

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2022-05-16

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Pegado, E. & Guerreiro, M. D (2006). Os jovens e a inserção na vida activa. *Sociedade e Trabalho*. 30, 73-87

Further information on publisher's website:

<https://eportugal.gov.pt/servicos/adquirir-a-revista-sociedade-e-trabalho>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Pegado, E. & Guerreiro, M. D (2006). Os jovens e a inserção na vida activa. *Sociedade e Trabalho*. 30, 73-87. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Os jovens e a inserção na vida activa

Elsa Pegado*
Maria das Dores Guerreiro*

Resumo

O artigo apresenta os principais resultados de um estudo sobre a situação dos jovens portugueses face ao mercado de trabalho e sobre o papel das políticas dirigidas, de modo mais ou menos directo, à promoção da sua inserção na vida activa¹. Nele procura-se caracterizar, em traços gerais, a situação dos jovens face à actividade profissional, em particular o desemprego juvenil, avançando de seguida para a identificação dos principais problemas e obstáculos na transição para a vida activa, agrupados em três domínios críticos estratégicos: o das qualificações escolares e profissionais; o da relação entre a escola e o mercado de trabalho; e o da estrutura do emprego juvenil, designadamente a partir de indicadores relacionados com a qualidade das inserções profissionais. Tendo em conta os problemas diagnosticados, procede-se a um levantamento e avaliação da pertinência, coerência e eficácia das medidas de política educativa, de emprego e formação profissional e outras direccionadas para a inserção desta faixa etária no mercado de trabalho. O artigo culmina com a apresentação de propostas de actuação e recomendações, no sentido de combater os problemas diagnosticados e aperfeiçoar o quadro dos instrumentos de política em vigor.

* CIES-ISCTE.

¹ O estudo “Os Jovens e o Mercado de Trabalho: caracterização, estrangulamentos à integração efectiva na vida activa e a eficácia das políticas”, desenvolvido no quadro da Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP) do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, foi elaborado por uma equipa de investigadores do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES), do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), com a coordenação das autoras do presente artigo, que integrou também Sandra Mateus, Inês Pereira, Pedro Abrantes e Maria Abranches. O respectivo relatório final foi publicado com o mesmo nome pela DGEEP, na Colecção Cogitum n° 18, em 2006.

Introdução

Num contexto de grandes mudanças sociais e económicas como as que têm caracterizado os processos de modernização e de globalização, as modalidades de inserção profissional protagonizadas pelas gerações mais novas pouco se assemelham com as das gerações que as precederam. Aos tradicionais empregos para toda a vida e a tempo inteiro, sucedem cada vez em maior número trabalhos com contratos a prazo e em horários atípicos (Castells, 2000; Supiot, 2001), sendo os jovens das populações mais directamente abrangidas pelas mudanças que no sistema de emprego se vão operando.

As transformações tecnológicas impõem novas formas de organização do trabalho nas quais impera o paradigma da flexibilidade, a par com requisitos qualificacionais de actualização permanente, por um lado, enquanto, por outro, se assiste a um acentuado declínio da regulação laboral, com a consequente precariedade daí advinda. Uma característica das sociedades de economia mais desenvolvida é a de que o emprego nos serviços ultrapassa o do sector industrial, deslocalizado para regiões que o tornam mais competitivo (DiMaggio, 2001).

A sociedade portuguesa, contudo, apresenta traços que em parte ainda a fazem manter afastada dos sistemas de emprego dos restantes países da União Europeia. Muitas das organizações ainda carecem de modernização nos seus sistemas de trabalho, incorporando principalmente recursos humanos pouco qualificados, predominantes na nossa população activa, e em boa parte nas gerações mais novas; as indústrias ainda assentam na sua grande maioria em mão de obra intensiva e nos baixos salários, se bem que estes há muito tenham deixado de ser competitivos face aos de outros países como os do continente asiático, para onde muitas empresas que anteriormente nos adquiriam serviços se estão a deslocalizar. Daqui decorre um cenário de desemprego crescente, o qual tem particular incidência nas franjas juvenis, de baixa mas, também, de elevada qualificação.

Com a pesquisa que este artigo procura resumir, pretendeu-se conhecer a situação dos jovens portugueses face ao mercado de trabalho e fazer a sua caracterização, tendo como pano de fundo a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e as políticas formativas e de emprego que dela emanam, à escala nacional. Especificamente, o estudo visou responder a diversos objectivos específicos, conquanto complementares: i) caracterizar a situação e evolução da participação da população jovem no mercado de trabalho, tendo em consideração os diferentes tipos de qualificações escolares e profissionais e o modo como constituem obstáculos ou facilitadores da transição para a vida activa; ii) avaliar a eficácia das medidas de política educativa, de emprego e formação profissional e outras destinadas a estimular a contratação dos jovens e a evitar o desemprego de longa duração; iii) produzir propostas de actuação e recomendações, no sentido de combater os problemas diagnosticados e aperfeiçoar o quadro dos instrumentos de política existentes.

Para a prossecução dos objectivos previstos, foram desenvolvidas três componentes metodológicas: i) um estudo extensivo de caracterização geral da integração dos jovens na vida activa, a partir de análise documental, bibliográfica e estatística, de âmbito nacional e internacional; ii) um estudo qualitativo de carácter intensivo sobre processos de integração dos jovens na vida activa, através da realização de entrevistas de grupo a jovens de ambos os sexos, em situações diferenciadas perante o mercado de trabalho e detentores de formações escolares e profissionais distintas, no intuito de captar experiências e percursos profissionais, representações e expectativas acerca do mercado de trabalho; iii) uma análise das políticas que directa ou indirectamente contribuem para a inserção profissional dos jovens, a qual procurou aferir a pertinência dos instrumentos direccionados para a inserção dos jovens na vida activa e analisar a sua capacidade de resposta aos problemas diagnosticados, com base em análise documental aos instrumentos e indicadores das medidas de política e em entrevistas realizadas a um conjunto alargado de interlocutores institucionais privilegiados.

