



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Políticas Públicas de Emprego: Análise Comparada entre Portugal, Grécia e Itália sobre Políticas Direcionadas para a Formação em Contexto de Trabalho no Combate ao Desemprego Jovem

Daniel Fernandes

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Paulo Marques, Professor Auxiliar, ISCTE-IUL

Setembro, 2022



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

Políticas Públicas de Emprego: Análise Comparada entre Portugal, Grécia e Itália sobre Políticas Direcionadas para a Formação em Contexto de Trabalho no Combate ao Desemprego Jovem

Daniel Fernandes

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Paulo Marques, Professor Auxiliar, ISCTE-IUL

Setembro, 2022

Agradecimento

Há processos difíceis, muito difíceis, há os tribunais portugueses e depois temos esta dissertação. Após um longo processo de avanços e recuos, de poucos altos e muitos baixos, chega ao fim esta jornada e resta-me agradecer a quem sempre me deu todo o apoio do mundo. É por eles que tudo tem sido possível até agora. Aos meus pais, Maria Gorete e José Inácio, devo-lhes a vida e o suporte incondicional. O único agradecimento que lhes posso fazer nunca será suficiente em palavras. Ainda assim: obrigado, meus pais.

Aos amigos agradeço-lhes as discussões, as trocas de argumentos, a paciência para ouvirem e contribuírem o melhor que podiam e que sabiam. Uma tese chega a ser um processo solitário, e nem sempre foi fácil, ainda assim, obrigado por estarem lá. Alexandra Abreu, Ana Pinto, Daniela João, Guilherme Alves, Guilherme Azambuja, João Lousada, João Campos, Jorge Miguel, e um especial abraço a Raul Bartolomeu. Todos eles foram pessoas importantes em todo esta luta e não posso descurá-los em situação alguma. Pelo apoio, pelo companheirismo, e, acima de tudo, pela amizade e preocupação que nutriram ao longo dos anos, sem vocês muito de mim não seria o mesmo. Um agradecimento especial à Inês, por ser um pilar essencial em todo este processo, pelas lutas constantes na recuperação de algo que se considerava quase perdido. Incansável supermulher a quem estou imensamente grato.

Por último, agradecer aos professores que me acompanharam durante toda a vida, que sempre me despertaram a curiosidade e o intelecto, e agradecer principalmente ao meu orientador e professor Paulo Marques, por ter sido sempre uma voz de confiança, honestidade e respeito nesta longa caminhada.

Resumo

O desemprego jovem é, em quase todas as sociedades europeias, um problema estrutural que se acentuou com as crises de 2008 e 2011. O paradigma que parece mais comumente aceite afirma que a transição escola-trabalho apresenta resultados mais positivos quando existe uma oferta educativa que esteja intrinsecamente ligada ao mercado de trabalho, tendo a formação em contexto de trabalho um papel altamente relevante no combate ao desemprego jovem. Deste modo, a dissertação procurou as políticas de formação em contexto de trabalho em Portugal, Grécia e Itália, uma vez que apresentam entre si semelhanças ao nível de tipologia económica, no período 2008-2017, como forma de combater o desemprego jovem. A hipótese estudada é a que estes países não aplicaram políticas públicas direccionadas à formação em contexto de trabalho, dado que sofrem de problemas institucionais sérios que dificultam a implementação da mesma, baseando-se no Estado como principal meio de combate ao desemprego jovem. Os resultados obtidos não foram, de facto, completamente esperados. Itália apresentou várias políticas públicas que favoreciam a Formação em Contexto de Trabalho como medida de combate ao desemprego jovem, enquanto Portugal e Grécia optaram pelo caminho expectável.

Palavras-chave: Desemprego Jovem; Formação em Contexto de Trabalho; Políticas Públicas.

Abstract

Youth unemployment is, in almost all European societies, a structural problem that has increased with the crises of 2008 and 2011. The paradigm that seems more commonly accepted states that the school-work transition presents more positive results when there is an educational offer that is intrinsically linked to the labor market, with training in the context of work a highly relevant role in combating youth unemployment. Thus, the dissertation sought training policies in the context of work in Portugal, Greece and Italy, since they present similarities in the level of economic typology, in the period 2008-2017, to combat youth unemployment. The hypothesis studied is that these countries did not apply public policies aimed at training in the context of work, since they suffer from serious institutional problems that hinder its implementation, based on the State as the main means of combating youth unemployment. The results obtained were not, in fact, completely expected. Italy presented several public policies that favored workplace-based training as a measure to combat youth unemployment, while Portugal and Greece opted for the expected path.

Keywords: Youth Unemployment; Workplace-based training; Public Policies.

Índice

Resumo.....	i
Abstract	iii
Índice de tabelas	vii
Índice de figuras	ix
CAPÍTULO 1: Introdução.....	1
CAPÍTULO 2: Revisão da Literatura.....	7
2.1. Variedades do Capitalismo.....	7
2.1.1 Economias de Mercado Liberais	8
2.1.2 Economias de Mercado Coordenadas	9
2.1.3 Economias de Mercado Mistas	10
2.2. Instituições.....	13
2.3. Complementaridades Institucionais.....	14
2.4. Dificuldades das Economias de Mercado Mistas	15
2.5. Programa Garantia Jovem	16
2.6. Hipótese Central do Estudo	18
CAPÍTULO 3: Metodologia de Análise.....	19
3.1. Métodos	19
3.2. Dimensões de Classificação de Políticas Ativas de Mercado de Trabalho	20
CAPÍTULO 4: Análise de Resultados	21
CAPÍTULO 5: Discussão.....	27
CAPÍTULO 6: Conclusões.....	31
Referências Bibliográficas	33
Anexo A	37

Índice de tabelas

Tabela 1 - Taxa de Desemprego Jovem 15-24 anos, por países 2008-2017	3
Tabela 2 - Tipos de Economia de Mercado (Molina e Rhodes, 2007 pp.229).....	11
Tabela 3 - Políticas Ativas de Mercado de Trabalho dirigidas aos jovens 2008-2017 Portugal, Grécia e Itália	21

Índice de figuras

Figura 1 - Taxa Desemprego Jovem - UE 15-24 anos - 2002-2019	2
Figura 2 - FCT: Formação em Contexto de Trabalho; EMT: Estágio em Mercado de Trabalho; MAPT: Monitorização e Assistência na Procura de Trabalho; SE: Subsídios ao Emprego; PESP: Programas de Emprego no Setor Público; PCPEE: Promoção de Criação do Próprio Emprego	25

CAPÍTULO 1

Introdução

O desemprego jovem é um problema real e intrínseco nas denominadas economias desenvolvidas que foi observado de forma mais séria na década 1980 (Bell, 2010). Este fenómeno acontece por várias razões e motivos, com diversas explicações de causalidade e com panóplias de escolhas no combate também. Um dos principais motivos que leva o desemprego jovem a suscitar tanto interesse ao nível académico é o impacto que este desafio cria para a sustentabilidade, equilíbrio e desenvolvimento das sociedades. A nível económico, dados da OCDE identificam que os Jovens que não Estudam, nem Trabalham, nem integram Formação Profissional (NEET) provocam um dano económico considerável, em que as estimativas de 2011 apontavam para 150 mil milhões de euros, o que significava 1,2% do PIB europeu; por outro lado, uma não transição escola-trabalho provoca danos sociais graves nos jovens, principalmente quando o desemprego se torna de longo-prazo, refletindo-se a nível de saúde física e mental. Por último, mas não menos importante, reflete-se nos salários ao longo da vida, sendo tendencialmente mais baixos do que o esperado, afetando mais as mulheres que os homens. Conjugados todos estes fatores, a sociedade desnivela-se, evidentemente, a curto e longo prazo (Bell,2010; Elewood, 1982; Mroz and Savage, 2006).

Entre o final da década de 2000 e início da década de 2010, mais concretamente em 2008 e 2011, o mundo foi afetado por duas graves crises económicas que levaram, seja por via de efeitos *spillover*, seja por vias diretas, a um aumento generalizado das taxas de desemprego a nível europeu e, subsequentemente, a um aumento generalizado das taxas de desemprego jovem, como se pode verificar no Gráfico 1 (Scarpetta, Sonnet and Manfredi, 2010).

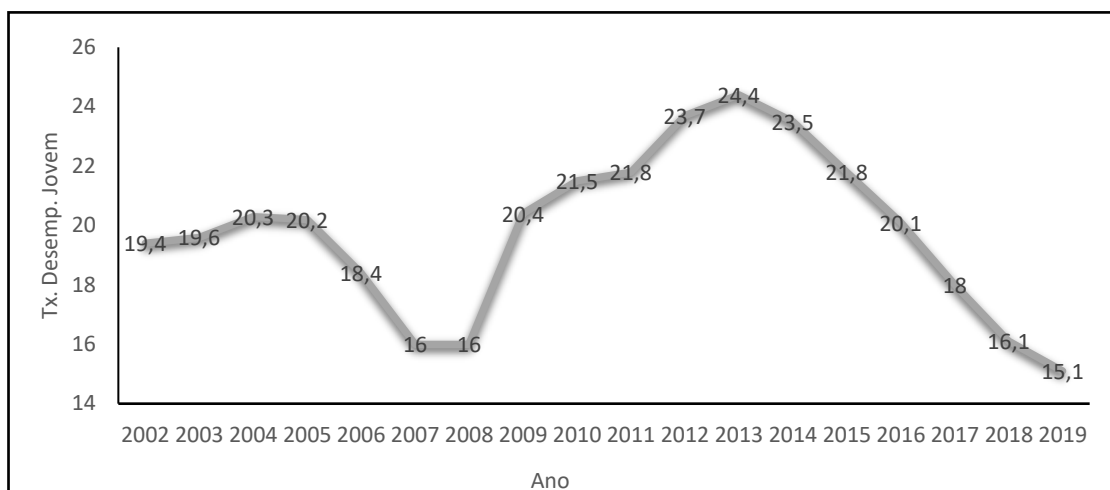


Figura 1 - Taxa Desemprego Jovem - UE 15-24 anos - 2002-2019

É um dado adquirido que os jovens sofrem de sérios problemas aquando da entrada no mercado de trabalho, uma vez que não tem experiência profissional relevante. Em tempos de crise, essa lacuna evidencia-se e ganha contornos mais profundos. O aumento generalizado dos números de desempregados inunda o mercado com oferta de trabalho, mas a procura de trabalho não tende a aumentar, pelo menos não a curto-prazo. O emprego temporário aumenta e os empregadores procuram mão-de-obra com experiência. Uma explicação plausível é a de que os jovens são considerados *outsiders* no mercado de trabalho. Uma rede de contactos pouca sólida aliada à falta de experiência, torna-os pouco apelativos ao ato de contratação. Começam pouco atrativos e com o decorrer dos anos tornam-se ainda mais, uma vez que a sua entrada no mercado é continuamente adiada. Ao mesmo tempo que se tornam pouco apelativos pelo lado da experiência profissional, aumentam as suas qualificações académicas, sendo esta uma das consequências das crises económicas. Uma das vias que os jovens procuram, no decorrer da crise, é aumentar os seus conhecimentos académicos na expectativa de conseguirem empregos mais qualificados e mais bem remunerados, mesmo que no estrangeiro. Os sistemas de educação são então mais procurados e esta permanência de jovens dentro do ensino terciário leva a uma *overqualification* destes para o mercado de trabalho que irão encontrar de seguida.

O panorama de desemprego jovem a que se assistiu no pré, durante e pós crise 2008-2011 na Europa do Sul, foi de facto, um sério problema (Tabela 1) e a integração destes jovens no mercado de trabalho tornou-se um sério desafio de políticas públicas de mercado de trabalho, também conhecidas por Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT/ALMP) (de Lange, Gesthuizen and Wolbers, 2014). No entanto, aquilo que se verificou é que as dificuldades não são transversais a todos os países. Repare-se que países como Alemanha e Áustria mantiveram

taxas de desemprego jovem relativamente baixas; num nível intermédio encontra-se Portugal; e por último, com percentagens elevadíssimas, Itália e Grécia.

