e ainda de um apoio mensal de supervisão económica, podendo o apoio ser fornecido num máximo de 12 meses.

Havia depois medidas que combinavam os dois tipos de PAMT mais presentes na Suécia, ou seja, que tinham uma componente de formação em contexto de trabalho e de subsídios salariais, estando nesse âmbito 3 políticas. Uma dessas políticas, de 2012, pretendia fortalecer os programas de formação *apprenticeship* através de uma extensão permanente dos subsídios dos fornecedores de *apprentices* e aumentando a parte de subsídio paga aos empregadores. No ano seguinte uma política pretendia apoiar os empregadores que contratassem jovens em empregos de introdução vocacional onde a formação fosse combinada com o trabalho. Por fim, em 2015, uma política introduzia empregos para jovens desempregados que combinavam 50% de trabalho e 50% de formação ocupacional. Estes empregos seriam parcialmente subsidiados em 50% do custo salarial e durante um máximo de 12 meses para as áreas com uma ocupação insuficiente ou em 85% do custo salarial e por um máximo de 24 meses no sector do *welfare*.

Há depois duas medidas de PAMT, que têm componentes de formação em contexto de trabalho e de formação no MT e estágios. Em 2010 houve um aumento temporário de 23000 vagas para programas de ensino secundário vocacional para adultos, acompanhado de um aumento dos lugares de formação no MT e nas faculdades para adultos. Esta política dirigia-se a quem havia abandonado a escola com vista a que completassem os seus estudos e a desempregados com mais de 25 anos que pretendessem obter um diploma de ensino superior. Uns anos mais tarde, em 2015, uma política definiu uma revisão do EYG em que o governo reviu o quadro regulatório do EYG implicando que os serviços públicos de emprego estivessem agora comprometidos a oferecer aos jovens PAMT a partir do momento de registo, ao mesmo tempo que fora decidido que a reabilitação vocacional seria introduzida como parte da *Youth Job*. Para um combate mais profundo ao desemprego jovem, na altura de 14,9% (anexo C), e para limitar o desemprego jovem de longo prazo o governo iria introduzir de forma gradual

uma garantia de 90 dias para os jovens que seria o limite de tempo que um jovem desempregado poderia esperar sem ter recebido uma oferta de emprego ou sem ter sido inserido em PAMT que levem a um emprego ou a ter formação ou educação, sendo que em adição aos programas já existentes direcionados aos jovens no âmbito de PAMT a garantia de 90 dias iria incluir novas medidas tais como contratos educacionais e estágios.

Existem depois duas medidas no âmbito de monitorização e assistência na procura de emprego, sendo que na primeira de 2010 houve a extensão do apoio de *coaching* às pessoas que procurassem emprego que haviam perdido recentemente. A outra política de 2015 definiu que os municípios na Suécia tinham a responsabilidade de contactar todos os jovens com menos de 20 anos que haviam completado escolaridade obrigatória, mas que não estavam a estudar em escolas secundárias. Os municípios estavam assim obrigados a estabelecer um registo dos jovens e terem medidas individuais apropriadas, encorajando os jovens a regressar ao sistema educativo. Para que as intervenções fossem mais eficientes havia uma vontade que se estabelecessem parcerias estreitas entre os serviços públicos de emprego e os vários serviços e atores locais, e instituições educacionais de ensino secundário eram obrigadas a reportar se os jovens estivessem ausentes sem uma razão válida.

Havia depois uma PAMT de 2012 que não encaixava nas tipologias definidas, o *Youth Package*, que era um pacote para lidar com o desemprego jovem e criar mais profissões para os jovens entre 2013 e 2016, com o pacote a incluir por exemplo investimentos em educação *apprenticeship* e em PAMT no geral.

Há ainda uma PAMT presente na base de dados LABREF que não entrou na codificação por tipologias por não ter sido considerada como política, mas sim como acordo. Este acordo tinha como ambição combater o desemprego jovem com formação vocacional e empregos *entry level* e foi assinado em 2010 entre o sindicato dos trabalhadores industriais sueco e várias organizações de empregadores para criar um esquema de introdução vocacional para a indústria. A proposta pretendia reduzir o nível elevado de desemprego jovem que se encontrava em 18,4% (anexo C), o valor mais alto no período em que estou a analisar, e ainda ajudar na entrada no MT e no aumento das competências dos jovens abaixo dos 25 anos. Quem tivesse inserido no esquema teria o direito a receber pelo menos 75% de qualquer salário mínimo acordado nacionalmente, para além de monitorização e formação, sendo que o contrato teria duração máxima de 12 meses, mas poderia ser prorrogado por outros 12 meses.

Atentando agora na observação dos dados presentes na tabela 3.3, apercebemo-nos que na Suécia houve 14 PAMT direcionadas aos jovens em 6 dos 10 anos em análise, havendo uma distribuição descontínua ao longo dos anos. Não existem quaisquer políticas nos anos de 2008

e 2011, havendo entre estes anos em 2009 e 2010, 2 e 3 políticas respetivamente. Em 2012 houve 2 políticas assim como em 2014, havendo 1 política apenas em 2013. O ano com mais políticas foi 2015, com 4 políticas. Não houve quaisquer políticas nos anos de 2016 e 2017.

Passando agora para os dados da tabela 3.4 estes demonstram que na Suécia o número de participantes em PAMT é 4,56%, com a categoria incentivos ao emprego a destacar-se com 2,91% de participantes. Segue-se a categoria emprego protegido e apoiado e reabilitação, com 1,11%, seguida da formação com apenas 0,48%. Já com um peso muito residual está a categoria incentivos às *start-ups* com 0,06% de participantes.

#### Caixa 3.4: Suécia

A Suécia teve uma tendência de crescimento da despesa sempre, exceção feita ao início do período quando tem uma queda relevante de 2008 para 2009.

As PAMT assentaram principalmente em formação em contexto de trabalho, seguida de subsídios salariais em importância.

Existiram PAMT em 6 dos 10 anos em análise.

Suécia teve cerca de 4,5% de força de trabalho abrangida pelas PAMT no período em análise.

### 3.5 Comparação

Passada esta primeira análise em que falámos dos 4 países presentes neste estudo, Portugal, Espanha, Dinamarca e Suécia, vamos agora tecer algumas comparações entre os países no que diz respeito aos dados já apresentados. Começando pela tabela 3.1, através da observação dos dados presentes nesta tabela conseguimos perceber algumas semelhanças e diferenças que existiram no período entre 2008 e 2017 no que diz respeito à despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado. Em relação as similitudes, estas encontram-se essencialmente entre Portugal e Espanha, embora haja depois uma semelhança dos anos em houve os picos e depressões da despesa em que a Dinamarca se assemelha a estes, não na magnitude dos valores, mas sim nos momentos em que estes ocorreram. Assim como aspetos comuns há que destacar que tanto Portugal como Espanha tiveram o mesmo valor no pico da sua despesa, quando atingiram no início desta série 0,070% de despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado, embora em Espanha o pico tenha sido em 2008 e em Portugal tenha ocorrido no ano seguinte. Os dois países tiveram no mesmo ano de 2013 os valores mais baixos de despesa, 0,020% e 0,030%, respetivamente para Espanha e Portugal, e ao longo dos 10 anos a sua despesa teve tendências de crescimento e abrandamento

muito semelhantes, ao que não serão alheias certamente a intervenção da troika em Portugal e as medidas de austeridade implementadas em Espanha em resposta à crise das dívidas soberanas que atingiu severamente estes países e que nos ajuda a explicar o abrandamento que houve na despesa pública em PAMT entre 2009 e 2013, com estes países condicionados a cortar na despesa. Esta tendência de comportamento semelhante da despesa nestes países continuou depois provavelmente em resultado da já falada EYG, uma iniciativa europeia para combate do desemprego jovem que terá impulsionado a recuperação a partir de 2014 nestes países de algum nível de despesa pública em PAMT que havia sido perdida nos anos anteriores, com ambos os países ainda assim a não recuperarem os níveis de despesa pré-crise de 2008. Olhando para quando ocorreram os picos da despesa e quando ocorreram os valores mais baixos da mesma, Portugal, Espanha e Dinamarca tem uma grande similitude, com todos a apresentar picos no início do período, 2008 e 2009, e todos a registar os valores mais baixos em 2012 e 2013. Existem algumas diferenças a destacar ao longo do período nomeadamente a despesa superior de Portugal em relação a Espanha, as diferenças de comportamento destes dois países quando comparados com os países nórdicos, Dinamarca e Suécia, a diferença entre Dinamarca e Suécia e ainda o comportamento da Suécia no que diz respeito a evolução da despesa que difere bastante de todos os outros países, nomeadamente no que se refere a quando esta teve os valores mais altos e mais baixos de despesa. Olhando para os valores médios existem também diferenças a registar. Embora como já foi mencionado, Portugal e Espanha tenham tido vários comportamentos semelhantes da sua despesa, Portugal ao longo do período só em 2008 esteve com despesa abaixo de Espanha, estando com despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado sistematicamente superior em todos os outros anos, algo que se reflete no valor médio de despesa em Portugal nos 10 anos, 0,047%, superior ao valor médio registado em Espanha, 0,037%. Ainda assim, Portugal e Espanha apresentam valores aproximados de despesa quando comparados com a Dinamarca e a Suécia que apresentam níveis de despesa significativamente diferentes entre si e bastante superiores aos níveis de despesa dos países do Sul da Europa. Isto é demonstrado em todos os anos de análise, sendo que a Dinamarca teve como valor mais baixo 0,249% e a Suécia como valor mais alto 0,187% e, como valor médio dos 10 anos a Dinamarca apresenta o valor 0,294%, enquanto a Suécia apresenta como valor médio cerca de metade desse valor, 0,154%. Uma das diferenças que salta a vista logo é sem dúvida o facto de a evolução da despesa na Suécia não seguir um certo padrão que existe noutros países, nomeadamente no que diz respeito aos seus picos e depressões na despesa. A Suécia tem o pico de despesa de 0,187% no final do período, em 2017, quando os restantes países o tiveram em 2008 e 2009. Depois apresenta, nessa altura de início de período em 2009, o

