ESTUDO DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

RELATÓRIO FINAL

MÓNICA COSTA DIAS • JOSÉ VAREJÃO

JUNHO 2012

Estudo financiado por:

Sumário executivo

Um estudo que tem como objetivo avaliar o efeito das medidas de emprego e formação sobre a empregabilidade dos participantes

O presente estudo tem como objetivo avaliar o efeito das medidas de emprego e formação que estiveram disponíveis em Portugal entre os anos 2004 e 2011, sobre a empregabilidade dos participantes.

Um elenco de medidas vasto, muito diversificado e em mudança permanente.

No período analisado foi adotado um vasto conjunto de medidas que se caracterizam por uma grande diversidade e volatilidade. Para o efeito deste estudo, as medidas adotadas foram agrupadas em medidas de emprego e medidas de formação, cada uma delas com vários subtipos: estágios, medidas ocupacionais, apoio à contratação, apoio ao empreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego, no caso das medidas de emprego; cursos de aprendizagem, cursos de educação e formação de jovens, cursos de educação e formação de adultos e formação contínua e modular, no caso das medidas de formação.

Em 12 anos, as medidas analisadas representam dois milhões de participações e um valor total de despesa pública de quatro mil milhões de Euros.

No conjunto, as medidas de emprego envolveram 722.6 mil participações e 514.4 mil participantes. A despesa pública total associada a estas participações foi, a preços de 2011, aproximadamente igual a dois mil milhões de Euros. Às medidas de formação (Centros de Gestão Direta) correspondem 1.3 milhões de participações e dois mil milhões de Euros de despesa.

As medidas ocupacionais são a medida de emprego mais importante em termos de número de participações e os estágios em termos de despesa.

Considerando as medidas de emprego, em termos de participações, constata-se que as Medidas Ocupacionais representam mais de metade (58%) do total, seguindo-se-lhe, por ordem de importância, os Estágios (25%) e os Apoios à Contratação (11%). Em termos de despesa pública, dominam, fruto do seu maior custo unitário, os Estágios (36%) e os Apoios ao Empreendedorismo (31%).

A formação modular e contínua é a medida de formação com mais participações, mas são os cursos de aprendizagem que representam a maior fatia da despesa.

No caso das medidas de formação, a formação contínua e modular representa 29% do total de participações, seguindo-se-lhe os cursos de educação e formação para adultos (17%) e os cursos de aprendizagem (15%). Fruto da desigual duração e custo, a estrutura da despesa com medidas de formação é distinta: duas medidas - cursos de aprendizagem (42%) e cursos de educação e formação de adultos (24%) - representam 2/3 da despesa total.

Participantes são maioritariamente mulheres. A idade média é igual a 34.5 anos, embora se observem diferenças significativas entre medidas. O nível médio de escolaridade dos participantes na maioria das medidas é médio-baixo. Os estágios, maioritariamente, participados por licenciados, são a principal exceção.

Cerca de 2/3 do total de participantes nas medidas referidas são mulheres que representam a maioria dos abrangidos por todas as medidas analisadas, com exceção das medidas de apoio ao empreendedorismo, dos cursos de aprendizagem e dos cursos de educação e formação para jovens. A idade média dos participantes no conjunto das medidas é de 34.5 anos. Os cursos de aprendizagem, os cursos de educação e formação para jovens e os estágios são as medidas com participantes mais jovens; as medidas ocupacionais são as medidas cujos participantes são, em média, mais velhos (39.7 anos). Os cursos de educação e formação para adultos e as medidas ocupacionais são as medidas em que é maior o peso relativo dos participantes com menor escolaridade, seguindo-se-lhes os cursos de educação e formação para jovens e os cursos de aprendizagem. Os estágios são a única medida em que se destacam os participantes com habilitações ao nível do ensino superior.

As participações únicas são a norma.

Em todos os casos, com exceção da Formação Contínua e Modular e das Medidas Ocupacionais, os participantes em cada medida não repetem a participação na mesma medida.

As participações em medidas de formação são especialmente longas. Os estágios são as medidas de emprego com durações mais longas.

Como decorre do respetivo normativo, os cursos de educação e formação para jovens, os cursos de educação e formação para adultos e os cursos de aprendizagem são as medidas a que correspondem as participações mais longas (respetivamente, 505.4, 445.3 e 404.9 dias). Entre as medidas de emprego, destacam-se os estágios (282.2 dias).

Medidas de emprego têm efeito positivo, por vezes forte, sobre a empregabilidade dos participantes. O efeito é menos positivo no caso das medidas de formação, ainda que sejam positivos no caso da formação contínua e modular.

As conclusões indicam que as medidas de emprego apresentam efeitos positivos (e, em certos casos) fortes sobre a probabilidade de emprego dos participantes no médio prazo. Os efeitos são menos favoráveis (ausência de efeito num horizonte de três anos após o início da participação) no caso das medidas de formação, mas são positivos no caso dos programas de formação contínua e modular.

As medidas com menor efeito de aprisionamento são as que têm efeitos mais positivos no horizonte de três anos após o início da participação.

As medidas com efeitos estimados mais positivos são aquelas que surgem menos associadas a mecanismos de aprisionamento ('lock-in'), nomeadamente as medidas de apoio à contratação e medidas de apoio ao empreendedorismo, que são também aquelas que estabelecem uma ligação direta e imediata entre o trabalhador e os empregadores.

As medidas ocupacionais têm efeitos positivos, ainda que modestos, sobre a empregabilidade dos participantes.

As medidas ocupacionais, ainda que não seja esse o seu objetivo, surgem associadas a efeitos positivos (mas modestos) sobre a probabilidade de emprego dos participantes.

Necessidade de interpretar os resultados com cautela: dada a diversidade de medidas e regras aplicáveis, a leitura dos resultados tem que atender à natureza da metodologia utilizada.

As conclusões relativas a medidas de formação e, em especial a cursos de aprendizagem e cursos de educação e formação, devem ser interpretadas cuidadosamente. Os efeitos estimados para estas medidas devem atender à sua diferente duração média: tendo estes cursos maiores durações médias, a plena avaliação dos seus efeitos pode exigir uma avaliação de prazo mais longo do que a efetuada neste trabalho. Salienta-se, porém que, no caso dos participantes com pelo menos 20 anos, estas medidas apresentam um desempenho menos favorável, independentemente de os participantes terem uma experiência anterior de emprego ou não.

Efeitos essencialmente comuns a participantes de ambos os sexos...

Os efeitos dos vários tipos de medidas não diferem substancialmente entre homens e mulheres, ainda que se verifiquem resultados ligeiramente mais positivos para os homens no caso das medidas de emprego, com exceção das medidas ocupacionais que são ligeiramente mais eficazes para participantes do sexo feminino.

... e consistentes com os disponíveis para outros países.

Os resultados deste estudo são globalmente consistentes com os reportados para outros países, nomeadamente no que se refere à maior eficácia relativas das medidas de emprego quando comparadas com medidas de formação e ausência de efeitos (significativamente) diferenciados entre participantes dos dois sexos.

Recomendações:

Decorre dos resultados deste estudo e do trabalho que a eles conduziu, o seguinte conjunto de recomendações:

- limitar e estabilizar o elenco de medidas de emprego e formação disponíveis;
- ainda que assegurando a necessária articulação com outras medidas setoriais, centrar os objetivos das medidas de emprego e formação no domínio dos objetivos próprios das Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT);
- adequar as medidas de emprego e formação e preparar o serviço público de emprego para uma alteração previsível do perfil de desempregados inscritos, com aumento da presença de trabalhadores com longa experiência profissional e baixas ou médias qualificações escolares, mas também indivíduos jovens com escolaridade ao nível do ensino superior;
- sem descurar a oferta de formação, essencial para recuperar o défice de escolaridade que ainda afeta a população ativa portuguesa, mesmo a mais jovem, reforçar a aposta nas medidas de emprego.

ÍNDICE

Nota Introdutória 1
1. Enquadramento do estudo 3
2. O mercado de trabalho em Portugal (2000-2012) 10
2.1. Evolução do desemprego 10
2.2. Mercado de trabalho 17
2.3. Enquadramento jurídico do mercado de trabalho - principais alterações 24
3. Medidas de política de emprego em Portugal 27
3.0. Introdução 27
3.1. Medidas passivas 33
3.2. Medidas ativas 36
4. Caracterização das medidas de política de emprego 42
4.1. Estágios 42
4.1.1. Estágios Profissionais 42
4.1.2. Estágios ao abrigo do Programa INOV 44
4.2. Medidas Ocupacionais 50
4.2.1. Programas Ocupacionais 50
4.2.2. Contratos Emprego-Inserção 51
4.3. Apoio à Contratação 53
4.4. Apoio ao Empreendedorismo 54
4.4.1. Iniciativas Locais de Emprego 54
4.4.2. Apoios à Criação do Próprio Emprego 56
4.5. Cursos de Aprendizagem 56
4.6. Cursos de Educação e Formação de Adultos 57
4.7. Cursos de Educação e Formação de Jovens 58
4.8. Formação para desempregados 59
4.9. Formação Contínua - Modular 60
5. Indicadores de execução 61
6. Participantes e participações em medidas de emprego e formação 87
6.1. Participantes 87
6.2. Duração das participações 90
6.3. Trajetórias individuais em medidas ativas de emprego 92

7. Avaliação dos efeitos das políticas ativas do mercado de trabalho 96
7.0. Introdução 96
7.1 Metodologia 98
7.2 Dados e seleção da amostra 102
7.2.1. Dados 102
7.2.2. Seleção das subamostras 103
7.2.3. Tratamento e emprego 106
7.3. Resultados 115
7.3.1. Medidas de Emprego - Análise global 115
A. Homens 115
B. Mulheres 121
7.3.2. Medidas de Formação - Análise Global 124
A. Homens 124
B. Mulheres 126
7.3.2. Medidas de Emprego e Formação - análise por tipo de medida 129
7.4.2. Medidas de Emprego e Formação - análise por tipo de medida e tipo de participante 133
8. Conclusões 147
Bibliografia 153
Anexo A - Síntese de avaliações anteriores 157
Estágios 157
Medidas Ocupacionais 161
Apoio à Contratação 164
Apoio ao Empreendedorismo - Iniciativas Locais de Emprego 166
Apoio à Criação do Próprio Emprego 168
Anexo B – Taxas de Empregabilidade 171

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente relatório é o resultado do trabalho de avaliação dos efeitos das Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT), incluindo medidas de emprego e formação adotadas em Portugal nos últimos 12 anos.

O estudo não abrange os programas Impulso Jovem (programa de promoção da empregabilidade para jovens entre os 18 e os 30 anos) e Estímulo 2012 (medida de promoção do retorno ao mercado de trabalho de desempregados com maiores dificuldades de inserção) que foram lançados posteriormente ao seu início.

Os principais objetivos deste trabalho são:

- identificar o conjunto de medidas adotadas, caracterizar o sentido da sua evolução e sistematizar o conhecimento disponível sobre os resultados da sua execução;
- quantificar a importância relativa das diferentes medidas, do ponto de vista do número de desempregados expostos a cada uma, bem como o montante de despesa pública afeto ao seu financiamento;
- caracterizar os participantes e as participações nas referidas medidas;
- avaliar os efeitos das medidas sobre a probabilidade de emprego dos participantes no período-pós participação;
- com base nos resultados obtidos, formular eventuais recomendações de política orientadas pelo objetivo de maximizar a eficácia das medidas.

Para realizar este estudo foi possível aceder um conjunto de dados extremamente rico e adequado à finalidade do exercício que se pretende realizar: (i) dados que resultam dos registos individuais (anonimizados) sobre participações em medidas de emprego e formação profissional administradas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e (ii) dados (anonimizados) sobre os desempregados inscritos nos Centros de Emprego da rede do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e (iii) micro-dados (anonimizados) provenientes dos registos do Instituto de Informática da Segurança Social.

No trabalho que conduziu à elaboração deste relatório, além dos autores, colaboraram, na consulta e tratamento da informação documental relativa às medidas analisadas: Carlos Seixas, Duarte Leite, Erika Laranjeira, Filipe Grilo, Luís Guimarães, Mariana Cunha e Vera Rocha. Miguel Cunha colaborou no levantamento da legislação relevante.

Os autores agradecem a valiosa colaboração da Drª Cristina Faro e do Dr. Pedro Fontes do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P., dos Drs. João Morgado, Pedro Rodrigues e Pedro Fidalgo do Instituto de Informática da Segurança Social, I.P. e da Drª Sofia Pessoa e Costa do Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Emprego, bem como a colaboração institucional do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. e do Instituto de Informática da Segurança Social, I.P.

1. ENQUADRAMENTO DO ESTUDO

Sob a designação genérica de Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT), agrupa-se habitualmente um conjunto diversificado de medidas que, em comum, têm o facto de assumirem o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, promovendo a reafectação dos postos de trabalhos e de trabalhadores, facilitando as transições para o emprego e as transições emprego-emprego.

É variado e heterogéneo o conjunto de programas ou medidas incluídas nas PAMT (as designações "programa" e "medida" são usadas indistintamente no resto do relatório). Ainda que com algumas variantes, a generalidade dos autores considera que a multiplicidade de medidas existentes pode ser agrupada em quatros tipos principais:

- Formação - inclui as modalidades de formação em sala e formação no posto de trabalho ou a aquisição de experiência profissional e pode assumir a forma de formação de carácter geral ou formação específica; em qualquer caso, o objetivo deste tipo de medidas é permitir a acumulação de capital humano que aumente a produtividade dos trabalhadores e, por essa via, potencie a sua empregabilidade;

- Apoio à criação de emprego - conjunto diversificado de medidas que operam pela via do estímulo à criação de emprego no setor privado da economia, seja em unidades pré-existentes, seja pela via do apoio à criação de novas unidades (apoio ao empreendedorismo); em qualquer caso, as medidas operam através da redução dos custos com o fator trabalho de que se espera que resulte um aumento dos recrutamentos, com consequente criação líquida de emprego e aumento das transições desemprego-emprego; neste conjunto de medidas incluem-se também as medidas de apoio à criação do próprio emprego (trabalho independente) por parte de trabalhadores desempregados;

- Emprego subsidiado no setor sem fins lucrativos / medidas ocupacionais - conjunto de medidas dirigidas a trabalhadores de baixa empregabilidade que operam pela via da sua colocação temporária em entidades do setor

público ou em organizações privadas sem fins lucrativos e na realização de atividades 'socialmente úteis' (produção de bens públicos ou quase-públicos); o objetivo destas medidas não é o da promoção imediata do regresso dos desempregados ao emprego, antes assumindo uma natureza paliativa e destinando-se a prevenir a perda de competências socioprofissionais elementares ou a promover a sua aquisição e, por essa via indireta, o posterior regresso ao emprego;

- Aconselhamento e apoio à procura de emprego - inclui todas as medidas dirigidas à promoção da intensidade e eficácia dos esforços de procura de emprego e a atenuar o problema de risco moral associado às medidas passivas de emprego, nomeadamente, as intervenções de aconselhamento e orientação vocacional, apoio à procura de emprego e, mais recentemente, as sanções que impendem sobre os desempregados subsidiados em caso de não cumprimento dos requisitos de procura de emprego associados ao direito à proteção no desemprego (medidas de ativação).

A estes quatro tipos principais de PAMT, acrescem frequentemente outros, não mutuamente exclusivos, definidos pelas características principais da população a que se dirigem, tipicamente, grupos de trabalhadores especialmente vulneráveis do ponto de vista da inserção no emprego: jovens à procura do primeiro emprego ou indivíduos portadores de deficiência.

As PAMT são uma peça central das políticas públicas dirigidas ao mercado de trabalho, especialmente na Europa que as colocou no centro da sua Estratégia para o Emprego. Portugal não é exceção, ocupando uma posição intermédia nos *rankings* disponíveis de intensidade de recurso a este tipo de medidas, que são, tipicamente, baseados em indicadores de gastos totais.[1]

O montante de despesa com estas medidas suportado pela generalidade dos países desenvolvidos e a importância dos objetivos que se lhes atribui, colocam uma exigência de avaliação da sua eficácia que, juntamente com a crescente disponibilidade de bases de dados com as características exigidas e o

[1] Cf. infra capítulo 3.

desenvolvimento de metodologias adequadas, tem vindo progressivamente a produzir resultados.

Heckman *et al.* (1999) disponibilizam a primeira síntese alargada da moderna literatura económica sobre os efeitos das PAMT. Estes autores contabilizam 36 trabalhos de avaliação de tais efeitos na Europa e, comparando-os com os trabalhos aplicados ao caso norte-americano, apontam três diferenças principais: (i) menor utilização de dados longitudinais, (ii) maior ênfase nos efeitos sobre a situação dos jovens e (iii) maior interesse pelo impacto da formação sobre os salários horários. A sua leitura dos trabalhos recenseados, aponta no sentido das seguintes conclusões:

- o apoio à procura de emprego, apesar do seu baixo custo relativo, gera um efeito positivo significativo sobre a taxa de emprego;
- nenhum tipo de medida de formação se impõe às restantes em termos de capacidade de produzir efeitos sobre o emprego, variando as estimativas destes efeitos entre valores positivos elevados e significativos e valores de menor magnitude ou mesmo negativos;
- as medidas de formação e o aconselhamento e apoio à procura de emprego produzem efeitos positivos sobre o emprego, mas não sobre os salários.

Mais recentemente, Kluve (2010) e Card *et al.* (2010) atualizam a listagem de artigos dedicados à avaliação microeconómica de PAMT e sintetizam os seus principais resultados, utilizando técnicas de meta-análise sobre uma amostra de 137 artigos, no primeiro caso, e 97 (24 dos quais não-europeus), no segundo. Embora os estudos sobre o impacto das medidas de formação sejam, em ambos os casos, os mais numerosos, vários tipos de medidas, em termos de natureza, origem nacional, duração, ou grupos a que se dirigem, são incluídos nas duas análises.

A primeira conclusão que se retira destes estudos é que, por um lado, existe uma grande heterogeneidade de resultados quanto ao sucesso estimado das medidas e que, por outro lado, tais medidas parecem ter efeitos mais claramente positivos no médio e longo prazo do que no curto prazo. As medidas de formação estão, sem dúvida, entre as que se estima produzirem efeitos mais positivos no médio prazo

do que no curto prazo. Conclui-se também, do conjunto de estudos considerados, que as medidas de emprego no setor sem fins lucrativos tendem a ser menos bem sucedidas do que as restantes PAMT e que estas não parecem ter efeitos diferenciados sobre homens e mulheres.

Kluve (2010) diferencia-se das conclusões de Card *et al.* (2010) na medida em que é mais claro quanto à eficácia relativa dos vários tipos de medidas. Os seus resultados indicam que, em comparação com as medidas de formação, as medidas de apoio ao emprego no setor privado e o aconselhamento e apoio à procura de emprego são mais eficazes, apresentando uma probabilidade de sucesso (isto é, um efeito positivo significativo) 30 a 50 pontos percentuais mais elevado do que o atribuído a medidas de formação. O contrário acontece com as medidas de criação de emprego no setor sem fins lucrativos que têm uma probabilidade de sucesso estimada inferior em 25 pontos percentuais à das medidas de formação.

Um outro resultado de particular interesse para o caso português prende-se com a relação entre o contexto de implementação das medidas e o seu sucesso. Embora os autores (Kluve *et al.*, 2010) concluam que tal relação é muito ténue ou mesmo inexistente, admitem duas exceções. A primeira indica que a eficácia das PAMT tende a ser menor em mercados de trabalho sujeitos a regras de despedimento mais restritivas. A segunda indica que a eficácia destas medidas é maior em mercados de trabalho com maior taxa de desemprego.

Numa avaliação anterior da literatura, Martin (2000), reconhecendo que os efeitos das PAMT não são excessivamente otimistas, sugeria cinco princípios fundamentais que, na sua opinião, deveriam presidir à escolha das medidas de política suscetíveis de maximizar a sua eficácia. São eles:

- assentar o mais possível a intervenção no domínio das PAMT em medidas de aconselhamento e apoios e incentivos à procura de emprego;
- conceber programas de formação em pequena escala, desenhados à medida das necessidades dos trabalhadores e dos empregadores locais;

- optar por intervenções precoces (nomeadamente ao nível da prevenção do abandono escolar) que são a melhor forma de promover a empregabilidade de jovens de grupos desfavorecidos;
- à medida que a duração dos episódios de desemprego aumenta, apostar na combinação de vários tipos de subsídios, submetendo-os embora a um escrutínio apertado e limitando a sua duração;
- apostar em incentivos à criação de empresas para o grupo de desempregados que tenham espírito empreendedor, reconhecendo, porém, que estes são necessariamente uma minoria.

Em Portugal, apesar da importância da aposta nas PAMT (e da existência de boas bases de dados longitudinais de natureza administrativa), são escassos os trabalhos de avaliação dos seus efeitos que utilizem metodologias de avaliação microeconómica.

Além dos relatórios de execução das várias medidas, da responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação Profissional (cf. Anexo para uma síntese dos resultados), existem apenas dois trabalhos disponíveis que adotam uma metodologia de avaliação causal dos efeitos das medidas, um (Nunes, 2007) sobre os Programas Ocupacionais (uma medida de emprego subsidiado no setor público) e outro (Centeno *et al.*, 2009) sobre os programas Inserjovem e Reage (dois programas de apoio à procura de emprego). Ainda que não dedicados à análise dos efeitos das medidas públicas de formação, mas sim à avaliação do impacto da formação profissional em geral (*i.e.*, incluindo formação proporcionada pelos empregadores), devem também ser referidos os trabalhos de Saraiva (2007) e Almeida e Carneiro (2009) e Lopes e Teixeira (2012).

Nunes (2007) analisa, a partir de dados longitudinais provenientes do sistema de informação do Instituto do Emprego e Formação Profissional, o efeito dos Programas Ocupacionais (cf. secção 2.2.2.), tomando como período de referência os anos 1998 a 2003. A metodologia adotada combina o método de *propensity score matching* com o método das diferenças-nas-diferenças e analisa os efeitos da participação nos Programas Ocupacionais num quadro de seleção com base em características individuais observáveis e não-observáveis. A autora estende a sua

análise também a um contexto de tratamentos alternativos (ou sequenciais) que incluem os serviços de aconselhamento, serviços de colocação, estágios profissionais e formação. Conclui que a participação em Programas Ocupacionais tem a curto prazo um efeito negativo sobre a probabilidade de obtenção de emprego da ordem dos -2.9 pontos percentuais, mas que esse efeito se atenua ao longo do tempo, sendo positivo ao fim de 5 anos. A autora conclui que os programas ocupacionais são a medida com piores resultados em termos de empregabilidade, sendo tais efeitos mesmo negativos durante os cinco semestres posteriores à participação. No extremo oposto, os resultados colocam os estágios profissionais que surgem como a medida que, quer a curto, quer a longo prazo, gera os melhores resultados. Os serviços de colocação surgem como benéficos a curto e a longo prazo. Pelo contrário, a formação inicial tem um efeito estimado positivo no curto prazo, mas não no longo prazo.

Saraiva (2007) centra-se na questão do impacto de diferentes tipos de formação profissional sobre os salários e a estabilidade do vínculo empregador-trabalhador, utilizando dados do Inquérito ao Emprego. Este autor conclui que a formação proporcionada pelo empregador é a que produz resultados mais favoráveis sobre os salários, embora os efeitos estimados sejam positivos para todas as modalidades de formação. A formação em escolas e centros de formação é, de acordo com o mesmo trabalho, a modalidade de formação com efeitos menos positivos sobre os salários.

O trabalho de Almeida e Carneiro (2009) tem como objetivo estimar a taxa de retorno dos investimentos em formação oferecida pelas empresas e utiliza dados do Balanço Social relativos a empresas com mais de 100 trabalhadores e relativos ao período 1995-1999. Os autores concluem que 25% dos custos com a formação resultam de quebras de produtividade durante o período da formação e estimam que a taxa de retorno ao investimento em formação para as empresas que realizam este tipo de investimento é da ordem dos 8.6%, próxima, portanto, do nível de rendibilidade de outros investimentos em capital físico ou humano (escolaridade). Implicitamente (porque esta não é uma questão que os autores abordem), este resultado sugere um possível efeito positivo da formação oferecida pelo empregador sobre a estabilidade do vínculo contratual. Também Lopes e Teixeira

(2012), usando os mesmos dados, concluem que os investimentos privados em formação são bons investimentos quer para os empregadores (taxa de rendibilidade de 12.5%), quer, sobretudo, para os trabalhadores (taxa de rendibilidade de 33%). Note-se que, em ambos os casos, a análise se refere a formação profissional proporcionada pelo empregador no contexto de uma relação de emprego já constituída.

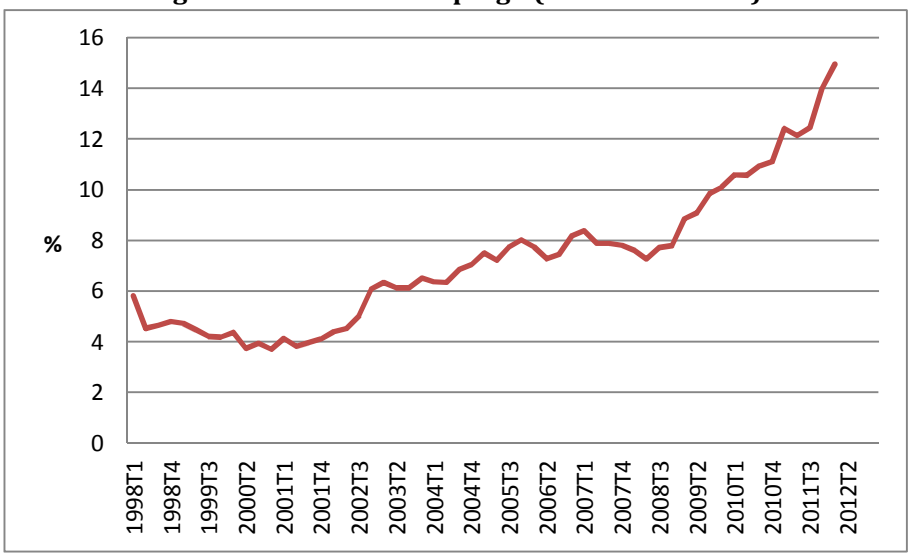
Finalmente, Centeno *et al.* (2009) analisam o impacto sobre a duração do desemprego de dois programas de apoio à procura de emprego dirigidos a dois grupos específicos de desempregados: indivíduos com menos de 25 anos desempregados há menos de seis meses (medida Inserjovem) e adultos (25 anos ou mais) desempregados há menos de 12 meses (medida Reage). Os autores avaliam os efeitos do programa analisando as durações de episódios completos de desemprego ao fim de 12 meses e de dois anos e concluem que os programas originaram uma ligeira redução da duração (cerca de 12 dias) do desemprego, mas sobretudo identificam efeitos diferenciados quer em termos dos dois programas analisados, quer em termos de modalidades de saída do desemprego. Os jovens beneficiam mais do apoio à procura de emprego (no sentido em que a duração do desemprego diminui mais) quando se considera a saída para formação (uma das saídas consideradas, a par da saída para o emprego), acontecendo o oposto no caso dos desempregados mais velhos. A idade e o género do desempregado têm um efeito significativo sobre a probabilidade de transição para o emprego que é maior no caso dos homens e dos desempregados com idade entre os 30 e os 40 anos. O mesmo acontece com o nível de escolaridade que, especialmente no caso do programa Reage, potencia os benefícios do apoio à procura de emprego. No entanto, os efeitos estimados, ainda que positivos, são relativamente modestos, algo que os autores atribuem à ausência de apoios à contratação específicos para os grupos de desempregados a quem se dirigem estes programas.

2. O MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL (2000-2012)

2.1. EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO

O período abrangido por este estudo inicia-se com níveis de desemprego muito baixos - no segundo trimestre do ano 2000 a taxa de desemprego registou o valor mais baixo de toda a década - 3.7% - e manteve-se em valores inferiores a 4.5% até ao início do ano 2002. A partir desse ano, verificou-se um crescimento sistemático do desemprego, apenas interrompido - entre finais de 2007 e finais de 2008 - por curtos episódios de alguma recuperação. A partir de então o ritmo de crescimento do desemprego intensificou-se, tendo a taxa de desemprego ultrapassado os máximos registados em meados da década de 1980. Em dez anos, a taxa de desemprego passou de 3.7% para 11.1% (valores relativos ao quarto trimestre dos anos 2000 e 2010) para se situar, no início de 2012 ao nível de 14.9% (Figura 2.1).[2] No quarto trimestre de 2010, 618.9 mil indivíduos encontravam-se desempregados de acordo com o Instituto Nacional de Estatística, o que, comparando com os 195.1 mil desempregados no quarto trimestre de 2000, representa uma taxa de crescimento média anual ao longo da década de 12.2%.

Figura 1. Taxa de desemprego (1998T1:2012T1)



Fonte: INE - Inquérito ao Emprego; Quebra de série no 1º trimestre de 2010.

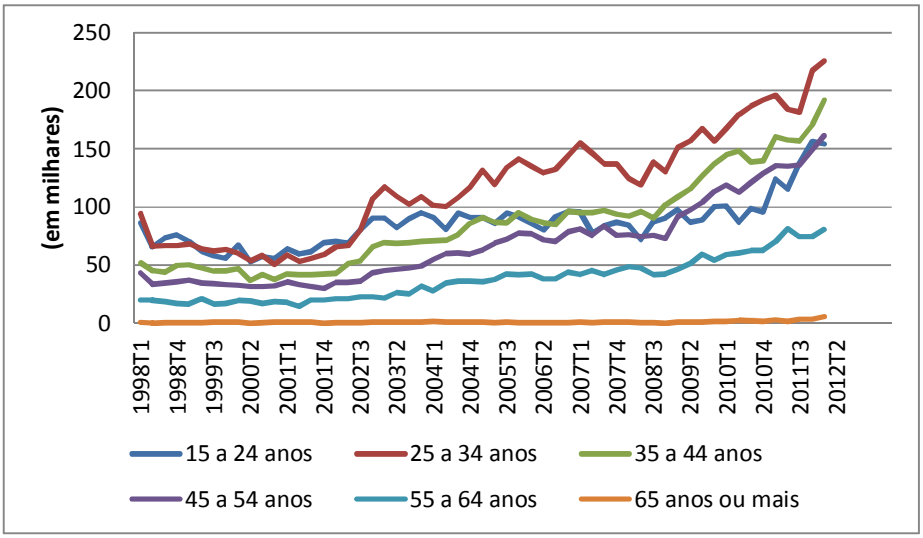
[2] Devido a uma quebra de série, os dados provenientes do Inquérito ao Emprego posteriores ao primeiro trimestre de 2011 (inclusive) não são estritamente comparáveis com os da série anterior. Por esse motivo, a análise compara a situação no ano 2000 com o ano 2010, embora se reportem em todos os gráficos também os valores posteriores a 2010.

No mesmo período, o número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego da rede do Instituto do Emprego e Formação Profissional, aumentou de 327,434 em 2000 para 525,827 em 2010 e 641,222 no final de maio de 2012.[3]

À medida que aumentava o número de desempregados e a taxa de desemprego, registaram-se também alterações significativas na composição do stock de desempregados, sobretudo em termos de distribuição por escalões etários e níveis de escolaridade.

Em termos de escalões etários, sobressai o aumento particularmente forte do número de desempregados com idades entre os 25 e os 54 anos e, entre estes, os que se encontram no escalão entre os 35 e os 44 anos. Apesar do forte aumento do desemprego jovem (abaixo dos 25 anos) e ainda que a incidência do desemprego seja particularmente intensa entre os jovens, verifica-se, de facto, que o crescimento do desemprego registado neste período e, em especial, desde 2008, atingiu fortemente os adultos jovens - entre o quarto trimestre de 2001 e o quarto trimestre de 2010, a quota de desempregados com idades entre os 25 e os 44 anos aumentou de 35.7% para 43.3% (Figura 2.2).