1. A situação dos jovens no mercado de trabalho

Desemprego juvenil

Um primeiro retrato que o estudo permitiu fazer da situação dos jovens portugueses perante o mercado de trabalho evidencia, em todas as faixas etárias consideradas, taxas de desemprego juvenil superiores à média nacional de desemprego, conforme mostra o quadro 1, por um lado, e, por outro, que no período de recessão se verificou proporcionalmente um maior crescimento do desemprego entre a população jovem.

A exemplo do que acontece entre a população em geral, também nas camadas mais novas o desemprego feminino é mais acentuado, o que evidencia a maior vulnerabilidade feminina a nível de condições de empregabilidade, pese embora as habilitações escolares atingidas pelas raparigas serem presentemente superiores às alcançadas pelos rapazes.

Quadro 1. Taxas de desemprego juvenil e no total da população, segundo o sexo

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 15-19 anos | 12,9 | 8,4 | 9,9 | 10,9 | 13,5 | 18,7 | 18,7 |
| 20-24 anos | 7,6 | 8,9 | 7,1 | 8,0 | 8,9 | 11,4 | 12,3 |
| 25-29 anos | 5,4 | 5,2 | 4,3 | 4,4 | 5,4 | 8,2 | 7,9 |
| H | 6,0 | 5,9 | 3,7 | 4,8 | 6,1 | 8,7 | 9,1 |
| M | 8,8 | 8,4 | 8,9 | 8,5 | 9,4 | 12,5 | 12,0 |
| Total | 7,3 | 7,0 | 6,0 | 6,5 | 7,6 | 10,5 | 10,5 |
| Total nac. | 4,5 | 4,5 | 3,7 | 3,8 | 4,4 | 6,1 | 6,3 |

Fonte: Inquérito ao Emprego.

A análise efectuada pôde ainda identificar como particularmente vulneráveis ao desemprego as faixas etárias mais jovens, dos 15 aos 19 anos e dos 20 aos 24

anos respectivamente, categorias porventura com menor experiência e competências profissionais, bem como os possuidores de qualificações mais baixas dos vários grupos de idades. Registe-se, contudo, a existência em Portugal da maior percentagem a nível europeu de jovens não estudantes empregados entre os 15 e os 19 anos (Eurostat, 2003), indiciando o perfil de reduzida qualificação que continua a persistir no sistema de emprego português, e que tem constituído factor de atractividade, ainda que apenas momentânea e precária, para cerca de um terço dos jovens que atingem a idade legal de ingresso no mundo do trabalho.

Quadro 2. Desemprego registado jovem (até 29 anos) por situação de procura de emprego

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| 1º emprego | 30,6 | 30,0 | 29,3 | 24,1 | 21,4 | 21,8 |
| Novo emprego | 69,4 | 70,0 | 70,7 | 75,9 | 78,6 | 78,2 |

Fonte IIEFP – Direcção de Serviços de Estudos.

Além disso, nota-se o que tem sido o progressivo aumento de jovens que, estando desempregados, procuram um novo emprego, a par com a diminuição do peso daqueles que pretendem fazer a sua primeira inserção profissional. Trata-se de fenómenos ilustrativos da cada vez maior rotação dos empregos e da precariedade dos vínculos contratuais e demais condições laborais a que os jovens estão sujeitos, daqui resultando trajectórias profissionais juvenis muito marcadas pela alternância entre situações de emprego de curta duração e outras de desemprego.

A carga da família até mais tarde

A população jovem dos 15 aos 29 anos registava, em 2001, uma taxa de actividade dez pontos percentuais inferior à da população adulta entre os 30 e

os 64 anos. Este valor, mais baixo por referência a 1991, reflecte um decréscimo acentuado ocorrido na participação profissional de rapazes e raparigas com menos de 20 anos, notando-se a existência de uma faixa significativa e crescente de inactivos não estudantes, entre os 15 e os 19 anos, que abandonaram o sistema de ensino e não se encontram à procura de emprego, e ao mesmo tempo um aumento notório (de 11%) da actividade feminina na faixa etária dos 25 aos 29 anos (85%), em muito se aproximando já da do sexo masculino (92%) que, contrariamente, diminuiu.

Em contrapartida, ao longo deste arco temporal, nota-se que cresceu significativamente a proporção de jovens do sexo masculino até aos 29 anos a cargo da família (de 27,7% para 35%), fazendo mais tardiamente o seu processo de autonomização. Se a interpretação conjunta destes dados aponta, em parte, para o aumento do tempo de escolaridade, o que justifica o retardar da entrada no mercado de trabalho, não há dúvida também que a situação de dependência face à família de origem se mantém para além das idades típicas de finalização da escolaridade de nível superior, e em parte isso dever-se-á aos constrangimentos encontrados no mercado de trabalho, à instabilidade e incerteza com que os jovens se deparam na transição para um novo estágio das suas vidas de adultos. Ficam, deste modo, até idade tardia em casa dos pais, aí encontrando os recursos básicos de subsistência a que ainda não conseguem aceder, de forma continuada, pelos seus próprios meios.

2. Um diagnóstico dos problemas

As componentes de análise desenvolvidas no estudo que serve de base ao presente artigo permitiram um diagnóstico alargado das dificuldades, problemas e obstáculos à inserção dos jovens no mercado de trabalho, que aqui se procuram sistematizar, agrupando-os em três domínios: as qualificações escolares e profissionais; a relação entre a escola e o mercado de trabalho; e a estrutura do emprego juvenil.