Tabela 1 - Taxa de Desemprego Jovem 15-24 anos, por países 2008-2017

	Portugal	Grécia	Itália	Alemanha	Áustria
	15-24 anos	15-24 anos	15-24 anos	15-24 anos	15-24 anos
2007	16,7	22,7	20,4	11,9	9,4
2008	16,7	21,9	21,2	10,6	8,5
2009	20,3	25,7	25,3	11,2	10,7
2010	22,8	33	27,9	9,8	9,5
2011	30,3	44,7	29,2	8,5	8,9
2012	37,9	55,3	35,3	8	9,4
2013	38,1	58,3	40	7,8	9,7
2014	34,8	52,4	42,7	7,7	10,3
2015	32	49,8	40,3	7,2	10,6
2016	28	47,3	37,8	7,1	11,2
2017	23,9	43,6	34,7	6,8	9,8

Considera-se, assim, que o desnível de integração dos jovens no mercado de trabalho é gritante dentro do contexto europeu, apresentando discrepâncias altamente significativas. Nos países da União Europeia a taxa de desemprego jovem aumentou 7,7 pontos percentuais, passando de 16% para 23,7% no período 2007-2012. Contudo, nem todos os países sofreram um aumento desta taxa, como é o caso da Alemanha, contrariando a tendência, abatendo os seus 11,9% para 8%. Nas sociedades europeias do Sul, no ano de 2007 era, no cômputo geral, um problema algo similar entre elas. Portugal apresentava uma taxa de desemprego jovem de 16,7; Grécia com 22,7% e Itália com 20,4%. O impacto da crise de 2008 e, posteriormente, a de 2011, catapultaram as taxas de desemprego para valores preocupantes. Em 2013, ano mais problemático de desemprego jovem para os países da União Europeia, em plena recessão económica, Portugal apresentava uma taxa de 28,1% enquanto Itália atingia os 40,0% (ainda que o valor mais alto registado tenha sido em 2014 com 42,7%) e, por fim, a Grécia atingia uns problemáticos 58,3%. Por outro lado, países como Alemanha e Áustria conseguiram manter as suas baixas taxas de desemprego jovem, com números de 7,8% e 9,7%, respetivamente, no ano de 2013.

Para efeitos de estudo, na presente dissertação, comparam-se países pertencentes à denominada Europa do Sul, sendo os casos de estudo Portugal, Grécia e Itália. A escolha destes casos recai pelo facto de serem semelhantes ao nível da estrutura económica, explorando a análise de Variedades do Capitalismo; bem como ao nível institucional, sendo este último considerado um fator de extrema relevância na explicação do desemprego jovem (Breen, 2005; Wolbers, 2007; Busemeyer e Trampusch, 2012). A literatura tem, ao longo dos anos, versado sobre o tipo de políticas mais eficazes no combate ao desemprego jovem, e uma das conclusões a que tem chegado é que países com um sistema de ensino mais vocacional e uma boa ligação deste às empresas, denominado por regimes de *collective skill formation systems*, apresentam melhores resultados ao nível do emprego jovem (Busemeyer e Trampusch, 2012; Shavit e Müller, 2000). Embora não haja unanimidade neste tipo de resposta, uma vez que o contexto nacional das instituições é de extrema importância, a Formação em Contexto de Trabalho tem ganhado especial relevância no continente europeu, tendo o Conselho Europeu impulsionado, de certa forma, este tipo de reformas dentro dos Estados-membros desde 2012. Quando comparamos o tipo de instituições dos Estados-membros da União Europeia com países como os Estados Unidos da América, o Japão, ou o Reino Unido, percebemos que não existe um único caminho certo. A conjugação e alinhamento das instituições não tem uma maneira correta de interação, antes pelo contrário, existem diversas formas de as fazer mover. As instituições são como as rodas dentadas dentro de um relógio: podem ser maiores ou menores, estarem alinhadas mais acima ou abaixo e, ainda assim, fazerem o relógio funcionar. A esta analogia considera-se o conceito de complementaridade institucional, uma ideia que, na presente dissertação, se torna fulcral, e na academia tem o seu reconhecido valor (Amable, 2003).

Assim, os objetivos desta dissertação prendem-se na análise comparativa de estratégias aplicadas por estes três países no combate ao desemprego jovem no período 2008-2017, com especial enfoque nas políticas de Formação em Contexto de Trabalho – *workplace-based training*. Esta sistematização torna-se pertinente pelo facto de existir um *gap* na literatura que olhe em específico para o tipo de políticas aplicadas durante os anos de recessão económica assistida no continente europeu no período e que as compare de forma que possam ser avaliados posteriormente, algo que até à data não tem sido efetuado (Caliendo e Schmidl, 2016). A hipótese colocada é a de que pelo facto de serem países com estruturas económicas e sociais semelhantes, e não terem tradições de políticas de formação em contexto de trabalho, o combate ao desemprego jovem não passaria, novamente, pela conceção e aplicação deste tipo de medidas, dado que não possuem condições institucionais para as implementar.

Esta dissertação está, então, dividida em três grandes partes. Numa primeira fase, explicar-se-á que tipo de economias políticas existem, à luz da teoria das Variedades do Capitalismo (VdC), partindo da teoria geral para os países analisados e, seguidamente, mostrar-se-á a carência de complementaridades institucionais de que os mesmos sofrem. Numa segunda fase, apresentar-se-ão os métodos utilizados para a prossecução dos objetivos propostos, bem como a base de dados, as políticas analisadas e a categorização das mesmas. Numa terceira fase, discutir-se-ão os resultados obtidos dessa análise, seguidas das conclusões do que foi apreendido previamente.

Revisão da Literatura

2.1. Variedades do Capitalismo

Com o fim da Guerra Fria tudo mudou. Os sistemas políticos, económicos e sociais sofreram profundas transformações a nível mundial e o capitalismo estabeleceu-se como corrente política, económica e social dominante ao nível internacional. Não obstante a essa predominância, o capitalismo não se disseminou de igual modo por todos os países que o adotaram, e isso motivou a academia a um estudo das suas várias facetas. Mais recentemente, após diversas passagens e aprofundamentos, surge uma forma de análise, as Variedades do Capitalismo (VdC). Este tipo de análise veio facilitar a compreensão do fenómeno que é o capitalismo, identificando semelhanças e diferenças, categorizando e criando dimensões de análise que em trabalhos futuros se mostrou importante para a análise de políticas públicas. O estudo das VdC é relevante na presente dissertação pela profundidade de conhecimento que apresenta das estruturas económicas, e pela diversidade de conceitos interligados que se tornam cruciais para se poder fazer uma análise comparativa entre Portugal, Grécia e Itália o mais rigorosa possível. Parte-se, então, à procura do fundamento das bases teóricas de análise, encontrado na literatura mais recente, iniciada por Hall e Soskice (2001). Quando analisados diversos países pertencentes à OCDE, o primeiro destringer encontrado desde logo foram Economias de Mercado Liberais (EML) e as Economias de Mercado Coordenadas (EMC). O estabelecimento desta dicotomia de conceitos deriva do método de análise utilizado, em que nele a unidade basilar do capitalismo - o centro económico - é a empresa. Ao considerá-la como o agente fulcral no desenrolar de toda a economia, Hall e Soskice (2001) utilizam uma perspetiva apelidada de (*firm-centered*). Na sua perspetiva, a empresa é “(...) *actors seeking to develop and exploit core competencies or dynamic capabilities understood as capacities for developing, producing, and distributing good and services profitably.*” (Hall and Soskice, 2001: 6). Desta maneira, ao considerar as empresas como atores, aquilo que Hall e Soskice procuram são respostas a cinco esferas, que são intrínsecas às empresas, mas que criam dificuldades de relacionamento, tanto ao nível da coordenação interna, como de coordenação externa. Mediante as respostas que estas consigam dar a estas cinco esferas, encaixar-se-á, tendencialmente, numa destas duas definições.

Então, a primeira esfera de análise são as *relações industriais*, ou seja, de que forma é que as empresas interagem com os seus trabalhadores tanto na gestão dos seus contratos como a nível de negociação de salários. A segunda esfera materializa-se na *educação e ensino profissional*, retratando a forma como as empresas conseguem manter e assegurar forças de trabalho competentes e adequadas, enquanto os trabalhadores entendem as alternativas que possuem para decidir sobre as competências que pretendem adquirir e quanto é que estão dispostos a investir nas suas formações. Esta esfera torna-se especialmente importante para um melhor desempenho no combate ao desemprego jovem, uma vez que os sistemas de formação profissional são decisivos no acesso ao mercado de trabalho (Busemeyer e Thelen, 2015). A terceira esfera é a da *governança corporativa* em que as empresas procuram financiamento e em quais investidores decidem as suas garantias para os retornos dos seus investimentos e, subsequentemente, de que maneira se coordenam para os obter. A quarta esfera são as *relações interempresariais*, termo usado para cobrir as relações das companhias com outras empresas, fornecedores e clientes, com uma visão segura de procura pelos seus produtos, fornecimento adequado de fatores de produção, e acesso à tecnologia. Por último, a quinta esfera, são os trabalhadores e de que maneira a empresa assegura que estes têm as competências necessárias, e que a cooperação entre pares é suficientemente boa ao ponto de avançar com os objetivos da própria empresa (Hall e Soskice, 2001). Aplicadas estas cinco esferas de ação sobre a empresa, temos então uma dicotomia de economias políticas. As EMLs e as ECMs.

2.1.1 Economias de Mercado Liberais

Nas Economias de Mercado Liberais, os atores regem-se por mecanismos de coordenação de mercado, com maior acesso a investimento de capital privado, e uma menor relação com o Estado. Os processos de negociação de salários acontecem, tendencialmente, diretamente com os trabalhadores, sendo os sindicatos relegados para um segundo plano, com menor poder de influência, à exceção de alguns setores. O sistema de educação tende a ser mais generalista, com um leque mais alargado de competências, mas com menor foco na profundidade e especialização, o que por sua vez leva a que os trabalhadores se sintam mais desprotegidos no mercado de trabalho, apostando mais no setor terciário da educação. O entrosamento das empresas com o sistema educativo não é muito cimentado, uma vez que a conjugação de fatores não é favorável para que as empresas invistam inicialmente num jovem trabalhador. A competição é uma premissa das economias de mercado liberais, transformando, assim, a visão de como os trabalhadores devem adquirir competências e de que parte dos *stakeholders* deve

sair o investimento (Hall e Soskice, 2001). Nas EMLs, a legislação laboral tende, também, a ser mais flexível do que nas EMCs, o que exige uma maior e rápida adaptação por parte dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Assim, uma empresa que invista num jovem trabalhador corre o sério risco de perder o investimento feito, se não o conseguir manter, uma vez que a competição pode recrutar o mesmo jovem, com salários mais competitivos, mas sem despende o investimento da sua formação. As empresas adaptaram-se a este tipo de complementaridades institucionais criadas e assim se mantêm ao longo do tempo (Amable, 2003). Por último, a relação com o Estado Social também tende a ser mais fraca. Ao terem mecanismos de segurança caso se encontrem numa posição de risco faz com que a escolha das competências seja mais ponderada (Estevez-abe, Torben and Soskice, 1999). No fundo, as EMLs traduzem-se numa libertação do trabalhador, sendo quase independente ao Estado, em que regra geral há uma maior responsabilização pelas decisões do indivíduo.