Figura2. 2. Desemprego total, por grupos etários (1998T1:2012T1)



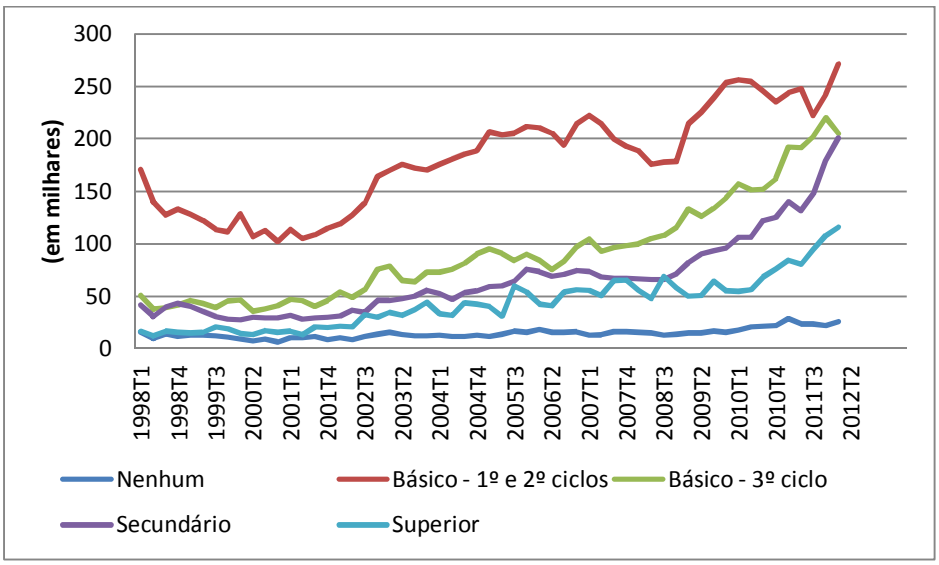
Fonte: INE - Inquérito ao Emprego; Quebra de série no primeiro trimestre de 2011.

[3] Fonte: IEFP (Estatísticas do Mercado de Emprego); os valores relativos ao ano 2000 e 2010 são os valores médios dos valores mensais no ano respetivo.

Evolução semelhante é também visível em termos de taxa de desemprego: apesar de, no quarto trimestre de 2010, a taxa de desemprego jovem (15-24 anos) - 23.0% - exceder em cerca de 70% a do segundo grupo com maior incidência do desemprego (25-34 anos) - 13.6% - , é entre os adultos jovens (25-34 anos) e adultos (35-54 anos) que se verifica o maior aumento relativo do desemprego neste período, registando-se, nestes grupos, variações relativas superiores a 200% entre 2000 e 2010.

Do mesmo modo, deve salientar-se a evolução do desemprego em grupos de indivíduos com diferentes níveis de escolaridade. Ainda que a ordenação relativa dos vários grupos se mantenha inalterada ao longo de todo o período considerado - com um claro predomínio dos indivíduos com habilitações escolares ao nível dos primeiro e segundo ciclos do ensino básico (38.0% do total de desempregados no quarto trimestre de 2010) que também são o grupo maioritário em termos de emprego (39.3% do emprego total no mesmo trimestre) - é o grupo com nível das habilitações escolares intermédias (terceiro ciclo do ensino básico e ensino secundário) o que regista um maior aumento do número de desempregados, representando 46.3% do total do desemprego no quarto trimestre de 2010 (36.1% no quarto trimestre do ano 2000) - Figura 2.3.

Figura 2.3. Desemprego total, por níveis de escolaridade (1998T1:2012T1)



Fonte: INE - Inquérito ao Emprego. Quebra de série no 1º trimestre de 2011.

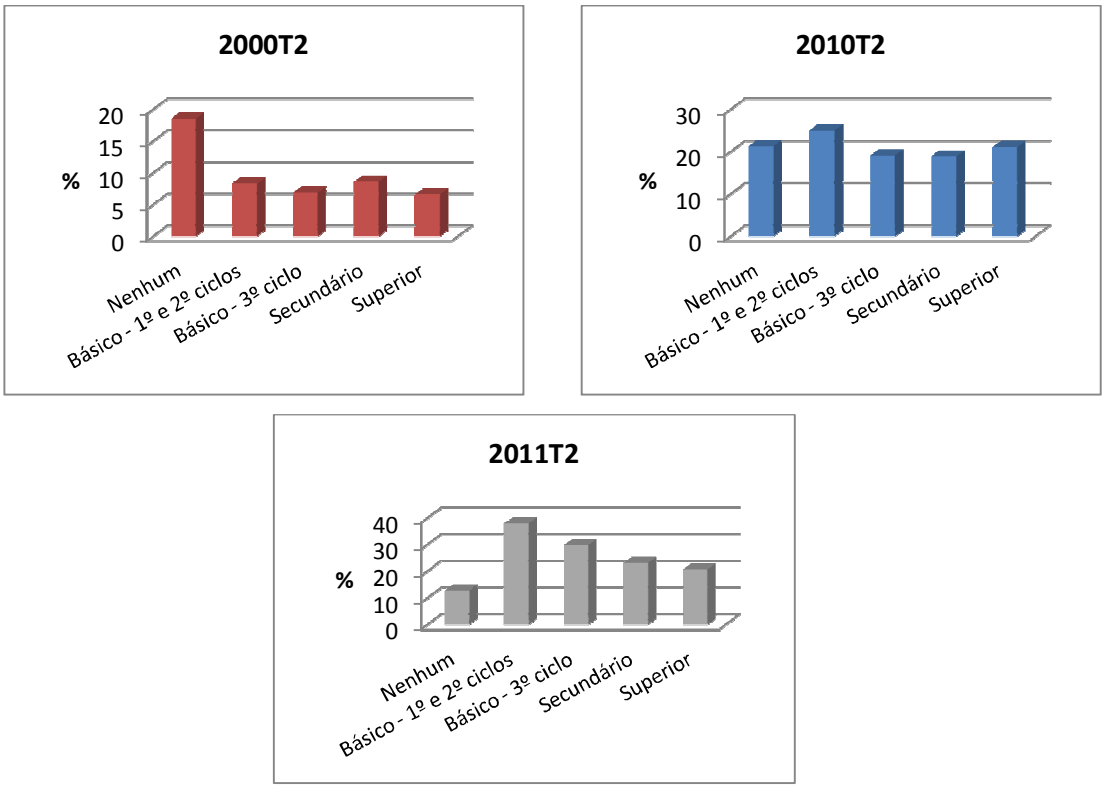
Esta evolução reflete, inevitavelmente, o aumento do nível médio de escolaridade da população ativa (o peso dos indivíduos com este nível de escolaridade no emprego total passou, no mesmo período, de 26.4% para 39.8%). Ainda assim, é clara a existência de défices de empregabilidade não negligenciáveis neste grupo.

O efeito do aumento da escolaridade média entre as gerações mais jovens faz-se também sentir ao nível da incidência e evolução do desemprego por níveis de escolaridade que varia consideravelmente entre grupos etários (Figura 2.4).

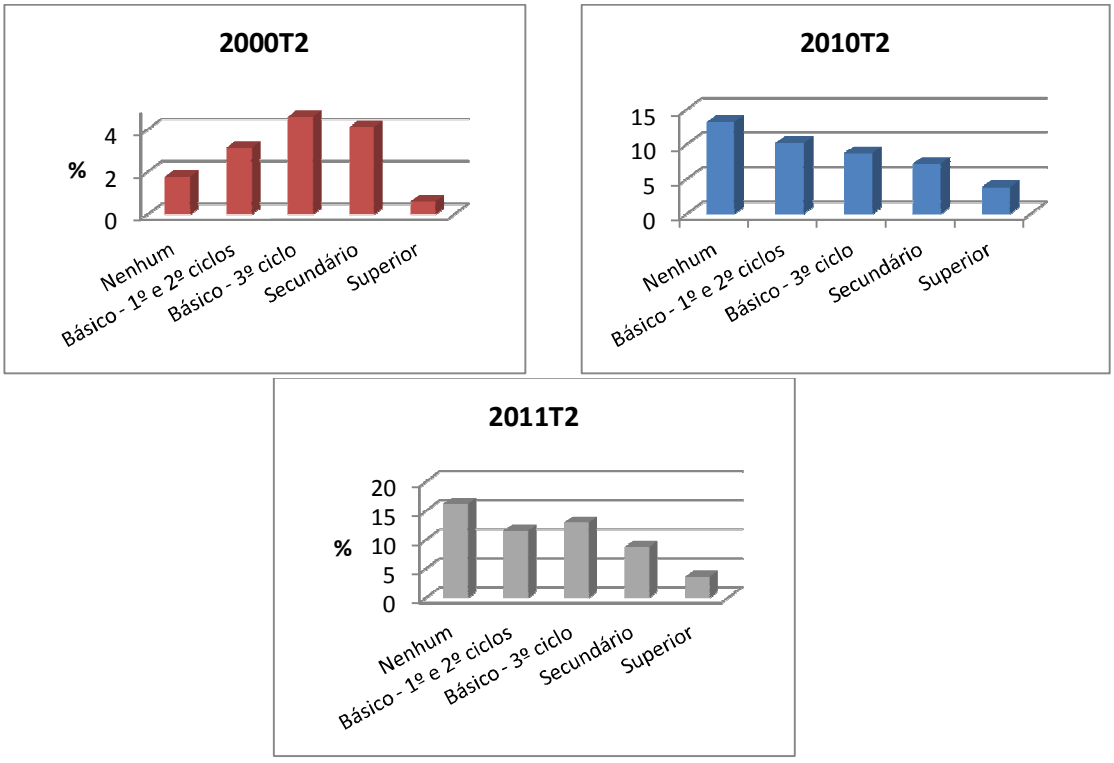
No ano 2000, a característica mais saliente do desemprego entre os indivíduos mais jovens era, sem dúvida, o desequilíbrio registado entre os que não possuíam nenhum nível de escolaridade completo (18.5%) e todos os restantes (6.6%-8.6%). Em 2010, a situação é totalmente diferente: a taxa de desemprego varia menos com o nível de escolaridade (entre 18.9% no caso dos trabalhadores com ensino secundário e 25.1% no caso dos trabalhadores com o 1º ou 2º ciclos do ensino básico) e, sobretudo, verifica-se que a incidência do desemprego entre jovens com ensino superior é agora relativamente elevada (taxa de desemprego igual a 21.1%). O sentido da evolução registada indica que, no caso dos trabalhadores jovens, ocorreu uma penalização relativa dos trabalhadores com mais qualificações académicas, reflexo, sem dúvida do aumento da oferta num período de contenção da procura.

Figura 2.4. Taxa de desemprego, por níveis de escolaridade; grupos etários selecionados

Indivíduos com idade entre 15 e 24 anos



Indivíduos com idade entre 45 e 54 anos



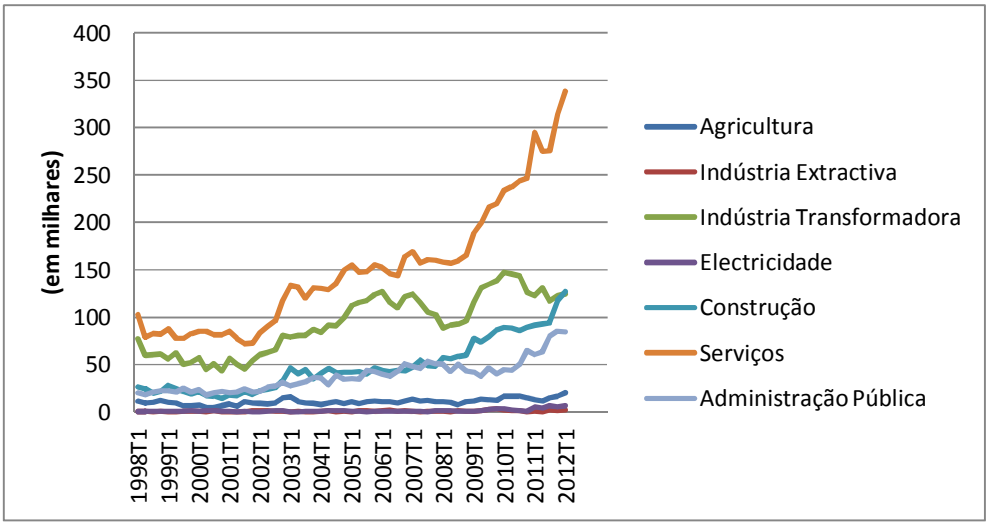
Fonte: INE - Inquérito ao Emprego. Quebra de série no primeiro trimestre de 2011.

Já entre trabalhadores mais velhos - entre 45 e 54 anos - a situação de partida e a evolução subsequentes evidenciam sinais da ação de mecanismos de natureza diferente. No início do período, a incidência do desemprego é menor nos extremos da hierarquia dos níveis de escolaridade, o que, na base, evidencia claramente a importância do capital humano adquirido pela experiência como alternativa ao adquirido no sistema formal de ensino. Nesta época, o desemprego atinge sobretudo os indivíduos com níveis de escolaridade intermédia - 3º ciclo do ensino básico e ensino secundário. Dez anos mais tarde, a situação é diferente e, mais uma vez, diferente da que se regista no caso dos jovens. Agora, a taxa de desemprego decresce com o nível de escolaridade, atingindo o valor máximo no caso dos trabalhadores sem nenhum nível de escolaridade completo (13.2%) e o mínimo no caso dos trabalhadores com habilitações ao nível do ensino superior (3.9%). Ou seja, assistiu-se, neste caso, a uma destruição do capital humano acumulado pela via da experiência, possivelmente pela via do encerramento de empresas mais antigas e empregadoras de trabalhadores com pouca escolaridade, enquanto que a formação superior conjugada com experiência profissional (e poder de *insider*) continua a ser uma proteção relativamente eficaz contra o risco de desemprego.

O setor dos Serviços foi o setor de atividade que mais contribuiu e de forma mais sustentada para o aumento do número de episódios de desemprego devidos a perda de emprego anterior (isto é, excluindo os episódios resultantes de início ou reinício de atividade) durante este período.

Por setor de emprego anterior, o segundo maior contingente de desempregados é proveniente da indústria. Verifica-se, no entanto, a partir do início de 2010, uma redução em valor absoluto do número de desempregados com esta origem. Esta evolução, que não tem paralelo em nenhum outro setor de atividade, deve-se, possivelmente, à recuperação da produção industrial associada ao aumento das exportações e, eventualmente, à maior incidência de transições do desemprego para a inatividade neste grupo (em que a idade média é, certamente, das mais elevadas) - Figura 2.5.

Figura 2.5. Número de desempregados segundo o setor de emprego anterior



Fonte: INE - Inquérito ao Emprego. Quebra de série no primeiro trimestre de 2011.

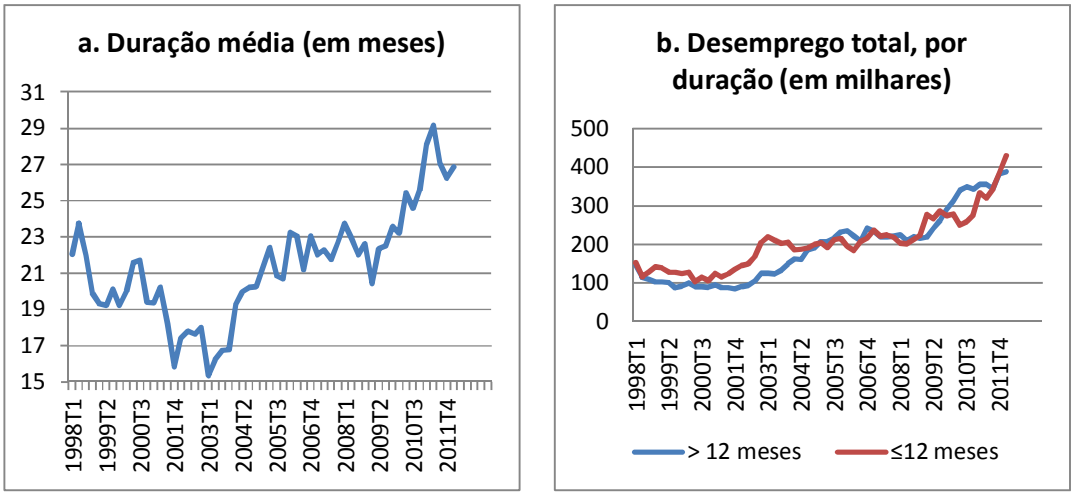
Merece ainda referência a dimensão e, sobretudo, a evolução do número de desempregados provenientes das atividades de construção e, a partir de 2010, da Administração Pública.

O impacto da evolução destes dois setores sobre o desemprego total num futuro próximo e os desafios que tal evolução representará para a política de emprego não devem ser ignorados. No caso concreto do setor público, o impacto far-se-á sentir previsivelmente com grande intensidade também sobre os indivíduos com habilitações ao nível do ensino superior que encontravam nos sistemas públicos de educação e saúde uma importante via de inserção profissional que, tudo o indica, poderá estar fortemente condicionada nos próximos anos.

A evolução da duração do desemprego tem registado uma tendência de aumento praticamente contínua desde o início de 2003 que, aliás, se acentuou a partir de 2009 (Figura 2.6.a). Se a evolução deste indicador até ao início de 2009 reflete a crescente dificuldade do mercado trabalho absorver os indivíduos que, por qualquer motivo, caem em situações de desemprego, a evolução posterior a 2009 não pode deixar de ser lida como um agravamento dessa situação uma vez que, dada a intensidade que a crise de emprego atingiu neste período, o número de novos desempregados deveria ser suficiente para, pelo menos, estabilizar a

duração média do desemprego. Observa-se, de facto, o contrário - apesar de o número de novos episódios de desemprego aumentar quase ininterruptamente desde 2004 e, mais acentuadamente, desde 2008, o número de desempregados há mais de 12 meses é, desde o segundo trimestre de 2009, superior ao dos desempregados há 12 meses ou menos (Figura 2.6.b).

Figura 2.6. Duração do desemprego



Fonte: INE - Inquérito ao Emprego. Quebra de série no primeiro trimestre de 2011.

Outro sintoma de que a atual crise de emprego atinge o núcleo da força de trabalho e não, predominantemente, as suas franjas é o facto de a proporção de trabalhadores desencorajados vir diminuindo de forma sistemática desde 2002, situando-se em 2010 em cerca de 13% do desemprego total (35% no ano 2000).

2.2. MERCADO DE TRABALHO

O mercado de trabalho em Portugal conheceu ao longo dos últimos vinte e cinco anos (que coincidem com o período pós-adesão à União Europeia) alterações significativas quer do lado da oferta e da procura de trabalho, quer no seu enquadramento institucional. Apesar disso, o mercado de trabalho apresenta, ainda hoje, algumas características importantes que o distinguem do dos restantes países da União Europeia.

Do lado da oferta de trabalho, salientam-se três alterações principais: o envelhecimento da população, um surto imigratório importante e um aumento muito significativo do nível de escolaridade média da população ativa.

O baixo nível médio de escolaridade da população ativa é uma das características que tradicionalmente mais afasta, desfavoravelmente, o mercado de trabalho em Portugal dos padrões internacionais. Verificou-se, porém, a este nível, nas últimas décadas um progresso assinalável que, embora não tenha sido suficiente para anular a diferença inicial relativamente à média europeia, a reduziu consideravelmente. Para tal muito contribuíram políticas públicas adotadas em todos os níveis de ensino, nomeadamente a qualificação do sistema de ensino (equipamentos e recursos humanos) e o alargamento da escolaridade mínima obrigatória até ao nono ano de escolaridade (e, mais recentemente, ao 12º ano).

Em 2011, 64.4% da população com idades compreendidas entre os 20 e os 24 anos tinha completado o ensino secundário (ISCED 3), o que compara com uma média na Europa a 27 igual a 79.5% (em 2000, os valores correspondentes eram, respetivamente, 43.2% e 76.6%).[4] O progresso verificado ao nível da população jovem, ainda assim insuficiente para atingir o padrão europeu, contrasta com a situação da população em geral. De acordo com os Quadros de Pessoal, em 2010, 61.4% do total de trabalhadores empregados por conta de outrem possuía habilitações ao nível do terceiro ciclo do ensino básico ou menos[5], isto apesar do esforço de qualificação dos ativos adultos desenvolvido nos últimos anos, primeiro no âmbito dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) e, mais tarde, no âmbito dos Centros Novas Oportunidades.[6]

O défice de investimento em capital humano não se verifica apenas ao nível da escolaridade, estendendo-se também aos investimentos em formação. Com exceção do ano 2011, em que Portugal apresenta um valor invulgarmente elevado, ao longo de toda a década de 2000, a percentagem de indivíduos com idades entre

[4] Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir110).

[5] Fonte: Quadros de Pessoal 2010, Gabinete de Estratégia e Planeamento - Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

[6] Estes instrumentos de intervenção pública no domínio da educação e formação de adultos não integram o âmbito deste estudo. Para a descrição e avaliação destes programas veja-se Carneiro *et al.* (2011) e Lima (2012).

os 25 e os 64 anos que declara ter participado em ações de ensino ou formação no período imediatamente (quatro semanas) anterior à inquirição é de cerca de 4.3%, o que compara com uma média da UE27 igual a 8.7%. [7]

Os défices de investimento em escolaridade e formação contrastam com as estimativas disponíveis para as respetivas taxas de rendibilidade que, especialmente no caso da escolaridade, são invariavelmente elevadas. Tais estimativas apontam para taxas de retorno do investimento em escolaridade da ordem dos 7.5% (Vieira, 1999) a 12.6% (Martins e Pereira, 2004), com a maioria situada em torno de 9.5% (Kiker e Santos, 1991, Modesto, 2003, Pereira e Martins, 2004). Estes valores são consistentes com os que estão disponíveis para outros países mas superiores ou mesmo consideravelmente superiores a essas outras estimativas, como se esperaria num país onde escolaridade média é ainda baixa. Numa comparação das taxas de retorno do investimento em escolaridade em 15 países europeus e os Estados Unidos, Martins e Pereira (2004) concluem que, Portugal apresenta o valor mais alto (12.6%) entre todos os países considerados (valor médio igual a 7.8%), sendo a rendibilidade do investimento no país 1.6 vezes superior à média do conjunto dos outros países.

Ainda que menos unânimes (e sujeitos a grandes intervalos de variação) do que no caso da escolaridade, os resultados disponíveis quanto à rendibilidade dos investimentos em formação apontam também para rendibilidades elevadas e, em alguns casos superiores à dos investimentos em escolaridade, mas apenas (ou sobretudo) no caso de investimentos privados (Budría e Pereira, 2009, e Almeida e Carneiro, 2009). Todos os estudos, mesmo os menos otimistas (Saraiva, 1999) convergem numa conclusão: o impacto da formação sobre os salários varia significativamente com o tipo de formação recebida. O investimento é inequivocamente rentável no caso de formação em contexto de emprego e ministrada nas empresas; Saraiva (1999) não deteta qualquer efeito salarial da formação recebida em centros de formação ou escolas profissionais e conclui que, neste caso, o investimento não é rentável.

[7] Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem080&plugin=1).

À semelhança do que vem acontecendo nos restantes países desenvolvidos, também em Portugal se assistiu, nos últimos anos, a uma forte aceleração do ritmo de envelhecimento da população. Nos últimos 20 anos, a proporção de indivíduos com 65 anos ou mais na população total aumentou de 13.6% em 1991 para 16.4% em 2001 e para 19.1% em 2011. Simultaneamente, ocorreu também uma diminuição da população jovem (menos de 15 anos) que, em 2011, era já apenas 14.9% da população residente (16.0% em 2001 e 20.0% em 1991). Os últimos Censos da população (2011) registavam já a presença de 129 (102 em 2001) idosos por cada 100 jovens. No mercado de trabalho, esta evolução traduziu-se num aumento do índice de dependência total de 48 para 52, o que significa que em 2011 existiam 52 dependentes por cada 100 indivíduos em idade ativa, mais quatro do que apenas dez anos antes.[8]

As consequências do envelhecimento da população portuguesa para o mercado de trabalho estão ainda relativamente pouco estudadas. No entanto, Cardoso *et al.* (2011), analisando a relação da idade com a produtividade e os salários em Portugal, concluem que a produtividade do trabalho atinge o máximo no escalão etário entre os 50 e os 54 anos, mais tarde do que acontece com os salários que estabilizam a partir dos 40-44 anos. Estes resultados, embora afastem receios quanto ao impacto do envelhecimento sobre a rendibilidade das empresas, confirmam os receios de que o principal efeito adverso do envelhecimento no mercado de trabalho se manifeste pela via da redução da produtividade do trabalho o que não deve ser desvalorizado no contexto de uma economia em que a produtividade do fator trabalho é já baixa em termos internacionais.

Uma das consequências económicas mais visíveis do envelhecimento da população, especialmente na Europa, manifesta-se pela via da pressão exercida sobre a sustentabilidade dos sistemas de pensões. Também por esse motivo, o enquadramento legal deste sistema tem sido objeto de sucessivas alterações, a maioria motivada pelo objetivo de redução da despesa com o pagamento de pensões. Em Portugal, a legislação sobre pensões conheceu três importantes alterações entre 1993 e 2007. A primeira destas alterações, em 1993, equiparou a idade legal de reforma de homens e mulheres, situando-se ambas, a partir de

[8] Fonte: INE - Censos 2011 - Resultados Provisórios.

então, em 65 anos (anteriormente, 62 anos no caso das mulheres e 65 no caso dos homens) e foi analisada por Martins *et al.* (2009) do ponto de vista dos seus efeitos sobre a procura de trabalho. Os resultados disponíveis indicam que, devido ao aumento da idade de reforma das mulheres, as empresas recrutam aproximadamente menos um trabalhador por cada trabalhador que retêm por mais tempo devido à alteração da legislação e que a redução da taxa de recrutamento penaliza especialmente os jovens e, no caso, analisado as mulheres jovens. Isto é, para além das consequências sobre a produtividade do trabalho, o envelhecimento da população pode ter uma segunda consequência sobre o mercado de trabalho se, como tem acontecido em vários casos, for acompanhado por reformas do sistema de pensões que incluam uma componente de adiamento da idade legal de reforma: a diminuição do número de recrutamentos, com a consequente redução das oportunidades de emprego dos trabalhadores jovens (que, por sua vez, retroage desfavoravelmente sobre a situação financeira do sistema de pensões).

À semelhança do que aconteceu em outros países do Sul da Europa, todos eles tradicionalmente países de emigração, Portugal tornou-se, a partir do início dos anos 2000, pela primeira vez na sua história recente, num país de destino de migrantes e, especialmente, de migrantes por motivos económicos. Em 2010, o número de cidadãos não-nacionais residentes no país ascendia a 445,262 (cerca de 4.2% da população residente total), o dobro do que se verificava no ano 2000.[9]

A intensificação do afluxo de cidadãos estrangeiros a Portugal foi acompanhada por uma alteração da sua composição, especialmente, em termos de origem geográfica dos novos imigrantes, chegando os novos imigrantes de países como o Brasil, a Ucrânia e, mais recentemente, a Roménia. Os imigrantes são, como habitualmente no caso de migrações por motivos económicos, predominantemente do sexo masculino (65.2% do total) e mais jovens do que os cidadãos nacionais (35.7 *versus* 37.8 anos). São, também, em média, menos escolarizados do que os cidadãos portugueses, especialmente devido a diferenças registadas na base e no

[9] Fonte: Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (2010) - Serviço de Estrangeiros e Fonteiras e Instituto Nacional de Estatística.

topo - maior incidência de níveis de escolaridade muito baixos e menor incidência de qualificações escolares ao nível da licenciatura.[10]

Apesar de a evidência disponível sugerir que a crescente presença de imigrantes não teve um efeito negativo sobre o emprego dos trabalhadores nacionais, nem sequer no caso dos trabalhadores menos qualificados (Martins *et al*, 2012), surgindo os dois grupos de trabalhadores como complementares quer em termos de recrutamentos, quer de despedimentos, é também verdade que os salários médios dos imigrantes são, em Portugal como em geral, inferiores aos dos trabalhadores nacionais, registando-se uma diferença bruta de cerca de 18.2% (Cabral e Duarte, 2011). Apesar disso, Adsera e Chiswick (2007) incluem Portugal, em conjunto com a Alemanha, no grupo de países europeus em que os salários dos imigrantes comparam menos desfavoravelmente com os dos trabalhadores nacionais com características semelhantes.

Do ponto de vista das instituições que governam o seu funcionamento, o mercado de trabalho em Portugal é habitualmente caracterizado como beneficiando/sofrendo de elevados níveis de proteção do emprego com uma legislação fortemente penalizadora dos despedimentos de trabalhadores com contratos permanentes e mecanismos de determinação de salários que combinam a existência de um salário mínimo nacional com pouca representatividade de negociação coletiva ao nível da empresa e com o recurso sistemático a mecanismo de extensão que aplicam os acordos alcançados sobretudo ao nível do setor de atividade a trabalhadores e empregadores não representados na negociação.

Uma síntese da evidência disponível sobre a intensidade do processo de ajustamento do emprego (i.e., criação e destruição de postos de trabalho) salientaria, necessariamente, a menor intensidade relativa dos fluxos de emprego em Portugal, muito clara nos anos 1990 e sobretudo quando medida a frequências inferiores à anual (Blanchard e Portugal, 2001), mas seguindo uma tendência de crescimento que a tem vindo a aproximar, sobretudo na frequência anual, dos

[10] Para uma caracterização da população estrangeira residente em Portugal no período 2000-2008 e da sua inserção no mercado de trabalho, veja-se Cabral e Duarte (2011), de onde se retiraram os valores relativos a estrangeiros empregados no setor privado, bem como as várias edições anuais do Relatório de Imigração, Estrangeiros e Asilo disponibilizados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

padrões internacionais (Centeno *et al*, 2007). Já em meados dos anos 1990 se verificava, aliás, que a reduzida intensidade dos fluxos de rotação do emprego em Portugal se observava sobretudo nas frequências mais curtas (dados trimestrais) e em resposta a choques transitórios (Varejão 2003). Perante choques persistentes, o impacto das restrições ao despedimento de trabalhadores faz-se sentir menos pela via da inação (que se torna inevitável) do que pela via do seu custo e surge, por isso, associada, sem surpresas, a uma maior componente do ajustamento realizada pela via das entradas e saídas das empresas dos que ao ajustamento do emprego em empresas que se mantêm em atividade (Centeno *et al.*, 2007).

Uma outra via pela qual os empregadores respondem às restrições legais ao despedimento de trabalhadores com contratos sem termo é pelo recurso a outras formas de contratação, nomeadamente os contratos a termo que, em Portugal, representam uma quota muito significativa do emprego total (22.2% do emprego total em 2011, o que compara com um valor média na UE27, no mesmo ano, de 14.1%).[11] Este tipo de contrato começa por estar muito associado a processos de seleção de trabalhadores para o preenchimento de posições permanentes, algo em que recolhem a clara preferência dos empregadores por comparação com a possibilidade de recrutamento *ab initio* com contratos sem termo e fazendo o *screening* durante o período experimental (Portugal e Varejão, 2010). Mais recentemente, e à medida que se instalaram os sinais de incerteza quanto à evolução da economia, acentuou-se a utilização dos contratos a termo como instrumento de rotação, a menor custo, do emprego, originando uma situação que alguns autores consideram ser já de segmentação do mercado de trabalho (Centeno e Novo, 2012). Certo é que os contratos a termo são o instrumento que assegura (a par das entradas e saídas de empresas, em cenários extremos) a flexibilidade do emprego no mercado de trabalho em Portugal, não surpreendendo, por isso, que na atual situação da economia portuguesa este tipo de contrato tenha vindo a ganhar um peso muito significativo.

