



Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

ACESSO AO EMPREGO E MERCADO DE TRABALHO

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO HORIZONTE DE 2013

RELATÓRIO FINAL

PAULO PEDROSO (COORDENADOR)

ANTÓNIO CASIMIRO FERREIRA

ANTÓNIO DORNELAS

ELÍSIO ESTANQUE

MÁRIO CENTENO (PROJECÇÕES DE EVOLUÇÃO DO EMPREGO)

ÁLVARO NOVO (PROJECÇÕES DE EVOLUÇÃO DO EMPREGO)

MARINA HENRIQUES (COLABORAÇÃO)

NOVEMBRO DE 2005

Índice

Sumário Executivo.....	1
Introdução.....	9

Capítulo I

Uma tipologia dos problemas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho

1.1. Os problemas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho	11
1.2. A privação de emprego.....	13
1.2.1. A condição socioprofissional de jovem.....	13
1.2.2. A capacitação de desempregados	16
1.3. A discriminação e o preconceito.....	19
1.4. A vida na ponte entre o desemprego e o emprego	22
1.5. Os universos do emprego periférico	25
1.5.1. Os riscos sociais da precariedade	25
1.5.2. A desregulação e a concertação: vias para a gestão da flexibilidade no mercado de trabalho	30
1.5.3. O trabalho <i>de facto</i> invisível	33

Capítulo II

O método aberto de coordenação, os organismos supranacionais e as políticas de emprego

2.1. A Estratégia para o Emprego da OCDE.....	37
2.1.1 As orientações da OCDE	38
2.1.2. As recomendações da OCDE	42
2.2. A Estratégia Europeia para o Emprego	46
2.2.1. A política social europeia antes da Estratégia Europeia para o Emprego	46
2.2.2. A criação da Estratégia Europeia para o Emprego.....	48
2.2.3. A primeira fase da EEE: quatro pilares estruturantes das Directrizes.....	50
2.2.4. A segunda fase da EEE: três objectivos transversais e dez Directrizes.....	52
2.2.5. A terceira fase da EEE: orientações integradas para o crescimento e o emprego.....	53
2.2.6. As recomendações a Portugal sobre a aplicação da EEE	56
2.2.7. Avaliação da aplicação da EEE em Portugal com base nos indicadores comuns.....	59
2.3. A EEE e a Estratégia para o Emprego da OCDE	61
2.4. Síntese e conclusões.....	64
2.4.1. Os problemas do acesso ao emprego no quadro da EEE.....	64
2.4.2. A aplicação da EEE em Portugal	65
2.4.3. Interrogações quanto ao futuro da EEE	65

Capítulo III

Os diagnósticos das fragilidades do mercado de trabalho português e as necessidades de acção

3.1. Enquadramento macroeconómico – Os défices de produtividade	69
3.2. Caracterização da estrutura do desemprego	75
3.3. Estrutura empresarial.....	82
3.4. Estrutura contratual laboral.....	85
3.4.1. Contratos com termo e sem termo.....	88
3.4.2. Emprego por conta própria	89
3.4.3. Alguns dados sobre a integração diferencial no mercado de trabalho: trabalho atípico, trabalho informal e <i>working poor</i>	92
3.5. A flexibilidade, a adaptabilidade e a flexisegurança em Portugal.....	99
3.5.1. A avaliação da flexibilidade pelo rigor da Legislação de Protecção do Emprego.....	99
3.5.2. As avaliações da adaptabilidade.....	100
3.5.3. Os caminhos da flexisegurança na evolução das relações laborais em Portugal.....	101

Capítulo IV

Políticas activas de mercado de trabalho – a focalização da intervenção do serviço público de emprego

4.1. Um nível intermédio de despesa, com menor desenvolvimento das políticas activas	109
4.2. As medidas activas de promoção do acesso ao mercado de trabalho: a focalização em jovens e desempregados.....	113
4.2.1. Os objectivos das medidas dirigidas a jovens: suprir défices escolares, elevar o contacto com o mercado de trabalho.....	115
4.2.2. A activação de desempregados	121
4.2.3. Transição desemprego-emprego: apoio aos jovens, ocupação dos desempregados, estímulo a micro-investimentos	125
4.2.4. As zonas brancas das políticas de acesso ao mercado de trabalho.....	129

Capítulo V

O mercado de trabalho em Portugal: Projecções de 2005 a 2013

5.1. Caracterização da evolução demográfica	131
5.2. Relação entre a actividade económica, o emprego e o desemprego	134
5.3. Projecção das principais variáveis do mercado de trabalho	136
5.4. A escolaridade e o acesso ao emprego	142
5.5. Os rendimentos e a participação ao longo do ciclo de vida.....	142
5.6. A evolução da população activa por níveis de escolaridade	143
5.7. O acesso ao emprego: a evolução do desemprego por níveis de escolaridade.....	144

Capítulo VI
As coordenadas futuras da política de emprego

6.1. A inserção profissional dos jovens.....	147
6.1.1. Pelo acesso universal à qualificação profissional inicial de jovens	148
6.1.2. Repensar os estágios profissionais	149
6.1.3. Fim da entrada desqualificada e precoce no mundo do trabalho	150
6.1.4. Focalização dos apoios à contratação de jovens	151
6.2. O aumento da empregabilidade dos desempregados	152
6.2.1. Manter as taxas de cobertura.....	152
6.2.2. Ter uma resposta proporcional à dimensão dos baixos níveis de escolaridade e de literacia.....	153
6.2.3. Certificar as aprendizagens	154
6.3. O combate à discriminação.....	154
6.3.1. Majorações efectivas no apoio ao emprego de grupos discriminados.....	155
6.3.2. Desenvolver os serviços às famílias	156
6.4. Mecanismos de transição desemprego/emprego.....	156
6.5. Os universos do emprego periférico	157
Bibliografia.....	161
Anexos.....	173

Sumário Executivo

1. Os problemas do acesso ao emprego e ao mercado de trabalho são tratados neste relatório em função dos factores que mais fortemente os determinam: a privação de emprego; a vivência de um processo de transição entre desemprego e emprego; a integração diferencial no mercado de trabalho que resulta em empregos periféricos.

À privação de emprego, que tradicionalmente tem sido estudada a partir dos problemas dos jovens à procura de primeiro emprego e desempregados à procura de novo emprego, reúne-se a consideração da situação de grupos que são vítimas de discriminação e preconceito em função das propriedades sociais dos grupos a que pertencem, que se reflecte no funcionamento do mercado de trabalho, como é o caso, nomeadamente, das mulheres e dos trabalhadores idosos.

Por outro lado, sustenta-se que as próprias políticas activas de emprego e mercado de trabalho geram um grupo com problemas de acesso próprios, constituído pelos seus beneficiários e em função do estatuto que estas lhes conferem: estagiários; “ocupados”, detentores de um emprego apoiado.

Considera-se que deve ser, também, tratado no âmbito dos problemas de acesso todo o universo dos empregos periféricos, constituídos por trabalhadores que não auferem vencimentos acima do limiar de pobreza ou que vivem uma situação de precariedade laboral, ou ainda que têm uma relação de trabalho de facto, mas não *de jure*, como acontece com os trabalhadores ilegais e os do sector informal.

As tensões no funcionamento do mercado de trabalho têm conduzido a novas formas de regulação do seu funcionamento, que desafiam as noções estabelecidas. Face ao entendimento que temos, o emprego periférico será aquele que implica insegurança do posto de trabalho e insegurança do estatuto social do trabalhador. Por isso, reflecte-se, finalmente, sobre as vias da “flexisegurança” e sobre a necessidade de afinar conceitos para destrinçar flexibilidade do trabalho e precariedade social do trabalhador.

2. Propõe-se uma tipologia de acções orientadas para a superação dos problemas de acesso identificados.

No que diz respeito aos jovens, considera-se que estas devem orientar-se para a superação dos défices que estes apresentam à entrada no mercado de trabalho (de contacto com o mundo do trabalho, de escolarização ou de qualificação profissional) ou para o défice de postos de trabalho que este tenha para lhes propor.

No que se refere aos desempregados, consideram-se, em primeiro lugar, as políticas dirigidas para a sua capacitação (combatendo défices escolares e de qualificação ou as consequências do processo de desqualificação social).

Em segundo lugar, aborda-se a acção que visa a superação de factores de discriminação (agindo sobre estereótipos e preconceitos, revogando normas jurídicas discriminatórias, combatendo mecanismos sociais inigualitários como o *familialismo*, desenvolvendo acções positivas de ingresso no emprego ou de combate a factores específicos de desvantagem).

Em terceiro lugar, analisa-se a situação específica dos que vivem “na ponte” entre desemprego e emprego, considerando que as medidas de criação de mercados de trabalho de transição devem procurar combater a perda de competências sociais, a desvalorização curricular ou as propriedades sociais que se associam à perda de emprego na produção dos

seus factores individuais de marginalização. Mas sustenta-se ainda a necessidade de uma acção sobre os contextos espaciais e sociais propiciadores dessa marginalização, como sejam os dos meios deprimidos, aos quais não chega, de facto, a informação, faltam as capacidades organizativas ou há dificuldades de obtenção de financiamento adequado.

Finalmente, aborda-se a precariedade social como sub-universo da ocorrência de problemas de acesso ao mercado de trabalho, que resulta numa amputação de parte (ou da quase totalidade) do estatuto social associado ao trabalho por parte de pessoas que efectivamente trabalham, defendendo a acção dirigida para a limitação num patamar socialmente sustentável do nível de empregos periféricos, para a conversão de empregos periféricos em empregos típicos e para a reconsideração da relação entre as formas periféricas e as formas típicas de prestação de trabalho através de regulação legal eficaz.

3. Dentro do espaço de possibilidades teóricas que se abrem às políticas de emprego nacionais, há processos de participação em organizações supranacionais que encorajam ou condicionam o desenvolvimento de certas medidas e orientações.

Em relação ao emprego, há presentemente dois “processos” em curso, que, aliás, se interpenetram, nem sempre complementarmente, no âmbito da OCDE e da UE.

A estratégia da OCDE para o emprego partiu da constatação dos elevados níveis de desemprego, que considera sintomáticos das dificuldades de adaptação das economias à mudança e advoga, desde o início dos anos 90 do século passado, políticas macroeconómica favoráveis ao crescimento não-inflacionário, incremento do know-how tecnológico, flexibilização do trabalho e facilitação da criação de empresas, reforço das políticas activas de mercado de trabalho, reformas na educação e na segurança social, aperfeiçoamento da competição nos mercados e da concorrência internacional.

Em reavaliações recentes, esta organização intergovernamental tem vindo a considerar aspectos sociais negligenciados no passado, como sejam as preocupações com a precariedade, o combate ao trabalho informal ou o reconhecimento, da preocupação com o aumento das desigualdades económicas e sociais, embora considerando-o resultante de especificidades nacionais.

A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) surge em reacção aos resultados dos “critérios de Maastricht”, às disfuncionalidades da política social europeia e à necessidade de encontrar um espaço de acção que respeitasse o princípio da subsidiariedade e os problemas da base legal para a intervenção comunitária no domínio do emprego.

A resultante – o método aberto de coordenação – garante orientações comuns, avaliação inter pares e constrangimento aos governos resultante das recomendações a cada estado-membro adoptadas em Conselho Europeu.

Numa primeira fase (1997-2002), a EEE assentou em quatro pilares (empregabilidade, adaptabilidade, inovação e igualdade), mas constatou-se que a acção dos Estados-membros se concentrava no primeiro e que ou não havia objectivos quantificados ou não havia sequer planos coerentes, ou os objectivos quantificados eram apresentados nos domínios e países que já se encontravam próximos ou acima dos objectivos comuns.

A segunda fase (2003-2006) visava a simplificação do processo, reduzindo-se a alguns objectivos gerais (pleno emprego, qualidade e produtividade do trabalho, reforço da coesão e inclusão sociais) e um número menor de directrizes, distinguindo um ciclo plurianual de elaboração e aplicação e mudando o processo político associado ao procedimento.

Uma terceira fase foi aberta na sequência dos relatórios Wim Kok (de 2003 e 2004), alterando as interações entre a estratégia para o emprego e a política económica, submetendo tendencialmente a primeira à segunda.

A comparação entre as duas estratégias aponta para que as suas principais diferenças incidam sobre o conteúdo e o método. A propósito do primeiro constata-se a contraposição da adaptabilidade negociada (UE) à flexibilização externa do trabalho (OCDE); a relevância da preocupação com a inclusão social (para a UE); a diferença entre a tónica na moderação dos custos totais do trabalho (UE) ou na moderação salarial *tout court* (OCDE); a relevância atribuída à desigualdade (UE); a questão da generosidade da protecção social (OCDE). A propósito do método, contrapõe-se o método aberto de coordenação (UE) à comparação clássica com um padrão pré-definido (OCDE).

4. No que se refere a recomendações a Portugal, a OCDE tem insistido na melhoria da educação, pelo aumento da escolarização (em particular no ensino secundário e superior), da qualidade da educação e das vertentes tecnológicas e de formação profissional; na liberalização de certos sectores de actividade (energia, transportes, comunicações), na reforma das leis laborais (diminuição da protecção do emprego); na reforma da administração pública e do sistema fiscal e no incentivo à mobilidade do trabalho.

No contexto da monitorização inter pares realizada no quadro da EEE, Portugal tem sido alvo de recomendações que incidem reiteradamente sobre a modernização da organização do trabalho, o abandono escolar precoce, a aprendizagem ao longo da vida e a discriminação das mulheres no mercado de trabalho. A análise da severidade das recomendações a Portugal sugere, a partir dos dados do último ano (2004), que é no domínio dos investimentos em capital humano que incide maior crítica ao país.

5. Ao analisar os problemas que Portugal enfrenta no domínio do emprego, regista-se que o país entrou nos últimos anos num período de desaceleração ou até regressão da convergência com a UE, seja a UE-15 ou a UE-25, quer quanto ao dinamismo económico quer quanto ao do emprego. Nesta conjuntura, apesar da baixa da inflação e do fim das desvalorizações competitivas, continua a registar-se elevada flexibilidade salarial, tendo a evolução dos custos unitários do trabalho demonstrado sensibilidade ao ciclo económico, quando o crescimento desacelerou, relativamente aos países parceiros. A variação do emprego continuou a ter, também, uma forte componente cíclica.

6. Portugal é um dos países que pode cumprir os objectivos de Estocolmo e de Lisboa. As taxas de emprego revelam, por outro lado, que a sua contracção nesta fase do ciclo se deve principalmente à componente do emprego jovem, já que, entre os grupos tradicionalmente vítimas de discriminação no mercado de trabalho – mulheres e idosos – há uma tendência para a estabilidade da taxa de emprego.

7. A taxa de desemprego está a ter uma evolução que apresenta riscos e, embora mais baixa que a média da UE-15 e da UE-25, está a crescer mais rapidamente que estas, quer na taxa geral, quer no desemprego de longa duração.

O *gap* entre a taxa de desemprego jovem e a de mulheres e de DLD está a acentuar-se. A incidência do desemprego por escalões de habilitação indica um peso enorme da população com ensino básico e que quanto mais baixas são as habilitações literárias, maior o risco de cair no desemprego de longa duração.

Assim, o estudo do desemprego sugere que os jovens e os trabalhadores menos escolarizados em risco de desqualificação social são de momento as faces mais adversas do fenómeno do desemprego.

8. A relação entre o emprego típico e o emprego periférico tem uma evolução histórica previsível com o primeiro a ser quase imune à conjuntura adversa e o segundo a acompanhar, com *décalage* temporal o ciclo económico. No entanto, após um período de tendência para o crescimento da proporção do emprego periférico, pode estar-se a entrar numa nova etapa da dualização do mercado de trabalho português. Nesta fase, se a tendência que se esboça vier a confirmar-se, o emprego típico não apenas resiste como continua a subir moderadamente, mesmo em conjuntura adversa, estando nos últimos dois anos a registar, inclusive, uma variação positiva a um ritmo superior ao do crescimento económico.

9. A análise do padrão de rigidez da legislação do emprego portuguesa, que tem sido salientado pelas comparações internacionais, demonstra, por um lado, uma grande estabilidade do par flexibilidade-segurança nas últimas duas décadas e, por outro, que Portugal se afasta mais da média dos seus parceiros na protecção do despedimento individual (em regra, os despedimentos disciplinares) e se aproxima mais deles na protecção dos despedimentos colectivos (isto é, por motivos económicos, tecnológicos ou de mercado).

10. O custo público do desemprego, isto é, a despesa com políticas de emprego por relação à riqueza do país e por décima da taxa de desemprego, tem uma associação com a redução das taxas de desemprego entre países da UE-15, não corroborando diagnósticos recorrentes (antes os contrariando). A tendência entre os países vai, por outro lado, para que os países com maior incidência com despesa de políticas passivas (protectores ou prestacionais) sejam também os que têm maior incidência com medidas activas (de investimento na empregabilidade).

Neste contexto, Portugal é um país com uma situação intermédia e indícios de estar a tender para o desenvolvimento mais acentuado da componente prestacional do que da que se prende com a promoção da empregabilidade, risco acrescido pelo facto de a primeira estar ligada a direitos sociais consagrados desde que não haja alteração legislativa e a segunda mais dependente da conjuntura económica e orçamental.

11. O desempenho da instituição pública que executa as políticas activas de emprego aponta para que as políticas públicas portuguesas estejam focalizadas nas questões clássicas do acesso ao emprego (capacitação de jovens, apoio à transição desemprego-emprego e qualificação de desempregados), sendo exíguas as medidas focalizadas na superação de preconceitos e discriminações que se expressam em *gaps* de emprego (de mulheres e idosos) e deixando como zonas brancas da política activa de

emprego o combate à precariedade e o incentivo à passagem da economia informal à economia formal.

12. A inserção socioprofissional de jovens incide num esforço massivo de apoio ao primeiro emprego e na superação dos défices escolares e profissionais dos que não concluem o ensino secundário.

A resposta dirigida aos mais escolarizados deriva da ideia de que o desajustamento maior resulta das dificuldades de contacto dos jovens com o mundo do trabalho, pelo que se concentra em estágios profissionais. As medidas de formação para jovens com habilitação secundária ou superior continuam incipientes.

No extremo oposto, parece poder-se intensificar e recalibrar o nível de respostas dirigidas a jovens em situação de especial vulnerabilidade à exclusão social.

13. A capacitação profissional de desempregados incide em programas transversais aos níveis escolares. O núcleo central desta política é a “formação-qualificação profissional” e tem-se assistido à expansão de formas de combate à desqualificação social.

Apesar dos baixos níveis de escolaridade da população adulta desempregada, as respostas com dimensão de recuperação escolar continuam a ter uma dimensão limitada.

Os desempregados diplomados não parecem ser alvo de medidas significativas de incremento da sua empregabilidade.

14. Está a ser criado um verdadeiro mercado de transição profissional em Portugal, no plano formal. Contudo, excepto no que se refere aos jovens, este está muito concentrado em actividades meramente ocupacionais, com reduzido potencial de inserção profissional após o período de duração dos apoios, devendo ponderar-se as condições para a eventual expansão de apoios à transição profissional de maior potencial, incluindo as medidas territorializadas e as de apoio ao emprego.

No que se refere aos apoios ao emprego de jovens, face às avaliações disponíveis, deve ter-se em conta se elas podem estar a ter dois efeitos perversos. Por um lado, apoiando jovens com reduzida empregabilidade futura devido às suas baixas qualificações e empresas que não visam investir mas apenas conter custos imediatos com mão-de-obra. Por outro, estarão a ser insensíveis à modulação interna ao grupo juvenil das dificuldades de emprego.

Há ainda que ter em conta que a escassa aplicabilidade dos apoios ao emprego nos restantes sub-universos do desemprego – mulheres, idosos, DLD – pode ter a ver com um alto efeito de substituição pelo recrutamento de jovens, embora seja certo que seja este último o grupo mais afectado pelas quebras de emprego na conjuntura.

15. Na próxima década os efeitos da transição demográfica vão repercutir-se sobre o mercado de trabalho, assistindo-se à diminuição do peso dos jovens e ao aumento dos trabalhadores mais idosos. Numa primeira fase, este movimento corresponderá, prevê-se, a uma menor pressão sobre o mercado de trabalho, devido à diminuição dos efectivos de um grupo bastante exposto ao desemprego (os jovens). Mas, numa segunda fase, terá um efeito inverso, mas concentrado no outro extremo da pirâmide etária, com efeitos na taxa de

desemprego natural, dada a tendência para a persistência no tempo do desemprego dos trabalhadores de grupos etários mais elevados.

16. A evolução económica tem um peso determinante na situação do mercado de trabalho. Com base nos três cenários construídos, chega-se à observação de que, a verificar-se o cenário central, ocorrerá uma desaceleração do desemprego, a estabilidade do peso do desemprego de longa duração e maior concentração do desemprego nos níveis de escolaridade mais baixos.

17. É apresentada uma estratégia para a evolução das políticas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho que tem em conta a evolução das diferentes componentes e dos diferentes problemas a considerar.

Em relação à transição dos jovens para a vida activa sustenta-se a necessidade de alargar drasticamente a taxa de conclusão do ensino secundário e de intensificar os contactos com o mundo do trabalho, sob diversas formas, antes da saída do sistema educativo e de formação profissional inicial. Defende-se, ainda, a adopção de medidas enérgicas de combate à entrada precoce e desqualificada no mercado de trabalho e a necessidade de repensar todo o dispositivo de incentivos financeiros ao emprego, em particular quando aplicado aos menores de 20 anos.

No que se refere às medidas centradas no aumento da empregabilidade dos trabalhadores desempregados, sustenta-se a necessidade de prosseguir o esforço de simplificação e racionalização e, sobretudo, de manter níveis adequados de cobertura. Considera-se urgente, por outro lado, a expansão e a melhoria da qualidade das respostas dirigidas a adultos pouco escolarizados e em risco de desqualificação social. Em particular, julga-se necessário adoptar metas quantificadas de investimento em formação de competências básicas e de reconhecimento, certificação e validação de competências adquiridas ao longo da vida.

O combate à discriminação no mercado de trabalho deverá passar da consagração legal (praticamente conseguida) para as medidas positivas de promoção da igualdade, ainda tímidas. A intervenção neste domínio começa a montante do emprego, pelo que a expansão dos serviços às famílias tem um papel essencial na criação de condições de base para uma participação equilibrada no mercado de emprego. Em diversas dimensões, os programas específicos comportam riscos de estigmatização, pelo que se propõe a adopção de condições particulares de acesso a medidas potencialmente transversais, por forma a estimular a cobertura de grupos sub-representados.

A melhoria dos mecanismos de transição desemprego-emprego que se propõe passa essencialmente pela redução da concentração destes mecanismos nas formas mais pobres em aumento da empregabilidade (como os programas ocupacionais), pelo investimento em dispositivos de apoio que confirmam ao beneficiário o estatuto de trabalhador (empregos de transição) e pela necessidade de focalizar as medidas para maximizar os seus efeitos.

O combate ao emprego periférico, englobando-se neste as situações laborais precárias, atípicas, informais e ilegais, foi perspectivado no quadro das disfuncionalidades emergentes da regulação jurídica das relações laborais. Nessa medida, as propostas avançadas foram no sentido da correcção das condições de aplicação da normatividade laboral, constituindo objectivo agregador das intervenções neste domínio, o reforço de um paradigma preventivo e promocional dos direitos laborais acompanhado de acções de

fiscalização e de protecção desses mesmos direitos. As medidas propostas assentaram numa nova abordagem das questões do acesso aos direitos laborais, especialmente dirigida aos fenómenos da atipicidade e da economia informal, onde é dado especial relevo à governação, prevenção e monitorização das situações laborais.

Introdução

A abordagem que aqui se faz dos problemas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho tem três preocupações. Procura-se caracterizar bem os problemas a ter em conta. Identifica-se a situação do mercado de trabalho face a eles (actual e previsível). Finalmente, recenseiam-se as políticas activas existentes e, por comparação com o quadro de problemas definido e com a evolução previsível deles, desenham-se orientações estratégicas para o futuro.

No primeiro capítulo clarifica-se de que se fala quando se fala de problemas de acesso, adoptando uma perspectiva integrada do acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, em que se identificam os factores de vulnerabilidade e as respostas focalizadas no combate aos riscos a ele associados.

No segundo capítulo passam-se em revista as estratégias para o emprego de carácter supranacional que influenciam as políticas portuguesas. Refere-se a estratégia da OCDE e analisam-se as diferentes fases da Estratégia Europeia para o Emprego, procedendo a uma breve comparação entre elas e apresentando as recomendações que, nesses âmbitos têm vindo a ser feitas a Portugal.

O terceiro capítulo apoia-se em diagnósticos feitos e na consideração de informação estatística para fazer o ponto da situação dos problemas de acesso ao emprego em Portugal na presente conjuntura económica, numa perspectiva comparada.

No quarto capítulo, após uma breve consideração de indicadores comparativos sobre os custos das políticas de mercado de trabalho, estuda-se a actividade da instituição pública encarregue do desenvolvimento das políticas activas de emprego.

O quinto capítulo apresenta os resultados das projecções de evolução das variáveis fundamentais do funcionamento do mercado de trabalho, face a cenários de evolução económica e demográfica.

Finalmente, o sexto capítulo apresenta as orientações estratégicas propostas para a evolução das políticas activas de emprego nestes domínios.

Este relatório resulta de intensos debates internos da equipa, nele se procurando verter as aquisições comuns e assumindo esta, colectivamente, por isso, a sua responsabilidade. Evidentemente, na organização do trabalho, foram designados relatores para cada ponto que não terão deixado de lhes imprimir o reconhecível cunho da sua autoria pessoal. Beneficiou-se, aliás, como era de esperar, em alguns pontos, da interacção entre o objecto do relatório e linhas de pesquisa individual em desenvolvimento. Somos, no entanto, solidariamente responsáveis pelo resultado.

Esta regra tem uma excepção, como todas. Neste caso, na pessoa dos colegas Mário Centeno e Álvaro Novo que elaboraram o capítulo V, leram cuidadosamente e criticaram profissionalmente os restantes, mas a quem devem ser assacados os méritos desse capítulo sem se imputarem os erros ou omissões dos outros.

Capítulo I

Uma tipologia dos problemas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho

1.1. Os problemas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho

Este estudo aborda as questões do acesso ao mercado de trabalho. Trata, pois, dos problemas dos que estão excluídos de alguma forma, durante algum período de tempo, do emprego ou das formas desejáveis de o ter. Esse é, aliás, o raciocínio típico das medidas de política activa de emprego que se foram consolidando nas últimas décadas. Assumindo que há problemas de acesso quando, por estatuto ou problema circunstancial, se é marginalizado do mercado de trabalho, sob a forma de saída do desemprego ou dificuldade de entrada no primeiro emprego.

A esta luz se produziu um razoável enviesamento destas políticas em direcção à sua focalização nos problemas já depois de produzidos: jovens que, à saída da escola, não entram no emprego; desempregados de longa duração. Como adiante se verá (cf. Cap. 3), a “abordagem preventiva”, que a União Europeia adoptou com a Estratégia Europeia para o Emprego procura combater esse enviesamento. Mas importa, também, precisar o âmbito dos problemas de acesso. Com a segmentação dos mercados de trabalho tornou-se algo simplista reduzi-los à relação privação de emprego *versus* obtenção de emprego.

Neste capítulo procedemos a uma breve apresentação integrada dos problemas que considerarmos estarem no âmbito do acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, independentemente de eles serem como tal, hoje, tratados pelas medidas de política activa adoptadas em Portugal.

Tem-se considerado que os problemas de acesso ao mercado de trabalho são os do desajustamento entre oferta e procura que levou à produção das categorias estatísticas e sociais de “jovem à procura de primeiro emprego” e “desempregado”.

A análise empírica tem vindo crescentemente a demonstrar, contudo, a existência de grupos que pelas suas propriedades sociais são discriminados no acesso ao mercado de trabalho, pela interposição de variáveis que não são, em primeira instância, de relação com o trabalho, mas nele se repercutem. É o que acontece, em particular, com as mulheres, vítimas de representações tradicionais do seu papel social e de estruturas sociais nelas baseadas e com os idosos, que sofrem os efeitos dos estereótipos sobre o envelhecimento, tais como o da perda de capacidades e da erosão de competências¹. Esta discriminação, de natureza intersubjectiva, repercute-se em indicadores objectivos que se expressam sob a forma de *gaps*: menor taxa de emprego, maior taxa de desemprego, diferenças salariais, etc.

¹ A estes devemos acrescentar os cidadãos portadores de deficiência e as vítimas do racismo e da xenofobia, cuja situação não será analisada aqui por se inserirem na problemática da inclusão social, que é alvo de investigação por parte de outra equipa no âmbito deste conjunto de estudos.

Quadro 1.1.**Natureza dos problemas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, segundo as propriedades sociais dos grupos vulneráveis**

Problema de acesso		Propriedades sociais
Privação de emprego		Jovens à procura de primeiro emprego Desempregados à procura de novo emprego
Preconceito e discriminação		Trabalhadores idosos Mulheres
Emprego dependente de apoios sociais		Beneficiários de medidas activas que geram mercados de trabalho protegidos
Integração Diferencial no mercado de trabalho	Baixos salários	Trabalhadores pobres (<i>working poor</i>)
	Precariedade dos vínculos laborais	Empregos periféricos
	Relação de trabalho <i>de facto</i>	Trabalhadores do sector informal da economia Trabalhadores ilegais

As próprias políticas activas de emprego produziram um grupo que, se já não está totalmente fora do emprego, ainda não está totalmente dentro dele. São os trabalhadores em transição entre o desemprego e o emprego, beneficiários de medidas activas que geram mercados protegidos, empregos subsidiados, contratos temporários, actividades ocupacionais.

O funcionamento do mercado de trabalho gerou, por sua vez, para os que nele participam, formas de integração diferencial, em que uns ocupam lugares centrais e outros se encontram numa pluralidade de situações periféricas.

Os *working poor* podem estar formalmente inseridos, com todos os direitos associados ao trabalho, mas auferem uma remuneração insuficiente para os imunizar da pobreza e, portanto, para conferir as garantias mínimas expectáveis por parte de quem presta trabalho nas sociedades contemporâneas.

Há zonas de intersecção entre esses *working poor* e uma nova característica estrutural induzida pela segmentação dos mercados de trabalho, a dos que têm uma inserção formalmente consagrada no mercado de trabalho, mas particularmente débil, porque está ligada a vínculos contratuais frágeis. São os trabalhadores precários, de quem parece irrazoável dizer que não têm um problema de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho.

Finalmente, há que considerar os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho *de facto* mas não *de jure*, os trabalhadores informais, entre os quais encontramos uma diversidade de situações que vão das formas proibidas de trabalho (como o trabalho infantil) às simples situações de prestação de trabalho não declarado e que, por isso, não conferem nenhuma das protecções associadas ao trabalho.

Nos pontos seguintes abordaremos cada uma das três dimensões dos problemas de acesso identificados – privação, transição, integração diferencial – reflectindo sobre as medidas de política que podem agir sobre os factores que as determinam.

1.2. A privação de emprego

1.2.1. A condição socioprofissional de jovem

Os estudos sobre a juventude têm sublinhado que uma das características que levou à autonomização desta como categoria social foi a mutação dos modelos de socialização juvenil que se deu com a industrialização e, em particular, com a escolarização de massas do pós-II Guerra Mundial. Substituiu-se um modelo de participação precoce no mundo dos adultos pela via da educação familiar e da entrada rápida no mercado de trabalho pelo desenvolvimento de uma instituição especializada na socialização colectiva dos jovens – a escola – que vivem grande parte do seu tempo com o seu grupo de pares (Grácio, 1990), tendencialmente transversal aos grupos sociais, dado o carácter crescentemente democrático da escola pública.

Em consequência deu-se um alongamento do período que medeia entre o fim da infância e a autonomia da família de origem, que tradicionalmente ocorria com o casamento e o acesso à profissão. Nesse período, que progressivamente, se prolongou por mais anos, o jovem tem já autonomia individual e intelectual, mas não conquistou autonomia social, dada a sua posição de dependência na família de origem e a relação de subordinação associada a esta condição (Cruz e tal, 1984; Galland, 1991, Silva, 1999).

A escolarização de massas deu-se em período de grande crescimento económico, pelo que o problema da transição profissional tendia a reduzir-se a uma fricção temporária entre o fim da produção das qualificações e o ingresso na profissão. Mas a desaceleração que se sucedeu, em particular, aos choques petrolíferos, gerou um novo alongamento, desta vez do tempo de espera entre a obtenção das qualificações e o ingresso na profissão. Muitos factores se encontraram para produzir este resultado.

Desde logo, tal alongamento tem impactos diferenciados segundo a diversidade social. Pois, se os jovens se encontram numa “fase da vida” comum, distinguem-se eixos de heterogeneidade social (Pais, 1993:35) no modo como a vivem. Tal heterogeneidade reflecte-se no acesso ao emprego e ao mercado de trabalho através, entre outras, de uma variável preciosa para a sua inserção profissional, a do nível escolar que atingiram, que resulta numa primeira produção da hierarquia social futura (Bourdieu, 1980), ainda que vivida nessa fase sob a forma de expectativa.

Em segundo lugar, o processo de saída da escola para o emprego, é marcado pela existência de uma *décalage* entre os saberes valorizados pela escolarização e pelo grupo de pares e os que o são pelo mundo económico. Este desencontro tem sido alvo de incessantes reformulações curriculares, em particular dos segmentos educativos que são concebidos como potencialmente terminais, mas nunca produziu resultados geralmente aceitáveis por ambas as partes.

Em diferentes experiências procurou-se aumentar o contacto com o trabalho anterior ao abandono escolar (trabalho em férias, estágios profissionais inseridos nos cursos escolares, formações em alternância). Em outras investiu-se na introdução de componentes mais especificamente profissionalizantes no ensino (vias profissionalizantes,

estruturas curriculares especializadas). E, ainda, na mistura de professores com profissionais que também ensinam nas escolas.

Em todo o caso, para estes problemas, as respostas aos problemas de acesso têm-se concentrado no afinamento de soluções que diminuam os desajustamentos entre os perfis de formação de saída da educação e profissionais de entrada na profissão. O que ocorre ou, preventivamente, dentro da própria educação, ou, sequencialmente, em processo de formação no período que medeia entre a escola e o emprego ou, quando adiado, após a própria passagem pelo emprego. Este é o mais conhecido dos problemas de transição, por ser aquele para o qual se vem acumulando experiência histórica considerável, uma vez que desde os anos 80 que os sistemas educativos assumiram para si a preocupação com a “gestão da passagem” (Vergne, 1998: 14).

Em terceiro lugar, há que considerar o desajustamento entre as expectativas escolarmente geradas e as oportunidades profissionais reais. Vladimir Choubkin (1985) demonstrou bem o problema com o recurso à imagem de duas pirâmides invertidas: as expectativas dos jovens à saída do sistema educativo dariam origem a uma pirâmide com o vértice para baixo (isto é, há mais jovens com expectativas de inserção no topo da pirâmide social do que com expectativas intermédias e com expectativas intermédias do que com expectativas de base); a hierarquia das profissões e das oportunidades que se abrem aos jovens é a oposta. Assim, há uma zona de sobreposição em que expectativas e oportunidades se encontram, uma zona de oportunidades sem procura (na base da pirâmide “real”) e uma zona de procura sem oportunidades (no topo da mesma pirâmide).

Este fenómeno gera uma propensão a que haja um tempo de “desemprego de expectativa”, por parte dos jovens, que é o tempo da redução do seu “irrealismo” profissional. Um tempo que será tanto maior quanto o for o desajustamento produzido, pelo que se desenvolveram, em particular nas últimas décadas, mecanismos de introdução de realismo nas expectativas profissionais dos jovens: orientação escolar e profissional; diferenciação curricular de segmentos profissionalizantes de ensino, entre outros.

O funcionamento escolar gera, contudo, outro tipo de problemas. Há uma tensão estrutural entre a ambição democrática da escola prolongada universal e a ideologia meritocrática inerente à história do desenvolvimento dos sistemas escolares.

A par do crescimento da escolarização, desenvolveram-se mecanismos de exclusão interior à frequência escolar (taxas de insucesso repetidas, frequência escolar sem progressões correlatas na aprendizagem). Estes mecanismos começam por parecer escolares mas, muitas vezes, são simultaneamente reflexo e factor de produção de exclusão social. Ou seja, uma franja de cada *cohorte* etária surge no mercado de trabalho, mais tarde que no passado, desmunida de alguns saberes que a socialização precoce no mundo dos adultos lhe permitiria, mas também marginalizada pelo grupo de pares, com problemas de auto-estima, dado que as suas dificuldades de inserção foram legitimadas como falta de mérito pessoal e, ainda, desmunida dos saberes que era suposto ter obtido na escola.

Este grupo, em sociedades tradicionais, tendia a ser reabsorvido pelos lugares da base social que conduziam a uma inserção subordinada e desqualificada. Em rigor, pela via do trabalho infantil, esses lugares concorriam até, por vezes com a escolarização. Mas com a mutação do trabalho na Europa e com a mutação dos valores sociais quanto ao trabalho das crianças e jovens, os que têm estas propriedades escolares tendem a encontrar-se à saída da escolaridade obrigatória sem perspectivas sociais nem oportunidades profissionais. Estes não carecem apenas de qualificação, mas desde uma idade precoce, de uma segunda oportunidade de socialização. Claude Dubar pensa que ela lhes pode chegar através dos dispositivos pós-escolares que visam a transição profissional mas conduzem à

interiorização do destino individual no mercado de trabalho secundário (Dubar, 1987). Ou seja, que estes dispositivos podem tornar-se nas portas de entrada nos empregos periféricos, o que, no mesmo período em que Dubar escreveu, uma avaliação de um dispositivo francês de inserção corroborava, levando os seus autores a concluir que não estamos perante um problema jovem, mas uma configuração jovem da crise da relação salarial (Mehaut *et al*, 1987: 169).

O dilema enfrentado pelos dispositivos de transição quanto às desigualdades sociais não é distinto do que historicamente enfrenta a escola. As respostas centradas na remediação escolar, no desenvolvimento pessoal, na iniciação profissional, na inclusão social, não serão panaceias, mas sem elas, a vulnerabilidade à marginalização social aumenta e as ameaças à coesão daí resultantes crescem exponencialmente.

Mas não podemos reduzir os problemas de inserção profissional dos jovens ao desempenho dos sistemas escolares e à interface escola-empresa. O modelo social europeu parece também conduzir a bloqueios que se encontram nos próprios mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho. O sistema “bismarckiano” de protecção social, que, a partir da Alemanha se estendeu para o centro e o sul do continente europeu, como tem sido sucessivamente demonstrado, foi concebido para proteger o trabalhador e a sua família. O trabalhador, no séc. XIX era o homem ganha-pão, que auferia um salário familiar, pelo que o seu desemprego desestruturava o estatuto de toda a família. Assim se compreende que tenha gerado mecanismos de protecção dos trabalhadores contra a perda de emprego particularmente fortes.

O sistema desequilibra-se, contudo, quando o contingente de trabalho disponível se expande mais moderadamente, pelo acréscimo de produtividade, pelo abrandamento económico ou por qualquer dos outros factores que levam a que a procura de trabalho supere significativamente a oferta, a clivagem entre os que estão dentro e os que estão fora do mercado de trabalho tende a acentuar-se. Ou seja, a protecção aos que chegaram ao emprego reduz as oportunidades dos que nele ingressariam, por mecanismos de redistribuição de empregos, se o fluxo emprego-desemprego fosse flexibilizado.

Como os jovens contribuem muito significativamente para os fluxos de entrada no mercado de trabalho, o modelo de protecção social, em épocas de contracção ou expansão moderada do emprego atinge proporcionalmente mais os jovens do que os restantes trabalhadores. Consequentemente, as medidas que combatem este problema são as que, ou geram emprego expandindo as oportunidades ou promovem efeitos de substituição, isto é, levam a que sejam ocupados por jovens empregos que de outra forma o não seriam.

A partir desta problematização, propõe-se uma tipologia dos problemas inerentes à condição socioprofissional dos jovens privados de emprego que devem ser superados pelas medidas de política de mercado de trabalho. O que fazemos no quadro 1.2.

Quadro 1.2.**Âmbito de acção das medidas de política de mercado de trabalho para combater a privação de emprego de jovens**

Factor de privação de emprego	Âmbito de acção
Défice de contacto com o trabalho	Orientação escolar e profissional Trabalho durante as férias escolares Formações em alternância Estágios profissionais
Défice de escolarização e/ou de qualificação profissional	Desenvolvimento pessoal Formação pré-vocacional com certificação escolar Estruturas curriculares profissionalizantes no sistema escolar Formação profissional em alternância com certificação escolar Cursos de formação profissional
Falta de postos de trabalho	Apoios ao emprego de jovens

1.2.2. A capacitação de desempregados

O desemprego é uma realidade estrutural dos mercados de trabalho. Segundo certas análises inclusive necessária ao seu regular funcionamento. A história do modelo social europeu é, neste domínio, a da protecção dos desempregados, primeiro sob a forma de protecção do nível de rendimento, progressivamente também pelo desenvolvimento de oportunidades de diminuição das vulnerabilidades ao desemprego e pela promoção de qualificação e oportunidades profissionais.

Nos tempos do “velho” quase pleno emprego, que era masculino, predominantemente industrial e de carácter duradouro, o desemprego era visto como resultado do desajustamento simples dos volumes de oferta e procura, que poderia ser expandido pelo crescimento económico, de um lado e pela migração de mão-de-obra ou aquisição por esta das competências necessárias ao bom desempenho dos postos de trabalho, do outro.

Como o crescimento económico acelerado se deu ao mesmo tempo que a escolarização juvenil de massas, a par da migração, a generalidade dos países em crescimento pôs em marcha dispositivos de “formação profissional acelerada”, que permitissem a aquisição dos saberes profissionais adaptados às profissões em expansão.

A lógica subjacente é a da superação de desajustamentos entre a oferta e a procura de trabalho, assumindo uma perspectiva “adequacionista”: a economia gera empregos; a

formação prepara pessoas para os ocupar, fornecendo-lhes os saberes profissionais que lhes faltam; quando não há pessoas com esses saberes profissionais suficientes favorece-se a imigração, quando as há em excesso, a emigração.

No período áureo deste modelo de formação, desenvolveram-se estruturas que formavam para as profissões de base (em expansão com o crescimento industrial e dos sectores que o sustentavam), a formação era fortemente padronizada e dirigia-se a pessoas que tinham atingido as qualificações escolares (frequentemente reduzidas) consideradas adequadas à profissão e vinham aprender o “gesto profissional”, de acordo com uma expressão que esteve bastante em voga. Tratava-se, para usar a expressão de José Arocena (1986: 127), de formação “profissional e qualificante”. Mas, quando o ritmo de crescimento desacelerou e o perfil de necessidades de trabalho se moveu em direcção a perfis de qualificação superior, a formação “subiu” na escala das qualificações e passou de um instrumento de combate ao desemprego a ser, também, um instrumento de promoção social dos trabalhadores, incluindo os desempregados. A formação passa a ser, para os empregados, um instrumento de promoção e, para os desempregados, de integração profissional.

Em ambos os casos se segue o raciocínio “adequacionista” (CEREQ, 1990): estimação mais ou menos directa das necessidades de formação detectadas na evolução do emprego sectorial; confronto dessas necessidades com as saídas previsíveis do sistema de formação; actuação no sentido da redução das diferenças. Neste quadro, a alteração da estrutura dos postos de trabalho conduz a alterações da oferta de formação, pelo que o perfil de exigências à entrada se foi alimentando de pessoas com *inputs* educativos mais elevados e os perfis de saída foram-se diversificando, abrangendo novas profissões dos serviços e o domínio de novas tecnologias de informação.

Tal processo, nomeadamente em sociedades que atrasaram a escolarização de massas, leva a clivagens geracionais profundas e a que os patamares escolares que no momento da formação inicial e do primeiro emprego eram aceitáveis se tornem manifestamente insuficientes. Pelo que ocorre algo similar ao que na geração seguinte acontece a quem sai precocemente da escola e se torna imperioso o desenvolvimento de respostas de formação com uma dimensão escolar. Estas serão algo diferentes das destinadas a jovens, na medida em que a aprendizagem informal ao longo da vida pode ser reconhecida, validada e certificada, quer para efeitos profissionais quer para efeitos escolares, se forem criados e funcionarem efectivamente os dispositivos adequados a esta operação. Tais dispositivos são, aliás, de grande importância para grupos de trabalhadores pouco escolarizados, dado que esta reposta é de primordial importância para grupos de adultos pouco escolarizados (Imaginário, 1998: 50-51).

A par das dificuldades profissionais e escolares, a consolidação das desigualdades sociais no tempo e a marginalização de certos grupos sociais em relação às oportunidades das sociedades em que estão inseridas², originou processos de perda de aptidões sociais que podemos incluir na designação comum de desqualificação social (Paugam, 1993). Tal como ocorre com os défices escolares, estes são processos cumulativos e tornam-se em obstáculos não apenas ao acesso ao mercado de trabalho ou à qualificação profissional, como até às oportunidades sociais. Se o combate à desqualificação social de *per se*, é o lugar das políticas de inclusão social e de métodos de estratégias de desenvolvimento social integrado ou de desenvolvimento comunitário, quando se finaliza sobre o mercado de trabalho, como desejavelmente deve ocorrer com parte significativa da população em

² Um processo a que com ironia, mas acerto, já foi chamado de “lutte des places” que teria sucedido à “lutte des classes” (cf. Gaulejac e Leonetti, 1994).

situação de desqualificação social em idade activa e com condições de saúde, deve incluir necessariamente medidas que visam suprir os défices de qualificação por forma a reverter a tendência para o desemprego de exclusão (Wuhl, 1996; Capucha, 1998).

O reconhecimento da existência de processos de desqualificação social segmentou as respostas adequadas a pessoas sem qualificações profissionais adequadas. Na perspectiva adequacionista da “formação-qualificação”, tratava-se de preparar pessoas para oportunidades pré-existentes. Na perspectiva do combate à desqualificação social, o processo está centrado no *empowerment* dos agentes (Friedmann, 1996) e visa dotá-los de instrumentos que reforcem a sua capacidade de intervenção, em dimensões que transcendem o acesso à profissão, embora o incluam e que visam a emancipação social em sentido amplo (Freire, 1972; Arocena, 1986; Santos Silva, 1990). Frequentemente é também um processo que está ligado à criação de oportunidades pelos e para os próprios destinatários, pela via de iniciativas locais de desenvolvimento ou de abordagens diversas de desenvolvimento territorial e desenvolvimento social (Wuhl, 1996; Pedroso, 1997). Por isso é um terreno privilegiado de intervenções territorializadas da política de emprego, já que há contextos espaciais propícios à exclusão social (Reis, 1998).

As estratégias territorializadas de acção reflectem uma concepção a que chamámos de “formação-animação” (Pedroso, 1998), por incluírem um tipo de medidas que visam dotar os agentes envolvidos de instrumentos que reforcem a sua capacidade de intervenção activa na gestão dos recursos. Ou seja, o que se pretende neste quadro não é uma formação de carácter estritamente profissional ou de promoção de competências de uso individual, mas que esta constitua um elemento de uma estratégia de mobilização de recursos para o reforço da capacidade de acção, de investimento, de descoberta e potenciação de recursos. Num certo sentido, é uma formação para a geração de emprego, por contraponto à formação para a ocupação de emprego existente.

De entre as intervenções de política de emprego sobre desempregados que visam a sua capacitação escolar, social, profissional, sem alterar, pela sua própria existência, o estatuto de desempregados³, pode, então proceder-se a uma tipificação de medidas adequadas que explicitamos no quadro 1.3.

³ As que o fazem serão tratadas no ponto seguinte deste capítulo do relatório.

Quadro 1.3.

Âmbito de acção das medidas de política de mercado de trabalho para a capacitação de desempregados

Factor de privação de emprego	Âmbito de acção
Défice de qualificação profissional	Cursos de formação profissional
Défice de escolarização e qualificação profissional	Reconhecimento, validação e certificação de competências Ensino recorrente com certificação (de iniciação ou qualificação) profissional Formação profissional com certificação escolar
Desqualificação social	Orientação profissional Desenvolvimento pessoal Animação local Educação extra-escolar Formação com adaptação curricular

1.3. A discriminação e o preconceito

O mercado de trabalho não é uma realidade imune às distinções sociais. Bem pelo contrário, nele se reflectem e nele se produzem as desigualdades mais diversas. O trabalho é, por outro lado, uma fonte de identidade social forte, pelo que a inclusão ou exclusão em relação a este marca os estatutos sociais das pessoas nas sociedades salariais (cf. Castel, 1995).

As relações sociais de sexo (Ferreira, 2003: 304-318) estão na origem de fenómenos de desigualdade e risco de discriminação das mulheres em diversas esferas da vida, entre as quais se inclui o mercado de trabalho. Trata-se das propriedades objectivas e subjectivas da relação entre sexos que operam a diferenciação e que resulta numa discriminação objectiva destas (André, 1999: 93). O que não quer dizer que se trate necessariamente de uma discriminação directa, mas pode também corresponder a um tratamento reflexo de todas as diferenças de estatuto social associadas.

Se a discriminação que ocorre no mercado de trabalho é um reflexo de fenómenos mais vastos, então as acções sobre este devem estar associadas a acções mais amplas. E se ocorre discriminação, então as acções sobre as suas vítimas devem ser complementadas por acções sobre os mecanismos discriminatórios. Na história das políticas de igualdade de género tem-se assistido a um movimento que parte das vítimas para os contextos e das acções específicas para as acções transversais, de *mainstreaming*.

Os resultados de tais acções, provavelmente a longo prazo, diminuirão a desigual distribuição do trabalho doméstico e familiar, bem como as representações de papeis

sociais que classificam e dividem, constroem diferenças sociais que têm tendência a expressar-se sob a forma de criação de obstáculos à entrada – e à permanência – das mulheres no mercado de trabalho.

O volume de trabalho das mulheres “fora do trabalho” cria, em particular, constrangimentos e tensão entre papéis sociais (Perista, 1999: 69). Se é certo que há uma interacção com as atitudes, não é menos verdade que os diferentes regimes de protecção social têm um forte poder explicativo das variações encontradas. Como demonstrou Esping-Andersen (1999), os regimes *familialistas* tendem a estar associados a baixos níveis de participação feminina no mercado de trabalho ou à participação com baixos níveis de remuneração, desperdiçando capital humano e, no seu desenvolvimento, encontraram-se ainda com o fenómeno do declínio da natalidade, produzindo um equilíbrio social com baixas taxas de natalidade que, por sua vez, emagrece a base de financiamento dos sistemas sociais.

O *familialismo* das mulheres (Lewis, 1992) é ainda, em alguns países – como acontece em Portugal – combinado com elevadas taxas de emprego femininas, reforçando as pressões sociais sobre a natalidade.

Neste quadro, muito pode ser conseguido pela alteração dos padrões de comportamento na vida familiar e por uma nova atitude em relação a esta, em particular por parte dos homens (Björnberg, 1998). Mas, mesmo esta, terá que ser acompanhada – ou antecipada – por medidas que a favoreçam, quer no domínio da protecção social e das leis de família, quer, particularmente, nas redes de prestação de serviços às famílias, geradoras de novos empregos (Esping-Andersen, 1999).

Combater a discriminação das mulheres no emprego agindo sobre os factores que estarão a pressionar este modelo demográfico teria, conseqüentemente, um triplo efeito positivo: diminuída a desigualdade social entre sexos, pela melhoria dos indicadores de emprego das mulheres; aumentava o nível global de emprego, pelo desenvolvimento de um importante sector de serviços às famílias; melhorava a natalidade, pela redução dos factores de sobre esforço que conduziram as famílias a esta reacção adaptativa ao contexto social.

A estas medidas acrescem as que podem agir para inverter a desvantagem de género. Por exemplo, garantia de oportunidades de acesso a educação e formação ao longo da vida ou majorações em apoios à criação de emprego.

O mesmo tipo de mecanismos que explica as taxas diferenciais de emprego femininas se aplica aos trabalhadores idosos.

Neste último caso persistem ainda factores de discriminação legal (por exemplo, barreiras à contratação de trabalhadores a partir de um certo limite etário para a administração pública) e o preconceito associa-se à representação do envelhecimento como processo de perda de capacidades⁴. Ora, não está provada a relação directa e imediata entre a idade e a produtividade. Há uma combinação de factores que influenciam as performances profissionais: a diminuição do processamento de informação com o envelhecimento é compensada por melhor antecipação das tarefas e pela experiência; a perda de rapidez é compensada por melhor qualidade do trabalho (Huuhtanen *et al*, 1999: 14).

⁴ Evidentemente que a inversão desta percepção não pode colidir com as características físicas do envelhecimento, pelo que se trata de combater o peso do preconceito que leva a que as diferenças que efectivamente existem não sejam incorporadas, por exemplo, na adaptação de postos e condições de trabalho, que permitam neutralizar tais efeitos (Ilmarinen, 1999: 192-199).

A adaptação *familialista* ao emprego de homens e mulheres está a promover, por outro lado, a passagem das actividades da esfera familiar para os idosos, constituindo forte incentivo social à saída antecipada de trabalhadoras do mercado de trabalho.

Por outro lado, o balanço entre o custo da saída de trabalhadores, utilizando mecanismos como as reformas antecipadas e os custos diferenciais dos salários entre pessoas de diferentes idades para trabalho de natureza próxima, por via das carreiras profissionais e dos incentivos ao emprego de trabalhadores mais jovens, é desfavorável aos idosos.

Finalmente, há que ter em conta a forte diferença da estrutura de qualificações de cada grupo etário, em claro desfavorecimento dos trabalhadores mais idosos, tanto mais intenso quanto mais rápido seja o salto geracional que se opera.

As respostas de política de mercado de trabalho que abordam este problema estão, ao contrário da generalidade das outras, ainda pouco experimentadas (Drury, 1997: 57), embora estejam a ser postas em prática medidas e programas em diversos países (Centeno *et al*, 2005). A avaliação disponível obriga-nos a ser cautelosos quanto ao seu grau de efectividade até ao momento (Samorodov, 1999). O seu desenho tem, por outro lado, que ter em conta que medidas de aplicação exclusiva comportam riscos de estigmatização, pelo que, como sublinhou Alan Walker (1997: 135), deve ter-se cuidados especiais com elas e apostar em condições especiais no âmbito de programas transversais.

Uma política integrada de envelhecimento activo deve incluir a sensibilização do conjunto da sociedade para o potencial de riqueza desperdiçado com a perda destes trabalhadores, iniciativa centrada na inversão do preconceito.

Urge, também, desenvolver os conhecimentos sobre o impacte do envelhecimento nos processos de trabalho, pelo que são necessários programas de pesquisa que, com os seus resultados, ajudarão a desmistificar preconceitos e a conhecer melhor os reais problemas que carecem de respostas adequadas.

Essa política terá igualmente que ter uma dimensão preventiva, em que a formação ao longo da vida é uma peça decisiva e uma dimensão curativa que interage com as medidas de inserção de desempregados, mas necessita de ter em conta os efeitos de substituição de medidas que não tenham nenhum tipo de discriminação positiva de trabalhadores mais idosos.

Nestas últimas, encontra-se o desencorajamento de práticas de reestruturação empresarial baseadas na substituição de gerações, pela redução ou eliminação de incentivos a reformas precoces e pela manutenção ou introdução de mecanismos como as reformas parciais. Mas também o encorajamento activo à contratação de trabalhadores idosos, por exemplo, através de subsídios (que podem ser isenções contributivas) à sua contratação.

Importa ter sempre presente que o aumento da idade formal ou real de reforma sem tocar na discriminação no emprego em função da idade leva simplesmente à condenação de mais trabalhadores idosos à exclusão, aos baixos salários e eventualmente a pensões de reforma mais baixas (Walker, 2001: 22).

A discriminação de determinados grupos resulta em indicadores de inserção no emprego diferenciados, isto é, desde logo em taxas diferentes de actividade e, conseqüentemente, em taxas de emprego e desemprego, níveis de remunerações e posições hierárquicas diferenciadas. Tais diferenças expressam-se em *gaps*, mas a sua superação não pode ser buscada por medidas apenas centradas no ponto em que eles se finalizam,

antes terá que ser buscada nos factores que a produzem ou condicionam. Partindo das questões estudadas para a discriminação de mulheres e idosos, propõe-se, no quadro 1.4, uma tipologia de medidas de acção a aplicar a grupos sociais em situação de discriminação no acesso ao mercado de trabalho.

Quadro 1.4.

Âmbito de acção das medidas de política de mercado de trabalho para a superação de factores de discriminação

Factor de discriminação	Âmbito de acção
Estereótipos e preconceitos	Acções de informação e sensibilização Aconselhamento de empregadores e responsáveis de GRH
Normas jurídicas	Revogação de normas legislativas discriminatórias
<i>Familialismo</i>	Desenvolvimento de serviços às famílias Medidas de protecção social amigas do (regresso ou manutenção do) emprego
<i>Gap</i> de participação	Eliminação de desincentivos legais ao trabalho Majoração de apoios à criação de emprego e à contratação Apoios específicos à criação de emprego e à contratação
Erosão de competências	Educação e formação ao longo da vida
Especificidades (maternidade, perda de capacidades físicas)	Adaptação de postos de trabalho Adaptação da organização do trabalho

1.4. A vida na ponte entre o desemprego e o emprego

O desenvolvimento das políticas activas de emprego gerou medidas que criam um novo estatuto aos seus beneficiários, por vezes por tempos longos: o estatuto de “apoiado”, de pessoa que vive profissionalmente na ponte entre o emprego e o desemprego. Tal como a generalidade das pontes complexas, estas medidas são relativamente dispendiosas, pelo que há que cuidar de estudar bem onde devem surgir e que necessidades da travessia entre o desemprego e o emprego vão suprir. Há, por outro lado, que recordar que a ponte é um lugar de passagem fundamental porque encurta distâncias e liga margens, mas um péssimo lugar para nele se despendar a vida.

Estas medidas visam ultrapassar os efeitos de factores específicos de desvantagem no acesso ao emprego. Pelo que, para além de criarem novos empregos (que tornam mais baratos), visam substituir grupos recrutados para eles (por lhes conceder apoios específicos, que os tornam competitivos). Logo, para o sucesso de uma medida é essencial que ela identifique as propriedades que delimitam o grupo em situação de desvantagem, de modo a que os recursos sejam efectivamente alocados aos seus destinatários. Mas é também, necessário identificar a propriedade socialmente relevante para a produção da desvantagem, não a deixando subsumida noutras que a revestem parcialmente, mas que, assim, reduzem a focalização adequada.

Enquanto beneficiários da medida, os públicos em desvantagem são pessoas que estão em processo de saída da privação de emprego. A ponte visa que do lado de lá sejam pessoas empregadas. Mas, o que está em causa não é apenas, embora seja também, o acesso ao emprego, é a relação das pessoas com o sentido social de desempenho de um trabalho útil e a gratificação pessoal que daí deriva (Imaginário *et al*, 1998: 50).

A primeira medida de transição entre o desemprego e o emprego é, assim, a recuperação da empregabilidade social, isto é, a recuperação de laços com as atitudes e competências sociais necessárias para desempenhar uma actividade com carácter contínuo. Pelo que é admissível como resposta e para os casos em que há maior perigo de perda dessas competências ou maior necessidade de as recuperar, que a medida crie um momento de não-emprego com ocupação, um período em que a pessoa desempenha com continuidade as tarefas e operações necessárias a um desempenho profissional sem ter todas as obrigações (nem os direitos) de um trabalhador. É esse o espaço de actividades ocupacionais e estágios profissionais para desempregados. Os “ocupados” e os “estagiários” não são trabalhadores mas trabalham, (re)tomam contacto, (re)ganham experiência profissional, valorizam-se curricularmente, obtêm referências profissionais positivas.

O problema surge se são mal recrutados. Isto é, quando é ocupada ou estagiária uma pessoa a quem a experiência não valoriza, os recursos públicos são gastos sem que o seu potencial de inserção aumente e até correndo o risco, no limite, de que diminua porque a auto-estima que na situação oposta adquiriria pode, nesta, corresponder a um sentimento de perda.

O fechamento nas situações de transição pode, ele também, gerar, na óptica pessoal uma “armadilha”, confinando os seus beneficiários a uma vida de quase-emprego. Do ponto de vista do sistema, esta situação tende a gerar efeitos canibais sobre o emprego, isto a que a sucessão de estágios ou actividades ocupacionais oferecidas destrua postos de trabalho diminuindo a oferta de emprego.

Para que medidas com estas características religuem a pessoa excluída ao mercado de trabalho não se limitando a legitimar a sua exclusão deste e para que estimulem a oferta de emprego a determinados grupos em vez de a retraírem, há que ser cuidadoso e ponderado no recurso que a elas se faz. Elas podem ser um excelente primeiro passo, se inseridas em trajectórias de inserção socioprofissional.

Falamos de pessoas em processo de inserção, pelo que, se possível, de imediato ou sequencialmente, é importante que acedam ao estatuto de trabalhador. É o que acontece com as diversas formas de empregos de transição. A sua principal vantagem sobre as actividades ocupacionais e os estágios é o facto de concederem o acesso a um contrato de trabalho, ainda que pelo tempo limitado do apoio. O que os assemelha aos beneficiários, para efeitos de inserção, a um contrato de duração determinada. É certo que assim não se resolve o problema do acesso ao mercado de trabalho, mas constitui inegável melhoria de

estatuto por relação ao de desempregado (ainda que recebendo prestação de desemprego) ou ao de ocupado ou estagiário. Esta afigura-se a resposta adequada sempre que houver no tecido social condições para criar empregos para pessoas em relação às quais, pelos mais diversos motivos, seja necessária uma intervenção integrada e especial no apoio à elevação da sua empregabilidade.

Durante o período de tempo em que o ex-desempregado beneficia de um emprego apoiado ele é um trabalhador “especial”. Eventualmente sabe-o e o empregador sabe-o certamente, mas os colegas de trabalho podem ignorá-lo por completo. A questão a colocar, para além da que resulta da ponderação da necessidade de apoiar aquela pessoa para aquele posto de trabalho, é a da garantia de que ele perdura após a concessão do apoio, isto é de que este funciona como um factor de redução do risco de contratar uma pessoa com aquelas características e não apenas de uma estratégia de contenção imediata de custos com mão-de-obra.

Tudo o que se disse se aplica do mesmo modo à situação de criação do próprio emprego. Essas medidas, no entanto, fazem parte de uma estratégia adaptativa, de melhoria das oportunidades de certos grupos no mercado de trabalho, tal qual se apresenta.

Desde os anos oitenta do século passado tem vindo a crescer uma orientação para a criação de emprego, em que o apoio público se dirige à criação das próprias entidades empregadoras e à dinamização de oportunidades locais. Trata-se do que, noutra contexto, chamámos o territorialismo como método de promoção do desenvolvimento (Pedroso, 1997) e deu origem as políticas públicas de apoio a iniciativas de desenvolvimento local. Através da sua promoção visa-se resolver problemas de financiamento (surgem apoios favoráveis ao investimento gerador de emprego, em particular de pequena dimensão), de informação (surgem campanhas de informação para a existência de oportunidades não aproveitadas) ou de incapacidade de organização (intervém-se, no plano institucional, no apoio à organização de grupos potencialmente geradores de iniciativa) (cf. Coffey e Polèse, 1985).

A credibilidade das iniciativas de desenvolvimento local passa por que os apoios gerem entidades perenes (Comissão Europeia, 1997: 33), cuja vida se estende para além de um dado programa de acção. A maneira como intervêm leva a que seja possível que os seus beneficiários finais – os desempregados – se vejam a si próprios, nelas, apenas como empregados, porque agem a montante, informando, organizando, investindo. Mas também neste caso se trata de uma situação de transição, na medida em que pelo período de intervenção, o emprego gerado está dependente do apoio obtido.

Ou seja, das actividades ocupacionais às iniciativas de desenvolvimento local, aquilo a que assistimos é à criação de um mercado de emprego de transição, condicionado pelo carácter temporário das intervenções, ainda que visando a emancipação em relação a estas e que se expressa em diversas medidas, que se sistematizam no quadro 1.5.

Quadro 1.5.

Âmbito de acção das medidas de política de mercado de trabalho para a transição entre o desemprego e o emprego

Obstáculo à integração plena no mercado de trabalho	Âmbito de acção
Perda de competências sociais	Actividades ocupacionais Estágios Profissionais
Desvalorização curricular	Empregos de transição
Propriedade social associada à privação de emprego	Apoios ao emprego (por conta própria ou por conta de outrem)
Falta de capacidades e Financiamento recursos locais	Apoio ao investimento gerador de emprego
	Informação
	Organização
	Campanhas de informação
	Apoio a iniciativas de desenvolvimento local

1.5. Os universos do emprego periférico

1.5.1. Os riscos sociais da precariedade

A história das sociedades modernas define dois períodos que são frequentemente analisados por recurso a classificações dicotómicas (industrial/pós-industrial; fordista/pós-fordista, etc.). Parece adequado descrever duas eras na era moderna. Na primeira, as sociedades secularizaram-se, a indústria pesada desenvolveu-se, o Estado-nação afirmou-se, as democracias surgiram. Na segunda, os serviços são o motor do desenvolvimento económico, o hedonismo ganha terreno, surgem novas entidades supranacionais. A esta última, Zigmunt Bauman chamou “modernidade líquida” (Bauman, 1999): uma era em que o poder não pretende subordinar mas “fugir e evitar” compromissos, responsabilidades, laços, relações de confiança e lealdade. Uma era que, quando aplicada ao trabalho, gera o risco de desaparecimento da ideia de longo prazo que se projecta, como Sennett (1998) referiu, na diminuição do poder de integração social da relação de trabalho.

Do ponto de vista social, este fenómeno é facilitado pela distância progressiva das opiniões públicas em relação ao trabalho organizado, tornando-as tolerantes, quando não predispostas a aceitar formas de prestação de trabalho que pareceriam inaceitáveis, nas suas sociedades, algumas décadas antes. Traça-se, aliás, de modo cada vez mais firme, uma fronteira ética entre o trabalho não socialmente aceite (o trabalho não digno), punido por regulação internacional e legislação nacional e o restante. A maior repressão do eticamente inaceitável vai de par com a abertura à fragmentação das restantes formas de prestação de trabalho e com as dificuldades dos movimentos sindicais.

Neste período as reestruturações empresariais são profundas (Pedroso, 2005a, b): o trabalho perde visibilidade e a empresa estilhaça-se num conglomerado que trabalha para

uma marca; o sistema de concorrência entre empresas produtoras de um bem ou serviço transforma-se na cadeia de gestão de marcas concorrentes; no mesmo produto final reúnem-se componentes produzidas em diversas partes do mundo, obedecendo, segundo a vantagem competitiva dos seus fabricantes, aos mais exigentes ou aos mais degradados padrões de trabalho; o consumidor pretende “negócios fabulosos” (Reich, 2002), desvalorizando o custo social, inclusive para si próprio, dessa opção.

A modernidade líquida gera, usando agora as palavras de Ulrich Beck, a economia da insegurança, em que as barreiras desaparecem, por contraposição à velha economia da segurança, de barreiras bem delimitadas (Beck, 2000). Esta é uma sociedade de risco (Beck, 1992) que se orienta segundo um *princípio de nebulosidade* da imagem do trabalho, da sociedade e da política.