2.1.2 *Economias de Mercado Coordenadas*

Nas Economias de Mercado Coordenadas, os atores são coordenados através de um mecanismo estratégico, também apelidado na literatura de *strategic interaction* (Hall e Soskice, 2001), envolvendo tanto o setor público como o setor privado. Ao contrário do que acontece nas EMLs, há uma maior predisposição do Estado em apoiar e coordenar-se com o setor privado tanto ao nível do sistema educativo profissional, como na rigidez laboral, e na proteção social. Nestas economias, o poder sindical é maior que nas EMLs, responsabilizando-se mais perante as negociações de contratos e condições dos trabalhadores (Hall e Soskice, 2001). O sistema educativo é altamente entrosado com o setor privado, e os jovens ganham competências altamente específicas, com uma necessidade de ponderação sobre as competências que o mercado de trabalho precisa tendencialmente menor. Isto acontece porque, ao contrário das ELMs, as EMCs são construídas sobre pilares mais rígidos tanto na legislação laboral, como na proteção social e nas relações industriais (Hall e Soskice, 2001). Por outro lado, nestes sistemas económicos, o sistema educativo também difere das EMLs, uma vez que a coordenação entre as empresas, associações e o Estado é de tal forma cooperante que as empresas investem na educação dos jovens trabalhadores, uma vez que conseguem assegurar o trabalhador durante bastante tempo (Busemeyer e Trampusch, 2012). Isto só acontece porque as complementaridades institucionais criadas por este sistema funcionam no sentido inverso das EMLs: ao jovem trabalhador é assegurada a aprendizagem de uma competência específica, mas, ao mesmo tempo, a rigidez laboral assegura-lhe um contrato menos flexível a saídas repentinas,

e, mesmo que em contexto crise económica, o Estado tem um suporte social fortemente estabelecido. Tudo isto se materializa em maior segurança para o trabalhador que, caso seja despedido pela empresa, tem uma rede estatal que garantirá um apoio para que se reintegre no mercado de trabalho. Assim, apesar de pouco diversificados a nível de competências, mas altamente especializados, o retorno para as empresas é assegurado, e os trabalhadores têm também uma segurança do seu investimento.

2.1.3 Economias de Mercado Mistas

Os países desta análise, por sua vez, distinguem-se dos restantes modelos de capitalismo apresentados. A categoria de economia política sistematizada para estes três países é a de Economias de Mercado Mistas (EMMs) (Molina e Rhodes, 2007). Este modelo apresenta-se como o plano intermédio entre EMLs e EMCs, em que os atores não se regem completamente nem por mecanismos de mercado nem por mecanismos de coordenação autónoma e interação estratégica. Neste tipo de economias, o Estado tem um peso acentuado e é ele que exerce, ou tenta exercer, a coordenação entre os atores, não permitindo às empresas funcionar livremente pelos mecanismos de mercado, mas também não envolve as empresas no sentido de as aliciar a investir numa cooperação proveitosa e dinâmica. Um dos grandes problemas destas economias é encontrado ao nível das complementaridades institucionais, que não permitem uma desenvoltura económica robusta, querendo o Estado ser regulador e, ao mesmo tempo, produtor de bens (Molina e Rhodes, 2007). Um dos pontos realçados na literatura das VdC é a de que, os sistemas híbridos, como as EMMs, não sendo um sistema *puro* como as EMCs ou EMLs, irão sempre ter fragilidades acrescidas e obtendo um fraco desempenho (Hall e Soskice, 2001; Hall e Gingerich 2004; Amable, 2003; Molina e Rhodes, 2007). Verifica-se, em primeiro lugar, que a legislação laboral é tendencialmente mais rígida que nas EMLs, embora ao longo das últimas décadas se tenha vindo a verificar uma maior flexibilização; em segundo lugar, o sistema de educação profissional é financiado e proporcionado, essencialmente, pelo Estado, com fraca ligação às empresas; e, por último, o Estado Social conjuga-se num plano intermédio de apoio, em que não é tão forte como os Estados considerados EMCs, nem tão frugal como nos Estados considerados EMLs (Marques e Hoerisch, 2019; Amable, 2003). Estas três Variedades do Capitalismo podem ser descritas sumariamente da seguinte forma (Molina e Rhodes, 2007:229):

Tabela 2 - Tipos de Economia de Mercado (Molina e Rhodes, 2007 pp.229)

Critérios de Análise	Tipologia Económica		
	EMC	EML	EMM
Forma dominante de coordenação de micro interações	Coordenação autónoma	Mercado; Interações de negociação justa	Misto (autónomo + mercado) com maior impacto de regulação e mediação estatal
Fonte de complementaridades	Induzido de Baixo para Cima	Coerência induzida pelo mercado em todas as arenas políticas	Mudanças regulatórias estatais destinadas a corrigir falhas de coordenação podem ser disfuncionais
Mecanismos de reforço (mecanismos de estabilidade)	Alta permeabilidade do Sistema político às coligações domésticas	Alta penetração da formulação de políticas por forças económicas exógenas	Papel de guardião do estado: poder de veto dos atores domésticos.
Horizontes de tempo	Longo-prazo	Curto-prazo	A regulação estatal pode perpetuar equilíbrios ineficientes de longo prazo
Investimento em ativos específicos	Alto	Baixo	Médio-baixo
Características organizacionais de associações de interesse	Empregadores: fortes e bem organizados em setores	Empregadores: fragmentado	Empregadores: fragmentado
	Sindicatos: organizações politicamente fortes e bem articuladas	Sindicatos: forte ao nível da empresa, mas fragmentado e politicamente fraco	Sindicatos: politicamente fortes, mas fragmentado e fracamente articulado
Papel do Estado	Habilitador: protege os bens coletivos	Estado mínimo: garante o funcionamento eficaz do mercado	Estado Dominante: produção direta e regulação + correção de falhas de coordenação
Coligações de reformas esperadas	Interclassista	Grupos de produtores, multinacionais industriais e grupos financeiros	Conflito de classes; fragmentado coligações entre classes (coligações de reforma setorial)

Como se pode verificar, Molina e Rhodes têm critérios bastante específicos sobre como ver e dividir os vários tipos de economias, conforme anteriormente analisado. Em detalhe, vemos que os critérios (à esquerda na tabela), reforçam o estudo de Hall e Soskice (2001). Primeiramente, olhando à forma como os atores (empresas) interagem, distinguem-se as diversas formas de interação, com as EMCs a terem uma coordenação autónoma, interagindo estrategicamente entre si, procurando o Estado para complementar as suas ações. O sistema político permite que os mecanismos de estabilidade sejam encontrados com os atores

económicos, procurando ativamente pensar a longo prazo, com um alto nível de investimento das duas partes. Os trabalhadores estão bem organizados e têm uma base política sólida, o que permite aos sindicatos influenciar decisões sobre os seus trabalhadores, e os empregadores estão bem divididos pelos diversos setores, havendo múltiplas formas de coligações na prossecução de objetivos. O Estado tem, em si, uma base protetora de forma que os bens coletivos não sejam afetados por mecanismos externos, não procurando ser onnipresente, mas também não deixar ao livre-mercado todas as suas formas de coordenação.

Por sua vez, as EMLs têm a sua forma de coordenação baseadas no mercado e na chamada *arm's length negotiation* (negociação justa), em que o mercado funciona de forma tendencialmente perfeita, em que ninguém fica a perder, sendo que todas as complementaridades são obtidas pelo bom funcionamento do mercado, ou seja, como não há interferência do Estado nos mecanismos de coordenação, os próprios atores irão ajustar-se da maneira mais correta para que os objetivos comuns sejam alcançados da melhor forma possível. O Estado, as políticas e as próprias forças políticas são influenciadas pelas forças económicas exógenas, uma vez que sendo o Estado mínimo, tem um papel mais de garante do bom funcionamento das forças do mercado do que propriamente de trabalhar com ele, não tendo, então, uma propensão para investimentos em ativos específicos, deixando para os atores esse investimento, se assim o mercado o ditar. Como estas interações e mecanismos de coordenação se baseiam no mercado, tudo se baseia no curto-prazo, uma vez que o mercado se auto ajusta constantemente, e o Estado só tem de fazer o seu papel que é o de garantir o bom funcionamento do mesmo. Quando assim não acontece e reformas são necessárias, as pressões advirão dos grupos de produtores, multinacionais e grupos financeiros, ainda que de forma fragmentada, e por outro lado, ao contrário do que acontece nas EMCs, os sindicatos apresentam pouca ou nenhuma força a nível político dado que são fragmentados, embora pesem muito dentro das empresas.

Por último, as EMMs têm um mecanismo de coordenação que balança entre o autónomo e o mercado, com o Estado a intervir diretamente em ambas. Não há uma liberdade para os atores se coordenarem entre si através de interações estratégicas, criando mecanismos de complementaridade *bottom-up* (em que procuram o auxílio do Estado para potenciar as suas capacidades produtivas, ficando refém daquilo que o Estado pretende fazer), e também não têm liberdade para se coordenarem pelos mecanismos de mercado, à procura da tal negociação justa que é procurada nas EMLs. Assim, os atores das EMMs balancam neste intermédio de intervenção e regulação por parte do Estado, que não permite um equilíbrio dos mecanismos de coordenação, tampouco permite o equilíbrio dos mecanismos de complementaridade, uma vez

que tenta regular algo do qual não tem completo conhecimento, e pela influência política tenta corrigir aquilo que potencialmente poderia estar bem. O Estado tenta assumir um papel onnipresente, porém falha, pelo simples facto de ficar a meio caminho de ambos os lados – tanto no papel de intervir diretamente junto dos atores, como de os deixar livremente procurarem soluções. Traz a si a produção, a regulação e a correção de falhas, e no final, apenas perpetua equilíbrios ineficientes a longo prazo, com um nível de investimento a meio gás, com uma fragmentação dos empregadores que em nada ajuda para obter os desejados mecanismos de coordenação de mercado, dado que esta é uma característica das EMLs, e fica refém de sindicatos politicamente fortes, que influenciam as suas políticas, mas que por sua vez estão fragmentados, dispersos, e pouco articulados, o que também não permite um desenvolvimento das mesmas para um mecanismo de coordenação autónomo. Assim, resta só um conflito de classes, aquando das reformas necessárias, o que leva à conclusão de que nada realmente poderá ser feito, tendo em conta que são altamente divididos.

2.2. Instituições

A análise VdC contribuiu largamente para a compreensão de quais as instituições que, conjugadas, mexem em quais alavancas do sistema económico. Esta correlação e interdependência torna-se fulcral quando existem problemas estruturais que são necessários resolver. Marques e Hoerisch (2019), argumentam sobre três macro instituições que influenciam o investimento inicial feito no sistema educativo profissional de qualquer tipo de sistema económico. A literatura tem ganhado força em associar os tipos de regime de qualificações educativos e a tipologia das VdC, consequentemente retirando resultados acerca dos níveis de desemprego jovem e das políticas de formação em contexto de trabalho (Busemeyer e Trampusch, 2012; Busemeyer e Thelen, 2015). A primeira das três macro instituições são as *relações industriais*. Como previamente explicado, as relações industriais são a forma como os empregadores gerem a relação com os empregados, assim como a negociação dos contratos, individual ou coletiva, e a relação com os sindicatos. A segunda é a *legislação laboral*. É nela que se encontra o indicador de rigidez do mercado de trabalho, ou seja, a facilidade com que um trabalhador pode ser despedido, ou, por outras palavras, a força que o contrato de trabalho tem e a segurança que isso se traduz para o trabalhador. O terceiro é o *Estado Social*. Aqui encontramos toda a proteção e investimento que o Estado fornece aos trabalhadores, seja enquanto estão empregados ou quando se encontram numa situação de risco

iminente. O Estado Social enquanto macro instituição é analisada como uma rede de segurança para os trabalhadores.