O modelo descrito de ajustamento do emprego é consistente com a evidência disponível quanto ao ajustamento salarial. Ocorrendo a negociação coletiva

[11] Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00073&plugin=1).

predominantemente a níveis superiores ao da empresa, nomeadamente, ao nível do setor de atividade, o conteúdo negociado dirige-se a um conjunto muito heterogéneo de empregadores pelo que tende a privilegiar o estabelecimento de condições mínimas, podendo cada empregador estabelecer com os seus trabalhadores condições mais favoráveis. Ao nível salarial, esta situação origina a existência de 'almofadas' salariais - *i.e.*, diferenças entre os salários praticados pelas empresas e os salários negociados - que, em contextos de inflação, são a fonte de flexibilidade salarial que é, para alguns autores, a explicação da persistência durante um longo período, de baixas taxas de desemprego num mercado de trabalho sujeito a importantes restrições à criação e destruição de emprego (Cardoso e Portugal, 2005 e Portugal, 2006). O regime de baixa inflação em que a economia portuguesa vive desde a introdução do Euro, erodindo o potencial de ajustamento pela via salarial, coloca uma pressão adicional sobre a necessidade de ajustamento pela via do emprego que é consistente com a utilização cada vez mais intensiva de formas temporárias de emprego e com a redução do emprego.

2.3. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO MERCADO DE TRABALHO - PRINCIPAIS ALTERAÇÕES

No período compreendido entre o ano de 2000 e o ano de 2012 existem três momentos essenciais na evolução da legislação do trabalho:

(i) o momento correspondente à Lei do Contrato de Trabalho e restante legislação laboral avulsa;
(ii) o momento correspondente ao Código do Trabalho e, por fim,
(iii) o momento correspondente ao designado "Novo" Código do Trabalho.

De 1 de janeiro de 2000 a 30 de novembro de 2003, a legislação laboral encontrava-se dispersa por vários diplomas. Para além da Lei do Contrato de Trabalho (Decreto-Lei 49408, de 24 de novembro de 1969), poderão destacar-se os seguintes instrumentos legislativos: Lei da Duração do Trabalho, Lei das Férias, Feriados e Faltas, Lei do Trabalho Suplementar, Lei do Salário Mínimo, Lei da

Cessação do Contrato de Trabalho e do Contrato a Termo, Lei do Despedimento por Inadaptação e a Lei da Organização do Tempo de Trabalho.

A Lei 99/2003, de 27 de agosto - que entrou em vigor no dia 1 de dezembro de 2003 - veio responder à necessidade de compilação dos vários diplomas que regulavam as relações laborais. Ainda assim, algumas das matérias do Código do Trabalho careciam de regulação especial, o que veio a acontecer com a publicação da Lei n.º 35/2004, de 29 de julho, que regulamentava o já referido Código do Trabalho.

Para lá do efeito resultante da 'codificação', cumpre destacar o seguinte conjunto de alterações:

a) Presunção legal de existência de contrato de trabalho mediante a verificação cumulativa de cinco requisitos;
b) Reconhecimento expresso e generalizado do direito ao ressarcimento de danos não patrimoniais;
c) Introdução do dever geral de formação;
d) Admissibilidade, também por contrato de trabalho, de regimes de adaptabilidade limitada do tempo de trabalho e regulamentação mais específica da adaptabilidade promovida por Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho (IRCT);
e) Aumento, até um máximo de 3 dias úteis, do período mínimo de férias em caso de inexistência de faltas ou de o trabalhador ter dado um número diminuto de faltas justificadas;
f) Regime especial de exceção de não cumprimento do contrato invocável pelo trabalhador no caso de falta de pagamento da retribuição;
g) Possibilidade de, nos casos tipificados na lei e nas condições expressamente previstas, o empregador poder manifestar a sua oposição à reintegração do trabalhador;
h) Estabelecimento da obrigação de as convenções coletivas regularem o respetivo âmbito temporal.

No dia 17 de fevereiro de 2009 entrou em vigor a Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro. O designado 'Novo' Código do Trabalho reuniu num só diploma a

matéria que constava do anterior Código Trabalho e da respetiva regulamentação. Ademais, poderão destacar-se algumas das principais alterações:

a) Foi criado o contrato de trabalho de muito curta duração para fazer face a necessidades de contratação de trabalhadores por períodos de tempo muito curtos;
b) Foi criado o contrato intermitente adequado a empresas com oscilações de volume de trabalho;
c) O trabalhador passa a dispor de apenas 60 dias (no lugar de um ano) para impugnar o despedimento bastando, para o efeito, apresentar um formulário junto do Tribunal de Trabalho;
d) Foi criada a figura do banco de horas: o período normal de trabalho (PNT) pode ser aumentado até 4 horas diárias e pode atingir 60 horas semanais, tendo o acréscimo por limite 200 horas por ano;

Foi criada ainda a figura do horário concentrado nos termos da qual o PNT pode ser aumentado até quatro horas diárias: (i) por acordo entre empregador e trabalhador ou por IRCT, para concentrar o período normal de trabalho semanal no máximo de quatro dias de trabalho; (ii) por IRCT para estabelecer um horário de trabalho que contenha, no máximo, três dias de trabalho consecutivos, seguidos no mínimo de dois dias de descanso, devendo a duração do período normal de trabalho semanal ser respeitado, em média, num período de referência de 45 dias.

Ainda que sem efeitos no período abrangido por este estudo, refere-se ainda a segunda alteração do Código do Trabalho (Lei nº 53/2011, de 14 de outubro) que estabelece um novo sistema de compensação em caso de cessação do contrato de trabalho aplicável aos novos contratos, o estabelecimento de um regime de renovação extraordinária dos contratos a termo (Lei nº 3/2012, de 10 de janeiro) e, finalmente, a Lei nº 23/2012, de 25 de Junho, que consagra a terceira revisão do Código do Trabalho.

3. MEDIDAS DE POLÍTICA DE EMPREGO EM PORTUGAL

3.0. INTRODUÇÃO

Nos termos do Decreto-lei nº 119/99, de 14 de abril, que alterou o regime de proteção no desemprego, a 'reparação' da situação de desemprego realiza-se em Portugal através da ação combinada de medidas passivas, medidas ativas e outras medidas excecionais de causa conjuntural (artigo 1º). Medidas passivas e medidas ativas de política de emprego surgem, pois, em estreita ligação.

O conjunto das medidas passivas é composto pelo subsídio de desemprego e pelo subsídio social de desemprego. O conjunto das medidas ativas previstas no mesmo diploma incluem:

- o apoio (sob a forma de pagamento integral e de uma só vez do montante global das prestações de desemprego) à criação do próprio emprego;
- o incentivo à aceitação de oferta de emprego a tempo parcial pela via da possibilidade de acumulação do subsídio de desemprego parcial com a remuneração do trabalho;
- a atribuição de uma compensação remuneratória durante a frequência de cursos de formação profissional, suspendendo total ou parcialmente a prestação de desemprego;
- a manutenção da prestação de desemprego durante o período de exercício da atividade ocupacional.

Por seu turno, o Decreto-Lei 220/2006, de 3 de novembro (que revoga o diploma referido anteriormente) prevê mecanismos de ativação dos beneficiários e procura reforçar o papel do serviço público de emprego de forma que este possa oferecer uma intervenção personalizada e, por essa via, potenciar as oportunidades de qualificação e a empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego.

Determina-se, então, que compete ao serviço público de emprego orientar os beneficiários de subsídio de desemprego na identificação dos esforços de procura ativa de emprego mais adequados ao seu perfil, diagnosticar eventuais

necessidades de formação e modos de as suprir e propor as saídas profissionais mais promissoras atendendo ao perfil de cada beneficiário.

Simultaneamente, prevê-se um conjunto de medidas destinadas a possibilitar a desejada intervenção personalizada dos serviços de emprego que inclui a reafetação dos recursos humanos nos serviços de atendimento público dos Centros de Emprego, a criação do serviço Net-emprego e o reforço da ligação dos Centros de Emprego aos empregadores como forma de aumentar a eficácia dos serviços de colocação e a antecipação de necessidades específicas de qualificações profissionais em diferentes setores da atividade económica.

Assim, nos termos do artigo 70º do referido diploma, são competências dos Centros de Emprego (listagem não exaustiva):

- proceder à avaliação da capacidade e disponibilidade para o trabalho do candidato a beneficiário da prestação de desemprego;
- estabelecer com o beneficiário um contrato - o Plano Pessoal de Emprego (PPE) - que, atendendo ao perfil e circunstâncias específicas de cada beneficiário, identifica um conjunto de ações que visam a sua transição para o emprego (percurso de inserção profissional e dever de procura ativa de emprego);
- executar medidas personalizadas de acompanhamento, avaliação e controlo dos desempregados;
- emitir convocatórias para comparência periódica dos beneficiários de prestações de desemprego;
- verificar o cumprimento por parte dos beneficiários dos deveres por eles assumidos como contrapartida da prestação e avaliar as justificações apresentadas em caso de incumprimento (faltas de comparência na sequência de convocatórias de apresentação nos serviços de emprego e incumprimento do dever de apresentação quinzenal, recusa de emprego conveniente ou trabalho socialmente necessário);
- decidir sobre a anulação da inscrição no Centro de Emprego por incumprimento dos deveres associados ao estatuto de beneficiário de prestação de desemprego.

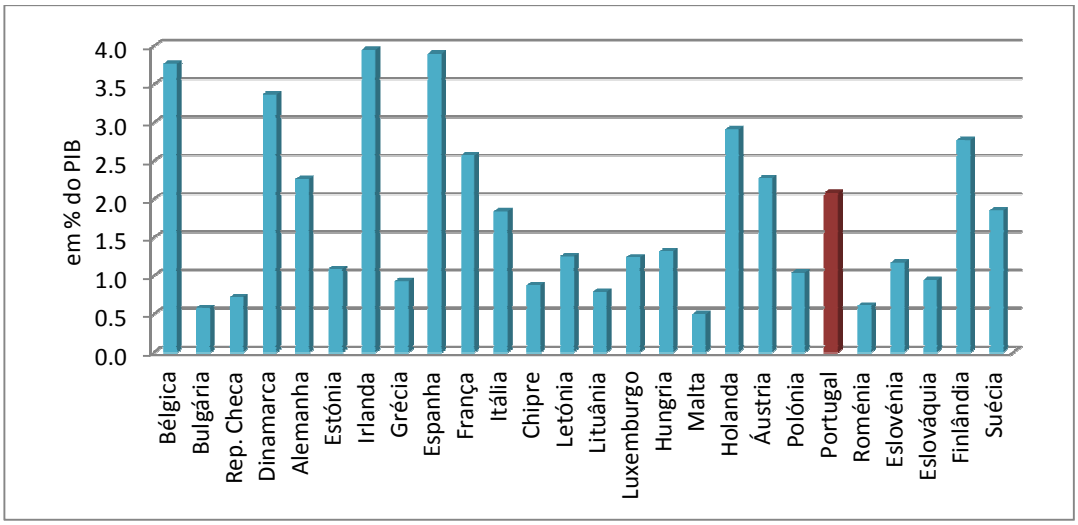
Ao mesmo tempo, procura-se reforçar a exigência do cumprimento dos deveres dos beneficiários da prestação de desemprego, nomeadamente no que se refere à promoção da sua empregabilidade, procura ativa de emprego e obrigação de apresentação quinzenal.

A par das medidas ativas previstas em estreita ligação com as medidas passivas, um vasto conjunto de outras medidas - referidas abaixo - estão ou estiveram disponíveis ao longo do período de 10 anos abrangido por este estudo.

Segundo o Eurostat, os gastos com políticas de emprego (medidas passivas e ativas, incluindo aconselhamento e apoio à procura de emprego) variaram, em Portugal, no período entre 2006 e 2010, entre 1.5% do PIB (em 2008) e 2.1% (em 2010). Durante este período, os gastos em Portugal com estas medidas foram sistematicamente inferiores à média europeia, a 15 ou a 27.

Ainda assim, em 2010, o último ano para o qual se dispõe de informação (com exceção do Reino Unido), Portugal ocupa o décimo lugar no ranking dos países que, em termos relativos, mais recursos afetaram a políticas de emprego (Figura 3.1).

Figura 3.1. Despesa total com política de emprego, por país (2010)



Nota: inclui medidas passivas, medidas ativas e despesa com o serviço público de emprego.
Fonte: Eurostat - Labour Market Policy Database

Quando se exclui os serviços de apoio à procura de emprego, Portugal surge numa posição semelhante (11ª posição em 2010), apesar de, em termos relativos (isto é, por comparação com a despesa com medidas passivas), o país afetar menos recursos a medidas ativas do que a média dos países europeus. Entre 2006 e 2009, em Portugal, a despesa com medidas passivas de política de emprego foi, em média, 2.5 vezes superior à despesa com medidas ativas, enquanto que na União Europeia o valor correspondente foi 2.2.

A despesa com as medidas ativas representa, neste período, entre 0.37% e 0.63% do PIB português (entre 0.99% e 1.39%, no caso das medidas passivas) - Tabela 3.1.

Tabela 3.1. Despesa com medidas ativas e medidas passivas de emprego (em % do PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
			Total[a]		
Portugal	1.76	1.54	1.52	2.06	2.08
União Europeia*	1.83	1.61	1.62	2.17	:
			Medidas Ativas[b]		
Portugal	0.44	0.37	0.41	0.63	0.58
União Europeia*	0.50	0.46	0.47	0.54	:
			Medidas Passivas[c]		
Portugal	1.19	1.05	0.99	1.31	1.39
União Europeia*	1.13	0.95	0.96	1.40	1.36

* 27 países

a. total para medidas de política de emprego - medidas passivas, ativas e funcionamento dos serviços públicos de emprego (categorias 1 a 9, de acordo com a classificação do Eurostat.

b. total para medidas ativas de política de emprego (categorias 2 a 7 de acordo com a classificação do Eurostat), excluindo medidas de apoio à procura de emprego.

c. total para medidas passivas de política de emprego (categorias 8 e 9, de acordo com a classificação do Eurostat.

Para uma descrição das categorias de medidas, consulte-se Labour Market Policy Database - Methodology - Revision June 2006.

Fonte: Eurostat - Labour Market Policy Database

A distribuição por categorias da despesa total com os diferentes tipos de intervenções (Tabela 3.2.) ilustra o peso das medidas de formação que, em 2010, representam 19% da despesa total, seguindo-se, por ordem decrescente, os serviços de apoio à procura de emprego (5.5%) e os incentivos ao emprego (4.8%).

Tabela 3.2. Despesa com medidas de política de emprego, por tipo de intervenção

(milhões de Euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Serviços de emprego	:	168.77	163.02	217.40	198.23	199.11	218.16	200.29	196.46
2. Formação	232.52	374.90	421.27	430.91	396.64	324.27	407.36	722.90	683.40
3. Rotação e partilha de emprego	0.05	0.06	0.01	0.00	0.02	0.01	:	:	:
4. Incentivos ao emprego	317.83	217.71	238.38	233.47	204.48	203.07	209.39	202.79	170.92
5. Emprego protegido e reabilitação	53.30	59.13	58.58	56.94	57.19	60.22	47.19	71.40	57.49
6. Criação direta de emprego	52.28	51.44	57.98	45.53	45.24	39.04	33.50	61.56	81.41
7. Incentivos à criação de empresas	5.43	4.91	4.61	3.64	3.76	3.64	3.15	2.54	7.10
8. Proteção no desemprego	1,096.27	1,445.13	1,584.74	1,778.97	1,737.03	1,606.93	1,546.37	2,030.64	2,220.06
9. Reforma antecipada	182.87	206.56	200.09	187.61	176.49	168.62	154.23	174.16	179.72
Total (categorias 1-9)	:	2,528.61	2,728.68	2,954.48	2,819.08	2,604.91	2,619.35	3,466.28	3,596.55
Total de medidas ativas (categorias 2-7)	661.40	708.15	780.83	770.49	707.33	630.26	700.59	1,061.18	1,000.31
Total excluindo Serviços de Emprego (categorias 2-9)	1,940.55	2,359.84	2,565.66	2,737.07	2,620.85	2,405.80	2,401.19	3,265.98	3,400.09
Total de medidas passivas (categorias 8-9)	1,279.14	1,651.69	1,784.83	1,966.58	1,913.52	1,775.54	1,700.60	2,204.80	2,399.78

Para uma descrição das categorias de medidas, consulte-se Labour Market Policy Database - Methodology - Revision June 2006.

Fonte: Eurostat - Labour Market Policy Database

3.1. MEDIDAS PASSIVAS

O sistema de apoio no desemprego em Portugal assenta em duas componentes principais: o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego.

O subsídio de desemprego destina-se a compensar a perda de remunerações do trabalho sofrida por quem involuntariamente perdeu o emprego. Assume a forma de uma transferência em numerário atribuível a quem, cumulativamente, verifique um conjunto de condições que incluem: ter estado anteriormente empregado sendo essa relação de emprego enquadrada por um contrato de trabalho, estar inscrito como desempregado num Centro de Emprego, ter solicitado o subsídio no prazo máximo de 90 dias contados a partir do início do episódio de desemprego e ter um registo de remunerações em determinado período anterior a esse início (prazo de garantia).

O regime jurídico do subsídio de desemprego foi alterado nove vezes desde 1999. As principais alterações situaram-se ao nível das condições de atribuição, valores, duração e penalizações.

Em termos de condições de atribuição, a principal alteração respeita ao prazo de garantia que, estando inicialmente fixado em 540 dias de trabalho por conta de outrem nos 24 meses anteriores à data de início do desemprego, foi em 2003, reduzido para 270 dias, em 2006 aumentado para 450 dias e, em 2012, reduzido de novo, agora para 360 dias.

O valor diário do subsídio de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência, calculado na base de 30 dias por mês, sujeito a limites máximo (em 1999, o triplo da remuneração mínima garantida) e mínimo (o valor da remuneração mínima garantida).

O limite máximo do valor do subsídio de desemprego foi alterado duas vezes desde 1999 por forma a incluir outros critérios de determinação, passando o valor máximo a ser o menor que resulta da aplicação sucessiva de todas condições. Assim:

- em 2006, estipula-se que o valor mensal do subsídio não pode ser superior ao valor da remuneração líquida de referência;
- em 2010, acrescentam-se dois novos limites que correspondem ao triplo do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS) e a 75% do valor líquido da remuneração de referência
- em 2012, reduz-se um dos critérios de máximo do triplo para 2.5 vezes o valor do IAS.

Em 2010, o limite mínimo para o valor do subsídio de desemprego é estabelecido ao nível do IAS e não da remuneração mínima garantida.

No início do período considerado, a duração do subsídio de desemprego era estabelecida apenas em função da idade do beneficiário, variando entre 12 meses no caso de beneficiários com menos de 30 anos e 30 meses no caso de beneficiários com 45 anos ou mais (neste último caso acrescido de 2 meses por cada período de 5 anos com registo de remunerações).

A partir de 2006, a duração do período de atribuição do subsídio de desemprego passa a depender também do período de registo de remunerações anterior ao início do episódio de desemprego. A duração mínima desse período varia com a idade do desempregado entre 270 dias ou 360 dias no caso dos indivíduos com idade inferior a 30 anos e registo de remunerações num período igual ou inferior a 24 meses ou superior a 24 meses, respetivamente, e 720 e 900 dias no caso de indivíduos com mais de 45 anos e mais ou menos de 72 meses de registo de remunerações.

Em 2012, esses limites são reduzidos na maioria dos escalões etários passando a ser iguais a 150 e 210 dias no caso dos indivíduos com menos de 30 anos e situando-se o novo máximo em 540 dias que agora apenas se aplica a indivíduos com idade acima dos 40 anos (exigindo-se um mínimo de 24 meses de registo de remunerações).

Conforme foi referido, a inscrição como desempregado num Centro de Emprego para procura de emprego é condição de acesso ao subsídio de desemprego.

A recusa de emprego conveniente, trabalho socialmente necessário ou formação profissional, bem como duas faltas não justificadas a convocatórias do Centro de Emprego determinam a cessação do pagamento do subsídio de desemprego.

Em 2006, introduziram-se medidas de ativação que exigem aos beneficiários do subsídio de desemprego a aceitação do Plano Pessoal de Emprego e das ações nele previstas (nomeadamente, promoção da sua empregabilidade e dever de procura ativa de emprego) e a obrigação de apresentação quinzenal. O incumprimento injustificado destes deveres determina a anulação da inscrição no Centro de Emprego e a cessação das prestações de desemprego. Após a anulação da inscrição, deve decorrer um período mínimo de 90 dias até nova inscrição no Centro de Emprego.[12]

Nos termos do Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de abril, bem como do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de novembro, que o revogou, o beneficiário de subsídio de desemprego que celebre contrato de trabalho a tempo parcial mantém o direito ao subsídio de desemprego (subsídio de desemprego parcial) sendo o respetivo valor calculado pela diferença entre o valor do subsídio de desemprego integral acrescido de 25% (35% desde 2003) e o da remuneração a tempo parcial. A partir de 2010, podem também beneficiar do subsídio de desemprego parcial os beneficiários que iniciem uma atividade independente a tempo parcial.

Os indivíduos desempregados que, tendo estado anteriormente vinculados por contrato de trabalho, não sejam elegíveis para receber subsídio de desemprego por não cumprirem o respetivo prazo de garantia estipulado ou que tenham esgotado os respetivos períodos de concessão têm direito à atribuição do subsídio social de desemprego (inicial ou subsequente, respetivamente), cujo valor é indexado ao valor do Indexante dos Apoios Sociais (inicialmente, à remuneração mínima garantida) e que tem uma duração que, no caso do subsídio social de desemprego inicial depende da idade do beneficiário e do período de registo de remunerações (variando entre os 150 e os 540 dias, mas podendo ser majorado em função da carreira contributiva do beneficiário) e, no caso do subsídio social de desemprego

[12] Numa perspetiva distinta, a Portaria nº 207/2012, de 6 de julho, estabelece incentivos à aceitação de ofertas de emprego a tempo completo com remuneração inferior ao valor do subsídio que o desempregado esteja a receber.

subsequente, tem uma duração igual, ou igual a metade, do período de atribuição do subsídio de desemprego anterior, dependendo de o trabalhador ter menos ou mais de 40 anos, respetivamente. A existência de registo de remunerações correspondente a um mínimo de 180 dias de trabalho por conta de outrem no período de 12 meses imediatamente anterior à data de início do desemprego é condição de atribuição do subsídio social de desemprego inicial. A lei estipula ainda uma condição de recursos mediante a qual os rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar não podem ser superiores a 80% do valor da remuneração mínima mensal garantida.

3.2. MEDIDAS ATIVAS

O elenco de medidas ativas de política de emprego que estão ou estiveram disponíveis em Portugal no período entre 2000 e 2011 é muito diversificado e sujeito a permanente mutação. Uma simples contagem das medidas para as quais se dispõe de informação quanto a participantes e despesa suportada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional permite identificar 167 medidas que, frequentemente, correspondem a pequenas variantes de outras medidas suas contemporâneas ou antecessoras, ou a medidas que, emanando de um mesmo tronco comum, se destinam a alvos diferenciados por critérios demográficos (idade), socioprofissionais (níveis de qualificação ou setores de atividade), ou espaciais (regiões).

Sem questionar a justificação para a intervenção pública no mercado de trabalho sob tantas e tão variadas formas, são inequívocas as dificuldades que esta situação coloca não apenas a qualquer exercício de avaliação dos respetivos efeitos, mas também aos próprios destinatários das medidas e às entidades responsáveis pela sua administração, ambos confrontados com um verdadeiro labirinto de escolhas em permanente mutação que não pode deixar de gerar senão dificuldades de identificação da(s) medida(s) mais adequada(s) a cada candidato e custos acrescidos com a sua gestão.

A preparação do terreno para a realização do trabalho de avaliação dos efeitos das medidas ativas de política de emprego em Portugal exige, pois, um exercício prévio de classificação que as permita agrupar num conjunto restrito de medidas com características semelhantes e que seja, simultaneamente, consistente com as tipologias mais frequentes em documentos de política e trabalhos de investigação disponíveis para outros mercados de trabalho.[13]

Com esse objetivo, adota-se aqui um critério de classificação das medidas ativas que privilegia a natureza da intervenção e que comporta dez categorias principais (cf. Tabela 3.3).

Tomando como referência, as medidas registadas no sistema de informação do Instituto do Emprego e Formação Profissional, cabem na designação de Estágios as seguintes medidas que, para o efeito do presente estudo, são agrupadas nos três grupos seguintes:[14]

1. Estágios profissionais
    a. Estágios profissionais
    b. Estágios profissionais - Portaria nº 92/2011 de 28 de fevereiro
    c. Estágios Formação Qualificante
2. Estágios ao abrigo do Programa INOV
    a. INOV-JOVEM Estágios
    b. INOV-SOCIAL
3. Outros estágios
    a. Estágios Qualificação Emprego
    b. Estágios Profissionais para Luso-descendentes
    c. Estágios Profissionais na Administração Pública

Na categoria de Medidas Ocupacionais incluem-se as seguintes medidas:

1. Programas Ocupacionais
    a. Programa Ocupacional Carenciados
    b. Programa Ocupacional Subsidiados
2. Emprego-Inserção
    a. Contratos Emprego-Inserção
    b. Contratos Emprego-Inserção+

[13] Procurou-se adotar, ao longo do trabalho, uma única tipologia de medidas. No entanto, foi frequentemente necessário adaptar essa tipologia a cada finalidade concreta, à classificação original (que varia consoante as fontes) e à dimensão de cada amostra. Por isso, o âmbito e designação de cada medida pode variar (e varia) ao longo do relatório.
[14] As medidas aqui referidas são-no pelas designações que constam no ficheiro do IEFP.

3. Outros
    a. Protocolos e Despachos
    b. Plano de Intervenção para a Península de Setúbal (PIPS) - Contrato Emprego-Solidariedade

Consideram-se medidas de Apoio à Contratação, as seguintes:

1. Apoios à Contratação
    a. Apoio ao Emprego e à Contratação
    b. Apoios à Contratação
2. Outras
    a. INOV Jovem - Apoios à integração
    b. PRODESCOOP - Postos de Trabalho

Tabela 3.3. Principais tipos de medidas ativas de emprego[15]

MEDIDAS	TIPO DE INTERVENÇÃO	EXEMPLO DE MEDIDAS
ESTÁGIOS	Subsidia formação e experiência prática em contexto de trabalho, podendo o formando ser contratado (ou não) pela mesma entidade, no término do estágio.	▪ Estágios Profissionais ▪ Estágios ao abrigo do programa INOV
MEDIDAS OCUPACIONAIS	Subsidia ocupação, por período limitado, de trabalhadores desempregados em instituições do setor público ou em OSFL	▪ Programas Ocupacionais ▪ Contratos Emprego-Inserção
APOIO À CONTRATAÇÃO	Subsidia a contratação de desempregados e trabalhadores pertencentes a grupos desfavorecidos por empresas do setor privado da economia	▪ Apoio à Contratação
APOIO AO EMPREENDEDORISMO	Subsidia a constituição de novas entidades de pequena dimensão que contratem trabalhadores por conta de outrem	▪ Iniciativas Locais de Emprego ▪ RIME ▪ Programa de Apoio ao Empreendedorismo
APOIO À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO	Subsidia a criação do próprio emprego por trabalhadores desempregados	▪ Programa de Apoio à Criação do Próprio Emprego
CURSOS DE APRENDIZAGEM	Formação profissional em alternância para jovens	
EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA ADULTOS	Cursos de dupla certificação ou habilitação escolar para adultos	
EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA JOVENS	Cursos de dupla certificação para jovens desempregados	
FORMAÇÃO PARA DESEMPREGADOS	Medidas de formação de natureza diversificada para um público específico: desempregados	
FORMAÇÃO CONTÍNUA-MODULAR	Unidades de formação de curta duração adaptáveis às necessidades dos formandos	

Nota: OSFL - Organizações sem Fins Lucrativos

[15] As fronteiras entre os vários tipos não são, naturalmente, compatíveis com a diversidade das medidas concretas que foram adotadas, especialmente no caso das medidas de apoio à contratação no setor privado, apoio ao empreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego. A afetação de cada medida concreta a cada uma destas categorias principais será feita, caso a caso, atendendo à presença da componente criação de emprego para terceiros ou apenas do próprio (apoio ao empreendedorismo *versus* apoio à criação do próprio emprego) e criação de novas entidades empregadoras ou criação de emprego (apoio à contratação *versus* apoio ao empreendedorismo).

No conjunto das medidas de Apoio ao Empreendedorismo, incluem-se as medidas:

1. Iniciativas Locais de Emprego
    a. ILE's candidatura
    b. Formação em gestão
    c. ILE's de apoio à família
2. Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego
3. Outras
    a. RIME - Regime de Incentivo às Microempresas
    b. Plano de Intervenção para a Península de Setúbal (PIPS) - Promoção do Investimento

São consideradas medidas de Apoio à Criação do Próprio Emprego (autoemprego), as seguintes:

a. Apoio à Criação do Próprio Emprego - Instalação
b. Criação do Próprio Emprego - Instalação
c. Criação do Próprio Emprego (no âmbito do programa PAECPE)

As medidas de Formação estão agrupadas em cinco categorias principais e uma categoria residual:

1. Cursos de aprendizagem
    a. Aprendizagem
    b. Sistema de aprendizagem - gestão direta
    c. Sistema de aprendizagem - entidades externas
2. Cursos de Educação e Formação de adultos (EFA)
    a. Cursos EFA tipo B1
    b. Cursos EFA tipo B2
    c. Cursos EFA tipo B1+B2
    d. Cursos EFA tipo B3
    e. Cursos EFA tipo B2+B3
    f. Cursos EFA - Básico - Percurso flexível
    g. Cursos EFA - Básico - Percurso profissional
    h. Formação Contínua - EFA - NS
    i. Cursos EFA - NS - S3 - Tipo A
    j. Cursos EFA - NS - S3 - Percurso Flexível
    k. Cursos EFA - NS - S - Tipo A
    l. Cursos EFA - NS - S - Percurso Flexível
    m. Cursos EFA - NS - S - Profissional
    n. Cursos EFA - sócio-profissionais - desfavorecidos com certificação
3. Cursos de Educação e Formação de Jovens (EFJ)
    a. Cursos EFJ - Tipo -B
    b. Cursos EFJ - Tipo 2

    c. Cursos EFJ - Tipo 3
    d. Cursos EFJ - Tipo 4
    e. Cursos EFJ - Tipo 5
    f. Cursos EFJ - Tipo 6
    g. Cursos EFJ - Tipo 7
    h. Cursos de educação-formação para jovens de baixa escolaridade
4. Formação para desempregados
    a. Formação de desempregados qualificados
    b. Educação-formação de jovens desempregados
    c. Formação profissional de desempregados
5. Formação contínua - modular
    a. Formação contínua - qualificação profissional
    b. Formação contínua - especialização
    c. Formação contínua - ativos qualificados
    d. Formação contínua - reciclagem, atualização e aperfeiçoamento
    e. Formação contínua - reciclagem, atualização e aperfeiçoamento (entidades externas)
    f. Formação contínua - desenvolvimento e organização - chefias e quadros
    g. Formação modular
6. Outras medidas de formação

4. CARACTERIZAÇÃO DAS MEDIDAS DE POLÍTICA DE EMPREGO

4.1. ESTÁGIOS

4.1.1. ESTÁGIOS PROFISSIONAIS

Sob esta designação, inclui-se a medida criada, na sequência do Acordo de Concertação Estratégica 1996/99, pela Portaria nº 268/97 de 18 de abril com as sucessivas alterações que conheceu, a última das quais em fevereiro de 2011 (Portaria nº 92/2011 de 28 de fevereiro).