momento de despesa mais baixo, enquanto os outros o apresentavam a meio do período em 2012 e 2013. Para além disso é o único país que não sofre nenhuma redução ou abrandamento da despesa entre 2009 e 2013 e em sentido contrário cresce consecutivamente nesses anos, numa altura em que em Portugal e Espanha todos esses anos se caía consecutivamente na despesa realizada e na Dinamarca houve uma certa estagnação na despesa. Isto reflete-se ainda numa diferença entre a Suécia e os outros países, que é o facto de esta ser o único país que acaba a série, em 2017, com valores de despesa superiores ao início da série, em 2008. Se considerarmos o valor de 2008 da despesa em PAMT em percentagem do PIB por desempregado como 100% de facto a Suécia está a gastar cerca de 140% em 2017, enquanto Portugal está a gastar 75% do que gastou, Espanha 57% do que gastou e Dinamarca 93% do que gastou em 2017 quando comparado com o que estes países gastaram em 2008, o que nos leva a afirmar que estes três países não recuperam ainda os níveis de despesa pré-crise, sendo que ainda assim, na Dinamarca a diferença é menos significativa do que nos países do Sul da Europa. Esta existência de mais recursos financeiros nos países Dinamarca e Suécia, quando comparados com os países Portugal e Espanha, permitia que os países nórdicos tivessem uma visão mais estratégica e estrutural aquando da utilização das PAMT tendo menos políticas, mas mais estratégicas, enquanto os países do Sul da Europa com problemas sérios de desemprego a resolver, apenas conseguiam muitas vezes fazer “cuidados paliativos” com uma aposta em estágios e subsídios salariais.

Transitando para os dados presentes na tabela 3.2 podemos estabelecer também aqui algumas relações de similitude e diferença. Começando pelas de similitude percebe-se que o peso dos subsídios salariais é relativamente semelhante na Suécia, 27,8%, em Portugal, 31,6%, e em Espanha, 36,8%. Ainda mais semelhante é o peso da monitorização e assistência na procura de emprego em Espanha, Dinamarca e Suécia representando entre 10,5% e 11,1% nestes países. Quanto às diferenças a destacar começamos por uma diferença óbvia, o facto de Portugal ser o único país com políticas nas tipologias de promoção do emprego próprio e do empreendedorismo e de programas de emprego do sector público. Outra diferença que salta à vista é o facto de na Dinamarca não haver nenhuma política no âmbito dos subsídios salariais, ao contrário do que acontece nos outros países em que estes têm um papel relevante como já foi mencionado. A Dinamarca exhibe outras diferenças como o facto de ter as suas políticas focadas quase totalmente na formação, cerca de 89%. Outro aspeto distinto é o facto de a formação em contexto de trabalho ter uma preponderância maior nos países nórdicos, Dinamarca e Suécia com 44,4%, que nos países do Sul da Europa, Portugal e Espanha com 15,8%. De facto, este tipo de formação em contexto de trabalho, que tem cerca de metade da

representação em Portugal que o outro tipo de formação, formação no MT e estágios, não tem a mesma tradição nestes países do Sul da Europa que tem nos países nórdicos, Dinamarca e Suécia. Outra diferença relevante é o facto de os países nórdicos, em particular a Dinamarca, terem uma estratégia de maior investimento em capital humano nomeadamente com formação em contexto de trabalho enquanto os países do Sul da Europa apostavam claramente em estágios e subsídios salariais para incentivar à contratação. Nesse sentido, em Portugal houve claramente uma aposta nos estágios com várias políticas a irem nesse sentido como por exemplo os programas INOV e aconteceram várias revisões dos programas de estágios profissionais, havendo também uma aposta clara em incentivos à contratação através dos vários mecanismos descritos no âmbito da tipologia de subsídios salariais, sendo que em Espanha a tendência não foi muito diferente, com uma aposta clara nos incentivos à contratação e estágios. Na Dinamarca, por sua vez, a aposta forte fora realizada no investimento em capital humano com quase todas as políticas a se concentrarem no âmbito da formação, desde das que pretendiam mais fundos para *apprenticeships* e para educação e formação vocacional, a reformas para aumentar a qualidade e participação na educação vocacional e havendo também pacotes de políticas para ajudar desempregados. Na Suécia embora haja uma tendência de investimento no capital humano, com políticas que pretendiam fortalecer a educação vocacional com mais vagas e ajudas financeiras, existia também uma aposta nos incentivos à contratação através dos subsídios salariais sendo esta uma das diferenças fundamentais para a Dinamarca e um dos pontos de contacto com as políticas do Sul da Europa.

Atentando agora nos dados presentes na tabela 3.3, que dizem respeito às PAMT direcionados aos jovens no período entre 2008 e 2017, podemos aferir que os anos com mais políticas são os anos de 2010 com 10 PAMT, 2011 com 9 PAMT e 2012 com 11 PAMT e os anos com menos políticas são 2016 e 2017, com respetivamente 4 e 3 PAMT. Portugal é de longe o país com maior número de PAMT no período com 29 políticas e a Dinamarca é o país com menor número de PAMT no período com 10 políticas. A distribuição de políticas em Portugal e Espanha dá-se pelos vários anos, exceção de 2009 em Espanha, o que contrasta bastante com a Dinamarca e a Suécia em que as políticas se distribuem por apenas 6 dos 10 anos em análise. Contudo, apesar de apenas se distribuírem por 6 dos 10 anos em análise, o número de PAMT na Suécia é semelhante ao de Espanha, com 14 e 16 políticas respetivamente.

Vamos para terminar comparar os dados observados na tabela 3.4 acerca do número de participantes em PAMT em percentagem da força de trabalho. Como semelhanças a destacar temos o facto de as categorias criação direta de emprego e incentivos às *start-ups* terem uma representação nula ou bastante insignificante nos países nórdicos, Dinamarca e Suécia. Por

outro lado, a categoria incentivos ao emprego tem nos 4 países um peso considerável, sendo a categoria com mais participantes em Espanha e Suécia. Outra categoria que também reúne uma importância considerável nos países analisados excetuando talvez a Suécia em que representa 0,48% é a categoria formação, que é inclusive a categoria com mais participantes em Portugal. No que diz respeito a diferenças existentes começamos pela categoria emprego protegido e apoiado e reabilitação, a categoria com menor número de participantes nos países do Sul da Europa, Portugal e Espanha, mas uma categoria relevante na Suécia e a categoria com mais participantes na Dinamarca. Outra diferença é a importância da categoria incentivos às *start-ups*, que só em Espanha tem uma expressão significativa de participantes, com 1,70%. Para terminar, Espanha é também quem envolveu mais pessoas em média em PAMT em percentagem da força de trabalho no período em análise, 10,35%, bem acima dos restantes países.