2.3. Complementaridades Institucionais

A conjugação destes três fatores precisa de funcionar numa base complementar, algo que as EMMs têm grande dificuldade em implementar. O conceito de complementaridade institucional é definido de uma forma simples e direta: “(...) *two institutions can be said to be complementary if the presence (or efficiency) of one increases the returns from (or efficiency) the other.*” (Hall e Soskice, 2001:17). Entende-se, então, que há uma importância clara em perceber como é que as instituições se podem ajudar mutuamente e como criar melhores mecanismos que as façam extrair melhores resultados, isto porque: “*Changing one institutional form in a specific area may have effects that will not remain confined within the limits of this area but extend to the whole institutional structure through complementary effects. Changing, for instance, labour-market regulation may destabilize financial-sector institutions by indirectly altering their efficiency, which may in turn affect the social-protection system and so on.*” (Amable, 2003:7). Ao nível das EMLs existe uma boa complementaridade institucional porque uma legislação laboral flexível, aliada a um sistema educativo generalista, com um Estado Social pouco robusto, cria dinâmicas que apontam num sentido: o trabalhador tem um mercado altamente competitivo, sem uma rede de segurança que o proteja caso fique desempregado, e, por isso, as escolhas que faz no seu sistema de aprendizagem recaem sobre competências mais gerais para não ficar refém de uma especialidade e, assim, não restringir as suas oportunidades no mercado de trabalho. As empresas não investem na formação dos trabalhadores, por duas razões, uma é pelo facto de, tendo em conta a legislação laboral flexível, permitiria que o trabalhador transitasse para outra empresa que não teve custos de formação com ele. Tendo oportunidade de poder pagar um melhor salário, sem ter tantos custos iniciais, seria prejudicial às empresas que investissem na formação se não conseguissem manter a sua força de trabalho. A segunda razão é a de que, não tendo força para exercer uma negociação coletiva setorial, não conseguem manter os salários altos como seria expectável tendo em conta a especialização, o que por sua vez, retira ímpeto ao investimento nas competências dos trabalhadores. Não há, então, um investimento por parte das empresas participantes nestas economias. Deste modo, nas EMLs o trabalhador tem de ser mais cuidadoso nas escolhas e preferências das suas qualificações, do que, por exemplo, um trabalhador numa EMC, uma vez que as redes sociais que o poderiam

suportar quase não existem; o investimento público e privado em formação em contexto de trabalho é mais baixo e de caráter geral.

A lógica aplicada às EMCs é, por sua vez, vista da seguinte maneira: um trabalhador jovem, ao ter uma formação de competência específica, com um grande envolvimento da empresa, com uma legislação laboral protetora e uma negociação de salários a nível coletivo, tem uma segurança que os jovens nas EMLs não possuem. Por sua vez, também o Estado Social se torna mais forte nos apoios quando estes jovens trabalhadores perdem o emprego. Então, aquilo que se verifica é também uma grande complementaridade institucional. As empresas que se envolvem querem retirar o máximo proveito do investimento que fazem na formação de um novo trabalhador, garantindo-o a longo prazo, tentando não o perder para a concorrência – uma vez que foram eles que tiveram o custo inicial da formação. Formam um aprendiz que poderão ter ao longo de muitos anos, altamente especializado, com um conhecimento da própria empresa que seria muito difícil adquirir no mercado de trabalho. Revelou-se, durante estas duas últimas crises, que EMCs têm melhor taxas de desemprego jovem, uma vez que esta fixação por parte das empresas consegue continuar a subsistir sendo o caso alemão um caso representativo disso mesmo, como demonstrado na Tabela 1 da Introdução. Desta forma, a transição para outras empresas torna-se menos necessária, o que torna, de certa forma, o mercado de trabalho mais estático, mas, por outro lado, caso os trabalhadores se encontrem numa posição de desemprego, as instituições estatais protegem este trabalhador. Seja através de subsídios de desemprego durante um período mais alargado, seja através de uma requalificação de competências, para voltar ao mercado de trabalho com valências mais adequadas e assim ser feita a sua reintegração.

2.4. Dificuldades das Economias de Mercado Mistas

As EMMs apresentam uma maior dificuldade em conseguir aumentar a formação em contexto de trabalho do que as EMCs, devido à falta de coordenação estratégica, bem como pela falta de complementaridade institucional (Marques e Hoerisch, 2019). Se o sistema de ensino profissional está principalmente ligado ao Estado, mas este não se liga ao setor empresarial e não trabalha nesse sentido, não permitindo, por exemplo, a participação das empresas na definição de currículos escolares profissionais adequados às áreas geográficas inseridas, ou a permissão de entrada de capital das próprias empresas nas escolas profissionais, a aposta por parte das empresas na formação em contexto de trabalho será escassa, indicando aos jovens um caminho não muito seguro a seguir. Um dos principais problemas das Economias de Mercado

Mistas reside aqui: nesta propensão para o Estado querer ter um papel tão centralizante, interferindo em toda e qualquer dinâmica económica, que acaba por criar as próprias falhas e ser, ao mesmo tempo, vítimas delas. Não obstante, não é o único problema.

O outro problema advém dos sinais contraditórios de que ele próprio cria nas diversas instituições, sinalizando, claro, os jovens, trabalhadores e associações. Por um lado, deteve, ao longo de muito tempo, uma legislação laboral altamente inflexível, com um sistema de ensino profissional nada articulado com as empresas, e, por fim, um Estado Social nem tão robusto como os das Economias de Mercado Coordenadas, nem tão parcimonioso como as Economias de Mercado Liberais. *“The absence of complementarities in MMEs, where state intervention has been pervasive, is therefore related more to the degree and form of the latter than to its presence per se.”* (Molina e Rhodes, 2007). Perceber as EMMs é algo complexo, dado que a estrutura das mesmas é fragmentada em quase todos os seus campos. Ao nível da tipologia do seu tecido empresarial divide-se entre micro, pequenas e médias empresas, com uma pequena percentagem de grandes multinacionais. As relações entre público e privado, também elas fragmentadas, torna difícil o entendimento de como é que gerem o relacionamento com o Estado, uma vez que, como referido anteriormente, gozam de uma liberdade limitada de mecanismos de coordenação. Apresentam também divisões territoriais de grande magnitude, não sendo territórios coesos, que comunguem de uma estratégia comum, apresentando desfasamentos acentuados, tanto ao nível do desenvolvimento económico como ao nível do desenvolvimento social (Molina e Rhodes, 2007). Por último, ao juntar todos estes fatores e dinâmicas, o combate ao desemprego acaba por não conseguir ter uma estratégia clara e objetiva, porque as próprias instituições não se entrelaçam de forma potenciadora de reformas a longo prazo, ficando reféns de medidas específicas, que tentam resolver problemas, não olhando a de que forma afetam o global que as rodeiam. As EMMs, fica subentendido, não têm a perceção de que as instituições não são estáticas – se a têm, então é mais alarmante, porque continuam a ficar aquém das suas potencialidades.

2.5. Programa Garantia Jovem

O Programa Garantia Jovem teve início após a Recomendação do Conselho da União Europeia de 22 de abril de 2013. Na visão desta recomendação, os jovens tinham sido particularmente afetados com as crises económicas, considerando-os um “grupo vulnerável em virtude do carácter transitório dos períodos de vida que atravessam, porque lhes falta experiência profissional, os estudos ou formações de que dispõem são desadequados, a cobertura social de

que beneficiam é insuficiente, o acesso aos recursos financeiros é limitado e as condições de trabalho precárias.” (Recomendação do CUE, 22/04/2013). O intuito deste programa de nome «*Garantia para a Juventude*» era o de estabelecer quatro pontos vitais dentro de cada estado-membro, sendo eles: uma boa oferta de emprego, educação contínua, aprendizagem ou estágio. Estes seriam os quatro pilares em que os estados-membros teriam de formular políticas de emprego, de forma individual, embora o Conselho tivesse um guia de pontos específicos que os Estados deveriam seguir, atendendo às especificidades e adversidades locais, regionais e nacionais, de forma que os jovens menores de 25 anos tivessem uma boa oferta de oportunidades.

Muitos pontos da Recomendação foram acatados pelos países da Europa do Sul na sua estratégia de combate ao desemprego jovem, nomeadamente a “disponibilização de apoio às start-ups, subvenções ao arranque de novas atividades; subvenções salariais para fomentar novas contratações” a título de exemplo. Por outro lado, houve muitas recomendações que não parecem ter surtido algum efeito, como por exemplo “a reforma e a eficácia dos sistemas de ensino e formação, a necessidade de alinhar as competências ministradas com as futuras necessidades do mercado de trabalho, estimular novas formas abertas e flexíveis de aprendizagem e promover a colaboração entre todos os intervenientes, incluindo financiamento.” (CUE, 23/04/2013).

Como se pode verificar, o Conselho da União Europeia, com o programa *Garantia para a Juventude*, pretendia que os Estados-membros alinhassem a transição escola-trabalho de uma forma eficaz e eficiente, mais semelhante ao modelo alemão, em que o tecido empresarial tem uma palavra a dizer nos sistemas de ensino profissional, uma vez que irão ser eles a captar os jovens para os seus locais de trabalho, sabendo melhor que ninguém que tipo de competências pretendem.

Os objetivos eram simples, com jovens a obter no máximo em quatro meses, algum tipo de ocupação, fosse estágio, aprendiz, formação, ou uma boa oferta de emprego. Acompanhada destes quatro objetivos vinham sugestões de como alcançar este tipo de objetivos, ainda que os Estados-membros continuavam dotados de liberdade para escolher como iriam alcançar os objetivos propostos, sendo que cada um elaborou o seu plano. O Conselho também recomendava um contínuo acompanhamento das políticas públicas aplicadas e um contínuo aperfeiçoamento das mesmas.

2.6. Hipótese Central do Estudo

As Políticas de Formação em Contexto de Trabalho são as políticas em análise nesta dissertação, mais concretamente ao nível do combate ao desemprego jovem, nos países da Europa do Sul, como Portugal, Grécia e Itália. Neste sentido, era crível que houvesse um aumento deste tipo de políticas, uma vez que o contexto económico, social e político europeu era favorável a este tipo de políticas.

Por um lado, porque países com baixas taxas de desemprego jovem têm, ao longo dos anos, aprimorado este tipo de políticas nos seus contextos institucionais e têm dado frutos. Por outro lado, as recomendações europeias, concretizadas através do Programa Garantia Jovem, apontavam também nesse sentido. Uma maior ligação entre o tecido empresarial e o ensino, uma maior interligação entre o setor económico e os jovens facilitam o acesso destes ao mercado de trabalho.

Ainda assim, as condicionantes dos países da Europa do Sul evidenciaram-se através das suas instituições desajustadas entre si, com falta de mecanismos de coordenação e estabelecimento de reformas que levassem as instituições a cooperarem de forma complementar.

Metodologia de Análise

3.1. Métodos

Nesta dissertação pretende-se olhar às medidas implementadas na Formação em Contexto de Trabalho direcionadas aos jovens em Portugal, Grécia e Itália, durante o período 2008-2017 comparando-as entre si. Apesar de se fazer uma contabilização do número de medidas e de serem categorizadas perante o tipo de objetivos que pretendem atingir, não se analisam os efeitos produzidos. Assim, abre-se espaço a futuras investigações para analisar os efeitos produzidos pelas mesmas, sendo que a sistematização do que foi feito é o trabalho pretendido. Escolheram-se estes três países, em primeira instância, porque são classificados economicamente dentro do mesmo parâmetro das VdC – EMMs –, interessando sistematizar os comportamentos adotados por países semelhantes a um mesmo problema, uma vez que obtiveram resultados diferentes. Por outro lado, como existe pouca literatura acerca de Portugal nesta matéria, é importante começar por sistematizar conhecimento que possa ser útil para futuras investigações, abrindo janelas de oportunidade ao estudo mais aprofundado de políticas ativas de mercado de trabalho nos países da Europa do Sul. Na procura e recolha de políticas públicas, utilizou-se a LABREF, uma base de dados da Comissão Europeia que agrega legislação referente às políticas de mercado de trabalho dos estados-membros da União Europeia, ajudando a acompanhar os desenvolvimentos referentes à Estratégia Europa 2020, com uma melhor compreensão das instituições do mercado de trabalho. O período temporal de análise foi escolhido pelo facto de em 2008 existir uma grave crise financeira mundial, também conhecida como Global Financial Crisis (GFC), que, embora tenha início nos Estados Unidos da América, contagiou as economias à escala global. Posteriormente, em 2011, na Europa, houve a chamada Crise das Dívidas Soberanas, que mergulhou novamente os países em períodos de recessão económica e de reajustamentos económicos, financeiros e sociais, em particular os denominados países da Europa do Sul. O período de análise não foi alargado até 2019 por uma questão de inexistência de dados posteriores a 2017 na base de dados utilizada.