Nos termos da Portaria que os institui, consideram-se Estágios Profissionais os que visem a inserção de jovens na vida ativa, complementando uma qualificação preexistente, através de formação e experiência prática a decorrer em contexto de trabalho. Na origem, estes estágios dirigem-se a jovens (16-30 anos) desempregados à procura de primeiro emprego ou, em determinadas condições, à procura de novo emprego habilitados com qualificação de nível superior (níveis IV e V) ou intermédio (níveis II e III).

A medida tem como objetivo facilitar e promover a inserção de jovens na vida ativa através da frequência de um estágio que permita ao estagiário aperfeiçoar e complementar as suas competências socioprofissionais, facilitando, assim, o processo de transição entre os sistemas educativo e formativo e o mercado de trabalho.

Desde a sua criação e até ao fim do período abrangido por este estudo, as regras aplicáveis aos estágios profissionais conheceram várias alterações.

A primeira alteração significativa foi introduzida ainda em 1998 e consistiu na adoção de mecanismos facilitadores do acesso a estes estágios por parte de pessoas com deficiência. No mesmo ano, a medida foi flexibilizada no sentido de possibilitar a frequência de estágios profissionais na Administração Pública central. Em 2002, quando são introduzidas alterações sobretudo ao nível das comparticipações pagas às entidades organizadoras e aos orientadores dos estágios, é salientado o sucesso do programa em termos quer da sua 'aceitação por

parte das entidades intervenientes e dos seus destinatários finais', quer em termos do 'sucesso registado na promoção da empregabilidade' daqueles destinatários (Preâmbulo da Portaria nº 286/2002 de 15 de março).

Em 2009 e no quadro de uma situação económica que, então se designava de reestruturação económica por supor uma transição para uma economia assente em atividades de maior valor acrescentado, introduz-se a possibilidade de acesso ao programa de indivíduos com idade até aos 35 anos (em vez dos 30 anteriormente consagrados), a possibilidade de acesso a um novo estágio na sequência de um aumento de qualificações e o alargamento do conjunto das entidades beneficiárias de modo a incluir também microempresas e pequenas empresas.

A partir desse ano, as entidades que nos dois anos anteriores tivessem beneficiado de apoios concedidos no âmbito desta medida e não tivessem contratado pelo menos um terço dos estagiários por motivos que lhes fossem imputáveis, ficaram impedidas de beneficiar de novos apoios durante um ano. Também ficaram impedidos de beneficiar desta medida, candidatos à realização de estágios em entidade com quem tenham tido no passado um relação de trabalho (incluindo sob a forma de prestação de serviços ou outros estágios). Estas duas alterações são importantes quer pelas limitações que estabelecem, quer por sugerirem, ainda que indiretamente, um uso indesejado do programa - rotação de estagiários em determinadas ocupações, possivelmente como substitutos de potenciais trabalhadores com contrato de trabalho ou até a modificação do estatuto do mesmo trabalhador (de contratado a estagiário). Simultaneamente, explicita-se que uma das vias pelas quais se espera que este programa contribua para potenciar a empregabilidade dos seus destinatários e facilitar a transição entre o sistema de ensino/formação e a vida ativa é pela colocação pós-estágio do estagiário na própria entidade em que decorreu o estágio.

Em 2010, foi lançado o programa de estágios profissionais - formação qualificante (níveis 3 e 4), dirigido a desempregados com idade abaixo de 35 anos e detentores de qualificação de nível 3 e 4 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), que aqui se considera parte integrante do programa-chapéu 'Estágios Profissionais'.

Em 2011, quando os vários apoios à realização de estágios profissionais para jovens (agora, abaixo dos 30 anos), com qualificações entre os níveis 2 e 8 passam a ser regulamentados em conjunto, a duração do estágio é diminuída para 9 meses e o montante da bolsa consideravelmente reduzido. Procura-se, num contexto de grandes restrições orçamentais, aumentar o número de indivíduos abrangidos pelo programa e, simultaneamente, reduzir os seus custos.

Na Tabela 4.1, apresenta-se uma síntese das regras aplicáveis aos Estágios Profissionais e das principais alterações introduzidas até 2011.

4.1.2. Estágios ao abrigo do Programa INOV

O Programa INOV reúne a oferta de um conjunto de estágios profissionais, dirigidos a jovens licenciados, em áreas diversas que incluem as atividades relacionadas com o comércio internacional (INOV-Export), o ambiente, as energias renováveis e o desenvolvimento sustentável (INOV- Energi@), a cultura e as artes (INOV-Art), a economia social (INOV-Social), ou em entidades de carácter multi-nacional (INOV-Contacto), em PMEs empenhadas em processos de inovação e desenvolvimento empresarial (INOV-Jovem) e em organizações nacionais ou internacionais que operem na área da cooperação para o desenvolvimento (INOV-Mundus).

Tabela 4.1 - Regulamentação dos Estágios Profissionais: principais alterações (1997-2011)

	Portaria 268/97	Portaria 1271/97	Portaria 814/98	Portaria 286/2002	Portaria 282/2005	Portaria 129/2009	Portaria 681/2010	Portaria 92/2011
Destinatários	Idade: 16-30 Qualificação: níveis 2, 3, 4 e 5 Desempregados à procura de 1º emprego ou de novo emprego se tiverem adquirido a qualificação necessária e sem ocupação na área por mais de 1 ano	Sem limite de idade no caso de pessoas portadoras de deficiência				Idade alargada até aos 35 anos Ensino secundário completo ou qualificação de nível 3 ou superior	Exclui estágios que exijam formação na área da medicina ou enfermagem	Idade reduzida para 30 anos Nível de qualificação 2 a 8
Entidades Promotoras	Entidades públicas e privadas com condições técnicas e pedagógicas para facultar estágios de qualidade			Apenas entidades privadas		Pessoas singulares ou coletivas de direito privado com ou sem fins lucrativos		
Entidades Organizadoras	Exige-se um nº mínimo de 30 estágios por entidade	Mínimo reduzido para 10 estágios por entidade						
Prioridades	Entidades que apresentem melhores perspetivas de empregabilidade após o estágio Entidades com maior grau de empregabilidade de ex-formandos ou ex-estagiários Inscritos nos centros de emprego há mais de 12 meses							
Duração	9 meses (excecionalmente, 12 meses)			Possibilidade de estágio complementar - máximo 3 meses		12 meses não prorrogáveis	9 meses não prorrogáveis	

(continua)

Tabela 4.1. (continuação) - Regulamentação dos Estágios Profissionais: principais alterações (1997-2011)

	Portaria 268/97	Portaria 1271/97	Portaria 814/98	Portaria 286/2002	Portaria 282/2005	Portaria 129/2009	Portaria 681/2010	Portaria 92/2011
Bolsa de Estágio (mensal)	Níveis** 4 e 5: 2×SMN Nível 3: 1.5×SMN Nível 2: SMN			Com majorações pela promoção da igualdade de género e integração de pessoas com deficiência		Majorações adicionais para profissões marcadas por discriminação ou dificuldades de transição para a vida ativa	Nível 5: 2×IAS Nível 4: 1.75×IAS Nível 3***: 1.5×IAS Majorações apenas em caso de deficiência ou incapacidade	Nível 6-8: 1.65×IAS Nível 5: 1.4×IAS Nível 4: 1.3×IAS Nível 3: 1.2×IAS Nível 2: IAS
Comparticipação do IEFP na bolsa	Em % do valor da bolsa:* 1º trimestre: 60% ou 80% 2º trimestre: 50% ou 70% 3º trimestre: 40% ou 50%			Em % do valor da bolsa: PCDPsfl: 67% PCDPcfl<100: 50% PCDPcfl≥100: 20%		Em % do valor da bolsa: PCDPsfl: 60%; PSCDPcfl<50: 55%; PSCDPcfl50-100: 50%; PSCDPcfl100-250: 35%; PSCDPcfl>250: 20%		
Comparticipação do IEFP noutros custos	Integralmente: Seguro de acidentes de trabalho, subsídio de alojamento se a distância entre local de residência e local do estágio for superior a 50 km (até 30%×SMN) e custo das deslocações relacionadas com o estágio (até 12.5%×SMN)					Seguro de acidentes de trabalho; Subsídio de alimentação		

SMN=Salário Mínimo Nacional; PCDsfl= Pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos; PCDPcfl<100= Pessoa coletiva de direito privado com fins lucrativos e menos de 100 trabalhadores; PCDPcfl≥100= Pessoa coletiva de direito privado com fins lucrativos e 100 ou mais trabalhadores; PSCDPcfl<50= Pessoa singular ou coletiva de direito privado com fins lucrativos e menos de 50 trabalhadores; PSCDPcfl50-100= Pessoa singular ou coletiva de direito privado com fins lucrativos e 50 ou mais trabalhadores, mas menos de 100; PSCDPcfl100-250= Pessoa singular ou coletiva de direito privado com fins lucrativos e 100 ou mais trabalhadores, mas menos de 250; PSCDPcfl>250: 20%= Pessoa singular ou coletiva de direito privado com fins lucrativos e mais de 250 trabalhadores
IAS=Indexante de Apoios Sociais
* o valor menor aplica-se nos casos em que a entidade beneficiária é uma pessoa coletiva de direito público da administração central, instituto público ou entidade com fins lucrativos (a partir de 2008, pessoa coletiva de direito privado com fins lucrativos); o valor maior aplica-se nos casos em que a entidade beneficiária é uma pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos ou pessoa coletiva de direito público da administração local (a partir de 1998, pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos ou entidade de direito público); ** Nível refere-se a nível de qualificação do estagiário conforme Quadro Nacional de Qualificações; *** ou ensino secundário completo.

De entre os estágios abrangidos pelo Programa INOV, apenas dois - INOV-Jovem e INOV-Social - surgem nos registos do Instituto do Emprego e Formação Profissional de forma autónoma.[16]

INOV-Jovem

O programa INOV-Jovem foi criado em 2005 (Portaria nº 586-A/2005, de 8 de julho). Embora, todos os objetivos dos programas de estágios profissionais - facilitar a inserção profissional de jovens nas áreas de atividade alvo, promover as competências socioprofissionais dos jovens e a sua inserção na vida ativa, promover a articulação entre os sistemas educativo e de formação e os diversos setores da atividade económica - sejam também assumidos pelo programa INOV-Jovem, o programa é, na sua conceção e em primeiro lugar, um programa de estímulo à inovação e desenvolvimento nas PMEs que procura promover a intensidade tecnológica dos processo produtivos por elas utilizados. O programa é, aliás, parte integrante do plano tecnológico para uma agenda de crescimento concebido como instrumento central da política de promoção dos três pilares - economia, coesão social e ambiente - da Estratégia de Lisboa. Apesar disso, salienta-se um outro objetivo do programa, menos comum do ponto de vista da política de emprego, que é o de promover o conhecimento por parte das PMEs de novas formações e competências profissionais produzidas pelos sistemas educativo e de formação.

O programa INOV-Jovem organiza-se em quatro medidas, uma das quais consiste no apoio à realização de estágios profissionais (medida nº1).[17] Esta medida apoia a realização de estágios com a duração de 12 meses que complementem a qualificação pré-existente do estagiário com formação prática em contexto de trabalho. Os estágios devem realizar-se em PME com atividade em diversos subsectores da Indústria, Construção, Comércio, Serviços e Turismo. Os estagiários devem ser jovens com idade inferior a 35 anos, habilitados com qualificação de nível superior (bacharelato, licenciatura ou superior) em áreas de formação

[16] Nestes dois casos, o IEFP é a entidade diretamente responsável pela gestão dos programas (entidade gestora). Também por esse motivo, só esses programas são abrangidos por este estudo.
[17] As restantes medidas são: Formação e estágios em PME (medida nº 2), Apoio à integração, direcionado para PMEs com menos de 50 trabalhadores (medida nº 3) e Apoios a projetos de contratação (medida nº 4).

selecionadas e que estejam à procura de primeiro emprego ou de novo emprego. Têm prioridade os desempregados inscritos nos Centros de Emprego e os trabalhadores portadores de deficiência.

Os estagiários beneficiam de uma bolsa mensal de valor igual a duas vezes as remuneração mínima mensal garantida (RMMG), acrescida de subsídio de alimentação, subsídio de alojamento sempre que a distância entre o local do estágio e o local de residência exceda os 50 km (até ao limite de 30% da RMMG), um subsídio de deslocação por motivo de frequência do estágio (até ao limite de 12.5% da RMMG). É também assegurado um seguro de acidentes de trabalho e uma compensação ao orientador do estágio no valor de 20% da RMMG (30% se o estagiário for deficiente). A comparticipação pública corresponde a 60% do valor da bolsa de estágio, podendo ser majorada em 20% quando o estagiário é portador de deficiência e em 10% quando se trate de um estágio em profissão marcada por discriminação de género e o estagiário pertença ao género objeto de discriminação. A totalidade dos subsídios e seguros é assegurada pelo programa.

O programa INOV-Jovem sofreu, em 2008, alterações que consistiram num alargamento das suas metas de execução (1000 jovens na primeira edição e no conjunto das quatro medidas, 5000 a partir de 2008) e no confinamento do programa à medida de estágios profissionais. O programa assume explicitamente um novo objetivo, inequivocamente do domínio das políticas (ativas) de emprego - facilitar a inserção de diplomados de áreas de formação com maiores dificuldades de integração na vida ativa, reorientando-os para áreas onde se constatam maiores carências de mão-de-obra. Os destinatários do programa passam, a partir desta data, a ser exclusivamente desempregados (à procura de primeiro ou de novo emprego) que cumpram os mesmos limite de idade e requisito de qualificações anteriormente estabelecidos.

INOV-Social

O programa INOV-Social foi criado em 2010, como parte de uma política de reforço do âmbito de aplicação do programa INOV, apoiando a realização de estágios de licenciados em instituições da economia social.

À semelhança do programa INOV-Jovem, também o INOV-Social assume o objetivo de promoção das qualificações e da inserção profissional de jovens, mas no quadro de um objetivo matricial de capacitação das entidades beneficiárias - instituições sem fins lucrativos que atuam nas áreas da solidariedade social, desenvolvimento local, empreendedorismo social e atividades culturais - incentivando as suas modernização e capacidade de gestão.

Os destinatários do programa são jovens até aos 35 anos, desempregados à procura de primeiro emprego ou novo emprego, que possuam uma licenciatura nas áreas da economia, gestão, direito, ciências sociais ou engenharia.

Os estágios apoiados pelo programa têm a duração de 12 meses, recebendo os estagiários uma bolsa mensal no montante de duas vezes o Indexante dos Apoios Sociais. O programa assegura ainda o pagamento de subsídio de alimentação e alojamento ou transporte, bem como do seguro de acidentes de trabalho. O orientador do estágio, que deve, preferencialmente, desempenhar funções de direção ou administração na instituição que promove o estágio e que não deve ter mais de três estagiários a seu cargo, recebe também uma compensação igual a 20% (30% se o estagiário for pessoa com deficiência) do Indexante de Apoios Sociais. O programa financia 65% do valor da bolsa mensal e o custo integral com subsídios e seguros, bem como a compensação atribuída ao orientador do estágio.

Apenas dois meses após a sua criação, o programa foi reforçado, alargando o âmbito dos apoios prestados a estágios no domínio da mediação sociocultural, da promoção da inclusão e do combate à pobreza e à exclusão social. Foi também alargado o leque de qualificações aos domínios do serviço social, educação e trabalho social, línguas, ciências da comunicação, antropologia, psicologia, educação e ensino (1º ciclo) ou saúde, todos eles menos diretamente relacionados com o objetivo de capacitação das entidades beneficiárias no domínio da gestão que o programa assume desde o seu início.

Foi também alargado o leque de entidades beneficiárias que passa a incluir cooperativas, entidades culturais sem fins lucrativos, escolas, centros de formação profissional (exceto os de gestão direta ou participada pelo IEFP) e organizações não governamentais e empresas cuja atividade se insira nos domínios da mediação sociocultural, da promoção da inclusão e do combate à pobreza e à exclusão social.

Com a alteração do programa, o valor da bolsa passa a poder ser majorado em 20% quando o estagiário for pessoa com deficiência e 10% quando o estagiário tenha o género não dominante, se se tratar de uma ocupação marcada por discriminação de género.

Quatro meses após a primeira alteração, o programa voltou a ser alterado, agora no quadro de uma situação de dificuldades orçamentais e desemprego crescentes, reduzindo a duração dos estágios (que passa a ser, no máximo, 9 meses) e eliminando o pagamento de subsídio de alojamento ou transporte.

4.2. Medidas Ocupacionais

4.2.1. Programas Ocupacionais

São uma medida introduzida em 1985 que, no período analisado neste trabalho, se regeu pela Portaria nº 192/96, de 30 de maio, revogada em 2009 pela Portaria que introduziu os contratos Emprego-Inserção que lhe sucederam.

A medida 'Programas Ocupacionais' tem como objetivo proporcionar aos desempregados uma ocupação socialmente útil que lhes permita manter o contacto com outros trabalhadores e atividades, evitando a perda de competências socioprofissionais elementares e prevenindo a sua exclusão do mercado de trabalho. Como medida paliativa, cede a prioridade a oportunidades que surjam quer sob a forma de oferta de emprego, quer de oferta de formação adequada.

A medida destina-se a desempregados subsidiados (POC-Subsidiados) e/ou em situação de comprovada carência económica (POC-Carenciados).

Podem ser entidades promotoras de projetos enquadrados nestas medidas entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nomeadamente, entidades de solidariedade social, autarquias locais e serviços da administração pública.

Às entidades promotoras é vedada a utilização da medida para o preenchimento de postos de trabalho permanentes.

Durante o período de participação, o desempregado recebe um subsídio ocupacional de montante igual ao valor do salário mínimo nacional (na modalidade carenciados) ou subsídio de desemprego acrescido de subsídio complementar de 20% (desempregados subsidiados).

4.2.2. CONTRATOS EMPREGO-INSERÇÃO

Os Contratos Emprego-Inserção e os Contratos Emprego-Inserção+ foram introduzidos em 2009 (Portaria nº 128/2009, de 30 de janeiro e Portaria nº 294/2010, de 31 de maio) e inserem-se no âmbito das medidas de apoio à inserção de desempregados do Eixo 5 'Apoio ao Empreendedorismo e Transição para a Vida Ativa' do Programa Operacional Potencial Humano.

Estas medidas têm como objetivo promover a empregabilidade de pessoas desempregadas através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho, assim potenciando as suas competências socioprofissionais e, simultaneamente, apoiar atividades socialmente necessárias, isto é, que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias.

São beneficiários potenciais desta medida os desempregados que recebam subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego (subsidiados), ou ainda os titulares de rendimento social de inserção (carenciados).

As entidades em que o beneficiário será colocado durante o período de participação na medida - entidades promotoras - são limitadas ao conjunto das entidades coletivas, públicas ou privadas, e incluem, nomeadamente, os serviços

públicos, as autarquias locais e as organizações que operem no domínio das atividades de solidariedade social.

Na seleção dos beneficiários a abranger por estas medidas, é dada preferência a pessoas portadoras de deficiência, desempregados de longa duração, desempregados com idade igual ou superior a 55 anos e ex-reclusos e, em cada categoria, a desempregados subsidiados cuja prestação seja inferior ao valor da RMMG.

Cada participação na medida está sujeita a uma duração máxima de 12 meses, limitando-se a colocação sucessiva do mesmo beneficiário em projetos da mesma entidade, que só é permitida em casos excecionais. Também se exclui a possibilidade de um ex-trabalhador da entidade promotora poder ser colocado nessa entidade no âmbito da sua participação na medida nos dois anos seguintes ao fim da relação contratual que tenha existido entre ambos.

Durante o período do contrato, o beneficiário subsidiado recebe uma bolsa mensal complementar no valor de 20% do Indexante de Apoios Sociais (uma bolsa de ocupação mensal no valor do Indexante dos Apoios Sociais, no caso dos desempregados carenciados), acrescida de subsídio de transporte, subsídio de alimentação e seguro de acidentes pessoais.

Finalmente, estabelece-se que se o trabalhador receber uma oferta de emprego ou de formação profissional adequada, qualquer uma dessas ofertas tem prioridade sobre a colocação no âmbito desta medida.

À semelhança dos Programas Ocupacionais que os precederam, os Contratos Emprego-Inserção não visam a colocação dos desempregados em empregos nas entidades promotoras após a conclusão da participação, mas tão só manter ou recuperar a ligação do indivíduo ao mercado de trabalho, preservando competências socioprofissionais básicas sem as quais o regresso ao emprego ficará irremediavelmente comprometido. Algumas das restrições colocadas à utilização dos Contratos Emprego-Inserção são, de facto, resposta a factos referidos nos relatórios de execução dos Programas Ocupacionais (cf. Anexo).

4.3. APOIO À CONTRATAÇÃO

Trata-se de uma medida que tem como objetivo prioritário promover a criação de postos de trabalho e a contratação de trabalhadores com um défice de empregabilidade, sobretudo jovens à procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração, desempregados beneficiários do rendimento social de inserção e desempregados com 45 anos ou mais. A medida tem origem em legislação aprovada em 1986, mas no período a que se refere este estudo rege-se pelo Decreto-Lei nº 34/96, de 18 de abril, e pela Portaria nº 196-A/2001, de 10 de março (alterada pela Portaria nº 255/2002, de 12 de março).[18]

Os apoios à contratação operam pela via da concessão de apoios à entidade empregadora (necessariamente pessoa coletiva de direito privado) que revestem a natureza de apoio financeiro sob a forma de subsídio não reembolsável com um valor igual a 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida (18 vezes se o trabalhador contratado for pessoa com deficiência).

Para poder usufruir do apoio à contratação, a entidade empregadora deve satisfazer uma restrição de dimensão – no máximo, deve empregar 50 trabalhadores – embora se admitam exceções desde que os postos de trabalho a criar mediante apoio sejam preenchidos por pessoas com deficiência, beneficiários do rendimento social de inserção e desempregados com idade igual ou superior a 45 anos.

De modo a evitar que os apoios oferecidos sirvam simplesmente para substituir trabalhadores empregados por trabalhadores desempregados, exige-se que a contratação seja acompanhada da criação líquida de postos de trabalho, isto é, que ocorra um aumento efetivo do número de trabalhadores com contrato sem termo ao serviço da entidade empregadora. Exige-se também que os postos de trabalho criados mediante apoio sejam mantidos durante um período mínimo de quatro anos.[19]

[18] Já fora do período abrangido por este estudo, aquelas portarias foram revogadas pela Portaria nº 58/2011, de 28 de janeiro.

[19] Os apoios à contratação foram entretanto enquadrados no programa *Estímulo 2012*, apoiando desempregados há pelo menos seis meses que sejam contratados, independentemente do tipo de contrato, por entidades privadas. O apoio assume a forma de um subsídio a fundo perdido

No âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego aprovada em dezembro 2008, explicitamente concebido como 'resposta à crise económica e financeira mundial' (preâmbulo da Portaria nº 130/2009, de 30 de janeiro), foram aprovadas medidas excecionais de apoio ao emprego e à contratação dirigidas a entidades empregadoras de direito privado e contribuintes do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem. Entre estas medidas contam-se:

- a redução de três pontos percentuais da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora (com menos de 50 trabalhadores ao serviço) relativa aos trabalhadores com 45 anos ou mais, sob condição de manutenção do emprego durante o ano de 2009;
- a isenção, pelo período de 36 meses, do pagamento das contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora, quando esta contrate sem termo jovens à procura do primeiro emprego com pelo menos o ensino secundário completo ou uma qualificação de nível 3 do QNQ (ou em processo de obtenção desses níveis de ensino ou qualificação), desempregados de longa duração inscritos em centros de emprego, desempregados com 55 anos ou mais inscritos há mais de seis meses nos centros de emprego, e ainda beneficiários do rendimento social de inserção ou pensão de invalidez, ex-toxicodependentes e ex-reclusos.[20]

4.4. Apoio ao Empreendedorismo

4.4.1. Iniciativas Locais de Emprego

As Iniciativas Locais de Emprego, medida de origem europeia adotada desde 1986, foram, à semelhança das outras medidas de apoio à criação de emprego (apoio à contratação e apoio à criação do próprio emprego) incorporadas em 2001 no âmbito do Programa de Estímulo à Oferta de Emprego e revogadas pela Portaria nº 985/2009, de 4 de setembro) que aprova a criação do Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego (PAECPE).

correspondente a 50% da remuneração e tem a duração de seis meses, ficando o empregador obrigado a oferecer formação ao trabalhador contratado.

[20] Alternativamente à isenção do pagamento de contribuições para a segurança social, a entidade empregadora pode optar pelo apoio direto à contratação (2000 Euros) em acumulação com a isenção do pagamento de contribuições pelo período máximo de 24 meses.

Durante o período coberto por este trabalho, as Iniciativas Locais de Emprego regeram-se pela Portaria nº 196-A/2001, de 10 de março, que as define como projetos de criação de novas entidades (independentemente da sua forma jurídica), mediante investimentos de pequena dimensão, que contribuam para a dinamização das economias locais.

Quando estas entidades resultarem da iniciativa de um grupo de promotores em que pelo menos metade seja ou desempregado, ou jovem à procura de primeiro emprego, as novas entidades não empreguem mais de vinte trabalhadores e o investimento total não exceda 30 mil contos (aproximadamente 150 mil Euros), prevê-se a possibilidade de um apoio que reúne duas componentes:

- apoio à criação de postos de trabalho – subsídio não reembolsável de montante igual a 18 vezes a remuneração mínima mensal garantida, por cada posto de trabalho criado, que pode ser majorado em 20% quando o posto de trabalho for preenchido por desempregado de longa duração, desempregado com idade igual ou superior a 45 anos ou beneficiário de rendimento social de inserção;
- apoio ao investimento – subsídio não reembolsável até ao limite de 40% do investimento elegível e 2,500 contos (aproximadamente 12.5 mil Euros) por posto de trabalho criado e preenchido por trabalhadores nas circunstâncias exigidas para o pagamento da componente de apoio à criação de postos de trabalho, desde que pelo menos 5% do investimento seja realizado com capitais próprios (dispensável em casos especiais) e esteja assegurado o financiamento do restante.

Em 2009, a medida Iniciativas Locais de Emprego foi descontinuada passando os apoios à criação de novas empresas a fazer-se pela via da bonificação de juros e da garantia dos empréstimos bancários, instituídos por intermédio de protocolos celebrados entre o Instituto do Emprego e Formação Profissional e bancos ou sociedades de garantia mútua, segundo duas modalidades – MICROINVEST e INVEST+ – que correspondem a diferentes montantes de investimento.

4.4.2. Apoios à Criação do Próprio Emprego

À semelhança das medidas referidas nos pontos anteriores, também as medidas de apoio à criação do próprio emprego foram, durante o período a que corresponde este trabalho, regidos pelo Portaria nº 196-A/2001, de 10 de março, que estabelece a concessão de apoios a desempregados com projetos de investimento (incluindo de adesão a qualquer entidade que revista a forma associativa e a participação no capital social de sociedades já constituídas), desde que estes assegurem o emprego a tempo inteiro do promotor e seja demonstrada a sua viabilidade económico-financeira.

Para projetos nas circunstâncias referidas, haverá lugar ao pagamento integral, de uma só vez, do montante global das prestações de desemprego a que o promotor ainda teria direito. Se os projetos em causa também satisfizerem os requisitos estabelecidos para as Iniciativas Locais de Emprego, então eles serão equiparados àquelas iniciativas para efeito de atribuição de apoios à criação de postos de trabalho e ao investimento.

A medida de apoio à criação do próprio emprego foi, tal como o apoio à criação de empresas, integrado em 2009 no Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego, mas manteve a filosofia anterior – o apoio reveste a forma de antecipação do subsídio de desemprego e é acumulável com os apoios à criação de empresas (bonificação de juros e garantias bancárias) ou, alternativamente, com um subsídio a fundo perdido até ao valor máximo de 12 vezes o Indexante de Apoios Sociais, a título de apoio ao investimento.

4.5. Cursos de Aprendizagem

Os cursos de aprendizagem são cursos de formação profissional inicial, em alternância, dirigidos a jovens e privilegiando a sua inserção no mercado de trabalho.

Os destinatários destes cursos devem ter idade inferior a 25 anos (admitindo-se exceções), ter completado o terceiro ciclo do ensino básico ou equivalente, mas não o ensino secundário (ou equivalente).

Estes cursos têm como objetivo melhorar a empregabilidade de jovens que não completaram o nível secundário de formação escolar e profissional, abrangendo quatro componentes de formação - sociocultural, científica, tecnológica e prática.

Os cursos de aprendizagem têm como elemento distintivo o reconhecimento do potencial formativo do contexto de trabalho e encaram as empresas como espaços de formação possibilitadores/facilitadores da progressão da aprendizagem. Assim, os cursos incluem uma componente de formação prática em contexto de trabalho que visa consolidar as competências adquiridas no contexto de formação e o desenvolvimento de outras competências para além das adquiridas naquele contexto.

Os cursos de aprendizagem têm uma duração entre 2,800 e 3,700 horas e conferem equivalência escolar ao ensino secundário (12º ano de escolaridade) e certificação profissional correspondente ao nível 3 do QNQ.

4.6. Cursos de Educação e Formação de Adultos

Os cursos de educação e formação de adultos (cursos EFA) têm como objetivo aumentar o nível de escolaridade e habilitação profissional de indivíduos com mais de 18 anos que não tenham concluído o ensino básico ou secundário e, por isso, apresentam dificuldades de inserção (ou progressão) no mercado de trabalho.

Os cursos de educação e formação para adultos admitem duas variantes: dupla certificação ou habilitação escolar.

Os cursos de dupla certificação conferem um certificado de terceiro ciclo do ensino básico e o nível dois do QNQ ou um certificado de ensino secundário e o nível três do QNQ. Dependendo do nível do curso, os cursos de habilitação escolar conferem diplomas de primeiro, segundo ou terceiro ciclos do ensino básico ou de ensino secundário. Nos casos em que não são atribuídos certificados escolares, estes

cursos garantem, no quadro do reconhecimento e certificação de competências, a atribuição de um certificado de qualificações.

Os cursos EFA têm uma duração total compreendida entre 240 horas e 2,590 horas no caso dos cursos de nível básico de educação e nível dois do QNQ, sendo a duração máxima crescente com o nível de desenvolvimento do curso (800 horas no casos de cursos de nível Básico 1, 2,590 horas no caso de cursos de nível Básico 2+3 e nível 2 do QNQ) e entre 300 horas e 3,210 horas, no caso dos cursos de nível secundário de educação e nível três de formação profissional.

Em todos os casos, os cursos têm um percurso formativo com três componentes, dedicadas a processos de aprendizagem, formação de base e formação tecnológica.

4.7. Cursos de Educação e Formação de Jovens

Os cursos de educação e formação de jovens (cursos EFJ) destinam-se a jovens desempregados à procura de primeiro emprego ou novo emprego, detentores de habilitações escolares inferiores ao ensino secundário, que tenham abandonado o sistema de ensino ou estejam em risco de abandono escolar.

Estes cursos baseiam-se no pressuposto de que a inserção de jovens com baixos níveis de escolaridade no mercado de trabalho é, e será cada vez mais, difícil, sendo a recuperação dos seus níveis de qualificação escolar e profissional condição essencial de empregabilidade destes indivíduos.