Essa nebulosidade social reforça a tendência para a segmentação dos mercados de trabalho que se vinha notando há bastante tempo, gerando uma verdadeira constelação de situações sociolaborais por relação a estatutos (de poder ou subordinação) que levaram grande parte do séc. XX, no movimento inverso, a tornar-se razoavelmente claros.

Estas tendências exprimem a enorme complexidade de uma *transição problemática*, atravessada por múltiplas contradições e fortes desigualdades sociais em que parece *empurrar-se para baixo* alguns dos sectores da força de trabalho que aparentemente já teriam descolado da velha condição empobrecida em que se encontravam. As velhas clivagens mantêm-se, juntando-se-lhes agora as novas. Às contradições clássicas somam-se as novas desigualdades da era da globalização, entre qualificados e não-qualificados, info-incluídos e info-excluídos, emprego estável e emprego precário, trabalhadores legais e ilegais, maiorias e minorias étnicas ou sexuais, etc., etc. Paralelamente, os movimentos económicos, com deslocalização de empresas, aumento do desemprego, fragmentação do trabalho e multiplicação dos regimes contratuais precários, entre outros factores tem vindo a acentuar a precariedade e a contribuir para gerar novos sectores proletarizados, tanto os associados a velhas profissões do sector industrial como alguns dos que se inserem na chamada classe média (Esping-Andersen, 1993; Castel, 1995; Estanque, 2003, 2004, 2005).

O sentimento geral de precariedade invade os cidadãos, um sentimento que Bauman (1999: 161) define como sendo de insegurança (de estatuto), de incerteza (quanto ao futuro) e de desprotecção (de si próprio e do seu património). Essa precariedade manifesta-se no mercado de trabalho sob a forma da fragmentação da relação de trabalho subordinado tradicional (de duração indeterminada, apresentando garantias de carreira e de protecção social). Assim, ela é também uma forma de privação, embora parcial do estatuto social de trabalhador, tal qual ele emergiu nas sociedades salariais. A vivência prolongada dessa privação parcial enfraquece o poder socialmente integrador da relação de trabalho (Castel, 1995; Sennett, 1998) e, por isso, parece-nos configurar uma nova forma estrutural de expressão do problema do acesso ao mercado de trabalho.

Os que vivem tal precariedade são todos aqueles que são relegados para formas atípicas de trabalho que se afastam do contrato tradicional de trabalho assalariado (Rebelo, 2004: 39-40). Entre nós, existem hoje diferentes modalidades de contrato de trabalho especial que reúnem estas características, expressando as três dimensões da precariedade do trabalho que Serge Paugam (2000: 64) identificou: limitação da duração da relação de trabalho; perda da unicidade do empregador; tempo de trabalho inteiro com salário correspondente à actividade normal e permanente na empresa. Na sua feliz expressão, essa multiplicidade de formas recobre o que designa de “empregos periféricos”.

Nestes, desenvolvem-se formas de integração no trabalho distintas: a “integração incerta” é marcada pela insegurança quanto à sua duração; a “integração desqualificada” por um trabalho sem potencial de progressão profissional, inseguro mesmo que se prolongue no tempo (Paugam, 2000: 368-376). Os trabalhadores com este tipo de integração serão, provavelmente, pouco tocados pelas medidas de educação e formação ao longo da vida e dificilmente poderemos responsabilizá-los por isso (Kovacs, 1999: 12-13; 2004: 58-60).

Estes fenómenos estão tendencialmente associados a um outro, embora este possa existir de modo independente em relação a eles, o qual é um dos paradoxos do fim do século vinte: o dos trabalhadores que auferem salários inferiores ao limiar de pobreza.

Historicamente, uma das funções do salário mínimo era, precisamente, a imunização em relação a este tipo de situação. Mas persistem países em que ele não existe – e outros em que o seu valor é extremamente baixo. Com os modelos sociais a evoluírem para desligar o salário da sua função de salário familiar, há segmentos sociais – trabalhadores com baixas qualificações e famílias numerosas, por exemplo – em que a vulnerabilidade a que um salário não lhes permita chegar ao limiar de pobreza cresce, mesmo onde tal medida exista. Do ponto de vista da protecção social têm sido introduzidos em alguns países mecanismos de apoio fiscal – a Earning Income Tax Credit inglesa é um exemplo – que são compensações do Estado às famílias pobres, numa lógica de *workfare* e procurando fazer coexistir baixo salário mínimo (ou a sua inexistência) com melhores condições sociais para os “pobres merecedores”, ou seja, as famílias em que há um ou mais adultos que trabalham.

Se a protecção contra o fenómeno dos trabalhadores pobres radica, do lado social, no aperfeiçoamento do sistema de apoios sociais e na protecção social integrada, ela tem uma dimensão do lado da regulação do mercado de trabalho, que está associada à garantia de que um trabalho deve garantir os meios adequados de subsistência e uma outra, nas políticas activas, de promoção das qualificações, através de medidas de valorização pessoal e social que se inserem na aprendizagem ao longo da vida. Deste último ponto de vista, os *working poor* fazem parte dos beneficiários das medidas de combate à desqualificação social (ver quadro 1.3).

Parece-nos que as políticas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho têm que abordar a questão do emprego periférico.

A regulação dos mercados de trabalho tem-se adaptado a ele, procurando minorar os seus efeitos sociais negativos. O encorajamento do trabalho a tempo parcial é uma parte integrante do “milagre holandês” dos anos noventa. A flexibilização da cessação da relação de trabalho típica compensada por um bom nível de protecção social faz parte da flexisegurança dinamarquesa e é vivamente encorajada pelo pensamento reformista e por instâncias internacionais. Em grande medida, nas sociedades desenvolvidas, a tendência parece evoluir no sentido de, conformando-nos com a nova realidade do mercado de trabalho, promover o desligamento da cidadania social por relação ao estatuto de trabalhador⁵ ou equiparar a protecção social conferida aos trabalhadores periféricos à que é dada aos trabalhadores típicos. Na própria Estratégia Europeia para o Emprego, na primeira geração, o pilar da adaptabilidade continha diversas propostas nesse sentido.

⁵ Uma proposta radical nesse sentido é a da abolição do subsídio de desemprego e sua substituição por um seguro obrigatório de rendimentos (Reich, 2002), mantendo a flexibilidade no mercado de trabalho e garantindo o nível de vida independentemente deste quando ocorra perda significativa de rendimentos.

Ou seja, aceitando a integração diferencial no mercado de trabalho formal, com privação parcial do estatuto de trabalhador típico, há um conjunto de medidas de reforma dos sistemas de protecção social que podem proteger os cidadãos quando o trabalho entra numa era de incerteza.

Mas os empregos periféricos poderão tornar-se empregos predominantes? Até onde é sustentável a fragmentação da relação salarial? Pode dizer-se que o maior risco social não deriva da existência de empregos periféricos enquanto eles forem periféricos, pelo que as políticas activas de emprego deveriam agir quando eles passam um certo limite aceite como correspondendo a uma fronteira de insustentabilidade social. Essa barreira pode estar a ser ultrapassada nomeadamente para as novas entradas no mercado de trabalho⁶.

É certo que as políticas activas tradicionais contêm medidas que diminuem a tendência para a contratação de novos trabalhadores com vínculos precários.

Os apoios à contratação, por exemplo, apenas são concedidos quando o emprego ocorre com vínculos não temporários.

É igualmente necessário sublinhar que uma parte do problema (e uma parte da solução) reside na regulação jurídica e legal do mercado de trabalho. Mas, pode haver medidas de auto-regulação do recurso a estas formas de trabalho, como ocorreu em Portugal com os falsos recibos verdes e o trabalho a tempo parcial, com a adopção de códigos de conduta empresarial acordados com a Inspeção-geral do Trabalho por associações sectoriais. A isto pode acrescer a monitorização do *turnover* dos desempregados que acorrem aos serviços públicos de emprego (Rebelo, 2004: 156).

Pode haver incentivos à conversão de vínculos precários e não precários, tal como já acontece, embora muito timidamente em Portugal no caso da contratação a termo de jovens.

Trata-se, em todo o caso, de uma nova questão para as políticas activas de emprego, pelo que é particularmente útil que se conheçam melhor as trajectórias dos trabalhadores nesta situação (Kovacs, 1998: 16), de modo a desenvolver as políticas adequadas. Mas, no quadro 1.6. procuramos desenvolver algumas das medidas adequadas ao combate à perifericidade social em relação ao mercado de trabalho.

⁶ Maria da Glória Rebelo (2004) refere que os trabalhadores mais atingidos pela precariedade são os tradicionalmente desfavorecidos no acesso ao emprego. Jovens, mulheres, detentores de baixas qualificações.

Quadro 1.6.

Âmbito de acção das medidas de política de mercado de trabalho para o combate ao emprego periférico

Obstáculo à integração plena no mercado de trabalho	Âmbito de acção
Proporção elevada de emprego periférico	Regulação jurídica resultante da iniciativa estatal e/ou da concertação social Auto-regulação negociada pelos parceiros sociais
Dissemelhança de características entre emprego típico e emprego periférico	Revisão da imposição fiscal sobre o trabalho Flexibilização do regime típico (aproximação entre o regime do trabalho típico e os das formas aceites de emprego periférico) Simplificação de procedimentos administrativos de contratação Legalização de regimes aceitáveis de emprego atípico (ex.: trabalho doméstico) Atenuação dos riscos sociais da precariedade (salário mínimo, subsídios salariais, direito a protecção social idêntica aos não precários) Apoios à conversão de empregos periféricos em empregos típicos
Redução da aceitação social do emprego periférico	Campanhas de sensibilização pública para as consequências pessoais e sociais das modalidades de emprego periférico
Garantia de cumprimento da legislação do trabalho	Reforço da capacidade da máquina administrativa Aperfeiçoamento de mecanismos de inspecção fiscal, do trabalho e da segurança social

1.5.2. A desregulação e a concertação: vias para a gestão da flexibilidade no mercado de trabalho

O debate sobre a reforma dos sistemas de emprego, de relações laborais e de protecção social exige um mínimo de especificação conceptual, sem a qual se correm riscos acrescidos de equívoco, antes de mais pela polissemia do conceito mais frequentemente usado, o de flexibilidade⁷.

A polissemia do conceito de flexibilidade é um facto bem estabelecido na literatura (Castel, 2001 [1995]; Boyer, 1986 e 2001; Treu, 1992; OCDE, 1994, 1999 e 2004; Lallement, 1996; Vaz, 1997; Lopes, 1998; Marsden, 1999; Supiot, 1999; Gouliquer, 2000; Nicoletti *et al.*, 2000; Monteiro Fernandes, 2001 e 2002; Algoé Consultants *et al.*, 2002, CE, 2002; Kovács, 2002 e 2004; Rebelo, 2002 e 2004; Correia, 2003; Wilthagen *et al.*, 2003) que se relaciona quer com as suas múltiplas dimensões – por exemplo: flexibilidade interna ou externa, numérica ou funcional, dos mercados ou das relações de trabalho –, quer com as diferentes abordagens teóricas⁸ que usam o conceito, quer, ainda, com os problemas ligados à sua operacionalização e à validade da medida dela decorrente.

O debate em torno do conceito e das suas aplicações deu lugar à definição de conceitos conexos – flexibilidade, adaptabilidade, flexisegurança – que alargam e aprofundam a problemática em causa. Porém, por razões ligadas ao objecto deste texto, será aqui referido apenas o de flexisegurança, proposto por Wilthagen *et al* (2003).

A concepção de flexisegurança é, neste quadro, entendida como “uma estratégia política que tenta, sincrónica e deliberadamente, por um lado, aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, da organização do trabalho e das relações de trabalho e, por outro lado, aumentar quer a segurança de emprego, quer a segurança social, especialmente para os grupos fracos dentro e fora dos mercados de trabalho” (Wilthagen *et al.*, 2003: 3). Os autores consideram quatro dimensões de flexibilidade e outras tantas de segurança, que se resumem no quadro seguinte.

⁷ Neste ponto seguiremos o ensaio de António Dornelas, “Flexibilidade, adaptabilidade e flexisegurança” (ver Dornelas, no prelo)

⁸ Para citar apenas as referidas por Gouliquer (2000): as teorias neo-clássicas, as abordagens marxistas ortodoxas, as teorias da economia dual e da economia segmentada e as teorias da instabilidade.

Quadro 1.7.

Dimensões da flexisegurança

Flexibilidade		Segurança	
Forma	Conteúdo	Forma	Conteúdo
Flexibilidade externa e numérica	Flexibilidade em despedir e contratar	Segurança do posto de trabalho	Garantia de manutenção de um dado emprego com um dado empregador
Flexibilidade interna e numérica	Flexibilidade de horário de trabalho, do trabalho suplementar e do trabalho a tempo parcial	Segurança de emprego ou da empregabilidade	Garantia de manutenção de um emprego, mesmo que com outro empregador
Flexibilidade interna e funcional	Pluralidade de empregadores, organização flexível do trabalho	Segurança do rendimento	Protecção do rendimento em caso de perda de trabalho remunerado
Flexibilidade salarial	Remuneração em função dos resultados	Segurança combinada	Capacidade de combinar o trabalho remunerado com outras responsabilidades e obrigações

Fonte: Adaptado de Wilthagen *et al.* (2003: 4).

A investigação de Wilthagen, Tros e Lieshout, de natureza exploratória - tributária dos debates sobre a “recalibragem” dos mercados de trabalho - focou quatro Estados membros da União Europeia: a Bélgica, a Dinamarca, a Alemanha e a Holanda.

Em síntese as conclusões dos autores são as seguintes:

1. "Cada país tem formas específicas de segurança e de flexibilidade e esses equilíbrios surgiram frequentemente há muito tempo atrás";
2. "O debate sobre as questões da flexibilidade e da segurança intensificou-se, como era de esperar, nas duas últimas décadas";
3. "O ênfase posto em cada país nas diferentes formas de flexibilidade e de segurança é diferente";
4. "Parecem estar a ocorrer tendências semelhantes nos países: a flexibilidade salarial, a flexibilidade funcional interna e a segurança combinada são consideradas como crescentemente importantes em todos os países".

Tais conclusões são compatíveis quer com a teoria dos sistemas de emprego proposta por Marsden (1999)⁹, quer com a reformulação da teoria das relações salariais proposta por Boyer (2001: 4-7), em que a abordagem dual do mercado de trabalho é substituída por uma concepção das relações salariais¹⁰, em que coexistiriam três modelos

⁹ De acordo com a qual - em resultado da orientação para o posto de trabalho ou para a função, por um lado, e a prioridade dada às complementaridades na produção ou na formação, por outro - existiriam quatro tipos de regras de emprego: a regra de “*posto de trabalho*”, predominante nos EUA e em França; a regra da “*hierarquia da competência*”, predominante no Japão; a regra do “*domínio das craft skills*”, predominante no Reino Unido; e a regra da “*qualificação*”, predominante na Alemanha.

¹⁰ Os três modelos de relação salarial decorreriam da posição ocupada em relação a dois eixos analíticos, a formação das competências e a organização do trabalho: a “estabilidade polivalente”, antes descrita como relação salarial fordista, cuja nova designação remete para a relevância das formas de flexibilidade interna; a “relação profissional” que corresponderia, grosso modo, aos modelos de relacionamento laboral baseados na atipicidade mas em que os detentores dessas posições conseguem fazer reverter a seu favor, pelo menos nalguma medida, a individualização das relações laborais; a “flexibilidade de mercado”, que corresponderia

duráveis de relação salarial – a “*estabilidade polivalente*”, a “*relação profissional*” e a “*flexibilidade de mercado*” –, o que implicaria o abandono da ideia de que o emprego precário poderia continuar a ser considerado como uma categoria de tipo excepcional e, pelo menos quase sempre, temporária.

Também Supiot (1999) sustenta que o quadro regulatório clássico está hoje posto em causa em várias das suas dimensões.

Em primeiro lugar, a existência de uma forma padronizada de subordinação terá dado lugar a uma situação em que a maior autonomia operacional do trabalhador seria acompanhada, por um lado, da suavização formal dos instrumentos de subordinação e, por outro, do aumento das pressões informais, tornadas possíveis pelo aumento do desemprego, pelo desenvolvimento das novas práticas de gestão e pela complexificação das relações entre empregadores e trabalhadores, decorrente da subcontratação e do trabalho temporário.

Em segundo lugar, o paradigma das relações laborais clássicas foi posto em causa pela alteração das relações de poder, pela alteração das agendas dos empregadores, dos sindicatos e das administrações públicas.

Em terceiro lugar, os debates sobre a justificação e o futuro do direito do trabalho terão feito emergir três estratégias diferenciadas, cujo grau de sucesso é variável segundo os momentos e os casos considerados, mas sem que qualquer delas seja negligenciável.

De facto, não é difícil encontrar traços dessas três estratégias referidas pelo autor mencionado: a tentativa de reconfigurar o direito do trabalho nos moldes típicos do direito civil; a desconexão do social e do económico, quer pela flexibilização não enquadrada legalmente, quer pela proclamação de direitos sociais integralmente desligados da inserção económica dos cidadãos a quem são atribuídos; a procura de alternativas, baseadas nas transformações económico-sociais em curso, mas respeitadoras dos imperativos democráticos que estiveram na origem do direito do trabalho.

O efeito conjugado destas transformações da relação salarial fordista – nas quais se contem o que Castel chamou a “*desestabilização dos estáveis*” (2001: 524) mas que vão bem além disso – terá diminuído a capacidade de protecção tradicionalmente oferecida pelo direito do trabalho, criando uma “*zona cinzenta*” entre trabalho subordinado e trabalho independente e favorecendo a decomposição do estatuto profissional fordista, designadamente pela “*pluralização dos estatutos profissionais*” (Supiot, 1999: 297).

O entendimento de que terão passado a coexistir uma pluralidade de estatutos profissionais não questiona apenas a ideia, central em muita da legislação laboral portuguesa, de que há um modelo típico de relação laboral – e, portanto, se justifica um modelo igualmente típico de contrato de trabalho – sendo todos os outros excepções mais ou menos distantes do modelo de referência.

A questão da pluralização dos estatutos profissionais coloca também um desafio relevante, quer para a avaliação dos modelos de flexissegurança em uso, quer para a definição das escolhas possíveis e desejáveis de regulação dos mercados de trabalho.

Colocada nestes termos, a escolha dilemática entre promover a integração pelo emprego ou limitar a exploração decorrente da degradação crescente da qualidade deste (Van Parijs, 1999: 271ss.), ganha uma centralidade que não parece que esteja a ser-lhe inteiramente reconhecida.

às relações de emprego subordinado de tipo precário ou, se se preferir, ao que, nas tipologias duais, se fazia derivar da flexibilização externa.

Não é fácil estruturar uma resposta inovadora, que parta da constatação da coexistência duma pluralidade de lógicas de relacionamento salarial para as moldar de modo a prevenir a pobreza, desenvolver a educação e a formação, a promover a inserção no mercado de trabalho, a promover a reforma do Estado-providência com base numa lógica de activação, a reduzir o fosso dos rendimentos e da repartição da riqueza (Merkel, 2004: 25-31).

Tal corresponderia ao cenário de um novo Sísifo escalando uma nova montanha, de caminhos mais complexos e porventura mais difíceis do que os anteriormente subidos.

Ou seja, a uma nova estratégia capaz de abandonar dois traços do passado no presente, substituindo-os por respostas adequadas aos riscos e às possibilidades do presente do futuro. Primeiro, abandonando o dilema que persiste – direitos adquiridos ou flexibilidade – a favor de um novo compromisso centrado na negociação das modalidades de flexisegurança e de regulação da questão salarial contemporânea. Segundo, substituindo a dualidade de lógicas de relacionamento – concertação social no topo do sistema, pluralismo competitivo nos sectores e nas empresas – por um relacionamento bi e tripartido capaz de coordenar a mudança das relações laborais desde o topo do sistema ao interior das empresas e que seja mais sensível às mudanças sociais e económicas do que aos ciclos políticos

Mas constitui, parece, a melhor alternativa face aos dois outros hipotéticos cenários.

O segundo é o cenário da desregulamentação legal, da redução unilateral da protecção social, da manutenção das características actuais das políticas de mercado de trabalho.

O terceiro, baseia-se na descrença quanto às possibilidades de uma reforma modernizadora da legislação laboral, faz da defesa dos direitos adquiridos dos trabalhadores típicos a antítese e o fundamento da sua recusa de negociar a adaptabilidade.

É a opção pelo primeiro cenário realizável?

Só parecem existir quatro elementos de resposta razoavelmente seguros. Primeiro, que um tal cenário nem se pode concretizar apenas pelo uso da lei, nem pode dispensar a inovação legislativa. Segundo, que qualquer dos sujeitos da concertação social tem poder bastante para bloquear ou limitar drasticamente a aplicação das reformas inerentes a qualquer dos cenários. Terceiro, que nenhum dos três actores neocorporativos dispõe do poder e dos instrumentos para a realizar sozinho. Quarto, que a renovação dos modos de regulação das relações laborais, da empregabilidade e da protecção social podem, com utilidade, inspirar-se na avaliação das experiências que se conhecem, dos mas que serão, antes de mais, o resultado da vontade e da capacidade de transformação da situação actual de que o Estado, as confederações patronais e as confederações sindicais derem provas.

1.5.3. O trabalho *de facto* invisível

Do ponto de vista do acesso ao mercado de trabalho, há um segmento periférico que tende a ser socialmente invisível porque depende do seu confinamento a uma esfera exterior ao espaço público. O que pode ocorrer por ser alegal ou ilegal. Contudo, mesmo no primeiro caso, tem consequências sociais perversas, quer do ponto de vista dos

indivíduos, marginalizados dos direitos associados ao trabalho, quer do ponto de vista da colectividade, a que são subtraídos impostos e contribuições sociais.

O trabalho informal remete para as dificuldades do Estado na produção ou na imposição do cumprimento das leis. Um estudo recente feito para a UE sugere, por isso mesmo, que o elemento-chave na estratégia de combate ao trabalho invisível é a confiança nas instituições públicas (Renooy *et al.*, 2004: 188), dado que a mudança da percepção social da indesejabilidade a confiança na capacidade do Estado para a impedir são primeiros passos necessários no combate à ocorrência de determinada forma de trabalho.

O fenómeno não deve ser visto apenas do ponto de vista da garantia do cumprimento da regulação do trabalho. O Estado tem outros mecanismos de repressão da sua ocorrência. O combate à evasão fiscal e à fraude nas prestações sociais são exemplos de domínios em que o reforço da capacidade da administração tem efeitos positivos na formalização do trabalho, ao mesmo tempo que produzem outros efeitos positivos na colectividade.

A entrada oculta no mercado de trabalho configura situações de participação neste desprotegidas de relação jurídica adequada, ou dela desprovida de todo, que a enquadre e também desmunida de qualquer protecção social correlata da situação de trabalhador. Isto é, este trabalho situa-se em zonas de exclusão da estrutura normativa laboral (Ferreira, 2003), com todas as consequências sociais daí decorrentes.

A privação do acesso aos direitos no trabalho pode ocorrer sob a forma de trabalho informal em empresas formais (trabalho não declarado ou trabalho ilegal, como o dos imigrantes ilegais ou o trabalho infantil) ou sob a forma de trabalho no sector informal da economia.

Pensa-se, por vezes, que o fenómeno se limita a um espaço exterior às nossas sociedades, mas as estimativas da sua dimensão apontam para que tenha um peso entre os 7% e 16% do PIB da União Europeia e que tenha crescido desde os anos setenta do século passado, variando entre os 10 e 28 milhões de empregos, e que 7% a 19% do emprego total possa ser não declarado¹¹, embora a sua quantificação seja, por natureza, difícil. Este trabalho espalhar-se-á por diversas actividades económicas em que não se encontra a relação típica laboral empregador-assalariado (como em diversos subsectores do comércio, dos serviços de proximidade ou do trabalho doméstico), actividades em que predominam os laços familiares, formas de trabalho (nomeadamente de produção industrial) doméstico.

O trabalho informal é uma expressão mais grave da precariedade social, que atinge o seu ponto máximo de gravidade nas formas de trabalho ilegal. Estas, entre nós, têm uma manifestação relativamente recente no trabalho ilegal de imigrantes, que se alimenta do estatuto de residência destes e contribui para a sua perpetuação, mas têm uma manifestação ancestral no trabalho infantil.

A realidade do trabalho infantil espelha bem as dificuldades de visibilizar socialmente o fenómeno, dado que foi nas épocas em que teve maior incidência e gravidade que a sua existência foi mais veementemente negada. Apenas quando a tentativa

¹¹ Conferir, a este respeito, M. Leonard: *Invisible work, invisible workers: The informal economy in Europe and the US* (Basingstoke; Macmillan Press, 1998); *idem*, «Coping strategies in developed societies: The workings of the informal economy», *Journal of International Development (Chichester)*, vol. 12, n.º 8, nov. 2000; Commission européenne: *Communication de la Commission sur le travail non déclaré* (Bruxelles), COM (98) – 219.ver: *Observatoire européen des relations industrielles en ligne*: «Commission targets undeclared work», site Web: <http://www.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU9804197F.html>; in: «Travail décent et économie informelle», *Conférence Internationale du Travail* – 90.^a sessão 2002.

de negação da realidade foi superada se pôde ter uma aproximação à sua dimensão: um inquérito realizado em 1998, determinou que 4,0% dos menores exerciam uma actividade de natureza económica, na semana de referência, quer fazendo-a no âmbito de uma empresa, negócio ou exploração agrícola familiar, quer trabalhando para um patrão, ou seja, como trabalhador por conta de outrem. Este valor permitiu aos autores do estudo estimar em 43 077¹² o número de menores com 6 a 15 anos nessas condições e nas duas situações referidas (MTS, 2000: 99).

O combate às formas ilegais de trabalho segue as mesmas estratégias do combate à forma visível dos empregos periféricos (referida no quadro 1.5), agravada pela punição dos ilícitos penais e, no que se refere às crianças, com a especificidade de se dever desenvolver estratégias específicas que se inserem na família das medidas de apoio à transição de jovens entre a educação e o emprego (referidas no quadro 1.2).

¹² O Inquérito foi efectuado em simultâneo aos encarregados de educação e aos menores. Verificou-se que existia uma discrepância entre os valores indicados em cada uma das situações anteriormente referidas. Por exemplo, a categorização do que se pode designar por “desempenho de uma actividade económica” foi referida por 43.000 dos menores inquiridos, sendo somente 18.000, quando a fonte se reporta aos encarregados de educação.

Capítulo II

O método aberto de coordenação, os organismos supranacionais e as políticas de emprego

O modelo social europeu tem vindo a ser fortemente discutido há décadas e a sua viabilidade debate-se com a necessidade e diferentes propostas de reforma, que naturalmente se reflectem nas políticas de emprego, mesmo quando delas já não partem. Neste capítulo referem-se dois processos – a Estratégia para o Emprego da OCDE e a Estratégia Europeia para o Emprego, promovida pela União Europeia – de importância maior para a configuração das políticas de emprego, quer por serem geradas em quadros institucionais em que Portugal participa, quer pelas interrelações que entre eles existem.

Estas estratégias são abordadas separadamente, ocupando-se a primeira secção da Estratégia para o Emprego da OCDE e das respectivas recomendações.

A segunda secção começa por propor uma caracterização sumária da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), relembram-se as circunstâncias em que foi criada e a forma como se foi transformando ao longo da sua existência e propõe-se uma interpretação das tensões a que está actualmente sujeita. De seguida, sintetizam-se as recomendações feitas a Portugal desde o ano 2000, apresentam-se indicadores de avaliação da situação de Portugal por comparação com a média comunitária e um conjunto de Estados-Membros especialmente relevantes para o efeito e avaliam-se aquelas recomendações à luz desses indicadores.

Na terceira parte comparam-se as duas estratégias, para, na quarta parte, se apresentar uma síntese das conclusões retidas.

2.1. A Estratégia para o Emprego da OCDE

A OCDE é, como se sabe, uma agência de coordenação de orientações dos países que a integram, sem dotação orçamental própria, e sem meios para exercer qualquer acção sancionatória directa, mesmo perante a detecção de problemas sérios na aplicação das recomendações aprovadas. A chamada “estratégia para o emprego”, desenvolvida no seu âmbito, remonta a decisões ministeriais de inícios dos anos 90 do século passado, dando origem a diversas publicações, no quadro dos inquéritos económicos, e algumas avaliações.

O elevado desemprego e em particular o “desemprego estrutural”, foi desde o início dos anos 90 considerado, pela OCDE, sintomático da incapacidade de adaptação das economias à mudança (OCDE, 1994), advogando esta que a performance do mercado de emprego só melhora se forem ultrapassadas situações como a instabilidade do ambiente macroeconómico e abandonadas políticas macroeconómicas inadequadas. A forte redução às barreiras comerciais, o desenvolvimento das novas tecnologias em todo o seu potencial e a criação de um ambiente favorável às empresas e ao negócio privado, são desde então os objectivos centrais da OCDE no que respeita ao emprego. Ou seja, os países que nela participam foram chamados a pôr em prática “políticas macroeconómicas tais que

encorajem quer o crescimento quer a sua conjugação com boas políticas estruturais que o tornem sustentável, isto é, não inflacionário” (Casey, 2004: 333), sendo esta uma condição necessária, embora não suficiente, para uma performance bem sucedida do emprego, já que “enquanto as políticas macroeconómicas más dão sempre resultado a más performances económicas, boas políticas macroeconómicas não garantem, por si sós, uma boa performance económica global” (OCDE, 1994: 28).

2.1.1 As orientações da OCDE

As grandes linhas a que têm obedecido as recomendações da OCDE têm-se mantido, de um modo geral, desde o início dos anos noventa do século passado até agora.

Em síntese, essas orientações são as seguintes (Casey, 2004: 334):

1. Políticas macroeconómicas e estruturais que encorajem o crescimento sem inflação;
2. Criação e difusão de *know-how* tecnológico;
3. Aumento da flexibilidade do tempo de trabalho;
4. Facilidade na criação e expansão de empresas;
5. Flexibilização dos custos salariais de acordo com condições locais e níveis individuais de qualificação;
6. Reformas na segurança do emprego, ou seja, redução da legislação de protecção do emprego (LPE);
7. Reforço das políticas activas do mercado de emprego e da sua efectividade;
8. Desenvolvimento das qualificações da força de trabalho através de mudanças extensivas nos sistemas de educação e formação;
9. Reformas dos benefícios e sistema de impostos do desemprego para que a equidade não seja atingida à custa dos mercados de emprego eficientes;
10. Reforço da competitividade do mercado de produtos para reduzir tendências monopolistas.

A situação do emprego e as suas perspectivas perante o actual cenário de globalização têm sido abordados pela OCDE colocando a acento tónico nas políticas activas e inserindo o problema no quadro mais geral do crescimento económico e da dinamização dos mercados. No entanto, a OCDE reconhece a especificidade dos países europeus, fazendo até referência particular aos países nórdicos. A agência assinala, por exemplo, a convicção que prevalece, pelo menos numa parte dos países europeus, de que o alargamento das desigualdades salariais é uma forma inaceitável de promover o emprego. É claro que a referência a estes casos – que remete implicitamente para modelos como os da Finlândia, Suécia ou Dinamarca – tem subjacente o reconhecimento de que nem sempre os bons resultados macroeconómicos são coincidentes com a liberalização generalizada. Mas o que se sublinha é que os países-membros terão de estimular as medidas activas de emprego e as políticas educativas e de formação profissional como meio de responder às condições de crescente competitividade das economias (OCDE, 2004). Ou seja, o reconhecimento tácito de que algumas economias do norte da Europa mantêm uma elevada

competitividade e um Estado-providência forte não se traduz em qualquer tentativa de realçar esses exemplos como benchmarking ou modelo a seguir. Eles são vistos antes como casos que obrigam a ponderar o efeito das “condições locais” ou nacionais dos mercados e das especificidades das populações.

Os dois últimos relatórios disponíveis – *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE*, 2004 e 2005 – incluem indicações do que poderá vir a ser a alteração da Estratégia para o Emprego da OCDE, o que pode ocorrer em 2006.

Em 2004 os aspectos mais importantes que são assinalados abordam os seguintes temas: as remunerações e fixação de níveis salariais e os horários e tempos de trabalho; as políticas de protecção do emprego e reformas da LPE; a educação e formação profissional; e o problema do emprego informal. No relatório de 2005 são analisadas questões como: o ajustamento dos mercados de emprego; o problema da supressão do emprego resultante dos encerramentos e deslocalizações; as disparidades regionais e o fenómeno da mobilidade; incentivos financeiros à criação de emprego; e a performance dos serviços públicos de emprego (SPE). Entre estes aspectos destacamos apenas alguns que nos permitem sintetizar as principais preocupações dos países da OCDE, chamando atenção em particular para o problema do acesso ao mercado de emprego.

As orientações dirigidas à alteração do sistema de impostos e da segurança social chamam a atenção para os efeitos destes no desemprego e nos sistemas de compensação afins, tais como as situações de reforma antecipada. Pretende-se “a reforma do desemprego e sistemas de benefícios a ele ligados – e suas interacções com o sistema de impostos – tais que os objectivos de equidade fundamentais das sociedades sejam alcançados por forma a evitar efeitos negativos no funcionamento eficiente dos mercados de emprego”. A OCDE é particularmente específica nas recomendações que implicam cortes dos subsídios de desemprego e da sua duração, estreitamento da elegibilidade e reforço da oferta de emprego, restringindo o acesso e a “generosidade” de tais subsídios. Apesar disso, reconhece que os cortes não deverem ser ilimitados, pois devem manter-se acima de um nível de pobreza abaixo do qual as pessoas não podem cair (Stanton, 2002), embora sem especificar a definição dessa linha.

Na reavaliação efectuada em 2004, a OCDE volta a sublinhar que uma regulamentação menos severa no que respeita à protecção do emprego pode facilitar a contratação por parte do empregador, advogando que esta melhorará as possibilidades de acesso ao emprego, em especial por parte dos jovens e das mulheres. Todavia, reconhece que o mais fácil despedimento por parte dos empregadores fortalece os medos relativos ao trabalho precário junto dos trabalhadores em idade activa e particularmente dos trabalhadores mais idosos. Refere-se aí, ainda, que em alguns países que flexibilizaram as disposições que regulamentam o trabalho temporário e outras formas de trabalho irregular, estas alterações originaram um aumento do recurso ao trabalho irregular, sob formas que “nem sempre são as escolhidas pelos respectivos trabalhadores” (OCDE, 2004).

Um mercado de trabalho flexível e eficiente é a principal chave com que a OCDE tenta promover economias não-inflacionistas e o crescimento do emprego. Duas das áreas em que quer ver introduzidas medidas para maior flexibilidade são os salários e a protecção do emprego. Na primeira dimensão, os governos devem procurar tornar os custos salariais e do trabalho mais flexíveis, removendo as restrições às condições locais e aos níveis diferenciados de qualificação, em particular entre os trabalhadores mais jovens, e na segunda é proposta uma orientação mais liberal e menos proteccionista, como vem acontecendo desde há cerca de quinze anos. A preocupação com a rigidez legislativa e as pressões para flexibilizar a LPE fundam-se no argumento de que a legislação

proteccionista, além de restringir a flexibilidade e o poder de despedimento dos empregadores, isto é, de inibir a capacidade competitiva das empresas, não responde eficazmente aos desejos de estabilidade e segurança do trabalhador. Apontam-se dados indiciadores de que os países com mais protecção contra os despedimentos são muitas vezes aqueles em que os sentimentos de insegurança são igualmente mais elevados (Portugal é apontado como um exemplo). Mas, acima de tudo, destaca-se a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio entre a LPE e as taxas de emprego desejáveis para diferentes categorias da população, afirmando-se que “os jovens e as mulheres de idade activa são mais directamente atingidos que outros grupos pelos problemas que se colocam à entrada no mercado de trabalho”, enquanto as “diferenças de rigor na sua aplicação entre os empregos permanentes e os temporários podem contribuir para o aumento destes entre a população jovem e/ou pouco qualificada” (OCDE, 2004: 67).

A legislação protectora do emprego fundamenta-se em preocupações com o bem-estar dos trabalhadores no sentido de lhes garantir uma segurança face à arbitrariedade do mercado de trabalho e, por outro lado, na ideia de que as restrições contra os despedimentos obrigam a maior responsabilidade social por parte das empresas. Face a isto, uma das orientações da OCDE vai no sentido de se criarem dispositivos que permitam conjugar os interesses dos trabalhadores e das empresas, nomeadamente promovendo acordos em torno da criação de uma espécie de “seguro de desemprego” em que “as empresas desempenhem um papel de seguradoras e/ou banqueiras”, através de contratos individuais (*contrats privés*) em que o trabalhador aceite um salário mais baixo tendo como contrapartida a garantia de que, em caso de despedimento pode manter uma parte do salário, isto é, continuará a “assegurar uma certa continuidade nos seus dividendos entre períodos de emprego e de desemprego” (OCDE, 2004: 99). Os níveis de pagamento ao trabalhador seriam ainda estabelecidos em função do prazo de aviso prévio indicado pelo empregador, sendo que quanto mais longo fosse esse prazo mais o dividendo a receber seria ajustado em baixa e vice-versa, procurando uma relação óptima entre os níveis das prestações e os prazos de pré-aviso, em caso de choques de produtividade negativos.

Esta sugestão, sendo destinada a acordos individuais, aparece desinserida da negociação colectiva e da representatividade sindical, aspecto igualmente abordado no relatório de 2004. Embora o problema da responsabilidade dos sindicatos e empregadores, e de um modo geral as referências ao diálogo e negociação entre “parceiros sociais” sejam escassas por parte desta instância, a questão sindical e das convenções colectivas é abordada em conjugação com a fixação dos salários. Os dados utilizados revelam uma crescente diminuição da taxas de sindicalização na maioria dos países da OCDE entre finais dos anos 70 e a actualidade, sendo que aumentaram sobretudo em quatro países (Bélgica, Dinamarca, Finlândia e Suécia) nos quais vigora o chamado sistema “Gand”, um mecanismo que atribui aos sindicatos a gestão dos subsídios de desemprego. Verifica-se, por outro lado uma crescente dissociação entre as taxas de sindicalização e a cobertura das convenções colectivas, sendo que os casos em que há correspondência entre as duas tendências correspondem a países em que os sindicatos possuem um âmbito principalmente empresarial e não sectorial. Outro aspecto em análise refere-se à coordenação e grau de centralidade ou descentralização das convenções colectivas, sublinhando-se a importância dos efeitos na preservação da paz social enquanto vigoram os acordos, discutindo-se também os problemas suscitados pela necessidade de compatibilização entre a efectividade dos acordos colectivos e os efeitos de acordos centralizados que, em alguns países, resultam na sua escassa aplicação por parte dos decisores no seio das empresas. Em todo o caso esta matéria é perspectivada sobretudo

como factor estruturante da evolução dos níveis salariais e suas consequências na performance mais geral da economia e da produtividade.

O objectivo de alargamento da flexibilidade do tempo de trabalho tem na verdade sido perseguido em muitos dos países da OCDE onde os horários atípicos de trabalho (com um aumento do trabalho em *part-time* e em diferentes horários) se expandiram notoriamente. No entanto, como resultado disso, alguns tipos de horários e regimes laborais pautados pela instabilidade, não só tornam ainda mais difícil conciliar a actividade profissional com a vida familiar (trabalho nocturno, aos fins-de-semana ou longe de casa, etc.), como facilitaram condições de abuso e violência psicológica nos segmentos mais precários, em especial nas situações de ilegalidade e de sub-emprego. Desta forma, alguns dos esforços desenvolvidos para aumentar a taxa de emprego, particularmente nalguns grupos, têm uma relação problemática com os objectivos declarados de facilitar a articulação da vida profissional com a vida familiar.

A reavaliação feita em 2004 adopta por vezes um registo em que se nota preocupação com a precariedade, sugerindo-se que é necessário questionar os custos e vantagens das medidas que visam exclusivamente o trabalho irregular em relação às reformas respeitantes ao emprego regular. Estas orientações visam a procura de algum equilíbrio entre, por um lado, a protecção contra os despedimentos, associada a sistemas de indemnização do desemprego e a serviços eficazes de regresso ao emprego, mas, por outro lado, não deixam de considerar a importância do “jogo da concorrência nos mercados de produtos”, ou seja propõe-se uma estratégia destinada a conciliar a necessidade de um dinamismo acrescido do mercado de trabalho e a necessidade de segurança no emprego e no salário (se bem que a segurança, tal como é proposto, resulte sobretudo do aumento da oferta e da restrição à legislação laboral proteccionista).

A insistência para que os governos reformem as medidas de segurança no emprego que é dito inibirem a expansão do emprego no sector privado passa pela necessidade de um alargamento do leque salarial, e portanto das desigualdades, elemento considerado necessário para estimular o acesso ao emprego dos mais qualificados. As desigualdades salariais e a formação contínua ao longo da vida são, portanto, perspectivadas em articulação com a inovação tecnológica e a competitividade. A perspectiva da OCDE assenta no pressuposto de que o progresso técnico motivou o recurso ao trabalho qualificado em prejuízo do trabalho não-qualificado. Facto que evidencia a existência de uma relação com comportamento inverso entre os objectivos do emprego e os da equidade. Nesse sentido, a formação ao longo da vida pode apresentar-se como um meio eficaz para aumentar as perspectivas de emprego a longo prazo, atenuando o dilema entre os objectivos de emprego e os da equidade. Está patente que, em condições iguais, os trabalhadores que obtiveram uma formação mais avançada têm mais possibilidades de conservar o seu emprego que os seus colegas que não possuem formação. Ou seja, a formação poderá mostrar-se benéfica, em especial no caso dos trabalhadores com salários baixos, vulneráveis e que, muitas vezes, passam do emprego para o desemprego ou para a inactividade. O acesso a qualificações mais avançadas visa melhorar a capacidade e a vontade dos trabalhadores prolongarem a sua vida profissional activa. Segundo a OCDE, torna-se, por isso, importante reflectir sobre o papel dos diferentes mecanismos de co-financiamento e das medidas de incentivo ao investimento nas qualificações dos trabalhadores com baixo nível de instrução e outras categorias sub-representadas.

2.1.2. As recomendações da OCDE

Os últimos relatórios de avaliação parecem menos optimistas dos que os anteriores. Na avaliação realizada em 1999 realçava-se a correcção das orientações precedentes, considerando-se que os países que agiram melhor para atingir ou manter “boas” condições no mercado de emprego foram os que adoptaram as reformas mais abrangentes, na linha da Estratégia da OCDE para o emprego (OCDE, 1999: 11), havendo alguns que adoptaram medidas idênticas mesmo antes dessas recomendações. Porém, o relatório de 2004, embora sublinhando que aqueles que aplicaram em larga escala a Estratégia da OCDE para o emprego registaram melhores resultados a nível da melhoria das capacidades do seu mercado de trabalho, reconhece, porém, que é tempo de reavaliar as orientações perseguidas à luz da recente experiência e dos futuros desafios. Assume-se que, apesar das projecções positivas, que prevêem uma redução dos níveis de desemprego ao longo dos próximos dois anos, “a taxa de desemprego manter-se-á e, em vários países, ainda mais elevada do que já era nos anos 1970 e 1980”.

No mesmo documento reconhece-se que as desigualdades salariais se aprofundaram, mas estabelece-se relação positiva entre estas e a situação do mercado de trabalho, sendo afirmado que “*é frequentemente nos países em que estas disparidades se acentuaram que a evolução do emprego é mais favorável*” (OCDE, 2004)¹³. Todavia, reconhece-se que se está longe desse objectivo visto que, em média, na zona da OCDE, cerca de 35% da população em idade activa não tem emprego. Existem, contudo, importantes disparidades entre diferentes países que se escondem por detrás desse valor médio, como por exemplo, uma taxa de não-emprego inferior a 30% na América do Norte, na Inglaterra e na Suíça, subindo para mais de 40% na Bélgica, na Europa Central e Oriental, na Grécia, na Itália, no México e na Turquia (OCDE, 2004). No relatório de 2005 refere-se que entre o período entre 1990 e 2000 as actividades fabris fortemente submetidas à concorrência apenas representaram 4% do total dos postos de trabalho nos países da OCDE. Estes trabalhadores levam mais tempo a encontrar novamente trabalho, comparativamente com trabalhadores de outras áreas, e sofrem baixas salariais mais importantes. Isto deve-se ao facto de, relativamente a outras categorias de trabalhadores desempregados, “aqueles que são vítimas de supressões de empregos relacionadas com a evolução dos intercâmbios são geralmente mais idosos, têm um menor grau de formação e, frequentemente, possuem qualificações que correspondem a profissões ou actividades em declínio” (OCDE, 2005b: 13).

Assim, as projecções efectuadas em 2005 antecipam uma melhoria limitada no plano do emprego, em 2005-2006, para o conjunto dos países da OCDE, apontando que, tendo em atenção o quadro das tendências actuais, existirão 36 milhões de desempregados na área da OCDE no ano 2006, ou seja, menos 1 milhão que em 2004 (OCDE, 2005b: 12). No último relatório (2005) presta-se particular atenção ao problema da supressão do emprego e do encerramento de empresas. Refere-se que “as múltiplas facetas da mundialização – aumento das importações, fluxos de investimento directo no estrangeiro (por vezes ligado às deslocalizações da produção) e afluxo de imigrantes – contribuíram, recentemente, para a crescente insegurança do emprego em inúmeros países da OCDE” (OCDE, 2005b: 12). Noutros pontos é assumido de modo mais explícito que a liberalização pode introduzir mudanças que “reduzem o bem-estar de certas pessoas ainda

¹³ No quadro europeu é posto em causa que haja relação estatisticamente verificável entre a desigualdade salarial e a boa performance económica e do mercado de trabalho. Isto mesmo é concluído pelo relatório anual da Comissão Europeia sobre o emprego na Europa, referente a 2005 (ver CCE, 2005).

que melhore a produtividade e o rendimento em geral”, em particular podem “diminuir os salários reais de certos grupos de trabalhadores após a redução das barreiras comerciais, especialmente entre trabalhadores cujas especializações são específicas de sectores submetidos à concorrência das importações” (OCDE, 2005b: 30).

Não obstante o reconhecimento implícito dos potenciais efeitos destrutivos da liberalização global, ao colocar um maior enfoque na questão da supressão do emprego e nas migrações, resultante em boa medida das deslocalizações e encerramento de empresas, o mesmo documento insiste, todavia, naquela que é, afinal a grande orientação subjacente às orientações dominantes na OCDE, ou seja, a estratégia de activação e reconversão permanente do emprego, através do reforço da concorrência: “A integração rápida de um certo número de economias de baixos salários no sistema de trocas mundial, ao modificar a divisão internacional do trabalho, incide na maior parte dos países da OCDE em perdas de empregos em certas indústrias, mas as possibilidades de emprego noutros sectores são em geral suficientemente melhoradas para evitar uma degradação do emprego global” (OCDE, 2005b: 37). Assim, considera-se que o êxito desta estratégia é a principal via capaz de promover a reconversão dos trabalhadores com experiências de trabalho ligadas a actividades em declínio, direccionando-as para o desempenho de actividades em expansão, embora ressalvando que tais medidas devem ser aplicadas com muito cuidado, em especial no caso de trabalhadores mais velhos (OCDE, 2005).

Os desafios que o envelhecimento da população constitui para o crescimento e o nível de vida ocupam, presentemente, um lugar importante na agenda das reformas da OCDE. A melhor resposta a estes desafios é, propõe-se, criar mais e melhores empregos direccionados, nomeadamente, a pessoas que se encontram em desvantagem perante o mercado de trabalho e mais afectadas pelo desemprego e pela inactividade. No relatório de 2004 defende-se, de forma mais clara do que nos anteriores, a necessidade de melhorar o emprego com particular “atenção aos objectivos sociais”. Apela-se para a importância dos governos estarem atentos à segurança do emprego e propõem-se três grandes medidas: a) assegurar protecção social adequada; b) melhorar a articulação entre a vida profissional e a vida familiar; c) promover maior equidade, de acordo com as condições nacionais. A metodologia proposta no quadro das últimas recomendações, assume, assim, que algumas medidas colocam um desafio na área da protecção social. Esse desafio consiste, porém, em posicionar as medidas “passivas” de protecção social ao desemprego no quadro das clássicas orientações liberais daquela instância. Por exemplo, insiste-se na necessidade de reduzir a importância monetária e a duração do tempo de pagamento dos subsídios de desemprego, o que, na óptica da OCDE, fará com que se torne mais interessante trabalhar do que continuar a receber os referidos subsídios.

Nas reformas do sistema fiscal e de segurança social, chama-se a atenção para a necessidade de distinguir entre as medidas que são eficazes e aquelas que não o são, recordando a importância das interações com o salário mínimo. Nesta mesma linha, sustenta-se que dificultar o acesso a benefícios sociais pode evitar que as pessoas aptas para o trabalho se retirem do mercado de trabalho, e acrescenta-se que adoptar uma lógica mutualista a nível das pensões poderá ajudar a conciliar os objectivos de emprego e de protecção social. Para que estas medidas possam favorecer o retorno ao emprego, apela-se ao papel das instituições de emprego, particularmente no caso das baixas por doença, invalidez e nos casos de famílias mono-parentais. É neste campo que se afirma que as medidas destinadas a favorecer o emprego poderão motivar o retorno ao mercado de trabalho dos beneficiários dos subsídios sociais.

A gestão dos subsídios é a forma considerada privilegiada para ajudar as vítimas da concorrência das importações e das deslocalizações, promovendo também objectivos de igualdade e assegurando uma distribuição equilibrada dos efeitos da integração económica no plano internacional. No entanto, como já fora anteriormente mencionado que este subsídio não pode vir a constituir um desincentivo à procura de emprego, quer se os trabalhadores cujas experiências profissionais e qualificações não sejam adequadas aos postos de trabalho disponíveis no mercado tenham que “aceitar uma diminuição considerável na sua remuneração para encontrar trabalho” (OCDE, 2005b: 14).

O relatório de 2005 remete-nos ainda para os desequilíbrios regionais, motivados por despedimentos em massa e que justificam, na opinião da OCDE, medidas de acompanhamento e inserção localizadas, devendo estas, no entanto, ser utilizadas com precaução uma vez que devem facilitar os ajustamentos adequados e ser de duração limitada.

Favorecer a passagem do trabalho não-declarado para o trabalho formal constitui outro dos objectivos expressos. Identificam-se problemas, especialmente em determinadas regiões da Europa do Sul, onde uma proporção importante de trabalhadores possuem um trabalho informal ou não-declarado, e/ou não declaram a totalidade do seu rendimento com a intenção de fugir aos impostos e às obrigações sociais. Tal situação tende a potenciar a armadilha da produtividade fraca e a erosão da base fiscal sobre a qual assenta o financiamento dos bens públicos, comprometendo sistemas educativos e protecção social. De forma a tornar mais acessível o emprego formal, a OCDE recomenda que se apliquem eficientemente as regulamentações existentes, o que exige uma maior fiscalização.

Esta orientação, destinada a combater o trabalho clandestino e a economia informal, parece-nos particularmente importante, muito embora de difícil aplicação. As acções concebidas para promover a integração na economia formal – exigindo, como se recomenda, do funcionamento da administração um papel determinante – deparam-se muitas vezes com lógicas perversas assentes em cumplicidades recíprocas em que empregadores pouco escrupulosos e trabalhadores particularmente carenciados de recursos pactuam e alimentam a situação, por vezes também sob fortes pressões das redes de tráfico internacionais, como acontece com as migrações ilegais.

A OCDE realça o carácter pluridimensional do emprego informal, o que requer o recurso a diferentes metodologias de inserção. A luta contra o trabalho clandestino requer uma combinação de medidas, nomeadamente um quadro legal eficaz e meios administrativos e acções de fiscalização implementadas por funcionários bem pagos e por uma autoridade centralizada, que tenha em conta articulação entre a regulamentação existente, a percepção das penalizações e o emprego informal. São ainda referidas medidas concretas como as inspecções ao local que permitam detectar imediatamente as situações ilegítimas e criar, sempre que possível, incentivos económicos a declarar o número exacto dos assalariados ao serviço das empresas. E em particular no caso das pequenas empresas apela-se a um esforço de intervenção das autoridades fiscais que saiba determinar com exactidão o valor acrescentado pela análise da contabilidade: “sempre que ao empregador se impõem condições em função dos seus verdadeiros benefícios e que vantagem marginal de imposição desses benefícios é superior à que resulta da ocultação dos salários existe um incentivo a declarar o máximo de salários” (OCDE, 2004: 302).

As recomendações mais recentes da OCDE chamam igualmente atenção para a necessidade de avaliar as interacções entre as diversas medidas e os diferentes mecanismos. Nomeadamente, chama-se a atenção para a articulação entre os resultados em termos de emprego e a capacidade das economias absorverem os impactos negativos.

Assim, as medidas de incentivo à participação no mercado do trabalho serão mais eficazes se forem igualmente abordados os obstáculos do lado da procura. Por exemplo, instaurando um ambiente macroeconómico favorável, estimulando a concorrência no mercado dos produtos ou suavizando as regulamentações demasiadamente rígidas na área do emprego são medidas que, segundo esta agência, podem levar a que os programas de inserção no mercado de trabalho obtenham mais sucesso.

No caso concreto de Portugal, a OCDE (2004a, 2005) propõe como principais recomendações:

1. A melhoria dos níveis de educação secundário e superior;
2. Prioridade à qualidade da educação na sua vertente mais técnica e de formação profissional, inclusive a componente da formação de adultos;
3. Redução do controlo do Estado nas operações industriais e promovendo a competitividade entre sectores como sejam os da energia, transportes, rádio e televisão e o das comunicações;
4. Diminuir a rigidez da legislação de protecção do emprego;
5. Reforma da administração pública;
6. Simplificação do sistema de impostos, reduzindo os custos económicos;
7. Maior mobilidade laboral, quer geográfica, quer intra-empresas.

Tais recomendações devem ser lidas à luz do conjunto das que a OCDE dirigiu ao conjunto dos países que participam na organização e que estão sintetizadas no Quadro abaixo.

Tabela 2.1.
Número de Recomendações para liberalizar enquanto Percentagem do Máximo Possível¹⁴

		Formação do salário	Regulamentação da protecção ao emprego	Benefícios do desemprego e da reforma antecipada	Ambiente de negócio
Anglo-saxónicos “liberais”	EUA	13	0	24	0
	Canadá	13	0	64	12
	Austrália	38	0	16	12
	Nova Zelândia	38	0	28	8
	Irlanda	0	0	32	23
	Reino Unido	38	0	24	0
Nórdicos “social democratas”	Dinamarca	63	11	44	15
	Finlândia	88	44	64	38
	Noruega	63	44	52	46
	Suécia	13	33	36	38
Outros Europeus “corporativistas”	Áustria	75	22	36	69
	Bélgica	38	44	56	46
	França	38	22	64	50
	Alemanha	50	44	68	62
	Grécia	63	22	16	31
	Itália	25	33	32	46
	Holanda	63	56	64	35
	Portugal	13	44	0	65
	Espanha	75	56	68	73
	Outros	Japão	0	22	8	31

Fonte: Casey, 2004: 336, cálculos baseados em OCDE (1999).

2.2. A Estratégia Europeia para o Emprego

2.2.1. A política social europeia antes da Estratégia Europeia para o Emprego

Em 1957, a Comunidade Económica Europeia (CEE) decidiu, ao contrário do que tinham feito os EUA e na sequência do relatório Olhim, realizado pela OIT, deixar o essencial da política social aos países membros (Pochet, 2005: 39).

Independentemente da avaliação que se possa fazer hoje da decisão tomada há meio século, deve referir-se que os seis países fundadores dispunham de sistemas bismarckianos de protecção social. Não se estranha, por isso, que, entre 1958 e 1970, a política social europeia tenha estado centrada na liberdade de circulação de trabalhadores, na igualdade entre migrantes originários de outros países da CEE e cidadãos nacionais nos direitos sociais e na adicionalidade das pensões formadas em território nacional e noutra Estado-Membro.

¹⁴ Quanto mais elevada a percentagem, maior a necessidade de reforma. Países agrupados de acordo com os “modelos de bem-estar capitalistas”.

Na segunda fase – correspondente à segunda metade da década de 70 e por alguns considerada a idade de ouro da política social europeia (Pochet, 2005) – a política social passou a visar a melhoria das condições de trabalho e a qualidade de vida dos trabalhadores. É o período das Directivas sobre igualdade homem-mulher, sobre saúde, higiene e segurança no trabalho, sobre alguns aspectos do direito do trabalho, do primeiro Programa Social europeu (1974). Mas é também o período que corresponde à crise das políticas keynesianas no plano nacional e ao início da pluralização, dentro da UE, do modelo social europeu, pela inclusão dum país do modelo social nórdico – a Dinamarca – e de dois outros do modelo anglo-saxónico, a Irlanda e o Reino Unido.

Durante a década de 80, regista-se um conjunto de sinais contraditórios: a Directiva Vredeling é recusada enquanto o Acto Único Europeu viria a alargar as competências comunitárias no domínio da saúde, higiene e segurança no trabalho; dá-se o lançamento do chamado diálogo social de Val Duchesse – de que resultarão os pareceres comuns e o Acordo dos Parceiros Sociais Europeus, que está na base do Protocolo Social anexo ao Tratado de Maastricht – mas fracassa a tentativa de definir, de forma juridicamente vinculativa, os direitos sociais dos cidadãos europeus, sendo os não assalariados excluídos do âmbito da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989) e esta reduzida a uma declaração solene dos chefes de Estado e de Governo, embora complementada por uma Programa de Acção da Comissão. Durante esta terceira fase, verifica-se, com a adesão da Grécia, de Portugal e da Espanha, um novo aumento da diversidade interna do modelo social europeu, que passa a incluir a totalidade dos países integráveis na variante meridional do modelo continental de protecção social.

A quarta fase é marcada pelo Tratado de Maastricht (1992) e pelo *opting-out* britânico, na sequência dos quais viriam a ser definidos, por Directivas aprovadas por maioria qualificada, os padrões comunitários mínimos sobre saúde, higiene e segurança no trabalho. Durante esta fase – em que o modelo nórdico de protecção social reforça a sua presença com a adesão da Suécia e da Finlândia e a tradição neocorporativista com a chegada da Áustria, continua a reforçar-se a diversidade interna da União Europeia – são negociados e assinados entre os parceiros sociais europeus os primeiros acordos-quadro, que prolongam e desenvolvem a lógica dos pareceres comuns da década anterior e publica-se o Livro Branco “*Crescimento, Competitividade e Emprego*” (1993), que consubstancia uma tentativa da Comissão Delors de fazer acompanhar o processo de unificação monetária numa integração positiva nos domínios económico e social. É esse mesmo caminho que levará, ao Conselho Europeu de Essen (1994) e à definição da chamada “Estratégia de Essen”, que tenta dar corpo à política de Emprego do Livro Branco de Delors, designadamente através de dois tipos de instrumentos. Primeiro pela definição de prioridades: promoção do investimento em formação profissional; preferência por decisões de investimento susceptíveis de aumentar o crescimento intensivo em emprego; defesa da redução dos custos não salariais do trabalho; e promoção das políticas activas de emprego através das iniciativas locais de emprego e das políticas de inclusão dos DLD, dos jovens e das mulheres. Em segundo lugar, optando pela cooperação voluntária entre os Estados-Membros, já que não existia base jurídica para a intervenção comunitária neste domínio, muito embora alguns deles fossem favoráveis à criação dessa base jurídica.

O percurso acima esquematizado mostra o acerto das teses que explicam o nascimento da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) como o resultado de um conjunto de factores condicionantes:

- A impossibilidade de favorecer políticas de emprego baseadas na procura, resultante dos “critérios de Maastricht” (Pochet, 2005: 37-38);

- As disfuncionalidades da política social europeia – quer na dimensão legislativa, quer na dimensão contratual – antes e depois de Maastricht (Goetschy, 2003: 61);
- A necessidade de encontrar uma solução para a questão da subsidiariedade e para ausência de base legal para a intervenção comunitária no domínio do emprego.

2.2.2. A criação da Estratégia Europeia para o Emprego

Para compreender a EEE e discutir a posição de Portugal perante a sua evolução posterior é indispensável referenciar, para além da caracterização sumária feita acima da evolução e dos impasses da política social europeia à data em que a decisão foi tomada, a situação do emprego nessa data.

O primeiro traço caracterizador dessa situação é dado pelas diferentes situações do emprego nos Estados-Membros do que era a União Europeia (UE15) da época. De facto, se a Dinamarca, a Irlanda, a Holanda, Portugal e o Reino Unido tinham conseguido reduzir as suas taxas de desemprego - que tinham aumentado em resultado dos choques exógenos dos anos 70 e 80 – e se a Áustria e o Luxemburgo tinham mantido baixas taxas de desemprego, em França, na Alemanha, na Espanha, na Itália, na Bélgica e na Grécia as taxas de desemprego permaneciam elevadas em 1997, quando a UE15 tomou a decisão de criar a EEE (Goetschy, 2003: 62). Acresce que, como sublinha Jean-Paul Fitoussi, os modelos de sucesso para a obtenção de baixos níveis de desemprego eram diferentes: nuns casos o desemprego foi mantido em baixos níveis, como na Áustria e noutros países que este autor inclui nos “modelos de resistência”; noutros casos – Dinamarca, Irlanda, Holanda, Portugal e Reino Unido – ditos “*modelos dinâmicos*”, a redução da taxa de desemprego teria resultado menos da configuração institucional do que do grau de coerência das políticas adoptadas (Fitoussi, 2005: 79-81).

Em segundo lugar, estava em curso um debate – que está, ainda hoje, longe de ter levado ao consenso – sobre as causas do mau desempenho europeu no domínio do emprego. Para uns, o aumento do desemprego europeu exprimia a dificuldade da generalidade dos países europeus lidarem com os choques económicos externos; para outros, era na incapacidade dos modelos sociais europeus se adaptarem à transformação estrutural da economia que radicava a subida do desemprego (Visser, 2005: 173-174).

De facto, como sublinha Janine Goetschy (2003: 62-63), o debate da época podia ser resumido da seguinte forma:

- Os países de sucesso utilizaram uma estratégia de combinação de políticas macroeconómicas adequadas com reformas estruturais do mercado de trabalho da política de emprego, frequentemente através de pactos sociais;
- Nenhuma das variáveis tradicionais de reforma do mercado de trabalho explica por si só a eficiência de um dado país;
- Verificou-se uma diversificação crescente, a partir de diferentes fontes ideológicas, das políticas de emprego ao longo da década de 90;
- As políticas nacionais de emprego tinham entrado numa fase reflexiva, em que podiam beneficiar de exercícios de avaliação e de comparação internacional.

Em terceiro lugar, a decisão de avançar para a terceira fase da UEM e a criação da moeda única, tinham tornado obsoletas as políticas nacionais de emprego tradicionais, já que a UEM e o Pacto de Estabilidade inviabilizaram as desvalorizações competitivas da moeda nacional, o ajustamento autónomo das taxas de juro, o aumento do défice público inerente à criação massiva de emprego público e reduziram a possibilidade de manter largos sectores da economia não expostos à concorrência, às fusões e às integrações empresariais (Goetschy, 2003: 60).

Em quarto lugar, a dimensão social da construção europeia tinha chegado a um impasse persistente, apesar das sucessivas tentativas de responder à criação da moeda única com políticas económicas e sociais à altura das circunstâncias.

Estava-se, portanto, numa situação em que “existiam problemas comuns por toda a Europa mas em que as condições [de facto] tornavam as políticas comuns impossíveis e existia uma grande incerteza quanto à melhor forma de lidar com os problemas” (Trubeck e Mosher, 2003: 54-55).

A decisão tomada na Cimeira Extraordinária do Luxemburgo (1997) reflecte, pois, este contexto científico, social e económico que exigia a adopção de medidas de política que reduzissem o défice de legitimidade com que as opiniões públicas encaravam a construção europeia, tudo isto numa conjuntura política rara já que a maioria dos governos dos Estados-Membros eram de orientação socialista ou social-democrata, um facto inteiramente excepcional desde a fundação da CEE até aos nossos dias (Manow, Schäffer e Zorn, 2004)

Foi no quadro da luta intensa travada entre os grupos orientados para as estratégias de reforma de natureza económica e os grupos mais sensíveis às questões sociais que teve lugar a decisão de criar a EEE como um instrumento de política que alia a fixação de objectivos comuns europeus à definição nacional dos instrumentos para atingir esses objectivos, articulando uns e outros através do que é hoje conhecido como método aberto de coordenação (Goetschy, 2003; Pochet, 2005; Visser, 2005), tentando, deste modo, ultrapassar as dificuldades de acordo entre os Estados-Membros e os grupos de pressão quanto ao papel comunitário neste domínio.

O objectivo da EEE consiste em integrar as políticas de emprego dos Estados-Membros de acordo com as Directrizes comunitárias de modo a que a avaliação dos resultados obtidos seja feita a médio prazo e numa perspectiva multi-anual e se ultrapasse o critério dos ganhos políticos de curto prazo e, assim, tornar possível a resolução progressiva dos problemas fundamentais do desemprego na União Europeia (Goetschy, 2003: 73). Recorrendo a uma paráfrase de Alan Laarson, a EEE constitui um “*amplificador selectivo das estratégias nacionais de reforma*” dos sistemas de emprego, relações laborais e de protecção social de forma a que estes evoluam de “*redes de segurança, que defendem as competências adquiridas e o estatuto social*” para “*trampolins para novas competências e novos empregos*” e, assim, transformem “*a protecção social num factor produtivo*” (Visser, 2005: 174).

Se já se afirmou com acerto que “*no início foi concebida como uma reacção à UEM*” (Pochet, 2005: 45) não parece menos certo que a EEE articula, como sustenta Jelle Visser, duas mensagens. A primeira, normativa, consiste na tese de que o pleno emprego é possível num mundo marcado pela globalização e pela rápida mudança estrutural desde que os líderes europeus assumam a responsabilidade de optar por políticas que promovam a participação no mercado de trabalho, aumentem os níveis de emprego e reduzam os níveis de desemprego. A segunda mensagem, de natureza cognitiva, sustenta que “*uma via de crescimento mais intensiva em emprego requer a modernização das empresas, da*

legislação do trabalho e dos sistemas de protecção social, encorajando o empreendedorismo e a assunção de riscos e removendo os desincentivos à mudança dos benefícios para os empregos" (Visser, 2005: 175).

Mas uma e outra devem ser aplicadas de forma simultaneamente contextualizada – e, portanto, atenta às realidades e às potencialidades locais – mas também coordenada no plano europeu, através da avaliação pelos pares e dum conjunto crescente de objectivos e indicadores de progresso comuns, de tal forma que se torne possível considerar a diversidade a nível europeu como um recurso e o nível europeu tenha em conta as diferentes formas de práticas nacionais (CEC, 2002: 5).

A tentativa de obter resultados europeus no domínio do emprego sem regulamentações europeias distintas das nacionais (Pochet, 2005: 42) baseou-se e baseia-se neste método aberto de coordenação que viria, na Cimeira de Lisboa, a ser institucionalizado e alargado a outros domínios da política social (Rodrigues, 2003: 44), muito embora a EEE permaneça como o domínio em que o método aberto de coordenação assume maior e mais completa expressão (Rodrigues, 2003: 161; Goetschy, 2003: 59; Zeitlin, 2003: 17; Visser, 2005: 176).