Qualificações escolares e profissionais

As qualificações escolares e profissionais constituem factores cruciais determinantes da inserção dos jovens na vida activa e das condições a que conseguem aceder no mercado de trabalho. A melhoria dos níveis de escolaridade dos jovens portugueses tem sido evidente nas últimas décadas mas, apesar dos progressos verificados, o seu padrão qualificacional continua muito aquém do dos seus congéneres europeus. Em Portugal persistem elevadas taxas de abandono escolar, sem conclusão da escolaridade obrigatória, e de saída precoce do sistema de ensino, sem conclusão do ensino secundário, sendo ainda diminuto o número dos que possuem curso superior. Com efeito, a maioria dos jovens portugueses apresenta níveis de qualificação não além do 3º ciclo, a actual escolaridade obrigatória, sendo reduzida a fracção dos que completam o ensino secundário e ainda menor a daqueles que obtêm diploma de ensino superior.

As estatísticas mais recentes a que foi possível aceder (ME/DAAP, 2003) revelam que cerca de um quarto da população dos 18 aos 24 anos saiu do sistema de ensino sem ter completado o 3º ciclo do ensino básico, e perto de 45% não concluiu o ensino secundário, deixando precocemente a escola. É também não desprezável a existência de uma faixa da população jovem, reduzida mas persistente, que não conclui qualquer grau de qualificação formal.

Num contexto em que as qualificações e competências são cada vez mais importantes quer do ponto de vista das oportunidades e condições de empregabilidade, quer na perspectiva do desenvolvimento das sociedades, estes dados colocam Portugal numa situação de grande desfavorecimento face ao conjunto dos países da União Europeia, e mesmo por comparação com os da Europa do Sul, mais próximos da situação portuguesa mas, ainda assim, na sua generalidade com populações mais qualificadas. Note-se que para uma média europeia de qualificações a nível do ensino básico, secundário e superior,

respectivamente, de 25%, 48% e 27% para a população dos 25 aos 34 anos, Portugal apresenta ainda 65% da população desta faixa etária com o ensino básico, apenas 20% com o ensino secundário e 16% com o ensino superior. Aliás, para estes dois últimos níveis de ensino, além de ser reduzido o contingente de estudantes que neles ingressam, existe também grande desfasamento entre a proporção dos que os frequentam e daqueles que efectivamente concluem a sua escolaridade e obtêm o respectivo diploma. No caso dos jovens que não prosseguem estudos de nível superior, assiste-se, assim, à sua saída do sistema de ensino sem qualquer qualificação profissional.

Do lado das qualificações profissionais, os cursos que conferem certificação profissional continuam a ter um peso que, embora crescente, fica bastante aquém do desejável e as ofertas de dupla certificação – escolar e profissional –, tendo registado um aumento proporcionalmente considerável, possuem ainda expressão relativamente reduzida. Parece, além disso, prevalecer – erradamente – associada à qualificação profissionalizante uma imagem de desprestígio e inferioridade face aos cursos dirigidos ao prosseguimento de estudos de nível universitário, relativamente aos quais também as famílias vieram ao longo dos anos manifestando a sua preferência, apostadas que estavam em estratégias de valorização e mobilidade social para os seus filhos, através da obtenção de um diploma universitário e de uma profissão correspondente (Machado e Costa, 1998).

Relação entre a escola e o mercado de trabalho

Nas organizações de trabalho da chamada sociedade do conhecimento, as qualificações escolares e profissionais dos seus recursos humanos são factor decisivo de competitividade e sobrevivência económica. Nunca como agora lhes são requeridas competências vastas, plurais, em permanente actualização. Os países mais desenvolvidos são aqueles que possuem riqueza de capital humano, isto é, cujas populações detêm elevados níveis qualificacionais. A aprendizagem ao longo da vida - e o que, através desta, se obtém em termos de

atualização de saberes e aquisição de novas competências, consentâneas com a inovação que permanentemente as empresas têm de introduzir nos seus produtos e processos de trabalho - tornou-se um imperativo. Este parece ser um desafio generalizado a todos os campos sociais e em particular dirigido às gerações jovens, em transição para a vida adulta, protagonistas por excelência das sociedades do futuro.

No que à sociedade portuguesa diz respeito, vários estudos apontam que tanto do lado da modernização das organizações quanto da qualificação dos recursos humanos se encontram grandes défices por superar. A inovação organizacional tem sido lenta e incipiente, caracterizando-se ainda muitas empresas - e organizações de trabalho em geral - por sistemas clássicos de trabalho, assentes numa mão de obra indiferenciada e de relativo baixo custo. A par com os baixos níveis de ensino alcançados pela população, designadamente ainda pela das gerações mais jovens, como atrás se referiu, os sistemas de formação profissional mantêm-se pouco desenvolvidos e são escassas as empresas, sobretudo de pequena e média dimensão - as de maior representatividade no nosso tecido económico -, com investimento significativo neste domínio.

Mas se por um lado a manutenção da procura de pessoal com baixas qualificações por parte do mercado de trabalho, ainda que em regime de grande flexibilidade e precariedade, não constitui incentivo ao prosseguimento dos estudos pelas gerações jovens e explica em parte as elevadas taxas de abandono e saída precoce do sistema educativo, por outro lado encontram-se também desajustamentos entre as necessidades de qualificação identificadas em certos sectores de actividade e as ofertas formativas disponibilizadas a nível do sistema de ensino. Muito fechado para si próprio, durante muitos anos o sistema educativo deu poucos sinais no sentido da procura de uma articulação com o mercado de trabalho e de atenção às necessidades deste.

As estatísticas do desemprego dos anos recentes viram engrossar significativamente o volume de licenciados em praticamente todas as áreas de

competências, que o mercado de trabalho não tem revelado capacidade para integrar, tendo-se mantido constante, ou mesmo ligeiramente mais reduzida a taxa dos desempregados jovens sem qualificação, a qual apesar de tudo é significativamente alta, indiciando a precariedade normalmente associada aos empregos desqualificados e de baixa remuneração para que os jovens são atraídos.