A frequência destes cursos garante a atribuição de um certificado de qualificação profissional de nível um, dois ou três, em conjunto com um diploma de progressão escolar com equivalência aos sexto, nono ou 12º anos de escolaridade.

Os cursos EFJ organizam-se em nove tipologias (das quais sete autonomizadas na secção 3.2) que se distinguem pela exigência de escolaridade mínima de acesso, pela respetiva duração e equivalência escolar e certificação profissional que concedem.

A duração destes cursos varia entre 1,155 horas no caso dos cursos Tipo 1-B (para indivíduos que possuem pelo menos o primeiro ciclo do ensino básico, mas não

completaram o segundo ciclo e conferem equivalência ao segundo ciclo do ensino básico e certificação de nível 1 do QNQ) e as 3,030-3,465 horas no caso dos cursos Tipo 5 (para indivíduos com o 10º ano de escolaridade e o nível dois do QNQ). Em casos especiais (identificados em função da área de formação ou das características do público-alvo), o curso pode integrar um estágio complementar com uma duração máxima de seis meses.

4.8. FORMAÇÃO PARA DESEMPREGADOS

Sob esta designação inclui-se um conjunto de medidas de formação, algumas de natureza temporária, dirigidas a um público específico - os desempregados - nomeadamente as que integram o Programa de Emprego e Proteção Social (PEPS), criado pelo Decreto-Lei nº 168/2003, de 29 de julho. Este programa foi estabelecido numa conjuntura de aumento do desemprego e estabelece medidas destinadas a minimizar os efeitos sociais desta situação, nomeadamente pela via do reforço da proteção social dos agregados familiares mais fragilizados e dos trabalhadores em grupos etários que revelem maiores dificuldades de integração no mercado de trabalho.

Inclui-se aqui a medida de formação de desempregados qualificados que apoia a aquisição por parte de desempregados qualificados de novas competências que potenciem a sua formação de base, nomeadamente, em domínios como os da gestão de micro e pequenas empresas, a conceção e desenvolvimento de produtos, a logística, o planeamento da produção, ou as tecnologias de informação e comunicação.

Inclui-se também aqui uma modalidade de formação desenvolvida por um determinado empregador e dirigida a um trabalhador desempregado, comprometendo-se o empregador a contratar sem termo aquele trabalhador.

Finalmente, inclui-se também sob a designação de formação para desempregados, ações de formação em contexto de trabalho destinadas a promover, nos primeiros seis meses de emprego, a adaptação ao posto de trabalho de um trabalhador contratado ao abrigo de medidas de apoio à contratação.

4.9. FORMAÇÃO CONTÍNUA - MODULAR

Os cursos de formação contínua e modular procuram responder a uma necessidade de qualificação da população adulta empregada ou desempregada, oferecendo a possibilidade de construção de percursos flexíveis de formação a partir de unidades de formação de curta duração. Os cursos de formação modular, tal como os cursos de educação e formação de adultos com que se articulam, desenvolvem-se em percursos de dupla certificação, ainda que em casos justificados possam ter apenas a componente de habilitação escolar.

Este tipo de formação organiza-se em unidades de curta duração (25 horas - 50 horas) e destina-se a aperfeiçoar os conhecimentos e competências dos candidatos, podendo servir propósitos de reciclagem ou formação. Pode realizar-se em horário pós-laboral e deve ser suficientemente flexível para se adaptar às necessidades e disponibilidade dos candidatos.

5. INDICADORES DE EXECUÇÃO

Nesta secção apresenta-se informação relativa ao número de participantes e participações em cada tipo de medida e o respetivo custo. Os dados utilizados são provenientes de registos internos do IEFP e cobrem o período entre janeiro de 2000 e agosto de 2011.

A informação referida contém o número de ações de cada tipo registadas em cada ano, isto é, que decorreu pelo menos parcialmente durante o ano. Por isso, somando as participações registadas em diferentes anos ocorrerá necessariamente um erro de dupla contagem pois todas as participações que se iniciem num ano mas apenas terminem no ano seguinte, serão contabilizadas duplamente, a primeira vez no ano em que se iniciaram e a segunda vez no ano em que terminaram. Apesar disso, reporta-se essa informação pois é ela a mais adequada para contabilizar o número de ações em curso em cada ano.

Apesar do inconveniente referido, os registos relativos a participações (incluindo duplas contagens) são úteis por estarem disponíveis com a mesma desagregação por medida que os registos relativos a despesa com as medidas, sendo, por isso, aqui utilizados para efeito de comparação entre medidas, ainda que com a salvaguarda de que medidas mais longas (estágios e medidas ocupacionais, bem como cursos de aprendizagem, cursos de educação e formação para adultos e cursos de educação e formação para jovens) estarão sobre-representadas.

A informação relativa a despesa suportada pelo IEFP é proveniente da mesma fonte e regista pagamentos da responsabilidade do Instituto, independentemente da origem do financiamento. Não é possível assegurar que os pagamentos em cada ano correspondam rigorosamente às ações executadas no mesmo ano, mas será possível obter uma boa aproximação para um período alargado, como é o período de 12 anos que aqui se considera.

Com a informação proveniente desta fonte e devido ao problema de dupla contagem das participações que se estendem por mais de que um ano civil, não é, porém, possível obter uma estimativa, sequer aproximada, do custo médio de cada ação. Para tal, compara-se a informação já referida do custo de cada medida ou

grupo de medidas com o número de ações que efetivamente se realizaram neste período e que consta do ficheiro de participações em PAMT fornecido pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional. Não é, porém, possível garantir a total compatibilidade das duas fontes, pelo que a informação relativa a custos por participação deve ser considerada a título meramente indicativo e como simples aproximação.

Entre janeiro de 2000 e agosto de 2011, os registos do IEFP contabilizam 1.04 milhões de participações no conjunto de medidas de emprego identificadas na secção 3.2. No mesmo período, o Sistema de Informação sobre Medidas de Emprego e Formação Profissional (SIEF) regista 722.6 mil participações, aproximadamente 70% do total incluindo duplas contagens, o que significa que em média cada participação é contabilizada 1.4 vezes. A despesa pública total associada a estas participações foi, a preços de 2011, aproximadamente igual a dois mil milhões de Euros.

No caso de medidas de formação, considerando apenas formação em Centros de Gestão Direta, os registos do IEFP referem 1,3 milhões de participações correspondentes a uma despesa total de dois mil milhões de Euros (a preços constantes de 2011). No mesmo período o SGFOR regista 883.8 mil participações o que significa que, no máximo, cada participação surgirá contabilizada 1.5 vezes nos registos internos do IEFP.

De acordo com esta informação, dois grandes tipos de medidas de emprego representam mais de 3/4 das participações nesse tipo de medidas. São elas as medidas de estágio e as medidas ocupacionais. Além destas, só as medidas de apoio à contratação assumem também algum significado (11% do total), sendo muito reduzido o peso das medidas de apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego (Figura 5.1).

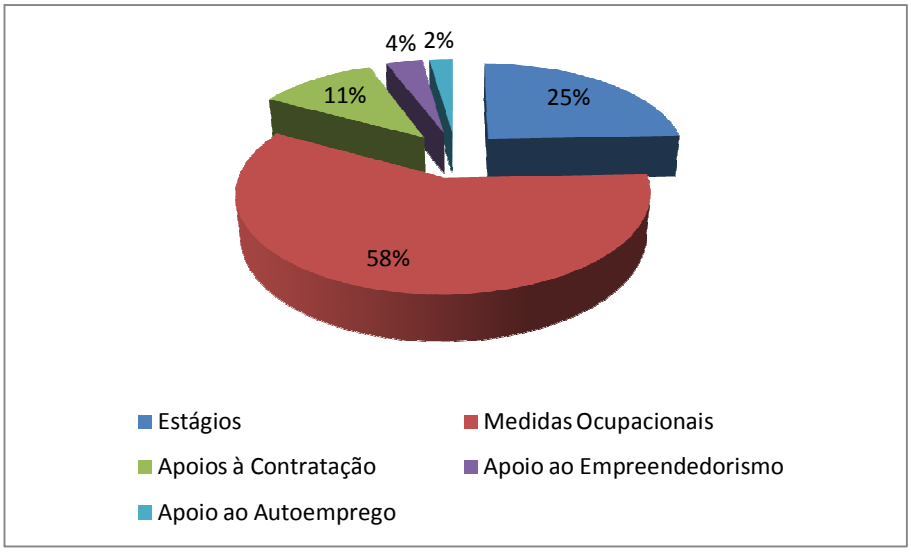
Em termos de despesa, a imagem é algo diferente (Figura 5.2): os estágios são a medida que representa a maior fatia da despesa com medidas de emprego (36% do total), seguidas das medidas de apoio ao empreendedorismo (31%) e, apenas em terceiro lugar, as medidas ocupacionais (24%).

No caso das medidas de formação, os cursos de formação contínua são, por si só, responsáveis por 29% do total de participações, seguindo-se-lhes os cursos de

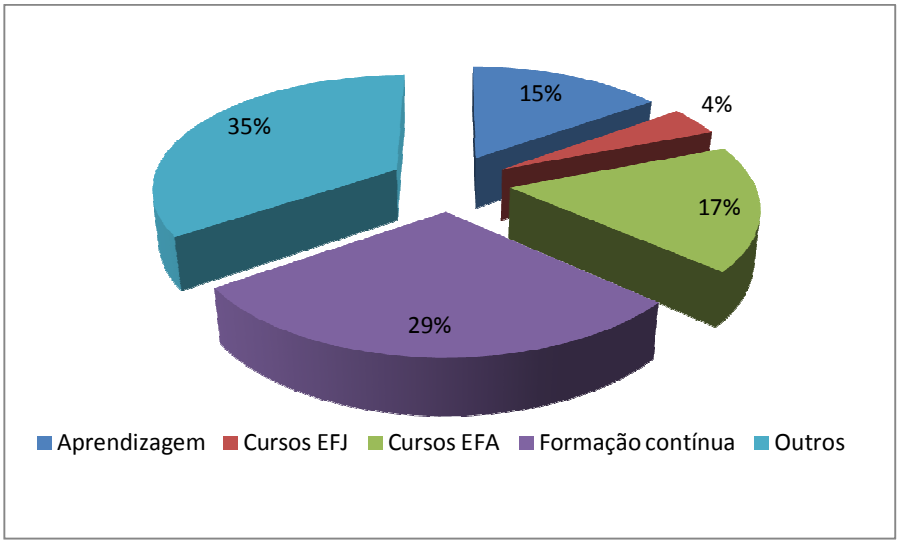
educação e formação para adultos (17%) e os cursos de aprendizagem (15%) - Figura 5.1-B.

Figura 5.1. Participações em medidas ativas, por tipo de medida (2000-2011*)

A. Medidas de Emprego



B. Medidas de Formação

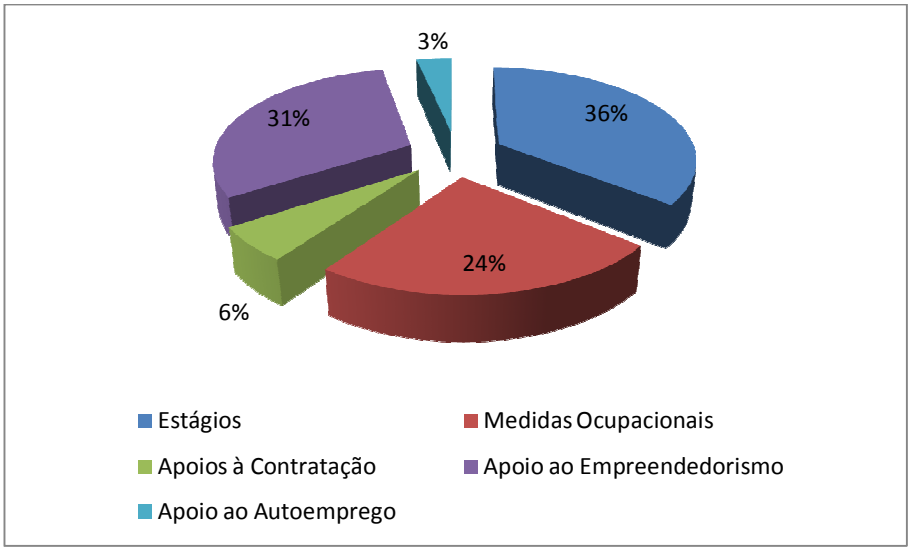


* valores até agosto.
Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

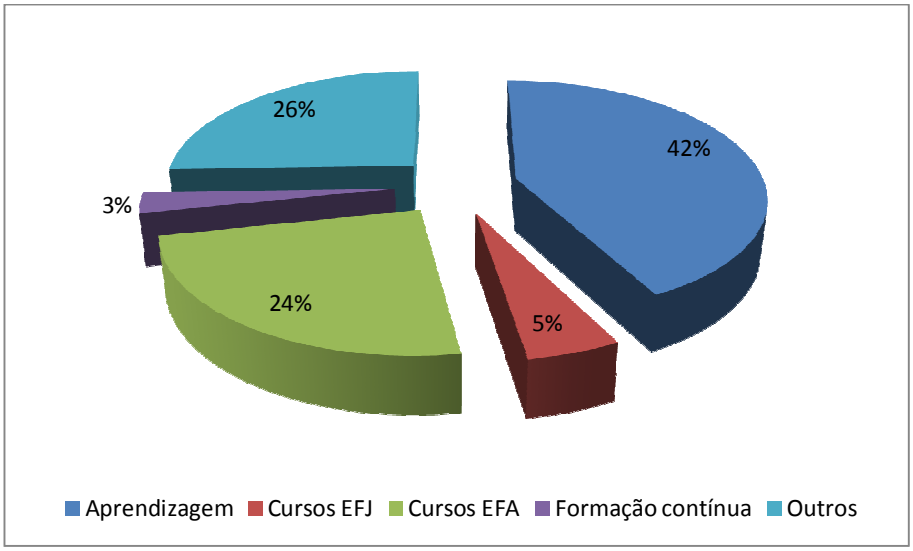
Em termos de despesa, refletindo a diferente natureza das medidas, a situação é outra: os cursos de aprendizagem (42%) e os cursos de educação e formação para adultos (24%) representam dois terços da despesa total com medidas de formação.

Figura 5.2. Despesa pública com medidas ativas, por tipo de medida (2000-2011*)

A. Medidas de Emprego



B. Medidas de Formação



* valores até agosto.
Os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento.
Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

Em termos evolutivos, verifica-se, entre 2003 e 2007, uma tendência de crescimento regular do número de participações em medidas de emprego que também ocorre do lado da despesa, mas apenas até 2006 (Figuras 5.3-A e 5.4-A). De ambos os pontos de vista, os anos de 2009 e 2010, mas sobretudo o primeiro, são absolutamente excecionais, registando um acréscimo muito significativo do número de participações e de despesa.

Observa-se também um aumento do número de participações (Figura 5.3-B) em medidas de formação, com particular destaque para o crescimento verificado em 2009. É, porém, claro que o aumento extraordinário do número de participações registado em 2009 e 2010 não tem equivalente do lado da despesa que aumentou apenas moderadamente nesses anos (Figura 5.4-B).

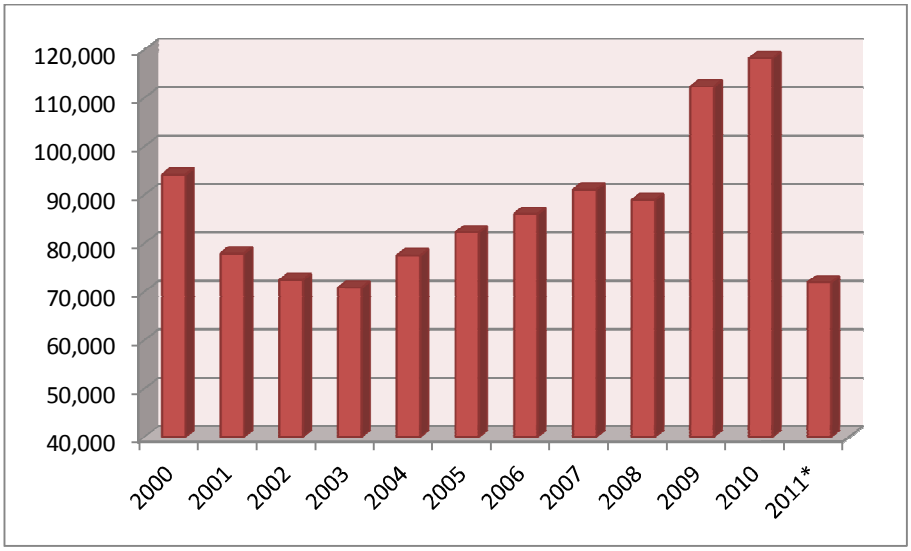
O que se constata para o conjunto das medidas de emprego é também verdadeiro para cada uma delas consideradas isoladamente (exceto no caso da despesa com o apoio ao empreendedorismo), mas sobretudo para as três mais importantes em termos de participações ou despesa - Figuras 5.5 e 5.6.

Em termos de formação, a situação é diferente. Há um aumento considerável do número de participações em 2009 e 2010, especialmente no caso da formação contínua e cursos de aprendizagem. Já do lado da despesa, o aumento é mais moderado, sendo significativo apenas no caso dos cursos de educação e formação para adultos.

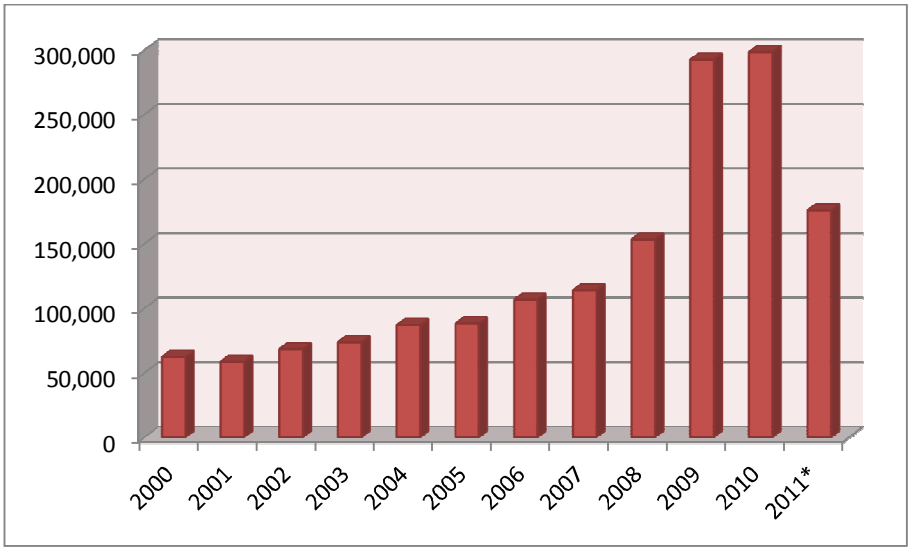
O contraponto deste aumento significativo da utilização das medidas de emprego e formação nos anos iniciais de aumento da taxa de desemprego é a redução abrupta que se lhe seguiu e que resulta da redução do valor dos apoios individuais concedidos em várias medidas (que acompanharam a revisão do enquadramento legal de muitas delas), mas também do número de participações.

Figura 5.3. Participações em medidas ativas, por ano (2000-2011*)

A. Medidas de Emprego



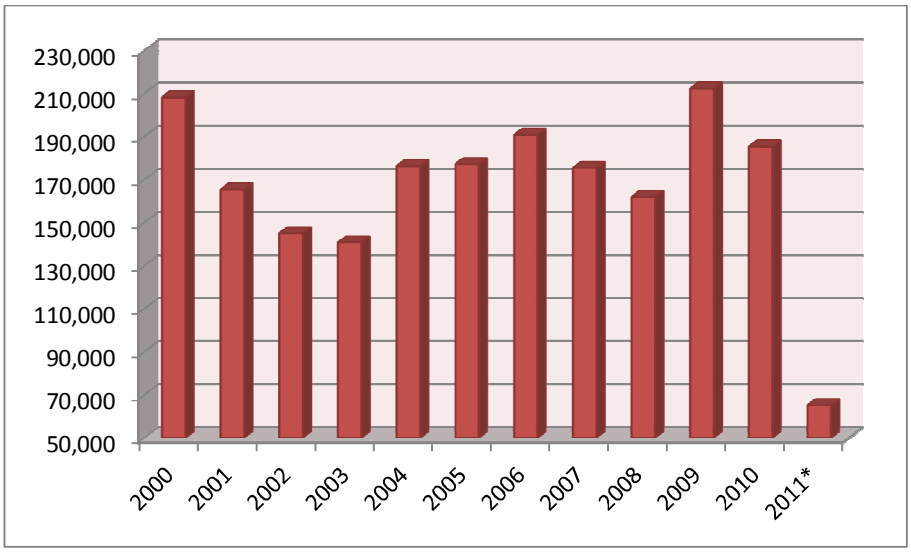
B. Medidas de Formação**



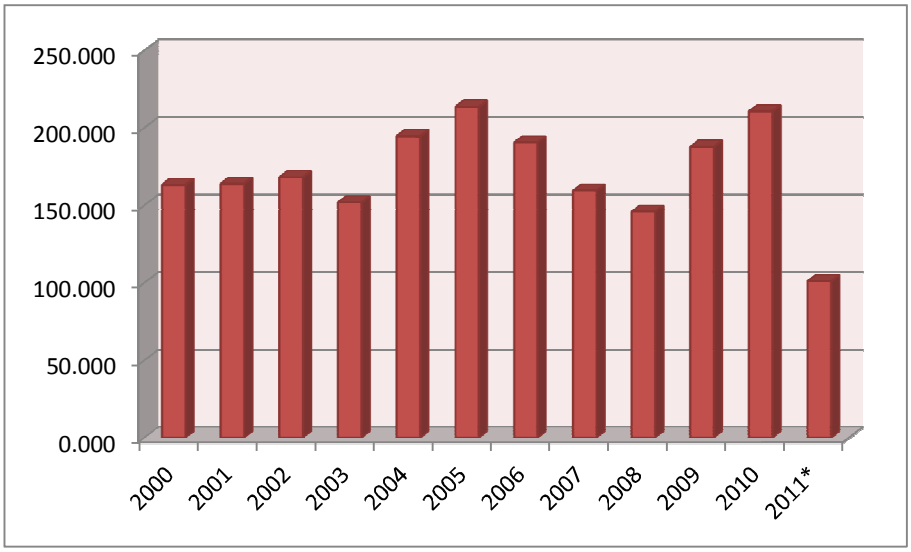
* valores até agosto.
Exclui Centros de Gestão Participada.
Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes.
Fonte: IEFP

Figura 5.4. Despesa pública com medidas ativas, por ano

A. Medidas de Emprego



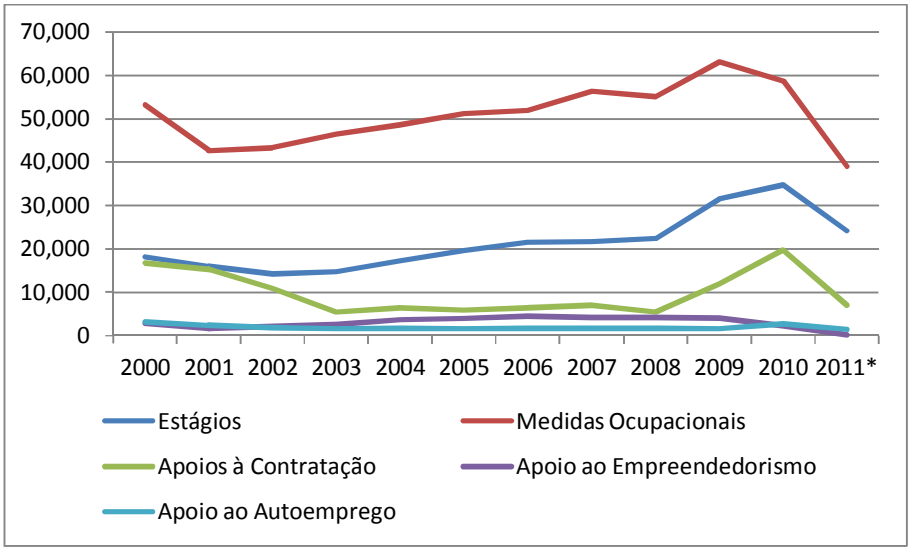
B. Medidas de Formação



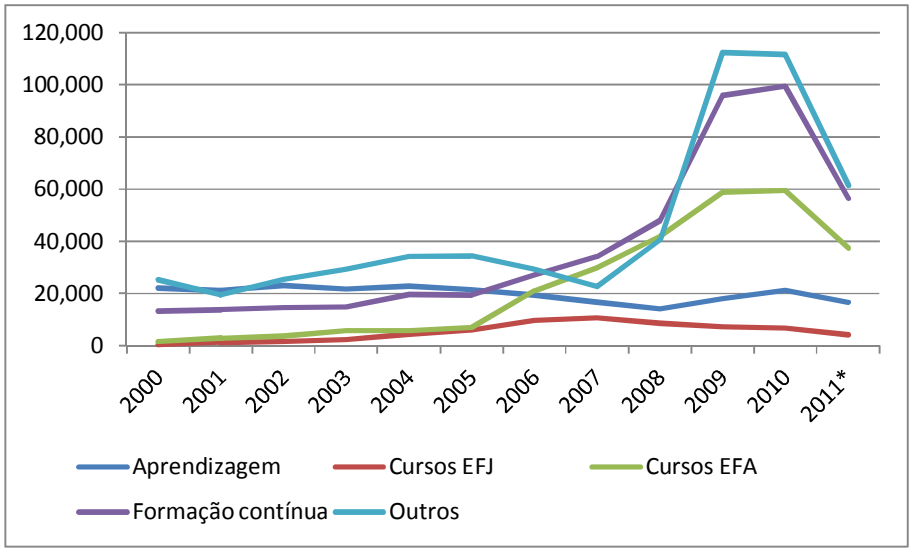
* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano.
Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

Figura 5.5. Participações em medidas ativas, por tipo de medida e ano (2000-2011*)

A. Medidas de Emprego



B. Medidas de Formação



* valores até agosto

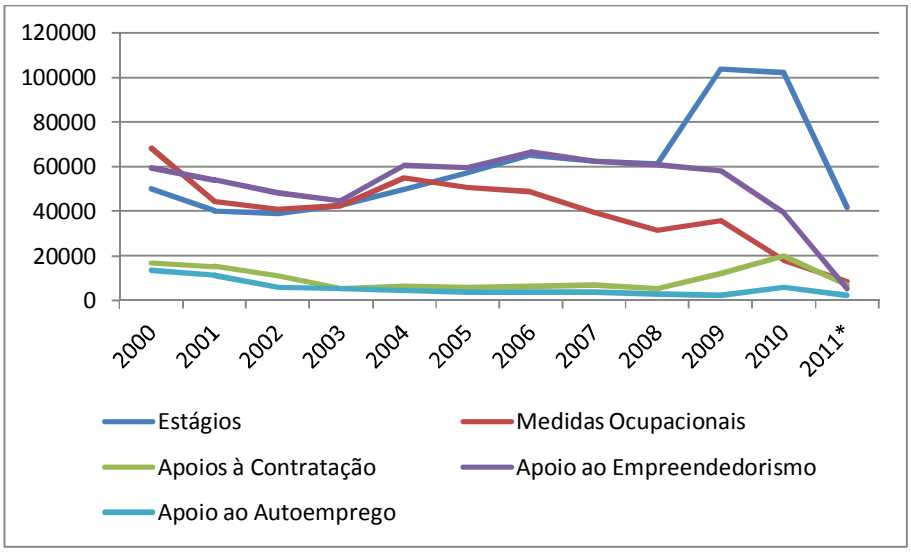
Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes. Formação contínua, inclui formação modular.

Exclui Centros de Gestão Participada.

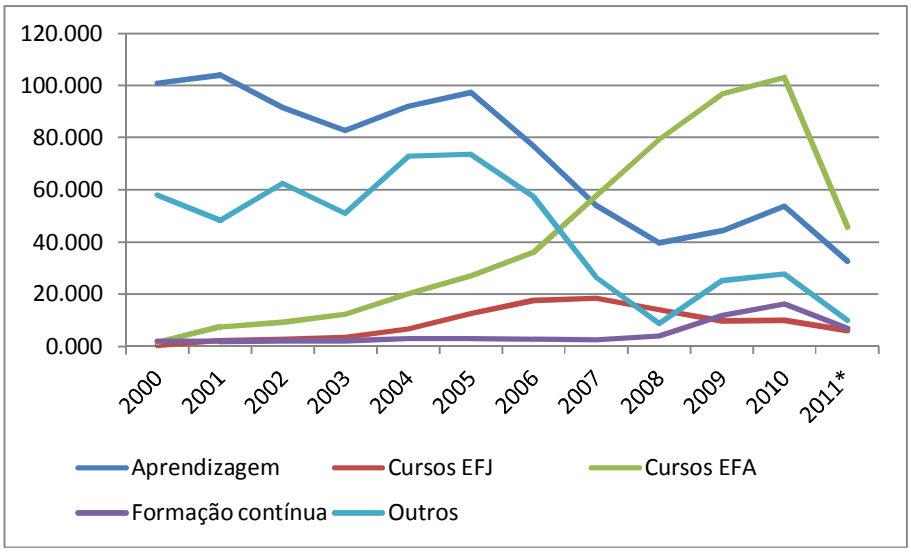
Fonte: IEFP

Figura 5.6. Despesa pública com medidas ativas, por tipo de medida e ano

A. Medidas de Emprego



B. Medidas de Formação



* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano. Formação contínua inclui formação modular.
Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

A. Estágios

No período referido, o conjunto dos programas de estágios registou 255.8 mil participações, a que correspondeu um total de despesa pública (excluindo majorações) de 716.3 milhões de Euros (preços de 2011).

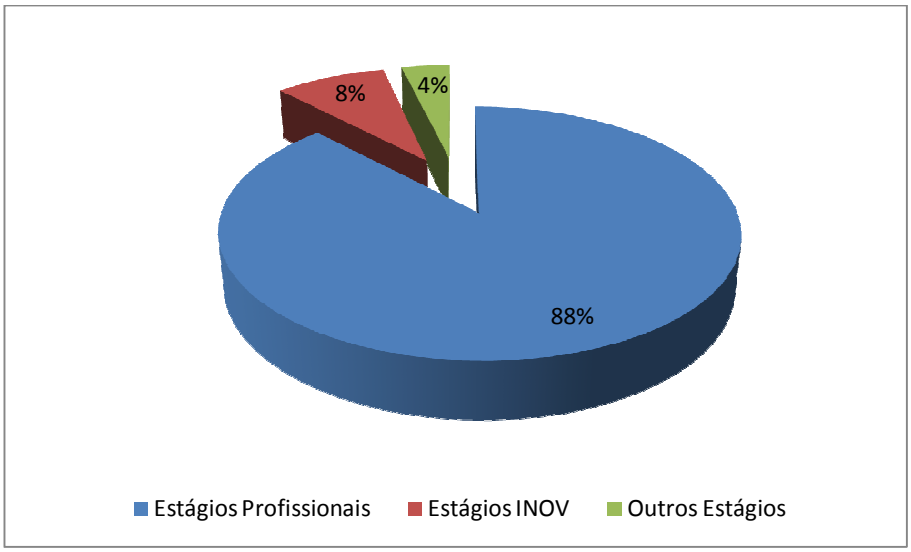
Neste conjunto, os Estágios Profissionais são, de longe, o maior programa, cabendo-lhes 87% das participações e 84% do total da despesa pública com os oito programas de estágios considerados (Figuras 5.7 e 5.8).