#### Capítulo IV – Discussão dos Resultados

A presente dissertação formulou 4 hipóteses, das quais 3 hipóteses foram aceites e 1 rejeitada após a análise de 69 PAMT dirigidas aos jovens e outros dados pertinentes relacionados com os países Portugal, Espanha, Dinamarca e Suécia. Como referido anteriormente, a crise financeira fez com que as reformas estruturais fossem mais prementes havendo necessidade de responder à profunda crise dos MT e uma necessidade de consolidar as finanças públicas associada a uma pressão financeira crescente devido às dívidas soberanas (OCDE, 2012). Alguns países, como Portugal e Espanha, foram fortemente atacados pela crise das dívidas da zona euro e estavam numa posição difícil com *spreads* das taxas de juro das obrigações das dívidas soberanas a disparar e a conseqüente pressão dos mercados financeiros que levou a que os governos aceitassem ajuda da UE e FMI com a condição dos países implementarem programas de austeridade com vista a reequilibrar os orçamentos nacionais (Armingeon and Baccaro, 2012). O desemprego jovem, que nem sempre fora visto como um problema na UE, ganhou relevância com a chegada da crise de 2008 e levou a UE a investir em PAMT para tentar solucionar o problema do desemprego jovem que era particularmente grave nos países do Sul da Europa, (Chabanet, 2014; Marques and Hoerisch, 2019). Estes factos levam-nos a perceber que dos 4 países em estudo, havia uma maior pressão para a austeridade em Portugal e Espanha, pressão essa que levou a que o combate ao desemprego jovem através de PAMT não fosse o mais eficaz, embora o desemprego jovem fosse um problema sério nestes países, assistindo-se a uma queda abrupta da despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado em Portugal nos anos de intervenção da troika (tabela 3.1), assim como em Espanha, país onde houve 5 quedas consecutivas na despesa nos anos entre 2009 e 2013, o que nos leva a aceitar a primeira hipótese, dada a descontinuidade observada no investimento em PAMT em Portugal e Espanha.

Por outro lado, a Dinamarca e Suécia tinham maior margem de manobra orçamental, dado que não tinham sido atingidos pela austeridade tão intensamente como os países do Sul da Europa, com a Dinamarca a ter apenas duas quedas na despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado (tabela 3.1), em 2009 e 2012, sendo que o país não teve acesso aos fundos da EYG devido ao seu comparativamente baixo desemprego jovem (anexo C) no quadro da UE, o que demonstra a sua capacidade de investir em PAMT, independentemente dos recursos europeus (Marques and Hoerisch, 2019). Já a Suécia por sua vez, tem o valor mais baixo da despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado em 2009 (tabela 3.1), mas a partir daí tem uma tendência sempre de subida, com 3 subidas seguidas entre 2009 e 2012, uma manutenção da despesa entre 2013 e 2016 e o valor

mais alto da despesa em 2017, o que faz com que a segunda hipótese de investigação também seja aceite dado que nos países nórdicos, Dinamarca e Suécia, se observou uma tendência de continuidade no investimento em PAMT.

Passando agora à terceira hipótese, que procurava perceber se uma maior pressão austeritária em Portugal quando comparado com Espanha levaria a que Portugal tivesse investido menos em PAMT, a hipótese foi rejeitada devido ao facto de não haver suficiente evidência disso, com a existência de algumas tendências contraditórias. Por um lado, há mais PAMT realizadas em Portugal, 29 no período em análise, do que em Espanha onde houve 16 (tabela 3.3), e Espanha está mais distante de ter recuperado os níveis despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado pré-crise (tabela 3.1), 0,070% em 2008, embora tenha acabado o período analisado com 0,040% de despesa em 2017, valor que é o dobro de 2013, 0,020%, altura em que teve o valor de despesa mais baixo, enquanto por sua vez Portugal acaba 2017 com um valor de despesa de 0,046%, valor esse que era superior à despesa de Espanha e que estava mais perto do seu ponto de partida de 2008, 0,061%. Por outro lado, Portugal tem apenas 4% de participação em PAMT em percentagem da força de trabalho, enquanto Espanha tem cerca de 10% (tabela 3.4).

A quarta e última hipótese de investigação vai focar-se na EYG que, como já referido, fora implementada na UE em 2013 e pretendia melhorar a segurança no emprego em idade jovem através de uma melhor transição da escola para o MT, tendo como instrumento as PAMT (European Commission, 2013). Esta hipótese, que pretendia perceber se haveria uma relação entre a implementação da EYG e um aumento da despesa pública em PAMT em percentagem do PIB por desempregado em Portugal, Espanha e Suécia, foi aceite porque o efeito da EYG a partir de 2014 é bastante notório, com Portugal a começar a recuperar na despesa de 2013 e 2014, 0,030% para 0,040% (tabela 3.1), com Espanha a partir de 2014 a inverter a tendência de queda na despesa dos 5 anos anteriores, de 2009 a 2013, e com a Suécia a estabilizar a despesa entre 2014 e 2016, à volta de 0,170%, e a dar um salto na despesa em 2017, terminando o período em análise com 0,187%.

## **Capítulo V – Conclusão**

O objetivo deste trabalho era perceber como o impacto da crise das dívidas soberanas e políticas de austeridade implementadas durante esta crise poderiam pôr em causa o combate ao desemprego jovem no seio da UE, nomeadamente através de PAMT, e em particular nos países do Sul da Europa, Portugal e Espanha.

Os principais resultados deste trabalho são verificar-se que houve uma descontinuidade no investimento em PAMT nos países do Sul da Europa, Portugal e Espanha, enquanto os países do Norte da Europa, Dinamarca e Suécia, mantiveram a sua aposta consistente em PAMT, mesmo no pico da crise. Outro resultado importante foi perceber que o impacto da iniciativa EYG levou a que houvesse mais fundos nos países para combater o desemprego jovem o que foi relevante para ajudar ao investimento em PAMT a partir de 2014.

No âmbito de uma futura investigação seria interessante abranger mais países afetados pela crise das dívidas soberanas, nomeadamente a Grécia, podendo assim ainda melhor perceber-se e reforçar-se algumas das diferenças existentes entre estes países como um grupo e os países Suécia e Dinamarca como outro. Tal inclusão também poderia permitir uma comparação entre os países que foram mais afetados pela crise das dívidas soberanas, sendo por exemplo interessante comparar Portugal com a Grécia, dado que estes foram dos países mais visadas pela crise das dívidas soberanas e ambos foram intervencionados pela troika.

Para terminar, se fizermos uma ponte entre o que este trabalho nos demonstrou e o contexto atual de pandemia, podemos extrapolar que se como resultado desta pandemia vierem a ser implementadas políticas de austeridade severas haverá consequências negativas com a quebra da despesa em outras políticas, como sejam as PAMT, o que levará a um mais difícil combate ao desemprego jovem, nomeadamente nos países com menor capacidade orçamental que serão novamente os países mais afetados por essa possível crise, ou seja, países do Sul da Europa como Portugal e Espanha.

### Referências Bibliográficas

- Armingeon, Klaus and Baccaro, Lucio (2012), “Political economy of the sovereign debt crisis: The limits of internal devaluation”, *Industrial Law Journal*, XLI (3), pp. 254-275.
- Bengtsson, Mattias, de la Porte, Caroline and Jacobsson, Kerstin (2017), “Labour market policy under conditions of permanent austerity: Any sign of social investment?”, *Social Policy & Administration*, LI (2), pp. 367-388.
- Bonoli, Giuliano (2010), “The political economy of active labor-market policy”, *Politics & Society*, XXXVIII (4), pp. 435-457.
- Cabasés Piqué, M. Àngels, Pardell Veà, Agnès and Strecker, Tanja (2015), “The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain”, *Journal of Youth Studies*, XIX (5), pp. 684–704.
- Caliendo, Marco and Schmidl, Ricarda (2016), “Youth unemployment and active labour market policies in Europe”, *IZA Journal of Labor Policy*, V (1), pp. 1–30.
- Chabanet, Didier (2014), “Between youth policy and employment policy: The rise, limits and ambiguities of a corporatist system of youth representation within the EU”, *Journal of Common Market Studies*, LII (3), pp. 479–494.
- Chung, Heejung, Bekker, Sonja and Houwing, Hester (2012), “Young people and the post-recession labour market in the context of Europe 2020”, *Transfer*, XVIII (3), pp. 301–317.
- De la Porte, Caroline and Heins, Elke (2015), “A new era of European integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis”, *Comparative European Politics*, XIII (1), pp. 8–28.
- Deeming, Christopher and Smyth, Paul (2015), “Social Investment after Neoliberalism: Policy paradigms and political platforms”, *Journal of Social Policy*, XLIV (2), pp. 297–318.
- Erixon, Lennart (2015), “Can fiscal austerity be expansionary in present-day Europe? The lessons from Sweden”, *Review of Keynesian Economics*, III (4), pp. 567-601.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck and John Myles (2002), *Why we need a new welfare state*, OUP Oxford.
- European Commission (2013), “Towards Social Investment for Growth and Cohesion— Including implementing the European Social Fund 2014–2020”, COM(2013)083 final, 20 February.
- Eurostat. 2020. EMU convergence criterion series – annual data. Acedido em <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00097/default/line?lang=en> em maio 8, 2020.