2.2.3. A primeira fase da EEE: quatro pilares estruturantes das Directrizes

Na primeira fase, a EEE (1998-2002) organizava-se em torno de quatro pilares: a promoção da empregabilidade, baseada na activação dos desempregados e na prevenção do desemprego de longa duração; a promoção do empreendedorismo assente na facilitação da criação de novas empresas e da gestão das existentes; a promoção da adaptabilidade, quer das empresas, quer dos trabalhadores, decorrente da modificação da organização do trabalho; o desenvolvimento da igualdade de oportunidades, designadamente entre homens e mulheres.

Quadro 2.1.
A primeira fase da EEE (1997-2002)

I. Melhorar a empregabilidade
Combater o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração
Passar das medidas passivas à medidas activas
Incentivar uma abordagem de parceria
Facilitar a transição da escola para a vida activa
Promover um mercado de trabalho aberto a todos
II. Espírito empresarial
Facilitar o arranque e a gestão das empresas
Explorar novas oportunidades de criação de empregos
Tornar o sistema fiscal mais favorável ao emprego
III. Incentivar a capacidade de adaptação das empresas e dos seus trabalhadores
Modernizar a organização do trabalho
Apoiar a capacidade de adaptação das empresas
IV. Reforçar as políticas de igualdade entre
Integração do objectivo de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens
Combater as disparidades entre mulheres e homens
Conciliar vida profissional e vida familiar
Facilitar a reintegração na vida activa

Já depois da Cimeira de Lisboa (2000), findos os primeiros cinco anos de aplicação da EEE, foram realizadas duas avaliações.

A primeira, de natureza técnica, valorizou mais a eficiência do que os aspectos processuais e teve em conta os seguintes aspectos: políticas preventivas de activação; reformas de taxas e benefícios; aprendizagem ao longo da vida; inclusão social; simplificação administrativa e auto-emprego; criação de empregos no sector de serviços, ao nível local e na economia social; modernização da organização do trabalho; igualdade de oportunidades; alterações do *policy-making* (Pochet, 2005: 56-57).

De entre os resultados dessa avaliação, sublinham-se os seguintes pontos:

- A maioria dos Planos Nacionais de Acção atribuíam a principal importância ao primeiro pilar – empregabilidade – seguidos, por ordem decrescente, dos seguintes: empreendedorismo, adaptabilidade e igualdade de oportunidades;
- Muitos planos não mostravam coerência e, nalguns casos, consistiam apenas num conjunto de medidas desconexas;

- Verificou-se falta de rigor, falta de objectivos quantificados e de correspondência entre os objectivos e os meios disponíveis;
- Em regra, apenas os países que já estavam acima ou muito próximo dos objectivos quantificados fixados definiam metas quantitativas nacionais;
- A dimensão regional das políticas de emprego era muito insatisfatória (Goetschy, 2003: 65-66).

Na sequência desta avaliação, o Conselho Informal dos Assuntos Sociais de Janeiro de 2002, concluiu que seria necessário: proceder a uma simplificação do processo, reduzindo o número de directrizes; promover uma organização das estratégias de coordenação aberta existentes na esfera social; privilegiar uma estratégia de mais longo prazo e explicitar a natureza política das Directrizes.

2.2.4. A segunda fase da EEE: três objectivos transversais e dez Directrizes

Em consequência destas avaliações, verificaram-se duas transformações importantes: modificou-se o ciclo anual de coordenação, distinguindo entre uma fase de elaboração e uma fase de aplicação e modificou-se a estrutura da EEE.

Quadro 2.2.

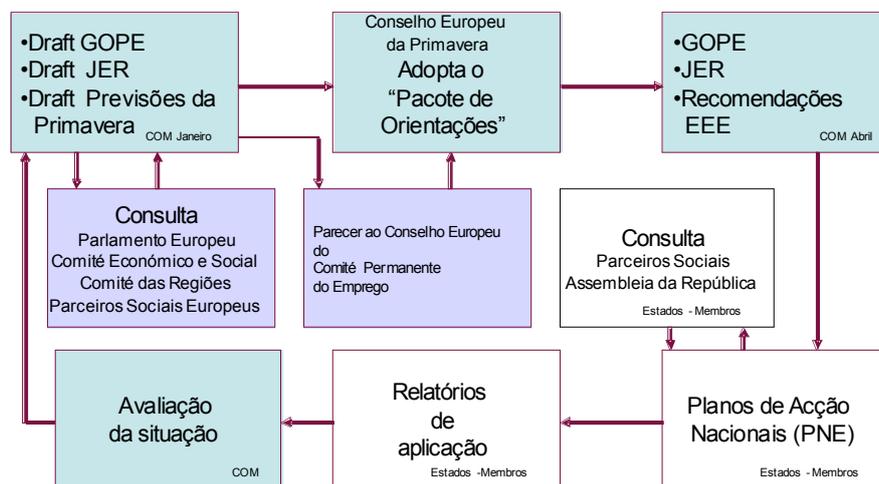
A segunda fase da EEE (2003-2006)

Objectivos gerais
Pleno emprego
Melhoria da qualidade e produtividade no trabalho
Reforço da coesão e inclusão sociais
Directrizes
Medidas e activas e preventivas dirigidas aos desempregados
Criação de emprego e espírito empresarial
Fazer face à mudança e promover a adaptabilidade no mercado
Promover o desenvolvimento do capital humano e a aprendizagem da vida
Aumentar a oferta de mão-de-obra e promover o envelhecimento
Igualdade de género
Promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo
Tornar o trabalho compensador através de incentivos para aumentar o carácter atractivo
Transformar o trabalho não declarado em emprego regular
Dar resposta às disparidades regionais em termos de emprego
Boa governação e parceria na execução das directrizes para o

Por outro lado, a coordenação anual da elaboração das políticas aprovada passou a existir do modo formal cuja fase de elaboração se sintetiza na figura seguinte.

Figura 2.1.

Ciclo anual simplificado de elaboração da EEI



Fonte: CEC: COM (2002), 487, de 3 de Setembro

Não é claro, dado o número de sub-medidas, que se tenha verificado uma simplificação das Directrizes. Mas explicitou-se a natureza mais política decidida pelos governos e pela Comissão já que, pelo menos nalguma medida, estas duas decisões reforçaram o peso dos critérios de decisão de natureza económica em detrimento dos de natureza social e favoreceram o entendimento de que os problemas do emprego são de natureza estrutural, aumentando o espaço para reformas assentes na liberalização e na reforma dos mercados de trabalho (Pochet, 2005: 57).

2.2.5. A terceira fase da EEE: orientações integradas para o crescimento e o emprego

A terceira fase da EEE, reflecte a reorientação da política comunitária em curso, ela mesma um produto da alteração da situação política e eleitoral europeia e norte-americana, bem como os resultados de um conjunto de instrumentos de natureza técnico-política em que os dois relatórios elaborados pelos grupos de peritos presididos por Wim Kok: um sobre a EEE – “Jobs, Jobs, Jobs” (Kok, 2003) – e outro sobre a realização da Estratégia de Lisboa, “Facing the Challenge” (Kok, 2004)

O primeiro deles parte da constatação de que os objectivos quantificados determinados para 2010 não serão atingidos a menos que, no conjunto, se percorra “um vasto caminho” no qual se inclui não apenas a criação de emprego mas igualmente o

“aumento do potencial económico, com desenvolvimento sustentável e crescimento da produtividade a médio e longo prazo”, o que dependeria de quatro exigências fundamentais:

- “Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas”;
- “Atrair mais pessoas para o mercado de trabalho”;
- “Investir mais e mais eficientemente no capital humano”;
- “Assegurar uma aplicação efectiva das reformas através de uma melhor governança” (Kok, 2003: 8).

Na sequência deste relatório, elaborado em resposta a uma decisão do Conselho Europeu de Bruxelas, de Janeiro de 2003, a Comissão Europeia propôs ao Conselho Europeu um conjunto de recomendações – que se sintetizam na figura seguinte – sobre o reforço da aplicação da EEE e elaborou uma proposta de recomendações aos Estados-Membros que são flagrantemente mais explícitas do que vinha acontecendo.

Figura 2.2

Proposta da Comissão ao Conselho sobre o reforço da aplicação da EEE

Pontos positivos	Pontos negativos
Reformas estruturais integradas e sinérgicas	Persistência das diferenças regionais
Maior transparência	Menos modificações na adaptabilidade do que na empregabilidade
Maior responsabilização dos actores	Desajustamento e insuficiência das qualificações
Maior relevância política	Centragem nas administrações pública

Fonte: COM (2004) 239 final, 7 de Abril

Se a avaliação subjacente à proposta acima resumida corrobora as teses que sustentam que a EEE está a ser crescentemente reorientada no sentido de conceder maior relevo à reforma económica, a aprovação das “*Linhas integradas para o Crescimento e o emprego*” (COM (2005) 141 final, de 12 de Abril) confirmam essa mesma interpretação, como se pode confirmar no quadro seguinte.

Quadro 2.3.

Orientações integradas para o crescimento e o emprego (2005-2008)

Orientações macroeconómicas
Garantir a estabilidade económica
Salvaguardar a sustentabilidade económica
Promover uma atribuição eficiente de recursos
Promover maior coerência entre as políticas macroeconómicas e estruturais
Garantir que os desenvolvimentos salariais contribuem para a estabilidade macroeconómica e o crescimento
Contribuir para uma UEM dinâmica e que funcione bem
Orientações microeconómicas
Alargar e aprofundar o mercado interno
Garantir mercados abertos e competitivos
Criar um ambiente económico mais atractivo
Promover uma cultura mais empresarial e criar um ambiente de apoio às PME
Expandir e melhorar as infra-estruturas europeias e completar os projectos transfronteiriços prioritários acordados
Aumentar e melhorar o investimento em I&D
Facilitar a inovação e o descolar das TIC
Encorajar o uso sustentável dos recursos e reforçar as sinergias entre protecção ambiental e crescimento
Contribuir para uma forte base industrial
Linhas orientadoras para o emprego
Executar políticas de emprego destinadas a atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade no trabalho e reforçar a coesão social e territorial
Promover abordagens do trabalho baseadas no ciclo de vida
Assegurar mercados de trabalho inclusivos para os que procuram emprego e para os grupos desfavorecidos
Melhorar o ajustamento entre a procura e a oferta de qualificações
Promover a flexibilidade combinada com a segurança e reduzir a segmentação dos mercados de trabalho
Assegurar evoluções salariais e de outros custos do trabalho favoráveis ao emprego
Expandir e melhorar o investimento em capital humano
Adaptar os sistemas de educação e formação às novas necessidades de competências

Fonte. Council decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States (2005/600/EC), JOCE L 205/21 de 6 de Agosto de 2005

2.2.6. As recomendações a Portugal sobre a aplicação da EEE

Muito embora, como se mostrou, a estrutura e o conteúdo da EEE tenha mudado ao longo das três fases, realizou-se um exercício de leitura das recomendações feitas desde o ano 2000 que toma por base a estrutura da terceira fase. É o resumo desse exercício que se contém no quadro seguinte.

Quadro 2.4.

Temas abordados nas recomendações da CE a Portugal sobre a EEE (1999-2004)

	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas						
Reduzir os encargos os encargos administrativos que pesam sobre as empresas				X	X	
Promover a modernização da organização do trabalho, a fim de reforçar a produtividade e a qualidade do trabalho	X	X	X	X	X	
Com base no novo Código do Trabalho, tornar o regime de contratação permanente mais atraente [...] e contrariar a segmentação do mercado de trabalho	X					
Desenvolver um sistema de mais eficaz de antecipação e gestão da mudança	X					
Atrair mais pessoas para o mercado de trabalho e fazer do trabalho uma opção real para todos						
Aumentar os esforços para combater o desemprego de longa duração						X
Explorar o potencial de criação de emprego no sector de serviços				X	X	X
Promover um melhor equilíbrio entre homens e mulheres a nível sectorial		X	X	X		X
Prosseguir os esforços para conciliar a vida profissional e pessoal		X	X	X		
Reforçar a disponibilidade e acessibilidade dos preços das estruturas de acolhimento de crianças e outras pessoas a cargo	X	X	X	X		
Combater os factores de diferenciação salarial entre homens e mulheres no sector privado	X	X				
Intensificar as medidas activas para os desempregados e inactivos e garantir a sua eficácia	X					
Intensificar os esforços para integrar os imigrantes	X					
Desenvolver uma estratégia nacional de envelhecimento activo que elimine os incentivos à reforma antecipada, reforce o acesso à formação e proporcione condições de trabalho adequadas	X					

Investir mais e com maior eficácia em capital humano e na aprendizagem ao longo da vida						
Garantir que a estratégia nacional de aprendizagem ao longo da vida produza [...] aumentos dos níveis de habilitações educativas de todos os trabalhadores, [...] reforço dos incentivos à aprendizagem ao longo da vida e de aumento da participação em acções de formação, em especial das pessoas com poucas qualificações	X	X	X	X	X	X
Reduzir o abandono escolar precoce e reforçar a relevância do ensino superior para o mercado de trabalho	X	X	X	X	X	
Nota: Quando existe mais do que um tema por recomendação, estes foram separados. Em consequência, o número de temas não coincide com o número de recomendações						
Fontes: Relatório Conjunto sobre o Emprego, 1999; Recomendação do Conselho 2000/164/CE; Recomendação do Conselho de 19 Jan01; Recomendação do Conselho de 18Fev02; Recomendação do Conselho 2003/579/CE; Recomendação do Conselho 2004/741/CE						

Identificam-se, assim, quatro domínios – modernização da organização do trabalho; diferenciações homem/mulher; aprendizagem ao longo da vida; abandono escolar precoce – em que a crítica é múltiplas vezes reiterada.

A análise dos indicadores assim construídos mostra que os serviços da Comissão Europeia têm uma visão crítica da aplicação actual da EEE em Portugal, já que aparece em 2004, na ordenação descendente dos 25 Estados-Membros segundo o número e a severidade do conjunto das críticas, na 8ª posição.

É isso mesmo que se pretende ilustrar com o quadro seguinte, elaborado com base no Joint Employment Report de 2004 que, na sequência do Relatório Kok (2003: 58) aumentou a explicitação das suas recomendações aos Estados-Membros.

Quadro 2.5.
Recomendações sobre a aplicação da EEE nos Estados-Membros em 2004

	Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas	Atrair mais pessoas para o mercado de trabalho	Investir no capital humano	Média
LV	33	50	88	57
EE	50	43	75	56
IT	54	28	75	52
EL	42	33	75	50
DE	38	43	56	45
ES	29	40	63	44
HU	29	33	69	43
PT	21	33	75	43
NL	8	45	75	43
CZ	42	43	38	41
MT	21	18	75	38
SK	33	43	38	38
LT	38	18	56	37
25 E-M	25	32	53	37
BE	25	48	38	37
FR	33	30	44	36
CY	8	38	56	34
SI	42	20	38	33
IE	0	20	75	32
LU	13	30	50	31
SE	8	20	56	28
FI	13	35	31	26
PL	25	25	25	25
UK	8	25	25	19
AT	8	23	19	17
DK	8	20	13	14

Fonte: CCE, *Joint Employment Report 2004*

Modo de cálculo do valor do indicador: a ponderação do número e da severidade das críticas foi calculada atribuindo a cada uma das quatro categorias utilizadas pelos serviços da Comissão um factor de ponderação, de 1 a 4. Com base nesse indicador, calculou-se um novo indicador que exprime, em percentagem do valor máximo do número de críticas ponderadas de igual modo, a severidade da crítica feita pela Comissão a cada Estado-Membro.

Porém, a análise também mostra que aquela posição fica a dever-se, sobretudo, à avaliação feita ao objectivo “Investir mais e com maior eficácia em capital humano e na aprendizagem ao longo da vida”.

Quadro 2.6.**Comparação entre o número e severidade das críticas feitas a Portugal e ao conjunto dos 25 Estados-Membros em 2004**

	Número e severidade das críticas (% do máximo)		Ordenação descendente	
	Portugal	Média 25 E-M	Portugal	Média 25 E-M
Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas	21	25	17	13
Atrair mais pessoas para o mercado de trabalho	33	32	13	14
Investir mais no capital humano	75	43	5	15
Média	43	37	8	14

Fonte: Quadro 2.5.

De facto, muito embora se verifique que as avaliações feitas pelos serviços da Comissão Europeia aos Estados-Membros sejam mais críticas quanto à necessidade de maior e mais eficazes investimentos em capital humano do que quanto às outras duas dimensões, a distância que separa as críticas a Portugal da média dos restantes países é especialmente elevada neste domínio, precisamente um dos que motiva, desde o início da EEE, uma avaliação negativa quanto aos progressos obtidos por Portugal.

Note-se, além disso, a posição relativamente positiva ocupada por Portugal no domínio da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e a proximidade entre a posição de Portugal e da média dos Estados-Membros quanto ao objectivo de “atrair mais pessoas para o mercado de trabalho”, bem como o facto de o maior nível de severidade não ter sido usado, quanto a Portugal, em nenhum dos critérios de avaliação de nenhuma das dimensões.

2.2.7. Avaliação da aplicação da EEE em Portugal com base nos indicadores comuns

Para aquilatar da pertinência das recomendações comunitárias estudou-se a posição de Portugal em comparação com a média comunitária – a 15 e a 25, sempre que possível – bem como com o conjunto dos países da variante mediterrânica – Grécia (EL), Espanha (ES) e Itália (IT) -do modelo continental (Esping-Andersen), com a França (FR) e a Alemanha (DE) – os dois maiores países do modelo continental e com três outros países: a Dinamarca (DK) e a Holanda (NL), considerados por Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000), dois casos de sucesso no âmbito do modelo nórdico e a Irlanda (IE), que estes autores consideram o caso de sucesso do modelo anglo-saxónico.

Os gráficos, que integram o anexo estatístico, confirmam, em geral, a razoabilidade das recomendações feitas a Portugal, muito embora na recomendação respeitante aos imigrantes, ainda que possível em valor absoluto, pareça ser de discutível fundamentação em termos relativos.

De facto:

- As taxas de emprego dos 20 aos 64 anos e dos 25 aos 54 anos são superiores à média comunitária – quer a 15, quer a 25 – bem como às da generalidade dos países estudados com excepção da NL e da DK;
- A taxa de emprego dos 15 a 24 anos é inferior à da UE15 e às da DE, da DK, da IE, da IT e da NL;
- Verificou-se, entre 2002 e 2003 uma redução drástica da idade de saída das mulheres do mercado de trabalho;
- O peso do total do emprego atípico no total do emprego é superior à média comunitária e ao da generalidade dos países analisados, sendo apenas superado pelo da ES e da NL;
- A diferença entre as taxas de emprego de nacionais da UE e não-nacionais da UE é inferior à média comunitária e à da generalidade dos países considerados;
- A diferenciação salarial entre homens e mulheres é, em Portugal, favorável às mulheres na administração pública mas muito desfavorável a estas no sector privado, onde apresenta o valor mais elevado de todos os países estudados;
- A participação em educação e formação tem em Portugal, em todos os escalões etários, o valor mais baixo do conjunto analisado;
- Excepto quanto à EL, quer a despesa pública, quer o investimento patronal em formação profissional contínua os valores mais baixos, o que se reflecte no nível muito baixo de participação na formação profissional contínua;
- Apesar da despesa pública em educação ser superior à de todos os agregados estudados com excepção da DK, a despesa pública em políticas activas de mercado de trabalho é das mais baixas – apenas superior à da EL e da IT – o que se traduz na mais baixa taxa de participação em aprendizagem ao longo da vida, excepto quanto àqueles dois Estados-Membros, muito embora a situação se altere quando as políticas activas de mercado de trabalho são ponderadas com a taxa de desemprego (ver quadro 4.2 deste Relatório)
- Os indicadores sobre cuidados às crianças situam-se abaixo da DK, da FR e da NL para o grupo dos 0-2 anos, mas abaixo de todos os países no grupo etário que vai dos 3 anos à idade de início da escolarização obrigatória;
- A percentagem de activação dos desempregados de longa duração (DLD) é a mais baixa das analisadas;
- As percentagens – quer de jovens, quer de adultos desempregados – que não beneficiaram de aconselhamento intensivo ou apoio na procura de emprego é mais baixa dos valores analisados;
- As percentagens de jovens e de adultos desempregados a quem não foi oferecida uma nova oportunidade de formação, de trabalho, de estágio, de emprego ou outra medida de empregabilidade são, respectivamente, a segunda e a terceira mais elevadas dos países estudados.

Assim, há que concluir que, de uma forma geral, os indicadores comparativos confirmam, excepto nos casos e pelas razões mencionadas, a razoabilidade das recomendações feitas a pela Comissão a Portugal.

Por último, sublinhe-se que o relatório Kok (2003: 15; 21; 25; 26; 29; 30; 32; 41; 50-51; 52-55), sobre a política de emprego, contém uma avaliação da aplicação da EEE em Portugal cujas críticas se centram nos mesmos aspectos que os serviços da Comissão Europeia identificaram e foram acima brevemente analisados.

2.3. A EEE e a Estratégia para o Emprego da OCDE

Tem sido discutida (Casey, 2004; Visser, 2005) a questão de saber o que assemelha e o que distingue a EEE da Estratégia para o emprego da OCDE, tendo mesmo sido proposta uma comparação entre as dez linhas de orientação desta organização com um conjunto de decisões e de orientações comunitárias que se seguiram ao Livro Branco *Crescimento, Competitividade e Emprego*, de 1993.

Tabela 2.2.
Estratégias de Emprego Comparadas

Recomendações da OCDE	Equivalentes da Estratégia Europeia
Políticas macro-económicas, conjugadas com boas políticas estruturais, deviam incentivar o crescimento sustentável (isto é, não inflacionário)	Estabilidade e Pacto de Crescimento; BEPGs
Melhorar as estruturas para realçar a criação e a difusão do conhecimento tecnológico	White Paper de 1993, Declaração de Cardiff (flexibilidade do produto e do mercado de capital), Declaração de Lisboa, Alvo de Barcelona (R&D), Pilar do empreendimento das Guidelines do Luxemburgo, área 1 das guidelines de 2004
Aumento da flexibilidade do horário de trabalho	Pilar da Adaptabilidade do Luxemburgo, área 1 das guidelines de 2004
Eliminar os impedimentos à criação e expansão de empresas	Pilar do empreendimento, área 1 das guidelines de 2004
Tornar os salários e custos mais flexíveis para reflectir as condições locais e os níveis de habilidades individuais, particularmente dos trabalhadores jovens	Não nas guidelines do Luxemburgo, White Paper de 1993 e nas conclusões do encontro no Luxemburgo; indicações similares repetidas em BEPGs
Reformar as garantias de segurança no emprego inibidoras da expansão do emprego no sector privado	Pilar da adaptabilidade das guidelines do Luxemburgo (com referência especial aos contratos a termo e part-time), área 2 das guidelines de 2004
Fortalecer a ênfase das políticas activas do mercado laboral e reforçar a sua efectividade	Pilar da empregabilidade e activação, prioridade das guidelines do Luxemburgo, área 2 das guidelines de 2004
Melhorar as habilidades laborais e as competências através de mudanças globais na educação e sistemas de formação	Pilar da empregabilidade, da aprendizagem ao longo da vida e da adaptabilidade; pilar do empreendimento das guidelines do Luxemburgo, área 3 das guidelines de 2004
Reformar o desemprego e os benefícios associados e fixar sistemas que não permitam a perseguição da despesa dos mercados de trabalho eficientes	Pilar da empregabilidade, “make work pay”, regularizar o trabalho não declarado, empreendimento e aumento das prioridades das guidelines do Luxemburgo, área 2 das guidelines de 2004
Realçar a competição dos produtos de mercado para reduzir as tendências monopolísticas e enfraquecer os mecanismos de entrada e saída.	Declaração de Cardiff; Declaração de Lisboa; BEPGs

Fonte: Casey, 2004: 334, cálculos baseados em OCDE (1999: 9), CEC (1997b, 2004).

Um segundo tipo de análise possível consiste em comparar as propostas substantivas feitas por uma e por outras estratégias.

Quadro 2.7.**Comparação entre a EEE e a Estratégia para o Emprego da OCDE**

Domínio	EEE	OCDE
Promoção do emprego	Políticas activas de emprego	Políticas activas de emprego
Qualidade do emprego	Questão relevante	Questão periférica
Estratégia de mudança para os mercados de trabalho	Centrada no reforço da adaptabilidade negociada, sem excluir a flexibilização externa e numérica	Centrada na flexibilização externa e numérica, sem excluir a promoção da adaptabilidade negociada
Participação dos parceiros sociais	Considerada desejável e relevante	Questão secundária
Inclusão dos grupos de risco	Muito relevante	Questão periférica
Política salarial	Centrada nos custos totais do trabalho	Centrada na moderação salarial
Sistema de protecção social	Potencial factor de produção	Potencial travão da competitividade
Dispersão de rendimentos	Questão relevante	Questão periférica
Relação entre emprego e protecção social	Aumento do emprego favorece a sustentabilidade financeira dos sistemas de protecção social	Protecção social excessiva no desemprego constitui um travão potencial à empregabilidade
Método de coordenação ou reprodução	Método aberto de coordenação	Comparação com um padrão predefinido
Objectivos quantificados	Nalguns domínios e definidos por acordo entre pares	Inexistentes

Uma outra comparação entre estas duas estratégias baseia-se nas formas de aprendizagem e nos processos de reprodução que caracterizam uma e outra estratégias (Visser, 2004).

No que respeita aos processos de reprodução preconizados por cada uma das estratégias, distingue-se entre processos “*contextualizados*” – os que incluem “*consulta intensiva para fixar e mudar padrões*”, “*objectivos total ou parcialmente modificáveis*” e “*ampla retroacção quanto à aplicação*” – e os processos “*descontextualizados*”, em que a reprodução se baseia “*num modelo pré-existente de excelência sem grande atenção às condições locais e ao alcance da interpretação local*”

Jelle Visser distingue ainda entre processos de aprendizagem “*adaptativos*” – “*quando existe acordo total sobre a natureza do problema e as razões da sua importância*

(os fins são dados) e toda a atenção pode ser concentrada na procura das soluções adequadas (os meios para os fins)” – e os processos “reflexivos”, quando o problema é mal conhecido, ou existe desacordo quanto à sua importância e, portanto, “a descoberta dos meios e dos fins fazem parte do processo de aprendizagem” (Visser, 2005: 180). Com base nestes critérios, propõe a seguinte comparação entre a EEE e a Estratégia para o Emprego da OCDE.

Quadro 2.8.
Tipos de aprendizagem e de reprodução

		Tipo de reprodução	
		Descontextualizada	Contextualizada
Tipo de aprendizagem	Adaptativa	Estratégia para o Emprego da OCDE	EEE
	Reflexiva	?	EE para a Inclusão Social

Fonte: Visser, 2005: 180

2.4. Síntese e conclusões

2.4.1. Os problemas do acesso ao emprego no quadro da EEE

Definida como um problema multidimensional – que engloba, como se propõe no capítulo 1 deste relatório a privação de emprego, as consequências do preconceito e da discriminação, a dependência de apoios sociais e a integração diferencial no mercado de trabalho – a questão do acesso inclui todas as linhas orientadoras para o emprego actualmente em vigor (ver Quadro 3.2.3.) e relaciona-se expressamente, embora de modo problemático, quer com as orientações macroeconómicas, quer com as orientações microeconómicas.

Deste modo, esbatendo-se significativamente as barreiras classificatórias que - na primeira mas, sobretudo, na segunda fase da EEE - distinguem entre os quatro pilares ou os três objectivos gerais de cada uma daquelas fases (ver Quadros 3.2.1. e 3.2.2.), ganham ainda maior importância para as questões do acesso ao emprego algumas críticas que, nas duas fases da EEE anteriores, deveriam ser objecto privilegiado, se não mesmo exclusivo, de atenção: sobre a adaptabilidade, o acesso e a eficiência dos sistemas educativo e de aprendizagem ao longo da vida.

2.4.2. A aplicação da EEE em Portugal

Portugal conta-se entre os países que, apesar da subida do desemprego em curso, se espera que atinjam as metas de emprego fixadas na Cimeira de Lisboa (Kok, 2003 e 2004; CEC, *Employment in Europe*, 2004; CEC, *Joint Employment Report*, 2004).

Todavia, a apreciação feita pelos serviços da Comissão Europeia sugere que os níveis de emprego e de desemprego actuais devem ser avaliados em conjugação com limitações estruturais da qualidade do emprego, da qualificação, do acesso à educação e à aprendizagem ao longo da vida e do sistema de regulação dos mercados de trabalho que podem revelar-se limitações estruturantes da dinâmica futura do sistema de emprego.

De facto, os elevados níveis de emprego atípico e precário, os muito baixos níveis de escolarização do emprego – que só encontram paralelo nos de Malta -, a baixa performance do sistema educativo, os baixos níveis de despesa pública em políticas activas de mercado de trabalho, os níveis muito baixos de acesso à aprendizagem ao longo da vida e à formação profissional contínua constituem, num país que tem níveis recorde de desigualdade salarial total e de género no sector privado, indicadores da dificuldade de obter, a curto prazo e com facilidade, as plataformas socioeconómicas e políticas favoráveis a reformas com a dificuldade das que, nesta situação, são indispensáveis para aumentar a conformidade da situação portuguesa com os objectivos da EEE.

2.4.3. Interrogações quanto ao futuro da EEE

As transformações da EEE, brevemente esboçadas acima, colocam a questão de saber se, com a integração dos objectivos de crescimento e de emprego e com a redefinição dos objectivos de emprego que caracterizam a terceira fase, a EEE não estará a conhecer uma mudança de natureza, em que a subordinação da política de emprego à política económica se torna crescentemente explícita.

Acresce que, muito embora a versão actual da Agenda Social Comunitária ponha o assento na necessidade dos novos Estados-Membros adoptarem as medidas necessárias para se apropriarem do “*acquis communautaire*”, não é menos verdade que o Relatório Wim Kok afirma textualmente que “*mesmo no mais positivo dos cenários, a convergência económica dos novos Estados-Membros com os membros actuais será um processo a longo prazo – uma questão de décadas. O aumento da competição e o ajustamento podem ocorrer mais cedo, nos primeiros anos da adesão. Contudo, os benefícios a longo prazo podem ser muito grandes, se forem seguidas as políticas apropriadas*” (Kok, 2003: 37-38).

Parece, pois, haver razões para nos interrogarmos sobre o significado do alargamento recentemente realizado: “*é isto um 'verdadeiro' alargamento (extensão aos novos membros das regras pré-existentes) ou uma 'nova Europa' (novas regras a serem inventadas para enfrentar o aumento da diversidade e do número de intervenientes)?*” (Pochet, 2005: 45), questão que se colocará, provavelmente, com acuidade crescente aos futuros alargamentos previsíveis e às suas consequências.

Se vier a verificar-se que, nesta terceira fase, a EEE se está a transformar num instrumento de pressão para a realização de reformas julgadas indispensáveis e se esta vier

a responder à interrogação do parágrafo anterior seguindo a segunda alternativa, então, parece também que há que considerar a hipótese de se verificar uma redução dos pontos que a distinguem da Estratégia para o Emprego da OCDE, ela própria objecto de uma revisão anunciada para ter lugar dentro de pouco tempo. Ou seja, não é de excluir, neste momento, a possibilidade de uma maior convergência entre a EEE e a estratégia para o Emprego da OCDE, após um período em que fundamentaram abordagens distintas de problemas equivalentes.

É que, assim sendo, o âmbito que propomos para as políticas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho ganha ainda maior justificação já que, aos argumentos de carácter conceptual, se juntariam as vantagens de natureza prática ligadas ao que podem vir a ser os novos critérios de avaliação da performance portuguesa.

Os próximos anos esclarecerão algumas interrogações decisivas quanto ao futuro da Estratégia Europeia para o Emprego que neste momento se colocam:

- A EEE acabará por diluir-se nas orientações de política económica e as políticas activas de mercado de trabalho tenderão a regressar ao lugar subordinado que tiveram no passado e têm nas visões mais liberais do mercado de trabalho ou manterá autonomia política e centralidade social, enformando políticas de pleno emprego autónomas das, embora coerentes com as, políticas económicas?
- Vista da sua outra articulação política, a EEE tenderá a permanecer como um domínio com um elevado grau de autonomia das políticas de protecção social ou tenderá a transformar-se no instrumento de integração das políticas de emprego, de mercado de trabalho, de inclusão e protecção social?
- Num caso como noutro, qual é a margem de liberdade deixada livre pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento que pode ser aplicada ao desenvolvimento e à coordenação europeia das políticas de emprego, de mercado de trabalho e de protecção social?
- Em que medida a EEE, com os seus instrumentos e, sobretudo, o seu método, sendo produto duma época politicamente excepcional e singularizada por um modelo de coordenação europeia que não se desenvolveu de igual modo noutros domínios, subsistirá no contexto da UE25 e perdurará para além da conjuntura institucional em que se gerou?

Capítulo III

Os diagnósticos das fragilidades do mercado de trabalho português e as necessidades de acção

Neste capítulo desenvolve-se uma análise do mercado de trabalho em Portugal no período 2000-2004 tendo por objecto de estudo os resultados das avaliações feitas por actores institucionais e especialistas, nomeadamente os que foram apresentados no âmbito do PNE.

A estratégia metodológica utilizada consistiu na elaboração de um meta-diagnóstico do mercado de trabalho em Portugal com o objectivo de identificar as suas especificidades. De um ponto de vista analítico, identifica-se uma tensão entre as características positivas do mercado de emprego que o aproximam, de acordo com alguns indicadores, dos padrões dos melhores desempenhos europeus e as características recessivas do mesmo patentes nos indicadores de vulnerabilidade. Esta será, porventura, a especificidade da realidade sociolaboral portuguesa que vai determinando a contraposição entre lógicas de mudança e de resistência.

As principais notas caracterizadoras do sistema de emprego português têm vindo a ser reconhecidas por peritos e parceiros sociais: baixa produtividade, baixos salários, elevada intensidade de utilização do factor trabalho, baixo nível escolar e de qualificações, défices de qualidade do emprego e peso elevado de diferentes modalidades de atipicidade do emprego.

Apesar dos constrangimentos acima referidos, Portugal assegurou, ao longo da década de 90, o crescimento real da sua economia impulsionado pela utilização intensiva do factor trabalho, condição necessária ao crescimento em extensão do seu sistema produtivo. O sistema de emprego continuou a absorver bolsas de mão-de-obra inactivas em grau elevado como sucedeu com a maior utilização das mulheres e dos jovens, e geraram-se fluxos significativos de imigração de força de trabalho.

Não tendo ocorrido uma reconversão de grande amplitude da base produtiva, com as consequentes alterações no sistema de emprego, criaram-se condições para a manutenção e reprodução de alguns dos traços singulares e contrastantes do nosso mercado de trabalho: elevada taxa de emprego, tendo como contraponto o elevado peso do trabalho atípico e informal; elevada taxa de emprego feminina, tendo como contraponto a discriminação massiva das mulheres no mercado de trabalho; taxas de desemprego estruturalmente mais baixas que as europeias, tendo como contraponto a debilidade das estruturas de habilitações e de qualificações; peso elevado de sectores com forte intensidade de mão-de-obra, tendo como contraponto os baixos salários; peso elevado no ajustamento do emprego do processo de criação e encerramento de unidades económicas; peso elevado das pequenas e muito pequenas empresas na criação/destruição do emprego.

Numa fase de transição como a actual, em que se torna difícil antecipar as consequências dos processos de globalização sobre as realidades nacionais e sinalizar as respostas institucionais (supranacionais e nacionais) a dar às crises social e económica, permanecem em aberto a possibilidade de reconversão da base produtiva, a capacidade de ajustamento do mercado de trabalho português e, em particular, o modo como se comportarão as singularidades de que é portador.

De acordo com os diagnósticos realizados em Portugal no âmbito da estratégia europeia para o emprego, o país apresenta um conjunto de características que assumem a

forma de *debilidades estruturais do sistema de emprego* e actuam como factores de constrangimento sobre as dinâmicas de desenvolvimento económico-social. Paralelamente aos progressos realizados em várias dimensões económico-sociais e às variações conjunturais de indicadores relacionados com a qualidade no trabalho, desemprego, sinistralidade laboral, etc., “persistem importantes debilidades estruturais do sistema de emprego”, as quais só poderão ser ultrapassadas no quadro de “uma estratégia coordenada para o emprego, de médio e longo prazo, com uma participação activa dos parceiros sociais, articulada com uma política macroeconómica sustentada e favorável ao emprego”.

O conjunto de aspectos indiciadores dos problemas estruturais do nosso mercado de trabalho organiza-se em torno dos seguintes itens: estrutura de habilitações; estrutura de qualificações; estrutura sectorial; estrutura empresarial; assimetrias territoriais; situação das mulheres; grupos com problemas específicos de inserção (jovens, mulheres e idosos); desemprego de longa duração e produtividade. A este propósito, os sucessivos PNE fixaram a seguinte matriz de vulnerabilidades:

- Baixo nível de educação e formação da população portuguesa em geral, e principalmente dos adultos com mais idade, reflectindo défices acumulados de educação, apesar das melhorias registadas nos últimos anos;
- Peso significativo do desemprego de longa e muito longa duração no desemprego total;
- Existência de grupos com especiais problemas de inserção no mercado de trabalho: é o caso dos jovens, cuja taxa de desemprego se situa muito acima da média do desemprego total, enfrentando dificuldades na transição da escola para a vida activa; os trabalhadores mais idosos que enfrentam maiores dificuldades com os processos de reestruturação e modernização, tendo visto inclusivamente aumentar o respectivo peso nos DLD; das mulheres, com taxas de actividade, de emprego e de desemprego mais desfavoráveis que as dos homens e se concentram mais expressivamente em actividades de baixos salários, enfrentam significativas diferenciações salariais e estão maioritariamente representadas no DLD; das minorias étnicas e das pessoas portadoras de deficiências;
- Uma estrutura sectorial com sérias vulnerabilidades, especialmente a prazo, em termos do trinómio “crescimento sustentado, competitividade e emprego”, pois assenta em actividades tradicionais, intensivas em mão-de-obra, com baixos níveis de produtividade e de salários e onde as tecnologias da informação e comunicação apresentam ainda um grau de disseminação relativamente baixo;
- Uma estrutura empresarial assente predominantemente em pequenas e muito pequenas empresas, grande parte das quais são marcadas por um fraco potencial de adaptabilidade, inovação e sustentação, por um recrutamento muito centrado em pessoal pouco qualificado e oferecendo reduzidas possibilidades de formação;
- Um fraco nível de produtividade média, em comparação com os restantes países comunitários, em que o movimento de convergência para a média comunitária apresenta uma tendência de estabilidade relativa;
- Persistência de importantes assimetrias territoriais assentes, especialmente, nas diferentes características do tecido produtivo e do nível de qualificação da mão-de-obra, sofrendo um desigual impacto dos fenómenos de reestruturação sectorial, o que gera importantes desigualdades regionais no mercado de trabalho.

Admitindo a transversalidade dos problemas relacionados com a produtividade, habilitações e qualificações, a maioria das vulnerabilidades ou debilidades estruturais do

nosso mercado de trabalho podem ser associadas a questões relacionadas com os problemas de acesso ao emprego, tal como foram definidos no primeiro capítulo. Não esquecendo a multidimensionalidade de factores cujos impactos se fazem sentir no mercado de trabalho e na sua organização, considera-se que os desempregados à procura de novo emprego, os jovens à procura de primeiro emprego, os trabalhadores idosos e as mulheres agregam dimensões relacionadas com o desemprego de longa duração e grupos com problemas de reinserção, enquanto os trabalhadores pobres, os trabalhadores do sector informal da economia e os trabalhadores ilegais agregam dimensões relacionadas com a estrutura empresarial e sectorial.

Partindo desta perspectiva, organizaram-se e sistematizaram-se as informações estatísticas relativas ao mercado de trabalho de acordo com as seguintes dimensões: (1) enquadramento macroeconómico; (2) estrutura das habilitações e qualificações; (3) caracterização da estrutura do emprego e desemprego e (4) estrutura empresarial e (5) estrutura contratual laboral.

3.1. Enquadramento macroeconómico – Os défices de produtividade

O diagnóstico dos problemas do emprego e do acesso ao emprego obriga-nos, antes de mais, a equacionar a questão no plano macro-económico. Além disso, como sabemos, a evolução económica de cada país espelha de forma cada vez mais directa os efeitos das tendências em curso nos mercados e na economia global em que nos inserimos. Nessa medida, a situação portuguesa decorre não só do seu enquadramento na UE mas, ao mesmo tempo, da conjuntura internacional mais vasta.

A fragmentação do modelo fordista de produção e as dificuldades dos modelos actuais do Estado-providência, a par da fortíssima expansão do comércio, do aumento da competitividade, da inovação tecnológica e da intensificação da mobilidade internacional a todos os níveis, são aspectos que definem as grandes tendências internacionais das últimas duas décadas, as quais colocaram as economias nacionais, sobretudo as mais frágeis, perante novos desafios e dificuldades.

É neste quadro que as economias e os sistemas produtivos europeus têm vindo a evoluir para modelos de organização e regimes produtivos cada vez mais complexos, procurando novas saídas para fazer face a um quadro competitivo mais exigente, e de âmbito global, que coloca em causa, antes de mais, os sectores económicos cuja competitividade assentou até recentemente nos baixos custos salariais e no trabalho intensivo, exigindo também novas respostas e estratégias aos sectores mais inovadores. Mas, apesar das condições actuais terem dado lugar à emergência de modelos de tipo *lean production* nas economias mais avançadas – com o aumento da flexibilidade, a aposta no “emagrecimento”, no *outsourcing*, na deslocalização para a periferia dos sectores produtivos mais intensivos em força de trabalho, etc. –, a diversidade e o grau de complexidade que caracterizam as economias europeias têm vindo a tornar-se ainda mais evidentes, colocando lado a lado as novas estratégias competitivas baseadas na inovação e as formas tradicionais de produção que ainda persistem.

Assim, ao mesmo tempo que se exigem dinâmicas económicas mais competitivas e formas produtivas mais flexíveis, avolumam-se nas economias menos competitivas problemas sociais resultantes do aumento do desemprego e muitas vezes associados a

políticas de desinvestimento em programas de inserção social e de apoio aos segmentos mais carenciados da força de trabalho.

As tentativas de importação para as sociedades ocidentais e europeias de uma lógica de *japonização*, está longe de ser bem sucedida (Castillo, 1998; Kovács, 1998). Muito embora medidas como a redução de *stocks* e de pessoal, a maior mobilidade e flexibilidade organizacional, maiores preocupações com a qualidade do produto e com a “cultura de empresa”, ou mesmo o trabalho em equipa e a polivalência, possam ter resultados positivos na produtividade e capacidade competitiva das empresas, muitas vezes este tipo de estratégias adquirem efeitos perversos. Designadamente em economias, como a portuguesa, assentes numa força de trabalho pouco qualificada num tecido empresarial pouco inovador. O esforço de reconversão das empresas e as exigências de maiores preocupações com a flexibilidade e a formação profissional, por exemplo, ao incidirem em segmentos da força de trabalho ainda marcados pela cultura taylorista, ou onde persiste uma espécie de *taylorismo interiorizado*, traduz-se por vezes em ambientes de degradação das condições de trabalho, com marginalização dos segmentos menos qualificados e grandes dificuldades de reinserção de desempregados com baixos níveis de instrução ou que se inserem em grupos mais vulneráveis.

Num quadro macro-económico caracterizado pela crescente globalização e liberalização do comércio e pelo envelhecimento da população, a Europa tem vindo a debater-se com o problema da estagnação do crescimento das suas principais economias, aspecto decisivo não só para a definição das reformas sociais e políticas de emprego, mas antes do mais para reposicionar a sua capacidade competitiva perante os EUA e as economias asiáticas emergentes. Sem dúvida que as matérias relacionadas com a competitividade e o emprego só podem ser analisadas em profundidade recorrendo a um vasto e complexo conjunto de variáveis e indicadores, quer de âmbito nacional quer internacional. A fim de contextualizar os problemas do emprego e do acesso ao emprego na actual conjuntura internacional, começamos por seleccionar um conjunto limitado de indicadores, como sejam os relacionados com o crescimento económico, a produtividade e o investimento em ciência e tecnologia.

Com efeito, a evolução de alguns desses indicadores nos países da OCDE pode ajudar-nos a traçar o pano de fundo internacional em que os problemas do emprego devem ser enquadrados. Quanto ao crescimento económico, no período em análise (2000-2004) verificou-se um declínio no crescimento do PIB dos países comparados (ver quadro 3.1.)¹⁵, sendo que a tendência dos países europeus acompanha de um modo geral a média dos países da OCDE. Enquanto estes revelam uma clara quebra no ano 2001 (3,9 em 2000 para 1,1% em 2001), nos países da Europa a evolução é de sentido muito semelhante, embora os valores percentuais nos volumes do crescimento sejam distintos, merecendo realce o caso irlandês, com a melhor performance deste conjunto, seguido da Grécia e da Espanha. A economia do país vizinho sofreu também uma redução do crescimento a partir de 2000, mas manteve-se sempre acima dos 2,5%, excepto no ano 2002 (2,2%). A Irlanda é claramente a economia em maior crescimento, mas a quebra abrupta de 2001 (passou de 9,9% para 6% do PIB) foi notória, sendo a Grécia o país que menor decréscimo revelou nesse mesmo ano. Na subsequente evolução até 2004 foram também estes dois países (Grécia e Irlanda) que menos denotaram os efeitos do cenário de inibição ao crescimento, situando-se o primeiro nos 3,8% e o segundo nos 4,9% no último ano. Portugal mostrou-se

¹⁵ Considerámos aqui os seguintes países: Alemanha (DE), Dinamarca (DK), Espanha (ES), Grécia (EL), Finlândia (FI), França (FR), Irlanda (IE), Itália (IT), Holanda (NL), Portugal (PT) e Reino Unido (UK), tomados como termos de comparação pelo critério explicitado no capítulo anterior.

particularmente vulnerável neste período, pois estava acima da média da OCDE em 1999 (3,8 contra 3,3%) e da média da UE15 (nesse ano com 2,9%), caindo depois para 3,4% em 2000 e sucessivamente para 1,6 (2001), 0,4 (2002), atingindo um valor negativo de -1,2% (2003), para recuperar ligeiramente com um crescimento de 1,5% (em 2004). Aliás, os anos 2002-2003 foram aqueles em que se verificaram as maiores quebras de crescimento deste conjunto de países (e a média mais baixa da UE 15, que foi de 0,9% em 2003), sendo que a média dos países da OCDE teve a sua pior performance deste período no ano de 2001.

Quadro 3.1.

PIB – Taxa de Crescimento (a preços constantes de 1995)

	2000	2001	2002	2003	2004
DE	3,1	1,0	0,1	-0,1	1,2
DK	2,8	1,6	1,0	0,5	2,4
EL	4,5	4,3	3,6	4,5	3,8
ES	4,4	2,8	2,2	2,5	2,6
FI	5,4	1,0	2,3	2,1	3,1
FR	4,2	2,1	1,1	0,5	2,1
IE	9,9	6,0	6,1	3,6	4,9
IT	3,2	1,7	0,4	0,4	1,3
NL	3,5	1,4	0,6	-0,9	1,2
PT	3,4	1,6	0,4	-1,2	1,5
UK	3,9	2,3	1,8	2,2	3,2
EU 15*	3,7	1,8	1,1	0,9	2,2
OCDE	3,9	1,1	1,6	2,2	3,6

Fonte: Eurostat (Real GDP growth rate, at constant prices, 1995).

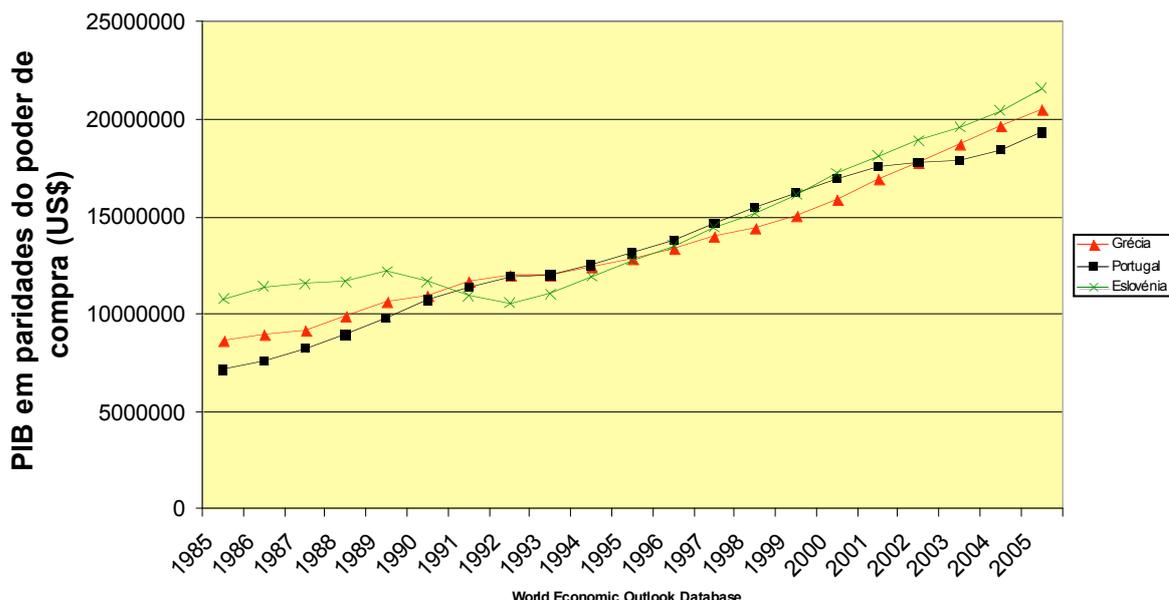
Portugal pode ter chegado ao patamar superior que o modelo de crescimento adoptado permite atingir no actual quadro internacional ou estar a viver apenas um reajustamento conjuntural, a exemplo do que tinha ocorrido dez anos antes. Certo é que o país não desenvolveu factores que lhe permitissem, no período, acelerar o ritmo de convergência económica com os espaços em que se insere, através de rupturas positivas no seu sistema produtivo.

Num quadro como este, o país encontra-se entre as economias mais vulneráveis da Europa e os resultados reflectem-se igualmente na evolução dos índices de produtividade. Vejamos a situação no que respeita à produtividade no sector privado ao longo deste período (2000-2004). A tendência geral dos países da OCDE nos primeiros cinco anos do século XXI foi de estagnação, verificando-se uma clara quebra no ano 2000 para o de 2001 (com o crescimento da produtividade média da OCDE a cair de 2,5% para 0,7%), revelando depois uma contínua recuperação desde 2001 (ver quadro 3.2.). Curiosamente, a Grécia aparece como o país de maior crescimento neste período (com valores de 5,2% em 2000 e 2001), seguida da Irlanda, sendo no entanto este país e a Finlândia os que mais recuperaram em 2004, surgindo neste último ano com as melhores performances (3,5% e 3,8%, respectivamente). Portugal esteve em clara quebra, sobretudo nos anos 2001 (-0,4%), 2002 (-0,2%) e 2003 (-1,2%), em que revelou os valores mais negativos deste conjunto de países.

A visão do crescimento económico em Portugal comparado com os dois países mais próximos na EU-25 em termos de níveis de riqueza, numa série mais longa¹⁶, reforça a percepção que referimos.

Gráfico 3.1

PIB em paridades do poder de compra (US\$), em Portugal na Grécia e na Eslovénia (1985-2005)



A posição económica relativa de Portugal em relação aos países mais próximos mantém-se mais ou menos constante nas últimas duas décadas, com duas variações: o período em que a Eslovénia sofre os duplos efeitos da desintegração da Jugoslávia em que estava inserida, quer do ponto de vista dos mercados, quer do ponto de vista da crise política com as guerras nos países vizinhos; a desaceleração do ritmo de crescimento económico de Portugal a partir do ano 2000, ainda não interrompida.

¹⁶ Usamos para este efeito a série da base de dados do FMI, por ser mais longa que a que o EUROSTAT disponibiliza.

Quadro 3.2.
Produtividade no sector privado
Crescimento anual em percentagem

	2000	2001	2002	2003	2004
DE	1,0	0,3	0,7	0,9	1,0
DK	3,1	1,7	0,9	2,1	2,9
EL	5,2	5,2	4,0	3,4	2,5
ES	0,8	0,4	0,7	1,0	0,7
FI	3,5	-0,6	1,8	2,6	3,8
FR	1,5	0,2	0,4	0,8	2,8
IE	5,4	3,2	4,8	2,1	3,5
IT	1,5	0,1	-1,0	-0,2	0,3
NL	1,4	-0,7	0,2	-0,6	2,6
PT	1,3	-0,4	-0,2	-1,2	1,6
UK	2,8	1,7	1,1	1,7	2,7
OECD total	2,5	0,7	2,1	2,2	3,0

Fonte: <http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doi/files/302005041P1T018.xls> 4/07/05

Se, por outro lado, nos ativermos aos níveis de produtividade por trabalhador, observa-se que, entre este conjunto de países, Portugal manifesta também as piores performances. Considerando a evolução deste indicador, a partir de resultados medidos por referência ao índice 100 correspondente à média dos actuais 25 países da UE (Eurostat, 2005), verifica-se que entre os mesmo onze países aqui em análise, Portugal, não só ocupa a última posição como se situa a uma significativa distância dos restantes (ver quadro 3.3.). Segundo estes dados, a Irlanda e a França, por esta ordem, evidenciam ao longo deste período as posições mais confortáveis em termos de produtividade. No entanto, as posições destes dois países evoluíram entre 2000 e 2004 em sentido inverso, pois, enquanto a produtividade mais elevada por empregado era em 2000 detida pela França (com 124,5% daquele índice contra 122,7% da Irlanda), os dados de 2004 colocam os trabalhadores irlandeses na frente e a uma distância significativa dos gauleses (132,2% contra 120,4%). Portugal, na cauda desta tabela, revela níveis de produtividade bastante abaixo do índice 100 (da UE 25) e além disso tem vindo a distanciar-se ao longo dos últimos anos. Em 1999 revelava um valor de 69,4%, descendo sucessivamente uma e duas décimas nos três anos seguintes, e em 2003 situou-se nos 67,3%, voltando a descer em 2004 para 66,3%.

Quadro 3.3.

Produtividade por empregado (UE25 = 100)

	2000	2001	2002	2003	2004
DE	103,1	102,3	102,1	101,3	100,9
DK	105,0	105,4	102,6	103,2	104,0
EL	97,5	90,3	95,6	97,9	96,8
ES	99,4	99,4	100,7	101,7	100,2
FI	110,9	110,3	109,5	108,5	110,5
FR	124,5	125,0	123,0	120,8	120,4
IE	122,7	124,9	128,8	126,8	132,2
IT	119,9	117,2	113,3	109,6	108,5
PL	50,9	50,1	50,9	58,0	59,6
NL	102,9	104,7	103,4	102,3	103,2
PT	69,3	69,1	69,1	67,3	66,3
UK	105,1	106,9	109,1	108,7	108,4
UE 15	108,4	108,2	107,8	106,7	106,4

Fonte: Eurostat.

A posição competitiva da economia portuguesa, no quadro da UE, pode ser dada pela consideração comparada das variações de três indicadores fundamentais – o produto, o emprego e os custos unitários do trabalho (cf. gráficos 3.2. e 3.3.).

Gráfico 3.2.

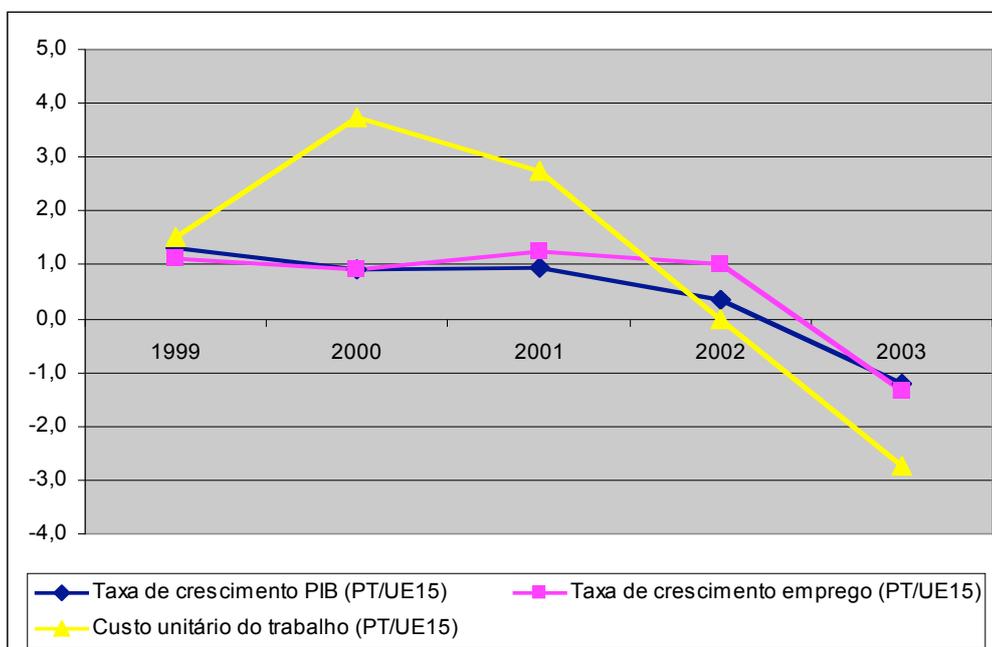
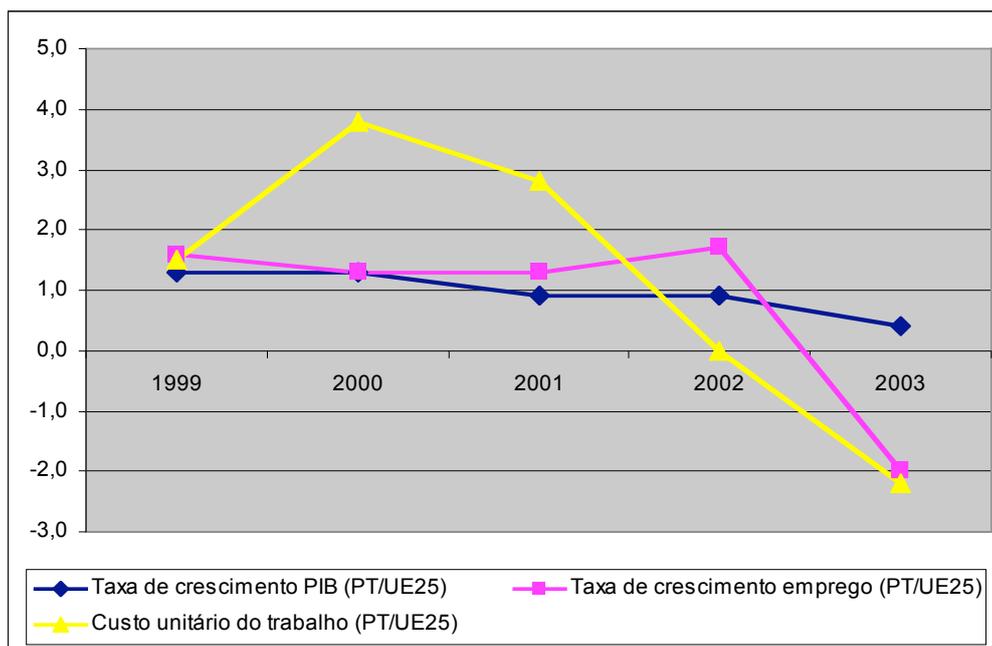


Gráfico 3.3.



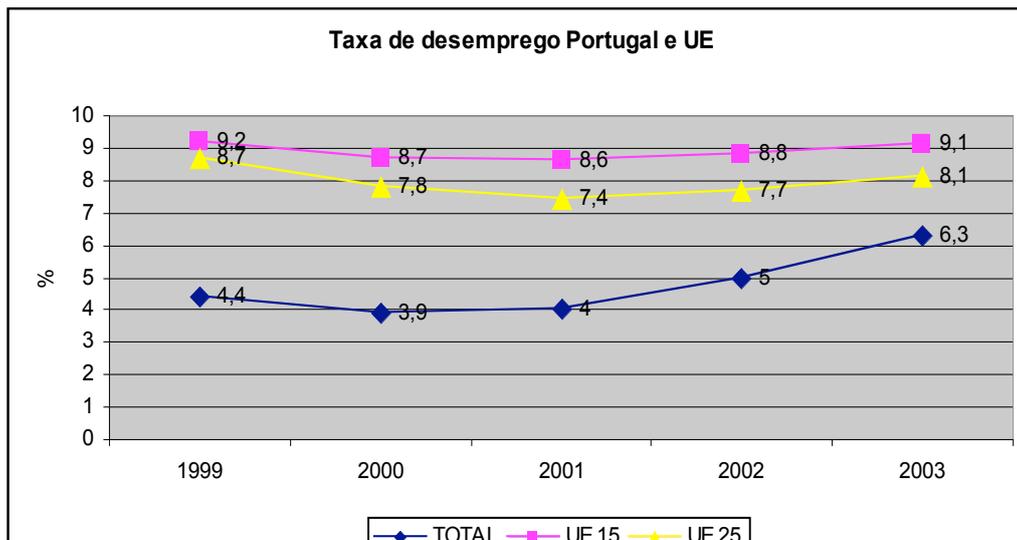
Se, nos últimos anos, estes indicadores tivessem tido em Portugal uma variação idêntica à dos seus parceiros da UE15, surgiriam no gráfico 3.1. com o valor de 1 (e da UE25 no gráfico 3.3. com o mesmo valor). Assim, verificamos que a produção de riqueza está a divergir, quer da UE15, quer da UE25 desde 2001. Por outro lado, a variação do emprego acompanha esta variação, sendo particularmente intensa a queda relativa de 2002 para 2003, seja em relação à UE15 seja em relação à UE25. Mas nota-se também uma capacidade significativa de flexibilidade salarial: quando a economia e o emprego acompanhavam a tendência da UE, os nossos custos unitários do trabalho subiam a um ritmo mais acelerado do que a União, mas quando o PIB e o emprego começaram a divergir, estes contraíram-se de modo igualmente rápido.

Ou seja, a flexibilidade salarial continua a ser elevada e a constituir uma variável importante de ajustamento na competitividade do país.

3.2. Caracterização da estrutura do desemprego

No gráfico seguinte compara-se a evolução das taxas de desemprego para o período de 1999 a 2003 de Portugal, UE 15 e UE 25. Nesta perspectiva comparativa, o ano 2001 é um momento de crescimento geral das taxas de desemprego. No entanto, por relação à média da UE 15 e UE 25, Portugal apresenta uma taxa de crescimento do desemprego mais acentuada, o que sugere uma maior severidade do ajustamento cíclico ou a possibilidade de uma transição no regime de desemprego, que as projecções não sustentam (ver capítulo seguinte). Comparem-se, por exemplo, os aumentos entre 2001 e 2003 de 2,3% para Portugal com os 0,7% e 0,5% respectivamente para a UE 25 e a UE 15.

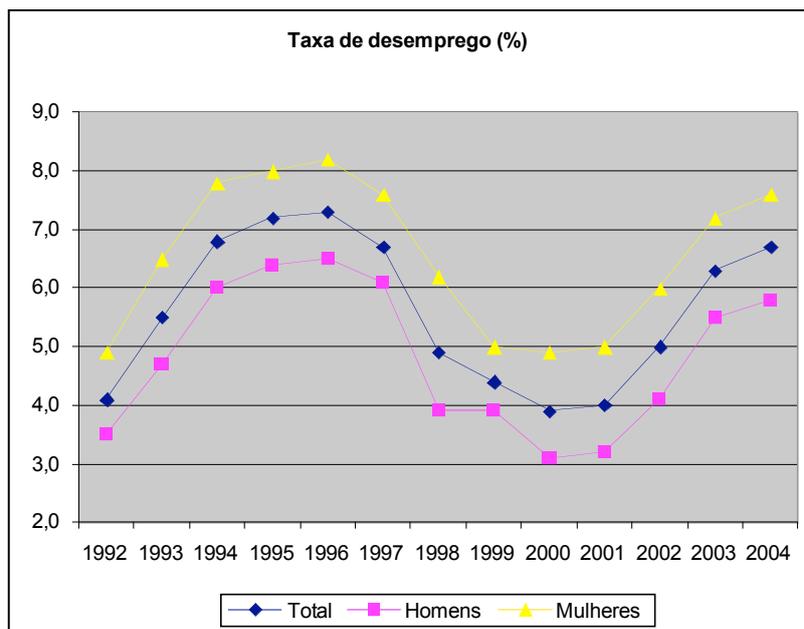
Gráfico 3.4.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego; Eurostat.

No gráfico seguinte apresenta-se uma série longa da taxa de desemprego em Portugal, total, homens e mulheres, para o período compreendido entre 1992 e 2004. A análise de conjuntura permite identificar a existência de um período de crescimento da taxa de desemprego entre 1992 e 1996, tendência que se altera a partir de então, vindo a registar-se posteriormente os valores mais baixos do desemprego entre 1999 e 2001. Em 2002 já se encontram indícios de aumento do desemprego, tendência reforçada nos anos subsequentes. Como nos encontramos, do ponto de vista do ciclo, ainda no momento ascendente da curva, é de momento impossível determinar se estaremos a ter uma simples repetição de uma fase adversa do ciclo económico ou a iniciar uma escalada de desemprego, embora os dados verificados se aproximem da primeira hipótese.

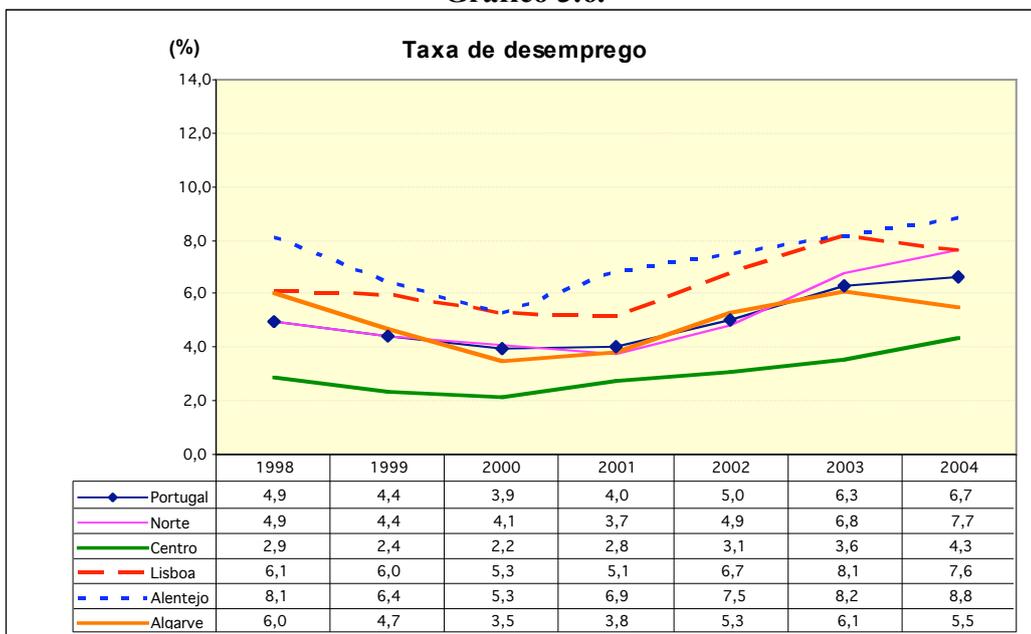
Gráfico 3.5.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego; Eurostat.