Tem sido notória nas últimas duas décadas a escassez de profissionais de qualificação intermédia, por exemplo no comércio e na administração, extinguidos que foram os cursos técnicos, quando da instituição do ensino unificado. Entretanto têm-se vindo a afirmar alguns cursos profissionalizantes neste campo, a cujos formandos são reconhecidas competências de que o mercado necessita, mas nem sempre as políticas de salários praticadas no respectivo sector remuneram adequadamente estes profissionais, o que acaba por constituir um desincentivo para posteriores contingentes de alunos.

Ainda a propósito da relação entre escola e mercado de trabalho importa referir a reduzida expressão de que se têm revestido os estágios curriculares e profissionais, por comparação com as médias da União Europeia, pese embora a importância que em geral se lhes reconhece para a integração profissional daqueles que estão a fazer a transição para a vida activa. De realçar, contudo, as apreciações menos abonatórias desta medida, nos casos em que é utilizada para preencher gratuitamente alguns postos de trabalho, como foi possível testemunhar através das entrevistas de grupo realizadas.

Por fim, e numa comparação com os restantes países parceiros da comunidade europeia há ainda que referir - paradoxalmente, dada a nossa condição de país com menores recursos -, a fraca proporção de estudantes que simultaneamente desenvolvem uma actividade remunerada. A pouca tradição do nosso país em matéria de trabalho a tempo parcial, bem como o facto de ser escassa a oferta de cursos, de especialização profissional e superiores, em regime pós-laboral, são certamente razões que aqui exercem influência.

Estrutura do emprego juvenil

A análise da situação dos jovens no mercado de trabalho implica necessariamente uma abordagem centrada na qualidade das inserções profissionais daqueles que encetaram já processos de transição para a vida activa. De facto, não está em causa apenas a empregabilidade no sentido estrito das reais possibilidades de aceder a um emprego – ditadas por factores vários que aqui têm sido referidos -, mas importa igualmente analisar as condições proporcionadas pelos empregos em que os jovens se vão inserindo e as trajectórias laborais que vão prosseguindo.

Os jovens portugueses não ficam aquém da média dos jovens europeus em termos de taxas de actividade e taxas de emprego. No entanto, se observarmos a taxa de emprego segundo a qualificação escolar, verificamos que, em Portugal, ela é particularmente elevada nos jovens detentores do ensino básico. Se a isto somarmos o facto de o nosso país apresentar a maior percentagem de jovens entre os 18 e os 24 anos empregados não estudantes nem em formação (48% face a uma média de 34% da Europa dos 15, em 2001), tal aponta para o cenário de um peso significativo de inserções profissionais em empregos pouco qualificados, que só a aposta forte na formação ao longo da vida poderá inverter para um número considerável de jovens.

A análise da estrutura sectorial do emprego juvenil em Portugal revela que os sectores de emprego que mais concorrência fazem à experiência escolar são aqueles onde as qualificações exigidas são menores, a precariedade se faz sentir com mais intensidade, e menos oportunidade parece existir para a formação contínua, nomeadamente a indústria transformadora, a construção, o comércio e a reparação de veículos e bens.

Sendo os jovens empregados na sua grande maioria assalariados, Portugal destaca-se – em conjunto com Espanha – como o país em que o contrato a prazo tem um peso mais elevado, atingindo, segundo dados do Eurostat (2002), 7,1% dos jovens assalariados com idades entre os 15 e os 24

anos. Tal situação não é determinada pela vontade de experimentação anterior à assunção de um compromisso de emprego mais definitivo, como atesta o facto da grande maioria dos jovens portugueses com este tipo de contrato apontarem como razão não ter encontrado um trabalho em regime permanente.

Relativamente à população adulta, os jovens são mais penalizados pela instabilidade contratual, tendo os contratos a prazo vindo a crescer nos últimos anos (em 2004 abrangiam já quase um terço dos jovens entre os 15 e os 29 anos trabalhadores por conta de outrem). Estes atingem mais a população jovem feminina do que a masculina e registam também maior peso nos jovens até aos 24 anos.

Tal como as entrevistas de grupo a jovens vieram também a demonstrar, verifica-se, pois, que o processo de integração no mercado de trabalho tende a alongar-se no tempo, deixando de ser uma passagem simples do estatuto de “não-activo” para o de “activo”, passando muitas vezes por trajectos de alternância entre ocupações, períodos de desemprego e de formação. Essa integração tende também a complexificar-se, não sendo dominada por dois pólos claramente distintos: integração total versus desintegração total. Pelo contrário, boa parte dos jovens entrevistados encontra-se em situação de integração parcial no mercado de trabalho, em modalidades semi-formais e temporárias.

Um dos principais problemas no processo de integração dos jovens no mercado de trabalho tende a ser, não a falta generalizada de trabalho, mas sim a incapacidade de transitar de uma situação de vínculos informais ou precários para uma situação de pleno emprego, com vínculos formais e de longa duração ou, pelo menos, propiciadores de protecção em situações de desemprego. Importa, a este propósito, distinguir claramente duas situações: i) a dos jovens que integram um segmento de emprego privilegiado, criativo e altamente qualificado, em que a mobilidade e a informalidade dos vínculos se convertem efectivamente numa carreira de valorização progressiva e ascensão social e profissional; ii) a de um segmento de emprego maioritário em que a circulação

entre ocupações temporárias e precárias não reflecte qualquer carreira de ascensão progressiva, mas corresponde a uma dificuldade efectiva de obter um emprego estável com acesso a protecção social.

Tal remete para a questão crucial da protecção no desemprego. Sendo cada vez mais frequentes as trajectórias de alternância entre situações de emprego e desemprego, coloca-se o problema de garantir aos jovens o acesso a um rendimento nestes últimos períodos. Os dados do Inquérito ao Emprego revelam que os jovens entre os 15 e os 29 anos a receber subsídio de desemprego face aos que se encontram desempregados representam apenas, em 2004, 29%, percentagem muito baixa quando comparada com os 60% para a população adulta. Tendo em conta o peso predominante e cada vez maior de jovens desempregados à procura de novo emprego, tal facto indicia a prevalência de experiências profissionais em condições – de vínculo laboral e/ou de duração – que não propiciam o acesso a este subsídio.