- Eurostat. 2020. Eurostat Data for *youth unemployment rate by sex, age and country of birth*. Acedido em <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> em 9 junho, 2020.
- Hall, Peter A. (2018), “Varieties of Capitalism in light of the euro crisis”, *Journal of European Public Policy*, XXV (1), pp. 7–30.
- Hansen, Nana Wesley and Mailand, Mikkel (2013), “Public service employment relations in an era of austerity: The case of Denmark”, *European Journal of Industrial Relations*, XIX (4), pp. 375-389.
- Kluge, Jochen (2010), “The effectiveness of European active labor market programs”, *Labor Economics*, XVII (6), pp. 904–918.
- Kuitto, Kait (2016), “From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective”, *Journal of European Social Policy*, XXVI (5), pp. 442–459.
- Lahusen, Christian, Schulz, Natalia and Graziano, Paolo Roberto (2013), “Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies”, *International Journal of Social Welfare*, XXII (3), pp. 300–309.
- Lallement, Michel (2011), “Europe and the economic crisis: Forms of labour market adjustment and varieties of capitalism”, *Work, Employment & Society*, XXV (4), pp. 627–641.
- Mailand, Mikkel (2014), “Austerity measures and municipalities: the case of Denmark”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, XX (3), pp. 417-430.
- Marques, Paulo and Hoerisch, Felix (2019), “Promoting workplace-based training to fight youth unemployment in three EU countries: Different strategies, different results?”, *International Journal of Social Welfare*, XXVIII (4), pp. 380-393.
- Marques, Paulo and Hörisch, Felix (2020), “Understanding massive youth unemployment during the EU sovereign debt crisis: a configurational study”, *Comparative European Politics*, XVIII (2), pp. 233-255.
- Marques, Paulo and Salavisa, Isabel (2017), “Young people and dualization in Europe: A fuzzy set analysis”, *Socio- Economic Review*, XV (1), pp. 135–160.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier and Joakim Palme (2012), Beyond the welfare state as we knew it? In *Towards a social investment welfare state: Ideas, policies and challenges*, ed. N. Morel, B. Palier, and J. Palme, 1–30. Bristol: Policy Press.
- OECD. 2012. Structural reforms in times of crisis. In *Economic policy reforms 2012: Going for growth*, 17–48. OECD Publishing.

OECD. 2020. OECD Data for Key Short-Term Economic Indicators : *Hamonised Unemployment Rate*. Acedido em <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=21760#> em junho 4, 2020.

OECD. 2020. OECD Data for public expenditure and participant stocks on LMP. Acedido em <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP> em maio 8, 2020.

OECD. 2020. OECD Data for public expenditure and participant stocks on LMP : Number of participants as a percentage of labour force. Acedido em <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP> em junho 8, 2020.

Theodoropoulou, Sotiria (2015), “National social and labour market policy reforms in the shadow of EU bail-out conditionality: The cases of Greece and Portugal”, *Comparative European Politics*, XIII (1), pp. 29–55.

Tosun, Jale, Unt, Marge and Wadensjö, Eskil (2017), “Youth-oriented active labour market policies: Explaining policy effort in the Nordic and the Baltic States”, *Social Policy & Administration*, LI (4), pp. 598–616.

## **Anexo A**

### **Categorias (PAMT direcionadas aos jovens)**

1. Formação em contexto de trabalho – nesta categoria estão presentes políticas em que promoção de esquemas de formação dual, ou seja, esquemas de formação vocacional que combinam formação e educação vocacional em contexto escolar e em contexto de trabalho e estão também presentes políticas de promoção de *apprenticeships*.
2. Formação no MT e estágios – nesta categoria estão presentes as políticas que envolvam programas temporários para melhorar competências relevantes assim como políticas que promovam estágios.
3. Monotorização e assistência na procura de emprego – nesta categoria estão presentes as políticas de aconselhamento e tutoria com vista a aumentar o empenho e motivação na procura de emprego.
4. Subsídios salariais – nesta categoria estão presentes as políticas em que haja salários subsidiados ou esquemas de suporte de rendimentos.
5. Programas de emprego do sector público – nesta categoria estão presentes as políticas que envolvam oportunidades de emprego temporárias criadas pelo Estado.
6. Promoção do emprego próprio e do empreendedorismo – nesta categoria estão presentes as políticas em que haja microcrédito e empréstimos subsidiados para apoio do emprego próprio e do empreendedorismo.
7. Outro – uma política que não caiba dentro de nenhuma das categorias acima mencionadas fica aqui inserida.

## Anexo B

### Informação de apoio

O presente documento descreve em pormenor as PAMT extraídas da base de dados LABREF e apresenta a codificação usada. O texto da coluna da direita é diretamente extraído da base de dados LABREF. Os países serão apresentados por ordem alfabética.

Tabela B1 – Políticas Ativas do Mercado de Trabalho direcionadas aos jovens na Dinamarca (2008-2017).

Policy measures	Description
<p>2008 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Public Employment Services (job assistance, job-counselling etc.) Guidance to youth under 25</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 3</b></p>	<p>Young people under 25 years of age who have not completed an upper secondary education programme and who are not currently enrolled in such a programme will be offered guidance by municipalities.</p>
<p>2008 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Enhancing vocational education and training programmes</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>In 10th grade students have to choose at least two different education programmes, one of which must be either a vocational education and training programme or a vocationally oriented upper secondary education programme. Students can also spend up to four weeks in voluntary bridge-building programmes to a vocationally oriented upper secondary education programme or combinations of bridge building to a vocationally oriented upper secondary education programme and a non-paid practical training placement with an educational perspective. The academic year is planned in such a way as to ensure that young people who drop out of an upper secondary education programme stay within the field of education. Exams can be taken in the winter semester, allowing the pupils concerned to begin a vocational education or training programme in January if ready to do so.</p>

<p>2011 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Four initiatives to help young unemployed - budget bill</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1+2</b></p>	<p>Four initiatives worth DKK 60 million for 2012 and 2013: (1) Training more unemployed young through the adult apprenticeship scheme; (2) Job rotation to help more unemployed young people enter the labour market; (3) A job and skill development package for academically weak young people; (4) Trainee programmes to give unemployed graduates access to the labour market.</p>
<p>2011 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Various initiatives to help young unemployed</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>Initiatives were adopted to help young into education or jobs, worth a total of DKK 100 million: (1) Possibility to enter an “upgrading of skills job” for all young people, regardless of education; (2) Targeted training for young unemployed, including separate active measures towards young unemployed within the construction sector; (3) Strengthened effort towards unemployed academics; (4) Job rotation scheme/arrangement for unemployed with a higher education; (5) Courses in reading, writing and mathematics for an increased number of young people; (6) Campaigning for an increased number of work-experience placements and traineeships.</p>
<p>2011 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Training More funding for apprenticeships, vocational education and training</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>Broad political agreement to allocate 2.6 billion DKK (0.34 billion Euro) to establish 10,400 extra apprenticeships in 2012. On top of that will be created 1,500 extra traineeships on vocational schools. Increased resources are also allocated to support the increased activities elsewhere in the educational system. 70 million DKK (10 mill. Euro) are set aside to improve the quality of vocational education.</p>
<p>2012 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Youth package</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>Bridging programmes, job rotation schemes, vocational schemes, special training consultants at vocational schools and strengthening of “knowledge pilot schemes”: Temporary measure.</p>

<p>2012                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Reforms of vocational training for young persons</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>Measure to increase the access of vocational students to traineeships. A range of new initiatives including apprenticeship-centres at the vocational schools.</p>
<p>2013                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  More involvement of social partners in VET</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: NOT CODED (this is not a policy, but a tripartite agreement)</b></p>	<p>The government has been looking at reforming the system for some time, and has held tripartite talks with the social partners. In a second round of talks, on 2 October 2013, the government announced a tripartite agreement on a common declaration of intent. Crucially, the government had revised its position and accepted a number of proposals previously rejected. The declaration includes a number of measures on social partner involvement. It says social partners will take an active role in addressing the challenge to establish a sufficient number of practical training courses. It was also agreed that the Employer's Contribution to Education (AUB) would increase. The government plans to spend DKK 3 billion (€0.4 billion as at 19 February 2014) on implementing the reform. The main aims are to increase the quality of vocational youth education and make sure that the proportion of the youth cohort at these schools will increase from 18% to 25%. The key measures of the proposal are: simpler structure, stronger entry requirements, increase teaching time, possibility to move to higher education, better matching, 'flex-education', vocational education courses for adults, targeted education for people over 25, more practical training courses.</p>

<p>2014                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Training                  Increasing the quality of vocational youth education</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>The government plans to spend DKK 3 billion (€0.4 billion as at 19 February 2014) on implementing the reform aimed at increasing the quality of vocational youth education and making sure that the proportion of the youth cohort at these schools will increase from 18% to 25%. The key measures of the proposal are: a simpler structure – reducing the number of introductory courses from 12 to 4, with specialised education starting after one year and continuing for the following two years, and including apprenticeships of some form; stronger entry requirements, with a minimum ‘02’ grade in Danish and mathematics needed during the final exam in secondary school, though an agreement on a practical training place or passing of exams arranged at the vocational youth schools themselves will also give access; an increase in teaching time to a minimum of 25 hours per week; improved opportunities to move from vocational youth education to higher education; an extra year in secondary school, for those who need it, which will specialise in preparing students for vocational youth education; matching access to some popular courses with labour market prospects for the skills taught; limited access to the most popular courses if labour market prospects are not considered good enough; a new ‘flex-education’ (maximum two years) for young people under 25 who are not qualified for a standard vocational youth education; new vocational education courses for adults, which should ensure vocational youth education is aimed at young people; targeted courses for the people over the age of 25 who are unskilled and want to acquire skills; more practical training courses designed with the help of the social partners.</p>
---	--

<p>2016                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Tripartite agreement increasing the number of internships for vocational education students</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: NOT CODED (this is not a policy, but a tripartite agreement)</b></p>	<p>The government and the social partners in August 2016 concluded a tripartite agreement on sufficient and qualified labour in Denmark, with which they want to increase labour supply and prevent potential bottlenecks in the labour market. With the agreement, employers committed themselves to creating 8,000 to 10,000 additional internships annually, making it more attractive for young people to take up vocational education. The internship target will be realized by strengthening the companies' financial incentives to create them.</p>
--	---

Tabela B2 – Políticas Ativas do Mercado de Trabalho direcionadas aos jovens em Espanha (2008-2017).