A evolução da taxa de desemprego em termos regionais, no período 1998 a 2004, tal como referido anteriormente para o total do país, apresenta uma evolução decrescente até 2000 (2001, para o Norte e Lisboa) apresentando depois uma tendência crescente em todas as regiões. As regiões de Lisboa e do Algarve, registam uma melhoria da taxa de desemprego, em 2004.

Gráfico 3.6.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego; Eurostat.

A análise comparativa das taxas de desemprego dos homens e das mulheres permite salientar o facto da amplitude do intervalo em que variam as taxas de desemprego nas regiões ser superior, no caso das mulheres, devido aos valores registados no Alentejo, que apresenta as taxas mais elevadas do país, no período em análise.

Gráfico 3.7.

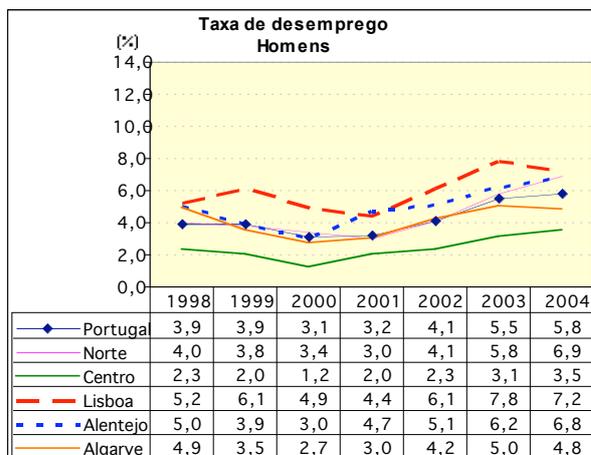
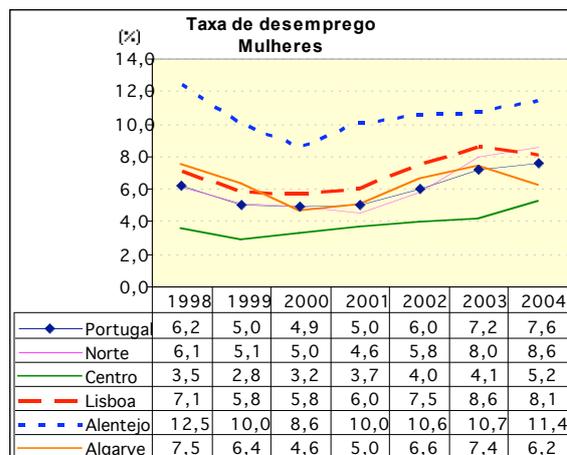


Gráfico 3.8

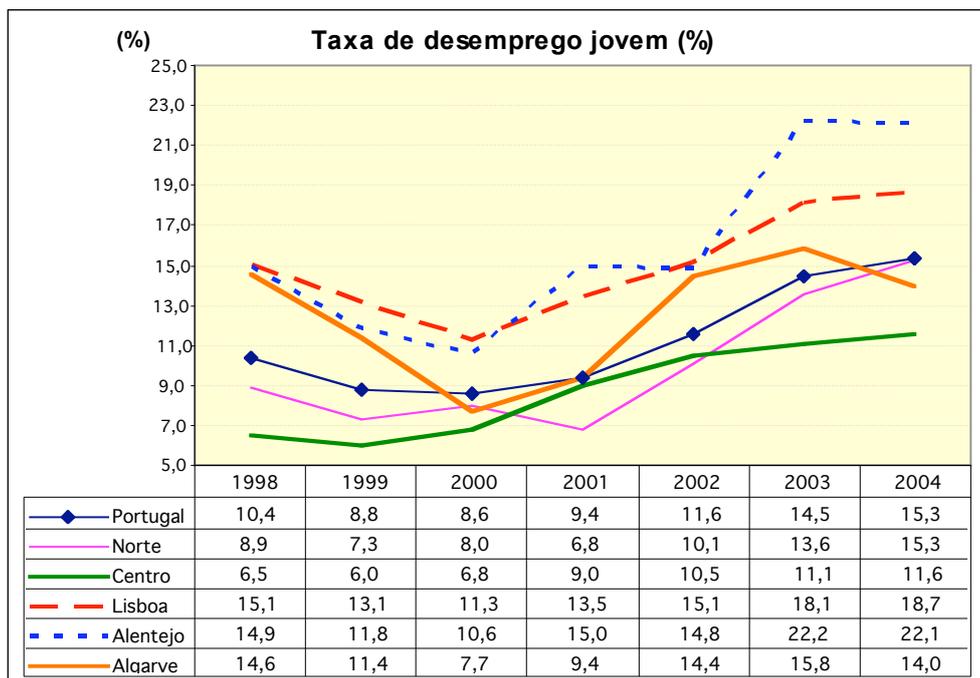


Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Passando à análise da taxa de desemprego dos jovens em termos globais, constatamos um acréscimo de 4,9 pontos percentuais, entre 1998 e 2004, tendo-se registado um decréscimo até 2000. Em termos regionais e até 2000, é a região de Lisboa que apresenta a taxa de desemprego jovem mais elevada, a região do Alentejo regista um forte crescimento (7,4%), em 2003, sendo a região que apresenta a taxa mais elevada, no período 2002 a 2004.

As regiões com taxa de desemprego juvenil elevada apresentam tendências contrastantes no ciclo: agravamento intenso no Alentejo, agravamento moderado em Lisboa e estabilização no Algarve. Nas regiões em que esta taxa é mais baixa (o Norte e o Centro) dá-se um agravamento intenso.

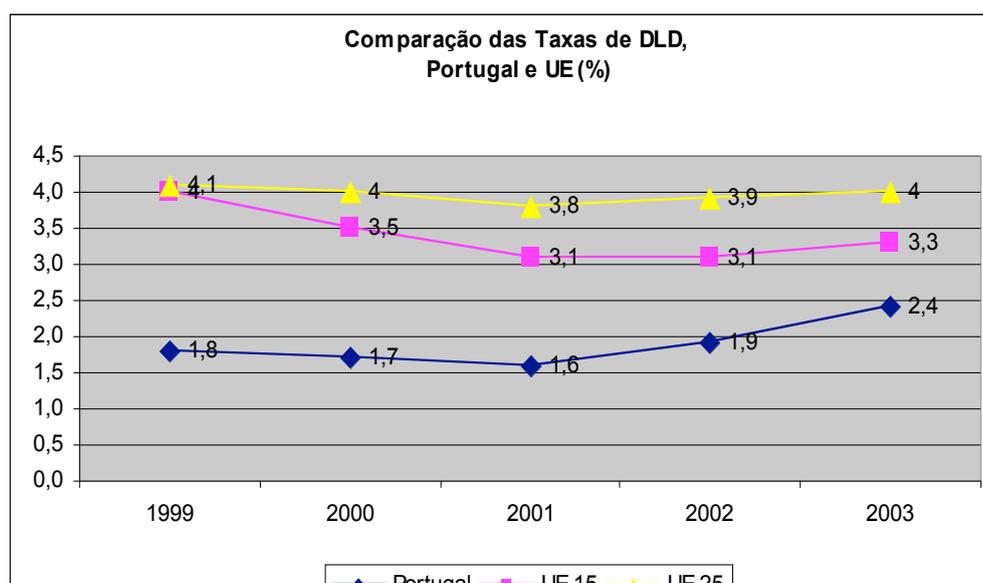
Gráfico 3.9.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego;

A comparação entre as taxas de desemprego de longa duração de Portugal e da UE 15 e 25 revela que Portugal, embora evidenciando taxas de DLD claramente abaixo da média da UE, nos últimos anos tem vindo a registar uma aproximação a estas. Embora estes dados comparativos não cubram os dois últimos anos, a tendência de convergência de Portugal neste indicador parece ter aumentado já que como vimos anteriormente, a taxa de DLD em Portugal se agravou significativamente nos dois últimos anos continuando uma tendência que se contrapõe à estabilização da taxa de DLD quer na UE15 quer na UE25.

Gráfico 3.10.



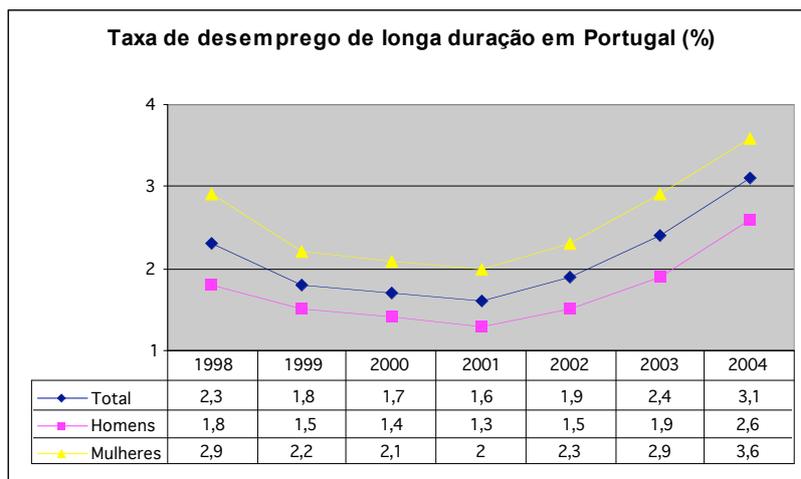
O gráfico seguinte ilustra a evolução da taxa de desemprego de longa duração para o período 1998-2004 e permite observar uma tendência crescente, nomeadamente a partir de 2001, ano em que se registaram os valores mais baixos.

O crescimento da propensão ao desemprego de longa duração é um dos pontos que carece de particular monitorização nas tendências de evolução do padrão português de desemprego, pela variação relevante que apresenta.

Desde 2001, o seu aumento tem sido progressivo, tendo quase duplicado. Fazendo a análise segundo o sexo, constata-se a existência da mesma tendência, sendo as mulheres que representam os maiores volumes de DLD ao longo de todo o período¹⁷.

¹⁷ Vejamos, em síntese, alguns dados sobre a situação laboral das mulheres em Portugal: a taxa de desemprego feminina é, sistematicamente, superior à dos homens; o mercado de trabalho mantém-se fortemente segregado; a maioria dos trabalhadores por contra de outrem a receber salário mínimo são mulheres; a diferença de remunerações entre mulheres e homens é uma constante no mercado de trabalho; as mulheres são mais abrangidas por contratos a termo e por outras formas de vínculo contratual não permanente do que os homens; aumentaram as taxas de feminização em todos os níveis de qualificação, mas permanecem mais feminizadas as categorias mais baixas, profissionais, semi-qualificados e não qualificados, praticantes e aprendizes; em termos de sector de actividade económica, as mulheres ganham menos do que os homens em todos os sectores, com excepção da Construção e dos Transportes e Comunicações (sectores que, aliás, apresentam uma taxa de feminização muito reduzida). Por outro lado, o *gap* salarial de género é particularmente desfavorável na Indústria Transformadora; ao contrário do que se poderia supor, é nos níveis de qualificação mais elevados que as desigualdades salariais de género surgem mais acentuadas; o *gap* salarial de género parece atingir de forma semelhante todos os níveis de instrução. A referir o facto de o *gap* salarial de género ser menor entre os/as trabalhadores/as que não possuem qualquer nível de instrução; a antiguidade na empresa parece ter também uma influência relevante no *gap* salarial de género: quanto maior é a antiguidade, maior é o *gap* (cf. INE, Estatísticas do Emprego; Estatísticas em Síntese As Mulheres no Mercado de Trabalho, DETEFP/MSST; Censos/INE, 2003 e Perista, 2002).

Gráfico 3.11.



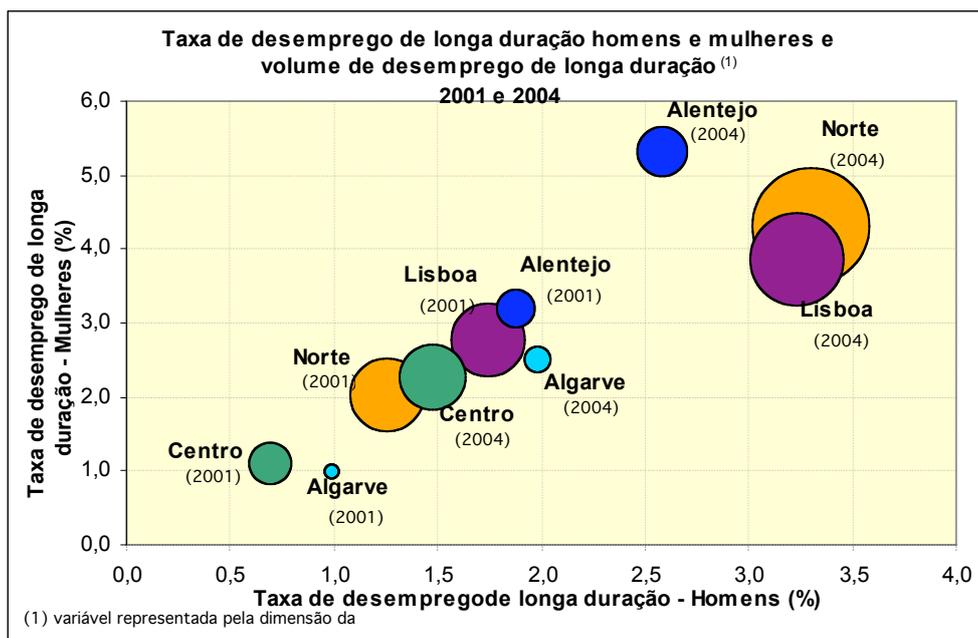
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

A nível regional, a taxa de desemprego de longa duração apresenta uma evolução decrescente até 2001 (2002, na região Centro), registando depois um crescimento mais acentuado, atingindo valores superiores aos verificados em 1998.

A evolução entre 2001 e 2004, em termos de volume de desemprego de longa duração e das respectivas taxas para homens e mulheres, é representada no gráfico seguinte.

Em termos globais, o volume de desemprego de longa duração aumentou em todas as regiões, sendo de salientar a região Norte, que se destaca das restantes regiões. Se analisarmos as taxas de desemprego de longa duração dos homens e das mulheres, verificamos que estas taxas mais do que duplicaram, em algumas regiões, entre 2001 e 2004.

Gráfico 3.12.

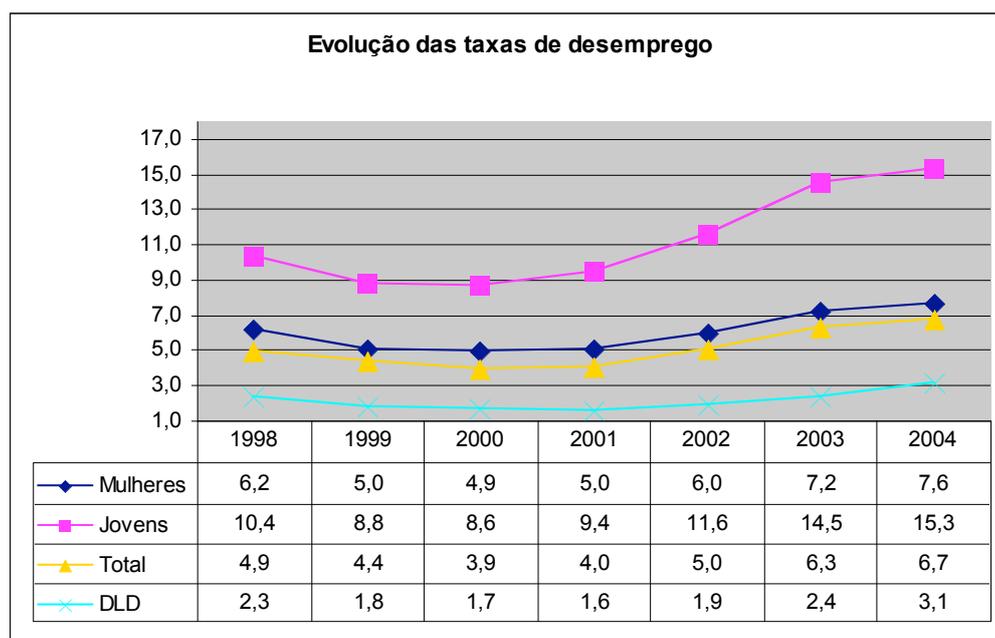


Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

O gráfico 3.12 põe em evidência que o agravamento do desemprego de longa duração se reflecte quer nos homens quer nas mulheres e que é na região Norte que se dá o mais intenso agravamento do fenómeno. Por outro lado evidencia que a taxa de DLD apresenta um padrão diferenciado nas regiões em que tem elevado pendor masculino (Norte e Lisboa) e aquela em que tem pendor feminino (Alentejo).

O gráfico abaixo apresentado sintetiza a informação disponível relativamente à incidência do fenómeno do desemprego, segundo algumas das suas características, para o total do país. Nele reconhecemos a confirmação de algumas tendências anteriormente assinaladas. Na verdade, se a taxa de desemprego total revela os seus valores mais baixos nos anos 2000-2001, aumentando sempre até 2004, no caso dos grupos vulneráveis aqui considerados (mulheres, jovens e DLD), o ano de viragem é igualmente 2002, a partir do qual o aumento tem sido bastante acentuado e progressivo, sendo de destacar a aceleração da taxa de desemprego da camada etária mais jovem, que atinge os 15,3 em 2004. No que diz respeito a estes últimos, a informação relativa à diminuição da sua taxa de emprego ao conjugar-se com o aumento da taxa de desemprego, aponta claramente para a situação especial experimentada por este grupo social face ao mercado de trabalho.

Gráfico 3.13.

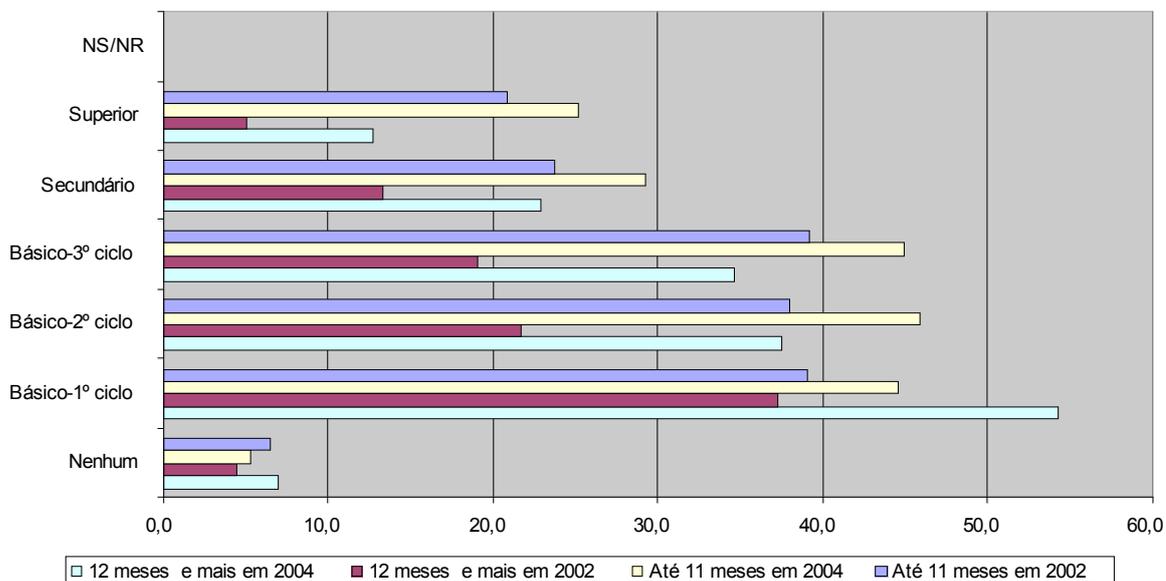


Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Por último, no gráfico 3.14 analisa-se a relação existente entre a população desempregada por nível de instrução e a duração do desemprego para os anos 2002 e 2004, para o total do país.

Gráfico 3.14

População desempregada por nível de instrução e duração do desemprego



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

A propensão ao desemprego é tanto maior quanto mais baixo for o nível de escolaridade¹⁸ da população. Quando analisamos os níveis de desemprego de menor duração (até 1 ano), verifica-se a nítida demarcação de dois grupos: de um lado, com maior vulnerabilidade, os que apenas detêm o ensino básico; do outro, com menor, os que têm nível secundário ou superior.

Mas quando se verifica a propensão a cair no desemprego que comporta maiores riscos de exclusão social, o de longa duração, regista-se quanto o nível escolar está associado ao desemprego de duração superior a 1 ano: apenas entre os detentores do 1º ciclo a proporção de desempregados há mais de um ano é superior à de desempregados há menos de um ano e, quanto maior o nível de escolaridade menor o peso do desemprego de longa duração.

3.3. Estrutura empresarial

Como é sabido, a estrutura empresarial portuguesa assenta predominantemente em pequenas e muito pequenas empresas.

Nos quadros seguintes apresenta-se a dimensão das empresas por dimensão e o número de empresas por volume de emprego. Como se pode constatar, a maioria das empresas encontra-se nos escalões 1-4 e 5-9 pessoas. Entre 1991 e 2002 aumenta o número de empresas no escalão 1-9 pessoas, tendência que é acompanhada pela diminuição do número de empresas em todos os outros escalões. É possível que os apoios concedidos às

¹⁸ Inseriu-se no gráfico também a população sem qualquer nível de escolaridade, mas a sua reduzida dimensão leva a que não se analise.

pequenas e médias empresas tenham estimulado o crescimento das empresas de menor classe de dimensão. Por exemplo, no que diz respeito às empresas com 1-4 pessoas a variação entre 2002 e 1991 foi de mais de 10%.

Quadro 3.4.
Empresas por dimensão (%)

Continente	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 - 4 pessoas	52,95	54,00	55,37	57,89	59,31	60,01	60,52	61,19	61,35	62,81	62,40	63,39
5 - 9 pessoas	22,88	22,59	22,35	21,88	21,35	21,31	21,13	20,88	20,83	20,18	20,37	20,15
10 - 49 pessoas	19,65	19,18	18,37	16,90	16,09	15,60	15,37	15,06	15,05	14,44	14,66	14,24
50 - 99 pessoas	2,56	2,39	2,23	1,91	1,88	1,76	1,74	1,65	1,61	1,52	1,51	1,30
100 - 499 pessoas	1,70	1,63	1,48	1,27	1,21	1,16	1,10	1,08	1,03	0,94	0,95	0,82
500 e mais pessoas	0,25	0,21	0,19	0,15	0,15	0,15	0,14	0,13	0,13	0,12	0,12	0,10

Fonte: DGEEP - Quadros de Pessoal

Nota: - A partir de 1994, o período de referência passou a ser o mês de Outubro em substituição do mês de Março

A distribuição do volume de emprego por classes de dimensão das empresas em termos percentuais revela o peso das empresas de 10-49 pessoas tendendo o seu valor a aumentar ao longo dos 11 anos da série (25,66% em 1991 e 28,83% em 2002). Também com tendência para aumentar encontra-se o número de empresas de 1-4 e 5-9 pessoas. Esta evolução tem como contraponto a diminuição do número de empresas nas outras classes de dimensão (quebra mais acentuada nas empresas de 500 e mais pessoas e 100-499).

Quadro 3.5.
Pessoas nas empresas, por dimensão (%)

Continente	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 - 4 pessoas	8,35	8,87	9,64	11,08	11,61	12,03	12,37	12,73	12,99	13,73	13,58	14,61
5 - 9 pessoas	9,72	10,14	10,71	11,65	11,75	12,07	12,33	12,47	12,67	12,91	13,09	13,86
10 - 49 pessoas	25,66	26,37	26,80	27,24	26,64	26,62	26,87	26,88	27,18	27,42	27,79	28,84
50 - 99 pessoas	11,54	11,38	11,31	10,83	10,97	10,62	10,83	10,44	10,37	10,35	10,28	9,50
100 - 499 pessoas	21,69	21,78	20,97	20,27	19,96	19,38	19,00	18,92	18,40	17,73	17,85	16,64
500 e mais pessoas	23,05	21,47	20,57	18,93	19,07	19,27	18,60	18,56	18,40	17,85	17,41	16,56

Fonte: DGEEP - Quadros de Pessoal

Nota: - A partir de 1994, o período de referência passou a ser o mês de Outubro em substituição do mês de Março

O elevado número de empresas em classes de dimensão mais pequena aponta para a existência de um constrangimento no mercado de trabalho resultante do fraco potencial de adaptabilidade e de inovação, do recrutamento centrado em pessoal pouco qualificado, das reduzidas possibilidades de formação profissional e dos custos de oportunidade que se traduzem numa elevada taxa de mortalidade infantil das empresas.

Ainda na óptica da análise da estrutura empresarial, deve mencionar-se o facto de em Portugal 49,6 % do ajustamento do emprego ocorrer pela via da criação e encerramento

de unidades económicas (Capucha *et al.*, 2003: 55), sintoma da importância atribuída à relação existente entre fluxos de estabelecimentos e fluxos de postos de trabalho. A comparação com outras realidades empresariais leva a considerar este valor como elevado, dado que noutros casos a média daquela relação é de apenas 1/3.

Outros dados indicam que a criação de emprego opera sobretudo pela via da criação de novas unidades sugerindo que os custos de criar emprego são menores nesta situação do que os custos resultantes da expansão das unidades já existentes. Ainda a este propósito, os resultados descritivos obtidos por Roberto Carneiro (Carneiro *et al.*, 2003: 55) apontam para a existência entre 1982 e 1998 de uma proporção importante do novo emprego associado à criação de novas empresas (25% em cada ano) acompanhado por uma proporção ainda mais substancial de emprego eliminado em resultado do encerramento de empresas (40 % em cada ano).

A relação existente entre a criação/destruição de empresas e os fluxos de emprego é também analisada no *Estudo Sobre a Demografia dos Estabelecimentos* (2002) onde se captam os movimentos demográficos das unidades produtivas na sua relação com os movimentos de emprego, apurando quer o papel desempenhado pelo nascimento de empresas/estabelecimentos na criação de emprego quer o papel desempenhado pela morte de empresas/estabelecimentos na destruição de emprego.

Nos quadros seguintes identificam-se as taxas de criação, destruição e rotação de emprego por escalão de dimensão das empresas e dos estabelecimentos sendo de relevar os elevados valores de fluxos de emprego registados na classe de dimensão 0 a 9 trabalhadores.

Quadro 3.6.

Taxas de criação, destruição e rotação de emprego por escalão de dimensão de empresas (2000)

Fluxos de emprego				
Escalões de dimensão	Criação de emprego	Destruição de emprego	Rotação de emprego	Varição líquida de emprego
0 a 9	24,1	17,5	41,6	6,6
10 a 49	12,2	11,4	23,7	0,8
50 a 249	9,2	9,7	18,8	-0,5
250 a 499	8,6	9,1	17,7	-0,5
500 ou mais	8,6	9,2	17,8	-0,6

Fonte: SILATEE (2000)

Quadro 3.7.**Taxas de criação, destruição e rotação de emprego por escalão de dimensão do estabelecimento**

(média valores 1991-2000)

Escalões de dimensão	Fluxos de emprego			
	Criação de emprego	Destruição de emprego	Rotação de emprego	Variação líquida de emprego
0 a 9	26,4	20,2	46,7	6,2
10 a 49	15,2	14,7	29,9	0,6
50 a 249	12	12,7	24,7	-0,8
250 a 499	10,5	12,1	22,7	-1,6
500 ou mais	7,6	9,6	17,2	-2

Fonte: SILATEE (2000)

De entre as conclusões apresentadas no estudo (2002) destacam-se ainda as seguintes:

- Predomínio de empresas de pequena dimensão, quer ao nível do número médio de estabelecimentos, onde a supremacia das empresas mono-estabelecimento é quase total (acima de 90%), quer ao nível do pessoal ao serviço, onde se assiste a uma primazia das micro-empresas – entre 1 e 9 trabalhadores – que representam mais de $\frac{3}{4}$ do total de empresas e cuja importância relativa se reforçou ao longo da década de 90;

- A mobilidade das empresas ao longo da vida, entre os diversos escalões de pessoal ao serviço, é muito reduzida;

- A taxa de rotação empresarial aumentou ao longo da década de 90, paralelamente a uma diminuição da taxa de entrada líquida, que ainda se mantém positiva, ou seja, assistiu-se a uma aproximação dos valores das taxas de entrada e saída;

- Os fenómenos de rotação empresarial são mais relevantes nas unidades de menor dimensão (com menos pessoas ao serviço).

3.4. Estrutura contratual laboral

A organização do mercado de trabalho envolve dimensões relativas ao tipo de contratos, às novas formas de organização do trabalho, à duração do tempo de trabalho e ao trabalho a tempo parcial.

Apesar do elevado número de trabalhadores possuidores de um contrato sem termo, uma das características predominantes do mercado de trabalho em Portugal é a atipicidade ou falta de sustentabilidade de uma parte significativa do emprego existente (Capucha *et al.*, 2003: 21), encontrando-se-lhe associada uma função particular nos mecanismos de ajustamento que têm marcado a evolução do mercado de trabalho sendo, porventura, como alguns sugerem, “a contra face da elevada mobilidade das empresas que encerram e abrem actividade com grande facilidade” (Capucha *et al.*, 2003: 21).

Vejamos de seguida a informação relativa às taxas de variação da população com emprego por idade, sector de actividade, duração do trabalho e situação perante o trabalho.

No quadro seguinte calcularam-se as percentagens da população empregada no total da população para o período 2000-2004. Ainda que de uma forma pouco acentuada, a percentagem de homens com emprego tem vindo a diminuir, aumentando, por outro lado, a percentagem de mulheres empregadas. Por classes de idade e conforme referido anteriormente, ocorre uma diminuição dos jovens empregados e um aumento do emprego entre os grupos de idades 25-44 e 45 e mais anos. O sector dos serviços é o que mais contribui para o emprego, aumento correlativo da diminuição na agricultura, silvicultura e pesca e indústria, construção, energia e água. De forma pouco acentuada, o emprego a tempo parcial sofre um ligeiro acréscimo (10,9% em 2000 e 11,5% em 2004). Os trabalhadores por conta de outrem registam também um aumento (72,7% em, 2000 e 73,8% em 2004).

Quadro 3.8.

	2000	2001	2002	2003	2004
População com emprego	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Homens	55,1	55,0	54,8	54,5	54,3
Mulheres	44,9	45,0	45,2	45,5	45,7
15 - 24 anos	12,3	12,0	11,5	10,3	9,6
25 - 44 anos	50,6	50,6	50,7	51,3	52,1
45 e + anos	37,1	37,4	37,9	38,4	38,3
Agricultura, silvicultura e pesca	12,7	12,8	12,4	12,5	12,1
Indústria, const., energia e água	34,5	33,8	33,6	32,3	31,2
Serviços	52,8	53,4	54,0	55,2	56,8
Tempo completo ⁽¹⁾	89,1	88,9	88,7	88,2	88,5
Tempo parcial ⁽¹⁾	10,9	11,1	11,3	11,8	11,5
Trabalhadores por conta outrem	72,7	72,6	73,0	73,0	73,8
Trabalhadores por conta própria	23,5	24,6	24,7	25,0	24,2
Outros	3,8	2,8	2,3	2,0	2,0

(1) Continente

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

No quadro seguinte calculou-se a taxa de variação do emprego nas diferentes situações da condição perante o trabalho. Até 2002, os trabalhadores por conta de outrem têm sempre uma variação positiva, sendo esta superior no caso das mulheres. Em 2003 e 2004 a taxa de variação das mulheres também é positiva.

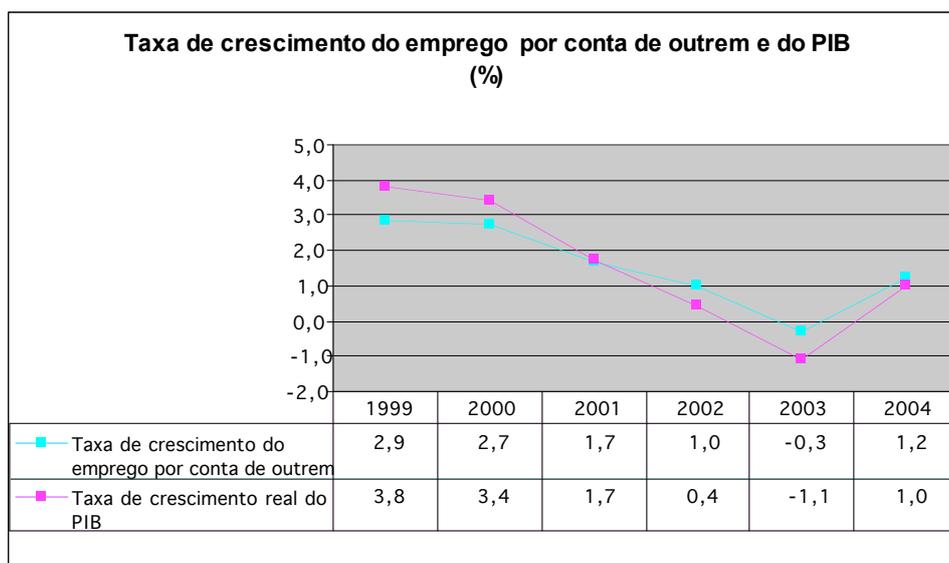
Quadro 3.9.

Taxa de Variação (%)		Portugal						
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Emprego Total	HM	-	1,4	2,3	1,8	0,5	-0,4	0,1
	H	-	0,5	2,1	1,6	0,2	-1,0	-0,1
	M	-	2,4	2,5	2,1	0,8	0,4	0,3
Trabalhador por conta própria	HM	-	-2,8	-2,5	6,7	1,0	0,5	-3,0
	H	-	-3,4	-0,5	7,2	0,0	-1,1	-1,7
	M	-	-1,9	-11,5	13,1	2,6	2,9	-5,0
Trabalhador por conta própria com pessoal	HM	-	-0,5	0,6	5,1	0,5	2,7	1,1
	H	-	0,2	0,0	7,4	-0,7	0,4	0,8
	M	-	-2,5	-38,2	62,9	4,4	9,7	2,0
Trabalhador por conta própria sem pessoal	HM	-	-3,5	-3,6	7,2	1,2	-0,2	-4,5
	H	-	-5,0	-0,7	7,2	0,3	-1,7	-2,8
	M	-	-1,8	-6,9	7,3	2,3	1,7	-6,3
Trabalhador familiar não remunerado e outros	HM	-	1,3	29,4	-25,6	-16,9	-12,1	-2,3
	H	-	-1,1	14,3	-31,8	-15,2	3,5	-5,3
	M	-	3,2	39,8	-22,2	-17,7	-20,2	-0,2
Trabalhador por conta de outrem	HM	-	2,9	2,7	1,7	1,0	-0,3	1,2
	H	-	2,2	2,6	0,8	0,7	-1,1	0,6
	M	-	3,8	2,9	2,8	1,3	0,6	2,0

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

A relação existente entre a taxa de crescimento do emprego por conta de outrem e a taxa de crescimento do PIB encontra-se espelhada no gráfico seguinte. Em termos gerais, as duas variáveis evoluem indexadamente, o que revela o carácter cíclico da evolução do emprego, ainda que entre 1999 e 2001 a taxa de crescimento do PIB seja superior à do emprego e desde então a taxa de crescimento do emprego seja sempre superior à do PIB.

Gráfico 3.15.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego e Contas Nacionais.

3.4.1. Contratos com termo e sem termo

A contratação a termo é usualmente tomada como um indicador de flexibilidade contratual. A este regime contratual estão associadas a falta de segurança e o risco contratual dos trabalhadores por conta de outrem envolvidos nesta prestação laboral. De acordo com a informação dos PNE de 1998 a 2004, atendendo à relação existente entre contratos permanentes e contratos não permanentes, resulta a identificação de flutuações relativamente contidas. Por exemplo, em 1997 registou-se uma quebra nos contratos permanentes, seguida do crescimento dos contratos não permanentes em 1998. Em 2000, os contratos permanentes registam um aumento de 0,7% enquanto os contratos não permanentes aumentam cerca de 10,1%. Em 2001 e 2003 permanece elevado o peso dos contratos não permanentes.

No quadro seguinte isolaram-se os trabalhadores por conta de outrem segundo o tipo de contrato para o período de 2000 a 2004. Os valores percentuais apontam para uma estabilidade estrutural dos dois regimes contratuais, patente na fixação dos valores em torno dos 80% no caso dos contratos em termo e dos 15% no caso dos contratos sem termo. No entanto, as variações anuais são mais evidentes na contratação com termo, sinal do seu contributo para a capacidade de adaptação do mercado de trabalho português às alterações conjunturais.

Quadro 3.10.

Trabalhadores por conta de outrem (TCO) (%)

	2000	2001	2002	2003	2004
Peso no emprego por conta de outrem (%)					
Contrato sem termo (permanente)	80,1	79,7	78,5	79,4	80,2
Contrato com termo	13,7	15	15,9	15,6	15,1
Outros	6,2	5,3	5,6	5	4,8
Não permanente (com termo e outros)	19,9	20,3	21,5	20,6	19,8
Variação (%)					
Contrato sem termo (permanente)		1,2	-0,5	0,8	2,2
Contrato com termo		11,1	7,3	-2,6	-1,9
Outros		-12,9	5,7	-10,2	-3,8
Não permanente (com termo e outros)		3,6	6,8	-4,6	-2,3

A questão do acesso ao emprego na sua relação com os diferentes tipos de contratos pode ser captada através do indicador *trabalhadores com novos empregos por tipo de contrato*. Em 2000, de acordo com os dados apresentados no quadro 5, registaram-se cerca de 700 mil contratações de trabalhadores, das quais cerca de 65% correspondem a contratações de trabalhadores que já tinham estado presentes na base de dados pelo menos uma vez desde 1991, enquanto os restantes 35% correspondem à contratação de trabalhadores que surgem na base de dados pela primeira vez.

Quadro 3.11.**Trabalhadores com novos empregos por tipo de contrato, 2000**

	Tipo de contrato			Total
	Contrato sem termo	Contrato a termo	Outros	
1ª entrada	107420	90508	236899	434827
Mobilidade	237587	141978	444987	824552
Total	345007	232486	681886	1259379

Fonte: SILATEE (2000)

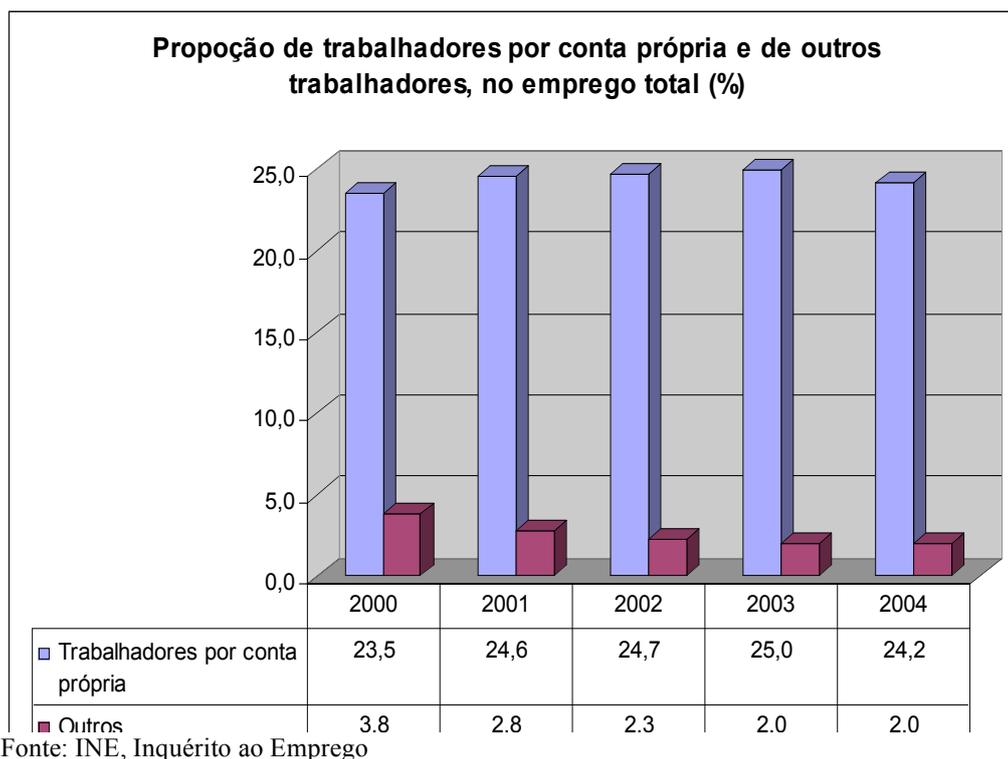
Do total de contratações em 2000, e restringindo o universo de análise aos trabalhadores com a situação contratual conhecida, 60% foram sob a forma de contrato sem termo. A incidência da contratação a termo revela-se mais elevada no subgrupo dos trabalhadores que estão pela primeira vez na base (46%), face ao outro subgrupo dos trabalhadores provenientes de mobilidade (37%).

3.4.2. Emprego por conta própria

Em matéria de auto-emprego, a Grécia (39,8% em 2002), Itália (27,5%, 2003) e Portugal (26,8%, 2003) revelam os maiores volumes de emprego independente, seguidos pela Espanha (18,6%, 2003). Este último país é o único destes quatro onde a tendência é para a redução, no período de 1999-2003, revelando os outros três uma estabilização naqueles níveis. Dos restantes, França e Dinamarca posicionam-se com taxas de auto-emprego bem mais baixas (ambos com 8,8% em 2003), evidenciando também estabilidade nos últimos anos (Employment Outlook, 2004).

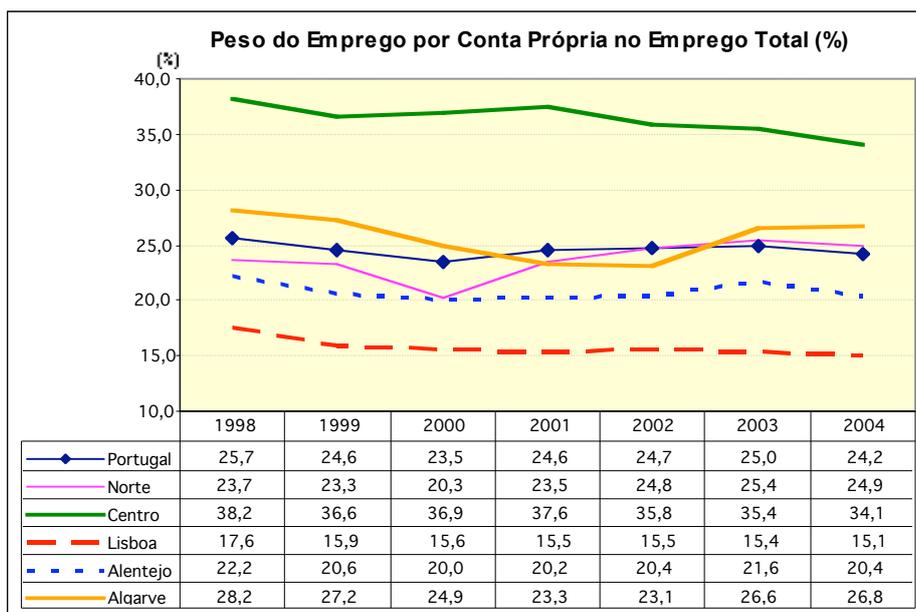
No gráfico seguinte, calculou-se a percentagem dos trabalhadores por conta própria no total do emprego, para o período compreendido entre 2000 e 2004. Reiteram-se as tendências anteriormente assinaladas relativamente ao peso e crescimento dos trabalhadores por conta própria no mercado de trabalho português. A este propósito, confrontem-se os 18,2% de trabalhadores por conta própria, registados em 2000, com os valores registados em 2003 e 2004, respectivamente 25% e 24,2%.

Gráfico 3.16.



A região Centro, apresenta a maior taxa de emprego por conta própria do país (34,1%, em 2004), valor bastante acima da média nacional, que era 24,2%, em 2004. A região de Lisboa, regista os valores mais baixos do país, no período em análise.

Gráfico 3.17.



O emprego feminino por conta própria, apresenta uma menor expressão em todas as regiões, face ao emprego masculino, com excepção da região Centro. Nesta região, tendencialmente os valores das mulheres são superiores aos dos homens, tendo no entanto apresentado um decréscimo nos últimos 2 anos, para valores ligeiramente inferiores.

Gráfico 3.18.

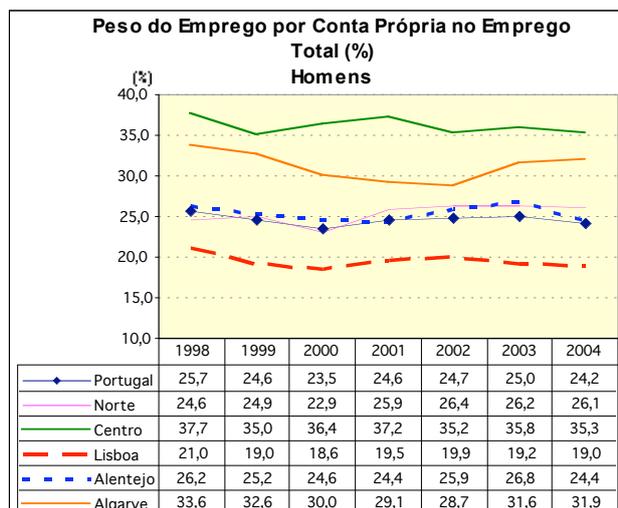
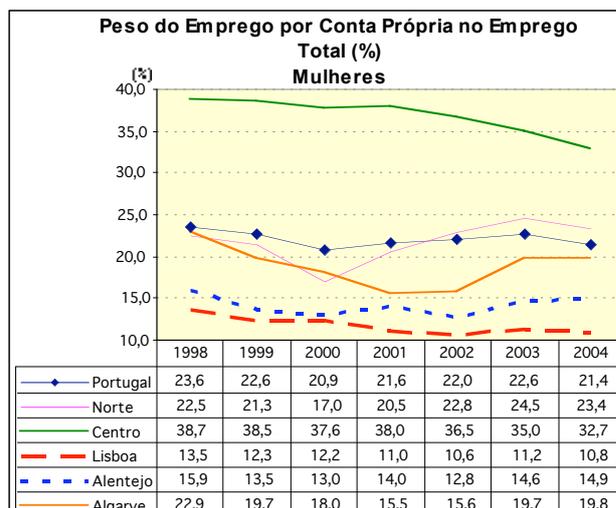


Gráfico 3.19.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Tem sido assinalada a possibilidade de ocorrer uma interacção entre as medidas de estímulo à criação de emprego previstas nos PNE, com a legislação sobre despedimentos e a regulamentação dos vários tipos de contrato de trabalho não permanente (Capucha, 2003: 56). O risco desta interacção reside na possibilidade de ocorrer uma convergência perversa entre o estímulo à criação de auto-emprego e o incentivo às empresas para a contratação externa de tarefas desempenhadas na empresa por trabalhadores a ela ligados por um dos tipos de vínculo contratual. Esta externalização dos custos e dos riscos tendo por base a subcontratação pode fazer baixar os custos de transacção das empresas implicando, todavia, uma degradação da qualidade do emprego.

O auto-emprego em Portugal tem dado um contributo importante para o crescimento do emprego. No entanto, os elementos disponíveis também indiciam que o trabalho independente (incluindo o falso trabalho independente) funciona como um equivalente funcional do trabalho dependente por conta de outrem, sendo assim uma alternativa com custos mais reduzidos às outras formas de trabalho não permanente a que acrescem os menores custos dos processos de despedimento e das contribuições fiscais e para a Segurança Social. Ou seja, uma adaptação perversa a um regime normativo do trabalho, que assim enfraquece.

3.4.3. Alguns dados sobre a integração diferencial no mercado de trabalho: trabalho atípico, trabalho informal e *working poor*

Como referimos no capítulo 1, de entre as situações enquadráveis na noção de integração diferencial no mercado de trabalho, encontram-se a dos empregos periféricos associados à precariedade dos vínculos laborais, a dos trabalhadores do sector informal da economia e trabalhadores ilegais associados à relação de trabalho de facto e os trabalhadores pobres associados aos baixos salários.

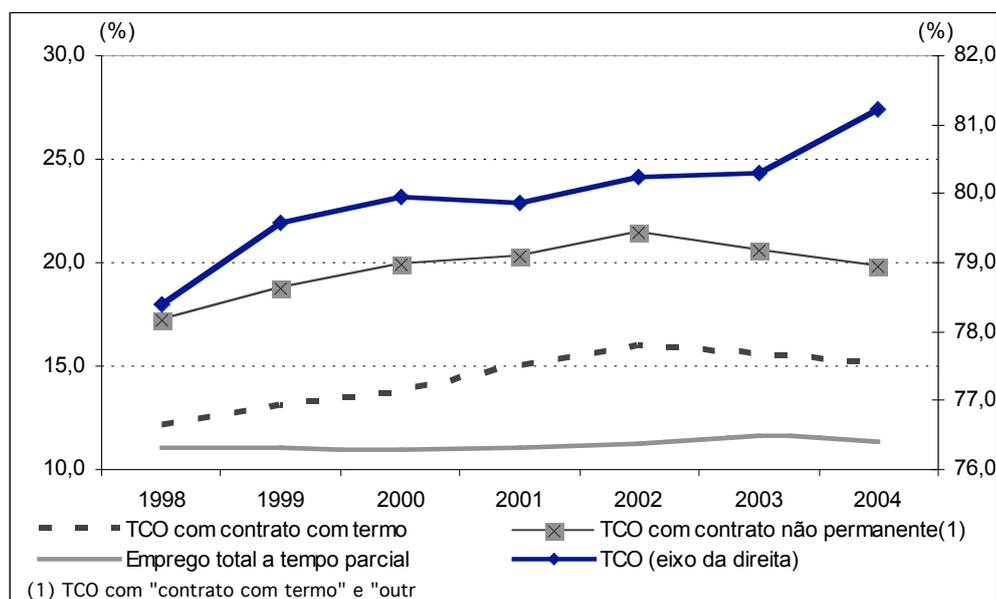
A precariedade dos vínculos laborais dos empregos periféricos pode ser “medida” através da extensão no mercado de trabalho das designadas formas de trabalho atípico que agregam diferentes realidades sociolaborais e jurídicas. Para efeitos deste estudo, e numa primeira aproximação, tomou-se como indicador de atipicidade a proporção de algumas formas de emprego no emprego total. Consideraram-se, de acordo com as categorias do Inquérito ao emprego do INE, os contratos com termo, os contratos de prestação de serviços, o trabalho sazonal e o trabalho pontual. Calculou-se também o emprego a tempo parcial em percentagem do emprego total.

De acordo com o gráfico 3.36., entre 1998 e 2004, os TCO tendem a aumentar e fazem-no de uma forma mais acentuada a partir de 2003. Por outro lado, os trabalhadores com contrato a termo diminuem no emprego total de uma forma significativa a partir de 2002, após um período de cinco anos em que evidenciavam uma tendência de crescimento. Também os trabalhadores com contrato não permanente (agregando-se nesta categoria os trabalhadores com contrato a termo, os contratos de prestação de serviços, o trabalho sazonal e o trabalho pontual) apresentam uma tendência de diminuição a partir de 2002. Finalmente, o emprego a tempo parcial não apresenta alterações significativas¹⁹.

¹⁹ A evolução do emprego em regime de *part-time*, distribuído segundo o sexo revela que é de assinalar a posição da Holanda (com 34,5% do total do emprego neste regime, em 2003), no qual o peso percentual das mulheres é enorme, com 59,6% do emprego feminino neste regime e 14,8% no caso do sexo masculino, nesse mesmo ano. O Reino Unido e a Alemanha surgem a seguir com as taxas mais elevadas de emprego em *part-time* (com 23,3% e 19,6% respectivamente, em 2003), e igualmente com diferenciais significativos a favor das mulheres (36,3% para 5,9% no caso da Alemanha, e 40,1% para 9,6% no caso do Reino Unido, em 2003), o que de resto acontece com a generalidade dos países em análise. A Grécia (5,6%), a Espanha (7,8%) e Portugal (10%) situam-se no extremo oposto, com os menores volumes de emprego neste regime, igualmente com diferenças significativas entre ambos os sexos e maior presença de mulheres. A tendência geral tem sido de aumento ligeiro do peso deste tipo de emprego – sobretudo na Holanda, Reino Unido, Alemanha e Portugal –, mantendo-se as diferenças já assinaladas entre países ao longo do período 1999-2003. França e Dinamarca denotam ligeiras oscilações com tendência para uma ténue redução nos últimos anos e os outros países (Grécia, Espanha, Finlândia e Itália) manifestam uma estabilidade neste aspecto nos últimos anos.

Gráfico 3.20.

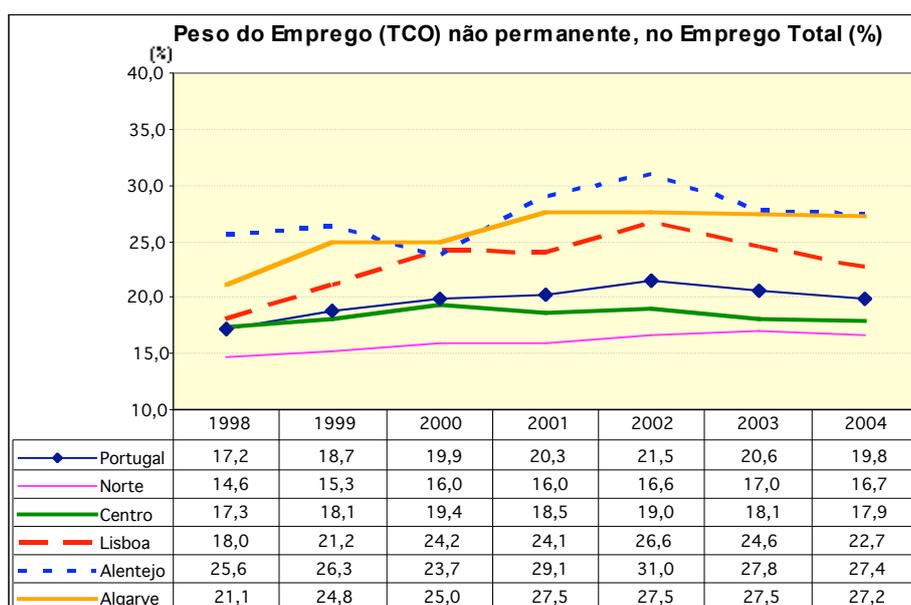
Proporção de algumas formas de emprego no emprego total (%)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Por região, verifica-se que o trabalho não permanente (trabalhadores com contrato com termo e outras situações) têm maior expressão no Alentejo e no Algarve, na situação oposta encontra-se a região Norte, com menor expressão deste tipo de contrato.

Gráfico 3.21.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Analisando a situação dos homens e das mulheres verificamos que, em termos gerais, são as mulheres as mais abrangidas por este tipo de contrato. Destacam-se as regiões do Alentejo, Algarve e Lisboa com valores acima da média nacional.

Gráfico 3.22.

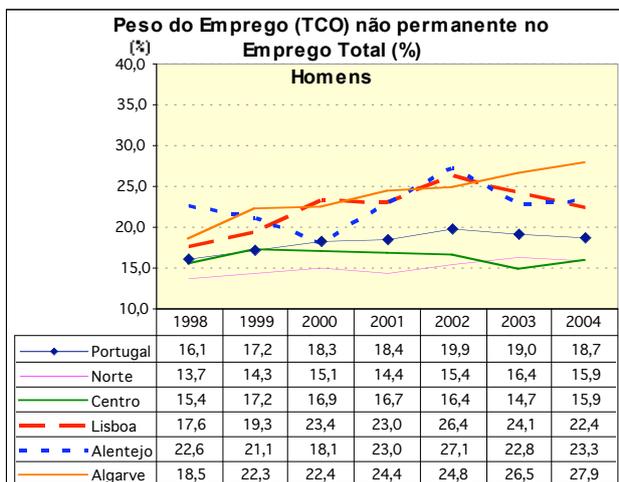
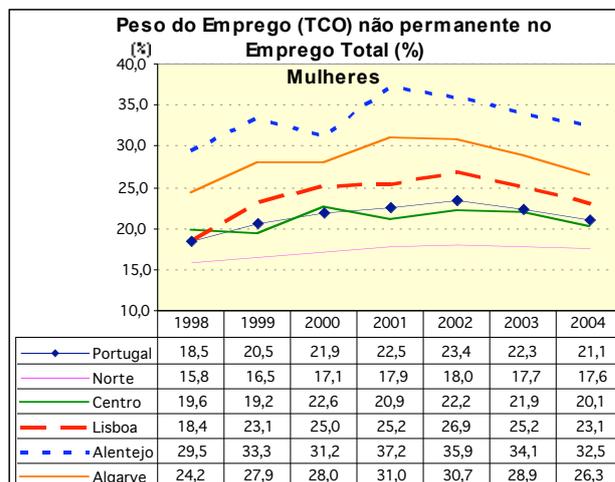
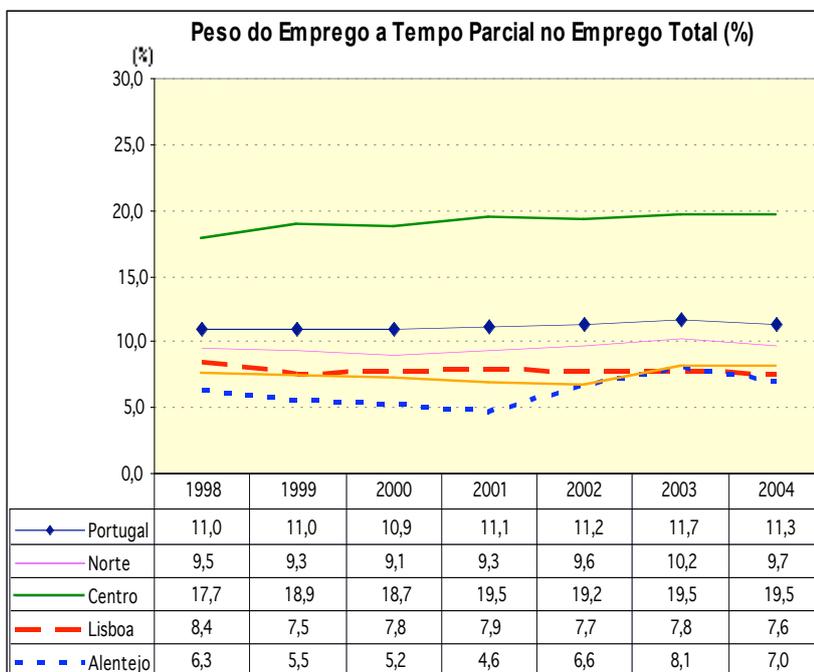


Gráfico 3.23.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Gráfico 3.24.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Passando a analisar o peso do trabalho a tempo parcial nas regiões, salienta-se a região Centro como a única região a apresentar valores muito acima da média nacional, apresentando, tendencialmente, as regiões do Alentejo e Algarve os valores mais baixos.

A região Centro, tal como acontecia para o trabalho por conta própria, regista os valores mais expressivos tanto para homens como para as mulheres, sendo ainda mais expressiva a diferença face à média nacional, no caso das mulheres.

Gráfico 3.25.

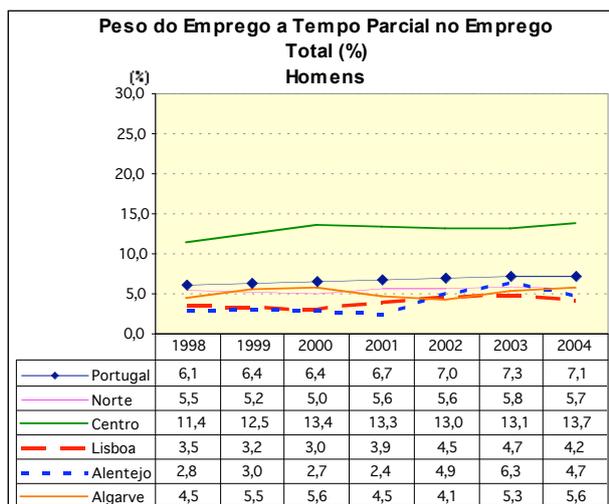
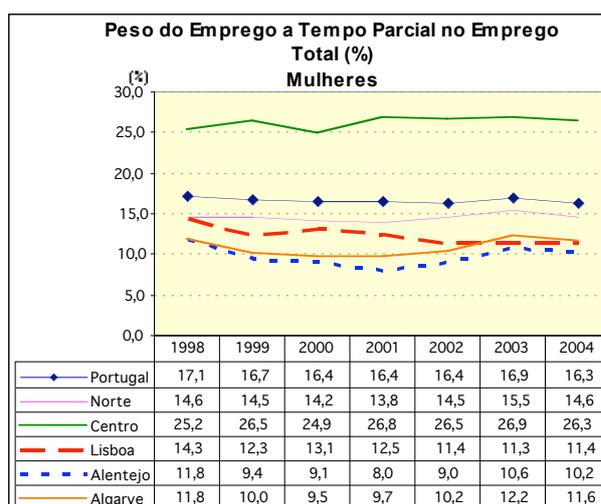


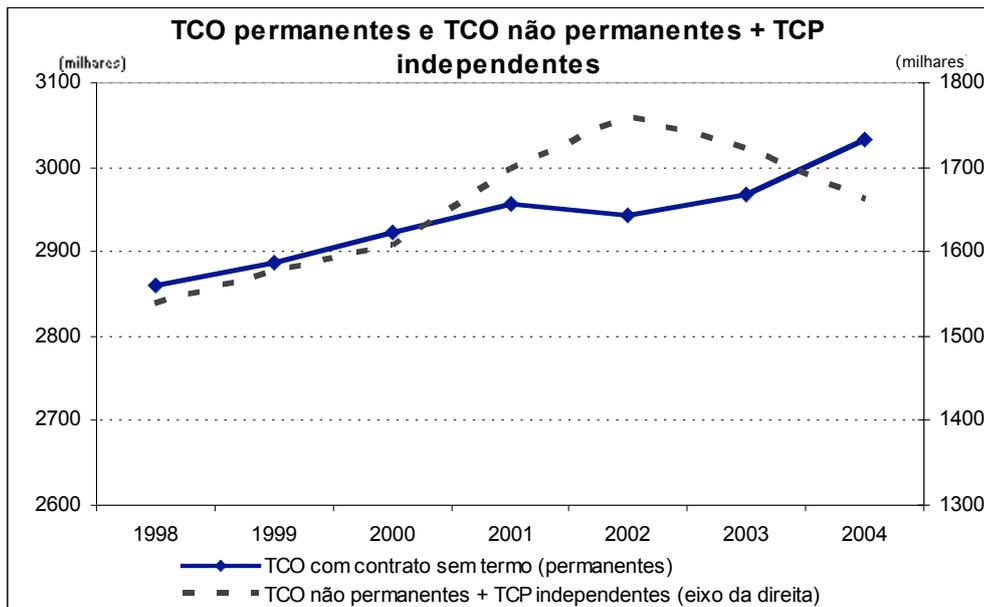
Gráfico 3.26.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

No gráfico seguinte, perspectivou-se o fenómeno da atipicidade contrapondo duas variáveis, para o total do país: TCO permanentes; TCO não permanentes e trabalhadores por conta própria (independentes) sem pessoas ao serviço, como aproximação estatística ao emprego periférico. Entre 1998 e 2001, quer a primeira quer a segunda categoria apresenta uma tendência de crescimento situando-se, no entanto, os valores para os segundos ligeiramente abaixo dos primeiros. Entre 2000 e 2003 os trabalhadores não permanentes crescem significativamente face aos trabalhadores permanentes, ocorrendo uma diminuição abrupta a partir de 2003. O aparente ajustamento cíclico da evolução dos trabalhadores não permanentes ocorre num quadro de crescimento continuado dos trabalhadores permanentes, exceptuando-se a quebra verificada entre 2001 e 2003. Após este período, os trabalhadores permanentes apresentam, de novo, valores crescentes. A leitura conjugada dos dois gráficos aponta para o carácter cíclico do emprego periférico e o crescimento moderado, mas tendencial, do volume do emprego permanente apesar da quebra ocorrida entre 2001 e 2003. Assim, assistimos a um fenómeno que poderá, se a tendência se mantiver, repercutir-se na contracção dos empregos periféricos face aos empregos a que estão associados contratos permanentes.

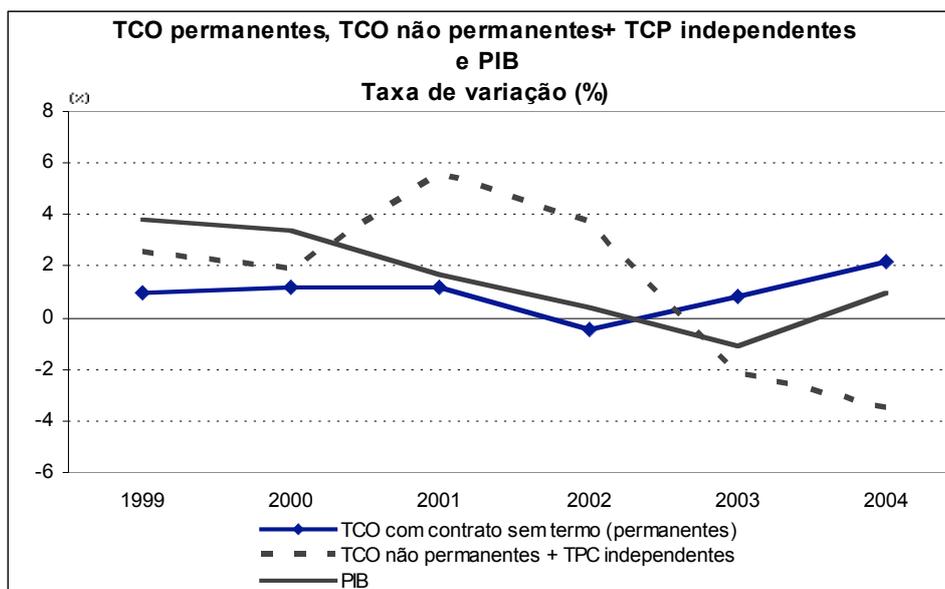
Gráfico 3.27.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

Finalmente, no gráfico 3.28, problematiza-se a relação entre esta tendência e a taxa de variação do PIB. Nele se verifica o ajustamento cíclico do emprego periférico com atraso face à mudança da fase do ciclo de um ou dois anos e a propensão a uma taxa de crescimento moderada do emprego típico. Este cresce, desde 2002, a um ritmo superior ao PIB, contrariando, se a tendência se prolongar no tempo, a ideia de que esteja a ocorrer a precarização do emprego, antes sugerindo o risco de acentuamento do seu carácter dual, com um núcleo relativamente estável e uma periferia fortemente sensível às conjunturas.

Gráfico 3.28.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

A integração diferencial no mercado de trabalho contempla ainda as dimensões da economia informal, do trabalho ilegal e dos trabalhadores pobres, acerca dos quais desenvolvemos alguns comentários.

O trabalho informal é um fenómeno em estreita ligação com o da economia paralela, estimada pela OCDE em 22,3% do PIB, o que coloca Portugal entre os países com maiores economias paralelas, ao nível da Espanha (22,3%) e pouco abaixo da Itália (26,2%) (Schneider e Kinglmair, 2004). Encontra-se em estreita relação com os fenómenos do trabalho informal, trabalho não declarado e trabalho infantil, os quais têm entre nós alguma expressão.