3. O desempenho das políticas

A avaliação das políticas, em vigor em Portugal, que se dirigem, de forma mais ou menos directa, à promoção da integração dos jovens no mercado de trabalho, foi empreendida a três níveis. Primeiro, quanto à sua pertinência, isto é, em que medida, tal como foram concebidas e tendo em conta os seus objectivos, permitem dar resposta aos problemas diagnosticados. Segundo, ao nível da coerência interna, verificando em que medida os instrumentos disponíveis traduzem os objectivos que têm sido traçados para as políticas, o que possibilita a identificação dos domínios de actuação cobertos, eventuais áreas menos abrangidas, bem como lacunas e sobreposições. Terceiro, ao nível dos resultados da implementação das medidas, procurando aferir o seu papel no cumprimento dos objectivos que visam e na resolução dos problemas que pretendem atacar.

Um olhar sobre as sucessivas versões do Plano Nacional de Emprego (desde 1998 a 2003), sobre o texto da estratégia para a Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV), bem como sobre os textos dos dois Programas Operacionais do Quadro Comunitário de Apoio III estratégicos para a execução do Plano – o PRODEP e o POEFDS – permite identificar, em traços muito gerais, os objectivos que têm vindo a ser definidos com vista à promoção da inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Correndo o risco de alguma sobreposição ou repetição, dado que alguns dos objectivos se encontram fortemente interligados, julgamos que, para fins analíticos, eles podem ser elencados do seguinte modo: 1) a prevenção e o combate ao desemprego juvenil²; 2) o combate ao abandono escolar; 3) a diversificação das ofertas de formação inicial de jovens; 4) a promoção de ofertas de formação qualificante, de dupla certificação, escolar e profissional; 5) o apoio à transição para a vida activa; 6) o apoio à criação de emprego; 7) e o fomento do espírito empresarial.

Por sua vez, as medidas de política identificadas através de um levantamento exaustivo com base num conjunto de documentos e fontes diversas relativos a políticas nos sectores da educação, formação, emprego e segurança social foram organizadas em cinco domínios: 1) orientação escolar e profissional; 2) educação e formação inicial qualificante, incluindo quer as ofertas formativas que conferem dupla certificação, escolar e profissional, quer as que não têm equivalência escolar; 3) transição para a vida activa; 4) apoio à criação de emprego, quer via contratação, quer próprio emprego; 5) apoio aos desempregados.

Da observação da lista de medidas – conforme o quadro 3 – ressalta desde logo a sua dispersão e elevada quantidade (28, embora, obviamente, de âmbitos muito variados). Se a multiplicação de medidas acaba por permitir a cobertura dos vários domínios relativos à inserção dos jovens no mercado de

² O entendimento deste objectivo é em sentido restrito, ou seja, a prevenção e combate directos ao desemprego e não todas as iniciativas que possam contribuir para diminuir o desemprego, que estão implícitas nos outros objectivos.

trabalho, a verdade é que corresponde à ausência de um programa integrado e coerente em que os vários domínios de intervenção estejam bem definidos e traduzidos em medidas específicas.

Além disso, colocam-se algumas dúvidas quanto a sobreposições que parece estarem a verificar-se, ou seja, existem medidas muito semelhantes, sobretudo no domínio da formação inicial qualificante, como são por exemplo os casos dos cursos do sistema de aprendizagem e dos cursos de educação-formação para jovens; e dos cursos tecnológicos do ensino secundário e do ensino profissional. Esta observação remete, pois, para a necessidade de racionalização das medidas.

No que se refere à articulação com os objectivos, as medidas/instrumentos existentes, tal como foram desenhadas, revelam, na generalidade, potencialidades para cobrir os objectivos explícitos das políticas para a inserção profissional dos jovens. Tal não significa que o seu conteúdo não possa sofrer alterações no sentido de aumentar a sua pertinência e a sua eficácia, como veremos mais à frente, nas recomendações. Não significa, ainda, que num ou noutro domínio não seja desejável criar novos instrumentos de política.

Por fim, do cruzamento dos objectivos e medidas com os factores que constituem obstáculos/problemas à inserção dos jovens na vida activa, é de salientar que a actuação no domínio da articulação entre a escola e o mercado de trabalho - aos mais variados níveis - tem constituído, definitivamente, uma das maiores lacunas das políticas educativas e do emprego.

Quanto à eficácia, “arriscámos” um exercício de classificação das várias medidas analisadas segundo a sua eficácia no cumprimento dos objectivos para os quais revelam, na sua concepção, capacidade para contribuir. Tal risco advém do facto de termos procurado fazer uma leitura dessa eficácia na perspectiva em que esta não se deve limitar à óptica das realizações, mas ao confronto do desempenho com os objectivos. Ora, no caso das políticas objecto de avaliação, a aferição dessa medida não pode ser efectuada de um modo

conclusivo em todos os casos, dada a ausência de indicadores válidos, ou seja, indicadores que traduzam, de modo adequado, os objectivos das medidas, os quais, algumas vezes não se encontram devidamente explicitados.

Uma avaliação deste tipo implica que sejam tomadas opções nem sempre justificadas com recurso a indicadores quantitativos, mas a partir da apreciação qualitativa da medida no terreno, derivada do conhecimento adquirido na realização de outros estudos e da auscultação de interlocutores privilegiados. De qualquer modo, nos casos em que não existe praticamente informação disponível, optámos por não classificar a medida, utilizando a categoria “eficácia desconhecida”.