Apesar de, em pleno, apenas se terem iniciado em 2008, os estágios realizados ao abrigo do programa INOV representam uma proporção significativa da despesa pública com estágios - 12% do total (8% das participações).

Em termos de evolução, verifica-se um aumento regular do total de participações e custos com as medidas 'Estágio', desde o início do período analisado até 2008. Os anos 2009 e 2010 são anos excecionais que registam um fortíssimo aumento de participações e despesa que, tudo o indica, terá sido parcialmente revertido já em 2011 (Figuras 5.9 e 5.10).

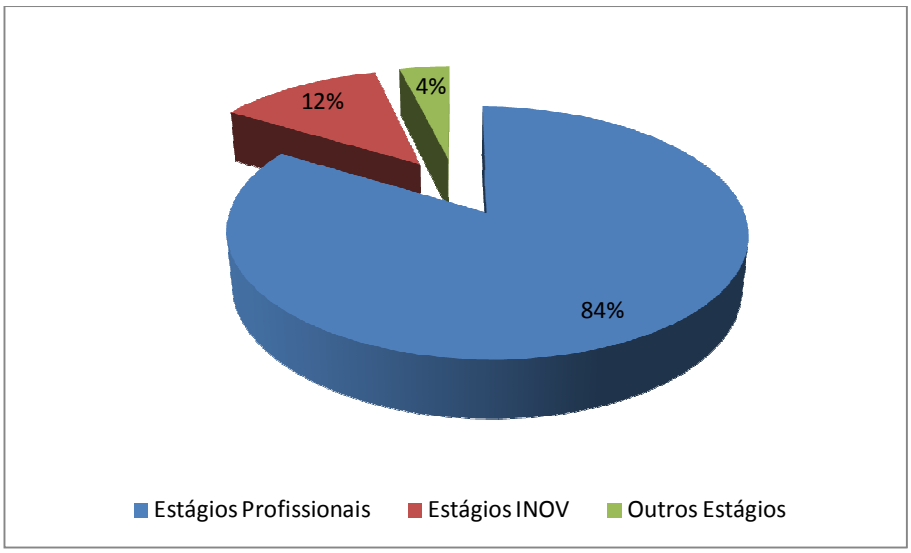
O ficheiro de participações em medidas de emprego contabiliza 141.0 mil participações no conjunto dos programas de estágio aqui analisados. Tomando como referência este número de participações e o valor da despesa total associada a estas medidas, é possível obter uma indicação aproximada sobre o custo médio por estágio que é de 5.1 mil Euros.

Figura 5.7. Participações em Estágios, por tipo de medida (2000-2011*)



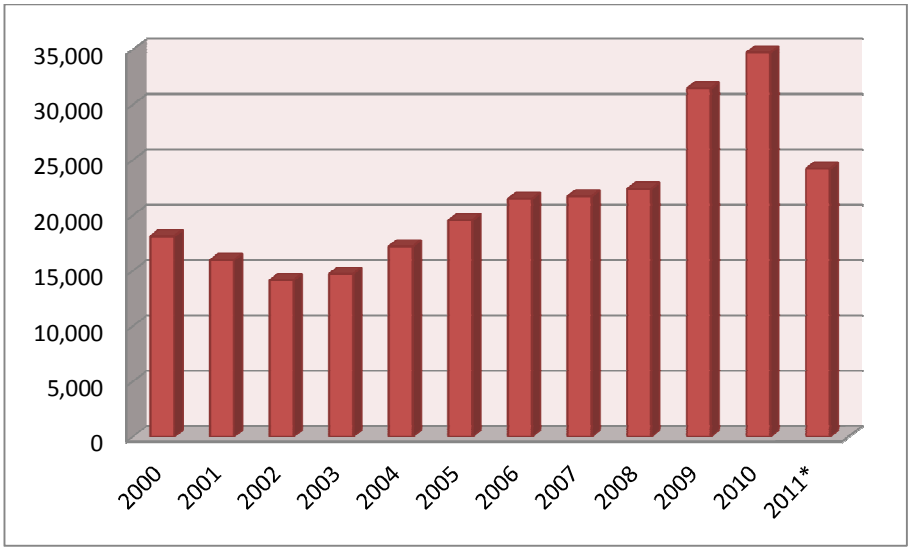
* valores até agosto
Fonte: IEFP

Figura 5.8. Despesa pública com Estágios, por tipo de medida (2000-2011*)



* valores até agosto; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento.
Fonte: IEFP

Figura 5.9. Participações em Estágios, por ano

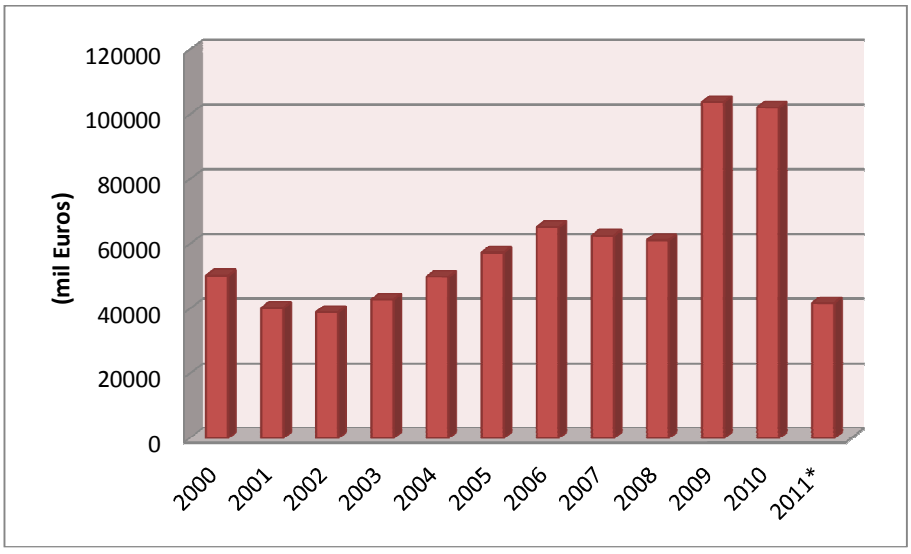


* valores até agosto

Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes.

Fonte: IEFP

Figura 5.10. Despesa pública com Estágios, por ano



* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano.

Fonte: IEFP

B. Medidas Ocupacionais

No período analisado, o conjunto de medidas ocupacionais registou 381.4 mil participações, correspondendo-lhe um total de despesa pública de 484.2 milhões de Euros (preços de 2011) e um número médio de participações por ano igual a 32.8 mil.

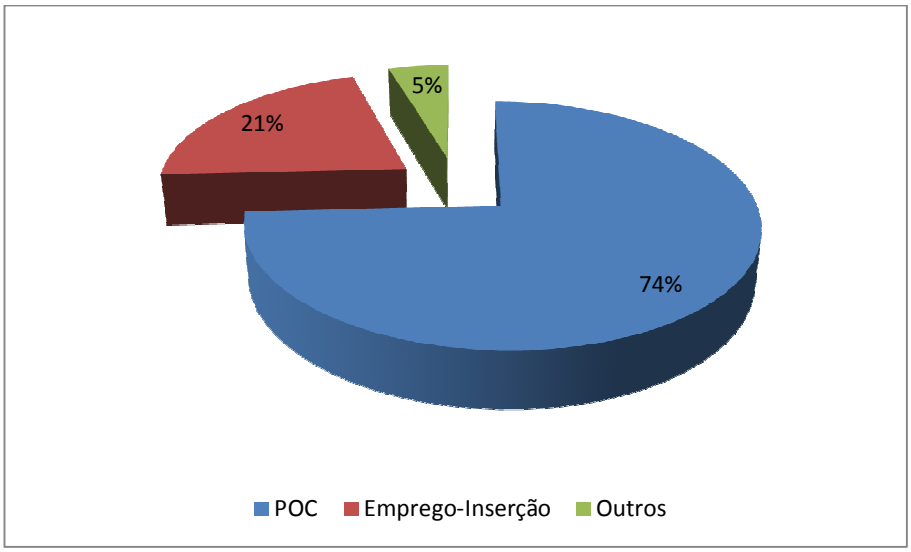
No conjunto das medidas ocupacionais que aqui são consideradas, os Programas Ocupacionais (Subsidiados e Carenciados) foram, ao longo deste período, a medida mais importante, cabendo-lhes 74% das participações e do total da despesa pública com este tipo de medidas (Figuras 5.11 e 5.12).[21] Salienta-se, porém, que a preponderância dos Programas Ocupacionais resulta, sobretudo, de os Contratos Emprego-Inserção não serem, de facto, uma medida alternativa, mas substituta daqueles programas, que apenas se iniciaram em 2009.

Salienta-se, porém, que o custo médio por participação associado ao Contratos Emprego-Inserção é consideravelmente inferior ao dos Programas Ocupacionais que os antecederam e, por isso, o contributo destes contratos para o total de participações com a medida (21%) é muito superior ao seu contributo para o total da despesa pública respetiva (9%). Situação oposta é a das outras medidas abrangidas por esta categoria de medidas ocupacionais - sobretudo, Protocolos e Despachos - que apesar de contribuírem com apenas 5% das participações, representam 17% da despesa pública, o que evidencia o seu maior custo médio.[22]

O conjunto destas medidas regista entre o ano 2000 e 2009 um crescimento regular do número de participações, mas também um decréscimo acentuado da despesa total com a medida, apenas interrompido em 2009 (Figuras 5.13 e 5.14).

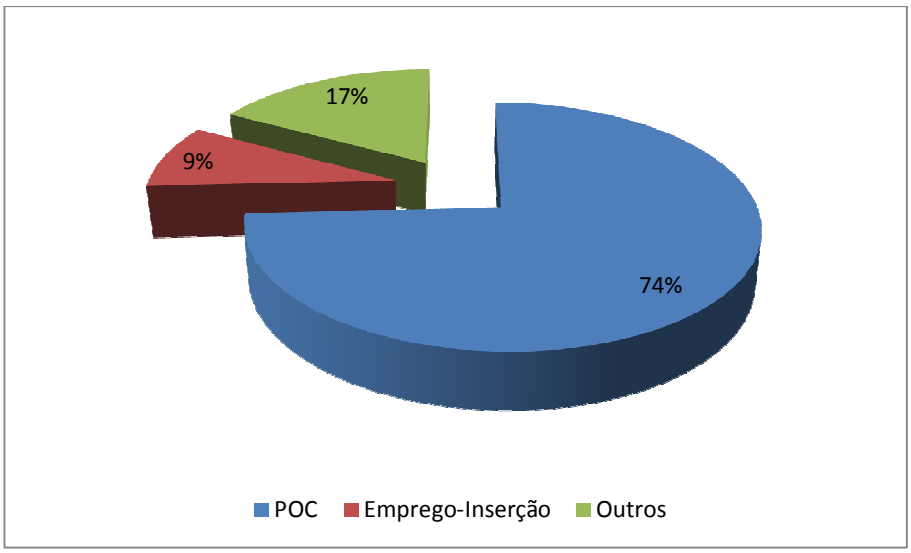
[21] Os programas ocupacionais para indivíduos subsidiados representam 80.1% do total de participações nesta medida, mas 47.6% da despesa associada.
[22] A despesa pública por participação no conjunto de medidas incluídas na categoria Despachos e Protocolos é igual a 2.5 mil Euros e no conjunto das medidas ocupacionais é 0.7 mil Euros. A despesa por ação é particularmente elevada no caso das medidas relativas a despachos e protocolos assinados com a Secretaria de Estado do Turismo e com o Ministério da Cultura.

Figura 5.11. Participações em Medidas Ocupacionais, por tipo de medida (2000-2011*)



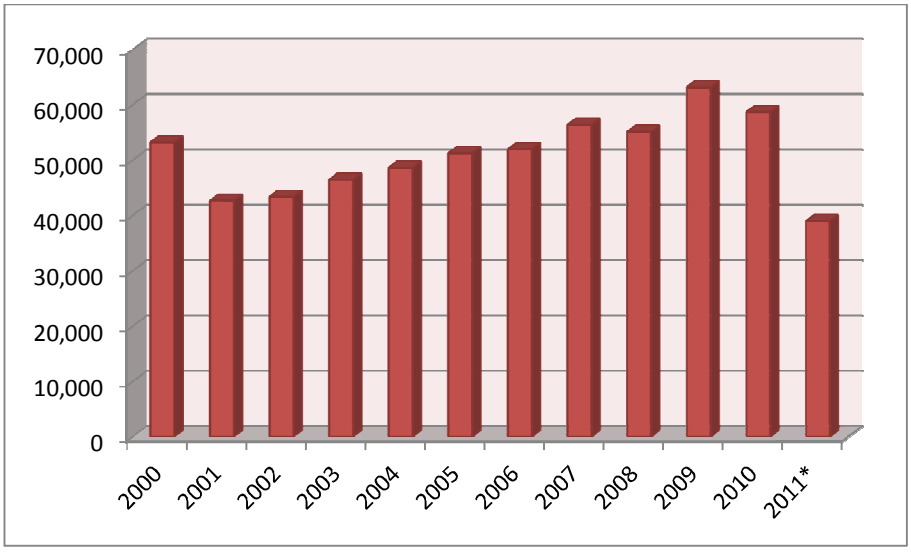
* valores até agosto
Fonte: IEFP

Figura 5.12. Despesa pública com Medidas Ocupacionais, por tipo de medida (2000-2011*)



* valores até agosto; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP independentemente da origem do financiamento.
Fonte: IEFP

Figura 5.13. Participações em Medidas Ocupacionais, por ano

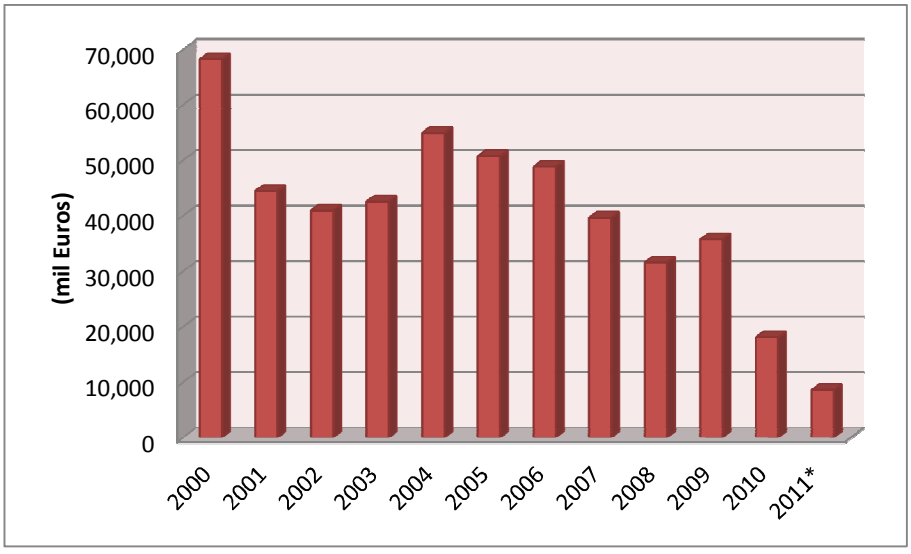


* valores até agosto

Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes.

Fonte: IEFP

Figura 5.14. Despesa pública com Medidas Ocupacionais, por ano



* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano.

Fonte: IEFP

Para compreender a evolução diferenciada do número de participações neste conjunto de medidas e da despesa pública total que lhe corresponde é necessário atender ao facto de as medidas ocupacionais dirigidas a indivíduos carenciados terem um custo total que é cerca de 4.5 vezes superior ao custo da mesma medida dirigida a indivíduos subsidiados e que o peso daqueles no total das participações tem vindo a diminuir gradualmente ao longo do tempo (de 36.6% em 2000 para 10.7% em 2007, ano em que os programas ocupacionais começaram a ser substituídos pelos contratos emprego-inserção).

C. Apoio à Contratação

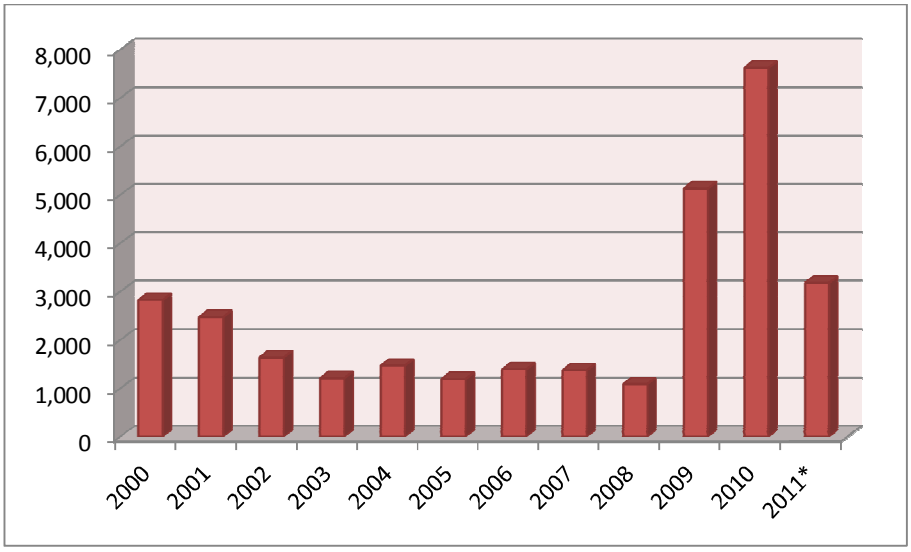
O conjunto de medidas classificadas como medidas de apoio à contratação representou no período analisado uma despesa total de 118.2 milhões de Euros (a preços de 2011), correspondendo-lhe um total de 30.6 mil apoios concedidos, o que representa um custo médio por contratação apoiada da ordem dos 3.9 mil Euros.[23]

Como se pode verificar nas Figuras 5.15 e 5.16, também as medidas de apoio à contratação foram consideravelmente reforçadas em 2009 e 2010, tendo mais do que quintuplicado o número de participações e duplicado a despesa pública correspondente, entre 2008 e 2009.

Em conformidade com as alterações introduzidas nas regras associadas a estas medidas, verifica-se um forte decréscimo da despesa por ação, sendo o seu valor em 2009 apenas 35% do valor registado em 2002 quando se registou o valor mais elevado deste indicador. À semelhança do que se verificou, por exemplo, com os estágios, é também aqui muito clara a estratégia de alargamento dos apoios a mais beneficiários com redução do apoio por beneficiário a partir de 2009.

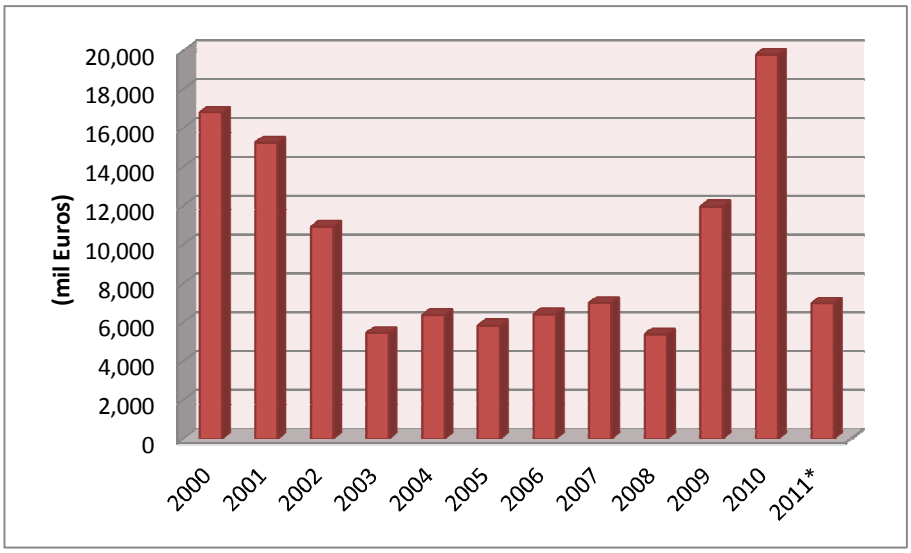
[23] Existindo uma divergência entre o número de ações registadas pelo IEFP e o número que consta do SIGAE (que, após as correções introduzidas ao ficheiro original, é menor do que o primeiro), optou-se aqui por calcular o custo médio por participação com base no primeiro número, atendendo ao facto de, neste tipo de medida, a incidência de duplas contagens ser menor dado o carácter pontual de muitas delas.

Figura 5.15. Participações em medidas de Apoio à Contratação, por ano



* valores até agosto
Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes.
Fonte: IEFP

Figura 5.16. Despesa pública com medidas de Apoio à Contratação, por ano



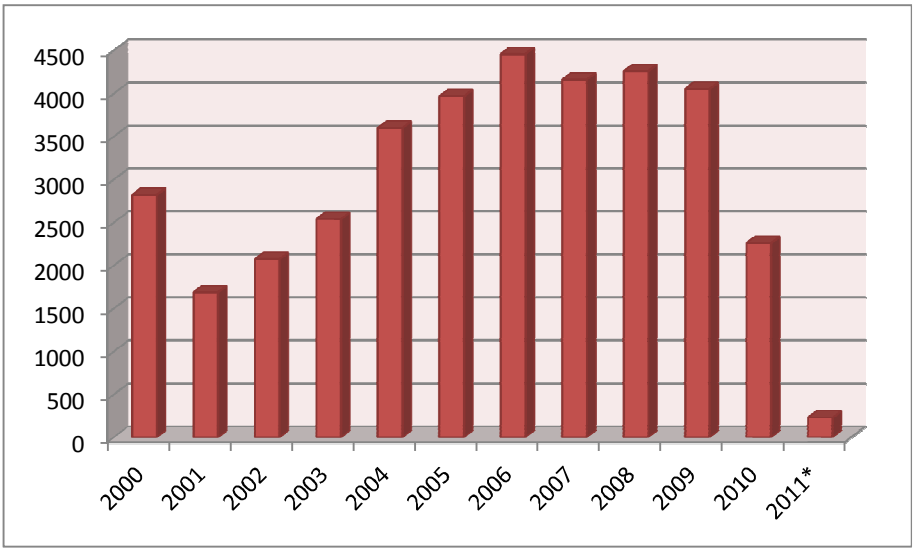
* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano.
Fonte: IEFP

D. Apoio ao Empreendedorismo

As medidas de apoio ao empreendedorismo manifestam, entre 2004 e 2009, uma estabilidade relativa quer em termos de número de participações, quer de despesa, mas uma tendência claramente descendente a partir de 2010 (Figuras 5.17 e 5.18).

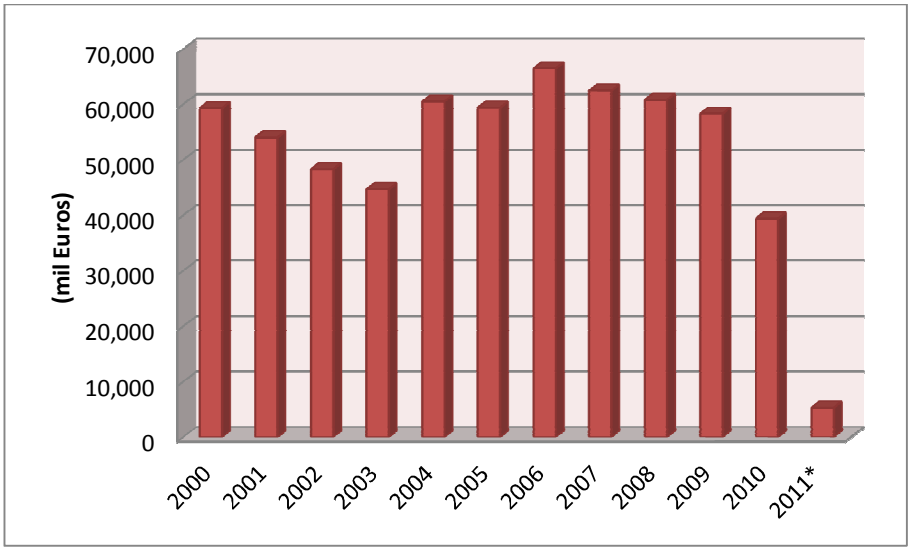
A evolução diferenciada de participações e despesa no início do período deve-se, exclusivamente, ao impacto do programa RIME cujos pagamentos ocorrem apenas nos anos 2000-2002, sem que, pela própria natureza da medida, ocorra qualquer contrapartida direta em termos de número de participações. Por isso, também o custo médio por ação apoiada estabiliza em torno dos 15 mil Euros a partir de 2003.

Figura 5.17. Participações em medidas de Apoio ao Empreendedorismo, por ano



* valores até agosto
Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes.
Fonte: IEFP

Figura 5.18. Despesa pública com medidas de Apoio ao Empreendedorismo, por ano

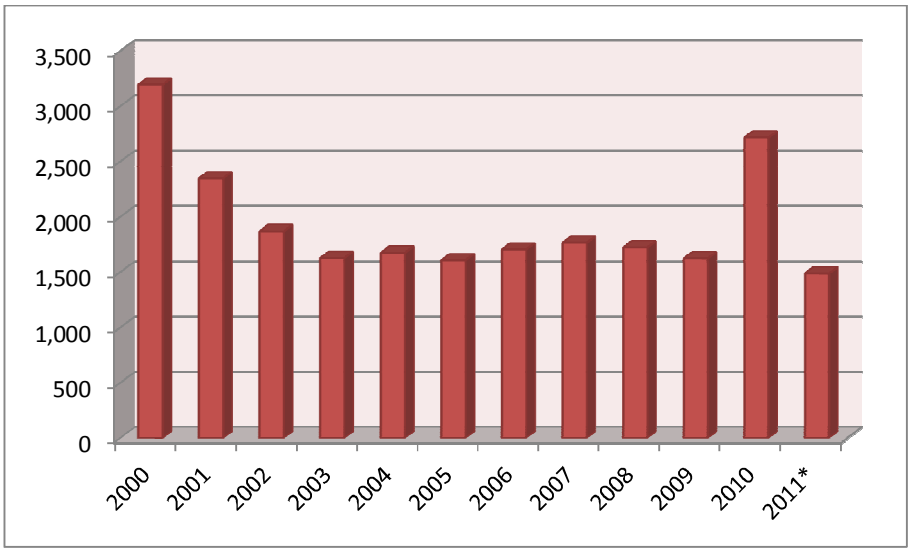


* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano.
Fonte: IEFP

E. Apoio à Criação do Próprio Emprego

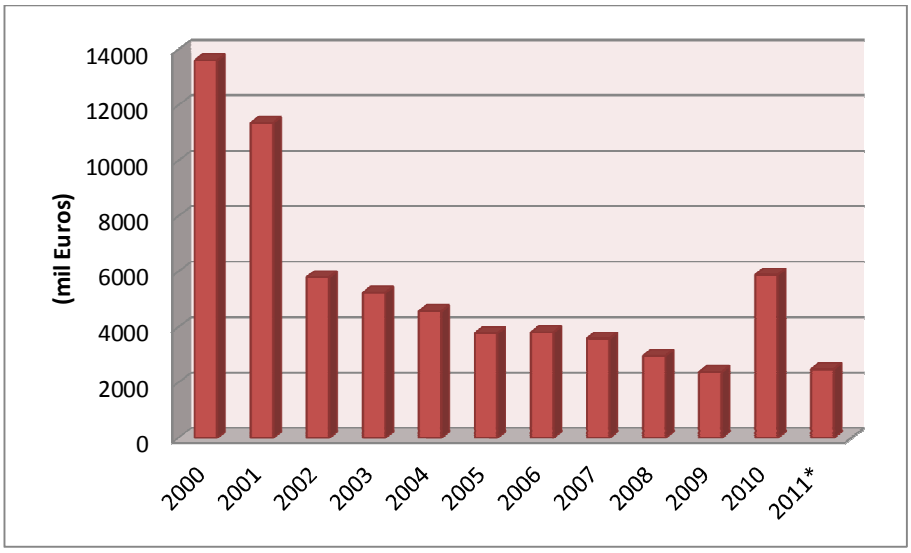
No período entre 2000 e 2011, a despesa total com as medidas de apoio à criação do próprio emprego atingiu, a preços de 2011, 65.6 milhões de Euros. À semelhança de outras medidas de emprego, também as medidas de apoio ao autoemprego conheceram um período de relativa estabilidade em termos de número de participações que foi, no entanto, acompanhada pela redução do total da despesa correspondente devido à forte redução da despesa média por participação (Figuras 5.19 e 5.20). Mais uma vez, à semelhança do que aconteceu com outras medidas, também os apoios à criação do próprio emprego foram consideravelmente reforçados após o início da recessão de 2009, tendo-se verificado um acréscimo muito significativo de participações e despesa já em 2010.

Figura 5.19. Participações em medidas de Apoio à Criação do Próprio Emprego, por ano



* valores até agosto
Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes.
Fonte: IEFP

Figura 5.20. Despesa pública com medidas de Apoio à Criação do Próprio Emprego, por ano

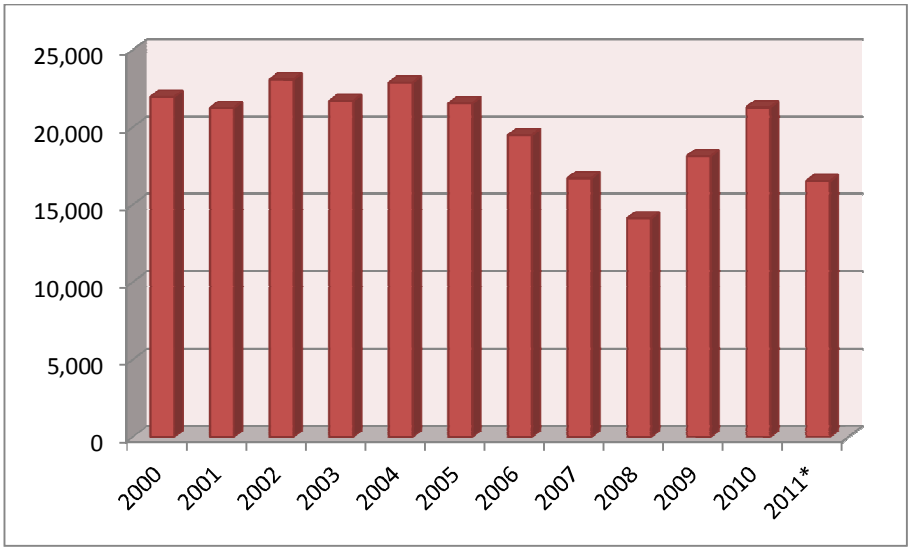


* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano.
Fonte: IEFP

F. Cursos de Aprendizagem

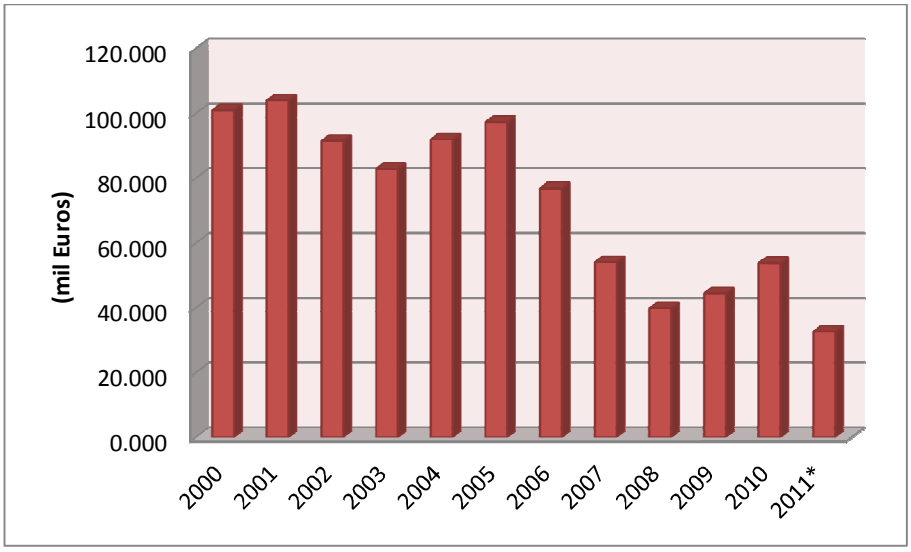
No período entre 2000 e 2011, a despesa com os Cursos de Aprendizagem atingiu 870 milhões de Euros (preços de 2011), correspondendo-lhe 239 mil participações. O número de participações neste tipo de cursos, em diminuição desde 2004, aumentou rapidamente a partir de 2008, sem que a tal tenha correspondido um aumento proporcional da despesa que é, nos três últimos anos completos, muito inferior à registada por volta de 2006, quando o número de participações registadas é semelhante ao do final do período (Figuras 5.21 e 5.22).