O fenómeno do trabalho não declarado é definido como qualquer actividade remunerada de natureza legal, mas não declarada aos poderes públicos, tendo em conta as diferenças que existem nos sistemas legislativos dos vários Estados-membros (Comissão Europeia, 1998). Como é sabido, o trabalho não declarado tem merecido a atenção da EEE, sendo conhecidas as orientações visando a transformação do trabalho não declarado em emprego regular, encontrando-se tradução nacional desta orientação na directriz 9 do PNE²⁰. A este propósito e de acordo com os dados mencionados no PNE 2003, a IGT desenvolveu em 2001 acções abrangendo cerca de 280 000 trabalhadores efectivos e avaliou 54 107 relações de trabalho correspondentes a outros tipos de contratação, tendo contribuído para a regularização directa da situação de cerca de 5 000 trabalhadores. Os processos de legalização de trabalhadores clandestinos também contribuíram para fazer baixar a incidência do fenómeno.

No que diz respeito ao trabalho infantil, de acordo com os resultados de um inquérito realizado em 1998, determinou-se que 4,0% dos menores exercem uma actividade de natureza económica, na semana de referência, quer fazendo-a no âmbito de uma empresa, negócio ou exploração agrícola familiar, quer trabalhando para um patrão, ou seja, como trabalhador por conta de outrem. Este valor permite estimar em 43 077²¹ o número de menores com 6 a 15 anos nessas condições e nas duas situações referidas (MTS, 2000: 99). Segundo o Relatório Anual de Actividades da Inspecção Geral do Trabalho (2004), a IGT manteve a cooperação com outras organizações da Administração e não governamentais, com particular destaque para o PEETI, os parceiros sociais e a CNAsti – Confederação Nacional para a Acção Sobre o Trabalho Infantil, quer ao nível da identificação de situações, quer da cooperação nas acções que desenvolvem.

No âmbito das metodologias utilizadas pela IGT, as situações de trabalho infantil foram comunicadas a outras entidades envolvidas, de forma a desencadear mecanismos de acompanhamento e apoio às famílias dessas crianças. Foram também testadas metodologias de envolvimento na acção inspectiva, de empresas, que subcontrataram serviços a outras onde fora detectado trabalho de menores, articulando com os Serviços de Fiscalização da Segurança Social e da Administração Fiscal.

²⁰ Os Estados Membros deveriam desenvolver e pôr em prática acções e medidas gerais para eliminar o trabalho não declarado, que conjuguem a simplificação da envolvente empresarial, a supressão de desincentivos e a criação de incentivos adequados nos regimes fiscais e de prestações, a melhoria da aplicação da lei e a aplicação de sanções. Deveriam envidar os esforços necessários, a nível nacional e da União Europeia, para avaliar a extensão do problema e dos progressos obtidos no plano nacional.

²¹ O Inquérito foi efectuado em simultâneo aos encarregados de educação e aos menores. Verificou-se que existia uma discrepância entre os valores indicados em cada uma das situações anteriormente referidas. Por exemplo, a categorização do que se pode designar por “desempenho de uma actividade económica” foi referida por 43.000 dos menores inquiridos, sendo somente 18.000, quando a fonte se reporta aos encarregados de educação.

No primeiro ano, em 1997, foram efectuadas 1462 destas visitas; em 1998, esse número tinha passado para 2745, praticamente duplicando o anterior. Em 1999 atingiu-se um total de 4.736 visitas, mais do que triplicando os valores de 1997. No ano 2000 foram efectuadas 5.620 visitas, no ano 2001, foram efectuadas 7.100 visitas sem qualquer aviso prévio, com um grau de direccionamento e, logo, de precisão e de eficácia muito superiores.

No ano 2002, foram efectuadas, 11.043 visitas, em 2003 7.609 visitas (incluindo 652 2^{as} visitas) e em 2004 11.755 visitas.

Num contexto em que se realizam cada vez mais visitas, em que estas são feitas de surpresa, cada vez mais direccionadas para zonas, sectores e empresas já sinalizados como sendo de risco, o número de menores encontrado por cada visita baixou consideravelmente e de forma sustentada ao longo destes quatro anos.

Em 1997, por cada 1000 visitas eram encontrados 114,2 menores em situação ilícita; em 1999, este valor descera para 49,2; em 2000, foram encontrados 22,4 menores por cada 1000 visitas, em 2001, 12,8; em 2002, 3,8; em 2003, 0,25 e em 2004, 0,14 Ou seja, cerca de 1/4 dos menores detectados nas empresas em 1997.

Em 2004, foram encontrados 0,14 menores por cada 1000 visitas. Ou seja, cerca de 1/4 dos menores detectados nas empresas em 1997. A maioria dos menores localizados através de visitas específicas (perto de 55%) situa-se na faixa etária dos 15 anos, numa clara tendência para um trabalho de menores com idades pouco precoces.

Finalmente, a problemática dos *working poor*. Com base no Relatório da UE *The Working Poor in the European Union*, conclui-se que Grécia, Portugal, Espanha e Itália são os países que registam maior percentagem de *working poor*. Portugal e Grécia estão, no entanto, a registar os valores mais elevados tanto no seu conjunto como nos valores percentuais relativos aos *working poor* homens/mulheres. Neste sentido Portugal lidera a tabela quando se trata de *working poor* mulheres. Apesar de o número total de *working poor* ter diminuindo no nosso país, no período que estamos a tratar, 1998-2001, a situação portuguesa é preocupante.

Ainda de acordo com a mesma fonte, os empregados pobres (*employed*) representam aproximadamente 6% (1999) do total de trabalhadores empregados/assalariados na UE (*idem*); os trabalhadores independentes ou por conta própria (*self-employed*) – 3.1 milhões de pessoas (1999) na UE, isto é, 14% dos trabalhadores independentes; Áustria, França, Grécia, Portugal e Suécia apresentam os índices mais elevados de pobreza nos trabalhadores independentes; os desempregados pobres (*unemployed*) – 39% (1999), 6.3 milhões de pessoas, dos desempregados na UE; entre os trabalhadores da EU, 7% são considerados como *working poor*, ou seja 10.9 milhões de pessoas; Portugal e Grécia são os países com a maior incidência de *working poor* (cerca de 15%); na Dinamarca, Holanda, Luxemburgo e Portugal aproximadamente 90% dos pobres activos (*active poor*) são *working poor*; entre os *working poor* há 7,8 milhões de empregados numa situação de pobreza e 3.1 milhões de pessoas “*self-employed poor*” (*idem*, p.29).

3.5. A flexibilidade, a adaptabilidade e a flexisegurança em Portugal²²

3.5.1. A avaliação da flexibilidade pelo rigor da Legislação de Protecção do Emprego

O conceito de flexibilidade do mercado de trabalho proposto pela OCDE parte da hipótese segundo a qual a protecção do emprego – legal, contratual ou institucional – constitui um custo adicional do trabalho com consequências quer sobre o emprego, quer sobre o desemprego. Nascido de uma concepção ultra-simplista²³ a definição foi evoluindo ao longo do tempo, dos debates e conflitos que motivou e é hoje definido como “a capacidade da empresa modular a segurança do emprego segundo as realidades económicas” (OCDE, 2004: 69).

A evolução da LPE desde o fim dos anos 1980 (Quadro III.1. do Anexo) mostra que, apesar da convergência geral no sentido duma maior flexibilização, continuam a verificar-se, segundo os países considerados, quer graus de rigor global diferentes, quer diferenças entre o nível de protecção legal dos despedimentos individuais dos trabalhadores com contrato permanente, dos trabalhadores com contrato temporário bem como no rigor da protecção em caso de despedimentos colectivos.

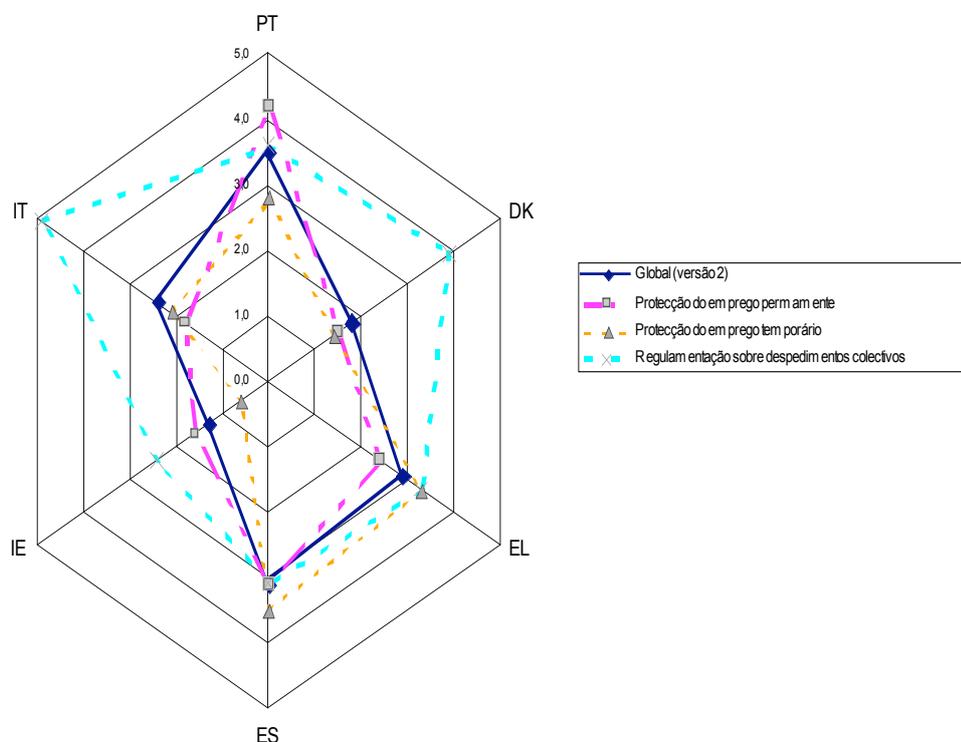
O Quadro III.1. do Anexo mostra que a diferença entre o grau de rigor da LPE estimada pela OCDE para Portugal e a média das avaliações para o conjunto dos países membros daquela organização não é uniforme, consoante se consideram os contratos permanentes, os contratos temporários ou os despedimentos colectivos: essa diferença é máxima no primeiro caso, tem um valor intermédio no segundo e é mínima no terceiro.

Dito de outro modo: é na protecção do despedimento individual de titulares de contrato sem termo – em regra, os despedimentos disciplinares – que Portugal se afasta mais da média; é na protecção dos despedimentos colectivos – isto é, por motivos económicos tecnológicos ou de mercado – que Portugal está mais próximo daquela medida de tendência central.

²² Neste ponto seguiremos o ensaio de António Dornelas, “Flexibilidade, adaptabilidade e flexisegurança” (ver Dornelas, s/d)

²³ As primeiras análises da legislação de protecção do emprego fundavam-se no cálculo das indemnizações de despedimento (OCDE, 2004: 69)

Figura 3.1.
Grau de rigor da LPE (2004)



Fonte: OCDE, 2004

3.5.2. As avaliações da adaptabilidade

Uma alternativa conceptual é a que se baseia no conceito de adaptabilidade²⁴, que “se refere à capacidade do mercado de trabalho para:

1. garantir protecção contra os riscos não seguráveis do mercado de trabalho,
2. assegurar que as competências profissionais correspondem continuamente à procura num contexto em que o desenvolvimento económico e tecnológico e a divisão internacional do trabalho evoluem, e
3. manter um nível eficiente de mobilidade geográfica e sectorial” (Boeri *et al.*, 2002)

Uma definição deste tipo apresenta várias vantagens em relação à de LPE: pretende ter em conta o problema da flexibilidade mas vai além dela; inclui outras dimensões para

²⁴ Sobre o contexto da realização das investigações e as metodologias nelas usadas subjacentes ao conceito ver Boeri *et al.* e Algoé Consultants *et al.* (2002)

além da liberdade patronal em contratar e despedir e visa o conjunto dos problemas de adaptação da relação de trabalho durante toda sua duração; pretende ter em consideração, quer a dinâmica, quer a heterogeneidade dos mercados de trabalho.

Em consequência, a percepção dos problemas do mercado de trabalho dos diferentes países decorrente da aplicação do conceito de adaptabilidade é mais detalhada e diferente da que resulta da avaliação do rigor da LPE.

De facto, a comparação com a média da União Europeia (Quadro 3.12.) mostra que Portugal terá o valor máximo de protecção legal do emprego, um nível de protecção social no desemprego que corresponde a $\frac{1}{4}$ da média da UE15, que tem o menor nível comunitário de acesso à formação, que está acima da média comunitária quanto à participação no mercado de trabalho e à mobilidade e abaixo da média quanto à flexibilidade do tempo de trabalho.

Quadro 3.12.
Adaptabilidade dos mercados de Trabalho na União Europeia

	Participação no mercado de trabalho	Acesso à formação	Mobilidade	Flexibilidade do tempo de trabalho	Protecção do emprego	Segurança social
BE	91,7	112,4	91,5	96,7	86,3	195,9
DK	127,5	125,6	137,2	83,4	49,3	380,0
DE	101,5	121,8	112,0	95,1	102,8	117,9
EL	102,0	71,3	65,7	68,2	148,0	15,4
ES	99,2	100,5	99,1	66,2	127,4	106,2
FR	106,3	101,4	99,5	92,7	123,3	138,4
IE	95,4	84,6	135,5	92,0	37,0	124,8
IT	84,1	71,1	75,7	86,9	135,7	10,3
LU	86,3	76,0	107,8	64,5	0,0	0,0
NL	80,1	94,3	122,4	141,9	86,3	210,0
AT	100,9	84,4	107,6	72,9	90,4	48,5
PT	125,1	64,8	112,5	72,5	152,1	24,9
FI	125,7	137,9	93,1	77,6	82,2	198,9
SE	134,9	130,6	109,4	91,5	90,4	73,4
UK	101,2	113,5	124,3	139,2	20,6	79,2
UE15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Algoé Consultants *et al.* (2002)

3.5.3. Os caminhos da flexissegurança na evolução das relações laborais em Portugal

No capítulo 1 abordou-se o conceito que se desenvolve a partir da crítica das abordagens tradicionais dos problemas da flexibilidade e da adaptabilidade, remetendo para a sua complexidade e pluridimensionalidade.

Aqui procede-se à discussão sobre os passos dados no sentido de acolher nas medidas de política laboral, quer os dados das análises baseadas nas abordagens tradicionais quer os dados desta nova perspectiva. O que exige, pelo menos, que se recenseiem, em primeiro lugar, os acordos de concertação social e as relações que estes mantêm com as transformações legislativas realizadas e, em segundo lugar, que se esbocem os

O quadro seguinte contém a lista dos acordos de concertação social tentados e negociados em Portugal, cujo alcance, limitações e significado têm suscitado debate na literatura (Barreto, 1978; Lucena, 1985; Marques e Ferreira, 1991; Pinto, 1991; Dornelas e Dias, 1992; Monteiro Fernandes, 1993 e 2000; Mozzicafreddo, 1994 e 1997; Rodrigues, 1996 e 2003; Dornelas, 1999, 2003 e 2004; Campos Lima e Naumann, 1997 e 2004; Moreira, 1999; Sá, 1999; Silva, 1999 e 2000; Pires de Lima, 2000; Proença, 2000; Correia, 2003; Ferreira, no prelo), que não serão aqui apresentados²⁵.

Quadro 3.13.

Acordos de concertação social tentados e concluídos em Portugal (1987-2004)

	Moderação salarial	Regulação económica e s	“Médio Alcance”
1987	APR		
1988	APR		
1989			
1990		AES	
1991			APFP
			ASHST
1992	APR		
1993		AESDE	
1994			
1995			
1996	APR	ACSCP	
		ACE (1996-1999)	
1997			
1998		“Europacto”	
1999			
2000			
2001			APEMTEF
			ACTHSTCT
			AMPS + AILOCSS
2002			Compromisso inform Código do Trabalh
2003			

Legenda

Acordo	assinado	Acordo	fracassado ou denuncia
--------	----------	--------	------------------------

Fonte: Conselho Económico e Social

²⁵ Também entre nós, frequentemente mais centrados nos processos do que nos conteúdos e na sua capacidade de moldar as relações laborais, como constatou Regini (2003) para os países que estudou.

Notas: APR: Acordo de Política de Rendimentos; AES: Acordo Económico e Social; APFP: Acordo de Política de Formação; ASHST: Acordo sobre Saúde, Higiene e Segurança no Trabalho; AESDE: Acordo Económico e Social para o Desenvolvimento e o Emprego; ACSCP: Acordo de Concertação Social de Curto Prazo; APEMTEF: Acordo sobre Política de Emprego, Educação e Formação; ACTHSTTCS: Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade; AMPS: Acordo sobre a Modernização da Protecção Social; AILOCSS: Acordo sobre a Introdução de Limites Opcionais das Contribuições para a Segurança Social.

Todavia, parece indispensável deixar, ainda assim, registo do que se julga serem os traços marcantes da concertação social em Portugal.

Em primeiro lugar, o facto de que o diálogo e a negociação realizados na concertação social delimitaram, positiva e negativamente, entre 1990 e 2002, o espaço de viabilidade das modificações legislativas, o que representa um assinalável poder de veto dos que nela participam. Em segundo lugar, que continuam por esclarecer (Dornelas, 1999b e 2003), quer os limites temáticos desejáveis dessa interlocução especial entre os poderes públicos e as confederações patronais e sindicais face à arquitectura do Estado de direito, quer as metodologias de concertação que conduzem a resultados legítimos e eficazes para a renovação das formas de regulação das relações salariais²⁶. Em terceiro lugar, a constatação de que continua a ser bastante limitada a capacidade revelada pelos interlocutores sociais de transporem para a contratação colectiva de trabalho os entendimentos a que chegam na concertação social, o que se traduz por um nível reduzido de inovação contratual colectiva.

No que respeita às modificações legislativas, e como se desconhecem quaisquer tentativas de avaliar a flexisegurança no caso português, recenseou-se a principal legislação sobre a matéria publicada entre 1991 e 2004²⁷ classificou-se essa legislação de acordo com a definição das oito dimensões da flexisegurança sintetizadas no Quadro 2.

Com base nesse trabalho - que tem, necessariamente um carácter apenas exploratório – construiu-se o quadro que se segue.

Quadro 3.14
Legislação sobre flexisegurança em Portugal (1991-2004)

Tipo de alteração	Nº ocorrências	% ocorrências
Flexibilidade externa numérica	12	13,0%
Flexibilidade interna numérica	16	17,4%
Flexibilidade interna funcional	2	2,2%
Flexibilidade salarial	0	0,0%
Total das formas de flexibilidade	31	33,7%
Segurança no posto de trabalho	0	0,0%
Segurança de emprego e empregabilidade	41	44,6%
Segurança de rendimentos	12	13,0%
Segurança combinada	8	8,7%
Total das formas de segurança	61	66,3%
Total	92	100,0%

Fonte: Dornelas, investigação não publicada.

²⁶ Em particular duas questões: a questão do “neocorporativismo selectivo” (Sá, 1999) e da eficiência dos acordos não unânimes (Dornelas, 1999 e 2004).

²⁷ O período escolhido atendeu ao facto da flexibilização legislativa ter ganho especial relevo depois da criação do Conselho Permanente de Concertação Social e, em especial, depois da assinatura do Acordo Económico e Social, de Outubro de 1990.

Assim, do ponto de vista da legislação publicada no período estudado, parece iniludível o predomínio das alterações legislativas que promovem formas de segurança sobre o das que visam aumentar as formas de flexibilidade, sendo particularmente expressiva, dentro destas, a promoção da segurança de emprego e da empregabilidade, cuja frequência excede mesmo o somatório das alterações legislativas que visam a promoção da flexibilidade numérica, quer interna, quer externa.

Tais resultados – que parecem compatíveis com os que decorrem quer da avaliação da LPE, quer da determinação do grau de adaptabilidade estimado por Algoé Consultants *et al.* - exigem, porém, cinco comentários adicionais.

O primeiro, para sublinhar que número e o tipo de alterações legislativas não deve ser considerado como um indicador, mesmo que indirecto, do grau de flexibilidade, de segurança ou de flexisegurança das relações salariais em Portugal.

O segundo, para sublinhar que - excepção feita ao Código do Trabalho e à respectiva regulamentação, que não foram objecto de qualquer acordo formal de concertação social²⁸ - a generalidade das alterações legislativas verificadas decorrem de compromissos entre os governos e as confederações patronais e sindicais, quase sempre formalizados em acordos de concertação social²⁹.

O terceiro, para notar que a ausência de normas sobre flexibilidade salarial não deve ser tomada por um indicador de rigidez salarial. Pelo contrário, como registam os sucessivos relatórios do Banco de Portugal e como mostrou Silva Lopes (1988), em Portugal existiu, entre 1980 e meados da década de 90, um elevado grau de flexibilidade salarial. De facto: as disparidades salariais entre as remunerações médias dos trabalhadores a tempo inteiro são as mais elevadas da União Europeia; a proporção de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo é relativamente baixa e a distância entre este e a remuneração média é maior do que noutros Estados membros da UE; os encargos não salariais sobre a mão-de-obra estão significativamente abaixo da média comunitária; os níveis de protecção social no desemprego contam-se entre os mais baixos da Europa ocidental. O anexo estatístico deste relatório mostra que, salvo para a percentagem de trabalhadores com baixos salários – que se reduziu na segunda metade daquela década –, Portugal continua ser um país de elevada flexibilidade salarial, pelo que a avaliação de Silva Lopes não perdeu nenhuma actualidade.

A quarta nota diz respeito ao que se pode considerar serem os três ciclos da mudança legislativa verificados desde o início da década de 90, e que correspondem aos três períodos político-parlamentares conhecidos desde então e a outras tantas agendas da concertação social: no primeiro (1991-94) predominam as alterações que promovem a flexibilidade – quer interna, quer externa – e são relativamente escassas as normas sobre segurança do emprego e da empregabilidade; no segundo (1995-2001) a ordem de prioridade é a oposta e aparecem as restrições negociadas da protecção social, combinadas

²⁸ O governo da época referiu-se publicamente à existência dum “compromisso tripartido”, cujo texto, não assinado, teria resultado de contactos com a CIP e a UGT. Todavia, ambas as confederações negaram, também publicamente, ter dado o seu acordo à Proposta de Lei de que viria a resultar o Código do Trabalho.

²⁹ As outras três excepções maiores a esta regra são: a Lei n.º 61/99, de 30 de Junho, que “Regulamenta a dispensa de horários de trabalho com adaptabilidade dos trabalhadores menores, dos portadores de deficiência e das trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes, que simplifica alguns procedimentos na organização do tempo de trabalho, designadamente os que envolvem actos de relacionamento entre os empregadores e a Inspeção Geral de Trabalho” e dá sequência à Mensagem do Presidente da República dirigida à Assembleia da República quanto da promulgação da Lei n.º 21/96, em que criticava os aspectos que vieram a ser corrigidos depois de um compromisso nesse sentido entre os parceiros sociais e o Governo da época; a Lei n.º 18/2001, de 3 de Julho, que “Altera o regime jurídico do contrato de trabalho a termo”, que resultou de uma iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Socialista e que não foi objecto de debate na concertação social; a Lei 81/2001, de 28 de Julho, que “Estabelece e regula os sistemas de quotas sindicais e revoga a Lei n.º 57/77, de 5 de Agosto”, por razões análogas.

com um reduzido número de alterações ligadas à segurança do rendimento e à segurança combinada, de que a criação do Rendimento Mínimo Garantido é o exemplo maior; no terceiro (2002-2004) aparecem as restrições unilaterais da protecção social e retoma-se a lógica de prioridades do primeiro ciclo.

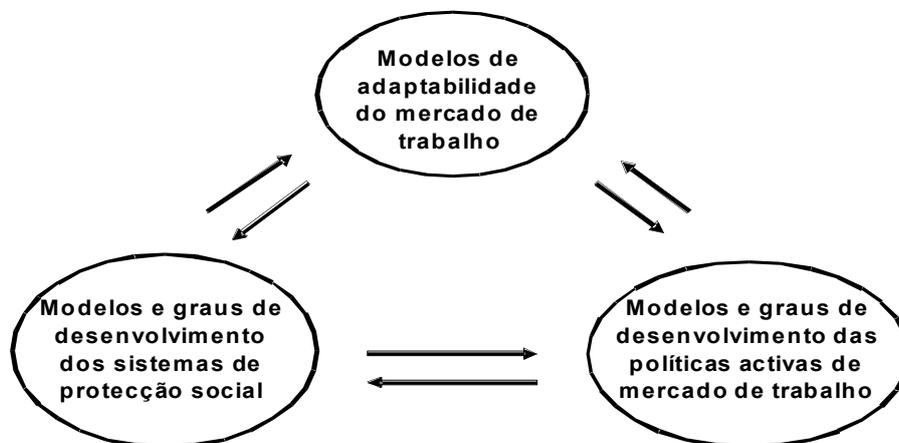
O quinto e último comentário refere-se à relação que, pelo menos em Portugal, se admite que exista entre o grau de flexibilidade da LPE e a regulação das relações salariais. Trata-se da hipótese (Dornelas, 1999a e 2004) de que, para além dos problemas de fiabilidade do indicador, haja um conjunto de factores que influenciam aquela relação do lado do sistema de relações laborais: os altos níveis de incumprimento da legislação laboral por muitas empresas; os padrões de atipicidade do emprego que variam quer horizontalmente (sectores económicos), quer verticalmente (níveis ocupacionais), o que influencia a adaptabilidade dos sistemas de relações laborais e as possibilidades dos trabalhadores e das empresas enfrentarem, dentro do quadro normativo vigente, os ciclos económicos; a reduzida frequência com que a contratação colectiva de trabalho enfrenta os dilemas da flexibilidade em domínios como a adaptabilidade do tempo de trabalho, o acesso à qualificação e a ligação dos sistemas de classificação profissional à qualificação efectiva dos trabalhadores (Lopes, 1998; Cerdeira, 1999 e 2004; Dornelas, 2004); a capacidade dos trabalhadores – variável consoante os sectores, a dimensão das empresas, os níveis ocupacionais e tipo de contrato – reivindicarem o cumprimento dos seus direitos, ela mesma influenciada quer pelas estratégias patronais, quer pelo grau de eficácia da administração do trabalho na garantia do respeito pela lei vigente.

A evolução legislativa acima sintetizada pode ser confrontada com um conjunto de indicadores que visam avaliar a evolução em Portugal e compará-la com a dos demais países do modelo meridional de Estado-providência, bem como com a média comunitária e centram-se nos seguintes domínios: emprego; desemprego; educação e a formação; políticas de mercado de trabalho; crescimento, produtividade e salários; relações industriais; protecção social.

A escolha dos indicadores baseou-se na hipótese de que os modelos de flexissegurança podem ser reconduzidos a três dimensões principais, esquematizadas na figura seguinte.

Figura 3.2.

Concertação social e flexissegurança



À luz da informação estatística analisada bem como das outras características já recenseadas das relações de trabalho, pode caracterizar-se a situação actual em Portugal do seguinte modo:

Adaptabilidade dos mercados de trabalho:

1. Concertação social sujeita aos ciclos políticos;
2. Predomínio da lei sobre a negociação colectiva na determinação das normas de regulação;
3. Contratação colectiva de trabalho pouco sensível aos acordos de concertação social;
4. Taxa de cobertura da contratação colectiva de trabalho ligeiramente inferior à média comunitária até à entrada em vigor do Código do Trabalho, reduzida a menos de metade da média dos cinco anos anteriores depois disso;
5. Baixa presença das normas sobre adaptabilidade nas convenções colectivas de trabalho, quanto ao tempo de trabalho, cuja duração anual média é ligeiramente inferior à média da UE25;
6. Provável alto grau de desconformidade entre as práticas e as normas de regulação dos mercados de trabalho, em resultado de níveis elevados de “economia sombra” e da ineficácia da administração do trabalho;
7. Nível comparativamente elevado de protecção legal do emprego típico contra despedimentos individuais, acompanhado de níveis ligeiramente superiores à média da OCDE de protecção legal do emprego atípico e do despedimento colectivo;
8. Alta flexibilidade salarial, decorrente de altos níveis de desigualdade salarial do emprego a tempo inteiro, da baixa proporção de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo nacional e da alta, embora decrescente, proporção de trabalhadores de baixos salários;
9. Menor remuneração anual bruta da Europa do sul, equivalente a cerca de 45% da média da UE25, apesar do aumento salarial significativamente à média comunitária verificado na última década;
10. Raridade das normas sobre resolução de conflitos, quer individuais, quer colectivos, nas convenções colectivas de trabalho;

Políticas activas de mercado de trabalho:

11. Taxa de emprego superior à média comunitária;
12. Muito baixos níveis de qualificação do emprego;
13. Crescimento do emprego em todos os níveis de qualificação superior à média comunitária;
14. Altos níveis de emprego atípico e precário, que representam uma parte crescente do emprego total;
15. Nível de desemprego inferior à média comunitária;
16. Proporção recorde da população em idade de trabalhar com baixo nível de escolarização, mais de duas vezes superior à média da UE25;

17. Muito baixa proporção da população em idade de trabalhar com níveis médio e alto de escolarização, equivalente a menos de metade da média da UE25;
18. Proporção de jovens com nível médio de escolarização de pouco mais de metade da média da UE25;
19. Abandono escolar antecipado quase triplo da média da UE25;
20. Despesa pública em políticas de mercado de trabalho - quer activas, quer passivas - inferior à da Dinamarca, Irlanda e Espanha mas superior à da Itália e da Grécia;
21. Alta percentagem da despesa pública em formação de adultos empregados, igual à das medidas de apoio ao emprego;
22. Muito baixo nível de acesso à aprendizagem ao longo da vida da população em idade de trabalhar;
23. Baixa frequência das normas sobre educação e formação profissional, sobre polivalência e mobilidade profissional nas convenções colectivas de trabalho;

Protecção social:

24. Despesa total em protecção social – em paridades do poder de compra – inferior quer à média da UE25, quer à dos restantes países da Europa do sul com excepção da Espanha;
25. Parte da despesa total com desemprego de cerca de 60% da média da UE25.
26. Escassez das normas sobre inclusão e protecção social nas convenções colectivas de trabalho.

Em síntese, parece que a situação em Portugal pode qualificar-se com um modelo que alia:

- ♣ Uma elevada segurança jurídica do posto de trabalho;
- ♣ Um baixo nível de protecção social no desemprego, em particular no de longa duração;
- ♣ Um elevado grau de flexibilidade salarial;
- ♣ Um alto nível de emprego atípico;
- ♣ Alterações legislativas tendentes a aumentarem a flexibilidade interna e numérica, a flexibilidade interna e funcional e a segurança de emprego ou da empregabilidade.

É o que se pretende sintetizar do Quadro 3.15, comparando as conclusões a que se chegou para Portugal com as que Wilthagen *et al.* (2003) retiraram da investigação que realizaram.

Quadro 3.15.
Modelos de flexisegurança da Alemanha, Bélgica, Dinamarca e Portugal

Flexibilidade			Segurança		
Forma	Foco político	Direcção	Direcção	Foco político	Forma
Flexibilidade externa e numérica	DK+ NL+	DK+		DK- DE+ NL+ PT+	Segurança do posto de trabalho
Flexibilidade interna e numérica	BE+ DE+ NL+	BE+ DE+ PT+	BE+ DK+ DE+ NL+ PT+	DK+	Segurança de emprego ou da empregabilidade
Flexibilidade interna e funcional	DK+	NL+ PT+		BE+ DK+ DE+ NL+ PT-	Segurança do rendimento
Flexibilidade salarial		BE+ DK+ NL+ PT+	BE+ DK+ NL+	DK+	Segurança combinada

Fontes: Adaptado de Wilthagen, Tos e Lieshout (2003), quanto à Alemanha, Bélgica e Dinamarca. Aplicação a Portugal de A. Dornelas.

Capítulo IV

Políticas activas de mercado de trabalho – a focalização da intervenção do serviço público de emprego

4.1. Um nível intermédio de despesa, com menor desenvolvimento das políticas activas

Os mercados de trabalho são, por toda a parte, alvo de regulação pública, embora de acordo com diferentes modelos. Sem pretendermos entrar aqui na discussão sobre “o” modelo social europeu, pode afirmar-se que, no que se refere à relação do Estado com o mercado de trabalho, ele deu origem a modelos de acção que combinam sempre a regulação jurídica estatal das relações de trabalho, articulada com a que deriva das relações colectivas de trabalho, a protecção social dos trabalhadores e o apoio às populações privadas de emprego. Dentro da unidade do princípio encontra-se uma pluralidade de soluções concretas que ilustra bem a imagem, inspirada na química, que Jean-Paul Fitoussi propõe para a articulação entre Estado e mercado: a de um precipitado, uma combinação instável de elementos impuros que, em conjunto e dinamicamente tornam possível o modelo económico e político de cada sociedade, mas que, também, quando agitados individualmente produzem efeitos diversos em cada caso específico (cf. Fitoussi, 2005).

Nesse precipitado, as instituições e políticas de mercado de trabalho são, seguramente, um dos elementos a ter em conta. No qual, aliás, se repercute com propriedade o princípio de que, se os arranjos sociais que tornam uma sociedade possível são, por natureza, diversos, o sucesso económico e social não deriva de nenhuma receita pré-formatada. Isto é, tendo uma relação com a base económica que as sustenta e com o contexto institucional supranacional em que existem (nomeadamente a UE), as políticas de mercado de trabalho de cada país têm uma razoável autonomia em relação às variáveis económicas que pesam sobre o desemprego e, mesmo, sobre a dimensão deste.

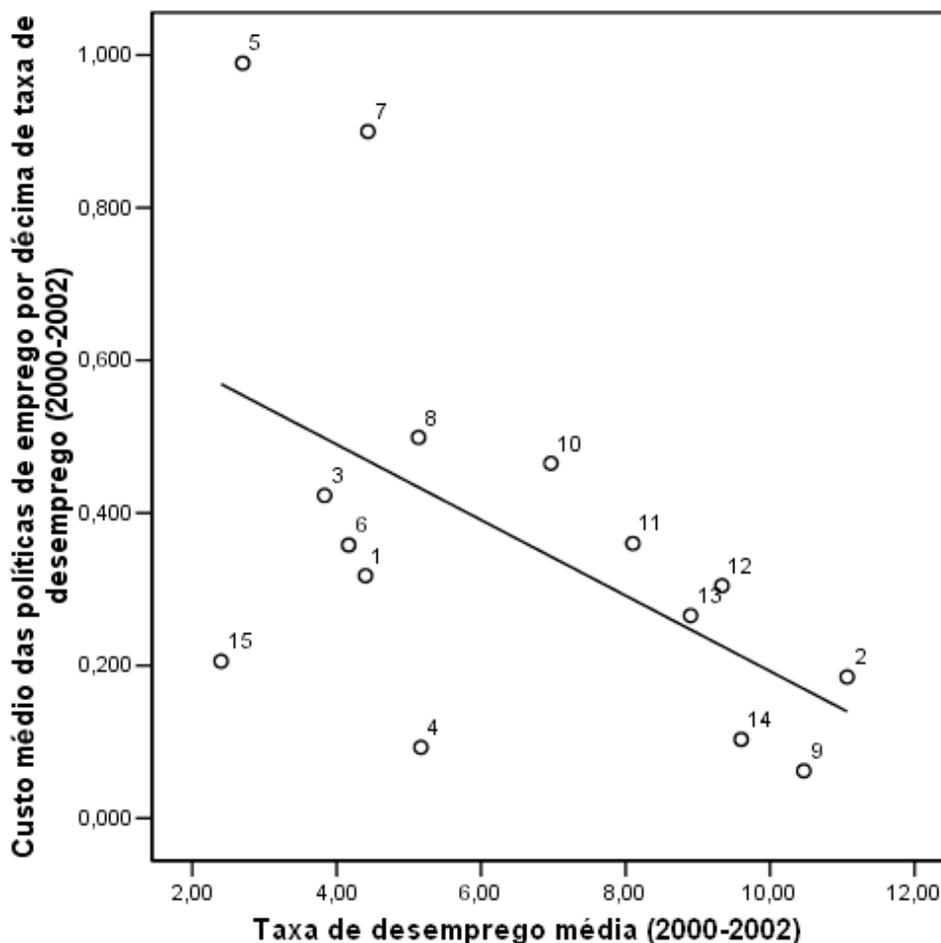
Para nos aproximarmos desta realidade, sabendo que os países europeus têm, por diversas razões, taxas de desemprego muito diferentes, procurámos construir um indicador standardizado do custo das políticas de mercado de trabalho, que tornasse mais comparável o esforço público de cada país na gestão desse mercado.

Assim, em vez de compararmos simplesmente as despesas com as políticas de mercado de trabalho (activas ou passivas) com a riqueza nacional, como já se faz nos indicadores estruturais da UE (e se pode encontrar no quadro em anexo), fomos compará-las com a intensidade do desemprego, gerando um indicador do esforço público por desempregado (o custo das políticas de mercado de trabalho em percentagem do PIB por décima da taxa de desemprego). Ao medir o custo em percentagem do PIB obtém-se uma dimensão da despesa por relação ao nível de riqueza; ao “standardizar-se” o custo por décima da taxa de desemprego neutraliza-se o efeito que níveis de desemprego diferenciados têm sobre o valor absoluto dos custos das políticas de emprego.

Analisando os indicadores assim obtidos, verifica-se que a intensidade das políticas de mercado de trabalho parece ter efeitos na redução da taxa de desemprego (cf. Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1.

Despesa pública com as políticas de mercado de trabalho por cada décima da taxa de desemprego (em % do PIB) e taxa de desemprego na UE-15 (média dos anos 2000-2002)



Legenda: 1 – PT; 2 – ES; 3 – AT; 4 – UK; 5 – NL; 6 – IE; 7 – DK; 8 – SE; 9 – EL; 10 – BE; 11 – DE; 12 – FI; 13 – FR; 14 – IT; 15 – LU

Com efeito há uma correlação negativa significativa (grau de confiança superior a 95%) entre o custo das políticas de mercado de trabalho e a taxa de desemprego. O coeficiente de correlação é, no entanto, relativamente fraco (-0,536). Ou seja, não tendo um peso explicativo forte na variação das taxas de desemprego entre países, a intensidade das políticas de mercado de trabalho é mais forte onde estas são mais reduzidas.

Haverá muitos factores explicativos para a correlação entre o aumento da intensidade do esforço de políticas de mercado de trabalho e a redução das taxas de desemprego, que apenas um modelo factorial complexo, a que aqui não ambicionamos chegar, poderia conduzir. Mas, se estes dados não podem demonstrar qual o exacto papel do aumento da intensidade do esforço das políticas de mercado de trabalho na redução do

desemprego, são um indicador, pelo menos, em desabono das teses de que tenham o efeito contrário, como certas ortodoxias têm afirmado.

Acresce que Portugal tem, em relação à taxa de desemprego e em relação ao seu esforço de políticas de mercado de trabalho por desempregado, uma posição diferente dos países a que geralmente se encontra associado, no grupo da Europa do Sul, o que resulta numa imagem diferente da que se obteria pela simples medida do volume geral da despesa.

No período de 2000-2002 (último ano para o qual se dispõe de informação comparável), o esforço de Portugal com as políticas de mercado de trabalho colocava-nos muito próximo do padrão médio europeu, afastados quer dos países que a ela alocam menor parte da sua riqueza (Grécia, Reino Unido e Itália), quer dos que o fazem com uma intensidade elevada, que os distingue do padrão comum europeu (Holanda e Dinamarca).

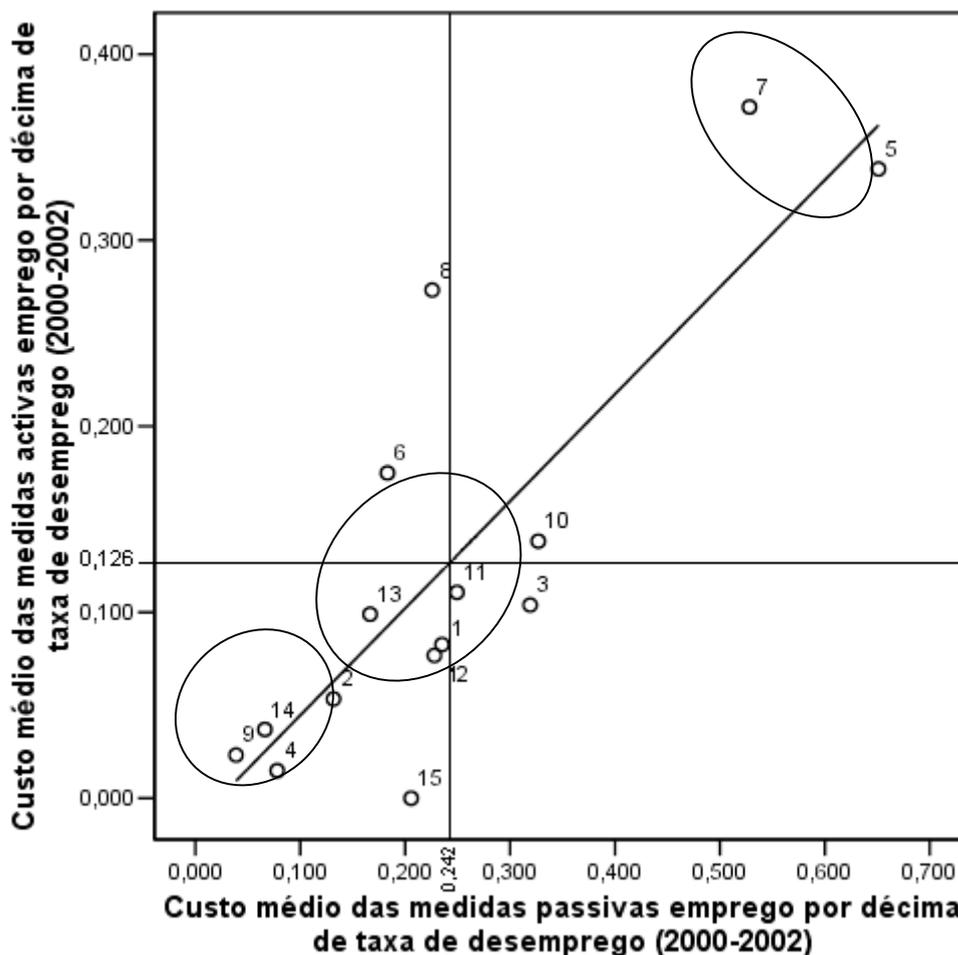
Os valores de então para Portugal eram, por outro lado, relativamente confortáveis, na medida em que a taxa de desemprego do país se encontrava abaixo do valor de tendência, na UE-15 e nesse período, para o nível de custos das políticas de mercado de trabalho.

À entrada do século XXI, Portugal tinha, quanto às políticas de mercado de trabalho, um nível de despesa pública por desempregado em relação à sua riqueza dentro dos parâmetros médios europeus continentais. Destes, afastavam-se essencialmente, no sentido da menor intervenção, os países do sul e o Reino Unido, e, no oposto, os países que encetaram reformas promotoras da flexisegurança (Dinamarca e Holanda).

O alinhamento de Portugal pelo padrão médio europeu volta a verificar-se quando analisamos a repartição interna da despesa pública com o mercado de trabalho, entre as que se dedicam à protecção dos desempregados (passivas) e as que investem na sua empregabilidade e reinserção (activas).

Gráfico 4.2.

Despesa pública com as políticas passivas e activas de mercado de trabalho (em % do PIB) na UE-15 (média dos anos 2000-2002)



Legenda: 1 – PT; 2 – ES; 3 – AT; 4 – UK; 5 – NL; 6 – IE; 7 – DK; 8 – SE; 9 – EL; 10 – BE; 11 – DE; 12 – FI; 13 – FR; 14 – IT; 15 – LU

Do ponto de vista da estrutura da despesa verifica-se que, em geral, não há antinomia entre intervenção protectora (prestacional) e de investimento social (em medidas activas). Pelo contrário, a correlação positiva entre o esforço dispendido numas e noutras é significativa (nível de significância superior a 0,99) e forte (0,825). Ou seja, a tendência europeia é para que os Estados socialmente mais protectores dos desempregados sejam também os mais investidores em políticas promotoras da empregabilidade. O que sugere que o que mais diferencia as políticas de mercado de trabalho na UE não é o seu carácter prestacional ou activo mas o nível total de recursos alocados por desempregado. Como se vê no gráfico 4.2., a generalidade dos países alinha-se ao longo da diagonal.

Pode, no entanto, ver-se que há países em que o “Estado activo” tem proporcionalmente dimensão superior ao prestacional, a um nível de custo público das

políticas de mercado de trabalho elevado (Dinamarca) ou intermédio (Suécia e Irlanda). Do mesmo modo, se verifica que há Estados com propensão a maior custo relativo com a componente prestacional (Áustria, Bélgica, Portugal, Finlândia e Alemanha).

Situado próximo da situação média, Portugal apresenta indícios de estar a pender para o lado dos sistemas mais protectores do que activadores. O que quer dizer que, caso se procure algum reequilíbrio que tenha em conta o padrão europeu, este se posicionará num maior desenvolvimento relativo das políticas activas para um mesmo nível das medidas prestacionais. Mas sabemos que essa tendência não será automática, dado que as despesas prestacionais se prendem com direitos dos desempregados, mais difíceis de comprimir, ao passo que as despesas activas dependem mais do voluntarismo político e tendem, até, a contrair-se, dada a sua vinculação às contribuições sociais, por sua vez fortemente sensíveis à conjuntura. O que quer dizer que perante um agravamento da situação do desemprego, há o risco de Portugal se aproximar de um modelo mais vincadamente prestacional de intervenção no mercado de trabalho, se não houver um novo impulso às políticas activas ou cortes nos subsídios de desemprego.

Em síntese, na UE-15, em 2000-2002, os países que despendiam uma proporção superior da sua riqueza por desempregado tinham taxas de desemprego tendencialmente mais baixas e esse dispêndio parecia ter um padrão comum de equilíbrio entre medidas activas e passivas, sendo a variação entre países mais devida ao nível relativo de despesa do que à sua estrutura interna.

Neste quadro, Portugal insere-se num grupo de países com uma intervenção intermédia no mercado de trabalho e, dentro destes, tem menos desenvolvida a dimensão activadora de intervenção do que a protectora.

4.2. As medidas activas de promoção do acesso ao mercado de trabalho: a focalização em jovens e desempregados

Em Portugal a instituição pública que tem como mandato a execução das políticas activas de emprego é o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Procuraremos neste ponto analisar o modo como intervém nos domínios de actividade que se referem ao acesso ao emprego e mercado de trabalho³⁰. A análise da cobertura destes domínios, quer em termos físicos (pessoas abrangidas) quer em termos financeiros, permite perceber quais são os aspectos em que se está a concentrar a actividade pública, quanto ao problema do acesso ao emprego e ao mercado de trabalho (cf. Quadro 4.1).

³⁰ Pontualmente e quando relevante referiremos, igualmente, o contributo de outras instituições que, neste ou naquele ponto tenham uma intervenção significativa.

Quadro 4.1.

**Execução física e financeira das medidas activas de emprego do IEFP no domínio do acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, segundo o tipo de intervenção e os destinatários
(2000-2004)**

	2004		2003		2002		2001		2000	
	Exec. física	Exec. Financ.	Exec. física	Exec. Financ.	Exec. física	Exec. Financ.	Exec. física	Exec. Financ.	Exec. física	Exec. Financ.
Capacitação de jovens	34,9	41,4	30,0	41,7	34,3	43,3	34,0	47,7	35,5	45,3
Qualificação de desempregados	19,6	18,4	24,8	19,8	23,0	25,0	20,5	24,0	19,6	24,3
Apoios à transição desemprego-emprego	44,8	39,4	44,7	37,8	42,7	31,8	45,5	28,2	44,8	30,4
Conversão de vínculos precários em vínculos sem termo	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Superação de “gaps” indicadores de discriminação	0,5	0,6	0,4	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Medidas de acesso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Quadro 4.1.a.

Seguiremos aqui a tipologia de medidas de acesso que resulta da problematização referida no capítulo 1 deste relatório, procurando identificar as zonas brancas e as que são cobertas pela actividade do IEFP.

No que se refere a zonas brancas, é de salientar que o IEFP não tem medidas especificamente dirigidas ao combate ao trabalho informal nem ao fenómeno dos *working poor*, embora, no que a estes últimos respeita, se possa admitir que fazem potencialmente parte das políticas de formação de activos.

As medidas focalizadas na superação dos *gaps* que indiciam discriminação (de género ou de grupos em situação de desvantagem) são, por sua vez, incipientes, recentes e têm um peso praticamente nulo, quer em termos físicos quer em termos financeiros. Também a intervenção no domínio da precariedade de emprego é recente e de impacte praticamente nulo.

É nos três domínios “clássicos” das políticas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho que se concentram as políticas activas de mercado de trabalho, no que respeita ao âmbito deste trabalho. Em primeiro lugar, verifica-se uma clara prioridade à facilitação da inserção socioprofissional de jovens, quanto à mobilização de meios financeiros, correspondendo a medidas de custo relativamente elevado, o que se compreende porque, como se verá, se trata essencialmente de acções visando superar défices escolares e de qualificação profissional, que pressupõem investimentos e custos significativos.

As acções de combate ao desemprego, divididas pelas três componentes de qualificação (escolar, profissional e social) e os apoios à transição para o emprego, por parte dos desempregados têm também um peso significativo (e predominante). Com efeito, os desempregados são o grupo ao qual é dirigido um esforço, quer físico quer financeiro, mais forte por parte do IEFP. No último quinquénio parece estar a desenhar-se, quanto a esta intervenção, uma tendência de transferência da focalização da acção, da superação dos défices de qualificação, em que as várias modalidades de formação se concretizam, para medidas centradas no apoio à experiência profissional e ao contacto com o mercado de trabalho.

Nos pontos seguintes aprofundaremos estas observações, mas desde já pode concluir-se que, **do universo possível das medidas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho, o IEFP se concentra nos apoios à transição de desempregados para o emprego, na capacitação profissional de jovens e na qualificação de desempregados, sendo ainda pouco evidente o seu investimento no combate à precariedade de vínculos contratuais e em medidas focalizadas na superação de *gaps* de inserção de populações desfavorecidas ou discriminadas e nula a sua actividade especificamente dirigida ao combate ao trabalho informal.**

4.2.1. Os objectivos das medidas dirigidas a jovens: suprir défices escolares, elevar o contacto com o mercado de trabalho

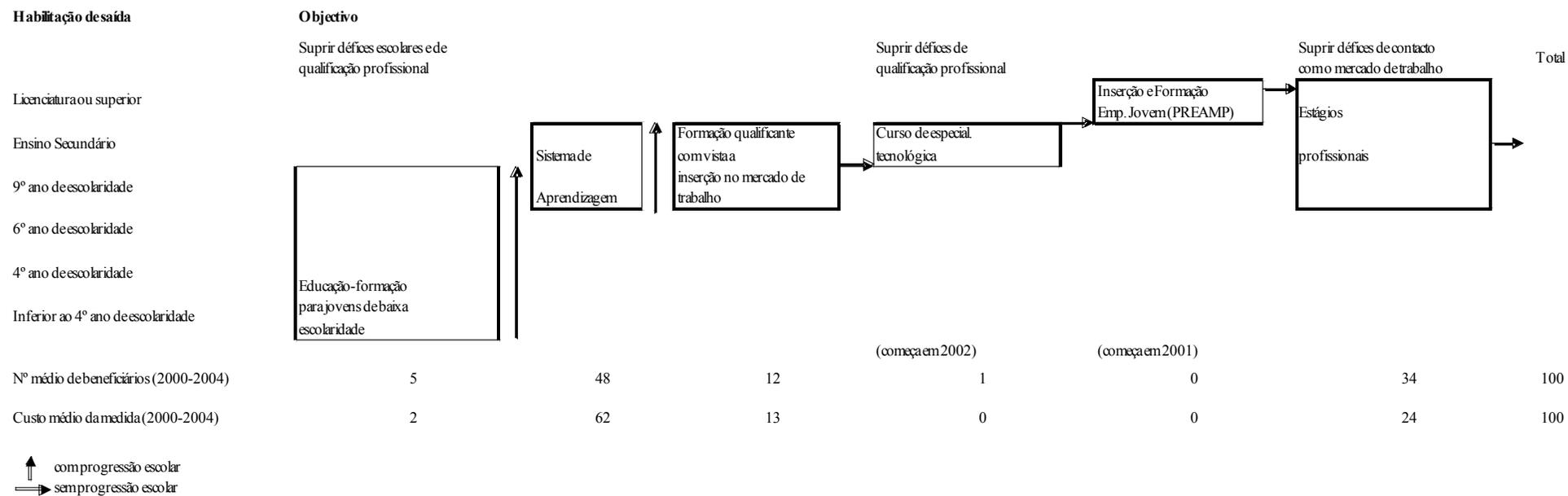
Tal como se pôde ver no capítulo 3, a inserção dos jovens no mercado de trabalho é influenciada pela relação entre o emprego e as qualificações escolares obtidas. E podemos identificar dois problemas, um na base e outro no topo da pirâmide social. O primeiro reporta-se às consequências do abandono escolar precoce e da concomitante inserção precária no trabalho ou risco de marginalização social. O segundo torna-se visível no crescimento da incidência do desemprego entre os jovens escolarizados.

O abandono precoce, em situações de dinamismo empregador, gera a articulação perversa entre baixa qualificação passada, oportunidade de trabalho desqualificado presente e risco social futuro. Mas surgiu aos olhos das políticas de emprego, entre nós, articulado com o risco de desemprego. Quando nos anos oitenta se desenhou a matriz de política de emprego, que ainda hoje constitui o núcleo essencial da política activa, culpava-se a escola e a deficiente qualificação profissional que dava aos que dela saíam, quando se confrontavam com o mercado de trabalho. Esta discussão foi fortemente contaminada pelo “síndrome do fim do ensino técnico”, interiorizado pelos gestores das políticas de emprego, que nele viram um mecanismo eficaz de combate ao desemprego juvenil (cf., p. ex., Neves *et al.*, 1993:7-32; Grácio, 1990: 203-223). Por outro lado, o emergente sistema de formação profissional acolheu muitos quadros e formadores que tinham passado por ele como estudantes e/ou mestres, que os conduziu a uma orientação pela sua reconstrução

fora do contexto escolar, que criou nos agentes da formação profissional uma forte predisposição para o desenvolvimento da sua própria oferta educativa profissionalizante.

Conjugados, estes factores conduziram ao desenvolvimento de uma política activa de emprego, no domínio da inserção profissional de jovens, fortemente centrada na produção de qualificações escolares e profissionais para jovens que concluem o segundo ou o terceiro ciclo do ensino básico e vêm ao sistema de emprego frequentar uma alternativa de carácter profissional ao terceiro ciclo do básico ou, crescentemente, ao ensino secundário (cf. Figura 4.1).

Figura 4.1
Jovens



A política de acesso dos jovens ao emprego continua a ter o seu núcleo duro nas medidas concebidas nos anos 80 sob a orientação de que a promoção de formações secundárias técnicas é a melhor porta de entrada dos jovens no mercado de trabalho, formando quadros médios que este é suposto que este integre privilegiadamente (cf. Azevedo, 1991).

O IEFP foi, aliás, um dos primeiros executores das políticas que visavam a reintrodução de formações de carácter técnico ao nível do ensino não superior, nele tendo sido instalado um programa de formação em alternância desenhado sob influência do sistema dual alemão, o “sistema de aprendizagem”³¹. Este foi inicialmente concebido para levar jovens a concluir a escolaridade de 9 anos, ao mesmo tempo que obtinham uma qualificação profissional (de nível II), substituindo no plano simbólico e funcional o espaço do ensino geral técnico, que continuava desocupado, dado que o ensino Técnico Profissional criado em 1983 começava apenas a partir do 9º ano. Com a evolução da estrutura de saídas do sistema educativo e dos perfis profissionais, reorientou-se para o segmento imediatamente superior, dirigindo-se hoje também aos jovens que pretendem concluir o ensino secundário e adquirir uma qualificação profissional de nível III³².

A seguir a 1995, foi dada uma nova atenção à exclusão escolar precoce com insucesso repetido, reprodutora e indutora de exclusão social, surgindo iniciativas de diferenciação curricular no ensino secundário. Entre estas, encontrava-se uma nova oferta de formação com características pré-vocacionais, que chega ao IEFP em 1997 (os cursos de educação e formação) complementando, pela base, as iniciativas de progressão escolar e qualificação profissional. O seu público-alvo são os jovens de muito baixo rendimento escolar e os seus perfis de formação são diversificados, de forma a ajudá-los a concretizar a escolaridade obrigatória de nove anos, ao mesmo tempo que atingem uma primeira qualificação profissional³³.

O combate às consequências do abandono escolar precoce comandava as respostas de política educativa e inserção profissional de jovens, as quais intervinham preventivamente, dentro do próprio sistema educativo (caso das Escolas Profissionais e do Ensino Secundário Tecnológico) ou pelo desenvolvimento de segmentos de “remediação escolar” fora deste.

Quer do ponto de vista dos públicos atingidos quer dos recursos financeiros alocados, o Sistema de Aprendizagem é a medida fulcral do IEFP em matéria de inserção profissional de jovens. É, no entanto, de assinalar, que face à relevância que continua a ter o desemprego de jovens muito pouco escolarizados, se compreende mal o relativo subdesenvolvimento quantitativo de uma oferta de qualificação profissional e escolar preferencialmente dirigida a estes grupos, os quais arriscam uma severa exclusão do mercado de trabalho para toda a vida.

Urge reflectir sobre a adequação entre as respostas e os perfis de necessidades dos públicos juvenis das políticas de emprego. O Sistema de Aprendizagem, pelas suas

³¹ As formações em alternância em Portugal foram alvo de diversos estudos no início dos anos 90, quando o Sistema de Aprendizagem, as Escolas Profissionais e o Ensino Secundário Tecnológico apareciam como modelos de formação alternativos e, até certo ponto, concorrentes. Ver, sobre este assunto, Grácio, 1986; Neves, Pedroso e Matias, 1993; Marques, 1993; Cabrito, 1994; Pedroso, 1996b.

³² No âmbito do Sistema de Aprendizagem pode ainda frequentar-se cursos de Pré-Aprendizagem (6º ano, nível I) e de Especialização tecnológica (pós-secundário), mas que têm muito reduzida expressão numérica.

³³ Desde 2004 (pelo Desp. Conjunto nº 453/2004, de 27 de Julho) é também possível atingir o ensino secundário através destes cursos, mas até ao momento eles são dirigidos quase exclusivamente para os perfis de formação inferiores à escolaridade obrigatória.

características, enquanto modelo de formação requer parceiros fortes, equipas pedagógicas articuladas e, por parte dos jovens, grande disciplina de aprendizagem, ritmo de trabalho e capacidade de inserção em meio laboral (cf. Neves e Pedroso, 1994; Matias, 1996; Pedroso, 1996a, 1996b). Consequentemente, tem custos significativos, que não o indicam para sistema privilegiado de formação pré-vocacional, mas para ser uma via de qualificação profissional. Quando foi criado não havia outras alternativas – e as características pessoais e sociais dos formandos que recrutava seriam diferentes – pelo que abrangeu também esse segmento. Mas, hoje, mostra limitações de adequação às necessidades dos públicos juvenis em maior risco de exclusão social, dada a sua elevada concentração na intensidade das aquisições profissionais.

Uma parte dos jovens, particularmente aquela que sai do sistema educativo sem ter concluído o 9º ano, seria, porventura, melhor servida por ofertas de formação mais centradas em componentes de aquisição de competências pessoais e sociais e na satisfação de necessidades básicas³⁴.

Pode bem acontecer que seja útil repensar a vocação preferencial do Sistema de Aprendizagem, face à existência dos cursos de educação e formação, centrando o primeiro nos objectivos vocacionais e o segundo na função ressocializadora; o primeiro nas qualificações intermédias e o segundo nas qualificações de base; o primeiro fortemente associado aos contextos de trabalho e o segundo mais distante destes.

Independentemente das questões de focalização suscitadas, é importante salientar que a política activa de mercado de trabalho se dirige, entre nós, aos jovens que correm maiores riscos de exclusão socioprofissional a prazo, ou seja, que não concluem o ensino secundário e não têm qualificações profissionais e visa suprir simultaneamente os seus défices escolares e de qualificação profissional: no quinquénio 2000-2004, a esta função foram alocados, em média, mais de 60% dos recursos financeiros das políticas de inserção profissional de jovens conduzidas pelo IEFP, atingindo mais de metade dos jovens abrangidos por medidas deste segmento de intervenção.

Correlatamente, as medidas destinadas a suprir apenas os défices de qualificação profissional de jovens têm menor expressão (e ganhariam mais importância se entendêssemos que os jovens que se pretende inserir no mercado de trabalho já atingiram patamares escolares mínimos ou aceitáveis). Ainda assim, nos cursos de qualificação profissional são recebidos em média anual, no quinquénio, cerca de 13% dos jovens (dos quais não pudemos apurar quantos terão efectivamente já concluído o ensino secundário quando ingressam nesses cursos). Em princípio, atendendo ao objectivo nacional do cumprimento de 12 anos de escolaridade, apenas estes estariam fora da focalização na qualificação escolar e profissional, mas parecem ser recebidos nestes cursos muitos jovens com habilitações inferiores a este nível escolar, matéria que nos parece ser de reponderar no futuro próximo.

Desde 2002, O IEFP passou a incluir um novo tipo de oferta que visa a progressão na qualificação profissional (os cursos de especialização tecnológica) dirigidos a detentores do ensino secundário e qualificação profissional, que obtêm uma qualificação mais elevada e a possibilidade de certificação escolar do seu percurso, para efeitos de progressão no ensino superior. Este tipo de oferta não tem, no entanto, expressão numérica de relevo.

Apesar de ter progredido significativamente a incidência do desemprego juvenil nos jovens diplomados do ensino secundário, face à improbabilidade de que os cursos de qualificação profissional estejam a ser dirigidos efectivamente para estes, a

³⁴ Pode encontrar-se em Nunes e Prudêncio (1999), um relato de uma experiência neste domínio.

oferta de qualificação profissional aos jovens que se apresentam no mercado de trabalho com o ensino secundário geral e sem qualificações profissionais específicas, por parte do IEFP, **permanece muito baixa** (em média anual, 1% dos jovens e apenas 0,2% dos recursos afectos à sua inserção profissional). O mesmo se pode dizer, com mais intensidade ainda, no que se reporta a formações complementares de diplomados do ensino superior, virtualmente inexistentes no período em análise.

A política de mercado de trabalho, na sua vertente de inserção profissional de jovens, quando dirigida a detentores de ensino secundário ou diplomas de ensino superior **está orientada pelo pressuposto de que o obstáculo de inserção a remover não reside nas qualificações, mas na escassez de contactos dos jovens com o mercado de trabalho e dos empregadores potenciais com os jovens**. Assim se compreende que os estágios profissionais, dirigidos a diplomados do ensino superior ou com o ensino secundário³⁵, sejam a segunda maior oferta, consumindo em média mais de 23% dos recursos dirigidos à inserção social de jovens e chegando a 34% dos beneficiários deste grupo.

A política activa de mercado de trabalho em Portugal, no que diz respeito à inserção profissional de jovens parece, assim, orientada pela definição de uma resposta claramente segmentada. Por um lado, progressão escolar e qualificação profissional, obtidas solidariamente, para os não detentores de ensino secundário. Por outro, oportunidades de contacto com o mercado de trabalho, para os que atingem pelo menos este nível de ensino.

Esta opção pode subvalorizar relativamente dois outros problemas de inserção socioprofissional de jovens.

Na base das saídas escolares, está o risco de exclusão social severa enfrentado pelos que abandonam a escola antes do 6º ano de escolaridade e, progressivamente, do 9º ano, que necessitam de perfis de formação centrados na aquisição de competências básicas e que, nos casos em que não sejam tocados por estas políticas, mais do que o risco de desemprego, enfrentam um risco geral de marginalização social.

No extremo oposto está a necessidade daquilo a que já se chamou reconversão preventiva, isto é, a necessidade de permitir a jovens diplomados o acesso a módulos de formação para completarem qualificações profissionais adquiridas ou para as utilizarem em domínios profissionais para os quais não adquiriram competências nos seus percursos escolares. Uma oferta necessária na medida em que, independentemente do esforço de “casamento” dos jovens com o mercado de trabalho, feito pela via dos estágios profissionais, há saídas educativas, nomeadamente no ensino superior e em cursos gerais do ensino secundário que se revelam de escasso valor quanto a oportunidades de inserção profissional. Para estas, o défice a suprir não é apenas o de contacto, mas ainda e por contra-intuitivo que possa parecer, de qualificação profissional³⁶.

³⁵ Em alguns casos, também detentores de qualificação profissional, apenas com o 9º ano de escolaridade podem aceder a estes, mas julga-se que tenham um peso diminuto nos que realmente a eles acedem.

³⁶ A propósito, vale a pena registar, em reforço da tese da reconversão preventiva, os resultados de um estudo realizado junto dos licenciados desempregados do Algarve, que conclui que estes evidenciam como principais necessidades de formação: informática na óptica do utilizador; gestão e administração; línguas e literaturas estrangeiras; contabilidade e fiscalidade (Ferreira, 2004: 30).

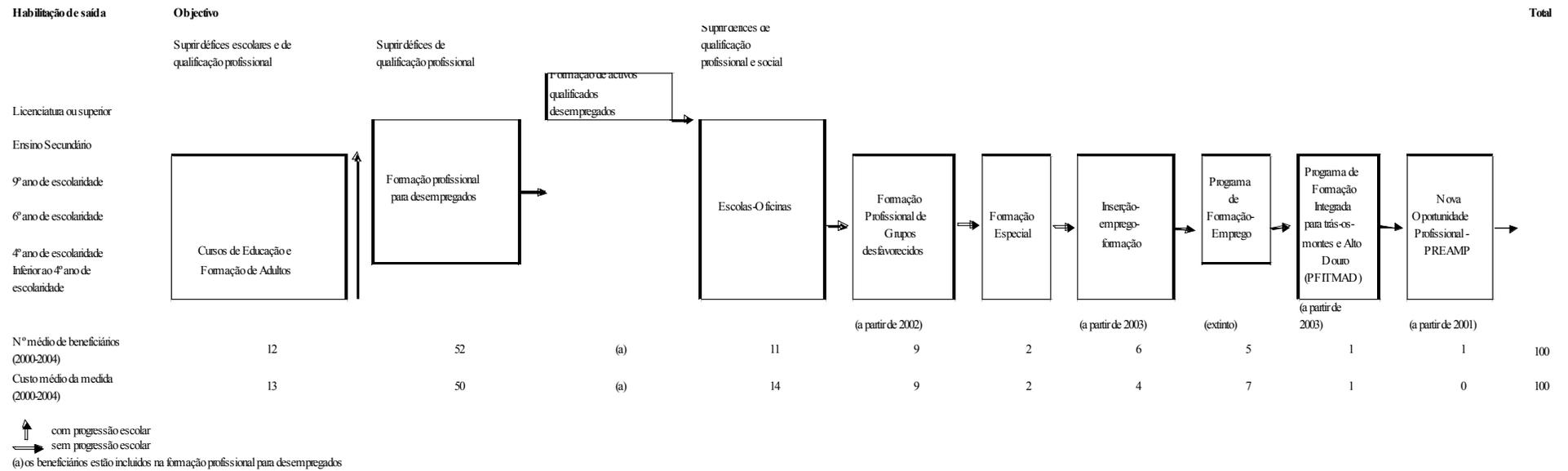
4.2.2. A activação de desempregados

As respostas que visam suprir os défices de qualificação dos desempregados³⁷ têm um pano de fundo histórico, centrado na formação profissional para a aquisição de competências profissionais em sentido estrito. Foi em torno desta que nasceu a rede de centros de formação profissional que ainda hoje constitui o núcleo das estruturas de formação do IEFP e continua a ser esta a medida principal da formação profissional que visa o acesso de desempregados ao mercado de trabalho. No quinquénio 2000-2004, metade dos recursos financeiros visando suprir défices de inserção dos desempregados foram dedicados ao que poderíamos designar como “formação-qualificação profissional”.