Assim, para uma compreensão alargada do que tem sido a estratégia destes três países, que foram tremendamente afetados com estas duas crises, sendo que dois deles (Portugal e Grécia) precisaram de ajuda externa para se financiarem, torna-se importante perceber que tipo de

medidas foram implementadas ao longo deste período para tentar combater o desemprego jovem. O método de quantificação das políticas públicas recaiu na escolha do modelo aplicado por Marques e Hoerisch (2019), que se baseia numa categorização iniciada, em primeiro lugar, por Bonoli (2010). Na presente dissertação, o modelo seguido foi este último porque se acredita que há motivos suficientes para destringer as políticas ativas de mercado de trabalho em mais subcategorias que levam a uma melhor compreensão das mesmas, facilitando, para estudos posteriores, os diferentes graus de eficácia, uma vez que a separação é clara e útil.

3.2. Dimensões de Categorias de Políticas Ativas de Mercado de Trabalho

As categorizações das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho utilizadas no estudo diversificam-se num leque de sete categorias, em que as políticas disponibilizadas no Anexo são codificadas através de números atribuídos ao tipo de políticas. Assim a Formação em Contexto de Trabalho (1) considera as políticas que promovem ativamente a formação dos trabalhadores dentro do contexto de trabalho. Estágios no Mercado de Trabalho (2) são aquelas políticas que potenciam/adaptam as capacidades/qualificações dos trabalhadores jovens, de forma que estes possam responder às necessidades presentes do mercado de trabalho, facilitando a sua integração. A Assistência na Procura de Trabalho e Monitorização (3) são consideradas aquelas políticas que aconselham e acompanham os trabalhadores na procura de um emprego e no processo de recrutamento, incluindo também estágios de curto-prazo. Consideram-se Subsídios ao Emprego (4) as políticas que incentivam financeiramente empregadores que procurem ativamente empregar trabalhadores jovens. Os Programas de emprego no Setor Público (5) são todas as políticas que pretendem que jovens façam estágios no setor público a título temporário, dotando-os de experiência de trabalho. A Promoção de Próprio Emprego e Empreendedorismo (6) são todas aquelas políticas que procuram estimular a criação do próprio emprego em qualquer setor e o desenvolvimento das próprias *start-ups*. E, por último, Outras (7) são aquelas políticas que não cabem em nenhuma das definições apresentadas.

Análise de Resultados

Nesta secção pretende-se explorar, de forma mais aprofundada, as políticas públicas definidas e concretizadas por parte de Portugal, Grécia e Itália. Especificamente quantificá-las e mostrar, detalhadamente, o que propuseram e decretaram, de forma que se possa dissecar os trajetos definidos pelos países, para uma melhor compreensão dos mesmos.

No período de 2008-2017 foram contabilizadas, no total dos três países em análise, 158 Políticas Ativas de Mercado de Trabalho, das quais apenas 38 foram dirigidas para os jovens. Em certas políticas dirigidas à faixa etária jovem, estão incluídos os indivíduos até 35 anos. A tabela apresentada de seguida faz a categorização das 38 políticas, apesar do foco principal serem as políticas direcionadas para a Formação em Contexto de Trabalho, porque se torna necessário perceber o todo para analisar o particular.

Tabela 3 - Políticas Ativas de Mercado de Trabalho dirigidas aos jovens 2008-2017 Portugal, Grécia e Itália

	Portugal	Grécia	Itália	Total
(1) Formação em Contexto de Trabalho	2	1	7	10
(2) Estágio de Mercado de Trabalho	11	5	0	16
(3) Monitorização e Assistência na Procura de Trabalho	0	1	2	3
(4) Subsídios ao Emprego	3	4	1	8
(5) Programas de Emprego no Setor Público	2	0	0	2
(6) Promoção de Criação do Próprio Emprego e Empreendedorismo	3	5	1	9
(7) Outro	1	0	0	1
Total	22	16	11	49

Categorizadas as 38 políticas encontradas, é de extrema importância fazer uma salvaguarda da razão pela qual o somatório total das políticas não é 38, mas sim 49. Ao categorizar as políticas dispostas no Apêndice, verificou-se que estas podem enquadrar-se em categorias diferentes, e nem sempre uma medida é só uma medida, estando englobada num pacote legislativo. A bem do rigor e transparência da análise, disponibiliza-se no Apêndice todas as políticas analisadas, bem como a sua categorização e codificação atribuída à tabela.

De uma forma geral, a tabela descreve discriminadamente as políticas aplicadas por estes três países, relatando uma clara aposta em medidas que favorecessem os Estágios de Mercado de Trabalho. A Promoção de Criação do Próprio Emprego e Empreendedorismo foi o segundo tipo de medida mais aplicada, seguida da Formação em Contexto de Trabalho. Contudo, com especial enfoque nas medidas (1) e (2) apresentadas na Tabela, é preciso um cuidado redobrado na análise. Quando verificada a distribuição dessas políticas pelos três países há uma clara distinção que fica patente. Se Portugal e Grécia apresentam, cada um, uma medida para a Formação em Contexto de Trabalho, Itália apresenta sete. Ao analisar a distribuição da quantidade de políticas de Estágio de Mercado de Trabalho, Portugal apresenta onze medidas, enquanto Grécia aplica quatro e Itália nenhuma. Desta forma, a quantidade de medidas aplicadas por país indica uma clivagem no tipo de estratégia que cada país preferiu aplicar, sendo que prevalecem as medidas (1) e (2).

A Formação em Contexto de Trabalho (1) foi muito pouco utilizada por Portugal e Grécia, enquanto Itália implementou sete medidas como forma de combate ao desemprego jovem. O Estágio de Mercado de Trabalho (2) foi a medida mais utilizada por Portugal, pouco utilizada pela Grécia, e Itália, segundo a categorização de políticas utilizada, não decretou nenhuma medida. A Monitorização e Assistência na Procura de Trabalho (3) não obteve grande apreço pelos Estados sendo que Portugal não implementou nenhuma medida, Grécia apenas uma e Itália duas. Os Subsídios ao Emprego (4) foram, no global dos países, uma das maiores fontes de medidas de combate ao desemprego jovem, assim como a Promoção de Criação do Próprio Emprego e Empreendedorismo (6). Por outro lado, só Portugal utilizou estratégias que coubessem dentro da categorização de Programas de Emprego no Setor Público (5). Por fim, contabilizou-se uma medida na categoria Outro (7), dado que não se encaixava em nenhuma das anteriores categorizações.

Ao olhar para a distribuição das medidas apresentada na Tabela 2 ao nível de cada país, percebe-se qual foram os caminhos prosseguidos pelos três países. Portugal, do total das suas 22 medidas, desenhou 11 em Estágio de Mercado de Trabalho, diversificando depois o leque pelas restantes, mas em muito mais baixa quantidade. A Grécia apresenta uma distribuição menos concentrada, optando por uma diversificação entre Estágio de Mercado de Trabalho, Subsídios ao Emprego e Promoção de Criação do Próprio Emprego e Empreendedorismo. Itália, por sua vez, fez uma clara aposta em Formação em Contexto de Trabalho, equivalendo a mais de metade das suas medidas de combate ao desemprego jovem. Já em Portugal e na Grécia o peso da Formação em Contexto de Trabalho no total de medidas era residual.

Portugal, segundo a categorização de políticas feita, apresentou, desde 2008 a 2017, apenas duas políticas que fomentassem a Formação em Contexto de Trabalho de forma clara e objetiva. A primeira em 2010, que tornou obrigatório um estágio profissional para estudantes que estivessem integrados em cursos profissionais ou tecnológicos, acompanhado de um programa que apostasse no recrutamento por parte destas empresas, tentando ligar cada vez mais o tecido empresarial ao tecido escolar; e ainda a própria requalificação de jovens com um grau universitário de baixa empregabilidade que quisessem ser integrados em novos mercados de trabalho. Em 2013, num pacote de medidas, houve uma que aponta neste sentido, apostando na certificação de estágios por módulos, entre 25 e 300 horas, que poderia ser complementado com treino prático no local de trabalho entre 3-6 meses. Esta, é, apesar de tudo uma medida mais sólida no sentido de Formação em Contexto de Trabalho, não sendo certo que esta formação ocorresse, uma vez que é entendido como um complemento aos módulos. Estas duas medidas são as únicas, de todas as políticas públicas portuguesas entre 2008 e 2017, que podem ser categorizadas dentro da tipologia de Formação em Contexto de Trabalho.

No período analisado, constata-se de forma clara e objetiva, uma única medida aplicada pela **Grécia**, no sentido de promover a Formação em Contexto de Trabalho. A medida, aplicada em 2014, vem num conjunto de medidas dentro do Programa Garantia Jovem, que tinha, como obrigação, de planear e aplicar, à luz das quatro diretivas do Programa, como explicado anteriormente. Assim, a medida aplicada, tinha em vista o Programa de Aprendizizes, inserido nesse pacote, bem como Escolas de Ensino Profissional Experimentais. Esta política, torna-se então, a única que tem em vista a clara utilização da formação em contexto de trabalho como mecanismo de capacitação profissional dos jovens, tendo em vista combate ao desemprego jovem. Depreende-se que não havia intenções por parte dos sucessivos governos gregos na prossecução deste tipo de políticas, não fosse pela Resolução do Conselho da União Europeia.

Em **Itália**, por sua vez, verificou-se uma maior prevalência de políticas direcionadas à Formação em Contexto de Trabalho. A primeira é logo em 2008, que visa a facilitação das empresas em contratar aprendizes, de forma a serem integrados na empresa e, conseqüentemente, adquirirem competências dentro da mesma. Uma das grandes diferenças em relação ao que estava instaurado anteriormente é que a duração mínima de contratualização foi eliminada e as decisões sobre o conteúdo de aprendizagem passou a ser alvo de uma negociação coletiva entre o nível nacional, local e o setor empresarial específico. Dois anos depois, seguiu-se mais uma medida, com o intuito de permitir aos jovens de 15 e 16 anos substituírem o último ano do Ensino obrigatório através de um estágio numa empresa, reconhecendo assim a Formação em Contexto de Trabalho como parte integrante do currículo de Ensino. Em 2012,

foi feita uma alteração legislativa que permitia às empresas usar indiscriminadamente a contratação temporária em todos os setores produtivos, desde que empregassem pelo menos um aprendiz. Ao mesmo tempo, tentaram também reformar o mercado de trabalho dos aprendizes, com várias alterações: os contratos de aprendiz não podiam ser inferiores a seis meses – à exceção dos trabalhadores sazonais; o número de aprendizes em relação ao número de trabalhadores especializados não podia ser acima de 3 para 2, sendo que antes era de 1 para 1 – no entanto, este rácio permanece em empresas com menos de dez trabalhadores. Acrescenta-se ainda que empregadores sem trabalhadores especializados ou abaixo de três não podem contratar mais de 3 aprendizes; a contratação de aprendizes, através da conversão dos contratos de aprendiz para permanente teria de ser de 30%, passando, em 2015, para 50% - esta alteração permite uma maior estabilidade dos aprendizes dentro das empresas; foi criado também um novo benefício de desemprego (ASPI), que abrangia os aprendizes que tivessem registo de contribuições sociais durante um mínimo de dois anos e pelo menos um ano a descontar para o subsídio de desemprego. No caso de o contrato terminar, o empregador teria de pagar 50% dos montantes mensais por cada 12 meses dos últimos 3 anos que tivessem aprendizes. As alterações não ficaram por aqui, salvaguardando os aprendizes com uma indemnização paga por parte do empregador, validando também, através de certificação, o conhecimento informal. As escolas profissionais do Ensino secundário, a partir de 2013, puderam também começar a integrar, dentro dos seus cursos educacionais, formação profissional nas empresas privadas, coordenando assim este esforço entre o setor educativo e a experiência profissional no setor privado. Por último, mas não menos importante, aprovaram um Decreto que previa a simplificação dos contratos de aprendizes para os jovens. Isto materializou-se de várias formas, sendo uma delas a certificação das competências profissionais através de um documento oficial, em que as empresas com capacidade poderiam providenciar parte dos serviços educacionais nas suas sedes; e, por outro lado, os estagiários teriam um suporte financeiro para cursos organizados pela administração pública e empresas privadas, especificamente no caso de serem alunos de universidade