Figura 5.21. Participações em Cursos de Aprendizagem, por ano



* valores até agosto
Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes. Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

Figura 5.22. Despesa pública com Cursos de Aprendizagem, por ano

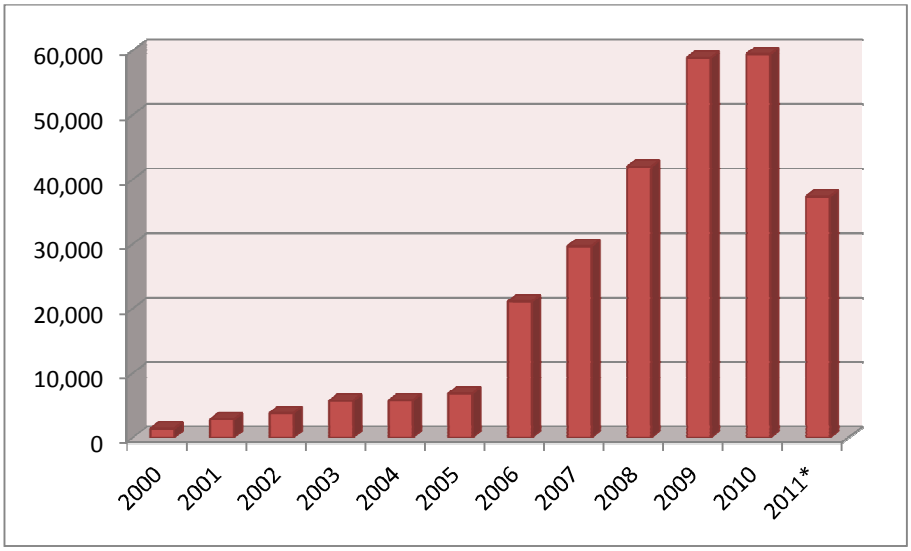


* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano. Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

G. Cursos de Educação e Formação de Adultos

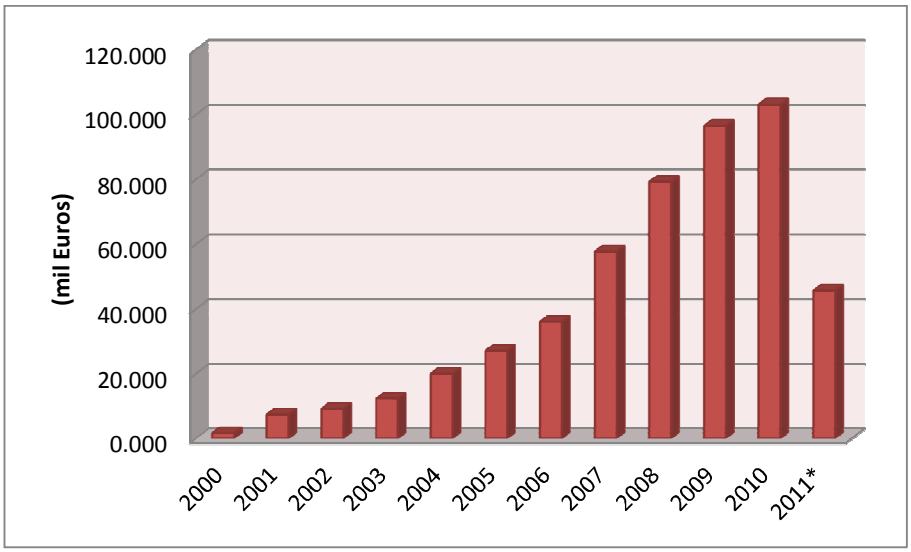
No período analisado, a receita registada com cursos de educação e formação para adultos ascendeu a 486 milhões de euros, tendo-se registado 275 mil participações. As participações nesta medida, bem como a despesa respetiva, cresceram regularmente desde 2000, refletindo a consolidação destes cursos como instrumento privilegiado de formação para adultos. À semelhança do que acontece com outras medidas de emprego e formação, observa-se em 2008 e 2009 um crescimento do número destes cursos, mas menos pronunciado do que noutros casos, especialmente do lado da despesa (Figuras 5.23 e 5.24).

Figura 5.23. Participações em cursos de Educação e Formação para Adultos, por ano



Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes. Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

Figura 5.24. Despesa pública com cursos de Educação e Formação para Adultos, por ano

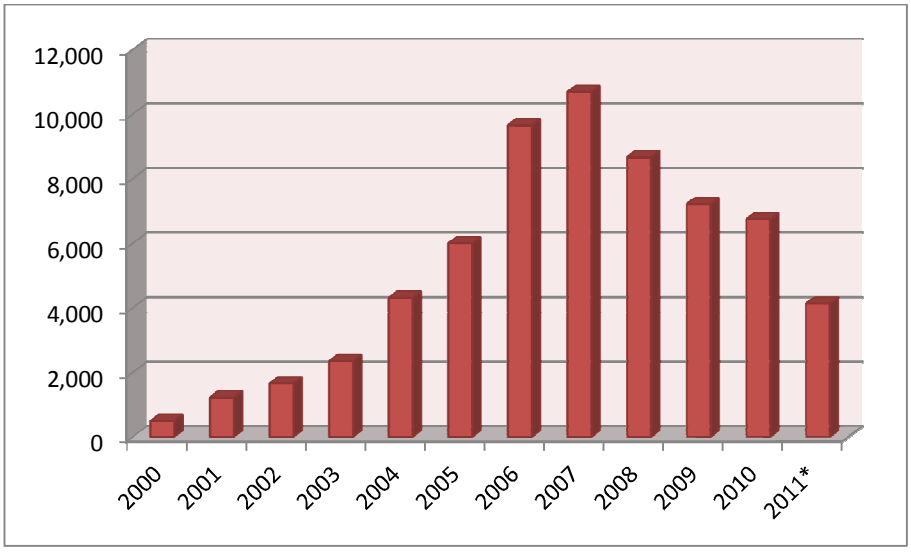


* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano. Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

H. Cursos de Educação e Formação de Jovens

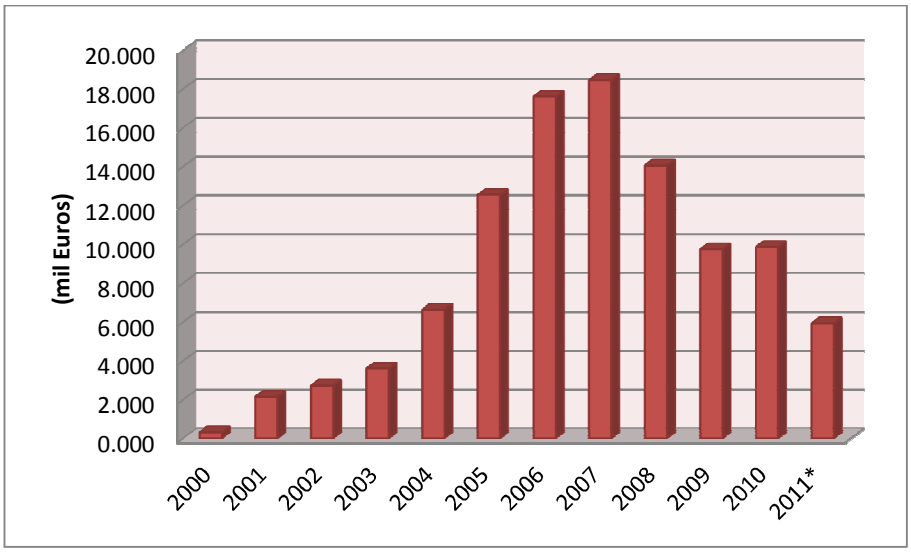
Entre 2000 e 2011, os cursos de educação e formação para jovens, registaram 63 mil participações e originaram uma despesa total de 103.5 milhões de Euros. Esta é a única medida de formação que apresenta um perfil de evolução claramente distinto do descrito para as restantes medidas de emprego e formação. Neste caso, o crescimento da medida, quer em termos de participações, quer em termos de despesa ocorre até 2007, diminuindo consideravelmente a partir de então, especialmente no que se refere à despesa (Figuras 5.25 e 5.26).

Figura 5.25. Participações em cursos de Educação e Formação para Jovens, por ano



Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes. Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

Figura 5.26. Despesa pública com cursos de Educação e Formação para Jovens, por ano



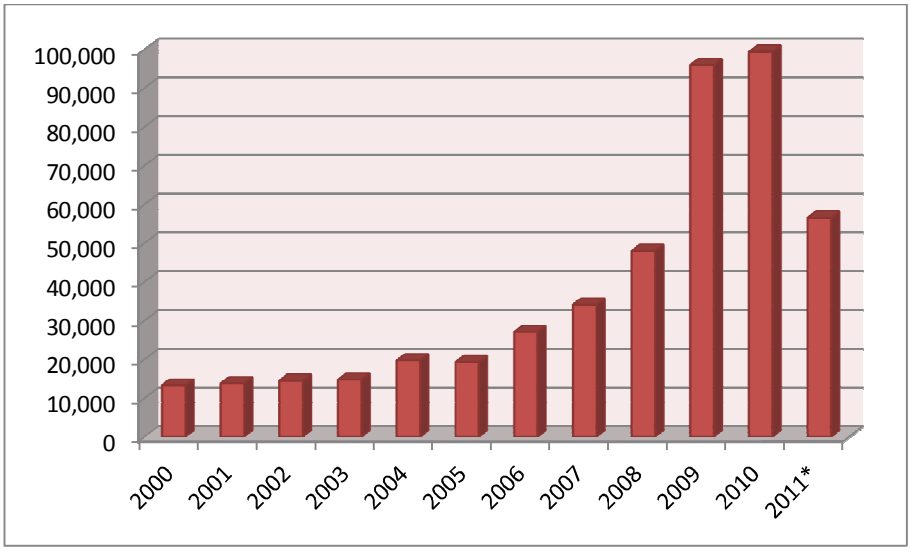
* valores até agosto, a preços de agosto de 2011, em milhares de Euros; os valores apresentados referem-se a pagamentos efetuados pelo IEFP, independentemente da origem do financiamento - são pagamentos efetuados no ano, podendo não corresponder às participações registadas nesse ano.
Fonte: IEFP

I. Formação Contínua e Formação Modular

As medidas de formação contínua têm, durante a maior parte do período analisado, uma expressão relativamente reduzida quer em termos de participações, quer em termos de despesa.

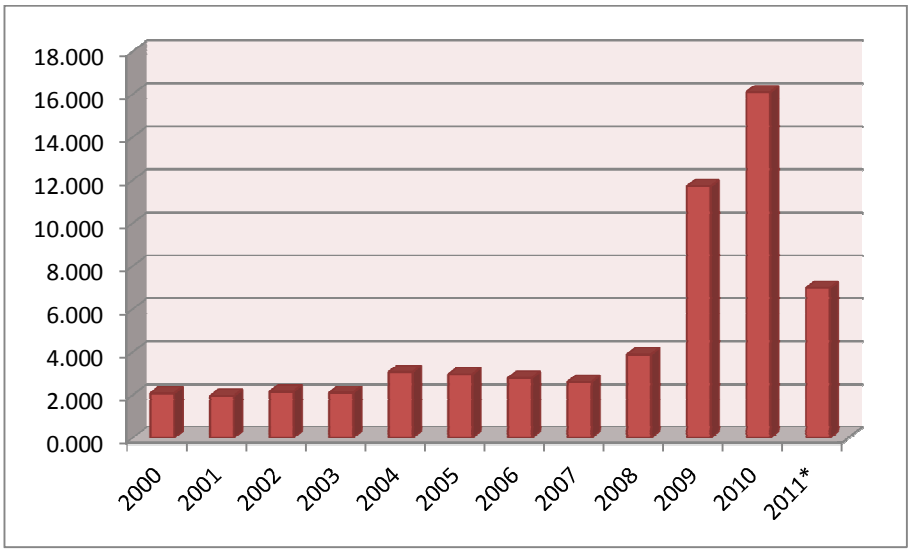
De acordo com o indicador número de participações, a consolidação desta medida ocorre apenas a partir de 2006 e, mais evidentemente, a partir de 2009, quando o número de participações (e o total de despesa correspondente) duplicou (participações) ou mais do que duplicou (despesa) relativamente ao ano anterior (Figuras 5.27 e 5.28).

Figura 5.27. Participações em ações de Formação Contínua e Modular, por ano



Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes. Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

Figura 5.28. Despesa pública com ações de Formação Contínua e Modular, por ano



Em cada ano, registam-se participações que tenham ocorrido pelo menos parcialmente durante o ano; por isso, participações que se iniciem num ano e apenas terminem no ano seguinte são contabilizadas duas vezes. Exclui Centros de Gestão Participada.
Fonte: IEFP

6. PARTICIPANTES E PARTICIPAÇÕES EM MEDIDAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO

6.1. PARTICIPANTES

Ao longo do período de quase 12 anos aqui analisado, participaram em medidas de emprego e formação 830,269 indivíduos para os quais se dispõe de informação sobre três características: sexo, idade e escolaridade.[24]

Dois factos devem ser salientados. O primeiro refere-se à quota de mulheres no total que é de cerca de 2/3. (64.3%) As mulheres são, de facto, as principais utilizadoras de todos os tipos de medidas, com exceção das medidas de apoio ao empreendedorismo e dos cursos de aprendizagem, em que se regista paridade entre os dois sexos, e os cursos de educação e formação de jovens, em que predominam (52.5%) os participantes do sexo masculino (Tabela 6.1).

A idade média dos participantes no conjunto das medidas de emprego e formação é 34.5 anos, mas verificam-se diferenças consideráveis entre os vários tipos de medidas. Os participantes com menos de 25 anos são o grupo predominante no caso dos cursos de aprendizagem e educação e formação para jovens (75.0% e 68.8% do total respetivamente). No extremo oposto encontram-se as medidas ocupacionais em que o participante médio tem 39.7 anos de idade, seguindo-se-lhes os cursos de formação modular (36.8 anos) e os cursos de educação e formação de adultos (36.6 anos).

As medidas ocupacionais e a formação modular são também aquelas em que é mais significativa a participação de indivíduos com idade superior a 55 anos (9.8% do total no primeiro caso e 7.2% no segundo).

[24] Esta informação está disponível apenas para os indivíduos que nalgum momento ao longo do período entre 2004 e 2011 estiveram registados como desempregados nos Centros de Emprego da rede do IEFP. A informação aqui analisada não é, por isso, relativa ao universo de participantes, podendo divergir significativamente desse universo no caso de medidas como a formação contínua abertas a indivíduos desempregados ou empregados. Esta informação também não é comparável com a reportada no capítulo 7, onde se impõem várias restrições adicionais (cf. infra, subsecção 7.2.2). O número total de participantes que consta do sistema de informação do IEFP é 968,287 (cf. infra, secção 6.3).

Tabela 6.1. Características dos participantes em medidas ativas

	Total	Estágios	Medidas Ocupacio-nais	Apoio à Contra-tação	Apoio ao Empreen-dedorismo	Outras Medidas de Emprego
Sexo						
Homens (%)	35.7	34.7	28.0	34.6	50.1	38.1
Mulheres (%)	64.3	65.2	72.0	65.4	49.9	61.8
Idade						
Idade média (em anos)	34.5	25.7	39.7	30.5	35.1	31.8
Por escalões (em %)						
<25	21.1	46.4	8.0	33.1	16.2	26.1
25-34	34.5	48.2	27.4	40.5	35.5	40.0
35-54	38.7	5.1	54.8	23.6	45.1	31.3
55 e +	5.6	0.3	9.8	2.8	3.2	2.6
Escolaridade (em %)						
6 anos	38.7	2.7	58.5	24.8	30.5	39.8
9 anos	21.8	5.8	19.7	22.5	23.3	18.0
12 anos	22.2	27.1	17.1	34.6	29.3	10.3
Ens. Superior	17.3	64.3	4.8	18.1	16.9	31.9
Nº Obs.	830,269	99,341	237,785	20,244	41,246	50,499

(continua)

Tabela 6.1. (continuação)

	Aprendi-zagem	Cursos EFA	Cursos EFJ	Formação Contínua	Formação para Desempre-gados	Formação Modular	Outras Medidas de Formação
Sexo							
Homens (%)	50.6	31.7	52.5	40.1	31.8	37.7	41.3
Mulheres (%)	49.4	68.3	47.5	59.9	68.2	62.3	58.7
Idade							
Idade média (em anos)	24.1	36.6	25.1	34.3	34.1	36.8	32.9
Por escalões (em %)							
<25	75.0	12.5	68.8	18.1	15.8	14.1	17.0
25-34	10.5	34.3	12.6	39.1	41.9	32.9	47.1
35-54	10.9	47.6	14.0	38.3	39.2	45.8	33.0
55 e +	3.7	5.7	4.6	4.6	3.2	7.2	2.9
Escolaridade (em %)							
6 anos	19.3	65.3	41.8	28.6	27.6	37.4	32.6
9 anos	43.1	22.7	33.9	28.5	30.3	26.9	20.9
12 anos	31.6	9.4	17.1	28.4	24.8	27.2	24.5
Ens. Superior	6.0	2.6	7.2	14.6	17.3	8.5	22.1
Nº Obs.	26,550	56,187	17,498	87,127	29,267	122,138	42,027

Para uma identificação das medidas incluídas em cada categoria, cf. secção 3.2.

Os valores reportados nesta tabela referem-se ao universo de participantes para os quais foi possível informação sobre sexo, idade e escolaridade. Porque se pretende descrever esse universo minimizando a eliminação de registos determinadas por erros no registo dos atributos dos indivíduos e não nos registos das participações, optou-se por reportar a informação que consta dos ficheiros originais, mesmo que, em alguns casos, tal informação esteja manifestamente errada ou corresponda a casos excecionais (por exemplo, excesso de idade ou qualificações escolares em algumas medidas). Estas observações não foram consideradas na análise descrita no Capítulo 7.

Fonte: cálculos próprios sobre dados do IEFP

Em termos de escolaridade, as participações registadas obedecem, também como se esperaria, aos objetivos das medidas respetivas e às regras aplicáveis. Ainda assim, deve destacar-se o caso dos estágios, a única medida em que os detentores de habilitações ao nível do ensino superior são maioritários (64.3% do total) e, no extremo oposto, os cursos de educação e formação de adultos e as medidas ocupacionais em que, respetivamente, 65.3% e 58.5% do total de participantes têm seis anos de escolaridade ou menos. Este grupo de escolaridade é, aliás, o mais representado no conjunto dos participantes em todas as medidas de emprego e formação (38.7%).

Destaca-se, finalmente, o caso das medidas de apoio ao empreendedorismo (incluindo a criação do próprio emprego) em que se verifica uma participação significativa de indivíduos em grupos etários intermédios (35-54 anos), mas curiosamente com uma presença forte (30.5% do total) de participantes com reduzidos níveis de escolaridade (seis anos ou menos).

6.2. DURAÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES

A informação disponível no Sistema de Gestão da Área do Emprego (SIGAE) permite calcular a duração de cada participação nas diferentes medidas de política de emprego já que contém para cada registo (participação) a respetiva data de início e fim.[25]

O conteúdo destes campos carece, no entanto, de uma interpretação cuidadosa quer por ser muito vulnerável a erros de registo, quer por o seu preenchimento não obedecer às mesmas regras em todos os casos. Assim, existe um conjunto de medidas - sobretudo medidas de apoio à contratação, apoio ao empreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego - para as quais não é obrigatório o registo da data de fim da participação que, por esse motivo, está frequentemente não disponível. Noutros casos, nomeadamente no caso das Iniciativas Locais de Emprego, uma das medidas que integra o conjunto de medidas de apoio ao

[25] A data de início de cada participação registada é a data de início efetiva. No caso da data de fim, trata-se também da data efetiva, exceto nos casos em que a participação estivesse ainda em curso à data da extração da informação. Nestes casos, a data registada é a data de fim previsível. Quando tal acontece, a data de fim foi substituída por um indicador de data não disponível e a duração da respetiva participação não foi considerada na análise.

empreendedorismo, a data de início e a data de fim são coincidentes resultando em durações nulas que, por isso, também não serão consideradas em tudo o que se refere ao cálculo da duração das participações e não são reportadas na Tabela 6.2. Finalmente, existem erros de registo que originam situações de durações negativas ou de durações positivas excessivas que também não serão consideradas para este fim.[26] De modo a filtrar o mais possível o efeito da contabilização de participações muito curtas, as durações médias reportadas na Tabela 6.2. foram calculadas excluindo durações nulas (coluna A) e durações inferiores a 30 dias (coluna B).[27]

Na Tabela 6.2, reportam-se as durações médias das participações no conjunto das medidas de emprego e formação. As durações calculadas indicam que, com exceção da formação contínua e da formação modular, as medidas de formação são, em geral, as mais longas, apresentando durações médias superiores a um ano no caso dos cursos de educação e formação para jovens (505.4 dias), de educação e formação para adultos (445.3 dias) e aprendizagem (404.9 dias). Do lado das medidas de emprego, as medidas mais longas são os estágios (282.2 dias). Salienta-se, porém, a menor duração registada no caso das medidas ocupacionais, consideravelmente inferior às durações máximas permitidas pelas respetivas regras. Esta diferença sugere que são frequentes os casos em que as participações nestas medidas são interrompidas (recorde-se que ofertas de emprego ou formação têm prioridade sobre estas participações).

[26] Para este efeito, uma duração será considerada excessiva (no caso de medidas de emprego) sempre que ultrapassar os 450 dias.
[27] Esta distinção altera, naturalmente, os valores médios, mas influencia as comparações entre medidas. Por isso, no texto referem-se apenas os valores que constam da coluna A.

Tabela 6.2. Duração média (em dias) de cada participação, por tipo de medida

	(A)	(B)
Estágios	282.8	286.9
Medidas Ocupacionais	208.8	221.3
Apoio à Contratação	*	*
Apoio ao Empreendedorismo	*	*
Outras Medidas de Emprego	224.9	247.8
Aprendizagem	404.9	406.5
Cursos EFA	445.3	445.9
Cursos EFJ	505.4	506.8
Formação Contínua	48.3	**
Formação para Desempregados	211.8	230.9
Formação Modular	43.6	**
Outras Medidas de Formação	145.4	199.0

* a maioria das participações nestas medidas têm, por definição, duração nula; optou-se, por isso, por não reportar a respetiva duração média que resultaria de um número muito limitado de participações.
** no caso das medias de formação contínua e formação modular a restrição imposta não é adequada pelo que não se reportam as durações correspondentes.

Fonte: cálculos próprios sobre dados do IEFP

6.3. TRAJETÓRIAS INDIVIDUAIS EM MEDIDAS ATIVAS DE EMPREGO

Tomando como referência a informação proveniente do SIEF, sistematiza-se na Tabela 6.3. a informação relativa aos percursos individuais no domínio das medidas de emprego e formação que têm vindo a ser consideradas.

No conjunto do período analisado, registaram-se 1,595,009 participações em medidas de emprego que correspondem a 968,287 participantes.[28] Em média, cada indivíduo na base de dados regista, nos quase 12 anos considerados, 1.6 participações. A maioria dos participantes - 649,640 (67.1% do total) - participou

[28] Não se fazendo uso aqui da informação relativa à escolaridade, recupera-se neste ponto o universo de participantes em medidas de emprego e formação que constam do sistema de informação do IEFP.

numa única medida. Participações únicas em doze anos são, pois, a situação mais comum, mesmo se em casos extremos (e excecionais) se registam várias dezenas de participações.

Por tipo de medida, as principais exceções a este quadro geral de participações únicas na mesma medida são claramente a formação contínua e a formação modular e as medidas ocupacionais relativamente às quais se verifica que 46.5%, 38.0% e 32.2%, respetivamente, dos participantes repetem a participação.

Do ponto de vista do número de participações, as medidas ocupacionais são as mais comuns, correspondendo a 23.6% do total de participações registadas neste período e a 24.6% dos participantes. A formação contínua e a formação modular representam, respetivamente, 17.8% e 14.0% dos participantes, mas os estágios são a segunda medida com mais participações (14.2% do total).

Para a generalidade das medidas consideradas, cada indivíduo abrangido regista em média uma única participação. Apenas a formação modular (1.8), a formação contínua (1.5) e as medidas ocupacionais (1.5) apresentam um número médio de participações por participante superior, o que indica que um participante numa medida deste tipo reincide no mesmo tipo de medida com mais frequência do que os participantes noutras medidas cujas regras, aliás, frequentemente limitam a possibilidade de participações repetidas.

Verifica-se, pois, que a esmagadora maioria dos participantes num tipo de medida participa uma única vez nessa medida, mas que, entre estes, uma percentagem variável mas próxima de 10% participa também noutras medidas (com exceção do apoio à contratação que regista 38.8% e dos cursos de educação e formação de adultos com 39.9%).

Tabela 6.3. Indicadores de participação em medidas PAMT

	Todas as Medidas	Estágios	Medidas Ocupacionais	Apoio à Contratação	Apoio ao Empreendedorismo	Outras Medidas de Emprego
Número de participações	1,595,009	140,916	371,056	32,430	63,265	103,545
Número de participantes	968,287	138,072	238,442	32,258	61,727	87,914
Número de participações por participante	1.647	1.019	1.512	1.007	1.024	1.139
Número de participantes:						
Com uma só participação na medida	649,640	135,291	161,599	32,086	60,255	76,459
Dos quais:						
Sem participações em nenhuma outra medida		98,726	118,760	19,580	46,893	47,577
Com participações em outras medidas		35,565	42,839	12,506	13,362	28,882
Com mais do que uma participação na medida	318,647	2,781	76,843	172	1472	11,455

(continua)

Tabela 6.3. (continuação)

	Aprendizagem	Cursos EFA	Cursos EFJ	Formação Contínua	Formação para Desempregados	Formação Modular	Outras Medidas de Formação
Número de participações	89,176	70,813	28,534	285,438	73,999	222,832	113,005
Número de participantes	71,295	60,238	25,178	117,713	63,773	119,993	89,409
Número de participações por participante	1.100	1.080	1.054	1.544	1.109	1.828	1.207
Número de participantes:							
Com uma só participação na medida	71,295	60,238	25,178	117,713	56,298	74,411	74,545
Dos quais:							
Sem participações em nenhuma outra medida	55,333	36,187	18,573	83,527	31,381	48,686	44,417
Com participações em outras medidas	15,962	24,051	6,605	34,186	24,907	25,725	30,128
Com mais do que uma participação na medida	8,250	5,100	1,615	54,760	7,485	45,582	14,864

Nota: a soma dos valores registados na primeira linha para os cinco tipos de medidas não corresponde ao total registado na primeira coluna porque se omitiram os valores relativos a um conjunto de medidas de natureza diversa e, individualmente, pouco significativas; pela mesma razão, o valor médio de participações por participante que consta da primeira coluna é superior ao registado em todas as outras colunas. Fonte: cálculos próprios sobre dados do IEFP.

7. AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS ATIVAS DO MERCADO DE TRABALHO

7.0. INTRODUÇÃO

Neste capítulo discutem-se os efeitos estimados das medidas de emprego e formação disponíveis através do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) entre 2004 e 2010. A análise centra-se no impacto destas medidas na probabilidade de emprego futuro entre os participantes, apesar de também terem sido considerados efeitos noutros indicadores como sejam a probabilidade de desemprego subsidiado e futura participação em programas de emprego.

A generalidade dos exercícios de avaliação das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) disponíveis para o caso português concentram-se na comparação da situação dos indivíduos abrangidos por essas medidas, tal como representada por indicadores previamente selecionados (tipicamente a situação perante o emprego), antes e após a participação em determinado programa. Noutros casos, indivíduos que participam em determinado programa são comparados com outros que não participam. Estudos destes tipos quantificam em que medida a participação está relacionada com o indicador de interesse mas não permitem determinar a razão de tal relação. É concebível que a relação identificada traduza o efeito da participação no indicador de interesse (que definiremos mais precisamente abaixo), mas existem explicações alternativas que, à partida, não podem ser excluídas. Por exemplo, variações no indicador ao longo do tempo que coincidam com o tempo da participação - no caso de se explorarem variações temporais - ou diferenças sistemáticas entre o grupo de participantes e não participantes – no caso de se explorarem variações entre grupos - podem justificar a relação entre a participação e o indicador. Em ambos os casos, a relação identificada é espúria, sendo pelo menos parcialmente devida a fatores alheios à participação.

O objetivo de um exercício de avaliação é precisamente o de identificar o efeito *causal* da participação num determinado programa em um ou mais indicadores,

separando-o de explicações alternativas que possam justificar a relação entre a participação e o indicador. Por outras palavras, pretende-se contrastar a situação do participante (medida por determinado indicador) com a que ele/ela teria no mesmo momento (pós-participação) caso não tivesse participado no programa.

A dificuldade de isolar o efeito causal de outras explicações alternativas reside na impossibilidade de se observar qualquer indivíduo simultaneamente em dois estados: tendo participado e não tendo participado no programa em algum momento do passado. Por exemplo, é possível observar-se a situação dos participantes após a participação, mas não o *contrafactual* que representaria a sua situação no mesmo momento do tempo, caso não tivesse participado. Só a observação das duas situações *potenciais*, determinadas pela participação, nos permitiria observar diretamente o efeito da participação.

Na ausência de informação suficiente para se proceder à observação direta dos efeitos causais da participação, diversas metodologias de construção do contrafactual não observado têm sido sugeridas na literatura estatística e microeconométrica (Heckman e Robb, 1985 e 1986, Heckman, Lalonde e Smith, 1999, Blundell e Costa-Dias, 2009, Angrist e Pischke, 2008, apresentam discussões detalhadas da literatura). Esta literatura salienta o facto de não ser possível identificar o efeito individual da participação sem apelar a hipóteses muito fortes e, em regra, difíceis de justificar. Em alternativa, os esforços têm-se dirigido ao desenvolvimento de métodos de estimação dos efeitos médios da participação, com destaque para o efeito (causal) médio da participação nos indivíduos que participam no programa.

O método mais direto e simples de avaliar os efeitos da participação contrasta os valores médios da variável de interesse para o subconjunto de participantes e não participantes. O estimador resultante desta comparação designa-se tipicamente de "naive". Fosse a participação o resultado de um processo puramente aleatório, como pode ser garantido no contexto experimental, e tal comparação identificaria

o efeito causal médio da participação no indicador de interesse.[29] No entanto, dados experimentais são raros em ciências sociais e, nomeadamente, nas aplicações à avaliação dos efeitos das PAMT.

Nas aplicações não-experimentais, os dois grupos podem ser *selecionados* por processos não aleatórios. Nestas condições, pode não ser legítimo assumir que os grupos são comparáveis no que concerne a todas as características relevantes (isto é, todas as características que poderiam influenciar os valores do indicador de referência e a resposta ao programa). Nesse sentido, o valor médio observado para os não participantes não deve ser tomado como o resultado contrafactual a não ser que se reúna evidência forte que suporte a hipótese de aleatoriedade no processo de seleção.