Quadro 3. Eficácia das medidas no cumprimento dos objectivos

| Medidas | Pouco eficaz | Eficaz | Eficácia desconhecida |
|--|--------------|--------|-----------------------|
| 1) Informação e orientação escolar e profissional | | | |
| - Serviços de Psicologia e Orientação Ministério da Educação | ● | | |
| - Programa de Orientação e Informação (PRODEP) | ● | | |
| - Informação e Orientação Profissional do IIEP | | | ● |
| 2) Educação e formação inicial qualificante | | | |
| <i>Dupla certificação</i> | | | |
| - Cursos Tecnológicos do Ensino Secundário | | ● | |
| - Cursos Artísticos Especializados do Ensino Secundário | | ● | |
| - Ensino profissional | | ● | |
| - Ensino Secundário Recorrente (Cursos Técnicos e Cursos Tecnológicos) | | ● | |
| - Cursos do Sistema de Aprendizagem | | ● | |
| - Cursos de Educação-Formação para jovens | | ● | |
| - Cláusula de Formação | ● | | |
| <i>Certificação escolar</i> | | | |
| - Currículos alternativos ³ . | | ● | |
| <i>Certificação profissional</i> | | | |
| - Cursos de qualificação inicial | | ● | |
| - 10º ano profissionalizante (ano qualificante pós-básico) | | ● | |
| - Cursos de Especialização Tecnológica (CET) | | ● | |
| - Programa Formação/Emprego | | ● | |
| 3) Transição para a vida activa | | | |
| - Estágios Profissionais | | ● | |
| - Programa de estágios nos cursos tecnológicos do ensino secundário | | ● | |
| - Programa de Estágios no Ensino Superior | | ● | |
| - Programa FORDESQ/GESTIC | | ● | |

³ Os currículos alternativos são a única medida que apenas atribui certificação escolar. Consideramos, no entanto, que deve ser incluída neste quadro de medidas, pelo seu papel no combate ao abandono escolar precoce e porque, mesmo não certificando, proporciona a aquisição de competências profissionais, que podem ser facilitadoras na inserção do mercado de trabalho.

| | | | |
|--|---|---|---|
| - Unidades de Inserção na Vida Activa (UNIVA) | | | • |
| <u>4) Apoio à criação de emprego</u> | | | |
| - Apoios à contratação | • | | |
| - Dispensa de contribuições para a Segurança Social | | • | |
| - Benefícios fiscais na contratação de jovens | | | • |
| - Programa Iniciativas Locais de Emprego (ILE) | | • | |
| - Programa Iniciativas Locais de Emprego de Apoio à Família | | | • |
| - Criação de emprego por beneficiários das prestações de desemprego | • | | |
| - PRIME Jovem - Programa de Apoio à Iniciativa Empresarial de Jovens | | | • |
| <u>5) Apoio aos desempregados</u> | | | |
| - INSERJOVEM | | • | |

A partir da leitura do quadro, são de destacar três observações. Primeiro, o facto de a maior parte das medidas poderem ser consideradas eficazes no cumprimento dos objectivos para os quais potencialmente contribuem. Isto não significa que os objectivos estejam plenamente cumpridos, pelo que consideramos que algumas dessas medidas podem ser objecto de reorientações no sentido de aumentar essa eficácia. Segundo, a chamada de atenção para o domínio da informação e orientação escolar e profissional, em que a informação disponível mostra não estarem as medidas a potenciar o alcance que delas se esperaria. Terceiro, a existência de algumas medidas para as quais os dados acessíveis são tão escassos que não permitem proceder à sua avaliação.

4. Propostas de actuação e recomendações

A partir dos problemas identificados e do resultado da avaliação das políticas, impõe-se uma reflexão sobre as orientações, linhas de actuação e medidas a promover, de modo a combater esses problemas, introduzindo melhorias nos instrumentos de política existentes. O quadro de propostas e recomendações que se apresenta de seguida, estruturado segundo diversos domínios, tem precisamente esse objectivo.

Qualificações escolares e profissionais

- Reforçar o combate ao abandono escolar precoce, fazendo com que os Serviços de Psicologia e Orientação desempenhem um papel pró-activo neste campo;
- Continuar a aposta no aumento dos níveis de qualificação dos jovens, designadamente a nível do ensino superior, aproximando-o da média da Europa comunitária;
- Promover a frequência do ensino superior por parte de jovens trabalhadores, nomeadamente através do aumento da oferta de cursos em horário pós-laboral;
- Apostar crescentemente em acções de divulgação das ofertas formativas disponibilizadas, nomeadamente através do reforço dos serviços de orientação escolar;
- Desenvolver medidas com vista a quebrar a tradição de que as ofertas formativas com certificação profissional são socialmente desqualificadas, ou seja, combater a ideia de que são dirigidas àqueles que não têm competências para o prosseguimento dos estudos. É necessário valorizar essas ofertas, deixando suficientemente em aberto e não como alternativas que se excluem reciprocamente, as possibilidades de inserção no mercado de trabalho e de prosseguimento de estudos;
- Desenvolver mecanismos que incentivem as empresas a cumprir os acordos de formação, nomeadamente a Cláusula de Formação de jovens, e que elaborem, elas próprias, planos de formação profissional para os seus trabalhadores.

Sistema de formação escolar e profissional

- Continuar a reforçar a articulação entre o Ministério da Educação, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
- Proceder à racionalização do vasto conjunto de ofertas formativas existentes ao nível dos Ministérios da Educação e do Trabalho,

eliminando sobreposições. Tal racionalização deverá ser feita à luz do objectivo de garantir a todos os jovens uma escolaridade ao nível do 12º ano, que implicará reformulações no conteúdo das ofertas existentes, ou mesmo eliminação de umas e criação de outras. Neste quadro equacionar a possibilidade de:

- a) estender os actuais percursos diferenciados no ensino básico ao ensino secundário (até 12º ano);
 - b) eliminar o 10º ano profissionalizante;
 - c) reforçar as ofertas de ensino profissional e tecnológico no secundário;
 - d) reforçar os Cursos de Especialização Tecnológica pós-secundário;
 - e) eventualmente criar outras ofertas formativas pós-secundário, que possam simultaneamente conferir certificação profissional e créditos a mobilizar na transição para o ensino superior.
- Criar mecanismos de apoio na passagem do ensino secundário para o ensino superior, por exemplo, através dos Serviços de Psicologia e Orientação das escolas;
 - Promover a aproximação entre as escolas e os centros de emprego, a nível local.