Policy measures	Description
<p>2008                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Training                  Reform of vocational training system</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>I) Extending the network of Integrated Vocational Training Centres; II) Creation of a network of 25 National Vocational Training Reference Centres, to be regulated by Law 229/2008 of 15 February 2008. These centres will be opened in all autonomous communities and will be responsible for programming and implementation of innovative and experimental training activities in the framework of the National List of Professional Qualifications. This network will be coordinated by the general state administration, with the collaboration of autonomous communities and most representative trade unions and employer organisations, through the General Vocational Training Council, a tripartite governmental advisory body; III) Establishment of a system to assess and accredit the professional skills acquired through work experience or informal training. Candidates who have their skills accredited will be given individual advice on the stages that they need to undergo in order to complete their training itinerary and obtain a qualification. If they fail to accredit their experience, they will be advised on the training possibilities for future rounds; IV) Setting an On-Line Platform for training</p>

	<p>modules at distance (35 training modules will be available in the school year 2009-2010); V) Simplifying the ways of access and promotion between initial qualification programmes and the vocational training of secondary degree, thus easing life-long learning; VI) making more flexible the access to middle-level training courses by accrediting work experience in combination with training. A system of public grants will be provided to enable 18–24 year old workers to obtain qualifications while working. Also plans to promote training contracts targeting young people who have dropped out of the education system in particular, in order to allow them to complete their education.</p>
<p>2010 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Employment Subsidies Reallocation of tax benefits to support the recruitment of individuals at high risk of unemployment Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Reallocation of tax benefits for the recruitment of individuals at high risk of unemployment. The groups defined following the reform are: 1) unemployed workers between 16 and 31 years of age: tax benefit of €800; 2) unemployed workers over 45 years of age: tax benefit of €1,200; 3) workers subject to training, handover and replacement contracts due to early retirement age: a tax benefit of €500 (€700 for women). These tax benefits will be complemented by other tax benefits aimed at encouraging the use of training contracts, which are generally given to young people.</p>
<p>2010 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Training Supporting and widening use of training contracts Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Full subsidy for social security contributions in case of training contracts, while also improving the wages and the unemployment benefits upon termination. The requirements that a young worker must comply so as to qualify for an internship contract have been changed to include professional certificates, and the qualifying period has been extended to 5 years following graduation. Age limit for training contracts (contrato para la formacion) is extended to 24 years. A subsidy is provided for converting these contracts into the PEP contract (contract to promote permanent hiring with reduced severance payment).</p>

<p>2011                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Public Employment Services (job assistance, job-counselling etc.)                  Actions to improve the employability of young and low-skilled</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2+3+4</b></p>	<p>On the one hand, firms are granted fiscal benefits (100% reduction in social contributions for firms under 250 employees and 75% reduction for those firms above the threshold) if they sign part-time contracts with workers under 30 years of age who, in turn, must have been registered in a PES for at least 12 out of the last 18 months. Contracts must last at least 6 months, firms must register a net hiring and can be granted additional benefits should they hire handicapped workers or transform a temporary contract into a permanent one. These incentives are limited to contracts signed in the year after the Royal Decree Law is enacted.</p> <p>Various actions to improve the employability of targeted groups of long-term unemployed: young, older than 45 years of age, workers previously employed in construction and low-skilled workers. Actions combine tailored job action plans with training measures. ALMP actions (especially training programmes) will prioritize these groups. Last, the unemployed should represent between 20% and 40% of total people involved in training measures coordinated by the PES.</p>
<p>2011                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Development of labour practices for young people</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 7</b></p>	<p>RD regulates the “business practices” or placements of young people (aged between 18- and 25) with professional qualification but without work experience and who are experiencing job placement difficulties. Companies will have to sign an agreement with the Public Employment Services for the development of the labour practices within the firm; the PES will make a short-list of candidates.</p>
<p>2011                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Training                  Training on the job</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>The goal is to provide young unemployed (18-25 years of age) with little or no working experience with a first internship in a firm, getting involved in on-the-job training actions and improving their profile and employability. The unemployed must accredit some education qualification (at least second-level secondary education) and will receive a remuneration amounting to at least 80% of IPREM. Firms must sign a collaboration agreement with a Public Employment Service (PES). Not labour</p>

	<p>contract, but a collaboration agreement, is signed between the firm and the worker. The internship length cannot exceed 9 months.</p>
<p>2011 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Training Training and apprenticeship contract</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>The training and apprenticeship contract is revamped to combine vocational training or education with a paid employment for young low-skilled workers. It is now targeted to workers between 16 and 25 years of age without any professional qualification. Nevertheless, workers aged 25-30 may be hired via this contract until end-2013. The contract's length must be set between 1 and 2 years with an option for a third year under certain circumstances. The training and education programmes must be organized through the national network of training and education centers and must lead to some kind of educative or professional qualification officially recognized. The job position must be linked to the training and working hours must be less than 75% of the total contract time.</p> <p>Some fiscal benefits (100% reduction in social contributions for firms under 250 employees and 75% reduction for those firms above the threshold) are granted to firms that hire workers aged 20 or more who are registered in a PSE. Firms need to prove a net increase in hiring and can be granted an additional 1,000EUR benefit should they transform the training and apprenticeship contract into a permanent contract.</p>
<p>2011 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Training Extention of social security coverage to participants in training</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 7</b></p>	<p>Extension of social security coverage (except for unemployment benefits) to participants in training programs receiving any kind of monetary compensation and funded by public agencies or private bodies, when no legal employment relationship binds the participant with the training provider.</p>

<p>2012                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Reform of the apprenticeship and training contract</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1+4</b></p>	<p>The reform extends the scope of this contract. The age limit for its use is increased to 30 years as long as unemployment rate remains at 15% or higher. The maximum duration has been raised from 2 to 3 years. The effective working hours for those hired with an apprenticeship and contract is also increased. With the new legislation, after the expiration of the contract, the worker can be hired with another training contract, also with the same firm, only if the contract is for a different professional qualification. In addition, firms recruiting workers unemployed as of 1.1.2012 will be entitled to reductions in social security contributions: 100% reduction for firms with less than 250 workers and 75% reduction for the rest of firms, while workers contributions will be reduced 100%. Firms transforming apprenticeship and training contracts into permanent contracts will be entitled to a rebate €1500 in social contributions per year over 3 years (€1800 in case of women).</p>
<p>2012                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Training                  Measure to promote vocational training provided by both the education system and the public employment services</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>The Decree develops certain aspects of the labour reform. The Decree consists of two sections. Section I provides the foundation for implementing dual vocational training. The Decree comprises six objectives: increasing the number of people who can get a degree of post-compulsory secondary education through the teaching of vocational training; reducing early school leaving; easing access to the labour market thanks to a reinforced contact with firms; increasing the link of business with vocational training, reinforcing the link between firms and vocational training teachers; improving data collection regarding vocational training. The theoretical training must be supervised by the educational authorities, and the objective should be obtaining professional qualifications. Educational institutions interested in participating in this training scheme should develop a training project that builds on collaboration with businesses. The relationship between schools and businesses must be formalised in a cooperation agreement, which must include</p>

	<p>a training programme covering the most important rules for the development of training activities (location, content, duration, timing, schedule, etc.). Students may earn a grant by the company or another institution. Second II elaborates the regulation of contracts for training and learning under the Statute of Workers. Such contracts represent a contractual channel for the dual training system, and also feature a combination of work and theoretical training. Unlike other dual forms of training, the participants are considered employees and are governed by labour law. The maximum duration of these contracts is three years; the employee is at least entitled to minimum wage for the given working time (theoretical training is not paid). Training activities should represent at least 25% (first year) or 15% (subsequent years) of working time specified in the contract, and can be offered by a specialised centre or in the company. These contracts coexist with training contracts that can be signed with individuals who have a degree and seek to implement their knowledge in practice.</p>
<p>2013 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Employment subsidies Hiring incentives for hiring through TWA</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>The application of incentives to hire workers through temporary employment agencies.</p>
<p>2013 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for the disabled Hiring incentives for disabled</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Incentives for hiring disabled people under the age of 35.</p>