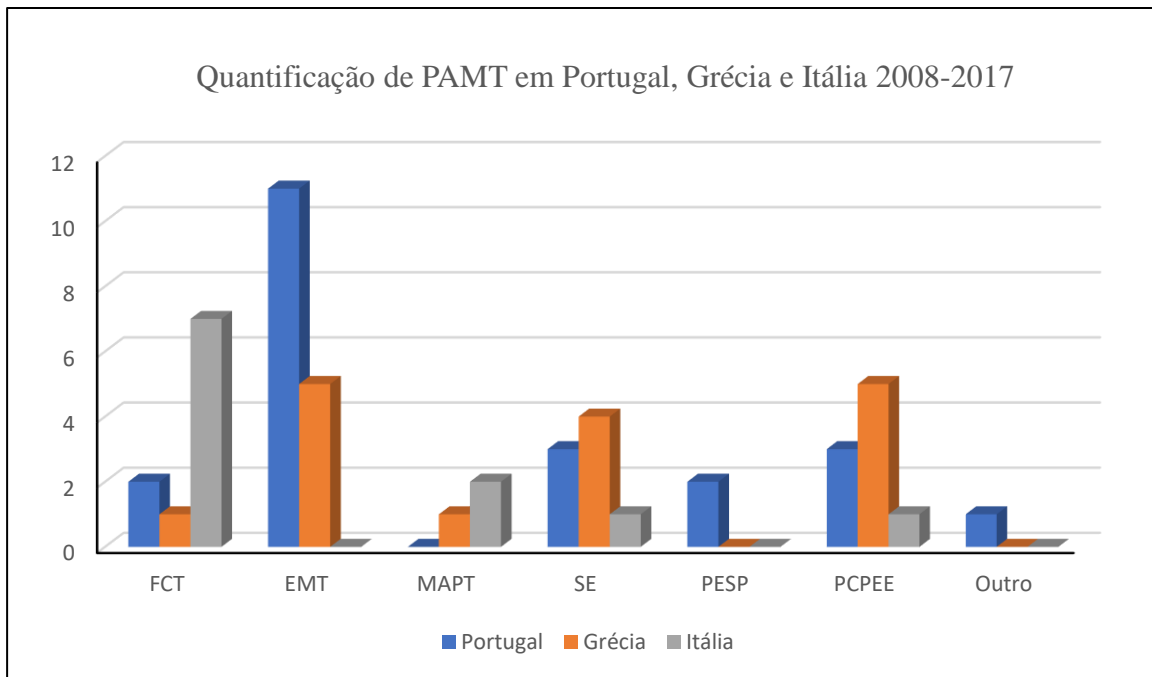


Figura 2 - FCT: Formação em Contexto de Trabalho; EMT: Estágio em Mercado de Trabalho; MAPT: Monitorização e Assistência na Procura de Trabalho; SE: Subsídios ao Emprego; PESP: Programas de Emprego no Setor Público; PCPEE: Promoção de Criação do Próprio Emprego

CAPÍTULO 5

Discussão

Aquilo que os resultados apresentaram foi, de facto, um pouco surpreendente. Seria expectável que estes países da Europa do Sul, nomeadamente por partilharem a mesma Variedade de Capitalismo, se comportariam de forma semelhante na formulação de políticas públicas na resolução do problema do desemprego jovem. Esta expectativa advinha do facto de terem grandes semelhanças a vários níveis: institucional, político, económico e social. (Molina e Rhodes, 2007) Contudo, verifica-se que isso, de facto, não aconteceu. O único país que apostou na Formação em Contexto de Trabalho foi Itália com sete medidas de efeitos práticos e imediatos, enquanto Portugal apenas formulou duas. Por último, Grécia apenas aplicou uma medida para Formação em Contexto de Trabalho, isto porque o Programa Garantia Jovem incluía bastantes recomendações sobre como e o que fazer, seguindo uma linha recomendada, mas apostando claramente na diversificação de medidas.

Então porque é que esta diferença aconteceu se os países são semelhantes entre si? Uma observação a considerar seria o poder negocial e o impacto dos sindicatos com os diferentes governos. Os governos de Portugal e da Grécia têm parceiros sociais que dependem mais do Estado, enquanto em Itália têm um papel mais autónomo, sendo a atuação do Estado mais limitada. (Afonso, 2019) Desta maneira é esperado um comportamento empresarial e social diferente, com visões do mercado de trabalho diferentes e uma consequente preocupação mais ou menos relativa sobre Formação em Contexto de Trabalho. Em Itália, em 2011 foi apresentado o *Testo Unico sull'Apprendistato – Legislative Decree n.167/2011* que entrou em vigor a partir de 25 de abril de 2012. Uma vez que grande parte das medidas (cinco das sete) foram apresentadas em 2012 e 2013, poder-se-ia relacionar estas duas variáveis, ainda que carecesse de um outro estudo. Em Portugal e na Grécia não foram encontrados registos relevantes do impacto dos sindicatos nas negociações sobre medidas de Formação em Contexto de Trabalho e, desse modo, não há substância a apresentar sobre essa matéria. Outra matéria relevante é a de que o tecido industrial italiano tem mais semelhanças com o alemão do que propriamente com o português e grego. A Alemanha, sendo considerado um país com uma tipologia económica EMC, apresenta uma coordenação autónoma, que consegue interligar melhor as diferentes instituições. Itália tentou seguir mais um caminho das economias do Norte da Europa, do que do Sul da Europa. Os jovens italianos, principalmente os do Sul, foram muito

mais afetados em relação aos do Norte, com uma taxa de desemprego jovem calculada nos 56% enquanto no Norte era de 26%. Até então, o sistema vocacional italiano era considerado incompleto e fraco, e não providenciava muitas oportunidades a quem abandonasse a escola. Então, Itália, ao apresentar estas sete medidas, tentou iniciar um processo de colmatação das suas próprias debilidades sistémicas. (Caserta *et al.*, 2021) Por outro lado, a Grécia tem um tecido económico e empresarial que não favorece de todo a entrada da população jovem no mercado de trabalho, seja pela estrutura de poder, pelo desemprego estrutural, pela tipologia de empresas que predominantes que são pequenas empresas com pouca ligação ao ensino, ou pelo Estado ineficiente em que todos os pressupostos estão assentes. (Jagannathan and Tsoulou, 2021) Por fim, Portugal, apresenta um dos mesmos problemas que o Itália e Grécia sofrem com o VET: o ensino é predominantemente público, com poucas ligações a outros atores e ao tecido empresarial, não impulsionando o desenvolvimento de novas políticas neste sentido. O Estado tem em si as ferramentas necessárias, uma vez que tem o monopólio do ensino profissional, mas não aposta nem direciona o ensino vocacional, ficando num plano de pouca ação, falhando nas suas complementaridades institucionais. (Marques and Videira, 2021)

No entanto, apesar das diferenças de caminhos trilhados pelos três países, é necessário destacar as diferenças nas percentagens de desemprego jovem dos países em análise. Se for considerado desde a implantação de políticas públicas direcionadas para a Formação em Contexto de Trabalho, Itália iniciou o seu período em 2012 e 2013. Nesse primeiro ano, a taxa de desemprego jovem italiana era de 35,3%. Em 2017 era de 34,7%. Não é uma diferença significativa. Por outro lado, no mesmo período, Portugal reduziu a sua população jovem desempregada em 14p.p., enquanto Grécia reduziu dos seus catastróficos 55,3% para 43,6%.

O que se pretende mostrar com esta análise é que há múltiplos fatores que influenciam o desemprego jovem e que não há um único caminho certo que leve à redução do desemprego jovem. A Formação em Contexto de Trabalho seria em teoria um fator importante na redução do desemprego jovem, assente nos sistemas de aprendizagem dentro das empresas, mas que os países em questão não apostaram, de forma clara e inequívoca nela. O alinhamento e entrosamento das instituições não é suficiente, os incentivos dados não estão a surtir efeito para uma maior aposta em Formação em Contexto de Trabalho e as percentagens de desemprego jovem são bastante elevadas, ainda que entre os três se figurem discrepâncias acentuadas. O mercado de trabalho e o Ensino não estão a conseguir articular-se da melhor forma e a transição escola-trabalho perde-se, segmentando cada vez mais as gerações mais qualificadas de sempre. O mesmo poderá ser dito para a articulação entre o Governo, Administração Pública e setor Privado, já a escolha de políticas ativas de mercado de trabalho visa aproximar os

desempregados da realidade laboral, qualificar e capacitar os mesmos bem como facilitar e desonerar a contratação do lado do empregador.

Conclusões

O objetivo desta dissertação era analisar a prevalência de políticas de Formação em Contexto de Trabalho no quadro das políticas de mercado de trabalho prosseguidas por parte de três países da Europa do Sul – Portugal, Grécia e Itália – no combate ao desemprego jovem. A experiência destes três países no período de 2008 – 2017 é marcadamente próxima, devido à forma como a crise financeira de 2008 e a crise das dívidas soberanas da Zona Euro se fizeram sentir nestas economias. Em particular no que toca ao desemprego, os três países viram as suas taxas de desemprego jovem disparar no pós-2011. A expectativa inicial era a de que, sendo estes três países semelhantes entre si ao nível institucional, político, económico e social, que os caminhos seguidos no combate ao desemprego jovem seriam idênticos, o que não se veio a revelar verdade. Portugal optou por uma estratégia mais focada em Estágio de Mercado de Trabalho, a Grécia diversificou a sua ação entre políticas de Estágio de Mercado de Trabalho, Subsídios ao Emprego e ainda Promoção de Criação do Próprio Emprego e Empreendedorismo. Por seu turno, a Itália apresentou uma clara aposta em políticas de Formação em Contexto de Trabalho. Contrariamente à hipótese de partida, as semelhanças ao nível das Variedades do Capitalismo não ajudam a explicar o padrão de políticas adotadas. Muito pelo contrário, temos 3 países estruturalmente semelhantes que atravessam conjunturas adversas muito idênticas no período de análise, e observam-se 3 estratégias profundamente dispares ao nível das tipologias de políticas adotadas. Além de permanecerem as questões relativas ao que dita a estratégia adotada em cada país para enfrentar o mesmo problema, importa também perceber as diferentes eficácias na redução do desemprego jovem decorrente da estratégia implementada em cada país.