Relação entre a escola/centros de formação e o mercado de trabalho

- Reforçar as componentes de articulação entre escola e mercado de trabalho através do apoio a projectos direccionados para a empregabilidade de jovens, promovidos em parceria por entidades formativas e empresas;
- Introduzir nos curricula do ensino secundário geral e do superior a possibilidade de criação de unidades de crédito correspondentes a experiências em contexto laboral;
- Desenvolver trabalho junto das empresas para promover a absorção de profissionais qualificados, procurando criar uma cultura de empresa

que encare a mão-de-obra jovem qualificada como um elemento propiciador de inovação e de dinamização;

- Desenvolver acções de marketing profissional junto dos alunos, para a valorização de certas profissões com grande procura no mercado de trabalho;
- Consolidar um contacto mais regular e de maior proximidade entre os centros de emprego e as empresas;
- Alargar o número de estágios, os quais têm repercussões positivas tanto para os jovens, aproximando-os do contexto de trabalho e aumentando a sua empregabilidade, como para as empresas, pelo conhecimento e integração de novas competências;
- Incentivar nos alunos do ensino superior experiências profissionais qualificantes durante a frequência do curso, designadamente em regime de tempo parcial. Esse incentivo poderia passar, por exemplo, por benefícios fiscais às empresas e aos estudantes-trabalhadores nessa situação, e por permitir a cumulatividade do regime de protecção social familiar ou de bolsas de estudo com o exercício de uma actividade profissional de duração inferior a determinado número de horas e/ou com remuneração abaixo de determinado montante.

Relações laborais

- Continuar a aposta na criação líquida de emprego, através dos apoios à contratação de jovens com contratos sem termo;
- Aumentar a eficácia da fiscalização para a detecção de situações de utilização abusiva da contratação a termo de jovens;
- Implementar mecanismos que garantam a protecção social dos jovens nas suas trajectórias descontínuas (entre emprego, desemprego e trabalho independente) durante a fase inicial – que tende a ser cada vez mais longa – de inserção no mercado de trabalho.

Empreendedorismo

- Retomar o objectivo que constava no Plano Nacional de Emprego, de introduzir nos curricula do sistema educativo componentes formativas promotoras do espírito empreendedor;
- Apresentar aos jovens a hipótese do auto-emprego como uma solução possível para a sua carreira profissional futura e criar oportunidades de contacto frequente dos jovens com o meio empresarial. Ao nível do ensino básico e secundário, os Serviços de Psicologia e Orientação (cuja designação poderia ser alterada), transformando-se em equipas técnicas multidisciplinares de maior dimensão, poderiam ser actores estratégicos neste domínio;
- Centrar o apoio aos jovens empresários não só na fase embrionária do projecto empresarial, mas também, e cada vez mais, na fase posterior de desenvolvimento do mesmo;
- Desenvolver linhas de crédito específicas que apoiem o empreendedorismo juvenil, designadamente os projectos inovadores.

Importa, por fim, adicionar a este quadro de recomendações três outras, que não dizem respeito a domínios específicos, mas que se prendem com questões de carácter transversal.

A primeira diz respeito à necessidade de implementar medidas pertinentes, a partir de uma identificação rigorosa dos problemas, bem como de proceder à avaliação das respectivas políticas, sobretudo ao nível do seu desempenho e dos seus impactes, de uma forma sustentada. A elaboração do presente estudo permitiu precisamente detectar algumas lacunas em termos da informação existente, quer sobre problemas específicos da integração dos jovens no mercado de trabalho, quer sobre medidas que estão a ser desenvolvidas sem que se conheça efectivamente os resultados que estão a atingir – cuja eficácia não foi por isso possível avaliar. Justifica-se, deste modo, em alguns casos, a realização de estudos específicos a lançar pela primeira vez ou a actualizar,

nomeadamente sobre: i) o impacto de medidas de apoio à criação de emprego juvenil, como benefícios fiscais ou dispensa nas contribuições para a Segurança Social; ii) o desempenho dos Serviços de Psicologia e Orientação; iii) o percurso dos diplomados dos cursos tecnológicos e dos Cursos de Especialização Tecnológica pós-secundários; iv) o percurso dos diplomados do ensino superior; v) a relação entre a oferta e a procura de qualificações no mercado de trabalho; vi) a eficácia da iniciativa INSERJOVEM.

A segunda remete para os públicos das medidas. As propostas aqui lançadas dirigem-se à generalidade dos jovens, não tendo sido contempladas, à excepção dos jovens de baixas qualificações, medidas específicas direccionadas para jovens com “handicaps” específicos, que enfrentam dificuldades acrescidas de inserção no mercado de trabalho. Tal não significa que se ignore a existência de fortes diferenciações no interior da categoria juventude, como aliás o diagnóstico efectuado demonstrou. Os estudos têm revelado que, além dos designados “jovens em risco”, parte deles já abrangida por medidas tutelares, os jovens detêm um peso muito significativo, em muitos casos maioritário, no seio de outros grupos socialmente desfavorecidos, como os toxicodependentes e ex-toxicodependentes ou os reclusos e ex-reclusos. Não tendo estes últimos sido objecto do presente trabalho, importa, no entanto, chamar a atenção para a necessidade de desenvolver metodologias de intervenção diferenciadas para estas categorias, com vista ao aumento da sua empregabilidade.