<p>2014                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Reductions in employer social security contributions for hiring young enrolled in the Youth Guarantee scheme</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>The beneficiaries of the National System of Youth Guarantee are youths under the age of 25 (or 30 if disabled) who do not have a job and are not integrated into systems of education or training, regardless of being registered as job seekers. Potential beneficiaries must enrol in an electronic media file that functions as a single list of demands. To register in this list, the applicant — in addition to the basic requirement of age and other nationality requirements and the registration of residency in a town — must meet the requirement of not having worked for the last 30 days or participated in training programmes over four hours per month for a period between 30 to 90 days, depending on the type of training. Measures include a programme for the recruitment of young people enrolled in the system through reductions in employer social security contributions. The bonus amounts to EUR 300 a month when the contract is concluded for a full-time post, and between EUR 150 or 220 per month for part-time employment contracts (depending on the working day which should be at least equivalent to 50% of a full-time contract). The contract must be signed for an indefinite duration, and the bonus is applied in the first six months of its term. The bonus is only obtained when hiring increases the employment daily average of the last 30 days, and that employment is maintained during the bonus time. For these purposes, dismissals not declared unfair do not count. The type of training or educational activities provided to youth benefiting from this programme and the circumstances that allow companies to obtain benefits from the expected economic incentives for the recruitment of these young people were further clarified by Act 18/2014.</p>
--	---

<p>2015                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Extension of the Youth Guarantee for workers between 25 and 30</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 7</b></p>	<p>This Act ensures the Youth Guarantee for workers over 25 and under 30 (until the youth unemployment rate is below 20%).</p>
<p>2016                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Extending the youth guarantee to cover people between 25 and 30 years and related measures</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 7</b></p>	<p>The new legislative amendment broadens the scope of the youth guarantee system to cover young people between 25 and 30 years old until the rate of unemployment of this group falls below 20%. It allows more young people to access the system by making access requirements more flexible. And it makes enrolment in this system automatic for all young persons who enrol in a public employment service. The institutions that can implement the system now include the social partners, while the relevant files are now under the scope of protection of personal data legislation. Additionally, bonuses are added in social security contributions for the recruitment of the enrolled persons and for taking up of a self-employed activity.</p>
<p>2017                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Promotion of digital agenda to reduce youth unemployment</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 3</b></p>	<p>The programme aims at promoting digital training assistance and labour insertion support to reduce youth unemployment in the field of ICT and Digital Economy. The programme follows priorities established by the Digital Agenda for Europe.</p>

Tabela B3 – Políticas Ativas do Mercado de Trabalho direcionadas aos jovens em Portugal (2008-2017).

Policy measures	Description
<p>2008 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for the disabled Support measures for employment of young people</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2+4</b></p>	<p>IIE Support young people in access to employment: (a) creation of more than 12 000 professional training placements for young people, especially young higher education graduates in areas of low employability; and (b) payment to the employer of recruitment aid totalling EUR 2000, plus exemption for 2 years from payment of Social Security contributions for the recruitment of young people on an unlimited term contract. Net employment creation compulsory for at least 3 years. Measures aimed at facilitating the transition to working life, by: (a) increasing the number of young people supported through professional placements to 37 000; (b) providing financial support to companies that contract young people aged under 35 years seeking first employment, encompassing around 20 000 young people.</p>
<p>2008 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Revision of Apprenticeship Training Courses</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>Revision of Apprenticeship Training courses, that are one of the modalities of dual certification training and provide both professional training and an upper secondary qualification: curricula, organisation and functioning of training, evaluation and certification. The revision was made under the National System of Qualifications, in order to comply this offer with the National Qualifications Catalogue.</p>
<p>2008 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth INOV Programmes to support young people to access employment</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>Development of INOV Programmes, designed to support young people to access employment through professional training placements for young higher education graduates: a) development of INOV Jovem (professional training placements in SME's) and INOV Contacto (professional training placements in companies abroad); b) creation of INOV ART (professional training placements in art organisations/ institutions abroad) and of INOV Vasco da Gama (professional training placements for international qualification of young entrepreneurs and managers; c) creation of INOV Mundus (professional training</p>

	placements in organisations/institutions in the field of development cooperation).
<p>2009                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Employment subsidies                  Support access/return to work through the payment of allowances to employers</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Support access and/or return to work through the payment of 2000€ to the employer as a support for hiring: youth, long-term unemployed and/or unemployed aged 55 years and plus, beneficiary of social insertion income and recipient of invalidity pension, former drug addict and ex-prisoner, with permanent and full-time contracts. This payment is increased by a two-year exemption from payment of social security contributions.</p>
<p>2009                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Professional training placements for young higher education graduates</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>Development of INOV programmes, designed to support young people to access employment through professional training placements for young higher education graduates. Such as the 2010 implementation: including training programmes for young persons with a university degree in specific fields such as sociocultural mediation, the environment, civil protection and renewable energies: a) INOV-Export (professional training placements in small and medium enterprises that are exporters or potentially exporters); b) INOV-Energia (professional training placements in environment, renewable energy and sustainable development companies and/or institutions)</p>
<p>2009                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  New status of working student</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>New definition of working student: the person that exercise an activity under the authority of other person and still attends any level of education including post graduations, masters or PhD, or a vocational training course or temporary youth occupation programme, lasting 6 months or more. In order to have the status of working student, young people at work under the age of 16, who have completed their compulsory schooling but do not hold a vocational qualification and the young people at work of at least 16 years old and less than 18 years old but who have not completed their compulsory schooling or do not hold a vocational qualification, have the right to the status of working student, with a doubled limit of training hours (6 to 12 hours per week), notably if the young</p>

	people at work participate in the “Centro de Novas Oportunidades”.
<p>2009</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Special schemes for youth Professional Traineeship Programme – revision</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>Revision of the Professional Traineeship Programme, aimed to promote youths' employability: a) widening the access to the programme to the 35 years olds'; b) opening the access to new traineeship if there is an improvement at skill levels; c) widening its scope to include micro and small enterprises.</p>
<p>2010</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Employment subsidies</p> <p>Financial support for hiring young people with permanent full-time contracts</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Payment of 2500 € to employers hiring young people who concluded a Professional Traineeship with permanent full-time contracts. This payment is topped up with two years of exemption from social security contributions.</p> <p>In situations of part-time hiring, the support is reduced proportional to the reduction of the period of normal working hours.</p>
<p>2010</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Special schemes for youth Professional Traineeship Programme in Public Administration</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2+5</b></p>	<p>Creation of a programme to support professional traineeships for young people in central and local public administration.</p>
<p>2010</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Special schemes for youth</p> <p>Help integrating young people into labour market</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1+2+4</b></p>	<p>1) Creating a professional internship programme for young people who attend professional and technological courses or who have a secondary school education or equivalent qualification level; 2) setting up a programme to support the recruitment of young people who have already completed an internship programme, particularly in technological areas, and encouraging contacts between schools and employers; 3) offering re-qualification opportunities for 5,000 young persons with a university degree in sectors of low employability to facilitate their adequate integration into the labour market.</p>
<p>2010</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p>	<p>Promoting the use of open-ended employment contracts for hiring people aged under 35 years who are seeking their</p>

<p>Policy field: Special schemes for youth Promoting the use of open-ended employment contracts for hiring people aged under 35 years</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>first job or who are unemployed and registered in the employment centres for more than six months. This will be done by providing direct support of €2,500 as a one-off payment and exempting the employers from payment of the associated social security contributions for 24 months. Alternatively, the employers may forego the one-off payment and be exempt from the social security payments for 36 months.</p>
<p>2010 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Training Professional Traineeship Programme - revision</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>Revision of the Professional Traineeship Programme: a) Extension of the program to young graduates at the upper-secondary and post-secondary levels, with professional qualifications (from March 2010); b) Reduction of its length, from 12 to 9 months, in order to increase the number of potential beneficiaries and diminish financial burden (from August 2010).</p>
<p>2011 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Active labour market policies - Other Professional Traineeships Programme – revision</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>Revision of the Professional Traineeships Programme, initially directed to unemployed youth, in order to accommodate other publics:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) unemployed looking for a first job between 25 and 30 years old;</li> <li>b) unemployed looking for a new job older than 30 years old, having obtained a new qualification in the last 3 years, and that don't have any records of salaries in the last 12 months;</li> <li>c) unemployed within a single parent family or within a family where both spouses are unemployed.</li> </ul>
<p>2012 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Employment subsidies Support for hiring young people by the reimbursement of the Single Social Tax</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Full or partial reimbursement of the Single Social Tax payed by companies that hire young people under a permanent or fixed-term contract during 18 months (maximum) Scope enlarged in 2013: geographic scope (all mainland regions) and beneficiaries: registered unemployed for 6 consecutive months (previously 12 consecutive months) or regardless the time of registration as unemployed, although restricted to certain conditions.</p>
<p>2012 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth</p>	<p>Program to support cooperative entrepreneurship, aimed to help young people (aged between 18 and 30 years old) to create cooperative businesses or to invest in projects for existing agricultural</p>