Esta formação continua dirigida essencialmente para o perfil dos mesmos destinatários que a caracterizaram no passado. A diversificação entretanto ocorrida incidiu essencialmente pela progressão dos níveis básicos para os níveis intermédios de qualificação profissional.

³⁷ Excluimos desta análise a problemática da inserção profissional dos cidadãos portadores de deficiências, por, embora tendo uma dimensão de emprego relevante, ser alvo de respostas de política específicas e, no contexto destes estudos, ser preferencialmente tratada no âmbito da “inclusão”.

Figura 4.2
Desempregados



Perante o aumento do desemprego de licenciados, particularmente visível com o surgimento do fenómeno do desemprego de professores, o Governo estruturou uma nova resposta, específica para a formação de diplomados do ensino superior a partir do fim de 2002, com o lançamento inicial de 416 acções de formação frequentadas, segundo o estudo de avaliação realizado (Valadares Tavares, 2004), essencialmente por desempregados à procura de novo emprego (79%), que tinham sido professores (41%), pessoal profissional técnico (26%) ou trabalhadores administrativos (11%).

A evolução dos mercados de trabalho desde os anos 70 tem vindo a mudar a relação entre a formação e o acesso ao emprego. Num país como Portugal, em que os níveis de escolaridade obrigatória permaneceram baixos por muito tempo³⁸ e, ainda assim, não cumpridos, esta questão é particularmente relevante, dada a possibilidade de haver dificuldades em promover a qualificação profissional estrita, para as profissões disponíveis e com futuro, das pessoas que, mesmo tendo cumprido a escolaridade obrigatória da sua geração, têm competências escolares reduzidas face aos actuais requisitos de qualificação.

Pode considerar-se que a aquisição dessas competências escolares de base não faz parte da missão das políticas activas de mercado de trabalho, devendo ser assumida pelo sistema educativo (na educação ao longo da vida) ou por um sistema de reconhecimento, certificação e validação de competências profissionais. Mas, se o défice de qualificação escolar se torna no primeiro obstáculo à empregabilidade, como podem as instituições com intervenção no domínio demitir-se dessas respostas, sejam elas dadas por quem forem? E, se para os jovens se consolidou uma oferta de formação com remediação escolar, no contexto da política activa de emprego, o que deve impedir que o mesmo aconteça com os desempregados?

Acresce que uma política de activação precoce, como a que foi definida para a Estratégia Europeia para o Emprego tem que ser adaptada à realidade específica da força de trabalho portuguesa, dentro da UE, quanto aos baixos níveis de escolaridade. Daí que, os cursos de Educação e Formação, enquanto ofertas que combinam a redução ou eliminação de défices escolares com a produção de qualificações profissionais, sejam uma resposta particularmente adequada. Surpreende até que, no quinquénio em análise tenha chegado apenas a pouco mais de 10% dos desempregados abrangidos por respostas qualificantes e absorvido, também, pouco mais de 10% dos recursos afectos a esta dimensão da política de emprego.

No contexto do IEFP as medidas que visam, em simultâneo, suprir défices de qualificação profissional e combater fenómenos de desqualificação social, praticamente inexistentes até aos anos 90³⁹, ganharam nos últimos anos relevo assinalável, fazendo deste instituto um promotor de dimensão muito significativa de oportunidades de inserção socioprofissional para populações em risco de pobreza e exclusão social. No quinquénio 2000-2004, terão absorvido, em média, mais de um terço dos recursos alocados à qualificação de desempregados e chegado a perto de 40% daqueles que foram alvo de acções visando a qualificação, por parte do IEFP.

A curta experiência neste domínio reflecte-se no grau de dispersão das medidas existentes, por contraponto à compactação das que visam suprir défices de qualificação

³⁸ A escolaridade obrigatória em Portugal é ainda a 4ª classe para os nascidos até 31.12.1966 (hoje com 39 ou mais anos), o 6º ano de escolaridade para os nascidos entre 1.01.1967 e 14.09.1981 (hoje com 24 a 39 anos) e o 9º ano de escolaridade para os nascidos depois desta data (com menos de 24 anos).

³⁹ Escrevendo em 1998, Luis Capucha assinalava ainda a escassez da oferta de programas e oportunidades de formação para públicos específicos (Capucha, 1998: 64).

profissional ou défices escolares e profissionais. Ainda assim, há duas que se sobrepõem no domínio: as “escolas-oficinas” e a “formação profissional para grupos desfavorecidos”.

As “escolas-oficina”, nascidas no quadro do Mercado Social de Emprego, partem de uma concepção patrimonialista do desenvolvimento local e visam formar agentes para a preservação de “saberes tradicionais”⁴⁰ diversos, na ponte entre o combate à desqualificação local, as iniciativas de emprego e o desenvolvimento de formas de produção artesanal. Dir-se-ia que reflectem uma concepção a que chamámos de “formação-animação” (Pedroso, 1997), que se liga a processos de desenvolvimento local em que há que promover a animação, isto é, em que o principal obstáculo a remover é a incapacidade de gerar espírito de iniciativa ou a incapacidade de auto-organização para o repercutir em projectos concretos.

Registe-se, aliás, que a avaliar pela informação disponível, esta medida beneficiou particularmente os grupos de inserção socioprofissional difícil: 70% possuíam o 6º ano de escolaridade ou menos, 48% eram desempregados de longa duração, 78% eram mulheres. Além disso, revelava, face às especificidades do grupo, efeitos significativos de criação de emprego (16% dos formandos pediram, no fim da acção, apoio para a criação do próprio emprego e 21% encontravam-se desempregados (cf. Costa *et al*, 1999).

Parece-nos haver espaço para medidas de formação-animação mais abrangentes e abertas, porventura também mais focalizadas em combate à desqualificação social e de aplicação territorial mais restrita ou, pelo menos, territorialmente gerida. As medidas de carácter regional que obedecerão a este espírito (o Programa Nova Oportunidade Profissional, do Plano Regional de Emprego a Área Metropolitana do Porto, desde 2001 e o Programa de Formação Integrada para Trás-os-Montes e Alto Douro, desde 2003), têm tido expressão muito circunscrita, quase nula, correspondendo a um segmento de intervenção da política activa de mercado de trabalho que continua por desenvolver.

A “formação profissional para grupos desfavorecidos” (bem como a “formação especial”) corre o risco de se resumir a adaptações curriculares a grupos em situação de desqualificação social de acções de “formação-qualificação” focalizadas em competências profissionais com imagem social degradada (cf. Capucha, 1998). Isto é, pode tornar-se um segmento que se diferencia da “formação-qualificação” pela não mistura de públicos em desqualificação social com outros apenas sem qualificação profissional e por conduzirem a saídas profissionais muitíssimo orientadas para a base da pirâmide social, mais do que pelo modo como combate a desqualificação social. Nestes casos, há que ter em conta que estas acções devem promover a adequação curricular e ter uma gestão pedagógica adaptada aos públicos e não tanto serem uma forma de classificar os públicos que as frequentam.

O quadro que se encontrou no quinquénio analisado, quanto à intervenção do IEFP promotora da aquisição de qualificações caracteriza-se por **um núcleo dominante e essencial de formação orientada para a qualificação profissional em sentido estrito**, adequado quando se visa dar às pessoas competências profissionais que lhes faltam, por forma a aproveitarem oportunidades profissionais que existam para quem tenha esses perfis de competências. Mas também **pela expansão recente de um segmento muito relevante de formação que alia a qualificação profissional e o combate à desqualificação social, a qual faz do IEFP uma instituição de promoção do desenvolvimento social e territorial**, embora permaneça ainda razoavelmente dispersa, pouco focalizada e sem expressão em ofertas regionalmente diversificadas.

⁴⁰ Um estudo de avaliação que incidiu sobre as acções realizadas em 1997 identificou como áreas desses cursos: hortofloricultura e jardinagem; rendas e bordados; cerâmica, tecelagem manual, vestuário regional e doçaria e bebidas espirituais regionais (Costa *et al*, 1999: 16).

A estas duas dimensões deve acrescentar-se o surgimento, **ainda com expressão muito circunscrita face à magnitude do fenómeno**, de uma medida que visa combater os défices escolares associados aos défices profissionais da população desempregada.

Por outro lado, verifica-se que a generalidade das medidas em vigor, neste domínio e no período em análise se **concentram quase exclusivamente nos desempregados com nível escolar até ao ensino secundário**, embora tenha surgido entretanto um programa de formação para quadros.

Esta situação reflecte a estrutura tradicional do desemprego, mas **tem que atender-se à alteração da composição do desemprego e ao surgimento de um novo tipo de desemprego, o de pessoas com níveis de escolaridade elevados, para as quais a resposta no domínio de eventuais défices de qualificação profissional ou necessidades de reconversão é, no que se refere ao IEFP, inexistente.**

4.2.3. Transição desemprego-emprego: apoio aos jovens, ocupação dos desempregados, estímulo a micro-investimentos

As políticas activas de mercado de trabalho têm um núcleo importante nas medidas de ajustamento entre oferta e procura, que visam facilitar o acesso de desempregados ao mercado de trabalho. A primeira dessas medidas é a colocação profissional, actividade pela qual o serviço público de emprego faz a intermediação entre uma oferta de trabalho e um trabalhador. Em Portugal, o desempenho do IEFP nesse domínio é significativo (cf. Quadro 4.3.).

Quadro 4.3.

Colocação profissional, segundo o ano

	2000	2001	2002	2003	2004
Colocações	65783	59129	57760	57179	51316

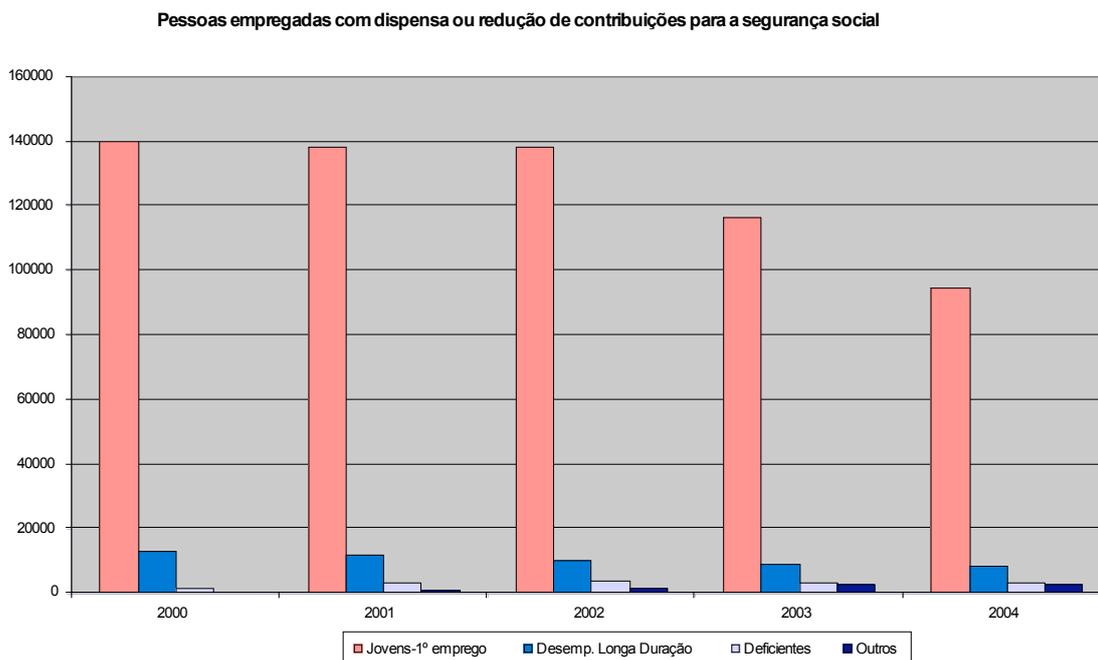
Fonte: IEFP – Direcção de Serviços de Estudos, Relatório de 2004

Mas, para além deste ajustamento simples, têm vindo a desenvolver-se experiências e formas de facilitação da transição do desemprego para o emprego.

Fora da gestão do IEFP, há uma medida de apoio à inserção profissional de desempregados que acaba por ser a que mais impacto tem no mercado de trabalho e que é a redução ou isenção de contribuições para a segurança social por parte de quem contrata sem termo um trabalhador com uma vulnerabilidade específica no mercado de trabalho (jovem à procura de 1º emprego, desempregado de longa duração, deficiente, ex-recluso, etc.)⁴¹.

⁴¹ Em rigor, não se trata de uma mas de várias medidas, abrangendo cada uma das categorias que se vêm acumulando, de há cerca de duas décadas a esta parte.

Gráfico 4.1.



Fonte: Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (dados não publicados).

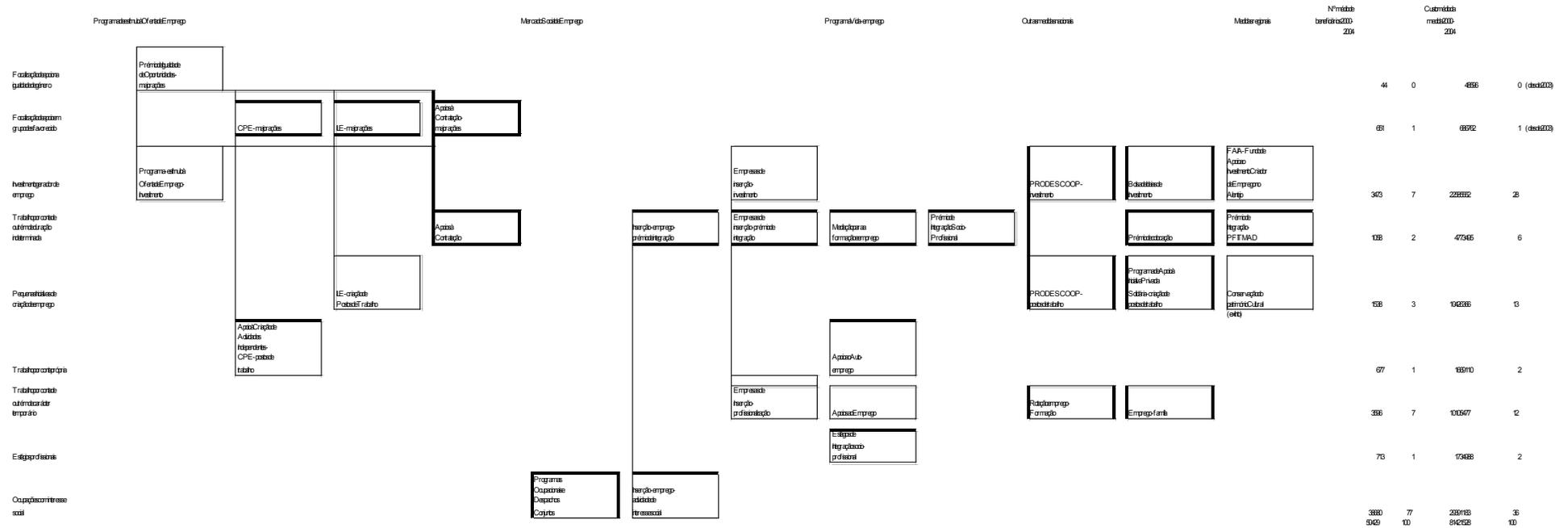
Nos últimos cinco anos, esta medida tem sido utilizada quase exclusivamente (e massivamente) para facilitar o ingresso de jovens no primeiro emprego, tornando-se numa poderosa alavanca da contratação de jovens para as empresas.

Uma síntese dos resultados de várias avaliações de políticas activas de mercado de trabalho, feita por John Martin (2000) salientou que medidas de subsidiação de emprego de jovens parecem não ter efeitos positivos na inserção profissional de jovens desfavorecidos (para quem os programas efectivos incluirão uma lógica multi-medidas que combine o apoio ao emprego e a melhoria da empregabilidade) e tê-los nos desempregados de longa duração e nas mulheres que regressam ao mercado de trabalho. Pelo que sustenta que “requerem uma focalização cuidadosa e controlos adequados para maximizar os ganhos líquidos de emprego” (Martin, 2000: 217).

Se admitirmos que estas conclusões sejam válidas, também, para o nosso mercado de trabalho, então estas medidas exigem uma cuidada ponderação.

O IEFP gere, por sua vez, uma vasta panóplia de medidas de transição desemprego-emprego, que cobrem todas as situações que vão da actividade ocupacional de desempregados ao apoio ao investimento gerador de emprego, apenas se detectando, como zona branca de apoio, o crédito social à criação de emprego (com metodologias da família do micro-crédito).

Figura 4.3.
Transição



Mas, na prática, a sua actividade está fortemente focalizada na medida mais pobre em inserção profissional – a ocupação de carácter social. No quinquénio 2000-2004, ela acolheu mais de três quartos dos beneficiários anuais de medidas de transição.

Esta medida permite manter hábitos e rotinas de trabalho nas pessoas por ela abrangidas, mas não lhes confere o estatuto de trabalhador nem qualquer expectativa sólida de integração profissional no fim da sua vigência.

A sua atractibilidade para as instituições do mercado de trabalho deriva da sua relativa simplicidade administrativa, da grande adesão de entidades acolhedoras que cumprem uma missão social sem contraírem especiais obrigações nem terem custos relevantes e da aceitação social de que os beneficiários de uma prestação social têm o dever de desenvolver uma actividade em contrapartida, a que acresce a boa-consciência por parte dos técnicos que proporcionam através dela o acesso a uma remuneração ao nível do salário mínimo para pessoas carenciadas, quando estas não estão protegidas pelos mecanismos da protecção social.

Mas o seu efeito canibal sobre o emprego não é desprezível e a distorção que pode introduzir no funcionamento dos mercados de trabalho locais, nomeadamente quanto às oportunidades de emprego de pessoas de baixas qualificações, é significativa.

Por contraponto com a actividade ocupacional, o trabalho subsidiado de carácter temporário, que também tem expectativas limitadas de inserção, mas confere, enquanto dura, o estatuto de trabalhador, continua a ter um âmbito limitado, o mesmo acontecendo, aliás, com as medidas de estímulo ao trabalho por conta própria, de contratação por tempo indeterminado (complementares, para as pequenas empresas, da isenção de contribuições referida) e de focalização na criação de emprego para grupos particularmente desfavorecidos no mercado de trabalho.

Apenas as medidas de apoio a pequenos investimentos geradores de emprego ganham algum significado. Este facto reflecte a incorporação na política de emprego portuguesa do movimento originalmente desenvolvido em torno do apoio a iniciativas locais de criação de emprego, estimulado pela OCDE no fim dos anos 70 e assumido pela UE na Cimeira de Essen, do início da década de noventa. Por esta via, o IEFP funciona como uma instituição de apoio à redução do custo do investimento criador de emprego por parte de empresários e promotores de micro e pequenas empresas. Compreensivelmente, o custo por cada posto de trabalho criado implica que para um peso no número de beneficiários relativamente reduzido haja um peso financeiro significativo desta família de medidas.

Assim, a política activa de emprego portuguesa é, quanto aos mercados de transição e às medidas de transição desemprego-emprego diversificada, havendo medidas que cobrem praticamente todo o espectro de acção, mas, de facto, concentra-se em três perfis de acção: **redução dos custos de contratação de jovens à procura de primeiro emprego, actividade ocupacional de desempregados e apoio a micro e pequenos investimentos geradores de emprego.**

Quando o desemprego de longa duração e a exclusão do mercado de trabalho de grupos desfavorecidos tendem a crescer, esta situação parece impor uma atenção à recalibragem do peso relativo das acções dirigidas para cada um dos obstáculos ao acesso ao mercado de trabalho por parte dos grupos que estão fora do emprego.

4.2.4. As zonas brancas das políticas de acesso ao mercado de trabalho

Os restantes domínios de intervenção da política de emprego, no que se refere ao acesso ao mercado de trabalho, permanecem virtualmente a descoberto em Portugal. As medidas contra a discriminação de género, para além do que resultar do *mainstreaming*, confinam-se à exposta na figura 4.3.

Quanto ao trabalho atípico, há um apoio à conversão dos contratos de jovens, que tem tido uma aplicação quase nula, de cerca de duas centenas de pessoas por ano.

É certo que é virtualmente impossível, no quadro deste trabalho, determinar o peso real das medidas que consolidam a empregabilidade dos trabalhadores empregados abrangidos pelas formas de emprego periférico. Sabemos que a intervenção do Fundo Social Europeu em Portugal assume grande relevância no financiamento da formação contínua, que esta é canalizada sobretudo através dos operadores do mercado de formação e que abrange em cada ano centenas de milhares de empregados⁴², de todos os níveis e estatutos profissionais, mas a informação disponível não permite situá-los por relação à periféricidade da sua forma de emprego. Parece-nos, no entanto, razoável admitir, pela natureza do emprego periférico, que não seja neste núcleo de trabalhadores que se concentre o investimento empresarial em desenvolvimento de recursos humanos.

Não há, por sua vez, medidas específicas de política activa de emprego a propósito da formalização do trabalho informal (excepto as que se referem ao respeito da interdição do trabalho ilegal) nem de combate à precariedade de vínculos laborais. Nestes dois últimos casos, a Inspeção-geral do Trabalho, pela sua actividade reguladora, promove a legalização das situações ilegais que detecta.

Se o país quiser cobrir estas áreas pela via das políticas activas de emprego, **terão que ser imaginadas e aplicadas no terreno medidas actualmente não concretizadas ou executadas e dado um impulso nessa direcção à política pública de emprego.**

Convém, por outro lado, ter presente que a abordagem das formas flexíveis de trabalho que se repercutem em empregabilidade frágil acabam por ser instrumentos precoces de uma actuação que, no quadro actual, se reflecte em medidas que apenas chegam aos seus destinatários uma vez produzidas situações de desemprego. De facto, como escreve Ilona Kovacs, são mulheres, jovens, grupos etários mais elevados, os pouco qualificados e os menos escolarizados que mais encontramos nestas formas de emprego (Kovacs, 2004). Ou seja, os mesmos grupos sobre os quais mais incide o desemprego e nos quais acaba por se focalizar a intervenção de promoção da empregabilidade dos desempregados.

⁴² A formação contínua apoiada pelo FSE tem vindo a crescer neste Quadro Comunitário de Apoio, atingindo 670 mil beneficiários em 2004, segundo os indicadores do IGFSE.

Capítulo V

O mercado de trabalho em Portugal: Projecções de 2005 a 2013

O mercado de trabalho em Portugal tem-se caracterizado por uma elevada taxa de participação, com baixas taxas de desemprego e elevadas taxas de emprego. Esta situação é comum à generalidade dos grupos etários em Portugal. Os jovens têm taxas de emprego relativamente elevadas, se bem que em retrocesso, e os mais velhos, em particular aqueles com idade superior a 55 anos, têm taxas de emprego superiores aos objectivos fixados no compromisso de Lisboa 2000. O mesmo acontece no que diz respeito à composição do emprego por géneros, com as mulheres a registarem taxas de emprego bastante elevadas face aos padrões europeus. A taxa de desemprego apresenta valores historicamente baixos em Portugal e com um comportamento cíclico que não apresenta sinais de persistência comuns à generalidade dos países europeus. Esta evolução tem-se caracterizado por uma taxa de desemprego natural relativamente constante ao longo do tempo.

Na projecção das principais variáveis para o período de 2005 a 2013 será importante garantir que estas características distintivas do mercado de trabalho português são conservadas. No entanto, há um determinado número de factores de risco que deveremos levar em consideração e que enquadram a projecção efectuada. Estes factores serão divididos em dois grupos: demográficos e económicos.

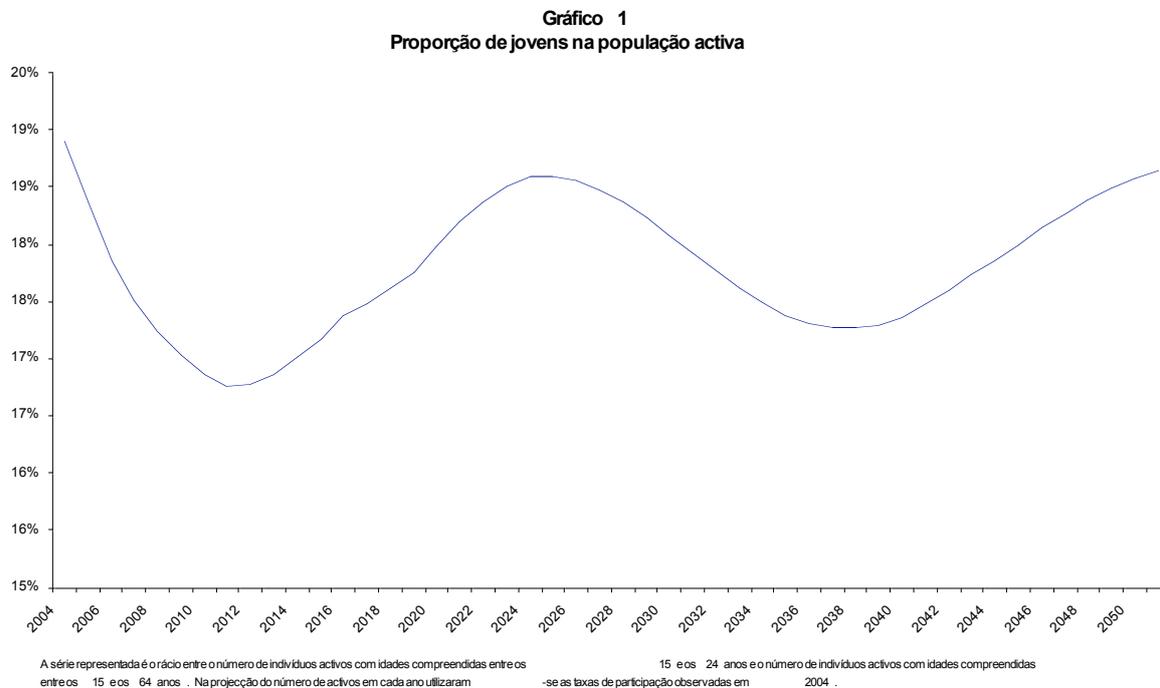
Neste exercício levaremos em consideração a evolução demográfica projectada para a população portuguesa para o período em análise. Este constitui um período muito interessante deste ponto de vista já que como verificaremos o contributo demográfico sofrerá importantes alterações. Em primeiro lugar, o processo de envelhecimento populacional passará a ter, a partir de 2007, um contributo negativo para o crescimento da população activa. Este processo deve-se à diminuição do peso do grupo de jovens (menos de 25 anos) e ao aumento do peso de grupos com menor proximidade face ao mercado de trabalho. Por outro lado, ao longo do período de projecção o contributo demográfico para a evolução da taxa de desemprego vai-se alterando. Primeiro assume um papel positivo, já que os grupos que perdem peso (jovens) têm taxas de desemprego mais elevadas, e estes indivíduos entram em faixas etárias de menores taxas de desemprego. Posteriormente a evolução demográfica passará a ter um impacto negativo, de novo com o aumento da representação de grupos com taxas de desemprego mais elevadas, mas desta vez no outro extremo da pirâmide etária, o que terá um impacto importante na taxa de desemprego natural, dada a sua persistência ao longo do tempo.

A evolução projectada para o mercado de trabalho será também influenciada pela projecção assumida para a actividade económica. A intensidade de crescimento determinará, obviamente, o crescimento do emprego, dada a pró-ciclicidade destas duas variáveis. O exercício que a seguir se desenvolve assume um cenário central de crescimento económico e avalia o impacto no emprego e desemprego de dois cenários alternativos, um de forte crescimento e outro de prolongada recessão económica. A estes dois cenários não se associará um determinado grau de realismo, servindo apenas de balizas de referência para a evolução da situação económica.

5.1. Caracterização da evolução demográfica

Nesta secção é apresentado o impacto da evolução demográfica sobre algumas variáveis importantes para a caracterização do mercado de trabalho. A evolução

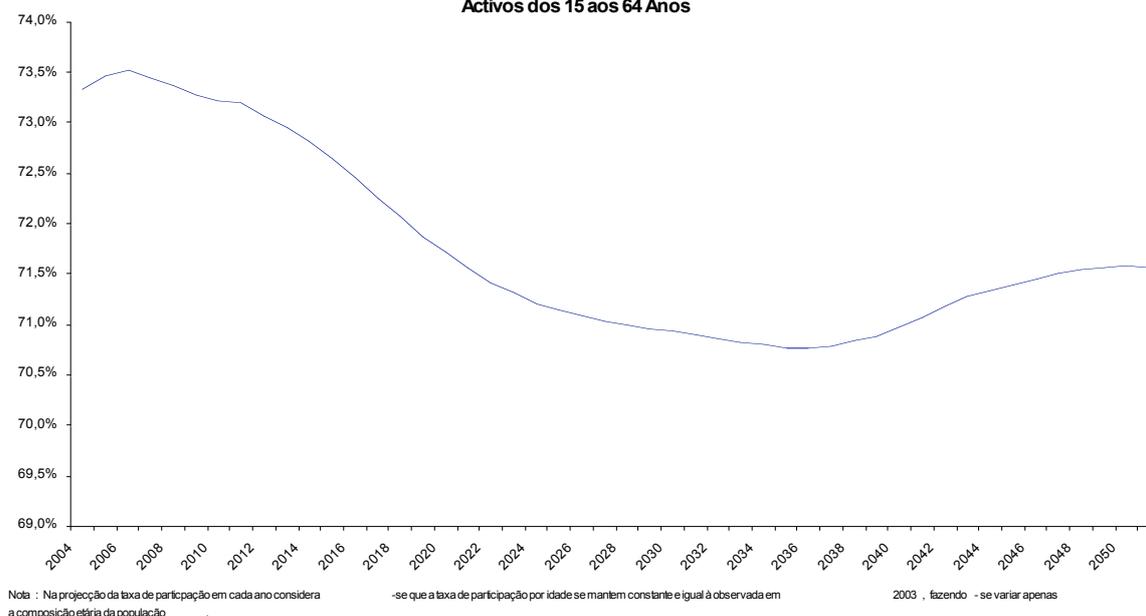
demográfica projectada para o período 2005-2013 é marcada por um crescimento da população de 0.3 por cento ao ano. Este lento crescimento da população tem associada uma alteração na composição demográfica patente na redução do peso dos jovens na população total (Gráfico 1).



De um ponto de vista económico é importante avaliar o impacto que a evolução demográfica tem sobre as principais variáveis do mercado de trabalho, em particular a taxa de participação e o desemprego. Para ilustrar a importância desta evolução nas projecções que a seguir se apresentam podemos analisar no gráfico 2 a evolução da taxa de participação associada a fenómenos exclusivamente demográficos. Esta análise assume que a estrutura de participação por idade se mantém fixa nos níveis observados em 2004 e faz variar a composição da população.

O gráfico mostra que a partir de 2007 a taxa de participação em Portugal deverá começar a diminuir se mantivermos os mesmos níveis de participação em cada nível etário. Esta redução da taxa de participação, que já se verifica em países em que o processo de envelhecimento se iniciou há mais tempo, altera de forma significativa o padrão de utilização intensiva de mão-de-obra característico do mercado de trabalho português e aconselha a que se considerem estratégias de crescimento não baseadas predominantemente na utilização do factor trabalho como dimensão da função de produção em Portugal.

Gráfico 2
Projeção da Taxa de Participação
Activos dos 15 aos 64 Anos



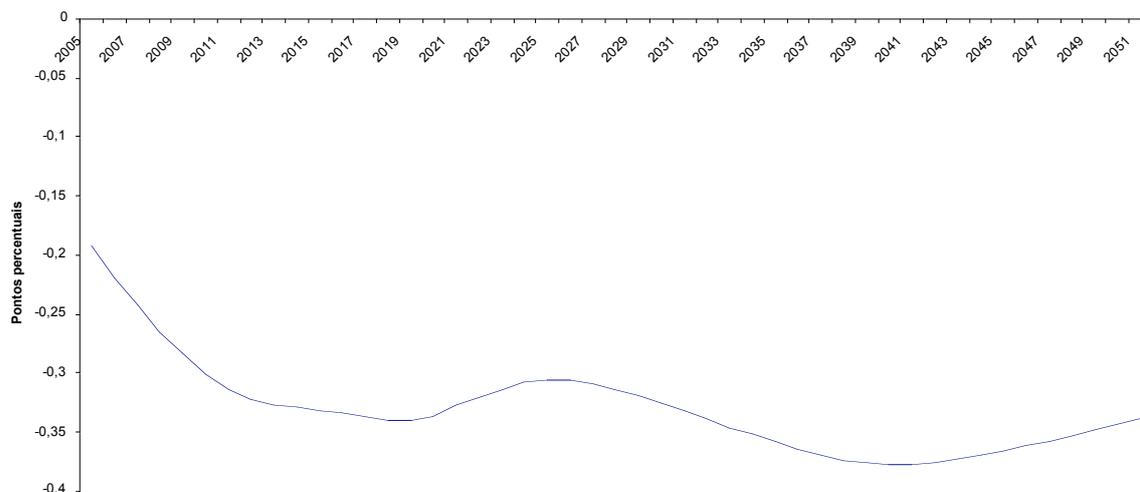
O mesmo tipo de análise se pode utilizar para analisar o impacto no desemprego do envelhecimento da população. Esta análise é particularmente importante no sentido em que as políticas activas do mercado de trabalho devem atender às características dos desempregados e, portanto, entre outras dimensões à sua composição etária. Assim sendo, ao longo dos próximos anos prevê-se um aumento do peso dos desempregados mais velhos e uma diminuição da importância dos desempregados jovens no conjunto da população desempregada.

No gráfico 3 apresenta-se a evolução projectada para a taxa de desemprego em consequência da evolução demográfica, mais uma vez mantendo constantes as taxas de desemprego por nível etário observadas em 2004. Os próximos anos serão, ainda, de redução na taxa de desemprego em consequência da redução do número de jovens e da maior importância ganha pelos escalões etários compostos por indivíduos com menor incidência de desemprego. A partir de finais dos anos da década de 2010 passaremos a observar um contributo demográfico no sentido do aumento da taxa de desemprego.

Esta evolução demográfica demonstra parte do desafio que se põem ao mercado de trabalho em Portugal: realizar o ajustamento perante o menor crescimento do número de trabalhadores e fazer face ao aumento das taxas de desemprego naturais decorrentes do aumento do peso de grupos etários mais atingidos pelo fenómeno do desemprego.

Os problemas de acesso ao emprego e ao mercado de trabalho põem-se com mais acuidade neste contexto demográfico. Os ganhos de produtividade terão, necessariamente, que compensar as menores taxas de participação e os ganhos de eficiência deverão ser utilizados para reduzir a incidência do desemprego nos grupos mais vulneráveis a este fenómeno. No exercício que se segue é tomada como referência a evolução demográfica subjacente às projecções do Eurostat e é adicionada a dimensão económica à evolução do mercado de trabalho.

Gráfico 3
Impacto da evolução demográfica na taxa de desemprego
(diferença entre a taxa de desemprego com idades variáveis e a taxa de desemprego observada em 2004)

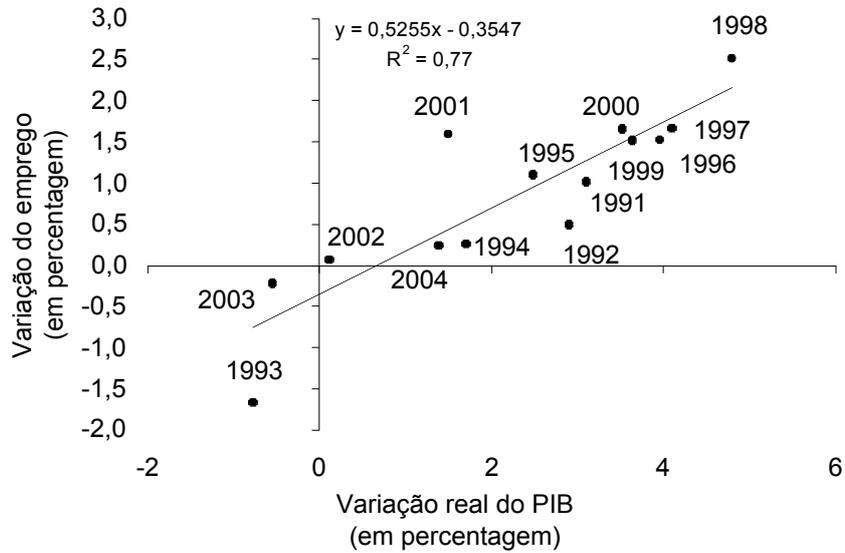


5.2. Relação entre a actividade económica, o emprego e o desemprego

Antes de apresentar as projecções para a evolução do mercado de trabalho é importante fixar algumas ideias sobre a relação que se observa entre alguns indicadores de actividade e as principais variáveis do mercado de trabalho: taxa de desemprego e crescimento do emprego.

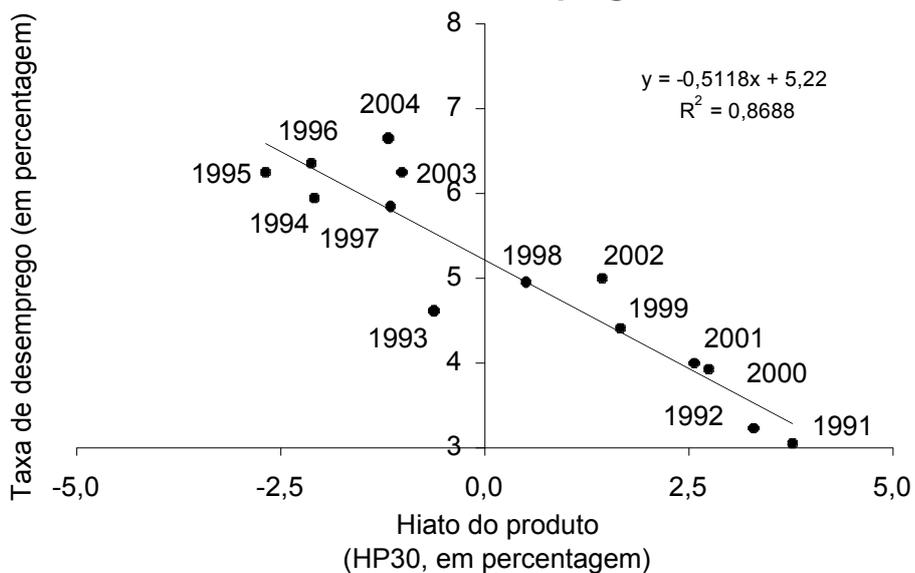
A relação entre a actividade económica e o crescimento do emprego permite-nos avaliar a intensidade de emprego associada às diferentes fases do ciclo económico na economia portuguesa. O gráfico 4 apresenta a relação ao longo dos últimos 15 anos entre o crescimento do PIB e do emprego (excluindo o emprego público). Do gráfico é possível verificar que o emprego cresce 0,5 pontos percentuais por cada ponto percentual de crescimento do PIB. A associação entre estas duas variáveis é bastante forte para a economia portuguesa e observa-se também quando são introduzidos desfaseamentos entre a actividade e o emprego, que são comuns nalgumas fases do ciclo, em particular nos momentos de viragem do ciclo económico.

Gráfico 4
Relação entre o emprego e o PIB



Outra relação interessante observada no mercado de trabalho em Portugal é a estabelecida entre a taxa de desemprego e o crescimento económico (vulgarmente designada de relação de Okun). Esta relação é representada no gráfico 5. A partir deste gráfico é possível concluir que a taxa de desemprego natural para a economia portuguesa deverá ser próxima de 5.3 por cento (intercepção com o eixo das ordenadas) e que a taxa de desemprego diminui 0.5 pontos percentuais por cada ponto percentual de variação do hiato do produto (definido como a diferença entre o nível do produto potencial e o nível do produto observado).

Gráfico 5
Relação de Okun entre Desemprego e Produto



Esta breve caracterização do comportamento macro-económico em Portugal permite realçar a importância da evolução económica na determinação da situação do mercado de trabalho e permite enquadrar os diferentes cenários apresentados na projecção para o período 2005-2013. As relações estabelecidas de forma sintética nesta secção reflectem a evolução recente da economia portuguesa e não consideram possíveis alterações comportamentais decorrentes de alterações nalgum dos seus regimes de funcionamento. Realce-se, no entanto, que sendo esta questão fundamental para compreender as projecções apresentadas, não se espera que no lado real da economia se possam assistir a transformações significativas que alterem o seu modo de funcionamento.

Algumas alterações já em curso, como seja o crescimento gradual do nível de qualificações (habilitações) da população activa ou o aumento da concorrência externa com a consequente depreciação de qualificações no mercado de trabalho, podem gerar efeitos contraditórios a que não se pretendeu responder aqui. Se por um lado podemos assistir a um aumento do nível médio de produtividade, por outro corre o mercado de trabalho português um risco acrescido de aumento de fenómenos de exclusão decorrentes de períodos prolongados de desemprego de alguns grupos de trabalhadores. Estes fenómenos podem ser apreendidos como combinações dos resultados obtidos nos diferentes cenários apresentados.

5.3. Projecção das principais variáveis do mercado de trabalho

As projecções apresentadas para o mercado de trabalho em Portugal no período 2005-2013 estão organizadas em torno de três cenários alternativos para a actividade económica. O cenário central prevê um crescimento económico moderado, mas relativamente realista face à experiência recente da economia portuguesa. As taxas de crescimento nesse cenário reflectem uma recuperação económica até ao final da presente década e uma ligeira desaceleração posteriormente. Os dois cenários “limite”, um designado como optimista e outro como pessimista, reflectem duas trajectórias alternativas, uma com a estabilização do crescimento a um nível mais elevado (3 por cento) e a segunda a um nível bastante mais reduzido, se bem que não de estagnação (1.5 por cento). As taxas de crescimento do PIB são apresentadas na tabela 1 (em anexo) e no gráfico 7.

Gráfico 6
Taxa e duração do desemprego

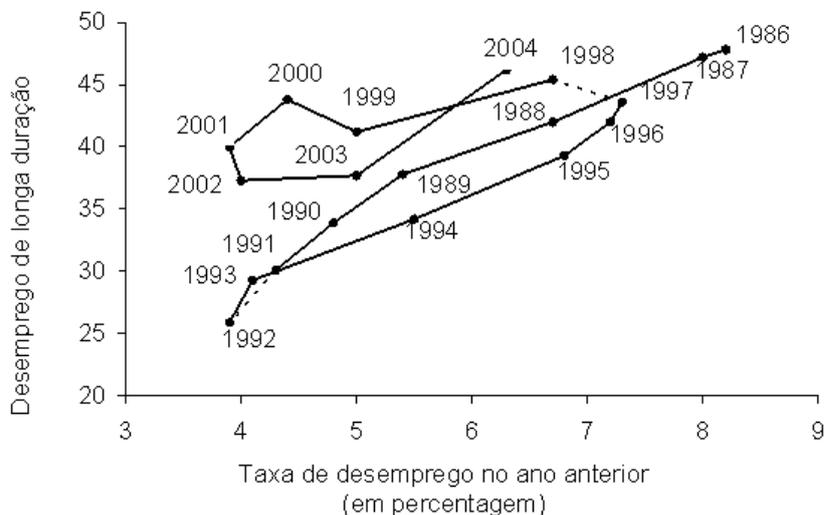
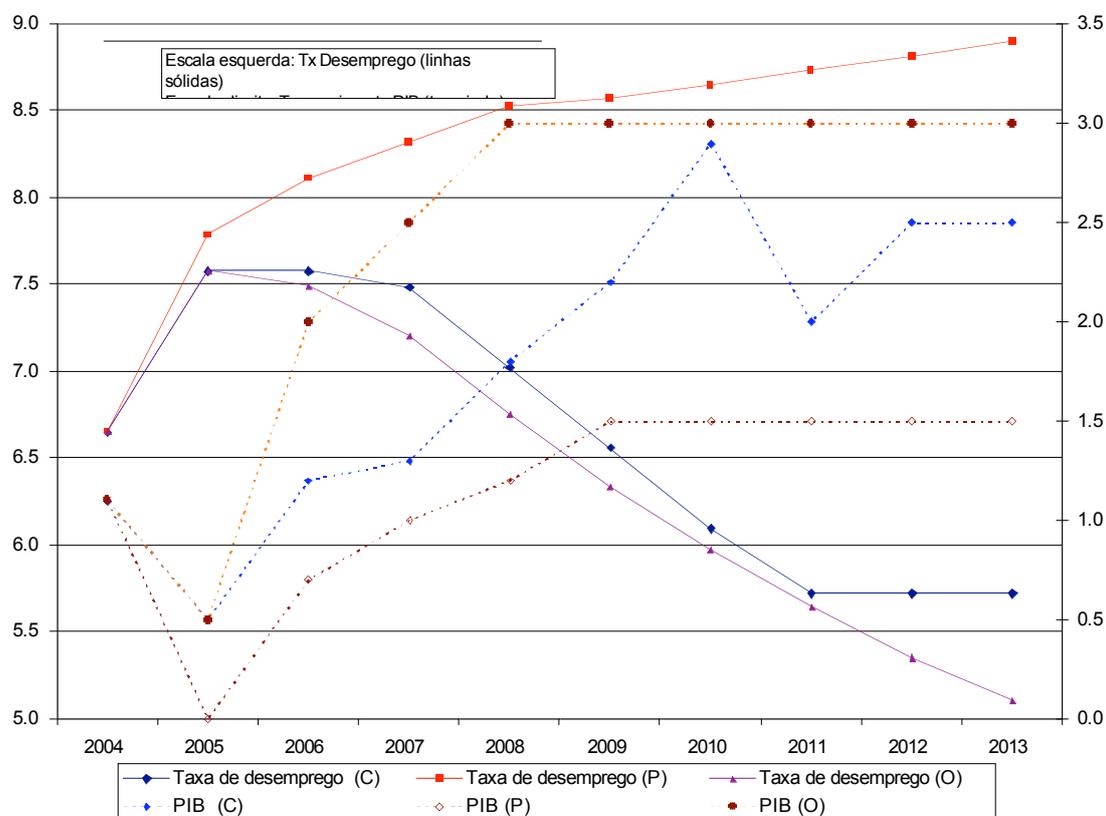


Gráfico 7
Projeções da Taxa de Desemprego e da Taxa de Crescimento do PIB
(Cenários C, P, e O)



Destes cenários de evolução emergem valores bastante distintos para o crescimento potencial da economia portuguesa. No cenário base esse crescimento não difere da avaliação que é feita para a economia portuguesa nos últimos anos, situando-se à volta de 2.2 por cento. O cenário optimista aponta para um crescimento potencial superior em cerca de 0.5 pontos percentuais, enquanto que o cenário pessimista aponta para um crescimento potencial inferior em cerca de 0.6 pontos percentuais. Este crescimento potencial tem impacto na evolução do mercado de trabalho, em particular no número de desempregados.

A partir destes cenários para o crescimento económico desenhou-se a evolução do mercado de trabalho. Os resultados obtidos para o emprego e desemprego são apresentados na tabela 1 e nos gráficos 7 a 9.

Gráfico 8
Projeções do Emprego - Cenários central (c), optimista (o) e pessimista (p)

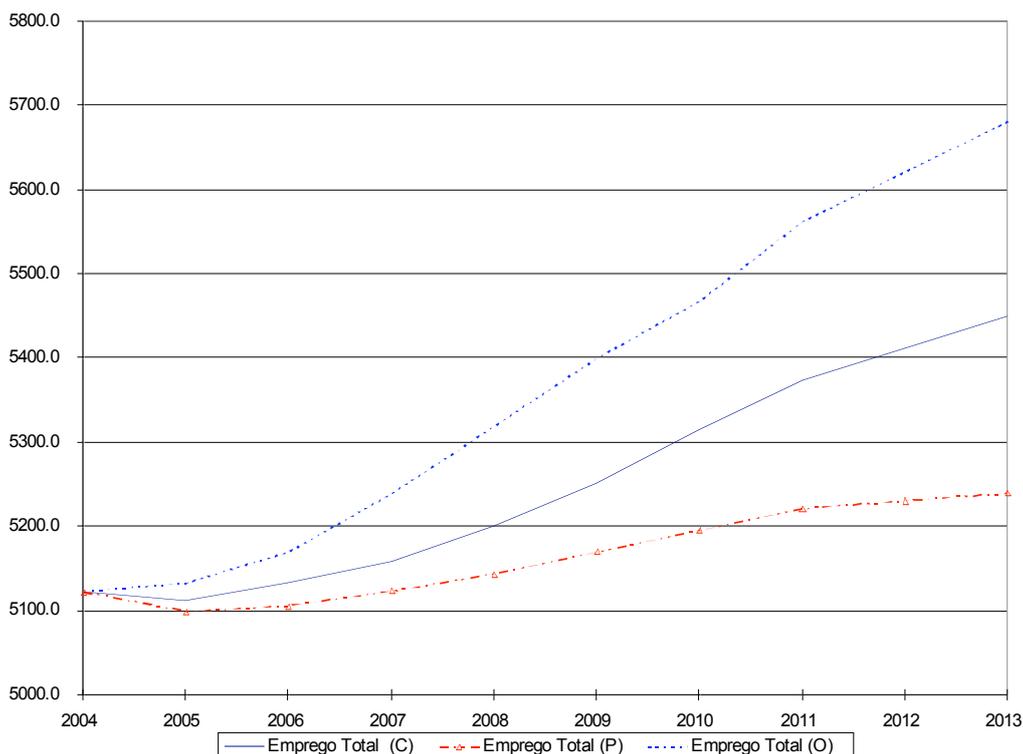
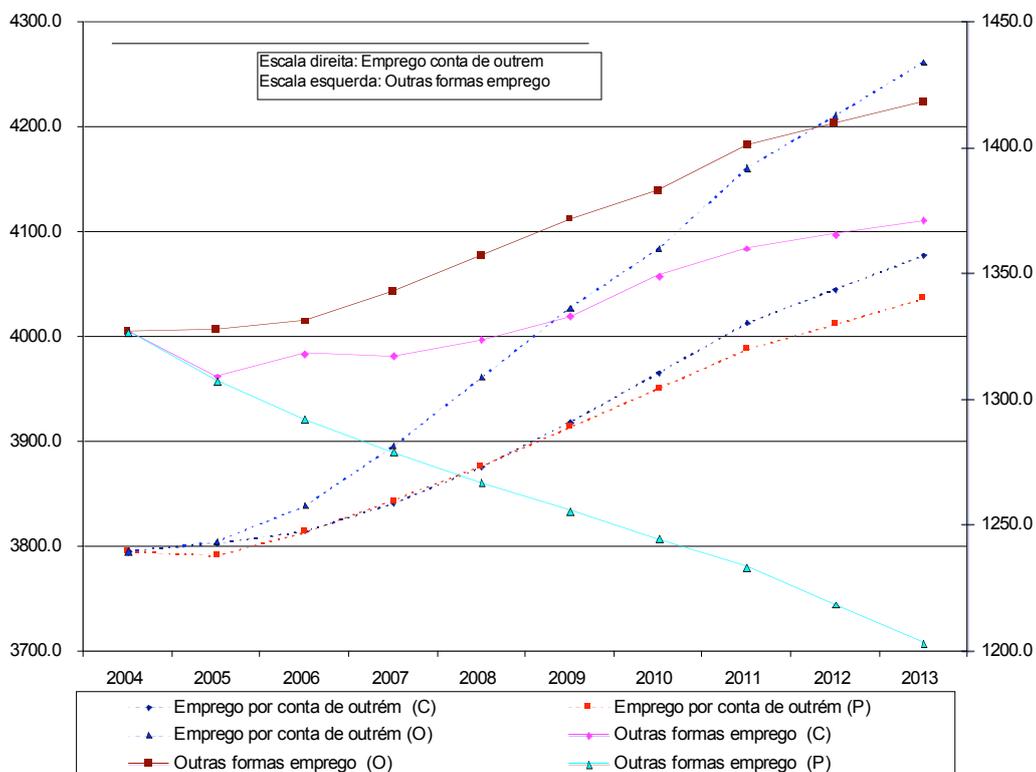


Gráfico 9
Projeções do Emprego por Tipo de Emprego
Por conta de outrem e outras formas de emprego (Cenários C, P, e O)



A metodologia utilizada baseia-se nas relações estabelecidas na secção anterior entre a actividade económica, o emprego e o desemprego. Estas relações de revelam uma forte sensibilidade do desemprego ao hiato do produto, o que resulta numa taxa de desemprego com um comportamento fortemente cíclico, e uma associação do emprego e do nível de actividade igualmente elevada, com uma indicação de que o emprego apenas cresce para valores de crescimento do PIB superiores a um por cento (ver gráfico 4), mas apesar de tudo com uma grande capacidade da economia portuguesa em criar emprego, mesmo no sector privado da economia.

De uma forma mais sistematizada é comum a estimação de uma equação para o emprego no sector privado da economia com a seguinte forma funcional (em que todas as variáveis aparecem expressas em logaritmos):

Emprego = f (Nível da Actividade Económica, Medida do Ciclo Económico, Salários)

A estimação de uma equação deste tipo para Portugal, para o período 1979-2004, foi feita em taxas de crescimento com os seguintes resultados⁴³:

$$\text{Emprego}_t = 0.14 \text{ PIB}_t + 0.31 \text{ PIB}_{t-1} - 0.10 \text{ Salários}_t + 0.01 \text{ Dummy98-03}$$

(1.38) (3.27) (-1.83) (-3.10)

Nesta forma funcional é visível o impacto contemporâneo e desfasado um período da actividade económica. Esta relação mostra que o emprego no sector privado reage mais fortemente ao nível desfasado da actividade, o que leva a um comportamento fortemente procíclico da produtividade nas fases baixas do ciclo económico, já que o emprego não acompanha contemporaneamente as flutuações do produto. Nas fases de recuperação o emprego é mais lento o que leva a que a produtividade cresça de forma mais marcada. Como seria de esperar o emprego na economia portuguesa reage negativamente aos salários. A última variável foi introduzida para acomodar a quebra de série do Inquérito ao Emprego ocorrida em 1998.

Esta equação foi utilizada para projectar o emprego no Cenário Central. Neste cenário prevê-se um crescimento médio do emprego ao longo do período de projecção de 0.7 por cento. Nesse cenário observa-se um crescimento sustentado do emprego ao longo do período de projecção, com um crescimento líquido de 336.400 postos de trabalho.

A composição do emprego deverá alterar-se de forma sustentada, com um aumento muito ligeiro do peso do emprego por conta de outrem no emprego total. Esta evolução acompanha a tendência recente da economia portuguesa.

A evolução do desemprego e do ciclo económico, medido através do hiato do produto, já foi analisada na secção anterior e é utilizada para a projecção da taxa de desemprego ao longo do período de projecção nos três cenários apresentados. A associação entre estas duas variáveis pode sintetizar-se na seguinte equação:

$$\text{Taxa de desemprego} = 5.22 - 0.51 * \text{Hiato do produto}$$

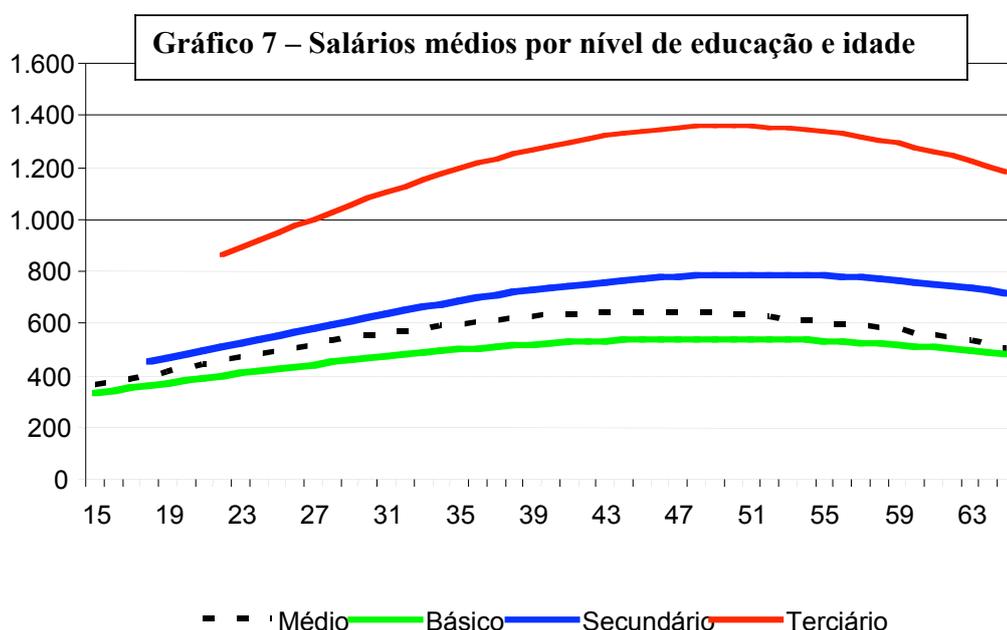
Esta relação é bastante forte, com o grau de associação, medido através do R² da equação, igual a 0.87. Note-se, no entanto, que o erro da equação em 2004 é particularmente grande e no sentido de se observar uma taxa de desemprego mais elevada do que seria esperado dada a posição cíclica da economia portuguesa. Esta situação foi

⁴³ Entre parênteses são apresentados os rácios-t dos respectivos coeficientes estimados.

tomada em conta no desenvolvimento das projecções para o Cenário Central. Neste cenário a taxa de desemprego tem o habitual comportamento cíclico, caindo lentamente a partir de 2006 até 2011, momento em que se observa uma alteração do ritmo de crescimento neste cenário e em que a taxa de desemprego estabiliza em 5.7 por cento. Este resultado tem subjacente um ligeiro aumento da taxa de desemprego natural em Portugal associado à maior incidência de desemprego de longa duração. Ao longo do período em análise o número de desempregados deverá reduzir-se em 88.300 indivíduos.

O perfil para a produtividade apresentado no gráfico 10 (ver também Tabela 1) acompanha a evolução do ciclo, mas com uma forte quebra em 2011 associada à desaceleração da economia projectada para esse ano e em conformidade com a reacção ao ciclo descrita acima.

Gráfico 10
Salários médio por nível de educação e idade



Os dois cenários alternativos são apresentados nos restantes painéis da Tabela 1 (e nos gráficos anteriores). Na construção destes cenários partiu-se de diferentes padrões de evolução da actividade económica e estimaram-se os impactos nas variáveis do mercado de trabalho. A metodologia utilizada partiu, das relações acima descritas, e adicionalmente foi utilizada a relação entre a actividade e o emprego apresentada no gráfico 3.

Assim sendo, a relação entre o PIB e o emprego descrita nesse Gráfico pode ser sintetizada a partir da seguinte equação:

$$\text{Variação do emprego} = -0.35 + 0.53 * \text{Variação do PIB}$$

Estas variáveis têm também uma forte associação, com o R^2 da equação estimada igual a 0.77. Os dois cenários alternativos partem da referência dada pelo Cenário Central e ajustam as variações do emprego de acordo com esta equação.

Assim, dados os cenários alternativos de crescimento económico e as relações econométricas descritas acima, a média de crescimento de emprego fica-se pelos 0.3 e 1.2

por cento, respectivamente, nos cenários pessimistas e optimistas.⁴⁴ Em termos líquidos, no período de 2004 a 2013, o sector privado será capaz de gerar 117 mil ou 558 mil postos de trabalho conforme se trate do cenário pessimista ou optimista.

Em termos de composição, as hipóteses discutidas anteriormente resultam num aumento do peso dos contratos por conta de outrem. No cenário optimista, a taxa de crescimento desta forma de emprego é em média de 1.3 por cento, enquanto que os TCP crescem apenas a 0.7 por cento. O cenário pessimista prevê mesmo um decréscimo médio dos TCP, -1.1 por cento, mantendo-se o crescimento dos TCO, mas apenas a uma taxa média de 0.7 por cento. Assim, o crescimento dos TCO está balizado entre 466 e 241 mil postos de trabalho, enquanto que para os TCP o limite inferior é -123 mil e o superior de 93 mil.⁴⁵

Relativamente à evolução projectada do desemprego, esta é obtida através da relação entre o desemprego e o hiato do produto, assumindo-se para tal que o produto potencial é de 1.6 por cento no cenário pessimista e de 2.2 por cento no cenário optimista. Assim, para este último cenário a desaceleração do desemprego verificada no cenário central ao longo do período de projecção é ligeiramente reforçada, resultando em termos médios numa taxa de desemprego de 6.4 por cento (versus 6.6). Já no cenário pessimista verifica-se um agravamento contínuo ao longo do tempo, com a taxa de desemprego a evoluir dos 6.4 por cento verificados em 2004 para um máximo de 8.9 no último período de projecção. Por comparação com os outros cenários, a taxa média de desemprego sobe aos 8.5 por cento.

Na tabela 2 do Anexo apresentam-se a decomposição do emprego por conta de outrem em emprego permanente, a prazo e outras formas contratuais, bem como o peso do desemprego de longa duração.

A composição do emprego por tipo de contrato já foi abordada noutras secções deste relatório e as projecções apresentadas procuram manter as principais características então identificadas. Em primeiro lugar uma relativa estabilidade de cada uma das componentes, com variações sobretudo associadas ao comportamento cíclico da economia. Em particular, ficou estabelecido a existência de uma tendência de crescimento do emprego não permanente (sobretudo dos contratos a prazo) associada ao comportamento diferenciado do ciclo económico. Desta forma, no Cenário Central considerou-se que até 2009/2010 existiria um aumento continuado da importância deste tipo de emprego, com um aumento de 2.1 por cento no peso relativo, enquanto que a partir dessas datas, com a inflexão do ciclo o peso relativo do emprego não permanente cai até 1.5 por cento em peso relativo (de 22.3 para 20.9 por cento).

Em termos dos cenários alternativos, e mantendo por referência o emprego não permanente, as opções nas projecções resultaram num cenário pessimista muito estável em termos do seu peso relativo – pequenas variações em torno dos 20 por cento, com uma muita ligeira tendência decrescente (reflectindo a comportamento cíclico da forma de emprego). Relativamente ao cenário optimista, o padrão é muito semelhante ao descrito para o cenário central, mas com um menor peso do trabalho não permanente; melhores condições de crescimento económico associadas à criação de mais postos de trabalho permanentes.

⁴⁴ Por referência, o cenário central prevê um crescimento médio do emprego de 0.7.

⁴⁵ No cenário pessimista foi necessário introduzir uma “perda” (*drift*) anual tal que o emprego TCO ganhasse peso ao longo do período de projecção, o que replica o padrão dos dados em períodos menos bons de crescimento económico.

Relação entre desemprego de longa duração e taxa de desemprego

$$\text{Desemprego de longa duração} = 21.24 + 3.17 * \text{Taxa de desemprego}$$

Esta relação, apresentada no gráfico 6 tem um R^2 ligeiramente inferior ao das outras equações (igual a 0.53). A razão de ser desta menor associação tem a ver com o papel das separações de emprego (taxa de destruição de emprego com entrada no desemprego) que, em equilíbrio, contribui também para a determinação da taxa de desemprego. De forma resumida, pode dizer-se que a taxa de desemprego é igual ao produto entre a duração do desemprego e a taxa de separações. O primeiro factor mede a taxa à qual os indivíduos saem do desemprego e a segunda a taxa a que entram.

Assim, em termos de projecções, o cenário central apresenta um valor médio do peso relativo do desemprego de longa duração no total dos desempregados de 46.1 por cento, um valor idêntico ao registado em 2004, atingindo um valor de 143.200 indivíduos em 2013. Naturalmente que em termos absolutos o número de desempregados de longa duração varia positivamente com o ciclo económico, já que a taxa de desemprego é uma função directa do desempenho económico. Nos cenários extremos, o peso dos desempregados de longa duração agrava-se para os 52.1 por cento (272.900), baixando a fasquia dos 50 por cento no cenário optimista, 45.4 (126.300).

5.4. A escolaridade e o acesso ao emprego

Um dos aspectos cruciais na evolução do mercado de trabalho durante o período de projecção prende-se com a evolução dos níveis de escolaridade da população activa portuguesa. Esta questão é de extrema importância num contexto em que se assiste a um aumento dos níveis de formação que geram comportamentos duais no mercado de trabalho para diferentes grupos de trabalhadores, definidos segundo o grau de escolaridade. Nesta secção tentaremos abordar duas questões importantes no desenho das políticas de mercado de trabalho que interagem com esta previsível evolução. Por um lado os níveis de rendimento ao longo do ciclo de vida, que são bastante diferenciados entre grupos de escolaridade e, por outro lado, o acesso ao emprego medido através da probabilidade de saída de desemprego, que os estudos empíricos existentes demonstram ser também diferenciado entre os grupos de escolaridade.

5.5. Os rendimentos e a participação ao longo do ciclo de vida

Naturalmente que as políticas de activação se devem adaptar às necessidades sentidas pela população alvo. Desta forma, sendo o desempenho dos indivíduos no mercado de trabalho função directa de duas das suas principais características – idade (*proxy* da experiência) e nível de educação – é importante que o desenho de tais políticas considere estes vértices do desempenho laboral.

O gráfico 10 ilustra a evolução do salário (médio) por nível de educação ao longo da vida laboral. Como seria de esperar, a níveis de educação formal mais elevados estão associados salários mais elevados, notando-se um claro distanciamento da população activa com educação terciária. De notar, contudo, que qualquer uma das curvas apresenta um formato côncavo na idade, isto é, a taxa de retorno da educação não é constante ao longo da vida, apresentando sim uma inclinação positiva (aumento do retorno) nos

primeiros anos de vida activa e mais tarde uma inclinação negativa (diminuição do retorno). Este padrão de evolução, comum aos diferentes grupos de escolaridade, mas mais acentuado para os indivíduos com menos anos de educação escolar, deve-se sobretudo à dinâmica de mudanças de emprego no final da vida activa. A penalização observada ao nível do salário médio deve-se à incapacidade dos indivíduos que mudam de emprego em manter o seu nível de rendimento nos momentos de mudança de emprego.

Assim, ainda que a estrutura educativa da população activa se mantivesse a mesma ao longo do período de projecção, a alteração da estrutura demográfica, só por si, já justificaria uma adaptação das políticas activas de emprego. Por exemplo, com o envelhecimento da população e com os menores retornos salariais verificados nestes escalões etários, as políticas têm de encontrar formas alternativas de incentivar a participação no mercado de trabalho. Contudo, a manutenção da mesma estrutura educativa em Portugal é não só pouco desejável, como também pouco provável.

Esta situação deverá despertar dois tipos de preocupações. Por um lado, não é expectável que a evolução da economia possa favorecer a procura de trabalho dos grupos com menores habilitações, já que nos países mais desenvolvidos o aumento da desigualdade salarial se ficou a dever precisamente à existência de fenómenos de progresso tecnológico enviesados face a este tipo de qualificações. Esta situação deverá levar a uma mais pronunciada curvatura na relação do rendimento com a idade para os trabalhadores menos qualificados. Por outro lado, os elevados retornos para a educação e a sua sustentação ao longo da vida activa são uma particularidade do mercado de trabalho português que poderá não permanecer no futuro. De facto, se o aumento da oferta de trabalhadores com maiores qualificações não for compensado por um significativo aumento da procura por essas qualificações o prémio salarial deverá convergir para os níveis mais moderados observados noutros países desenvolvidos. Esta situação é tanto mais provável quanto maior for a contenção de recrutamento observada no sector público.