No final, conclui-se que há variáveis que necessitam de ser analisadas no sentido de compreender em maior profundidade as estratégias aplicadas pelos países no combate ao desemprego jovem. No entanto, a partir desta dissertação é possível partir para novas perguntas, uma vez que o caminho inicial do combate ao desemprego jovem dos países da Europa do Sul já está aqui sistematizado. Ainda assim, uma das grandes dificuldades iniciais era encontrar estudos que tratassem Portugal e Grécia no sentido da Formação em Contexto de Trabalho e de estratégias de combate ao desemprego jovem. Ainda que a análise esteja centrada no período que se estende de 2008 a 2017, essa limitação encontra-se já ultrapassada pelo que a presente análise pode ser feita num período mais alargado. Sendo este um tema de profunda

complexidade pelo tipo de instituições que cada Estado possui e da forma como cada Estado organiza os seus setores de Educação que permitem uma melhor e maior transição de Ensino-Trabalho, há ainda muito por explorar em futuras investigações. Em particular importa perceber os determinantes do tipo de políticas ativas do mercado trabalho adotadas em cada país, com ênfase nas variáveis institucionais.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A. (2019) 'State-led wage devaluation in Southern Europe in the wake of the Eurozone crisis', *European Journal of Political Research*, 58(3), pp. 938–959. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12317>.
- Amable, B. (2003) *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press Oxford. Available at: <https://doi.org/10.1093/019926113X.001.0001>.
- Bell, D.N.F. and Blanchflower, D.G. (2010) 'Youth Unemployment: Déjà Vu?', *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1545132>.
- Bonoli, G. (2010) 'The Political Economy of Active Labor-Market Policy', *Politics & Society*, 38(4), pp. 435–457. Available at: <https://doi.org/10.1177/0032329210381235>.
- Breen, R. (2005) 'Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment', *European Sociological Review*, 21(2), pp. 125–134. Available at: <https://doi.org/10.1093/esr/jci008>.
- Breen, R. and Buchmann, M. (2002) 'Institutional Variation and the Position of Young People: A Comparative Perspective', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 580(1), pp. 288–305. Available at: <https://doi.org/10.1177/0002716202580001012>.
- Busemeyer, M.R. and Iversen, T. (2011) 'Collective Skill Systems, Wage Bargaining, and Labor Market Stratification', in *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press, pp. 205–233. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599431.003.0008>.
- Busemeyer, M.R. and Thelen, K. (2015) 'Non-standard employment and systems of skill formation in European countries', in *Non-Standard Employment in Post-Industrial Labour Markets*. Edward Elgar Publishing, pp. 401–430. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781781001721.00022>.
- Busemeyer, M.R. and Trampusch, C. (2011) 'The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation', in *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press, pp. 3–38. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599431.003.0001>.

Caliendo, M. and Schmidl, R. (2016) 'Youth unemployment and active labor market policies in Europe', *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), p. 1. Available at: <https://doi.org/10.1186/s40173-016-0057-x>.

Caserta, M. *et al.* (2021) 'Acceptable Jobs and the Epidemic of Youth Unemployment in Southern Italy', in *The Growing Challenge of Youth Unemployment in Europe & US*. Bristol University Press, pp. 21–50. Available at: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rnpjgq.7>.

Cedefop - European Centre for the Development of Vocational Training. (2015) *Work-based learning in continuing vocational education and training: policies and practices in Europe*. Publications Office. Available at: <https://doi.org/10.2801/51005>.

Coates, D. (2005) *Varieties of Capitalism, Varieties of Approaches*. Edited by D. Coates. London: Palgrave Macmillan UK. Available at: <https://doi.org/10.1057/9780230522725>.

Eichhorst, W. *et al.* (2015) 'A Road Map to Vocational Education and Training in Industrialized Countries', *ILR Review*, 68(2), pp. 314–337. Available at: <https://doi.org/10.1177/0019793914564963>.

Eichhorst, W., Hinte, H. and Rinne, U. (2013) *Youth Unemployment in Europe: What to Do about It?* Bonn. Available at: <http://hdl.handle.net/10419/91749www.econstor.eu>.

Eichhorst, W. and Marx, P. (2015) 'Introduction: an occupational perspective on non-standard employment', in *Non-Standard Employment in Post-Industrial Labour Markets*. Edward Elgar Publishing, pp. 1–26. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781781001721.00006>.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Edited by Polity Press. Cambridge: Blackwell Publishers Ltd.

Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001) 'Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State', in *Varieties of Capitalism*. Oxford University PressOxford, pp. 145–183. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199247757.003.0004>.

Estevez-abe, M., Torben, Iversen. and Soskice, David. (1999) 'Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State'.

Hall *et al.* (2001) *Varieties of Capitalism*. Edited by P.A. Hall and D. Soskice. Oxford University PressOxford. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199247757.001.0001>.

Hall, P.A. and Soskice, D. (2001) *An Introduction to the Varieties of Capitalism, Varieties of Capitalism; The Institutional Foundations of Comparative advantage*. Available at: <https://doi.org/10.5771/9783845273099-474>.

Hancké, B., Rhodes, M. and Thatcher, M. (2007) *Beyond Varieties of Capitalism*. Edited by B. Hancké, M. Rhodes, and M. Thatcher. Oxford University Press Oxford. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199206483.001.0001>.

Hassel, A. (2014) 'Adjustments in the Eurozone: Varieties of Capitalism and the Crisis in Southern Europe', *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2436454>.

Jagannathan, R. and Tsoulou, I. (2021) 'Educating Youth for Future Unemployment in Greece', in *The Growing Challenge of Youth Unemployment in Europe & US*. Policy Press, pp. 101–126. Available at: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781529200102.003.0005>.

Katrougalos, G. and Lazaridis, G. (2003) 'The Southern Welfare States in the European Context', in *Southern European Welfare States*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 1–30. Available at: https://doi.org/10.1057/9780230523722_1.

King, A. (2002) 'Do Leaders' Personalities Really Matter?', in A. King (ed.) *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*. Oxford University Press Oxford, pp. 1–43. Available at: <https://doi.org/10.1093/0199253137.003.0001>.

de Lange, M., Gesthuizen, M. and Wolbers, M.H.J. (2014) 'Youth Labour Market Integration Across Europe', *European Societies*, 16(2), pp. 194–212. Available at: <https://doi.org/10.1080/14616696.2013.821621>.

Marques, P. and Hoerisch, F. (2019) 'Promoting workplace-based training to fight youth unemployment in three EU countries: Different strategies, different results?', *International Journal of Social Welfare*, 28(4), pp. 380–393. Available at: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12381>.

Marques, P. and Videira, P. (2021) 'Labor Market Policies to Fight Youth Unemployment in Portugal: Between Statism and Experimentalism', in *The Growing Challenge of Youth Unemployment in Europe & US*. Policy Press, pp. 127–164. Available at: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781529200102.003.0006>.

- Martín Artiles, A. *et al.* (2020) 'The rhetoric of Europeanisation of dual vocational education and training in Spain', *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), pp. 73–90. Available at: <https://doi.org/10.1177/1024258919896901>.
- Menz, G. (2008) *Varieties of Capitalism and Europeanization*. Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199551033.001.0001>.
- Mroz, T.A. and Savage, T.H. (2006) 'The Long-Term Effects of Youth Unemployment', *Journal of Human Resources*, XLI(2), pp. 259–293. Available at: <https://doi.org/10.3368/jhr.XLI.2.259>.
- Rhodes, Martin; and Meny, Y. (1998) *The Future of European Welfare*. Edited by Martin Rhodes and Y. Mény. London: Palgrave Macmillan UK. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-26543-5>.
- Scarpetta, S., Sonnet, A. and Manfredi, T. (2010) 'Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?' Available at: <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/5kmh79zb2mmv-en>.
- Shavit, Y. and Muller, W. (2000) 'Vocational Secondary Education', *European Societies*, 2(1), pp. 29–50. Available at: <https://doi.org/10.1080/146166900360710>.
- Thelen, K. Ann. (2004) 'The Political Economy of Skills in Comparative-Historical Perspective', in *How Institutions Evolve*. Cambridge University Press, pp. 1–38. Available at: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790997.002>.
- Tosun, J. (2017) 'Promoting youth employment through multi-organizational governance', *Public Money & Management*, 37(1), pp. 39–46. Available at: <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1249230>.
- Tosun, J., Unt, M. and Wadensjö, E. (2017) 'Youth-oriented Active Labour Market Policies: Explaining Policy Effort in the Nordic and the Baltic States', *Social Policy & Administration*, 51(4), pp. 598–616. Available at: <https://doi.org/10.1111/spol.12315>.
- Wolbers, M.H.J. (2007) 'Patterns of Labour Market Entry', *Acta Sociologica*, 50(3), pp. 189–210. Available at: <https://doi.org/10.1177/0001699307080924>.

Anexo A

No Anexo A encontram-se as medidas estudadas e classificadas na dissertação, em que se usaram as cores verdes e amarelo para destacar os países estudados (verde), e as políticas classificadas como Formação em Contexto de Trabalho (amarelo).

Policy measures	Description	Type
Grécia		
2008 Active labour market policies Special schemes for youth Introduction of the programme	Introduction of the programme "a start, an opportunity" providing 16-25-year-old who do not continue on higher or vocational education with counselling, ICT training and 5-month works experience in firms.	EMT + MAPT Coding: 2+3
2008 Active labour market policies Special schemes for youth Subsidizing new professionals aged 22-32 years under the programme YOUTH &...	Subsidizing new professionals aged 22-32 years under the programme YOUTH & BUSINESS. Innovative business ideas and new technologies are given priority while all young persons are to attend special seminars on business skills. The programme provides also for development of networks for diffusion of information among young entrepreneurs.	PCPEE Coding: 6
2009 Active labour market policies Special schemes for youth Training schemes and subsidies for hiring young people	1) Programmes for hiring young people who have left school early will total €160 million. Beneficiaries: 40.000. The program 'a new start, an opportunity' targets young people who are in the process of finishing or abandoning school. Generally, the program has been designed to offer the following options: Acquisition of initial professional experience, Certified acquisition of IT skills, Participation in counseling scheme. 60% quota for female participation, with a view to promoting women's employment. 2) In addition, companies will be subsidized for hiring young unemployed persons and provisions will be made to support young scientists aged up to 34 years; the latter will be given financial support of €15,000 per person to set up their own enterprise.	EMT + SE Coding: 2+4

<p>2010</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>`Stage agreements? for hiring unemployed persons up to 24 years of age</p>	<p>Introduces so-called ‘stage agreements’ for hiring unemployed persons up to 24 years of age, who are registered in the Labour Force Employment Organization lists, for a period of up to 12 months. During the term of this agreement, the gross earnings will correspond to 80% of the unskilled worker’s minimum wage, as stipulated by the National General Collective Agreement that is in force at the time. The social security contributions shall be paid by OAED.0</p>	<p>SE</p> <p>Coding: 4</p>
<p>2013</p> <p>Active labour market policies Special schemes for youth</p> <p>Agricultural entrepreneurship for young unemployed</p> <p>Temporary 2013-2015</p>	<p>The measure aims at assisting young unemployed persons wishing to engage in agricultural work, through the provision of training, guidance and through the covering of a part of the necessary investment. The measure seeks to support and strengthen agricultural entrepreneurship. It will be implemented by the Ministry of Labour.</p>	<p>PCPEE</p> <p>Coding: 6</p>
<p>2013</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Beehive of entrepreneurship: short-term scholarships to young people and the opportunity to work temporary in a real enterprise</p>	<p>The measure offers short-term scholarships to young people and the opportunity to work temporary in a real enterprise, under guidance and supervision. The measure aims at assisting young persons develop their business ideas and transform them into viable business plans. The measure will be implemented by the Secretariat for Youth (Ministry of Education). The measure is temporary. It will run from March 2013 to October 2015. 1.040 students and graduates (tertiary education)</p>	<p>PCPEE</p> <p>Coding: 6</p>
<p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Subsidies for internships of young people in firms</p> <p>Internships of young people in firms were subsidized for about 40 000 young persons, in the context of the Youth Action Plan.</p>	<p>Internships of young people in firms were subsidized for about 40 000 young persons, in the context of the Youth Action Plan.</p>	<p>SE</p> <p>Coding: 4</p>
<p>2013</p> <p>Active labour market policies</p>	<p>The measure aims at the strengthening of new enterprises established by young entrepreneurs (previously unemployed) that</p>	<p>PCPEE</p> <p>Coding: 6</p>