A terceira refere-se à coordenação das políticas. O vasto leque de medidas existente, não sendo em si um problema desde que não haja sobreposições, gera uma dispersão pouco favorável a ganhos de eficácia. Assim, recomenda-se a gestão integrada das medidas em vigor e das que venham a ser implementadas, através da criação de instâncias de coordenação de composição multisectorial. Cremos que, por esta via, se ganharia igualmente na capacidade de produção e disponibilização de informação sistematizada sobre o desempenho das políticas.

Bibliografia e Fontes

- Castells, Manuel (2000), *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I - The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell.
- CE, *Employment in Europe 2004*.
- DEEP/MSST (2003), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Políticas Activas para a Empregabilidade*, Lisboa, Coleção Cogitum, n. 2, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (DEEP)/ Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST).
- DGEEP, *Quadros de Pessoal*, 1998, 1999, 2000 e 2002.
- DGEEP/MSST, *Plano Nacional de Emprego, 1998 a 2004*.
- DiMaggio, Paul (2001), *The Twenty-First-Century Firm. Changing Economic Organization in International Perspective*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- European Commission-DG-EMPL (2000), *Inserjovem e Reage initiatives: a preventive action, Portugal. Final Report*, European Commission-DG-EMPL – Peer Review Programme, em http://www.oecd.org/document/5/0,2340,en_2649_201185_2465989_1_1_1_1,00.html.
- Eurostat, *La Situation Social dans L'Union Européenne 2003*.
- Eurostat, *Labour Force Survey 2002*.
- Figueiredo, A. (coord.), A. Moura, C. Fontes, C. Quintão, I. Leal, J. Lopes, J. Varejão, L. Capucha, L. Cunha, P. Feliciano e S. Saleiro (2003), *Avaliação Intercalar do Programa Emprego, Formação e Desenvolvimento Social – POEFDS, Relatório final*, Lisboa, Quaternaire/CIES.
- Guerreiro, Maria das Dores e Elsa Pegado (coord.) e outros (2006), *Os jovens e o Mercado de Trabalho: Caracterização, Estrangulamentos à Integração Efectiva na Vida Activa e a Eficácia das Políticas*, Lisboa, DGEEP.
- IEFP, *Iniciativas INSERJOVEM e REAGE – Informação Síntese 2004*, em <http://www.iefp.pt>.
- IEFP, *Resultados dos inquéritos a formandos que concluíram acções de formação profissional, inicial ou contínua, com duração igual ou superior a 100 horas, (produzidos no âmbito do Observatório de Entradas na Vida Activa)* <http://www.iefp.pt/>.
- IEFP, *Resultados dos inquéritos a formandos que realizaram estágios profissionais do IEFP (produzidos no âmbito do Observatório de Entradas na Vida Activa)* <http://www.iefp.pt/>.

- IEFP/Direcção de Serviços de Estudos, *Estatísticas da Situação do Mercado de Emprego/Desemprego Registado, 1998 a 2003*.
- Imaginário, L. (coord.), E. Pegado, L. Capucha, J. Santandré, P. Amaral e T. Evaristo (2003), *Avaliação Intercalar da Intervenção Operacional da Educação do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006*, Relatório final, Lisboa, CIES/IESE.
- INE, *Censos*, 1991 e 2001.
- INE, *Inquérito ao Emprego*, 1998 a 2004.
- Machado, Fernando Luís e António Firmino da Costa (1998), "Processos de uma modernidade inacabada", em José Manuel Leite Viegas, António Firmino da Costa (orgs), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, pp. 17-44.
- Ministério da Educação (2003), *Cartografia do Abandono e Insucesso Escolares*, <http://www.min-edu.pt/Scripts/ASP/destaque/estudo01/estudo_01.asp>.
- Ministério da Educação, *Estatísticas da Educação*, Site do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, do Ministério da Educação, <<http://www.dapp.min-edu.pt/>>
- Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2004), *Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*, <http://www.min-edu.pt/ftp/docs_stats/Plano_CBR-Pupload.pdf>.
- MTS (2000), *Avaliação das Iniciativas Inserjovem e Reage*. Relatório Final, Instituto de Emprego e Formação Profissional/Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento.
- Observatório de Entradas na Vida Activa/IEFP, *Processos de Integração no Mercado de Trabalho dos Utentes que Participaram em Estágios Profissionais, Informação Semestral de Acompanhamento - 1º semestre de 2004*, <<http://www.iefp.pt>>.
- Observatório de Entradas na Vida Activa/IEFP, *Processos de Integração no Mercado de Trabalho dos Utentes que Participaram em Formação no IEFP, Informação Semestral de Acompanhamento - 1º semestre de 2004*, <<http://www.iefp.pt>>.
- Observatório de Entradas na Vida Activa/IEFP, *Processos de Integração no Mercado de Trabalho dos Utentes que Participaram no FORDESQ/GESTIC, Informação Semestral de Acompanhamento - 1º semestre de 2004*, <<http://www.iefp.pt>>.
- OCDE, *Education at a Glance 2004*.
- OCDE, *Employment Outlook*;, 2002 Edition.
- POEFDS - Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (2004), *Relatório de Execução do POEFDS - 2003* [CD-ROM].
- PRIME - Programa de Incentivos à Modernização da Economia (2004), *PRIME-Jovem - Programa de Apoio à Iniciativa Empresarial dos Jovens*, em

<http://www.prime.min-economia.pt/PresentationLayer/ResourcesUser/Publicacoes/PRIMEjovem_net.pdf>.

PRODEP - Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (2004), *Estudo de Percurso Pós- formação dos Diplomados do Ensino Profissional - 2001/2002 e 2002/2003* (Relatório final), em <<http://www.prodep.min-edu.pt/menu/4.htm>>.

PRODEP - Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (2004), *Relatório de Execução do PRODEP III - 2003*, <<http://www.prodep.min-edu.pt/menu/novidades.htm>>.

Supiot, Alain (2001), *Au-delà de l' Emploi: Transformations du Travail et Devenir du Droit du Travail en Europe*, Rapport pour la Commission des Communautés Européennes avec la collaboration de l'Université Carlos III de Madrid.