5.6. A evolução da população activa por níveis de escolaridade

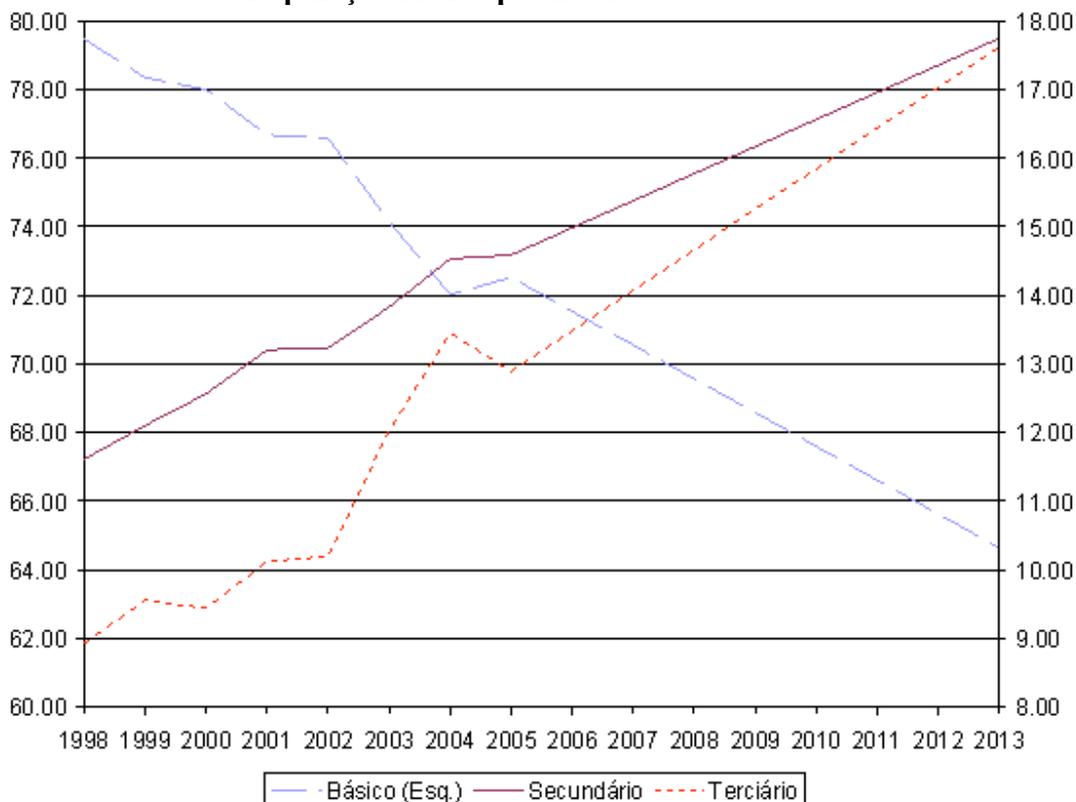
A evolução mais recente da estrutura educativa da população activa portuguesa permite projectar ganhos nos pesos relativos dos indivíduos com educação secundária ou terciária e, naturalmente, uma diminuição da população activa com apenas um nível básico de educação. O gráfico 11 ilustra a evolução de 1998 a 2004 da percentagem da população activa por níveis de educação e projecta essas mesmas percentagens para 2005 a 2013.⁴⁶ Nota-se uma aproximação entre níveis secundário e terciário, com os valores do terciário a aproximarem-se dos patamares observados em economias mais desenvolvidas.

Mais uma vez as políticas do mercado de trabalho deverão ter em conta esta provável estrutura educativa e as suas consequências, nomeadamente, em termos de salários conforme descrito anteriormente. De facto, a simples transposição das curvas de salários do Gráfico 10 para o futuro afigura-se problemática dada a dimensão das alterações de qualificações representada no gráfico 11. Por exemplo, à medida que a oferta de trabalho qualificado terciário aumenta também é de esperar uma alteração de *todas* as funções de salários representadas no gráfico 10. Adicionalmente, sendo os salários observados, salários que resultam do equilíbrio entre a oferta e procura de trabalho, alterações na estrutura da procura de trabalho induzem também alterações nas curvas de

⁴⁶ As projecções para a decomposição do desemprego apresentadas mais à frente incorporam estas projecções da estrutura educativa.

salários. Pelo menos a curto prazo, as políticas de emprego devem incluir preocupações deste género, ainda que estas sejam de difícil previsão.

Gráfico 11
População Activa por nível de escolaridade



5.7. O acesso ao emprego: a evolução do desemprego por níveis de escolaridade

O acesso ao emprego é uma importante componente do funcionamento do mercado de trabalho, em particular no que diz respeito às transições entre desemprego e emprego. A facilidade de encontrar um emprego tem um enorme impacto ao nível da eficiência de funcionamento do mercado de trabalho, mas levanta também significativas preocupações de carácter social com o aparecimento de fortes dualidades no mercado de trabalho, caracterizadas pela emergência de grupos com forte incidência de desemprego e com maiores dificuldades de transitar para a situação de emprego.

Os estudos empíricos existentes demonstram que uma das características mais determinantes na definição das probabilidades de transição entre os estados de desemprego e emprego é o nível de escolaridade dos indivíduos, a que se junta normalmente a dependência negativa em relação ao tempo destas transições. Esta última característica significa que as durações de desemprego mais longas tendem a perpetuar-se, pelo que estes dois resultados levam a concluir que os grupos mais vulneráveis para cair no desemprego de longa duração são os indivíduos menos qualificados.

Com o objectivo de projectar a composição de desemprego por nível de escolaridade, procurou-se neste exercício incorporar os resultados empíricos respeitantes às

transições entre desemprego e emprego e a evolução relativa da população activa por nível de escolaridade. Em termos qualitativos o exercício pode resumir-se da seguinte forma: existe evidência de uma maior sensibilidade à evolução da actividade económica das transições desemprego-emprego dos indivíduos com menores habilitações; esta sensibilidade é maior nas recessões do que em períodos de expansão; os trabalhadores com educação superior são os menos afectados pelo ciclo económico na sua capacidade de encontrar emprego. Todas estas relações foram consideradas nas projecções dos níveis de desemprego por nível de habilitação apresentadas na tabela 2 (em anexo).

As projecções são muito influenciadas pela composição da população activa por nível de habilitação. No entanto, em qualquer dos cenários o desemprego incide de forma crescente no grupo de indivíduos menos qualificados, mas há algumas variantes que se prendem com a evolução da actividade. Nas fases de menor crescimento económico (fase final do cenário central e cenário pessimista) este efeito é muito mais marcado do que durante as fases de crescimento.

Capítulo VI

As coordenadas futuras da política de emprego

Neste capítulo procuraremos integrar os contributos recolhidos ao longo do relatório num conjunto de propostas de orientação estratégica das políticas de emprego. Seguiremos a organização conceptual do capítulo 1 e formularemos propostas para cada um dos segmentos de acção apresentados.

6.1. A inserção profissional dos jovens

As tendências apresentadas sugerem que na próxima década o peso demográfico dos grupos etários mais jovens diminuirá. Consequentemente, a pressão destes sobre o mercado de trabalho tenderá também a diminuir, tornando previsível a perda de importância do estrangulamento presente na transição para a vida activa.

Tal tendência demográfica deverá, ainda, ser reforçada pelo processo de escolarização. Mesmo não adoptando políticas mais drásticas (que, como adiante se verá, se defendem), o desnível actual entre as taxas de escolarização juvenil e europeia é de tal importância que só se pode prever que, concomitantemente com a redução demográfica dos efectivos, haja uma diminuição da sua taxa de actividade.

A combinação destas tendências poderia sugerir uma menor concentração de recursos neste segmento da política de emprego do que aqueles que hoje lhe são dedicados.

No entanto, a previsível menor intensidade do desajustamento entre os volumes da oferta e da procura de trabalho deve ser ponderada em conjunto com a importância estratégica do grupo etário juvenil numa estratégia de modernização do país.

Não se pode ignorar que investimentos exigentes em níveis de qualificação da mão-de-obra dependerão necessariamente, e em grande medida, deste grupo etário.

Acresce que Portugal se encontra longe das metas definidas na Estratégia de Lisboa quanto à escolarização juvenil e que a qualidade dos desempenhos dos jovens estudantes nos estudos comparativos internacionais deixa muito a desejar.

Por outro lado, Portugal tem hoje uma política de emprego juvenil que apresenta algumas disfuncionalidades significativas de correcção urgente, dados os seus efeitos perversos sobre a escolarização, como é o caso dos incentivos ao trabalho desqualificado precoce e sobre a divisão de responsabilidades de socialização profissional, como se nota na mobilização massiva de recursos da política de emprego para o enlace entre educação e profissionalização que deveria começar a fazer-se anteriormente e em outra sede institucional.

Assim sendo, afigura-se-nos que a primeira prioridade da política de emprego juvenil deve residir na garantia de uma boa qualificação profissional inicial articulada com uma sólida formação escolar de base. Um objectivo mobilizador deveria ser, neste quadro, a universalização do ensino secundário, com estímulos muito fortes à sua conclusão por todos os jovens.

Um bom instrumento operacional deste desígnio poderia ser a fixação do objectivo “80% dos jovens com o 12º ano”, inspirado directamente numa meta definida em França há já quase duas décadas.

Ter 100% de jovens com o 9º ano e 80% com o 12º abre espaço para a definição de uma meta de qualificação razoável de ter 95% dos jovens de menos de 20 anos com qualificação profissional de nível II ou superior.

Este não é o local para reflectir sobre a natureza do desafio que tal meta colocaria ao sistema educativo e que se afigura sério. Mas a adopção de tal objectivo em sede de sistema educativo é pressuposta na reorientação que se propõe para a política de emprego juvenil.

Ter mais jovens mais tempo na escola implica, ainda, responsabilizá-la por uma maior fatia da inserção profissional dos jovens. Os estudantes portugueses encontram-se entre os que menor contacto com o trabalho têm. Consequentemente, à entrada do mercado de trabalho, acresce a pressão para o início de uma trajectória profissional a que decorre do cumprimento de uma função básica de socialização com o trabalho e os contextos de trabalho. Este fenómeno reflecte-se no peso que os estágios profissionais têm hoje.

A introdução generalizada de experiências de trabalho – sob a forma de estágios – no currículo do ensino a partir dos 16 anos, que se defende, aliviará a pressão sobre as instituições de mercado de trabalho para que realizem esta tarefa que deveria ter acontecido antes de os jovens se encontrarem no processo de procura de emprego. Não nos parece que faça sentido que a alternância esteja hoje, entre nós, tão circunscrita aos cursos de formação profissional ou a algumas experiências pedagógicas escolares bem sucedidas mas localizadas. E não se acuse a proposta aqui apresentada de ser “vocacionalista”, pois não se defende que a escola se vire, com submissão funcionalista, para o mundo do trabalho, mas que, como deve acontecer numa escola democrática, o integre na sua vocação de formação global de cidadãos.

A nova articulação necessária entre política de emprego juvenil e educação implica, do lado da primeira, que aqui nos ocupa, algumas remodelações significativas que procuraremos agora enunciar.

Em termos genéricos propomos que, na próxima década, se passe da desarticulação política educativa/política de emprego reflectida no papel da última como instância supletiva da primeira para uma articulação baseada na especialização selectiva, em que ambas se podem basear no pressuposto de que a outra cumpre as missões que lhe estão atribuídas.

6.1.1. Pelo acesso universal à qualificação profissional inicial de jovens

Por razões históricas compreensíveis, mas que é necessário ultrapassar, há hoje uma concentração elevada da política de emprego juvenil em fazer o que a escola devia ter feito e não fez.

Propõe-se que as medidas que assim se orientam sejam alvo de um reexame e vejam o seu peso diminuído progressivamente.

Este é o caso dos cursos de formação profissional desenhados para jovens que não concluíram o 9º ano, com duração de 3 anos e replicando o terceiro ciclo do ensino básico (Aprendizagem, nível II), que ainda hoje têm um peso significativo nas políticas reais de emprego juvenil. Em princípio, tal oferta de formação não deveria ter público e provavelmente uma parte do que tem, já hoje, adequa-se melhor a ofertas mais claramente pré-vocacionais, mais curtas. Isto é, deve tratar-se de jovens a que por um conjunto diverso de factores foram marcados pelo insucesso educativo e carecem de um trabalho de recuperação e não de um percurso de qualificação tão ou mais exigente do que o escolar.

A oferta de qualificação profissional, ligada à escolarização, deve ser o elemento central da acção junto dos que concluíram o 9º ano e não têm qualificação profissional nem são estudantes. No entanto, neste segmento também deveria combater-se a tendência para apenas replicar o modelo do ciclo completo, instituindo agora, generalizadamente, uma

certificação profissional intermédia de nível II (cursos pós 9º ano, de duração de cerca de ano e meio).

Partindo da situação oposta, os cursos de qualificação profissional (desenhados a partir dos que foram concebidos originalmente para adultos desempregados e herdeiros das metodologias de formação profissional acelerada fundadoras da nossa política de formação) oferecem hoje a jovens sem o ensino secundário uma qualificação profissional sem qualquer progressão escolar. Tais ofertas ou têm perfis de formação demasiado estreitos para o grupo etário ou perfis largos não reconhecidos e não certificados, pelo que deveriam ser substituídas por ofertas com progressão escolar e profissional.

O efeito combinado das tendências detectadas e da aplicação das políticas propostas acelerará fenómenos de recomposição do desemprego juvenil que já se desenham.

É o caso do desemprego de diplomados do ensino secundário sem qualificação profissional, para os quais hoje não existe virtualmente nenhuma alternativa qualificante ao ensino superior. De modo a não repetir, a este nível, os erros do passado detectados nos outros, é necessário desenvolver oferta do tipo dos actuais Cursos de Especialização Tecnológica, realistamente dirigida a diplomados sem certificação profissional e inserida em itinerários que estimulem, no âmbito da educação ao longo da vida, o acesso ao ensino superior⁴⁷.

É de prever que continue, também, o fenómeno apenas aparentemente paradoxal do desemprego de diplomados do ensino superior. Haverá um número ainda crescente de jovens atraídos com algum irrealismo por certas áreas de formação que se lhes revelarão, à chegada, como becos sem saída, quando visto do prisma das oportunidades de trabalho. É assim com todos os sistemas educativos maduros e assim será também no nosso. Ter em conta o fenómeno implica o desenvolvimento do que chamaríamos de uma política de “reconversão preventiva” de diplomados do ensino superior.

Esta situação torna necessário desenhar medidas complementares de formação que facilitem a superação de alguns estrangulamentos de formação inicial e facilitem o encontro de um itinerário de inserção para jovens em dificuldades. Esse seria o caso, por exemplo, de módulos de formação em tecnologias ou gestão para formados em humanidades ou de arte, humanidades ou design para diplomados em tecnologias ou gestão, que buscassem conhecimentos complementares necessários a aplicações alternativas das competências adquiridas.

Em síntese, propõe-se que a política de formação profissional seja dirigida para o desígnio da democratização das qualificações, preenchendo o quase-vazio hoje existente na formação pré-vocacional e na formação pós-secundária e passando a articular-se com o ensino secundário de modo a garantir a todos uma qualificação profissional de nível II e ao máximo possível de nível III à entrada do mercado de trabalho.

6.1.2. Repensar os estágios profissionais

O desinvestimento das famílias e da escola na socialização profissional dos jovens tornou necessário que a política de emprego assumisse as funções destas nesta matéria.

⁴⁷ Neste domínio, a concretização da intenção do Ministro da Ciência e do Ensino Superior de flexibilizar o ingresso neste dos maiores de 23 anos, dando aos estabelecimentos de ensino superior a responsabilidade de os recrutar segundo regras definidas por sua iniciativa e responsabilidade, abrirá oportunidades que devem começar a preparar-se.

Assim se expandiu a medida de apoio a estágios profissionais de jovens, acção de ligação entre estes e o funcionamento do mercado de trabalho.

Nos estágios profissionais encontram-se diferentes funções da política de emprego. Uma parte deles, necessária e a manter ou a desenvolver, visa o reconhecimento recíproco do candidato ao emprego que inicia a sua carreira profissional e do empregador. Mas a outra, que não é possível avaliar que extensão terá, é filha da “naturalização” do abandono do terreno pela escola e a família. Poderá, assim, estar a absorver sob a forma de estágios profissionais o que deveriam ser experiências de contacto e socialização com o trabalho. Esta parte dos estágios actuais deve, com ganhos sociais e de eficiência da política de emprego, ocorrer antes da entrada dos jovens no mercado de trabalho, sob a forma de estágios curriculares no sistema de ensino ou, até, de ocupação de férias ou “summerjobs”. Estes últimos poderiam, aliás, começar a ter algum tipo de apoio público, menos oneroso que os estágios, por exemplo sob a forma de redução de custos indirectos com o trabalho⁴⁸.

6.1.3. Fim da entrada desqualificada e precoce no mundo do trabalho

Se há hoje um segmento juvenil, particularmente o que chega ao ensino superior ou ao secundário que está completamente desligado do mundo do trabalho, há outro que, opostamente, a ele se vincula demasiado cedo.

Portugal venceu na última década, aparentemente, o desafio da erradicação do trabalho infantil, pelo menos na sua versão clássica, de trabalho por conta de outrem, abaixo da idade legal e com abandono da escolaridade. Mas, um dos segredos do nosso nível de participação juvenil no trabalho continua a ser a entrada precoce e desqualificada neste.

Ela é facilitada pelo facto de ainda estarem a chegar ao mercado de trabalho os filhos de uma geração escolarizada predominantemente abaixo do 9º ano de escolaridade e pelas características de um tecido produtivo com oferta de emprego carente de mão-de-obra pouco qualificada. Ela é potenciada pelo abandono que a escola vota àqueles que carimba como “fracos” ou mesmo “maus”. Mas é também favorecida por mecanismos da própria política de emprego.

Na alínea anterior abordámos o que fazer quanto à qualificação, aqui trataremos da necessidade de os incentivos ao emprego serem coerentes com esta e com um novo investimento educativo generalizado.

A primeira grande questão a exigir resposta neste domínio prende-se com a definição de quando e a quem devem ser dirigidas as medidas de apoio à integração imediata no emprego por parte de jovens.

Sendo aceite o desígnio e a meta que propomos para a qualificação, todo e qualquer incentivo à contratação de jovens sem o ensino secundário nem qualificação profissional é uma barreira à sua concretização. É nossa convicção que tal barreira dificultou no passado a aceleração para um ritmo minimamente aceitável a escolarização e a qualificação da geração que hoje se encontra entre os 30 e os 40 anos, que poderia já ter beneficiado de melhores níveis e que será, tudo o indica, na próxima década, uma das grandes dores de cabeça da política de emprego.

Chegou o momento de remover tal barreira, deixando de incentivar a contratação de jovens sem ensino secundário concluído nem qualificação profissional. Isto é,

⁴⁸ Hoje, um trabalhador de férias (que trabalhará 1 ou 2 meses e regressa à escola) tem o mesmo regime fiscal e perante a segurança social de qualquer outro trabalhador.

canalizando os que se encontrem nesta situação e desempregados para a qualificação profissional ou a escolarização, ou, preferencialmente, para ambas.

Não se propõe a interdição da sua contratação, na medida em que se entende que será aplicada aos que encontrem emprego a legislação em vigor que força as entidades patronais a libertá-los para formação e as instituições públicas a organizá-la.

Assim se encontra uma via que compatibiliza, dentro do possível, trabalho e qualificação. Mas não nos parece adequado que, perante níveis de desemprego relativamente desqualificado que, na melhor das hipóteses serão aproximadamente os actuais, se estimule o emprego de jovens, diminuindo-lhes as hipóteses de uma qualificação adequada, colocando-os em competição directa com outros desempregados.

A revogação destes incentivos tem subjacente a intensificação significativa das oportunidades de qualificação e deve ser limitada à actual inserção precoce. Se aos 20 anos um jovem continuar a não ter conseguido obter o ensino secundário (3 anos depois da idade em que deveria em condições normais tê-lo concluído), então faz sentido considerá-lo em posição de especial vulnerabilidade e subsidiar a sua contratação.

O que se disse deve aplicar-se também à disponibilidade profissional no âmbito das políticas de apoio social, considerando que, neste segmento etário, para todos os efeitos, a disponibilidade para a educação e a formação é equivalente à disponibilidade para o trabalho pedida aos desempregados dos grupos etários mais elevados.

6.1.4. Focalização dos apoios à contratação de jovens

Em parte, este assunto está já abordado nas alíneas precedentes. Ou seja, pretendeu-se argumentar que a primeira prioridade da política de emprego juvenil se concentra na elevação imediata da sua empregabilidade sustentada a prazo e não na sustentação imediata do seu emprego.

Acresce que deve ter-se em consideração a tendência para o aumento da vulnerabilidade ao desemprego dos trabalhadores mais idosos e de mais baixas qualificações.

É contraditório que se queira elevar a qualificação dos jovens e se apoie a contratação dos jovens desqualificados, afastando-os dos percursos de formação qualificante. Nestes casos a política de emprego de hoje está a introduzir factores de perversidade que se reflectem na diminuição do potencial de empregabilidade dos seus beneficiários. Propomos, por isso que os apoios à contratação sejam suprimidos em todas as situações que concorrem directamente com os objectivos básicos de escolarização e de qualificação profissional.

Este conceito pode ser traduzido operacionalmente sob a forma da supressão de tais apoios ao emprego de menores de 20 anos, excepto quando estes já tenham concluído o ensino secundário ou uma qualificação profissional.

Convém, por outro lado, ter presente que as avaliações da medida sugerem que esta tem um forte efeito substitutivo e que beneficia proporcionalmente menos os jovens menos qualificados. E que, na nossa experiência, apesar de teoricamente aplicável a um conjunto diversificado de situações, abrange quase exclusivamente jovens e que, apesar de exigir a sua contratação por tempo indeterminado estes abandonam as empresas (ou são abandonados pelas empresas) que os contratam pouco tempo depois de extinto o apoio.

Para resolver o último problema, uma via possível é a da obrigação da manutenção do contrato por uma duração determinada, após a cessação do apoio, mas esta não é de fácil verificação, face à multiplicidade de causas que podem presidir à extinção de uma relação contratual específica sem diminuição do número de trabalhadores.

Os jovens (pelo menos alguns deles) estão, por outro lado, numa posição relativamente privilegiada por relação aos DLD e aos outros beneficiários deste tipo de medidas.

Para obviar a esta situação parece-nos que se poderia reformar a lógica dos referidos benefícios, graduando-os em função da acumulação de factores de desvantagem no mercado de trabalho, como se explicará adiante, em ponto específico. Assim se garantiria menor peso no apoio ao emprego dos jovens mais empregáveis e dos próprios jovens face a outros desempregados.

6.2. O aumento da empregabilidade dos desempregados

Os cenários apontam para o agravamento da posição dos trabalhadores que já se encontram no mercado de trabalho. No mais pessimista, tal terá particular intensidade porque combinará o agravamento da posição deste grupo com o aumento do peso do desemprego de longa duração. Mas mesmo nos outros parece evidente que o risco do desemprego de longa duração continuará elevado em Portugal.

A activação precoce, que é um elemento central na Estratégia Europeia para o Emprego, visa, precisamente combater o enviesamento introduzido no passado por medidas que actuavam depois de produzido o fenómeno e não preventivamente, evitando-o. Parece que, nas circunstâncias previsíveis, Portugal deverá continuar a investir recursos significativos na efectivação, com qualidade, da estratégia de activação precoce. O que quer dizer que os objectivos comuns da EEE devem permanecer como referenciais imperativos dos objectivos da política de emprego e que deve ser monitorizado o cumprimento da meta de resposta activa a todos os desempregados no espaço de doze meses sobre a sua inscrição (seis, se tiver menos de 25 anos).

É sabido que tal implica, essencialmente, a agilização no tempo da resposta dos serviços de emprego, um assunto delicado de gestão de recursos que, no entanto, não tem prioritariamente que ver com a definição do conteúdo das respostas adequadas. Mas não é menos certo que se trata, nesse ponto, de mobilizar recursos em tempo adequado que têm, primeiro, que existir e estar disponíveis.

6.2.1. Manter as taxas de cobertura

Há, hoje, um leque de medidas de activação que cobrem praticamente todas as situações possíveis, pelo que não há que concentrar esforços na invenção de novas, mas antes no aperfeiçoamento e, em alguns casos, simplificação e racionalização das existentes, eliminando sobreposições e disfuncionamentos.

Em termos operacionais, Portugal cumpre já o objectivo de oferecer uma resposta de qualificação, em cada ano, a 20% dos seus desempregados. Mas tal meta, nas condições previsíveis para os próximos anos, implicará a necessidade de maiores recursos. Até 2009, em todos os cenários, haverá um stock anual de desempregados superior ao de 2004 e, no cenário pessimista, tal situação ocorre até ao último ano da projecção.

Se combinarmos estes dados quantitativos com o previsível agravamento do fosso entre a baixa qualificação dos desempregados e a qualificação dos novos postos de trabalho, torna-se evidente a necessidade de investir neste domínio.

É necessário, também, ultrapassar uma certa cultura de descrença nas virtualidades de inserção profissional da formação, que radica em visões macroeconómicas, segundo as

quais não está demonstrada a relação entre o aumento do investimento em formação e a redução do volume do desemprego. Convém, a este propósito, recordar a avaliação microeconómica da relação, publicada pela OCDE no Employment Outlook de 2004, segundo a qual, para os indivíduos, há uma forte associação entre a formação recebida e o desempenho individual no mercado de trabalho (OCDE, 2004: 183-224): aumento da probabilidade de fazer parte da população activa, redução da probabilidade de estar desempregado, aumento da segurança no emprego (e, para os mais jovens e com maiores habilitações escolares, ainda, aumento dos salários).

6.2.2. Ter uma resposta proporcional à dimensão dos baixos níveis de escolaridade e de literacia

A situação portuguesa, por força do grande desequilíbrio na estrutura de qualificações, exige alguma adaptação da estratégia comum europeia. Dada a baixa escolaridade de base de uma fracção significativa da população desempregada, a par da formação-qualificação profissional (onde se inclui a actualização, a especialização e a reconversão), há que dar atenção à educação de base dos adultos pouco escolarizados e ao combate à desqualificação social.

Tal estratégia implica a continuação do esforço nas modalidades de ensino recorrente, mas também uma nova abordagem da problemática da literacia e da numeracia, isto é, das competências linguísticas e matemáticas básicas.

No actual quadro institucional, em que o Ministério da Educação se concentra nas gerações mais novas e na oferta escolar típica e não há uma rede de instituições de base autárquica ou sindical de educação popular, será necessário, em alternativa, criar uma Agência especializada na educação de base dos adultos (como poderia ter vindo a ser a ANEFA) ou dotar o IEFP, ao nível das estruturas internas, de uma organização adequada ao cumprimento de tal função.

A segunda hipótese tem a vantagem de ter sinergias com o trabalho já em marcha no terreno (veja-se a explosão na oferta de formação para grupos em risco de exclusão) e a desvantagem de poder conflitar com aquela que é entendida como sendo a sua missão principal, centrada no emprego e não nas competências básicas.

Face à magnitude do esforço necessário, a questão essencial é a de que o país necessita de se dotar de uma estrutura de perfil elevado que protagonize a execução de uma estratégia clara de elevação do nível de competências básicas da população.

Recordemos, a este título, a experiência inglesa dos últimos anos. Em 1999, Sir Claus Moser coordenou um grupo de trabalho sobre as competências básicas pós-escolares e elaborou um relatório que recomendava a adopção de uma estratégia de promoção de competências básicas dos adultos, que passava pela definição de metas nacionais quantificadas para 2005 e 2010, pela expansão da oferta, pela definição de curricula. Consequentemente, foi criada uma “Adult Basic Skills Strategy Unit” que coordena o programa elaborado com base neste relatório (“Skills for Life Strategy”), as metas foram adoptadas, foram definidos *standards* nacionais de literacia e numeracia, feita formação de formadores, lançada a “Universidade para a Indústria, entre outras medidas.

Em Portugal, necessitamos de uma intervenção com a mesma filosofia orientadora, se pretendermos romper com as inércias que se têm sobreposto a programas e iniciativas diversas.

Para além dos ganhos intrínsecos para a população, os quais apesar de relevantes se poderiam considerar fora da problemática do acesso ao emprego, importa ter presente que investigação feita a propósito do Reino Unido. Demonstra que, para este país, há efeitos

positivos da melhoria dos níveis de literacia e numeracia nas taxas de emprego e nas remunerações, tendo o aumento da primeira um impacto maior no emprego e o do segundo nos ganhos (McIntosh e Vignoles, 2000).

Propõe-se, pois, que Portugal adopte uma estratégia de elevação das competências básicas de grande envergadura, dotada de recursos e apoio institucional adequados à magnitude da tarefa.

6.2.3. Certificar as aprendizagens

É paradoxal que, tendo baixos níveis de escolaridade inicial, Portugal não tenha ainda desenvolvido sistemas abrangentes de formação contínua e, sobretudo de certificação escolar e profissional das aprendizagens informais.

Tal situação prejudica especialmente aqueles que, partindo de bases limitadas, pelo seu esforço conseguiram adquirir competências, tantas vezes reconhecidas nos seus locais de trabalho, mas que são virtualmente impossíveis de mostrar a um eventual novo empregador após um período de desemprego.

Os certificados são, de facto, como passaportes, que atestam o ponto de partida, em termos de competências dos seus detentores, perante quem eles sejam ainda desconhecidos.

O desenvolvimento de um sistema eficiente de certificação profissional de adquiridos é prioritário e tarda a surgir do Sistema Nacional de Certificação Profissional, uma década após a sua instituição. Importa evitar que algo de semelhante possa ocorrer à experiência dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC), até agora circunscritos, por decisão política – que rapidamente ficará desactualizada, se já o não estiver desde o princípio – ao nono ano de escolaridade e ainda pouco disseminados, apesar da meta ambiciosa definida pelos Planos Nacionais de Emprego.

O alargamento da experiência dos CRVCC, com a expansão drástica da sua taxa de cobertura e o aperfeiçoamento do seu modelo de interacção entre certificação de aprendizagens e prescrição de formação, pode ser uma porta fundamental para a superação do ciclo vicioso baixas competências – baixo nível de formação – baixo nível de certificação em que nos encontramos. Para isso terá que se alargar mantendo-se credível e que arrastar na sua dinâmica a certificação profissional.

6.3. O combate à discriminação

A discriminação de um grupo é sempre o processo pelo qual se dá importância a alguma das suas características – reais ou imaginadas – para lhe retirar oportunidades. Num caso manipulando os seus efeitos, no outro inventando-os. Em contraponto, a luta contra a discriminação é um processo de neutralização do impacto de tais características, agindo sobre os seus portadores, sobre os factores que lhes estão associados ou sobre a percepção que os outros têm delas.

Pode dizer-se que o combate à discriminação no emprego é um assunto societal, entendendo que o conceito cobre o conjunto das instituições que estão associadas à regulação de um fenómeno social.

Nos países que têm o tipo de sistema de protecção social em que Portugal se insere, a discriminação em função do sexo e da idade tem operado geralmente sob a forma da

redução da taxa de actividade e da taxa de emprego e o aumento da taxa de desemprego das mulheres e dos idosos, por relação aos homens e aos trabalhadores de idades intermédias. Entre nós existe uma variante desse modelo que corrobora a exposição relativamente mais alta destes grupos ao desemprego e à baixa das taxas de actividade (embora com menor incidência que noutros países), mas “compensa” socialmente uma feminização “de esforço” do emprego com a contracção das taxas de fertilidade das mulheres.

Tal arranjo social pode tornar-se insustentável, não apenas do ponto de vista da desigualdade de oportunidades que gera, mas também por causa da dupla pressão que produz sobre os sistemas de protecção social: estreitamento da base contribuinte pela não substituição de gerações e aumento das necessidades de financiamento, em particular das pensões, por força da saída precoce da população activa.

Nos próximos anos começar-se-á a sentir em Portugal o efeito da contracção da fertilidade, com a redução dos novos contingentes a chegar

À idade activa a implicar menor pressão sobre este. Mas tem sido também salientado o aumento do risco de saída precoce do mercado de trabalho. Como se viu no capítulo 2, a UE emitiu já, aliás, uma recomendação a Portugal no sentido de prevenir esses efeitos.

No fundo, o desafio consiste em compatibilizar elevadas taxas de actividade e de emprego das mulheres e dos idosos com a reprodução das gerações e manter sistemas de protecção social estruturalmente sustentáveis do ponto de vista financeiro.

As medidas tomadas até hoje têm sido relativamente tímidas desde que se completou o ciclo de erradicação da discriminação legalmente instituída. No caso da discriminação em função da idade está-se, aliás, numa fase de correcção de incentivos negativos, que usaram – com durante décadas se fez em toda a Europa – a saída precoce do mercado de trabalho como factor de reconversão económica. Admitindo que se completa, por tendência, o ciclo de erradicação das discriminações consignadas em lei que ainda possam persistir (e que, a existirem, seriam inconstitucionais) e que se afastam os incentivos negativos à permanência no mercado de trabalho, resta toda a actividade de incentivo positivo à igualdade de oportunidades.

Como vimos, neste domínio, as políticas têm ainda um âmbito real de aplicação extremamente reduzido. Assim, crê-se que este é um domínio a merecer particular atenção e a expandir.

6.3.1. Majorações efectivas no apoio ao emprego de grupos discriminados

A primeira e mais óbvia das medidas a tomar é a consideração adequada, em matéria de incentivos financeiros à criação de emprego, do maior risco de desemprego que se expressa nos *gaps* actuais. Como tem sido demonstrado, há um risco elevado de que apoios específicos gerem estigmatização acrescida, pelo que se propõe a continuação de majorações tendo em vista a igualdade de oportunidades entre sexos nos apoios existentes, eventualmente ampliando-as, bem como a introdução de majorações com a mesma lógica favorecendo os trabalhadores mais idosos.

O princípio subjacente a esta medida é o de que a redução comparativa do custo de trabalho dos grupos estigmatizados em comparação com outros aumenta as hipóteses de emprego dos primeiros.

A necessidade de caminhar neste sentido é bem notória quando se analisa o forte enviesamento que se produziu nos apoios ao emprego, em que os grupos de nível etário mais baixo são actualmente beneficiários largamente predominantes.

6.3.2. Desenvolver os serviços às famílias

A experiência demonstra que a participação massiva de homens e mulheres no mercado de trabalho tem sido feita ou à custa da forte segregação do emprego, com as mulheres relegadas para os sectores com maior segurança de emprego - como a Administração Pública - e para o part-time, como nos países nórdicos, ou da forte exposição das crianças à pobreza, como nos EUA, ou da redução drástica das taxas de fertilidade, como no Sul da Europa (Esping-Andersen, 2002) e, em particular, em Portugal.

A acessibilidade e os horários de funcionamento dos serviços de guarda das crianças, em particular das mais pequenas, têm um impacto decisivo na gestão deste processo. Esping-Andersen estimou que, ao nível europeu, a probabilidade de uma mulher estar empregada quando tem acesso a esses serviços é 1,3 vezes superior à de quando não tem, no caso do emprego em part-time e de 1,6 quando se fala do emprego a tempo inteiro (Esping-Andersen, 2002: 120).

Evidentemente, os efeitos destes serviços serão fortemente potenciados pela mudança das relações sociais de género, que produzam modelos de equilíbrio entre a família e a profissão que compatibilizem ambos os papéis, tanto para os homens como para as mulheres. Tal fenómeno pode e deve ser estimulado pelas iniciativas de sensibilização, sempre necessárias, mas deve ser estimulado pela ponderação da introdução de mecanismos de incentivo ao papel familiar dos pais.

6.4. Mecanismos de transição desemprego/emprego

A tendência aponta para que os apoios ao emprego possam vir a desempenhar um papel mais importante no próximo período, dado o previsível envelhecimento do contingente de população desempregada e o conseqüente aumento do desemprego de trabalhadores em risco de exclusão do mercado de trabalho após tempos mais ou menos longos de experiência profissional.

As políticas de emprego também criam novas categorias sociais. Há medida que o apoio à obtenção de emprego passou a incluir, por um tempo mais ou menos longo, as formas de emprego apoiado, o estatuto dos seus beneficiários passou a ser definido pelo próprio programa. A armadilha dos programas de emprego que se alimentam a si próprios e transformam os seus beneficiários em seus dependentes estruturais, tem vindo a ser demonstrada.

É certo que, se a alternativa a um programa de emprego é a ausência de resposta, esta não é brilhante, mas o enriquecimento do potencial de empregabilidade das medidas adoptadas deve ser uma preocupação constante.

Ora, em Portugal, a energia e os recursos dispendidos nestas medidas têm estado, na prática, concentrados na medida com menor potencial de inserção – o apoio a actividades ocupacionais. O beneficiário que repete o percurso desemprego – programa ocupacional – desemprego – programa ocupacional acaba por ser apanhado numa vida de “quase-emprego”.

A maior reorientação de política a efectuar neste período e neste domínio consiste na transferência de recursos para formas de transição mais ricas em promoção do emprego ou em aumento da empregabilidade.

Neste quadro, assumindo que há um conjunto significativo de desempregados cuja principal vulnerabilidade no mercado de trabalho resulta do seu afastamento desse mesmo mercado, a prioridade deveria estar concentrada no apoio ao seu emprego em mercado aberto de trabalho, pela redução do custo desse emprego, seja sob a forma de apoio ao

empregador (subsídio ou redução de contribuições sociais) seja sob a de criação do próprio emprego.

Portugal encontra-se entre os países que dedicam menor percentagem dos recursos das suas medidas de política activa de emprego à subsidiação do emprego (no período 1996-2002 apenas o reino unido gastava uma proporção menor dos seus recursos com política activa em apoios ao emprego (Lee, 2005: 7)). Há, pois, espaço e necessidade de ampliar o seu peso.

Mas estas medidas comportam riscos sérios de apoiar prioritariamente os que menos dela necessitam (mais qualificados, mais escolarizados, desempregados com menor risco de cair no desemprego de longa duração e mais jovens, por exemplo), é necessário que seja focalizada de modo a produzir o máximo de efeitos, para os grupos mais vulneráveis e no mínimo de tempo de desemprego. A OCDE, baseada nas avaliações disponíveis, sugeriu que se podia aumentar os ganhos de emprego em 20 a 30% através do aperfeiçoamento dos mecanismos de focalização nos grupos desfavorecidos e da monitorização apertada do uso dos incentivos (OCDE, 2003; Lee, 2005). Estes aperfeiçoamentos têm sido ensaiados de diversas formas.

Na Austrália, por forma a ter um mecanismo simultaneamente selectivo e intervindo a tempo foi desenvolvido um sistema de pontuação – baseado na duração das situações passadas de desemprego, na incidência do desemprego numa região, no nível educativo e na idade dos candidatos – que permite despistar os casos mais graves e encaminhá-los para os apoios ao emprego.

No que diz respeito aos jovens e aos desempregados com muito baixas qualificações, foi demonstrado, para os EUA, o sucesso (em aumento do nível de emprego e em melhoria de salários) de programas que combinem subsidiação de emprego, apoio à busca de emprego e acções visando a melhoria da empregabilidade, em programas mistos de redução do custo salarial do trabalhador acompanhada de formação (Katz, 1996).

Para combater o enviesamento em direcção ao uso de recursos para o apoio ao emprego dos mais qualificados, foram introduzidas também, em alguns países taxas de apoio regressivas com a progressão salarial e tectos máximos de salários a considerar para efeitos de subsidiação.

Em síntese, a principal reorientação proposta neste domínio consiste na redução do peso excessivo de actividades ocupacionais com fraco potencial empregador, na introdução de melhorias significativas nos apoios ao emprego, tornando-os, por um lado, mais selectivos e, por outro, mais apropriados a pessoas com baixas qualificações e na continuação da experiência de empregos sociais, em contexto protegido para pessoas com maiores problemas de empregabilidade.

6.5. Os universos do emprego periférico

Os empregos periféricos, enquanto expressão das situações laborais precárias e atípicas, configuram uma importante linha de questionamento das formas juslaborais caracterizadoras do tradicional contrato de trabalho assalariado. A pressão exercida pelo acréscimo de competitividade à escala global, sem qualquer previsão de diminuição⁴⁹, tem colocado num equilíbrio instável as modalidades de regulação salarial conhecidas, desestruturadas pelas estratégias empresariais de fragmentação e dispersão do

⁴⁹ Conferir: ILO (2004), *Economic security for a better world*. Genebra: ILO; OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

investimento, pela expansão do fenómeno da segmentação dos mercados de trabalho e pela emergência de novas situações perante o trabalho e o emprego.

As políticas públicas laborais e os processos de produção normativa têm, no âmbito da EEE e, nomeadamente, desde a enunciação das orientações relativas ao pilar da adaptabilidade da primeira fase da EEE, dado origem a diferentes modalidades de combinação entre a flexibilização do contrato de trabalho e os níveis de protecção social em que o caso holandês da flexissegurança funciona como *benchmarking*.

No caso português, desde a década de oitenta, têm sido introduzidos, por via da concertação social e por via legislativa, diferentes instrumentos conducentes à flexibilização legal das relações laborais. Este afeiçoamento da legislação laboral portuguesa converge tendencialmente com as orientações de política de emprego da OCDE, da UE e com as recomendações do Conselho Europeu.

Esta tendência legal tem-se combinado com o desempenho do mercado de trabalho ocorrendo, tal como ficou demonstrado no terceiro capítulo, um efeito de ajustamento conjuntural do mercado de trabalho, de onde releva a importância da contratação a termo, dos contratos não permanentes e dos trabalhadores independentes sem pessoas ao serviço. Não se pode ignorar, contudo, e também como assinalado no terceiro capítulo, o possível efeito da contracção dos designados empregos periféricos face aos empregos permanentes e a putativa interacção com a expansão dos trabalhadores pobres, do sector informal e ilegal da economia, fenómenos em crescimento na sociedade portuguesa.

Por outro lado, Portugal evidencia consensuais disfuncionalidades na regulação jurídica das relações laborais expressas nos elevados índices de inefectividade da legislação laboral (Ferreira, 2005). A inefectividade dos quadros legais torna urgente a correcção das condições de aplicação da legislação em vigor, nomeadamente quando esta concorre para o incremento do emprego periférico e da precariedade, constituindo-se por esta via, numa das barreiras estruturais do problema do acesso ao mercado de trabalho.

Deste modo, afigura-se-nos como primeira prioridade das políticas laborais com incidência nos fenómenos da precariedade e da atipicidade a ultrapassagem das barreiras impeditivas da efectividade das normas.

Um objectivo agregador destas políticas deveria ser o reforço de um paradigma preventivo e promocional dos direitos laborais acompanhado de acções de fiscalização e de protecção desses mesmos direitos. Uma boa articulação entre os paradigmas preventivo e fiscalizador poderia permitir uma intervenção mais profunda nas relações laborais, nomeadamente através de programas de acção envolvendo os parceiros sociais e os organismos da administração directa do Estado.

Em Portugal podem ser sinalizadas experiências relevantes no que a esta matéria diz respeito, como sejam as preocupações expressas em sede de concertação social e vazadas nos clausulados de vários acordos, os apoios à passagem dos contratos não permanentes a permanentes e a actuação da Inspecção Geral do Trabalho (IGT) assente nos princípios da auto-regulação e do diálogo social traduzida na designada “abordagem integrada da precariedade e combate ao trabalho clandestino”. Ainda que de forma lacunar, os Planos Nacionais de Emprego da segunda fase da EEE referem na directriz 9 a necessidade de transformar o trabalho não declarado em emprego regular. Assim, e caso se assuma a proposta relativa ao incremento da efectividade normativa das relações laborais, um primeiro eixo de intervenção passaria pelo aproveitamento das sinergias já existentes no terreno, fixando-se metas quantificáveis no que diz respeito à passagem dos trabalhadores com contrato não permanente a permanente e à transição de sectores económicos com forte incidência de fenómenos de economia informal para o sector estruturado da economia. A programação das intervenções preventivas por parte da IGT deveriam prosseguir as metodologias de auto-regulação e diálogo social apoiadas por

formas de divulgação dos resultados obtidos e campanhas de sensibilização nos meios de comunicação social.

No entanto, e como ficou demonstrado no passado, as medidas anteriormente referidas permanecem insuficientes, dada a extensão da desarticulação entre a *law in books* e a *law in action*. A efectividade das normas laborais deve conjugar-se com desenvolvimento económico sustentado, competitividade empresarial, qualidade do trabalho e erradicação da concorrência desleal. Nesse sentido, propõe-se um segundo eixo de intervenção assente numa nova perspectiva de acesso aos direitos laborais especialmente dirigido para os fenómenos da atipicidade e da economia informal onde é dado especial relevo à prevenção, governação e monitorização, do qual constam as seguintes medidas: (1) produção do conhecimento necessário ao acompanhamento das situações de emprego periférico na sua relação com a aplicação da legislação em vigor, tarefa que poderia ficar alocada ao Centro de Relações Laborais (organismo a implementar já pactado em sede de concertação social); (2) criação e implementação de parcerias locais para a promoção e aplicação das normas laborais envolvendo os parceiros sociais e tendo como pólos dinamizadores as delegações da IGT; (3) à semelhança das experiências francesa e brasileira, formar mediadores sociais com conhecimento regional e sectorial das realidades laborais cuja função seria de divulgação e apoio às duas propostas anteriores; (4) de acordo com a resolução do Conselho Europeu relativa à transformação do trabalho não declarado em emprego regular (2003), fomentar uma atitude pró-activa por parte da administração do trabalho na luta contra o trabalho clandestino, combinando metodologias inspectivas e de diálogo social; (5) divulgação dos trabalhos anunciados no PNE de 2004 no âmbito da directriz 9 destinados a avaliar a evolução do trabalho não declarado e clandestino; (6) majoração de acordo com os sectores de actividade dos custos com pessoal traduzido num benefício fiscal em sede de IRC.

Bibliografia

- Algoé Consultants e Alphametrics (2002), “The construction of an index of labour market adaptability for EU Member States”. Report of a study funded by the European Commission and directed by Algoé Consultants with Alphametrics Limited.
- AAVV (2003), Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal - Políticas Activas para a Empregabilidade, Colecção Cogitum n.º 2, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2003), Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal - Criação de Emprego e Reconversão do Tecido Empresarial, Colecção Cogitum n.º 3, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2003), Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal - Organização do Mercado de Trabalho, Colecção Cogitum n.º 4, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2003), Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal - Estudo Económico com Aferição Qualitativa, Colecção Cogitum n.º 5, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2003), Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Síntese dos Estudos de Avaliação, Colecção Cogitum n.º 6, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2003), Estudo sobre Demografia de Estabelecimentos, Colecção Cogitum n.º 9, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2003), Indicadores de Empreendedorismo e Inovação, Colecção Cogitum n.º 10, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2003), Qualificações dos Trabalhadores Portugueses, Colecção Cogitum n.º 11, Lisboa, DEPP/MSST
- AAVV (2004), Mobilidade dos Trabalhadores na Economia Portuguesa, Colecção Cogitum n.º 12, Lisboa, DEPP/MSST
- André, Isabel Margarida (1999), “Igualdade de oportunidades : um longo percurso até chegar ao mercado de trabalho”, *Sociedade e Trabalho*, nº 6, pp. 89-103
- Arocena, Jose (1986), *Le développement par l’initiative locale. Le cas français*, Paris, L’Harmattan
- Azevedo, Joaquim (1991), *Educação tecnológica – anos 90*, Rio Tinto, Asa
- Barreto, José (1978), “Modalidades, condições e perspectivas de um Pacto Social“. *Análise Social*, 53: 81-107.
- Bartel, A. e Lichtenberg, P. (1987), “The Comparative Advantage of Educated Workers in Implementing New Technologies”, *Review of Economics and Statistics*, 64 (1), pp.1-11.

- Bauman, Zigmunt (1999), *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press
- Beck, Ulrich, (1992), *Risk society – towards a new modernity*, Londres, Sage
- Beck, Ulrich, (2000), *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona/Buenos Aires, Paidós
- Björnberg, Ulla (1998), « Family orientation among men : a process of change in Sweden », in Drew, Eileen ; Emerek, Ruth ; Mahon, Evelyn, *Women, work and the family in Europe*”, Londres, routledge, pp. 200-207
- Boeri, Tito, Piero Garibaldi e Mario Macis (2002), “The Concept and Measurement of European Labour Market Adaptability”, documento não publicado.
- Bourdieu, Pierre (1980), “La jeunesse n’est qu’un mot”, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit
- Boyer, Robert (1986), *La flexibilité du travail en Europe*. Paris: La Découverte.
- Boyer, Robert (2000): “Reformas institucionais para o crescimento, o emprego e coesão social”, *Uma Europa da Inovação e do Conhecimento – Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*. R. Boyer, M. Castells, G. Esping-Andersen et al. Oeiras, Celta: 127-180
- Boyer, Robert (2001), “Du rapport salarial fordiste à la diversité des relations salariales“. CEPREMAP, Working Paper n° 2001-14, <http://www.cepremap.ens.fr/~boyer/>
- Cabrito, Belmiro (1994), *Formações Em alternância: conceitos e práticas*, Lisboa, Educa
- Campos Lima, Maria da Paz e R. Naumann (1997), “Social dialogue and social pacts in Portugal”. Social Pacts in Europe. G. Fagertag and P. Pochet. Bruxelles, ETUI / OSE: 157-179.
- Campos Lima, Maria da Paz e R. Naumann (2004), “A concertação social em Portugal”. *Portugal e a Sociedade do Conhecimento. Dinâmicas Mundiais, Competitividade e Emprego*. I. S. Lança, F. Suleman e M. F. Ferreiro. Oeiras, Celta: 145-163.
- Capucha, Luis (1998), “Exclusão social e acesso ao emprego: paralelas que podem convergir”, *Sociedade e Trabalho*, n° 3, pp. 60-69
- Caroli, E. (2001), “New technologies, organizational change and the skill bias: what do we know?”, in P. Petit e L. Soete (orgs.), *Technology and the Future of European Employment*, Cheltenham, Edward Elgar, pp.259-292.
- Casey, Bernard (2004), “The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two views of the labour market and the welfare state”. *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, N° 3, pp. 329-352.
- Castel, Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale – une chronique du salariat*, Paris, Fayard
- Castel, Robert (2001), “As metamorfoses da questão salarial – uma crônica do salário”. Petrópolis: Vozes [Edição original: 1995]

-
- Centeno, Luis; Evaristo, Teresa; Abrantes, Carvalho; Pereira, Ana Alexandra; Neves, Ana; Ferreira, Marta (2005), *Envelhecimento e perspectivas de luta contra as barreiras no emprego* (relatório não publicado)
- Cerdeira, Maria da Conceição (1997), *A evolução da sindicalização portuguesa de 1974 a 1995*. Lisboa: Ministério do Trabalho e Solidariedade.
- Cerdeira, Maria da Conceição (2004), *Dinâmicas de Transformação das Relações Laborais em Portugal*. Lisboa: DGERT- MAET.
- CEREQ (1990), « Problématiques et méthodes », *Relatório do Groupe de travail sur l'analyse régionale de la relation formation-emploi*
- Choubkin, Vladimir (1985), “La sociologie du système éducatif : les besoins de la société et les aspirations professionnelles des jeunes », *Revue Internationale des Sciences Sociales*,
- Coffey, William e Polèse, Mario (1985), “Local development: conceptual bases and implications”, *Regional Studies*, vol. 19, nº 2, pp. 85-93
- Comissão Europeia (1997), *Premier rapport sur les initiatives locales de développement et d'emploi – des leçons pour les pactes territoriaux et locaux pour l'emploi*, Bruxelas, Comissão Europeia
- Comissão Europeia (1998a), *DG EMPL/A/2 J, II*, European Commission, Bruxelas.
- Comissão Europeia (1998b), *Communication de la Commission sur le travail non declare (Bruxelles)*, COM (98) – 219.
- Comissão Europeia (1999): Relatório Conjunto sobre o Emprego.
- Comissão Europeia (2000), Trabalho não declarado
- Comissão Europeia (2000): Recomendação do Conselho 2000/164/CE.
- Comissão Europeia (2001): Recomendação do Conselho de 19 Jan01.
- Comissão Europeia (2002a): Recomendação do Conselho de 18Fev02.
- Comissão Europeia (2002b): Comunicação COM (2002), 487, de 3 de Setembro.
- Comissão Europeia (2002c), “Report of the High Level Group on industrial relations and change in European Union”, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais da Comissão Europeia.
- Comissão Europeia (2003): Recomendação do Conselho 2003/579/CE.
- Comissão Europeia (2004a), *INDIC/06/210404/EN*, European Commission, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2004b), *Undeclared work: Commission unveils new study with EU-wide data*, European Commission, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2004c): Recomendação do Conselho 2004/741/CE.
- Comissão Europeia (2005): Comunicação (COM) 141 final, de 12 de Abril.

- Correia, A. Damasceno (2003), “A flexibilidade nas empresas”. Lisboa: Sílabo.
- Costa, Adélia; Martins, Benedita; Ferreira, Fernanda; Félix, Nuno (1999), *Síntese da avaliação do programa escolas-oficina realizada em 1998/1999 pelo Departamento de Emprego*, Lisboa, Instituto do Emprego e Formação Profissional
- Cruz, Manuel Braga da *et al.* (1984), “A condição social da juventude portuguesa”, *Análise Social*, nº 81-82,
- DGEEP do Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (2004), Plano Nacional de Emprego: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego
- Dornelas, António (1999a), “Interrogações sobre as perspectivas Futuras das Relações de Trabalho em Portugal”, comunicação ao VIII Encontro de Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho (APSIOT). Oeiras: Celta
- Dornelas, António (1999b), “As relações industriais em Portugal. É possível mudar? É possível não mudar?”, *Sociedade e Trabalho*, nº 7, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Dornelas, António (2003), “Industrial Relations in Portugal: Continuity or Controlled Change?”, em Fátima Monteiro, José Tavares, Miguel Glatzer e Ângelo Cardoso (orgs.), *Portugal. Strategic Options in a European Context*, Oxford: Lexington Books.
- Dornelas, António (2004), “Labour markets' regulation and social convergence with EU patterns: the case of Portugal”. 7th. European Congress of the IIRA - International Industrial Relations Association, Estoril.
- Dornelas, António e Pedro Dias (1992), *Neo-corporativismo? Sobre o desenvolvimento da concertação social em Portugal*. Lisboa: ISCTE, dissertação de licenciatura não publicada.
- Dornelas, António (no prelo), “Trabalho e trabalhos de Sísifo: perspectivas de reforma da concertação social e das relações de trabalho em Portugal”, destinado a um volume, organizado por José Madureira Pinto, sobre precarização das relações sociais, a editar por Edições Afrontamento.
- Drury, Elizabeth (1997), *Propositions de politiques sociales en faveur des travailleurs âgés*, Londres, Eurolink Age
- Dubar, Claude (1987), *L'autre jeunesse, des jeunes sans diplôme dans un dispositif de socialisation*, Lille, Presses Universitaires de Lille
- Dubar, Claude (1998), *Ensinos técnicos e política em Portugal*, Lisboa, Instituto Piaget
- Esping-Andersen, Gosta (1999) *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford, Oxford University Press
- Esping-Andersen (ed.), (1993), *Changing classes: stratification and mobility in post-industrial society*, London, Sage

-
- Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Estanque, Elísio (2003), “O Efeito Classe Média – Desigualdades e Oportunidades no Limiar do Século XXI”, in Manuel V. Cabral, Jorge Vala, André Freire (Orgs.), *Percepções da Justiça e Desigualdades Sociais em Portugal*, Lisboa, ICS, 69-105
- Estanque, Elísio (2004), “A Reinvenção do Sindicalismo e os Novos Desafios Emancipatórios: do Despotismo Local à Mobilização Global”, in Boaventura de Sousa Santos (Org.), *Trabalhar o Mundo: os Caminhos do Novo Internacionalismo Operário*, Porto, Afrontamento, 297-334
- Estanque, Elísio (2005), “Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, Coimbra, CES
- European Community Household Panel (ECHP), Eurostat
- Eurostat (2005), GDP in Purchasing Power Standards (PPS) per person employed relative to EU-25. (Informação retirada do site do Eurostat em 6 de Julho de 2005).
- Ferreira, António Casimiro (2003), *Trabalho procura justiça: a resolução dos conflitos laborais na sociedade portuguesa*, Coimbra; Faculdade Economia da Universidade de Coimbra
- Ferreira, Virginia (2003), *Relações sociais de sexo e segregação do emprego: uma análise da feminização dos escritórios em Portugal*, Coimbra, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- Fitoussi, Jean-Paul (2005), *A democracia e o mercado*, Lisboa, Terramar
- Freire, Paulo (1972), *Pedagogia do oprimido*, Porto, Afrontamento
- Friedmann, John (1996), *Empowerment – uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras, Celta
- Galland, Olivier (1991), *Sociologie de la jeunesse*, Paris, Armand Colin
- Gaulejac, Vincent de ; Taboada-Leonetti, Isabelle (1994), *La lutte des places*, Paris, Desclée de Brouwer
- Goetschy, Janine (2003): “The European Employment Strategy, Multi-level Governance and Policy Coordination: Past, Present, and Future”, *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*. J. Zeitlin e D. M. Trubek. Oxford, University Press: 59-88.
- Gouliquer, Lynne (2000), "Pandora's Box: The Paradox of Flexibility in Today's Workplace." *Current Sociology* 48 (1): 29-38.
- Grácio, Sérgio (1986), *Política educativa como tecnologia social – as reformas do ensino técnico de 1948 e 1983*, Lisboa. Horizonte
- Grácio, Sérgio (1990), “Crise juvenil e invenção da juventude. Notas para um projecto de pesquisa” in Stoer, Stephen (org.), *Educação, ciências sociais e realidade portuguesa*, Porto, Afrontamento, pp. 33.58

- Huhtanen, Pekka; Kalimo, Raija; Lindström, Kari; Linkolla, Pertti; Liukkonen, Ulla (1999), *Ageing workers and changing working life*, Helsinki, Ministry of Labour – Institute of Occupational Health
- Ilmarinen, Juhani (1999), *Ageing workers in the European Union – status and promotion of work ability, employability and employment*, Helsinki, Finnish Institute of Occupational Health
- ILO (2004), *Economic security for a better world*. Geneva, ILO
- Imaginário, Luis (1998), “Validação de competências profissionais: compreender e debater a problemática”, *Sociedade e Trabalho*, nº 7, pp. 101-114
- Info Sheet sobre *Working poor in the European Union* in www.unicz.it/lavoro/EF04107EN.pdf
- Katz, Lawrence (1996), “Wage subsidies for the disadvantaged”, *NBER Working Papers*, nº 5679, Cambridge/Massachusetts, National Bureau of Economic Research
- Kok, Wim et al. (2003). “L'emploi, l'emploi, l'emploi. Créer plus d'emplois en Europe. Rapport de la Task Force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok “. Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais da Comissão Europeia.
- Kok, Wim et al. (2004), “Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment”. Report of the High Level Group chaired by Wim Kok, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais da Comissão Europeia.
- Kovacks, Ilona (1999), “Qualificação, formação e empregabilidade”, *Sociedade e Trabalho*, nº 4, pp. 7-17
- Kovacks, Ilona (2004), “Formas flexíveis de emprego em Portugal: riscos e oportunidades”, *Sociedade e Trabalho*, nº 23-24, pp.47-66
- Kovács, Ilona; Castillo, Juan José (1998). *Novos Modelos de Produção, Trabalho e Pessoas*. Oeiras: Celta Editora.
- Kovács, Ilona (2002), *As Metamorfoses do Emprego – Ilusões e Problemas da sociedade da Informação*. Oeiras: Celta.
- Lallement, M. (1996), *Sociologie des relations professionnelles*. Paris, La Découverte.
- Lee, Jae-Kap (2005), “Evaluation of and lessons from wage subsidy programmes in OECD countries”, Paris, OECD/Directorate of Employment, Labour and Social Affairs (acedido na net em http://www.kli.re.kr/20_english/04_forum/file/Session3_JaeKapLee.pdf)
- Leonard, Madeleine (1998), *Invisible Work, Invisible Workers: the Informal Economy in Europe and the USA*, Londres, Macmillan
- Leonard, Madeleine (2000), “Coping Strategies in Developed and Developing Societies: The Workings of the Informal Economy”, *Journal of International Development*, vol. 12, nº 8
- Lewis, Jean (1992), “Gender and the development of welfare regimes”, *Journal of European Social Policy*, nº 2/3, pp. 159-173

-
- Lopes, Fernando Ribeiro (1998), “Contratação Colectiva”. I Congresso Nacional de Direito do Trabalho. Coimbra: Livraria Almedina.
- Lucena, Manuel de (1985): “Neocorporativismo? – Conceito, interesse e aplicação ao caso português”. *Análise Social*, 87 / 88 / 89: 819-865.
- Machado, Maria Adriana Guimarães (2004), *Análise da problemática dos desempregados com formação de nível superior da região do Algarve*, Faro, Delegação Regional do Algarve do Instituto do Emprego e Formação Profissional
- McIntosh, Steven e Vignoles, Ana (2000), *Measuring and assessing the impact of skills on labour market incomes*, Londres, London School of Economics and Political Science (acedido na net em <http://cee.lse.ac.uk/cee%20dps/ceedp03.pdf>)
- Marques, Margarida (1993), *O modelo educativo das escolas profissionais. Um campo potencial de inovação*, Lisboa, Educa
- Marques, Maria Manuel Leitão e A. Casimiro Ferreira (1991): “A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 31: 11-41.
- Martin, John (2000), “What Works among active labour market policies: evidence from OECD countries’ experiences”, in *Policies towards full employment*, Paris, OCDE, pp. 191-219
- Marsden, David (1999), *A Theory of Employment Systems: micro-foundations of societal diversity*. Oxford University Press.
- Matias, Nelson (1996), “Uma experiência de promoção da alternância associativa”, *Formar*, nº 18, pp. 40-57
- Mehaut, Philippe; Rose, José; Mónaco, Antoine; Chassey, Francis de (1987), *La transition professionnelle – les jeunes de 16 à 18 ans*, Paris, L’Harmattan
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2002), Plano Nacional de Emprego: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho (2003), Plano Nacional de Emprego: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade – Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (1998), *Avaliação das medidas activas de emprego que se traduzem em redução de receitas para a segurança social – relatório intercalar*
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998), PNE – Plano Nacional de Emprego: Portugal
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1999), Plano Nacional de Emprego: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2000) – trabalho infantil
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2000), Plano Nacional de Emprego: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego

- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (2001), Plano Nacional de Emprego: Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego
- M. Leonard: *Invisible work, invisible workers: The informal economy in Europe and the US* (Basingstoke; Macmillan Press, 1998);
- Monteiro Fernandes, A. (1993): “Aspectos jurídicos da concertação social”, in *Os acordos de concertação social em Portugal*, Lisboa, Conselho Económico e Social.
- Monteiro Fernandes, A. (2000), Competitividade, cidadania e direito do trabalho. *A Reforma do Pacto Social*. A. Dornelas e J. Madureira Pinto. Lisboa, INCM: 423-436.
- Monteiro Fernandes, A. (2001), “Por um direito do trabalho competitivo”. *Trabalho e Relações Laborais*. DEPP-MTS. Oeiras: Celta, 47-61.
- Monteiro Fernandes, A. (2002), *Um Rumo para as Leis Laborais*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Vital (1999), “A corporativização das relações laborais”. *Questões Laborais IV* (14).
- Mozzicafreddo, Juan (1994), “Concertação social e exclusão social”. *Organizações e Trabalho*, 12: 97-121.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado -Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras, Celta.
- Neves, António Oliveira das; Pedroso, Paulo; Matias Nelson (coord.) (1993), *O Sistema de Aprendizagem em Portugal – experiência de avaliação crítica*, Lisboa, Instituto do Emprego e Formação profissional
- Neves; António Oliveira das; Pedroso, Paulo (1994), “A formação em alternância e a participação empresarial: algumas reflexões centradas no Sistema de Aprendizagem”, *Formar*, nº 10, pp. 31-39
- Nicoletti, Giuseppe *et al.* (2000), “Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation”. OCDE, Economics Department Working Papers nº 226.
- Nunes, Luisa e Prudêncio, Manuela (1999), *Da exclusão à integração. Estudo de um projecto d formação para jovens com baixa escolaridade*, Lisboa, Instituto para a Inovação na Formação
- Observatoire européen des relations industrielles en ligne: «Commission targets undeclared work», <http://www.eurofound.ie/1998/04/Feature/EU9804197F.html>;
- OCDE (1994), *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis and Strategy*. Paris: OECD.
- OCDE (1999), *Implementing the OECD Jobs Strategy: Accessing Performance and Policy*. Paris OECD.
- OCDE (2004), *Perspectives de l’emploi de l’OCDE*. Paris: OCDE
- OCDE (2004a), “Employment Protection: The Costs and Benefits of Greater Job Security”. Policy Brief, *OECD Observer*.