<p>Special schemes for youth Promotion of youth innovative entrepreneurship and mentoring of enterprises</p>	<p>focus on innovation, and to the provision of mentoring. The latter is targeted to either young unemployed individuals who receive financing for the establishment of new enterprises or to already existing enterprises that have been financed through other interventions. The Action is structured in two separate activities: Activity I involves financial assistance for the establishment of new enterprises by young entrepreneurs in almost all sectors of economic activity. Activity II includes mentoring of young individuals who have already established an enterprise after having received financial support from other actions, mentoring involves participation in thematic workshops, guidance, strengthening and entrepreneurial support services, entrepreneurial missions and excellence actions.</p>	
<p>2013</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Cheque for the entrance of unemployed young people to the labour market</p>	<p>Cheque for the entrance of unemployed young people to the labour market according to their formal skills (a. tertiary education graduates, b. compulsory, secondary and post-secondary education graduates): Within this frame, specific interventions include training programs of up to 100 hours covering horizontal and specialized skills in combination with guidance / educational mentoring, and placement of trainees in private sector enterprises in order to acquire their first work experience for up to 6 months. Through the PES, employers can be subsidized to hire the former voucher beneficiaries on a full-time basis for a supplementary period of 6 months.</p>	<p>EMT+SE Coding: 2+4</p>
<p>2014</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>National Youth Guarantee Implementation Plan</p>	<p>"Within the National Youth Guarantee implementation plan the OAED has the role of:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apprenticeship Programme; - Information – Counselling Services offered through the EPAS Career Offices, which link vocational education to the labour market; - Visits to secondary schools by employment counsellors and the EPAS teachers responsible for the running of Career Offices; - Experimental Vocational Training Schools; - Action Plan for the “INTERVIEW ABROAD” programme; - Enrichment of the “individualized approach process” – Upgrading of the Counselling Services’ tools and nationwide promotion of the action; 	<p>FCT+EMT+MAPT Coding: 1+2+3</p>

	<p>“- Integrated Intervention” programmes for vulnerable social groups and young people aged up to 24;</p> <p>- E-learning / e-platform-based training in basic and advanced ICT skills</p> <p>- Publicity, Outreach and Activation of NEETs."</p>	
<p>2014</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Youth entrepreneurship with special emphasis on innovation</p>	<p>Programme aimed at getting into employment 2,000 unemployed persons aged up to 35 by financially supporting entrepreneurial initiatives. The funding is coming by the unused funds from the same project launched in 2013. The measure aims at the strengthening of new enterprises established by young entrepreneurs (previously unemployed) that focus on innovation.</p>	<p>PCPEE</p> <p>Coding: 6</p>
<p>Itália</p> <p>2008</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Training</p> <p>Facilitating the use of apprenticeship by firms</p>	<p>Facilitating the use of apprenticeship by firms by providing a “corporate” channel for recruiting workers where the accent is placed mainly on “on-the-job” training. In order to fully exploit the potential of apprenticeships, the previous clause concerning the minimum duration of contracts has been eliminated and decisions concerning the training content of “qualifying” apprenticeships have been left to national, local and company-specific collective bargaining.¹</p>	<p>FCT</p> <p>Coding: 1</p>
<p>2010</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Recognition of apprenticeship as part of the educational curriculum</p>	<p>Making it possible to substitute the final compulsory school year (at the age of 15 to 16 years) with an apprenticeship in an enterprise.⁰</p>	<p>FCT</p> <p>Coding: 1</p>
<p>2012</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Apprenticeship (addendum)</p>	<p>Article 46-bis paragraph 1 b) introduces paragraph 17-bis into Article 1 of Act 92/2012, which in turn modifies Article 20 paragraph 3 of Legislative Decree No. 276/2003 by adding let. i-ter) which provides the possibility to use temporary agency work on an indefinite basis in all productive sectors under the condition that the user firm employs at least one apprentice.</p>	<p>FCT</p> <p>Coding: 1</p>
<p>2012</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Apprenticeship</p>	<p>"The labour market reform intend to make the apprenticeship contract a major port of entry towards stable jobs. The law modifies the general framework of the Single Text on Apprenticeship set in D.Lgs. 167/2011 as folloSS:</p>	<p>FCT</p> <p>Coding: 1</p>

<p>contract the major port of entry</p>	<ul style="list-style-type: none"> • the apprenticeship contract should have a duration of at least 6 months, except seasonal workers • From the 1st of January 2013, the number of new apprentices relative to the number of specialized workers should not be higher than 3 to 2 up from a ratio of 1 to 1 of the previous regimes (1 to 1 remains valid for those with less than 10 employees). Employers without specialized workers or with less than 3 cannot hire more than 3 apprentices • the hiring of new apprentices is subject to conversion into permanent contracts of 30% of the apprenticeship contracts during the previous 36 months (the apprentices hired without complying with this criterion will be considered as workers with an open-ended contract). This percentage will be raised to 50% from 18/07/2015. These provisions do not apply to employers with less than 10 employees. • ASPI (the new unemployment benefit system) will cover also apprentices as long as a minimum contribution was paid in the 2 years before filing for the benefit and at least 1 year of contributions for the financing of unemployment insurance. In case of termination of the contract (excluding voluntary resignation) the employer has to bear 50% of the monthly payments for ASPI for each 12 months of tenure in the firm in the last 3 years. 	
<p>2012</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Training</p> <p>New discipline of traineeship and certification criteria of informal knowledge</p>	<p>New guidelines will rationalize the regulatory framework of traineeships. More specifically, trainees will receive an indemnity by employers, who will follow specific criteria. Furthermore, validation criteria of informal knowledge will be established. The central and regional Governments approved these guidelines on 24th January 2013. Moreover, the legislative decree No. 13 of 16th January 2013 identified the validation criteria of informal knowledge.</p>	<p>FCT Coding: 1</p>
<p>2013</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Italian Youth Guarantee programme</p>	<p>An inter-institutional unit was created in order to elaborate and monitor the implementation of the Italian "Youth Guarantee" programme. This unit involves all Italian public administrations responsible for vocational trainings, apprenticeship, and Public Employment Services, in order to guarantee within 4 months from the beginning of the status of unemployment a job- or traineeship opportunity to young unemployed people.</p>	<p>MAPT Coding: 3</p>
<p>2013</p>	<p>Vocational high schools (only for the fourth school year) can devote integrate their</p>	<p>FCT Coding: 1</p>

<p>Active labour market policies</p> <p>Training</p> <p>Coordination between education and professional training</p>	<p>educational programmes with vocational training in private firms.</p>	
<p>2013</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Training</p> <p>Simplification of signing of apprenticeship contract for young people</p>	<p>"The Decree provides for various simplifications in the conditions for signing an apprenticeship contract, internships. In particular, the individual training plan is mandatory only in the case of specific technical-organizational professional skills. Moreover, the achievement of professional skills is certified in an official document and firms with many plants can provide educational services in the corporate headquarter. As for internships, a financial support is provided for courses organized by public administration and by private firms (specifically in the case of deserving university students)."</p>	<p>FCT Coding: 1</p>
<p>2013</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Training</p> <p>Funding training internship for young NEET</p>	<p>"1. In addition to the subsidies introduced in Art. 1 and 2, Art. 3 provides for further financing of already existing programmes, such as those aimed at entrepreneurial activation (so-called auto-imprenditorialità), self-employment activation and franchising activation (so-called auto-impiego). Funding is also provided for training internships for NEETs aged 18-29. Furthermore, financial support will be provided for social utility projects proposed by young and disadvantaged persons.</p> <p>"</p>	<p>SE+PCPEE Coding: 3+6</p>
<p>2014</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Simplified rules for apprenticeship</p>	<p>The definition of a training programme within 30 days from the signature of an apprenticeship contract is not compulsory anymore. The condition that, in order to hire any new apprentice, companies must have kept employing on an open ended basis at least 20% of the apprentices after the apprenticeship period has expired within the 36 months which precede the new hiring, applies only to companies employing more than 50 workers. As for the apprenticeship contract for people aged between 15 and 25, if not differently provided by collective bargaining, the wage of the apprentice is calculated by taking into account the working hours and at least 35% of hours devoted to training, thus alleviating companies burdens. The limit for an employer to hire employees with apprenticeship contract up to a maximum of three when his or her workers lack the required skills lifted. As regards the apprenticeship contract for individuals aged between 15 and 25 years (Article 3), the employer shall only pay 35% of total training</p>	<p>SE Coding: 4</p>

	<p>hours (under the previous regulation, 100% of training hours were paid). As regards the apprenticeship contract for individuals aged between 18 and 29 years (Article 4), external training provided by public authorities is no longer required as was the case under the previous regulation, with internal training provided by the company now sufficing. An apprenticeship contract may be signed without indicating the individual training plan in writing, which under the previous regulation had to be formally specified. It is also now no longer required, as was the case under the previous regulation, that at least 50% of the apprentices hired by the company within the previous 36 months must have completed their training in order for the company to hire new apprentices.</p>	
Portugal		
<p>2008</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Revision of Apprenticeship Training Courses</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, organization 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.0</p>	<p>EMT Coding: 2</p>
<p>2008</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth INOV</p> <p>Programmes to support young people to access employment</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 organizations/ 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 placements in organizations/institutions in the field of development cooperation).0</p>	<p>EMT Coding: 2</p>
<p>2009</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>New status of working student</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</p>	<p>Outro Coding: 7</p>

	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 people at work participate in the “Centro de Novas Oportunidades”.0	
2009 Active labour market policies Special schemes for youth Professional training placements for young higher education graduates	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)	EMT Coding: 2
2009 Active labour market policies Special schemes for youth Professional Traineeship Programme - revision	Revision of the Professional Traineeship Programme, aimed to promote youths' employability: a) widening the access to the programme to the 35 years old's; 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.0	EMT Coding: 2
2010 Active labour market policies Special schemes for youth Promoting the use of open-ended employment contracts for hiring people aged under 35 years	Promoting the use of open-ended employment contracts for hiring people aged under 35 years who are seeking their first job or who are unemployed and registered in the employment centers 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.	SE Coding: 4
2010 Active labour market policies Special schemes for youth Professional Traineeship Programme in Public Administration	Creation of a programme to support professional traineeships for young people in central and local public administration.	PESP Coding: 5

<p>2010</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Training Professional Traineeship Programme - revision</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).¹</p>	<p>EMT Coding: 2</p>
<p>2010</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Help integrating young people into labour market</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.⁰</p>	<p>FCT+EMT Coding: 1+2</p>
<p>2012</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Program COOPJOVEM - cooperative entrepreneurship</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 cooperatives involving the net creation of employment. The support consists in financial support (grant and access to microcredit) and technical assistance.</p>	<p>PCPEE Coding: 6</p>
<p>2012</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>Employment Passport - Traineeships</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). 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 measures were extended: a) duration (from 6 to 12 months) b) territory c) value of grants to trainees"</p>	<p>EMT+SE Coding: 2+4</p>
<p>2012</p> <p>Active labour market policies</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 qualification profiles:</p>	<p>EMT Coding: 2</p>

Special schemes for youth Employment Passport 3i: Specialized Traineeships	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 a university degree b) Passport Employment Innovation are aimed at youth aged between 23 and 34 years old, with a Master's or PhD diploma. In 2013, the duration of the traineeships was enlarged from 6 to 12 months."	
2012 Active labour market policies Special schemes for youth Passport to Entrepreneurship	"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."	PCPEE Coding: 6
2013 Active labour market policies Training Program Professional Traineeships – extension to new target groups	"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 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. 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."	EMT+SE+PESP Coding: 2+4+5
2013 Active labour market policies Training Employment Traineeships	"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): 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). The traineeships have a duration of 12 months and entitle the participants to a monthly grant, depending on their level of qualification."	EMT Coding: 2
2013	"Activation process of unemployed, young or adult, subsidized or not, registered in PES,	FCT+EMT Coding: 1+2

<p>Active labour market policies</p> <p>Training</p> <p>New activation process for unemployed registered in PES</p>	<p>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</p> <p>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>2015</p> <p>Active labour market policies</p> <p>Special schemes for youth</p> <p>New programme COOPJOVEM for cooperative entrepreneurship</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>PCPEE Coding: 6</p>