<p>Program COOPJOVEM - cooperative entrepreneurship</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 6</b></p>	<p>cooperatives involving the net creation of employment. The support consists in financial support (grant and access to microcredit) and technical assistance.</p>
<p>2012</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Special schemes for youth Passport to Entrepreneurship</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 6</b></p>	<p>This measure aims to promote the development of entrepreneurship and innovative projects, or with high growth potential, by highly qualified youth through a set of specific support measures, hinged together and complemented with technical assistance throughout the project.</p>
<p>2012</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Special schemes for youth Employment Passport 3i: Specialized Traineeships</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1+4</b></p>	<p>Employment Passport 3i are integrated projects consisting of traineeship together with training, and followed by support for the conclusion of a permanent work contract. There are 3 types of traineeships for young workers with different qualificational profiles:</p> <p>a) Passport Employment Industrialization and Passport Employment Internationalization are aimed at youth aged between 18 and 30 years old, with or without upper secondary education or an university degree</p> <p>b) Passport Employment Innovation are aimed at youth aged between 23 and 34 years old, with a Masters or PhD diploma. In 2013, the duration of the traineeships was enlarged from 6 to 12 months.</p>
<p>2012</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Special schemes for youth Employment Passport - Traineeships</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1+4</b></p>	<p>Employment Passport consist of traineeships, together with training and may be followed by a financial support that is granted to employers that after the conclusion of the traineeship hire the young person with a permanent work contract (insertion premium). These traineeships are aimed at youth aged between 18 and 25 years old (18-30 for Social Economy and Youth and Sports Associations and 18-35 for Agriculture).</p> <p>There are 3 specific variants for the Employment Passport, considering the sectors where the traineeships take place: a) Agriculture; b) Youth and Sports Associations; c) Social Economy. In 2013 these measure was extended:</p>

	<p>a) duration (from 6 to 12 months)  b) territory  c) value of grants to trainees</p>
<p>2013  Policy domain: Active labour market policies  Policy field: Training  New activation process for unemployed registered in PES</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>Activation process of unemployed, young or adult, subsidized or not, registered in PES, regardless of their educational attainment, through a qualification process which may be:</p> <p>a) certified modular training - between 25 and 300 hours , which can be complemented with practical training in the workplace (3-6 months); and/or  b) processes of recognition, validation and certification of competences (RVCC) of dual nature (professional and educational), developed with the support of specialized professionals, allowing the possibility of recognizing, validating and certifying the skills acquired throughout life, in different contexts. Are priority groups the unemployed who are subsidized, enrolled for more than 6 months who have not completed the 9th grade; those belonging to households where both members find themselves unemployed; the single parents. The activation process of the unemployed must start within three months of their enrollment in PES.</p>
<p>2013  Policy domain: Active labour market policies  Policy field: Training  Employment Traineeships</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>This measure replaces all the existing programs of professional traineeships, including Employment Passport, by a new program directed to individuals qualified at levels 2, 3, 4, 5, 6, 7 or 8 of National Qualifications Framework (NQF):</p> <p>a) Youth aged between 18 and 30 years old,  b) Individuals over 30 years old, having accomplished a new qualification in the last 3 years,  c) Youth aged between 31 and 35 years old (agriculture).</p> <p>The traineeships have a duration of 12 months and entitle the participants to a monthly grant, depending on their level of qualification.</p>
<p>2013  Policy domain: Active labour market policies  Policy field: Training  Program Professional Traineeships – extension to new target groups</p>	<p>Program Professional Traineeships – extension to new target groups: traineeships of 9 months duration, for persons up to 30 years of age, with qualification level 4 or higher, unemployed looking for new job, aged older than 30 and with qualification</p>

<p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2+4</b></p>	<p>level 2 or higher, obtained during the past 3 years. New target group now included: unemployed single parents, unemployed whose spouse is also unemployed. Date of adoption: January 2013, temporary measure until December 2013.</p> <p>Second amendment in March 2013: aiming to harmonize this measure with the “Employment Passport”, the length of the traineeship was extended to 12 months (previously 9 months) and the targeting age group redefined to be 25 to 30 years old. The possibility to apply was extended to municipalities. The financial support for employers was changed, including higher reimbursements for small enterprises.</p>
<p>2014</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Direct job creation schemes</p> <p>Young Active Employment: A program for vulnerable groups to gain work experience</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2</b></p>	<p>The new measure “Young Active Employment” offers to young people belonging to vulnerable groups the chance to have a practical work experience in work environment, with the support of a young worker with higher qualifications. Promoters are private or public profit or non-profit entities. The duration of each project is six months. Participants receive a monthly grant, food allowances and insurance.</p>
<p>2014</p> <p>Policy domain: Active labour market policies</p> <p>Policy field: Employment subsidies</p> <p>“Youth Invest” supports the creation of start-ups by young unemployed</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 6</b></p>	<p>The new programme “Youth Invest” supports the creation of start-ups by young unemployed (support to self-employment and the creation of micro-businesses) in the form of a loan without interest for the investment and a subsidy for the job-creation.</p>

<p>2015 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth New programme COOPJOVEM for cooperative entrepreneurship</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 6</b></p>	<p>Program to support cooperative entrepreneurship, aimed to help NEET young people (aged between 18 and 29 years old) to create cooperative businesses or to invest in projects for existing agricultural cooperatives involving the net creation of employment. The support consists of financial support (grant and access to microcredit) and technical assistance.</p>
<p>2015 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Public Employment Services (job assistance, job-counselling etc.) New regulation of professional integration offices (GIP)</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 3</b></p>	<p>The amendment intends to reinforce the performance of the Public Employment Services in terms of broadening the responses to be made available to the unemployed and their territorial coverage. The professional insertion offices are structures to support employment, with capacity to act in close proximity to the territories and populations and in close coordination with the network of local units of the Public Employment Services. These structures aim to support unemployed young people and adults in defining and implementing their path of insertion or reintegration into the labour market. They are a network of support to the intervention of the employment services developing in complementarity with these a set of activities that will enable a faster and more sustained insertion of the unemployed in the labour market.</p>
<p>2016 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Employment subsidies Introduction or reinforcement of ALMP schemes for the youth or LTU</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Implementação e consolidação das seguintes medidas: 1) Contrato-Emprego, uma nova medida de apoio à criação de postos de trabalho que consiste na atribuição, às entidades empregadoras, de um apoio financeiro à celebração de contratos de trabalho com desempregados inscritos. Trata-se de uma medida seletiva e orientada para o incentivo da sustentabilidade do emprego, privilegiando os contratos sem termo e reforçando os critérios de criação líquida de emprego, introduzindo ao mesmo tempo uma diferenciação positiva para a criação de postos de trabalho em territórios e destinatários com maior necessidade de apoio. Em 2017, estão previstos concursos para apoio à criação de 15 mil postos de trabalho com uma dotação</p>

	<p>aproximada de 60 milhões de euros;</p> <p>2) No âmbito dos Estágios Profissionais, é criado o “prémio-emprego”, tendo em vista apoiar a transição de contratos de estágio para contratos sem termo, e passam a considerar-se (em sede de avaliação de candidaturas) critérios relacionados com a empregabilidade decorrente de apoios anteriores, sendo também introduzida uma diferenciação positiva dos montantes da bolsa de estágio no caso de destinatários com níveis de qualificação mais elevados (mestrado e doutoramento), valorizando assim o esforço de elevação de competências (uma das grandes prioridades nacionais);</p> <p>3) Criação da medida Contrato-Geração, dirigida a jovens e desempregados de longa duração, enquadrada numa estratégia de focalização dos apoios ao emprego nos públicos com maiores dificuldades de inserção ou regresso ao mercado de trabalho. A medida Contrato-Geração desdobra-se em duas vertentes: uma primeira, de apoio ao duplo emprego e que é direcionada para o apoio combinado ao emprego de jovens e desempregados de longa duração mais velhos (a implementar em 2017) e uma segunda, de combinação de reforma parcial com emprego jovem, a implementar posteriormente.</p> <p>A criação da medida Contrato-Emprego, um apoio à contratação direcionado para a contratação permanente, e a introdução do “prémio-emprego” nos Estágios Profissionais como incentivo à conversão de contratos de estágio em contratos sem termo, concorrem para redução dos níveis de segmentação do mercado de trabalho. A medida Contrato-Emprego foi criada em janeiro de 2017, tendo já decorrido o primeiro de três concursos a realizar em 2017, e a portaria que regulamenta a medida Estágios Profissionais foi assinada em março de 2017, prevendo-se que seja publicada no mês de abril.</p>
2016	Harmonization of criteria for verifying the proof of disability and the need to attend