- OCDE (2005), “OECD Recommends Portugal Strengthen for Working Parents in Low-Income Households”. Acedido em 19/05/2005: «www.oecd.org/documentprint/0,2744,en_2649_201185_33844_1_1_1_1,00.html»
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*. Paris: OCDE
- OECD (2005a), OECD FACTBOOK 2005 – ISBN 92-64-01869-7 – © OECD, acedido em: <http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/302005041P1T056.xls>
- Pais, José Machado (1993), *Culturas juvenis*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda
- Paugam, Serge (1993), *La disqualification sociale – essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses Universitaires de France
- Paugam, Serge (2000), *Le salarié de la précarité*, Paris, Presses Universitaires de France
- Pedroso, Paulo (1996a), “Alternância, modelos de formação e culturas pedagógicas”, *Inovação*, vol. IX, nº 3, pp. 263-282
- Pedroso, Paulo (1996b), “Formação em alternância: analisar os conceitos, orientar as práticas”, *Formar*, nº 17, pp. 6-16
- Pedroso, Paulo (1997), “A formação e o desenvolvimento regional”, *Formar*, nº 24, pp. 4-19
- Pedroso, Paulo (1998), *Formação e desenvolvimento rural*, Oeiras, Celta
- Pedroso, Paulo (2005a), “What’s going on? Capital nomadism challenging labour movement”, *Presentation to TRACE Project Seminar in Florence, European Trade Unions Institute*
- Pedroso, Paulo (2005b), “Economic restructuring in Europe: some lessons from recent experiences”, *Presentation to TRACE Project Seminar in Rùno, European Trade Unions Institute*
- Perista, Heloísa (1999), “Trabalho, família e usos do tempo – uma questão de género”, *Sociedade e Trabalho*, nº 6, pp. 75-88
- Pinto, José Madureira (1991), “escolarização, relação com o trabalho e práticas sociais”, in
- Pires de Lima, Marinús (2000), Reflexões sobre a negociação colectiva e a concertação social em Portugal. *A Reforma do Pacto Social*. A. Dornelas e J. Madureira Pinto. Lisboa, INCM: 301-374.
- Pochet, P. (2005). “The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A historical perspective”, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. J. Zeitlin e P. Pochet. Bruxelas, P.I.E. - Peter Lang S.A:
- Proença, João (2000), Diálogo, negociação e concertação em Portugal: comentário. *A Reforma do Pacto Social*. A. Dornelas e J. Madureira Pinto. Lisboa, INCM.
- Rapport Annuel 2004 (2005), Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie e de travail, p.14, Dublin

- Rebelo, Glória (2002): “Para uma tipologia da precariedade da actividade laboral“. *Organizações e Trabalho* 28: 69-85.
- Rebelo, G. (2003), *Emprego e Contratação Laboral em Portugal – Uma análise socioeconómica e jurídica*, RH Editora, Lisboa.
- Rebelo, Glória (2004), *Flexibilidade e precariedade no trabalho. Análise e diagnóstico*, Lisboa, Edição de autor
- Regini, Marino (2003), “Tripartite Concertation and Varieties of Capitalism”. *European Journal of Industrial Relations* 9 (3): 251-263.
- Reich, Robert (2002), *The future of success*, Londres, Vintage
- Reis, Ana Luzia (1998), “Modelos espaciais de desenvolvimento e risco de exclusão social”: algumas reflexões com ilustração empírica”, *Sociedade e Trabalho*, nº 3, pp. 50-59
- Relatório da U.E *Working poor in the European Union* in www.eurofound.eu.int/publications/EF0467.htm
- Rodrigues, H. Nascimento (1996), Os acordos de concertação social. *A situação social em Portugal, 1960-1995*. A. Barreto. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: 499-510.
- Rodrigues, Maria João (2003): *A Agenda Económica e Social da União Europeia. A Estratégia de Lisboa*, Lisboa, D. Quixote.
- Rodrigues, Maria João (2004). “An overview of the Lisbon Strategy. The European agenda for competitiveness, employment and social cohesion”, Background Paper 2004.01.05.
- Sá, Luís (1999), “Concertação social e 'corporativismo selectivo'”. *Questões Laborais* IV (14).
- Salavisa, Isabel, e Valente, A. Cláudia (orgs.) (2005), *Inovação Tecnológica e Emprego – O Caso Português*. Lisboa: IQF/IEFP (no prelo).
- Samorodov, Alexander (1999), “Ageing and labour markets for older workers”, *Employment and training papers* 33, Genebra, Internacional Labour Office, Education and Training Department
- Santos Silva, Augusto (1990), *Educação de adultos, educação para o desenvolvimento*, Porto, Afrontamento
- Sennett, Richard (1998), *The corrosion of character – the personal consequences of work in new capitalism*, Nova Iorque, Norton
- Silva, Cristina Gomes da (1999), *Escolhas escolares, heranças sociais*, Oeiras, Celta
- Silva, M. Carvalho da (2000), A Reforma do Pacto Social. *A Reforma do Pacto Social*. A. Dornelas e J. Madureira Pinto. Lisboa: INCM.
- Stanton, D. (2002), “Objectives and Instruments of ‘Open Co-ordination’: Elaboration of Indicators from a Political Point of View”, in BMA/VDR/MPI (eds), *Open Co-*

-
- Ordination of Old Age Security in the European Union*, pp. 15-19. Frankfurt: Verband der Deutschen Rentenversicherungsträger (DRV-Schriften Band 35).
- Stoer, Stephen (org.), *Educação, ciências sociais e realidade portuguesa*, Porto, Afrontamento, pp. 15-32
- Supiot, Alain, Ed. (1999), *Au-delà de l'emploi*. Paris: Flammarion.
- Treu, T. (1992), "La flexibilité du travail en Europe". *Revue Internationale du Travail* 131(4-5).
- Trubeck, David M. e James S. Mosher (2003): "New Governance, Employment Policy and the European Social Model", *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*. J. Zeitlin e D. M. Trubek. Oxford, University Press: 33-58.
- Valadares Tavares, Luís; Pereira, Manuel João; Soares, Raquel Sampaio; Fernandes, Susana Amor (2004), *Análise da vertente qualidade do Programa FORDESQ - Relatório final*, Lisboa, Centro de Estudos de Problemas de Informação da Universidade Católica Portuguesa
- Van Parijs, Philippe (1999), "L'allocation universelle et les deux dilemmes". *Le Travail, nouvelle question sociale*. M.-H. Soulet. Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse: 271-278.
- Vaz, I. Faria (1997), *As formas atípicas de emprego e a flexibilidade do Mercado de Trabalho*. Lisboa: Ministério para a Qualificação e o Emprego.
- Vergne, Francis, (1998), "Savoirs et questions sur l'insertion et la transition professionnelles", *Les doissiers de l'institut de la FSU*
- Visser, J. (2005). "The OMC as Selective Amplifier for National Strategies for Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe", *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. J. Zeitlin e P. Pochet. Bruxelles, P.I.E. Peter Lang: 173-217.
- Walker, Alan (1997), *Combating age barriers in employment*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition
- Walker, Alan (2001), "Towards active ageing in the European Union", presentation to *The Millenium Project Workshop – towards active ageing in the 21st Century*, The Japan Institute of Labour, Tokyo 29-30th November, 2001
- Wilthagen, T. *et al.* (2003), "Towards 'flexicurity'?: balancing flexibility and security in EU member states". 13th. World Congress of the IIRA, Berlin.
- Wuhl, Simon (1996a), *Insertion: les politiques en crise*, Paris, Presses Universitaires de France
- Wuhl, Simon (1996b), « Politiques d'emploi et politiques d'insertion: quelques perspectives », in AAVV, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 507-518

Zeitlin, Jonathan e David M. Trubek, (Orgs) (2003). *Governing Work and Welfare in a New Economy*. Oxford, University Press.

Anexos

Anexo ao Capítulo II

Indicadores Macroeconómicos e Emprego

Quadro II. 1 - PIB – Crescimento

Macroeconomic trends - economic growth - evolution of GD
OECD FACTBOOK 2005 – ISBN 92-64-01869-7 – © OECD 2005
Growth rates of real GDP

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DE	1,9	3,1	1,0	0,1	-0,1	1,2
DK	2,6	2,8	1,6	1,0	0,5	2,4
EL	3,4	4,5	4,3	3,6	4,5	3,8
ES	4,2	4,4	2,8	2,2	2,5	2,6
FI	3,2	5,4	1,0	2,3	2,1	3,1
FR	3,2	4,2	2,1	1,1	0,5	2,1
IE	11,1	9,9	6,0	6,1	3,6	4,9
IT	1,7	3,2	1,7	0,4	0,4	1,3
NL	4,0	3,5	1,4	0,6	-0,9	1,2
PT	3,8	3,4	1,6	0,4	-1,2	1,5
UK	2,9	3,9	2,3	1,8	2,2	3,2
EU 15*	2,9	3,7	1,8	1,1	0,9	2,2
OCDE	3,3	3,9	1,1	1,6	2,2	3,6

* Fonte: Eurostat (Real GDP growth rate, at constant prices, 1995)

Quadro II.2 – Produtividade no sector privado
 Macroeconomic trends - productivity - labour productivity
 OECD FACTBOOK 2005 – ISBN 92-64-01869-7 – © OECD 2005
 Labour productivity in the business sector
 Annual growth in percentage

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DE	0,8	1,0	0,3	0,7	0,9	1,0
DK	2,1	3,1	1,7	0,9	2,1	2,9
EL	3,8	5,2	5,2	4,0	3,4	2,5
ES	0,6	0,8	0,4	0,7	1,0	0,7
FI	0,5	3,5	-0,6	1,8	2,6	3,8
FR	1,2	1,5	0,2	0,4	0,8	2,8
IE	5,1	5,4	3,2	4,8	2,1	3,5
IT	1,1	1,5	0,1	-1,0	-0,2	0,3
NL	1,5	1,4	-0,7	0,2	-0,6	2,6
PT	2,8	1,3	-0,4	-0,2	-1,2	1,6
UK	1,7	2,8	1,7	1,1	1,7	2,7
OECD total	2,0	2,5	0,7	2,1	2,2	3,0

Fonte: <http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/302005041P1T018.xls> 4/07/05

Quadro II.3 – Produtividade por empregadoGDP in Purchasing power standards (PPS) per person employed relative to: **EU-25=100**Fonte: *Eurostat*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DE	105,4	103,1	102,3	102,1	101,3	100,9
DK	104,5	105,0	105,4	102,6	103,2	104,0
EL	85,9	97,5	90,3	95,6	97,9	96,8
ES	102,4	99,4	99,4	100,7	101,7	100,2
FI	109,5	110,9	110,3	109,5	108,5	110,5
FR	125,6	124,5	125,0	123,0	120,8	120,4
IE	121,3	122,7	124,9	128,8	126,8	132,2
IT	121,8	119,9	117,2	113,3	109,6	108,5
PL	49,1	50,9	50,1	50,9	58,0	59,6
NL	102,7	102,9	104,7	103,4	102,3	103,2
PT	69,4	69,3	69,1	69,1	67,3	66,3
UK	104,3	105,1	106,9	109,1	108,7	108,4
UE 15	108,9	108,4	108,2	107,8	106,7	106,4
OECD total	--	--	--	--	--	--

Quadro II.4 – Despesas em I&D (percentagens do PIB)

Science and technology - research and development (R&D) - expenditure on R&D

OECD FACTBOOK 2005 – ISBN 92-64-01869-7 – © OECD 2005-07-02*Gross domestic expenditure on R&D*

As percentage of GDP

	1999	2000	2001	2002
DE	2,44		2,49	2,50
DK	2,19	..	..	..
ES	0,88	0,94	0,96	..
EL	0,67	..	..	..
FI	3,23	3,40	3,40	..
FR	2,18	2,18	2,20	..
IE	2,39	2,77	3,06	3,04
IT	1,04	1,07	..	..
NL	2,02	1,94	..	..
PT	0,75	0,79	0,83	0,78
UK	1,88	1,85	1,90	..
EU 15	1,86	1,89	1,93	..
OCDE	2,20	2,25	2,33	

**Quadro II.5 – População com frequência do ensino superior
(% 25 – 34 anos)**

Tertiary attainment for age group 25-34
Education - outcomes - tertiary attainment

	1999	2000	2001	2002
DE	21,5	22,3	21,8	21,7
DK	28,6	29,3	29,1	30,6
EL	24,6	24,3	24,0	24,1
ES	33,5	34,1	35,5	36,7
FI	37,4	37,6	38,2	39,2
FR	30,9	32,4	34,2	36,1
IE	28,1	30,3	33,4	36,3
IT	10,0	10,4	11,8	12,5
NL	25,1	26,6	26,5	27,7
PL	12,3	14,2	15,2	16,8
PT	12,2	13,0	14,0	15,0
UK	27,3	28,6	29,5	31,2
EU15	--	--	--	--
OECD total	--	--	--	--

**Quadro II.6 – População com frequência do ensino superior
(% 25 – 64 anos)**

Tertiary attainment for age group 25-64
Education - outcomes - tertiary attainment

	1999	2000	2001	2002
DE	22,9	23,5	23,2	23,4
DK	26,5	25,8	26,5	27,4
EL	17,5	17,6	17,8	18,3
ES	21,0	22,6	23,6	24,4
FI	31,3	32,0	32,3	32,6
FR	21,5	22,0	23,0	24,0
IE	20,5	21,8	23,7	25,4
IT	9,3	9,4	10,0	10,4
NL	22,6	23,4	23,2	24,4
PL	11,3	11,4	11,9	12,6
PT	8,7	8,9	9,1	9,3
UK	24,8	25,7	26,1	26,9
EU15	--	--	--	--
OECD total	--	--	--	--

Quadro III.1.

	Emprego permanente			Emprego temporário			Despedimentos colectivos		Rigor global da regulamentação				
	Fim dos anos 80	Fim dos anos 90	2003	Fim dos anos 80	Fim dos anos 90	2003	Fim dos anos 90	2003	Versão 1			Versão 2	
									Fim dos anos 80	Fim dos anos 90	2003	Fim dos anos 90	2003
Austrália	1,0	1,5	1,5	0,9	0,9	0,9	2,9	2,9	0,9	1,2	1,2	1,5	1,5
Áustria	2,9	2,9	2,4	1,5	1,5	1,5	3,3	3,3	2,2	2,2	1,9	2,4	2,2
Bélgica	1,7	1,7	1,7	4,6	2,6	2,6	4,1	4,1	3,2	2,2	2,2	2,5	2,5
Canadá	1,3	1,3	1,3	0,3	0,3	0,3	2,9	2,9	0,8	0,8	0,8	1,1	1,1
República Checa	:	3,3	3,3	:	0,5	0,5	2,1	2,1	:	1,9	1,9	1,9	1,9
Dinamarca	1,5	1,5	1,5	3,1	1,4	1,4	3,9	3,9	2,3	1,4	1,4	1,8	1,8
Finlândia	2,8	2,3	2,2	1,9	1,9	1,9	2,6	2,6	2,3	2,1	2,0	2,2	2,1
França	2,3	2,3	2,5	3,1	3,6	3,6	2,1	2,1	2,7	3,0	3,0	2,8	2,9
Alemanha	2,6	2,7	2,7	3,8	2,3	1,8	3,5	3,8	3,2	2,5	2,2	2,6	2,5
Grécia	2,5	2,3	2,4	4,8	4,8	3,3	3,3	3,3	3,6	3,5	2,8	3,5	2,9
Hungria	:	1,9	1,9	:	0,6	1,1	2,9	2,9	:	1,3	1,5	1,5	1,7
Irlanda	1,6	1,6	1,6	0,3	0,3	0,6	2,4	2,4	0,9	0,9	1,1	1,2	1,3
Itália	1,8	1,8	1,8	5,4	3,6	2,1	4,9	4,9	3,6	2,7	1,9	3,1	2,4
Japão	2,4	2,4	2,4	1,8	1,6	1,3	1,5	1,5	2,1	2,0	1,8	1,9	1,8
Coreia	:	2,4	2,4	:	1,7	1,7	1,9	1,9	:	2,0	2,0	2,0	2,0
México	:	2,3	2,3	:	4,0	4,0	3,8	3,8	:	3,1	3,1	3,2	3,2
Holanda	3,1	3,1	3,1	2,4	1,2	1,2	3,0	3,0	2,7	2,1	2,1	2,3	2,3
Nova Zelândia	:	1,4	1,7	:	0,4	1,3	0,4	0,4	:	0,9	1,5	0,8	1,3
Noruega	2,3	2,3	2,3	3,5	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	2,7	2,6	2,7	2,6
Polónia	:	2,2	2,2	:	0,8	1,3	4,1	4,1	:	1,5	1,7	1,9	2,1
Portugal	4,8	4,3	4,2	3,4	3,0	2,8	3,6	3,6	4,1	3,7	3,5	3,7	3,5
República Eslovaca	:	3,6	3,5	:	1,1	0,4	3,3	2,5	:	2,4	1,9	2,5	2,0
Espanha	3,9	2,6	2,6	3,8	3,3	3,5	3,1	3,1	3,8	2,9	3,1	3,0	3,1
Suécia	2,9	2,9	2,9	4,1	1,6	1,6	4,5	4,5	3,5	2,2	2,2	2,6	2,6
Suíça	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	3,9	3,9	1,1	1,1	1,1	1,6	1,6
Turquia	:	2,6	2,6	:	4,9	4,9	1,6	2,4	:	3,8	3,7	3,4	3,5
Reino Unido	0,9	0,9	1,1	0,3	0,3	0,4	2,9	2,9	0,6	0,6	0,7	1,0	1,1
Estados Unidos da América	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	2,9	2,9	0,2	0,2	0,2	0,7	0,7
Média (não ponderada)	2,2	2,2	2,2	2,5	1,9	1,8	3,0	3,0	2,3	2,0	2,0	2,2	2,2
Desvio -padrão	1,08	0,86	0,82	1,66	1,41	1,23	0,98	0,96	1,20	0,95	0,85	0,83	0,73

Notas: : Dados não disponíveis.

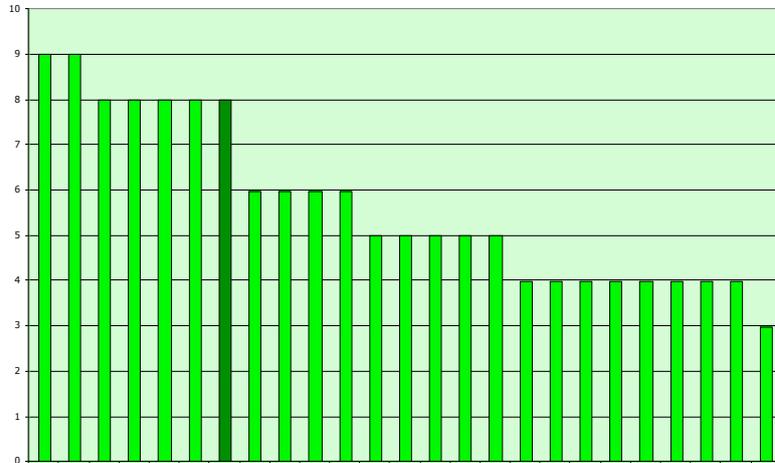
Fim dos anos 80 e 90 : ver **OCDE, Perspectives de l'emploi, 1999**, capítulo 2 ;

ano de 2003 : ver OCDE (2004b) para uma descrição detalhada da regulamentação da protecção sobre a protecção do emprego e o anexo 2.A1 para o método de cálculo do indicador.

Fonte : OCDE , *Perspectives de l'Emploi* , 2004 : 124 (Quadro 2.A2.4. Indicateurs synthétiques de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi)

Indicadores Estatísticos

Número de recomendações do Conselho Europeu sobre a execução das políticas de emprego dos Estados-Membros (2004)



JER Country Recommendations/Priorities: Increasing adaptability of workers and enterprises

Increasing adaptability of workers and enterprises	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
Flexibility & security / EPL working arrangements / organisation LM			+	+	+	+		+			+	+						+						+	+
Job creation & entrepreneurship / business-friendly environment			+	+	+	+			+					+	+					+	+	+	+		
Labour costs / reducing non-wage labour costs	+	+	+	+	+			+					+					+	+	+	+	+	+	+	+
Productivity & wage developments / wage-bargaining systems			+	+	+			+		+				+				+	+	+	+	+	+	+	+
Restructuring / anticipation & accompaniment of change	+					+						+								+					
Undeclared work				+				+										+	+	+	+	+	+	+	+

Note: A: "Complete" where the reform process is (practically) complete and the desired results have (practically) been achieved; B "In progress" where the policy reform is well advanced and progress in implementation is being made; C "Limited" where the policy response to the recommendation is only partial and implementation is limited; D "Insufficient" where no substantial policy measures going in the right direction have been taken. Blank spaces: no recommendation or priority.

The assessment relates to the implementation of the specific national recommendations (L 326/47 OJ 29.10.04) under each category. It does not reflect an assessment of the quality of the overall policy or systems in the relevant category.

JER Country Recommendations/Priorities: Attracting more people to the labour market

Attracting more people into the Labour Market	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
Strengthen Public Employment Services			+	+	+	+		+								+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Strengthen Active Labour Market Policies	+				+		+		+			+	+			+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Making work pay (incl. Tax and Benefit Reform)	+	+	+	+	+	+			+				+	+	+				+	+	+	+	+	+	+
Building comprehensive Active Ageing strategies	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+	+	+				+	+	+					+	+
Disadvantaged Groups	+				+				+					+	+	+	+	+	+						+
Integration of immigrants and minorities	+	+	+	+	+	+			+			+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Female participation: Childcare			+	+	+		+	+	+	+	+	+			+	+					+				
Female participation: Work-life balance			+	+	+			+	+	+						+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Gender pay gap			+	+			+	+	+	+	+	+			+	+									
Regional Disparities (incl. mobility)	+				+									+						+	+				+

Note: A: "Complete" where the reform process is (practically) complete and the desired results have (practically) been achieved; B "In progress" where the policy reform is well advanced and progress in implementation is being made; C "Limited" where the policy response to the recommendation is only partial and implementation is limited; D "Insufficient" where no substantial policy measures going in the right direction have been taken. Blank spaces: no recommendation or priority.

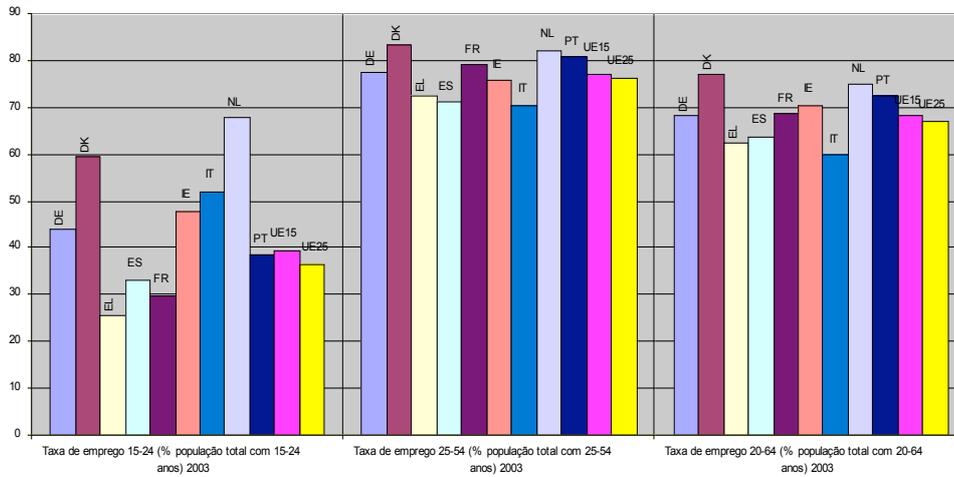
The assessment relates to the implementation of the specific national recommendations (L 326/47 OJ 29.10.04) under each category. It does not reflect an assessment of the quality of the overall policy or systems in the relevant category.

Investing in human capital	BE	DK	DE	EL	ES	FR	IE	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK	
Developing lifelong learning			*	*	*		*	*	*	*	*	*						*	*	*	*	*	*	*	*	*
			B	C	B		C	C	B	C		C				C		C	B	B	C	C	B	B	C	
Implementing high quality education and training	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	B	B	C	C	B	B	C	C	B	C		C		B	B	C	C	C	C	B	C	C	B	B	C	
Tackling early school leaving	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	C	B	C	C	C	C	C	C	B	C		C	C	B		C		C	B	B	D	C		B		
Addressing low skilled	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
	C	C	C	C	B	B	D	C	B	C		C		B	B	B		C	C	D	C	D	C			

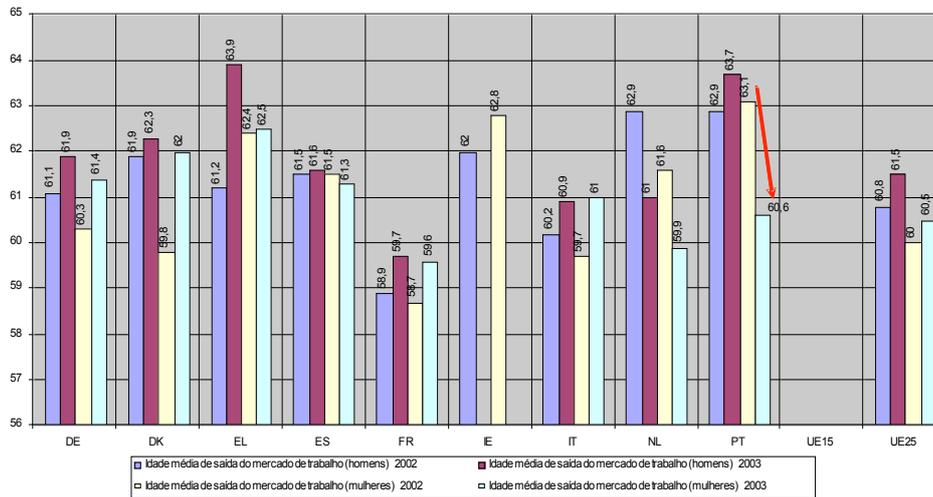
Note: A: "Complete" where the reform process is (practically) complete and the desired results have (practically) been achieved; B "In progress" where the policy reform is well advanced and progress in implementation is being made; C "Limited" where the policy response to the recommendation is only partial and implementation is limited; D "Insufficient" where no substantial policy measures going in the right direction have been taken. Blank spaces: no recommendation or priority.

The assessment relates to the implementation of the specific national recommendations (L 326/47 OJ 29.10.04) under each category. It does not reflect an assessment of the quality of the overall policy or systems in the relevant category.

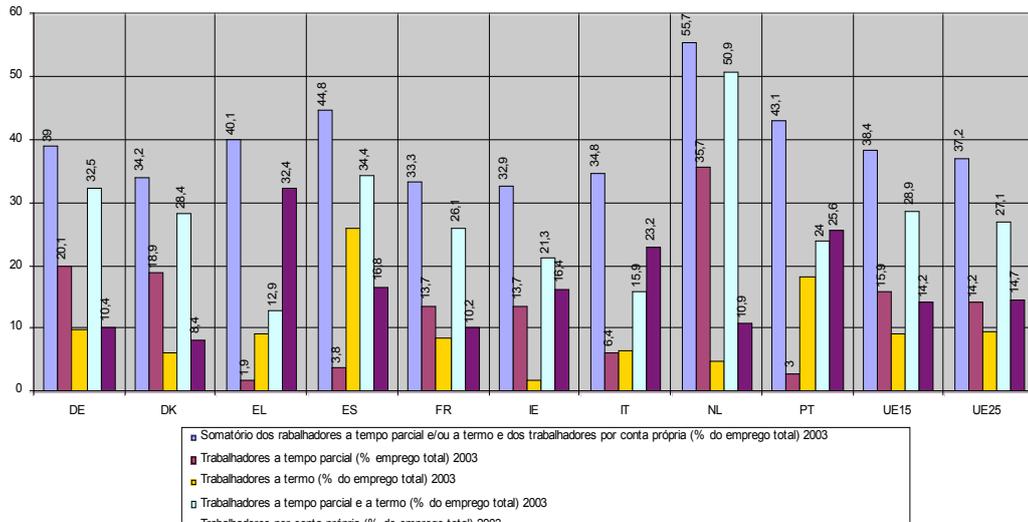
Taxas de Emprego



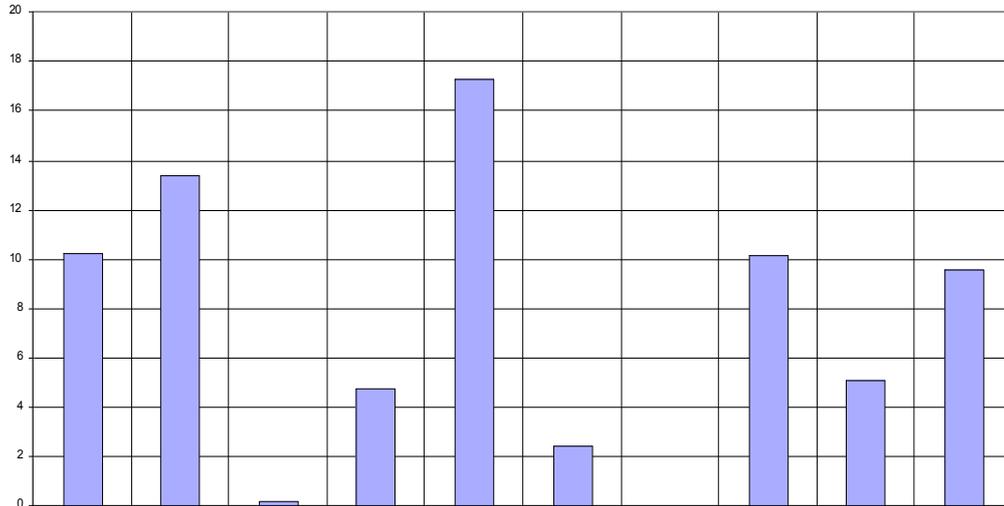
Idade de saída do mercado de trabalho



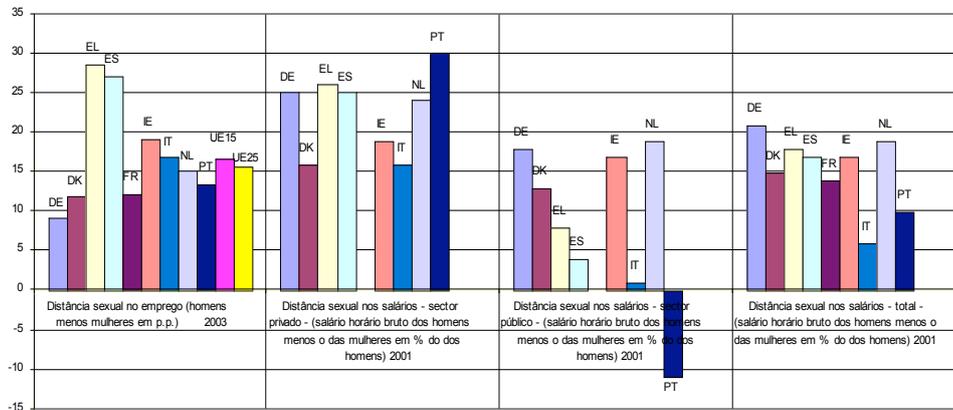
Emprego atípico



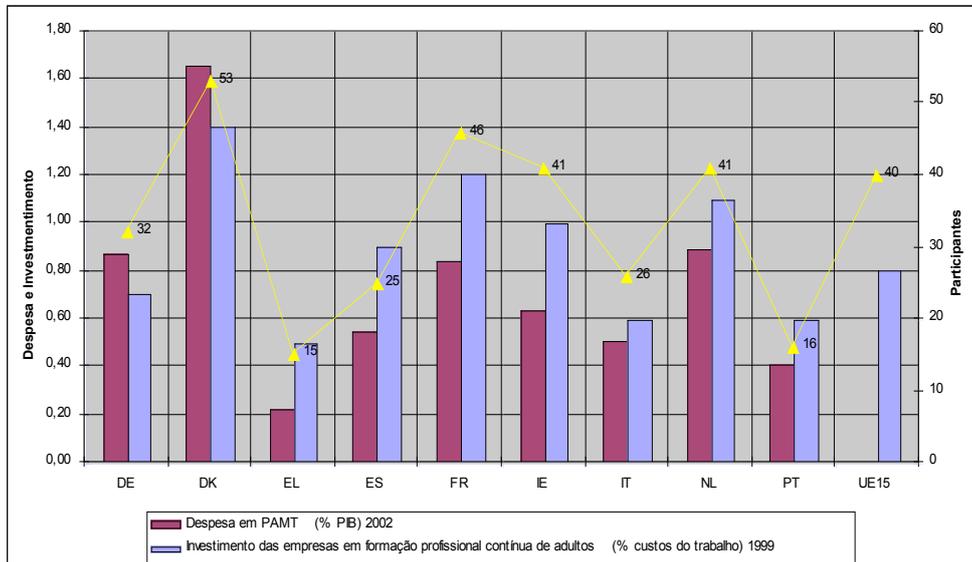
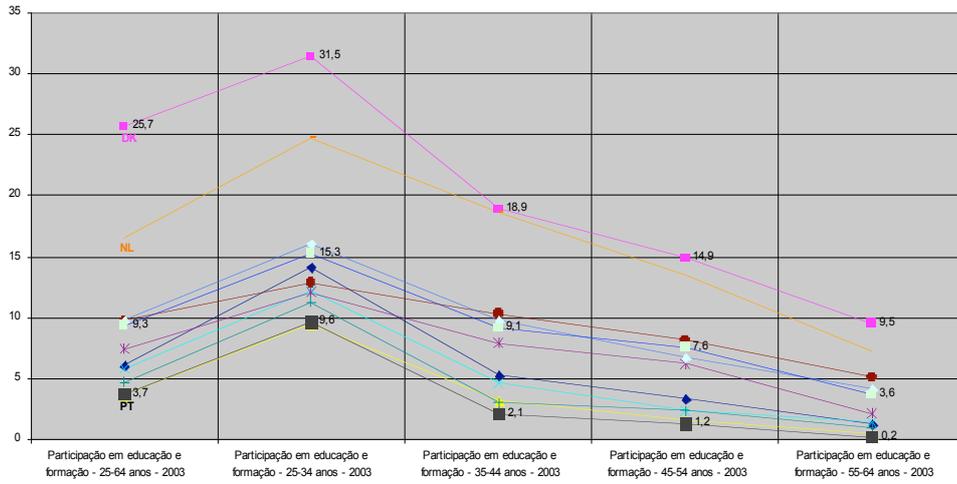
Diferença entre a taxa de emprego de nacionais da UE e não-nacionais da UE 2003



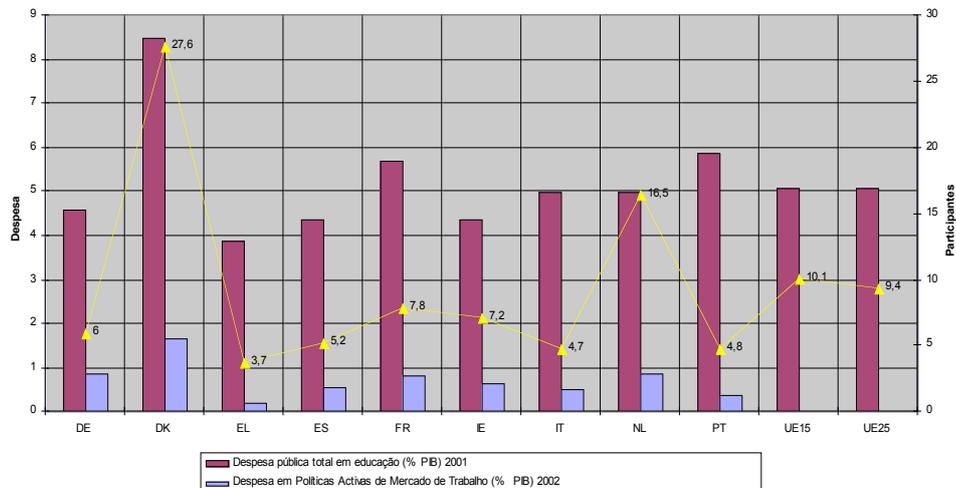
Diferenças de género



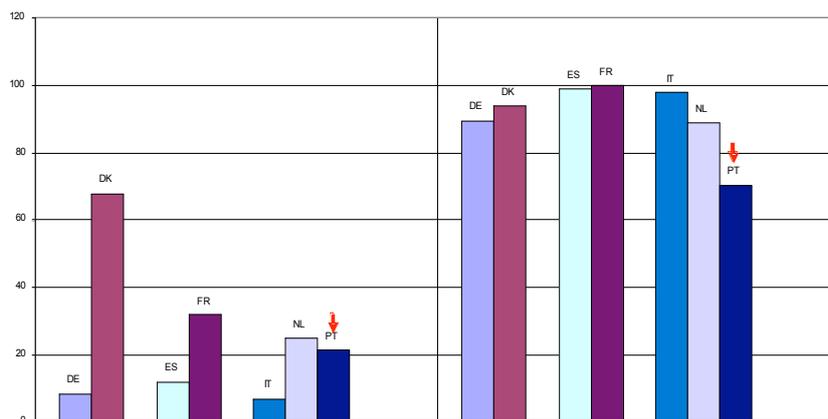
Participação em educação e formação (2003)



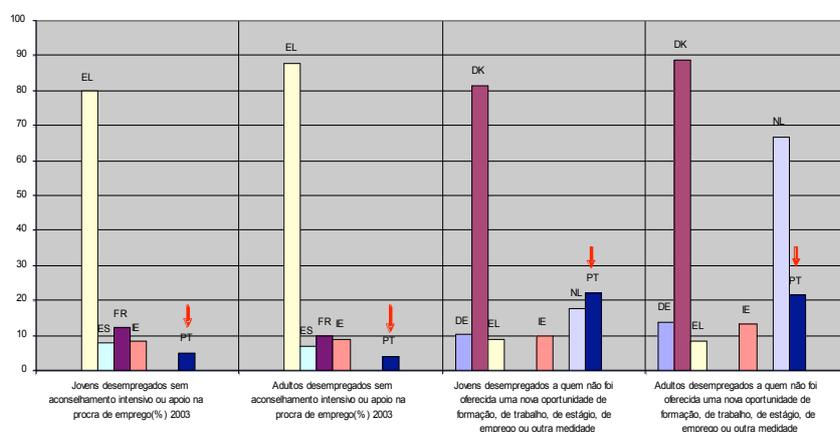
Aprendizagem ao Longo da Vida



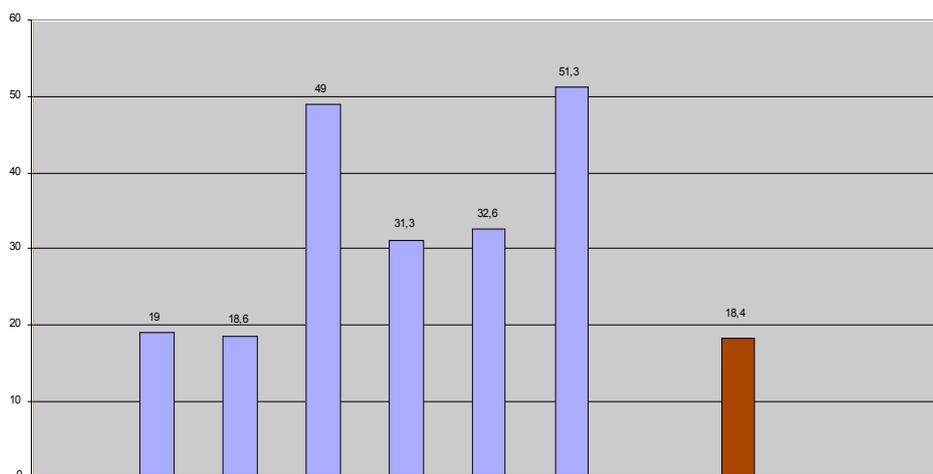
Cuidados às crianças



Antecipação e Nova Oportunidade



Activação dos DLD (% DLD) 2004



Recomendações a Portugal no âmbito da EEE

2000

A situação do emprego tem vindo a melhorar constantemente ao longo dos últimos anos, em resultado da forte actividade económica. Contudo, indicadores de desempenho positivos em termos de emprego escondem fragilidades estruturais que tornam o mercado de trabalho vulnerável. Os desafios cruciais que se colocam ao mercado de trabalho são:

- Baixos níveis de participação dos trabalhadores em acções de educação ou formação e reduzido nível de educação formal da mão-de-obra adulta;
- Significativo potencial de criação de empregos no sector dos serviços, que emprega apenas 38 % da população em idade activa;
- Baixos níveis de produtividade média do trabalho, sugerindo níveis de qualificação insuficientes da mão-de-obra e uma lenta adopção das novas tecnologias, bem como espaço para a modernização da organização do trabalho.

Portugal deveria:

1. Prosseguir esforços para melhorar a qualidade do sistema de ensino e reforçar o apoio à formação contínua, em especial através da participação mais activa dos parceiros sociais;
2. Adoptar e implementar estratégias coerentes, englobando medidas legislativas, fiscais e outras, destinadas a reduzir os encargos administrativos que pesam sobre as empresas, a incentivar o espírito empresarial e a explorar o potencial de criação de empregos do sector dos serviços;
3. Incentivar uma abordagem de parceria e promover compromissos concretos por parte dos parceiros sociais a todos os níveis adequados em matéria de modernização da organização do trabalho, com vista a tornar as empresas mais produtivas e competitivas e alcançar o equilíbrio adequado entre flexibilidade e segurança.

Fonte: 2000/164/CE: Recomendação do Conselho, de 14 de Fevereiro de 2000, relativa à execução das políticas de emprego dos Estados-Membros, *Jornal Oficial n.º L 052 de 25/02/2000 p. 0032 – 0040*

2001

Problemas de desempenho em matéria de emprego

A situação do emprego continuou a registar melhorias em 1999, confirmando a tendência positiva do ano anterior. O desemprego está entre os mais baixos da UE e o desemprego de longa duração tem decaído rapidamente. Contudo, o mercado de trabalho enferma de fraquezas estruturais que exigem acção:

- o nível médio de qualificações da mão-de-obra é baixo. Apenas 21,2 % da população concluíram pelo menos o ensino secundário superior, comparativamente à média na UE que se situa nos 66 %. A participação em acções de educação e formação é de 3,6 %, também abaixo da média da UE de 8,7 %, e o abandono escolar precoce afecta 45 % dos jovens entre os 18 e os 24 anos;

- o potencial de criação de emprego no sector dos serviços é considerável, tal como se verifica pela taxa de emprego de 36,2 % neste sector, e é necessário prosseguir uma estratégia coerente para fomentar o espírito empresarial;

- é necessário um forte contributo dos parceiros sociais, por forma a enfrentar os principais desafios que se colocam ao mercado laboral português, em especial o baixo nível de qualificações, a modernização da organização do trabalho e as relações laborais;

- num contexto de melhoria global da situação das mulheres no mercado do trabalho, é necessário um maior equilíbrio entre homens e mulheres, especialmente em termos sectoriais.

Após análise cuidadosa, afiguram-se necessários mais esforços para dar resposta às orientações e às recomendações em matéria de: educação e formação; redução da carga administrativa das empresas; abordagem de parceria; segregação entre homens e mulheres e acesso a estruturas de acolhimento de crianças.

Por conseguinte, Portugal deverá:

1. Prosseguir os esforços para desenvolver e implementar uma estratégia global de aprendizagem ao longo da vida, que incida igualmente nos problemas do abandono escolar precoce, defina objectivos claros e se dote dos meios adequados. Há que prestar especial atenção à qualidade do ensino e da formação a fim de evitar carências de qualificações;

2. Prosseguir esforços no sentido de reduzir a carga administrativa que pesa sobre as empresas, explorar o potencial de criação de emprego no sector dos serviços e promover a criação de postos de trabalho de qualificação média e elevada neste sector;

3. Prosseguir os esforços para aplicar uma abordagem de parceria e promover compromissos concretos por parte dos parceiros sociais, designadamente nas áreas da modernização da organização do trabalho, adaptação das relações laborais, incluindo regulamentações do trabalho, e formação contínua;

4. Prosseguir esforços no sentido da conciliação da vida profissional e familiar, aumentando a provisão de estruturas de acolhimento de crianças, e analisar formas de promover o equilíbrio entre homens e mulheres a nível sectorial.

Fonte: Recomendação do Conselho, de 19 de Janeiro de 2001, relativa à execução das políticas de emprego dos Estados-Membros, *Jornal Oficial n.º L 022 de 24/01/2001 p. 0027 – 0037*

2002

Problemas de desempenho em matéria de emprego

Com uma taxa de emprego global de 68,3 %, a situação do emprego voltou a melhorar, estando agora próxima do objectivo de Lisboa. Situando-se nos 4,2 %, o desemprego situa-se entre os mais baixos da Comunidade Europeia e o desemprego de longa duração regista também um nível reduzido (2,7 %). Contudo, o mercado de trabalho enfermo de fragilidades estruturais que é conveniente sanar:

- Tendo em conta os baixos níveis de instrução e de participação na educação e formação complementares, bem como as taxas de abandono escolar, que são (apesar de uma diminuição) as mais elevadas da Comunidade Europeia (43,1 %), impõem-se melhorias no campo da aprendizagem ao longo da vida;

- Continua a ser necessário um forte empenho dos parceiros sociais por forma a enfrentar os principais desafios que se colocam ao mercado de trabalho português, em especial o baixo nível de qualificações, a modernização da organização do trabalho e as relações entre os parceiros sociais;

- Portugal regista uma evolução favorável em termos da taxa de emprego das mulheres, tendo alcançado a meta de 60 % definida na Cimeira de Lisboa. Contudo, o mercado de trabalho apresenta, em termos de emprego por sectores, um desequilíbrio entre homens e mulheres que é dos mais pronunciados da Comunidade Europeia.

Após análise, afiguram-se necessários mais esforços para dar resposta às orientações para o emprego e às recomendações em matéria de: aprendizagem ao longo da vida e melhoria das qualificações; abordagem assente na parceria; e disparidades entre homens e mulheres.

Por conseguinte, Portugal deverá:

1. Articular melhor a estratégia de aprendizagem ao longo da vida, aperfeiçoando os sistemas de educação e formação a fim de prevenir os défices de qualificações, aumentar a oferta de mão-de-obra qualificada e promover a criação de postos de trabalho que exigam qualificações médias ou elevadas e aumentar a produtividade do trabalho;

2. Prosseguir os esforços desenvolvidos no sentido de aplicar uma abordagem assente na parceria e apoiar os compromissos concretos dos parceiros sociais, em especial nas áreas da modernização da organização do trabalho e da adaptação das relações laborais, incluindo a regulamentação do trabalho, acompanhando atentamente a aplicação dos acordos já celebrados entre o Governo e os parceiros sociais;

3. Prosseguir esforços no sentido da conciliação da vida profissional e familiar, nomeadamente aumentando a oferta de estruturas de acolhimento de crianças, e analisar formas de promover um melhor equilíbrio entre homens e mulheres a nível sectorial.

Fonte: Recomendação do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativa à execução das políticas de emprego dos Estados-Membros, *Jornal Oficial n.º L 060 de 01/03/2002 p. 0070 - 0080*

2003

Os indicadores económicos revelam uma deterioração da situação desde 2001, com um aumento significativo do desemprego em 2002. Todavia, registaram-se alguns progressos desde 1997 na consecução das metas da UE e a taxa de emprego já se encontra acima do objectivo dos 67 % para 2005. No entanto, a produtividade do trabalho em Portugal é a mais baixa de toda a UE e o seu crescimento é lento. O nível médio da escolarização, tanto da população jovem como da adulta, continua baixo. Apesar de Portugal ter registado aumentos substanciais da despesa com a educação nos últimos anos, a proporção de jovens que abandonam o sistema escolar sem terminar o ensino secundário superior e que não frequentam qualquer formação é das mais elevadas na UE. Não obstante progressos recentes, os níveis da formação profissional são consideravelmente inferiores à média da UE. Tem sido particularmente difícil associar as pequenas e as microempresas aos programas nacionais de formação destinados a actualizar competências e elevar os níveis de qualificações. Embora a taxa de emprego das mulheres se situe muito acima da média da UE, persistem importantes desequilíbrios entre homens e mulheres no plano da repartição sectorial e das remunerações no sector privado. Foram assinados recentemente importantes acordos entre os parceiros sociais e o Governo, mas a sua aplicação exige um forte envolvimento de todos os signatários.

Em consequência, Portugal deverá:

Aprendizagem ao longo da vida

1. Prosseguir a realização da estratégia nacional de aprendizagem ao longo da vida; melhorar o sistema educativo e reduzir os elevados índices de abandono escolar, garantindo ao mesmo tempo a oferta de mão-de-obra qualificada, e cumprir as metas em matéria de ensino e formação para os trabalhadores nas empresas.

Igualdade entre homens e mulheres

2. Prosseguir os esforços para conciliar a vida profissional e pessoal, em especial através do reforço das estruturas e dos serviços de cuidados para crianças e outros dependentes. Tomar medidas para promover o equilíbrio entre homens e mulheres a nível sectorial e empreender acções para abordar os factores subjacentes das disparidades salariais entre homens e mulheres no sector privado.

Parceria social

3. Partindo dos acordos existentes entre o governo e os parceiros sociais, reforçar a parceria social em matéria de política salarial e produtividade, adaptabilidade, organização e qualidade no trabalho.

Fonte: Recomendação do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa à execução das políticas de emprego dos Estados-Membros (2003/579/CE)

2004

Portugal está perto da consecução da meta de Lisboa para a taxa de emprego total, tendo ultrapassado ligeiramente os valores previstos para as mulheres e os trabalhadores mais velhos. O recente abrandamento económico levou ao aumento do desemprego, ainda que este se mantenha a níveis relativamente baixos em comparação com a UE. A produtividade, os níveis de habilitações educativas e o acesso à formação continuam particularmente baixos. Acresce que há um importante segmento da população activa (mais de 20 %) a trabalhar em regime de contratos temporários. Nos últimos anos, o aumento da imigração contribuiu para a oferta de mão-de-obra.

A avaliação a que procedeu o grupo de missão para o emprego e a análise que o relatório conjunto sobre o emprego faz da execução das orientações e das recomendações do Conselho para 2003 **apontam para a necessidade de Portugal dar prioridade imediata aos seguintes aspectos:**

Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas

1. Promover a modernização da organização do trabalho, a fim de reforçar a produtividade e a qualidade do trabalho,
2. Com base no novo Código do Trabalho, tornar o regime de contratação permanente mais atraente para os empregadores e os trabalhadores e contrariar a segmentação do mercado de trabalho,
3. Desenvolver um sistema mais eficaz de antecipação e gestão da mudança.

Atrair mais pessoas para o mercado de trabalho e fazer do trabalho uma opção real para todos

4. Intensificar as medidas activas na esfera do mercado de trabalho para os desempregados e os inactivos e garantir a sua eficácia; intensificar os esforços para integrar os imigrantes,
5. Tomar medidas para combater os factores de diferenciação salarial entre homens e mulheres no sector privado e reforçar a disponibilidade e a acessibilidade dos preços das estruturas de acolhimento de crianças e outras pessoas a cargo,
6. Desenvolver uma estratégia global de envelhecimento activo que elimine os incentivos à reforma antecipada, reforce o acesso à formação e proporcione condições de trabalho adequadas.

Investir mais e com maior eficácia em capital humano e na aprendizagem ao longo da vida

7. Garantir que a estratégia nacional de aprendizagem ao longo da vida produza resultados em termos de aumento dos níveis de habilitações educativas de todos os trabalhadores, de reforço dos incentivos à aprendizagem ao longo da vida e de aumento da participação em acções de formação, em especial das pessoas com poucas qualificações
8. Reduzir o abandono escolar precoce e reforçar a relevância do ensino superior para o mercado de trabalho.

Fonte: RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO, de 14 de Outubro de 2004 relativa à execução das políticas de emprego dos Estados-Membros (2004/741/CE), Jornal Oficial da União Europeia L 326/47.

Anexos ao Capítulo IV

Quadro 4.1.a Políticas activas

	TOTAL									
	2004		2003		2002		2001		2000	
	Ex.Física	Ex.Financeira	fis	fin €	fis	fin €	fis	fin €	fis	fin €
Sistema de Aprendizagem	22888	88576070	21691	82805509	23076	91472519	21247	103966102	21957	100919773
Cursos de educação-formação para jovens de baixa escolaridade	4310	6625762	2354	3602268	1658	2719044	1228	2150921	495	314098
Cursos de educação-formação para jovens de baixa escolaridade - CGP	315	248150	194		222		0		0	0
Formação Qualificante com vista a integr. no merc. de trabalho	3996	6758660	3776	5826193	3451	5482606	3407	5770164	4774	8700257
Cursos de Especialização Tecnológica	258	406323	181	292707	104	142158	0		0	0
Inserção e Formação Empresarial Jovem - IFEJ	14	4882	24	73150	71	180800	119	171557	0	0
Formação Qualificante com vista à integr. no merc. de trabalho - CGP	3144	2123615	3261		3191		0		0	0
Cursos de Especialização Tecnológica - CGP	208	93730	124		0		0		0	0
Estágios Profissionais	17134	43069249	14675	36325635	13971	31743982	15696	30191284	18122	38339996
Cursos de educação e formação de adultos (desfavorecidos)	775	1834749	764	2099700	700	1829965	500	1507183		0
Cursos de Educação e Formação de Adultos	5008	17621628	3757	10070790	2461	7373640	2328	5925574	326	271915
Cursos de Educação e Formação de Adultos - CGP	728	444376	418		236		0		0	0
Formação Profissional para desempregados	15840	36480015	20445	36767807	16934	48197519	11829	30259679	11694	31081858
FP para desemp. com bxs níveis de qualificações							0		0	0
Formação de Activos qualificados desempregados - FORDESO							0		0	0
Programa de Formação-Emprego	29	68338	32	145290	157	159134	2706	9706961	4304	13654458
Nova Oportunidade Profissional	140	197116	298	376348	112	187637	167	225931	0	0
Formação Profissional para desempregados - CGP	3087	1277631	2958		2571		0		0	0
Programa de Formação-Emprego - CGP			69				0		0	0
Formação Profissional de grupos desfavorecidos - acções directas	773	1885423	1150	2858884	2155	6670495	2724	10487196	2321	9969434
Formação para grupos desfavorecidos - CGP	903	329869	1977		1570		0		0	0
Formação especial	327	1415326	614	2311192			0		1110	3979918
Programa de Formação Integrada para TrêsosMontese Alto Douro - PFITMAD	220	507027	397	601668			0		0	0
Escolas-oficinas	738	2642924	2256	1937825	3735	11527368	4887	13502788	5288	20388165
Inserção-emprego - formação	778	1160703	3061	4068328			0		0	0
Colocação no âmbito da rede EURES		180701	191	226726	40	169461	0	24391	0	205111
Colocação	51316		57179		57760		59129		65783	
Estágios de Integração Socio-Profissional (vida-emprego)	679	1672228	572	1326983	624	1250106	869	1945836	819	2479789
Inserção-emprego - actividade de interesse social	2675	7661269	5393	9251992			0		0	0
Programas Ocupacionais - carenciados	11026	20001992	9354	17225102	9043	15004506	9504	16143230	42089	35045091
Programas Ocupacionais - subsidiados	35291	18173805	34977	11718622	32093	10921200	29191	8829466		0
Despacho-conjunto ME/MTS	1675	5449867	1420	4919700	1658	5518701	2214	4614788	1955	4914112
Despacho-conjunto SEEF/SET	86	454396	103	407517	97	401175	170	565088	221	1011996
Despacho-conjunto MTS/MC	410	3009709	551	1466616	399	1443128	290	1601465	211	1216169
Rotação Emprego-formação	13	9749	42	62961	44	51104	33	31838	131	183513
Emprego-família	179	634815	33	147894	0	9054	0	0	0	0
Empresas de inserção-profissionalização	4443	11865062	4603	12585532	4693	14548238	5791	17259924	3109	2708102
Apoio à Criação de Actividades Independentes - CPE - Criação de Postos de Trabalho	1675	3998313	1627	4138096	1824	4277341	583	1299418	2992	8978198
Apoio ao Auto-emprego (vida-emprego)	2	5883	25	16391	24	21921	20	92966	12	71982
Conservação do Património Cultural		0	24	77995	92	674334	292	2155760	581	3592891
ILE-Criação de Postos de Trabalho	3556	24047539	2530	17753450	1935	13772690	734	4943840	1627	22710168
Apoios à Contratação	1380	4992138	1141	3846475	1151	4946438	789	736022		0
Programa da Iniciativa e do espírito Empresarial - PREAMP		15400	84	179144	0	92015	0		0	0
Prémio de Integração - PFITMAD	34	247409	32	360737			0		0	0
Prémio de Colocação	38	44941	68	40650	142	62428	236	236171		0
Mediação para a Formação e Emprego (Vida-emprego)	86	798644	93	810007	105	894926	142	1299034	72	831302
Prémio de Integração sócio-profissional (Vida-emprego)	79	271574	109	278148	56	183415	10	36093	3	26895
Apoios ao emprego (vida-emprego)	530	1563492	646	1891385	775	2357566	652	1891237	278	774020
Empresas de inserção-prémio de integração	219	1318598	115	1603691			0		0	0
Inserção-emprego - prémio de integração	29	295326	16	442433			0		0	0
Programa de Apoio à Iniciativa Privada Solidária	36	307109	57	388189	102	345826	24	366148	8	146642
PRODESCOOP- Criação de Postos de Trabalho	92	559381	71	434215	144	551919	60	633813	20	96617
Fundo de Apoio ao Investimento criador de emprego no Alentejo		3398081	0	4090914	0	4075158	0	2425036	0	923355
Programa-estímulo à Oferta de Emprego-Investimento	2716	28150305	1597	19066241	1925	14432894	0	0		0
PRODESCOOP- investimento	47	890053	47	1036028	40	809098	10	618095	5	187847
Bolsa de Ideias de Investimento		23069	0	48608	0	48525	0	77354	0	106663
Empresas de inserção-investimento	137	971991	3494	1231502			4236	16249608	3109	13507956
Apoio à Conversão de Contratos	262	533661	226	404181			0		0	0
CPE-majorações	20	126364	98	335453			0		0	0
ILE-Majorações	599	1890700	321	1290006			0		0	0
Apoios à Contratação-Majorações	45	106058	219	371992			0		0	0
Prémio de Igualdade de Oportunidades - Majorações	65	67222	22	29969			0		0	0

Quadro 4.2.b

Despesa com políticas de mercado de trabalho em 2002 (em % do PIB)

Medidas	PT	ES	AT	UK	NL	IE	DK	SE	EL	BE	DE	FI	FR	IT	LU	média
activas 2000	0,28	0,63	0,36	0,09	0,92	0,8	1,66	1,47	0,25	0,99	0,92	0,75	0,93			10,05
passivas 2000	0,87	1,39	1,19	0,44	1,88	0,79	2,4	1,37	0,45	2,19	1,92	2,11	1,4	0,63	0,45	
activas 2001	0,4	0,59	0,42	0,08	0,92	0,74	1,62	1,34	0,26	0,99	0,89	0,69	0,87	0,51		
passivas 2001	1,03	1,43	1,2	0,4	1,67	0,7	2,29	1,07	0,4	2,25	1,96	2,1	1,43	0,61	0,48	
activas 2002	0,41	0,55	0,41	0,06	0,89	0,64	1,66	1,39	0,22	0,9	0,87	0,71	0,84	0,51		
passivas 2002	1,21	1,55	1,27	0,37	1,72	0,8	2,33	1,05	0,37	2,39	2,18	2,16	1,61	0,66	0,54	
Total activas	1,09	1,77	1,19	0,23	2,73	2,18	4,94	4,2	0,73	2,88	2,68	2,15	2,64	1,02	0	
total 2000	1,15	2,02	1,55	0,53	2,8	1,59	4,06	2,84	0,7	3,18	2,84	2,86	2,33	0,63	0,45	
total 2001	1,43	2,02	1,62	0,48	2,59	1,44	3,91	2,41	0,66	3,24	2,85	2,79	2,3	1,12	0,48	
total 2002	1,62	2,1	1,68	0,43	2,61	1,44	3,99	2,44	0,59	3,29	3,05	2,87	2,45	1,17	0,54	
Despesas totais	4,2	6,14	4,85	1,44	8	4,47	11,96	7,69	1,95	9,71	8,74	8,52	7,08	2,92	1,47	
% activas 2000	24,3	31,2	23,2	17,0	32,9	50,3	40,9	51,8	35,7	31,1	32,4	26,2	39,9	0,0	0,0	
% activas 2001	28,0	29,2	25,9	16,7	35,5	51,4	41,4	55,6	39,4	30,6	31,2	24,7	37,8	45,5	0,0	
% activas 2002	25,3	26,2	24,4	14,0	34,1	44,4	41,6	57,0	37,3	27,4	28,5	24,7	34,3	43,6	0,0	
taxa de desemprego 2000	4,1	11,3	3,7	5,4	2,9	4,3	4,4	5,6	11	6,9	7,8	9,8	9,3	10,4	2,3	
taxa de desemprego 2001	4,1	10,6	3,6	5	2,5	3,9	4,3	4,9	10,4	6,7	7,8	9,1	8,5	9,4	2,1	
taxa de desemprego 2002	5	11,3	4,2	5,1	2,7	4,3	4,6	4,9	10	7,3	8,7	9,1	8,9	9	2,8	
Custo médio das políticas de emprego por décima de taxa de des	0,318	0,185	0,423	0,093	0,989	0,358	0,900	0,499	0,062	0,465	0,360	0,305	0,265	0,103	0,206	
Custo médio das medidas activas em emprego por décima de taxa de	0,083	0,053	0,104	0,015	0,338	0,175	0,372	0,273	0,023	0,138	0,111	0,077	0,099	0,037	0,000	0,126
Custo médio das medidas passivas em emprego por décima de taxa	0,235	0,132	0,319	0,078	0,651	0,183	0,528	0,226	0,039	0,327	0,249	0,228	0,167	0,066	0,206	0,242

Anexos ao Capítulo V

Tabela 1
Projeções de Evolução do Mercado de Trabalho em Portugal 2005-2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cenário Central										
População Activa	5487,8	5531,7	5553,9	5576,1	5592,8	5620,8	5660,1	5699,7	5739,6	5779,8
		0,8	0,4	0,4	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Emprego Total	5122,8	5112,6	5133,0	5158,7	5199,9	5251,9	5315,0	5373,4	5411,0	5448,9
	0,1	-0,2	0,4	0,5	0,8	1,0	1,2	1,1	0,7	0,7
Emprego por conta de outrém	3795,8	3803,4	3814,8	3841,5	3876,1	3918,7	3965,7	4013,3	4045,4	4077,8
		0,2	0,3	0,7	0,9	1,1	1,2	1,2	0,8	0,8
Outras formas de emprego	1327,0	1309,2	1318,2	1317,2	1323,9	1333,2	1349,2	1360,1	1365,6	1371,1
		-1,3	0,7	-0,1	0,5	0,7	1,2	0,8	0,4	0,4
Taxa de desemprego	6,7	7,6	7,6	7,5	7,0	6,6	6,1	5,7	5,7	5,7
Número de desempregados	365,0	419,2	420,8	417,4	392,9	368,8	345,1	326,3	328,6	330,9
PIB	1,1	0,5	1,2	1,3	1,8	2,2	2,9	2,0	2,5	2,5
Produtividade	1,0	0,7	0,8	0,8	1,0	1,2	1,7	0,9	1,8	1,8
Cenário Pessimista										
População Activa	5487,8	5529,5	5556,9	5588,5	5623,5	5654,1	5687,5	5721,1	5736,3	5751,5
		0,8	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,3	0,3
Emprego Total	5122,8	5099,1	5106,1	5123,6	5144,1	5169,8	5195,6	5221,6	5230,7	5239,9
	0,1	-0,5	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2
Emprego por conta de outrém	3795,8	3791,5	3813,8	3844,4	3877,1	3913,9	3950,9	3988,0	4012,0	4036,5
		-0,1	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6
Outras formas de emprego	1327,0	1307,6	1292,2	1279,2	1267,0	1255,9	1244,8	1233,6	1218,7	1203,4
		-1,5	-1,2	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,9	-1,2	-1,3
Taxa de desemprego	6,7	7,8	8,1	8,3	8,5	8,6	8,6	8,7	8,8	8,9
Número de desempregados	365,0	430,4	450,8	464,9	479,4	484,3	491,9	499,5	505,5	511,6
PIB	1,1	0,0	0,7	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Produtividade	1,0	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	1,3	1,3
Cenário Optimista										
População Activa	5487,8	5553,9	5588,9	5645,7	5704,3	5765,5	5814,7	5894,4	5938,9	5986,4
		1,2	0,6	1,0	1,0	1,1	0,9	1,4	0,8	0,8
Emprego Total	5122,8	5133,0	5170,0	5238,8	5319,0	5399,9	5467,5	5561,8	5621,0	5680,7
	0,1	0,2	0,7	1,3	1,5	1,5	1,3	1,7	1,1	1,1
Emprego por conta de outrém	3795,8	3805,0	3838,9	3896,0	3961,6	4027,9	4084,4	4161,0	4211,1	4262,1
		0,2	0,9	1,5	1,7	1,7	1,4	1,9	1,2	1,2
Outras formas de emprego	1327,0	1328,0	1331,1	1342,8	1357,4	1372,0	1383,2	1400,9	1409,9	1418,6
		0,1	0,2	0,9	1,1	1,1	0,8	1,3	0,6	0,6
Taxa de desemprego	6,7	7,6	7,5	7,2	6,8	6,3	6,0	5,6	5,4	5,1
Número de desempregados	365,0	420,9	418,9	406,9	385,3	365,7	347,2	332,6	318,0	305,7
PIB	1,1	0,5	2,0	2,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Produtividade	1,0	0,3	1,3	1,2	1,5	1,5	1,7	1,3	1,9	1,9

Tabela 2
Projeções para a Composição do Emprego e Desemprego 2005-2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cenário Central										
Emprego por conta de outrém	3795,8	3803,4	3814,8	3841,5	3876,1	3918,7	3965,7	4013,3	4045,4	4077,8
		0,2	0,3	0,7	0,9	1,1	1,2	1,2	0,8	0,8
Contrato sem termo	3031,8	3020,9	3012,3	3016,3	3026,6	3043,2	3094,7	3147,0	3186,7	3226,8
		2,2	-0,4	-0,3	0,1	0,3	0,5	1,7	1,3	1,3
Contrato com termo	570,4	588,8	608,8	631,5	655,8	681,9	677,3	672,6	665,1	657,3
		-1,9	3,2	3,4	3,7	3,8	4,0	-0,7	-0,7	-1,1
Outros	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7
		-3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Número de desempregados	365,0	419,2	420,8	417,4	392,9	368,8	345,1	326,3	328,6	330,9
Desemprego de longa duração	46,2	49,2	49,2	48,9	47,4	45,9	44,5	43,3	43,3	43,3
Por nível de habilitações										
Primário	306,1	353,6	355,0	352,0	330,9	310,3	290,2	273,2	275,2	277,3
Secundário	35,4	39,5	39,6	39,3	37,3	35,2	33,1	32,1	32,2	32,3
Terciário	23,7	26,3	26,4	26,2	24,8	23,4	22,0	21,3	21,4	21,5
Cenário Pessimista										
Emprego por conta de outrém	3795,8	3791,5	3813,8	3844,4	3877,1	3913,9	3950,9	3988,0	4012,0	4036,5
		-0,1	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6
Contrato sem termo	3031,8	3029,1	3048,1	3074,0	3101,9	3133,1	3164,6	3196,2	3216,5	3237,3
		2,2	-0,1	0,6	0,9	0,9	1,0	1,0	0,6	0,6
Contrato com termo	570,4	568,7	572,1	576,7	581,6	587,1	592,6	598,2	601,8	605,5
		-1,9	-0,3	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6
Outros	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7	193,7
		-3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Número de desempregados	365,0	430,4	450,8	464,9	479,4	484,3	491,9	499,5	505,5	511,6
Desemprego de longa duração	46,2	49,8	50,9	51,5	52,2	52,3	52,6	52,8	53,1	53,3
Por nível de habilitações										
Primário	306,1	366,6	385,4	398,3	411,6	416,1	423,0	429,9	435,3	440,8
Secundário	35,4	38,4	39,3	40,0	40,8	41,0	41,4	41,9	42,2	42,6
Terciário	23,7	25,6	26,2	26,7	27,2	27,4	27,6	27,9	28,2	28,5
Cenário Optimista										
Emprego por conta de outrém	3795,8	3805,0	3838,9	3896,0	3961,6	4027,9	4084,4	4161,0	4211,1	4262,1
		0,2	0,9	1,5	1,7	1,7	1,4	1,9	1,2	1,2
Contrato sem termo	3031,8	3034,2	3051,3	3086,7	3128,4	3170,4	3223,9	3293,6	3342,7	3392,7
		2,2	0,1	0,6	1,2	1,4	1,3	1,7	2,2	1,5
Contrato com termo	570,4	589,0	612,7	640,5	670,3	700,8	710,7	724,0	732,7	741,6
		-1,9	3,3	4,0	4,5	4,7	4,6	1,4	1,9	1,2
Outros	193,7	181,8	174,9	168,8	162,9	156,6	149,8	143,3	135,7	127,9
		-3,8	-6,1	-3,8	-3,5	-3,5	-3,8	-4,4	-4,3	-5,8
Número de desempregados	365,0	420,9	418,9	406,9	385,3	365,7	347,2	332,6	318,0	305,7
Desemprego de longa duração	46,2	49,2	48,9	48,0	46,6	45,2	44,1	43,0	42,1	41,3
Por nível de habilitações										
Primário	306,1	355,0	353,3	342,9	324,3	307,5	291,9	279,5	267,2	257,0
Secundário	35,4	39,6	39,4	38,5	36,7	35,0	33,4	32,0	30,6	29,5
Terciário	23,7	26,4	26,3	25,7	24,5	23,3	22,2	21,3	20,3	19,4