<p>Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for the disabled                  Changes in educational benefit scheme for those in need of specialized support</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 7</b></p>	<p>special education or obtain specialized individual support. Note that the benefit is foreseen only for individuals up to 24 years old.</p>
<p>2017                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Training                  Promotion of transition from traineeships into permanent contracts</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2+4</b></p>	<p>This measure aims to promote the transition from traineeships into permanent contracts through: (1) support to professional traineeships for vulnerable groups (namely young persons, long-term unemployed, old workers and people with disabilities), (2) a bonus to be paid to the employer at the end of the traineeship in case the person is hired with a permanent contract. Both ESF and National Budget support the measure.</p>
<p>2017                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Employment subsidies                  Hiring support for unemployed workers and vulnerable groups (Measure Contrato-Emprego)</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 2+4</b></p>	<p>Creates a measure named “Contract-Employment” (“Contrato-Emprego”), which provides financial support for employers who hire and provide training to unemployed workers registered at job seekers programme under open-ended or fixed-term contracts. The programme prioritizes vulnerable groups, namely young people, LTU and older workers. Support to fixed-term contracts will be granted only in exceptional cases (e.g. very vulnerable groups such as refugees, former convicts, etc.). The scheme also supports the conversion of fixed-term contracts into permanent contracts. The target set in the NRP 2017 is the creation of 15,000 jobs. Both ESF and National Budget support the measure.</p>

Tabela B4 – Políticas Ativas do Mercado de Trabalho direcionadas aos jovens na Suécia (2008-2017).

Policy measures	Description
<p>2009 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Employment subsidies Subsidies for hiring long-term unemployed</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Permanently doubled reduction of the employer's contribution in "new start jobs" as of beginning of 2009. The employer will only pay about half the wage cost for a person on a "new start job". Young people who have not yet turned 26 qualify to a "new start job" already after six months of unemployment. This group and new start jobs already approved are not affected by the increased compensation.</p>
<p>2009 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Training Strengthening vocational education</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>Strengthening (i) vocational higher education and (ii) upper secondary vocational education (adult vocational education programmes) by a greater number of place in vocational higher education (1000 in 2009, 2000 in 2010, and 1000 in 2011) and in adult vocational education programmes (3200 in 2009, 3900 in 2010, 1600 in 2011). More people will have the chance to receive higher grant level of financial aid for studies in 2009 and 2010 (supplementary grant about SEK3500 per four-week period that leads to SEK6300 in all per four-week period).</p>
<p>2010 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Public Employment Services (job assistance, job-counselling etc.) Deployment of extra coaching for earlier individual support to unemployed people</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 3</b></p>	<p>Extension of coaching support to young people and jobseekers having lost recently their jobs. This temporary measure has been extended till end of 2012.</p>
<p>2010 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Agreement to combat youth unemployment with vocational training and entry level jobs</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: NOT CODED (this is not a policy, but a tripartite agreement)</b></p>	<p>The Swedish industrial workers trade union (IF Metall) signed an agreement in November 2010 with several employer organisations to create a 'vocational introduction' scheme for industry. The purpose is to reduce the high rate of Swedish youth unemployment, to help improve the skills of people aged under 25 years and to help them enter the labour market. Those on the scheme will have the right to receive at least 75% of any</p>

	<p>minimum wage agreed nationally plus tutoring and training. The so-called ‘youth agreement’ will be used to help people under the age of 25 years who lack relevant work experience to improve their skills and enter the labour market. The length of the contract is at a maximum of 12 months but it can be extended by a further 12 months.</p>
<p>2010 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Training Increase of available places in post-secondary vocational training  Source: LABREF  <b>Coding: 1+2</b></p>	<p>Temporary increase of 23000 places in secondary adult vocational education programmes, accompanied by increase of places in labour market training and adult colleges. Targeted opportunities for school drop-outs to complete their studies and for unemployed people over the age of 25 to obtain a higher educational degree.</p>
<p>2012 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Permanently extending the provider allowances in apprenticeship training programmes  Source: LABREF  <b>Coding: 1+4</b></p>	<p>Strengthening the apprenticeship training programmes by permanently extending the provider allowances for apprentices and raising the part of the allowance paid to employers. The measures will take effect in early 2013 conditional to the adoption of the Parliament at the end of this year.</p>
<p>2012 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Youth package  Source: LABREF  <b>Coding: 7</b></p>	<p>‘Youth package’ of 8.1 billion to tackle youth unemployment and create more jobs for young people in 2013–2016. The ‘package’ encompasses, for example, investments in apprenticeship education and active labour market measures.</p>
<p>2013 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Vocational introduction jobs  Source: LABREF  <b>Coding: 1+4</b></p>	<p>Support to employers who employ young people in jobs where training is combined with work.</p>

<p>2014 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Employment subsidies Introduction Agreements, collectively bargained employment contracts for young workers</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 4</b></p>	<p>Regulation on support for so-called Introduction Agreements, collectively bargained employment contracts for young workers (15-24), combining work and education. In 2013, the European Commission authorised the government scheme to support and subsidise such employment contracts for young workers under EU state aid rules. This scheme evolved from earlier tripartite consultations, aimed inter alia at tackling youth unemployment. According to the scheme, an employer who hires a young person in line with a collectively bargained Introduction Agreement may benefit from a wage subsidy. In addition, monthly economic supervisory support can be awarded. This support can be provided for a maximum of 12 months.</p>
<p>2014 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Introduction of new employment form of upper secondary apprentice employment</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>To further facilitate the establishment of young people in the labour market, in February 2014 the Government submitted a Government Bill proposing a new form of employment; upper secondary apprentice employment. The proposal means that upper secondary apprentices can be offered employment while still in education in accordance with adapted labour law provisions.</p>
<p>2015 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Education contracts for young unemployed</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1</b></p>	<p>Education contracts are introduced for unemployed young people aged 20–24 who lack upper secondary school qualifications.</p>
<p>2015 Policy domain: Active labour market policies Policy field: Special schemes for youth Municipalities to reach out to early school leavers</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 3</b></p>	<p>Municipalities were made responsible for contacting all young people under the age of 20 who have completed compulsory school but are not studying in upper secondary school. They are obliged to establish a register of young people, and take appropriate individual measures, in particular encouraging youth to return to education. In order to improve the efficiency of the interventions a close partnership between the PES and various services and actors at the local level is encouraged, and</p>

	<p>upper secondary education institutions are obliged to report if young people are absent without a valid reason.</p>
<p>2015                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Special schemes for youth                  Amendment to youth guarantee</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1+2</b></p>	<p>The government amended the regulatory framework of the youth guarantee implying that the PES is now committed to offer young people active labour market policy measures (ALMP) right from the registration period. At the same time, it was also decided that vocational rehabilitation will be introduced as part of the Youth Job. In order to further combat youth unemployment and limit youth long-term unemployment the Government will gradually introduce a 90-day guarantee for young people, meaning an upper limit on how long a young person can be unemployed without being offered a job or to be enrolled in ALMP measures leading to a job or training/education. In addition to already existing youth targeted ALMP programmes the 90-day guarantee will include new measures, such as education contracts and trainee jobs. It was regarded by PES as fully implemented in December 2017.</p>
<p>2015                  Policy domain: Active labour market policies                  Policy field: Training                  Trainee jobs for the young</p> <p>Source: LABREF</p> <p><b>Coding: 1+4</b></p>	<p>Trainee jobs are being introduced in the welfare sector and in shortage occupation areas as a form of subsidised employment for unemployed young people. The employment combines work (50 per cent) and occupational training in the area of employment (50 per cent). Trainee jobs are partially subsidised positions, 85 and 50 per cent of the wage cost for trainee jobs in the welfare sector and in shortage occupation areas, respectively. The subsidy is available for a maximum period of 12 months for trainee jobs in shortage occupation areas and for 24 months in the welfare sector.</p>

## Anexo C

Tabela C1: Taxa de desemprego jovem (15-29 anos) em percentagem (2008-2017).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Portugal	13,3	15,6	18,0	22,2	27,8	28,9	25,4	22,8	20,8	16,7
Espanha	18,2	28,5	31,7	34,6	40,3	42,4	39,7	36,7	33,3	29,4
Dinamarca	7,3	11,6	14,0	14,5	14,2	13,1	12,5	10,9	11,1	11,3
Suécia	14,4	18,3	18,4	16,7	17,4	17,2	16,7	14,9	13,6	12,9

Fonte: Tabela própria baseada na base de dados do Eurostat em que foi acedido aos dados de *youth unemployment rate by sex, age and country of birth* (Eurostat).