No caso geral em que não se pode ou não se pretende assumir aleatoriedade no processo de seleção, a escolha da metodologia de construção do contrafactual não observado deve depender da aplicação específica e dos dados disponíveis. No presente estudo, dada a abundância e qualidade da informação disponível, optou-se por adotar um método de *matching* especialmente desenhado para lidar com a escolha do programa (entre várias alternativas) e do momento da participação. O método utilizado é descrito com mais detalhe na secção seguinte.

7.1 METODOLOGIA

Antes de discutir o método utilizado na estimação dos efeitos da participação, importa introduzir a terminologia mínima adotada pela generalidade dos trabalhos nesta área e importada dos estudos experimentais, nomeadamente, dos estudos clínicos: o subgrupo dos indivíduos que participam no programa designa-se por *grupo de tratamento* ou *tratados*, e o dos que não participam por *grupo de controlo* ou *não tratados*; a medida é o *tratamento*; o indicador de interesse para medição de efeitos chama-se *outcome* (resultado).

O problema fundamental dos estudos de avaliação não-experimentais reside no facto dos grupos de tratamento e controlo diferirem em várias dimensões para

[29] A avaliação dos efeitos das medidas com base na comparação entre resultado efetivo e resultado potencial decorre das contribuições de vários autores, entre eles Roy (1951) e Rubin (1974), sendo o correspondente quadro teórico habitualmente designado por modelo de Roy-Rubin.

além do tratamento. Qualquer estimação direta por recurso ao estimador *naive* poderia confundir as diferenças entre os grupos com o efeito do tratamento, identificando uma relação entre a participação e o *outcome* que não se poderia atribuir em exclusivo ao efeito do tratamento.

O método de *matching* baseia-se na construção direta do contrafactual (ver Heckman, Ichimura e Todd, 1998, e Heckman, Ichimura, Smith e Todd, 1998, para uma discussão deste método). A ideia básica é muito simples. Na presença de informação detalhada que permita a caracterização dos indivíduos em todas as dimensões relevantes, é possível 'casar' indivíduos tratados e não tratados por forma a eliminar diferenças entre os dois grupos que não se devam à participação no programa. Desta forma, expurga-se da análise o efeito de diferenças sistemáticas entre os dois grupos, pelo que, supondo verificadas determinadas condições, as diferenças observadas nas variáveis *outcome* podem ser atribuídas à participação na medida.

Do agrupamento de indivíduos com estados de tratamento diferentes mas características idênticas resultam dois grupos de indivíduos comparáveis, cuja única diferença reside no tratamento. Isto é, o método de *matching* reconstrói as condições experimentais caso a informação observável seja suficiente para eliminar diferenças relevantes entre o grupo de tratados (participantes) e o grupo de controlo. É então suficiente comparar os *outcomes* médios dos dois grupos construídos por *matching* para se obter uma estimativa do efeito médio do tratamento.

Mais formalmente, suponha-se que se observam as variáveis X para cada indivíduo. A hipótese fundamental subjacente ao método de *matching*, designada de 'hipótese de independência condicional', impõe que, entre os indivíduos caracterizados por uma determinada realização de X, por exemplo x, a participação no tratamento é independente dos *outcomes* potenciais para as alternativas de tratamento e não tratamento. Isto significa que o *outcome* realizado entre os indivíduos não tratados com características $X=x$ é um bom preditor do que os indivíduos tratados com as mesmas características teriam experienciado caso não tivessem sido tratados. Neste caso, é suficiente reponderar a amostra de controlo para que reproduza

exatamente a distribuição de *X* entre os tratados. O estimador naive, quando aplicado à comparação de tratados e não tratados reponderados, identifica o efeito causal do tratamento no caso em que as condições de *matching* se verifiquem.

No entanto, pode acontecer que não seja possível encontrar não tratados com as mesmas características *X* observadas para todos os indivíduos tratados. Neste caso, não será possível reproduzir a amostra de tratados entre o grupo de controlo e o estimador será válido exclusivamente para a subamostra de tratados representados entre os não tratados.[30]

O método de *matching* é muito exigente em termos de dados, uma vez que requer a observação de todas as variáveis relevantes no processo de seleção que, simultaneamente, expliquem os *outcomes* potenciais. No caso de esta condição não se verificar, o estimador de *matching* pode ser enviesado uma vez que não garante a eliminação das diferenças sistemáticas relevantes entre os dois grupos. No caso da avaliação de PAMT, a literatura recomenda que se seja especialmente cuidadoso com a caracterização da história de emprego uma vez que esta revela as atitudes individuais perante o mercado de trabalho. Como será discutido mais abaixo, as bases de dados utilizadas neste estudo permitem uma caracterização detalhada e rigorosa desta história, bem como o controlo de outras informações importantes na determinação dos efeitos de programas.

A aplicação do método de *matching* que se faz neste estudo não é standard. Recorde-se que se pretende estimar o efeito das diferentes PAMT na situação perante o emprego de indivíduos desempregados no momento da participação. O processo de seleção só dificilmente pode ser visto de uma perspetiva estática para um único tratamento, como é típico de aplicações deste método. Pelo contrário, os indivíduos desempregados podem escolher entre vários programas disponíveis e selecionar o momento da participação. Por exemplo, desempregados com menos formação ou menor ligação ao mercado de trabalho podem optar por programas de formação com vista a desenvolver o capital humano necessário a facilitar a sua empregabilidade. Por outro lado, indivíduos com custos de trabalho mais altos

[30] A exceção acontece quando o efeito do tratamento é homogéneo, isto é, quando todos os indivíduos beneficiam igualmente do tratamento. Nesse caso, o efeito estimado representará o impacto do tratamento em qualquer indivíduo.

podem decidir adiar a participação num programa para mais tarde. A comparação de tratados e não tratados sem atender a estas diferenças poderia induzir enviesamentos nas conclusões uma vez que se misturariam efeitos de intervenções diferentes em grupos diferentes.

Por estas razões, utilizou-se um procedimento de *matching* para processos de seleção dinâmicos (Lechner, 2002, Sianesi, 2004). A estimação processa-se em dois passos. Numa primeira etapa implementa-se um *matching* exato em algumas variáveis fulcrais (sexo, grupo etário e educação, as últimas duas variáveis em três grandes categorias cada uma) e na duração do desemprego até ao tratamento. A amostra de indivíduos tratados no momento *t* após a entrada no desemprego é emparelhada com a amostra de indivíduos com durações de desemprego aberto (sem tratamento) não inferiores a *t*, isto é, que estariam em risco de participação no momento *t* do episódio de desemprego. Os não tratados do grupo de controlo assim construído podem incluir indivíduos que eventualmente serão tratados no futuro, mas excluem indivíduos que ingressam no tratamento antes da duração *t* ser atingida ou que não estiveram desempregados tempo suficiente para transitarem para o tratamento no momento em que o indivíduo tratado transitou.

Podemos agora definir os efeitos de tratamento que foram estimados e serão discutidos abaixo. Para cada programa de emprego ou formação, chame-se programa *p*, é medido o efeito nos desempregados que ingressam em *p* após permanecerem desempregados sem qualquer outro tipo de tratamento durante exatamente *t* meses por contraste com não ser tratado por *p* ou qualquer outro programa até *t*. O contrafactual para qualquer indivíduo tratado no momento *t* inclui a possibilidade de tratamento futuro por qualquer programa, incluindo *p*.

O segundo passo no processo de *matching* pretende controlar para outras diferenças que possam estar relacionadas com os *outcomes* potenciais. Como variáveis de controlo incluiu-se uma caracterização mais detalhada da idade e escolaridade, distrito, data do início do episódio de desemprego e história de emprego, tratamento e episódios de desemprego subsidiado nos três anos que antecedem a entrada no desemprego.

Nesta segunda fase, foi utilizado um processo de *matching* na probabilidade de tratamento, uma função das variáveis de controlo que permite reduzir a dimensionalidade do problema por forma a operacionalizar o processo de estimação (Rosenbaum e Rubin, 1983, 1984). Utilizou-se *matching* nos "vizinhos mais próximos" (até um máximo de 20) condicionando na distância máxima admitida. Os desvios padrão dos estimadores foram calculados de acordo com a fórmula assimptótica derivada em Abadie e Imbens (2006).[31]

7.2 DADOS E SELEÇÃO DA AMOSTRA

7.2.1. DADOS

O processo de estimação assenta na combinação de três bases de dados administrativas que foram ligadas. As primeiras duas são provenientes do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e incluem: (i) registo de desempregados inscritos nos Centros de Emprego e (ii) registo de participações em programas de emprego e formação geridos pelo IEFP. A informação disponível inclui todos os indivíduos que se registaram nalgum Centro de Emprego entre janeiro de 2004 e dezembro de 2011 (amostra de fluxo).[32]

Para cada indivíduo representado nos dados do IEFP é possível recuperar toda a história de desemprego registado e de participação em medidas de emprego administradas pelo IEFP entre janeiro de 2000 (2004, no caso do desemprego registado) e dezembro de 2011, com respetivas datas de início e fim. Dispõe-se também de alguma informação demográfica, incluindo data de nascimento, sexo, educação e distrito e concelho de residência.

A terceira fonte de informação é a base de dados proveniente do Instituto de Informática da Segurança Social (SS). A informação disponível inclui todos os registos de contribuições e prestações da SS referentes a indivíduos representados

[31] Note-se que este processo de estimação da precisão dos estimadores de *matching* não é exatamente correta uma vez que não considera o passo de estimação da probabilidade de tratamento. No entanto, não existem por enquanto resultados que permitam estimar consistentemente a precisão do estimador de *matching* quando se usa a métrica de "vizinhos mais próximos".

[32] Existem também dados para o stock de desempregados registados em 31 de dezembro de 2003 mas a utilização destas observações levanta problemas de seleção adicionais, pelo que se optou por excluí-las.

nos dados do IEFP e durante a mesma janela temporal. A cada registo corresponde um tipo de remuneração que permite identificar a condição perante o emprego e distinguir trabalhadores dependentes e independentes. É também reportada informação demográfica básica, incluindo sexo e data de nascimento.

Identificadores únicos por indivíduo permitiram ligar as três fontes de informação e reconstruir o percurso de emprego e participação em medidas desde janeiro de 2000 para todos os indivíduos que alguma vez se registaram num Centro de Emprego entre janeiro de 2004 e dezembro de 2011.

Naturalmente, quando se trabalha com bases de dados desta dimensão e complexidade, há sempre correções a fazer. No caso presente foram excluídos indivíduos para os quais se observaram discrepâncias nos registos de sexo e data de nascimento quando comparados os registos das diferentes bases de dados. Sobreposições de episódios de emprego, desemprego subsidiado e participações em programas de diferentes tipos foram mantidas, uma vez que estes podem ocorrer em simultâneo. Observações múltiplas de tratamentos do mesmo tipo com sobreposições temporais foram sintetizadas num só episódio de tratamento.

7.2.2. SELEÇÃO DAS SUBAMOSTRAS

A preparação das subamostras usadas para estimação dos efeitos causais da participação nas diferentes medidas de emprego envolveu vários passos que importa documentar uma vez que determinam a natureza dos efeitos identificados. A generalidade das estimativas baseia-se numa subamostra, a que chamamos 'principal'. Adicionalmente, foi também considerada uma subamostra alternativa de jovens para a avaliação de programas de formação especialmente direcionados a esta população, que obedeceu a critérios de selecção ligeiramente diferentes.

Amostra principal

Numa primeira etapa eliminaram-se indivíduos que faleceram ou foram classificados como inaptos para o trabalho durante o período amostral. Também se censuraram as histórias de emprego de indivíduos que passaram a receber pensões de reforma, a partir do momento em que tal acontece.

Depois, selecionou-se para cada indivíduo o primeiro episódio de desemprego (com ou sem registo no IEFP) com início posterior a 31 de dezembro de 2003. Desta forma, consideram-se só episódios de desemprego posteriores a esta data para os quais a inscrição no Centro de Emprego, a ter acontecido, é observada. Dito de outra forma, excluem-se inscrições abertas naquela data. O episódio de desemprego selecionado resulta de um fluxo a partir de um estado inequívoco de emprego. Isto é, consideram-se apenas, para cada indivíduo, os primeiros episódios de desemprego iniciados a partir de janeiro de 2004 (inclusive), garantindo-se que estes episódios foram precedidos por um episódio inequívoco de emprego (definido pela conjugação de três condições: registo de remuneração, ausência de registo de pagamento de subsídio de desemprego e de participação em medidas de emprego ou formação).

Para os episódios de desemprego selecionados, um por cada indivíduo, é construída a história passada e futura da situação perante o emprego, respetivamente durante os três anos que antecedem e os quatro anos que sucedem a entrada no desemprego. Desta forma, a amostra final tem exatamente uma observação por cada indivíduo.

Esta seleção da amostra evita: (*i*) problemas e sobre-amostragem de indivíduos com episódios múltiplos de desemprego uma vez que cada indivíduo é representado por uma única observação e (*ii*) o condicionamento em resultados endógenos implicitamente resultante da estrutura da amostra do IEFP que poderia ocorrer caso fossem consideradas observações de desemprego com início anterior a janeiro de 2004, uma vez que para estas se sabe que o indivíduo voltará ao desemprego em algum momento da sua vida (posterior a 31 de dezembro de 2003).

Finalmente escolheram-se indivíduos de nacionalidade portuguesa, residentes no continente, e com um período de observação não inferior a 36 meses a partir do início do episódio de desemprego. Eliminaram-se também observações de indivíduos com idades inferiores a 20, 21 e 23 anos, respetivamente, dependendo dos níveis de escolaridade serem não superiores a 9 anos, se situarem entre 10 e 12 anos ou corresponderem ao ensino superior, respetivamente.

No total, as amostras de homens e mulheres incluem 446,232 e 508,860 observações individuais, respetivamente, distribuídas por grupos etários e educação como descrito na tabela 7.1. Pode observar-se que os novos episódios de desemprego estão desproporcionalmente concentrados em indivíduos com baixo nível de escolaridade e, entre estes, nos mais velhos. Durante o período em análise, as mulheres também estão mais representadas, particularmente entre desempregados com formação média ou superior.

Tabela 7.1: Número de observações na amostra principal, por sexo, grupo etário e nível de educação

A. Homens

	Grupo etário			
	20 a 25	26 a 35	36 a 50	Total
Até 9 anos escolaridade	85,704	113,161	130,041	329,041
10 a 12 anos escolaridade	34,084	29,730	14,352	78,166
Educação universitária	12,863	20,953	5,209	39,025
Total Homens	132,651	163,844	149,602	446,232

B. Mulheres

	Grupo etário			
	20 a 25	26 a 35	36 a 50	Total
Até 9 anos escolaridade	73,934	116,779	132,070	322,783
10 a 12 anos escolaridade	45,129	41,094	15,975	102,198
Educação universitária	35,256	42,328	6,295	83,879
Total mulheres	154,319	200,201	154,860	508,860

Amostra suplementar de jovens

Com o objectivo de estudar os efeitos de programas de formação em indivíduos jovens sem experiência laboral, construiu-se uma amostra alternativa de indivíduos com idades compreendidas entre os 20 e os 25 anos na altura em que se inscrevem num Centro de Emprego, necessariamente posterior a 31 de dezembro de 2003. Na seleção desta subamostra não é imposto que os indivíduos sejam observados numa transição do emprego: alguns serão recém chegados ao mercado de trabalho, outros terão tido períodos de desemprego ou inactivadade a preceder

o momento da inscrição. Nesta subamostra, o episódio de desemprego que é considerado para análise é aquele que se inicia com a inscrição no Centro de Emprego, independentemente da situação perante o trabalho que o antecede. Este critério de selecção contrasta com o adotado para a amostra principal, onde o episódio de desemprego relevante é o que se inicia com uma perda de emprego.

Em tudo o resto, a construção da subamostra reproduz o que foi descrito. É considerado um período de desemprego único por indivíduo, o primeiro observado a partir de 31 de Dezembro de 2003, e é construída a história individual de situação perante o emprego, períodos de desemprego subsidiado e participação em programas durante os três e quatro anos que precedem e sucedem o início de desemprego, respectivamente.

7.2.3. TRATAMENTO E EMPREGO

Os indivíduos *tratados* são aqueles que participam numa das medidas de emprego e formação durante o período de desemprego selecionado, isto é, antes de eventualmente transitarem para o emprego. O *tratamento* é o primeiro programa em que os indivíduos participam após entrada no desemprego, se tal transição ocorrer antes de se observar uma saída para emprego. Consideraram-se tratamentos iniciados durante os primeiros 24 meses após entrada no desemprego.

Os indivíduos *não tratados* são definidos com base no tempo de espera até ao tratamento que se pretende considerar, como discutido acima. A construção do contrafactual para indivíduos tratados no momento t do episódio de desemprego utiliza observações de indivíduos desempregados e que não participaram em qualquer medida (não tratados) pelo menos durante os t períodos que sucedem à entrada no desemprego.

Consideraram-se diferentes programas de emprego e formação, categorizados em dois grandes grupos dependendo do conteúdo pretender conduzir diretamente ao emprego (programas de emprego) ou à acumulação de conhecimento ou aptidões que promovam o emprego futuro (programas de formação). Entre os programas de

emprego distinguiram-se os Estágios, Medidas Ocupacionais, Apoio à Contratação e Apoio ao Empreendedorismo; entre os programas de formação consideraram-se Cursoss de Aprendizagem, Educação e Formação de Adultos, Educação e Formação de Jovens, Formação Contínua, Formação de Desempregados, Formação Modular e Outros não especificados.

O total de registos de tratamentos considerado na subamostra principal usada na estimação encontra-se descrito nas tabelas 7.2-A e 7.2-B, para homens e mulheres respetivamente. Os valores apresentados referem-se unicamente ao primeiro episódio de tratamento durante o período de desemprego escolhido para cada indivíduo. No total observam-se 36,161 e 74,237 registos de participações para homens e mulheres, respetivamente. Não só é evidente que as mulheres são desproporcionalmente afetas a programas de emprego e formação, como também que a distribuição das diferentes medidas entre desempregados com características diferentes está longe de ser homogénea, refletindo as diferenças já referidas no caso do universo de participantes (cf. capítulo 6). Por exemplo, as medidas de formação estão especialmente direcionadas a indivíduos com baixa escolaridade, sendo raras as participações entre indivíduos com educação superior. As Medidas Ocupacionais e os Programas de Apoio ao Empreendedorismo são as duas grandes opções em termos de apoio direto ao emprego disponibilizadas a indivíduos com baixa escolaridade, particularmente entre os mais velhos. Por outro lado, indivíduos jovens com formação universitária são maioritariamente direcionados para Estágios. Os padrões da distribuição por sexo são semelhantes, exceto no caso das medidas de Apoio ao Empreendedorismo que são mais frequentes entre homens. Alguns programas, como sejam o Apoio à Contratação, os Cursos de Aprendizagem e os Cursos de Educação e Formação de Adultos são muito pouco frequentes, pelo que a avaliação dos seus efeitos só pode ser feita de forma agregada.

Tabela 7.2-A: Número de participações em programas de emprego e formação - Homens

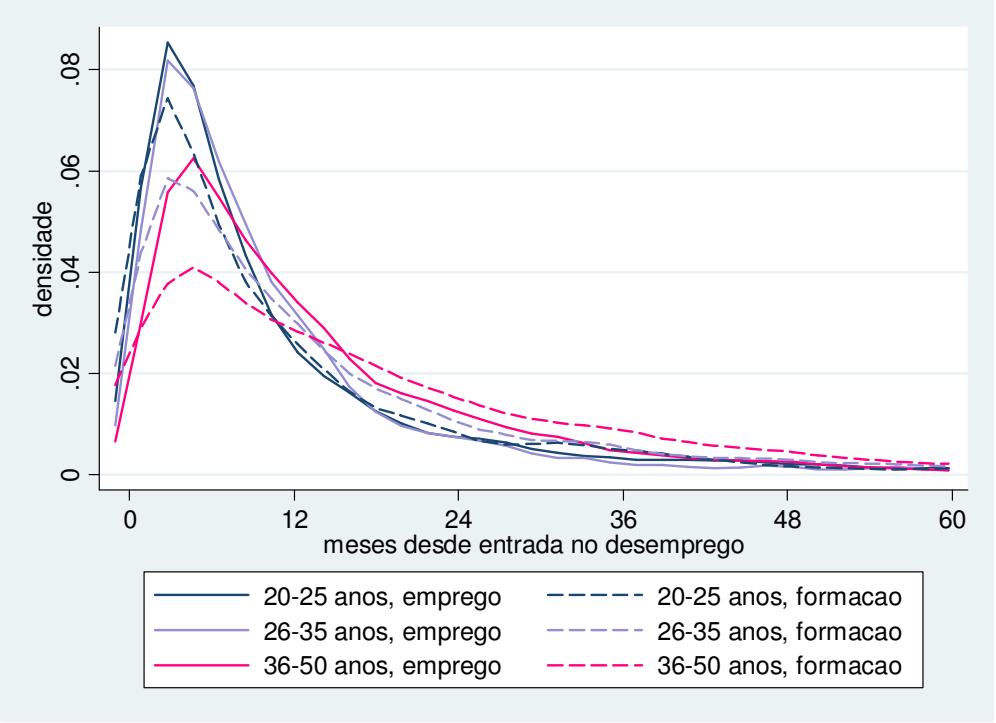
	Programas de emprego				Programas de formação						
	Estágios	Medidas Ocupacio-nais	Apoio à contratação	Apoio ao Empreende-dorismo	Cursos de aprendizagem	Educ. e formação de adultos	Educ. e formação de jovens	Formação contínua	Formação para desempre-gados	Formação modular	Outros – formação
20-25 anos idade											
Até 9 anos escolaridade	123	1,288	104	638	179	595	110	454	495	219	305
10-12 anos escolaridade	630	620	60	423	53	68	44	250	241	113	206
Educação universitária	1,296	123	18	129	18	9	15	75	79	22	70
26-35 anos idade											
Até 9 anos escolaridade	45	2,565	102	1,373	98	838	77	672	568	391	401
10-12 anos escolaridade	172	580	60	655	36	88	29	252	214	136	184
Educação universitária	778	224	37	474	22	17	20	123	214	40	105
36-50 anos idade											
Até 9 anos escolaridade	33	5,922	193	1,305	216	947	143	815	456	811	271
10-12 anos escolaridade	18	416	34	449	23	53	26	198	139	104	33
Educação universitária	3	63	7	241	11	11	14	34	70	12	21
Total	3,098	11,801	615	5,687	656	2,626	478	2,873	2,476	1,848	1,596

Tabela 7.2-B: Número de participações em programas de emprego e formação - Mulheres

	Programas de emprego				Programas de formação						
	Estágios	Medidas Ocupacio-nais	Apoio à contratação	Apoio ao Empreende-dorismo	Cursos de aprendizagem	Educ. e formação de adultos	Educ. e formação de jovens	Formação contínua	Formação para desempre-gados	Formação modular	Outros – formação
20-25 anos idade											
Até 9 anos escolaridade	239	3,645	124	504	166	1,289	114	596	846	357	419
10-12 anos escolaridade	919	2,465	116	403	55	122	55	401	476	187	201
Educação universitária	2,901	818	59	212	46	14	35	196	298	56	162
26-35 anos idade											
Até 9 anos escolaridade	265	9,127	208	940	90	2,496	79	1,232	1,203	746	895
10-12 anos escolaridade	262	3,360	108	594	23	137	25	566	652	269	227
Educação universitária	1,148	1,238	87	489	24	38	27	263	557	82	252
36-50 anos idade											
Até 9 anos escolaridade	173	11,757	327	908	189	2,123	170	1,307	961	966	628
10-12 anos escolaridade	39	1,509	58	265	23	95	15	333	262	182	56
Educação universitária	9	202	5	119	3	11	7	51	112	35	35
Total	5,955	34,121	1,092	4,434	619	6,325	527	4,945	5,367	2,880	2,875

As figuras 7.1 a 7.3 ilustram a distribuição do tempo de espera (em meses) até ao momento de entrada no programa para homens (os padrões obtidos para mulheres são em tudo idênticos aos aqui descritos para homens pelo que se omite a apresentação dos respetivos gráficos). A figura 7.1 mostra que indivíduos mais jovens são mais rapidamente afetos a programas de emprego ou formação, e também que o tempo de espera é mais curto para programas de emprego. Também é visível que a maioria dos tratamentos se inicia durante o primeiro ano de desemprego, apesar de não serem negligenciáveis os casos de durações mais longas, em muitos casos superiores a dois e três anos.

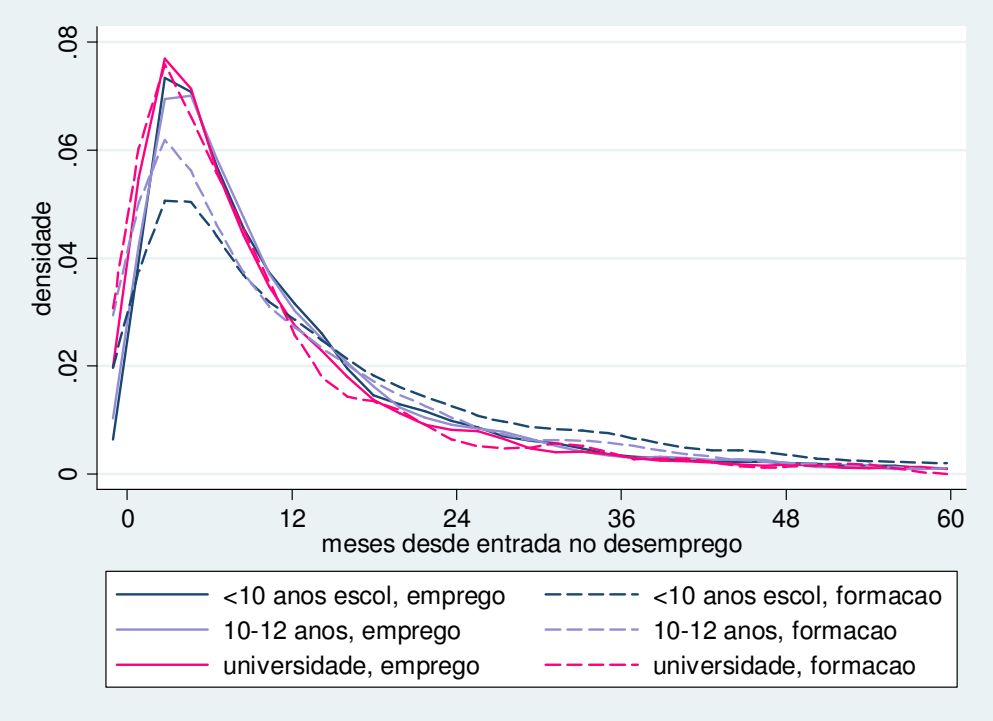
Figura 7.1: Distribuição do tempo de espera desde a entrada no desemprego até ao início da participação - Por grupo etário e tipo de programa, homens



A figura 7.2 confirma este padrão e acrescenta que os tempos de espera são mais reduzidos entre indivíduos com mais educação no caso não muito frequente de ingressarem em programas de formação. Indivíduos com menos educação não só têm acesso restrito a programas de emprego, como também experienciam

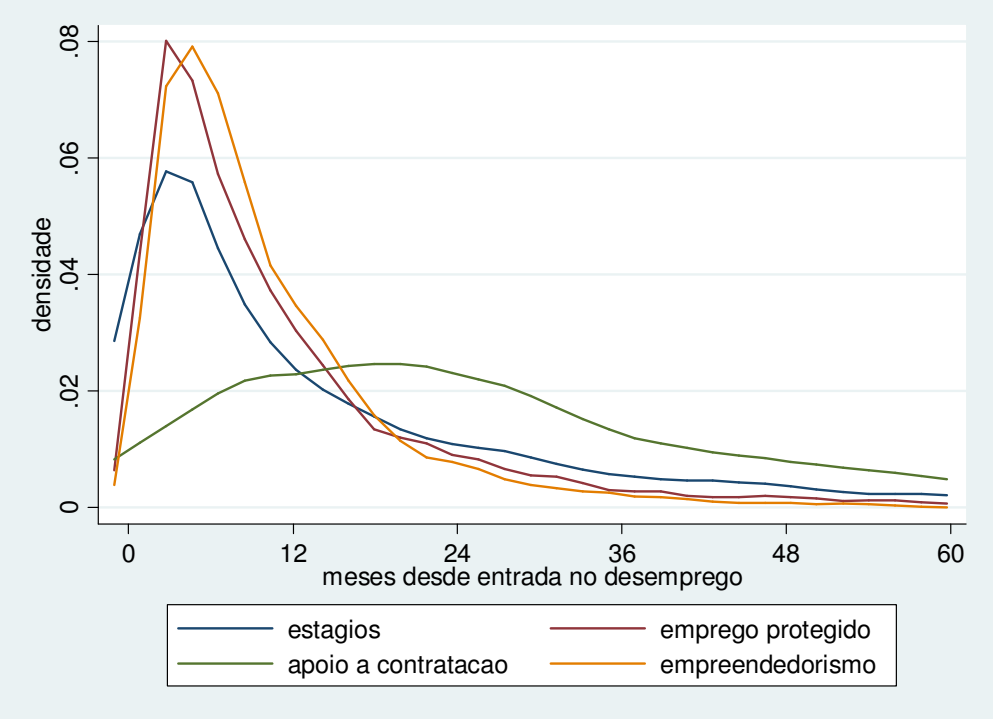
durações mais longas entre a entrada no desemprego e o momento em que eventualmente ingressam num programa de formação.

Figura 7.2: Distribuição do tempo de espera desde a entrada no desemprego até ao início da participação - Por nível de educação e tipo de programa, homens



Finalmente, a figura 7.3 mostra que, entre os programas de emprego, os programas de apoio à contratação se distinguem por um tempo de espera muito longo. Recorde-se que estes programas são muito infrequentes, o que, se combinado com esta informação sobre o tempo de espera, sugere que são especialmente direcionados a indivíduos dificilmente empregáveis ou acarretam um estigma de não empregabilidade, podendo levar desempregados a evitá-los.

Figura 7.3: Distribuição do tempo de espera desde a entrada no desemprego até ao início da participação em programas de emprego - Por tipo de programa, homens



As figuras 7.4 e 7.5 descrevem a distribuição do tempo de duração de cada participação por tipo de programa para homens. Novamente, as mulheres exibem padrões semelhantes pelo que o seu caso não é explicitamente discutido.

A figura 7.4 mostra que os programas de Apoio à Contratação e Apoio ao Empreendedorismo são intervenções instantâneas, que envolvem essencialmente um pagamento. Já os Estágios e as Medidas Ocupacionais são programas que promovem a experiência no emprego ou ocupação, sendo, regra geral, mais longos. Os estágios têm frequentemente durações próximas de um ano, enquanto que a duração das Medidas Ocupacionais é muito variável, possivelmente por se tratar de uma medida mais heterogénea, direcionada a indivíduos com ligações frágeis ao mercado de trabalho e, por isso, menos capazes de manter uma relação longa e estável de trabalho.

Os programas de formação representados na figura 7.5 envolvem frequentemente intervenções longas. Este facto pode refletir o desejo de colmatar dificuldades de formação de indivíduos com baixas qualificações, de longe o grande grupo que participa nestes programas. São frequentes as durações superiores a dois anos, refletindo um investimento prolongado na formação de alguns indivíduos. A exceção são os programas de Formação Contínua e Modular, que agregam intervenções de formação menos duradoura.

Figura 7.4: Distribuição da duração da participação em programas de emprego, homens

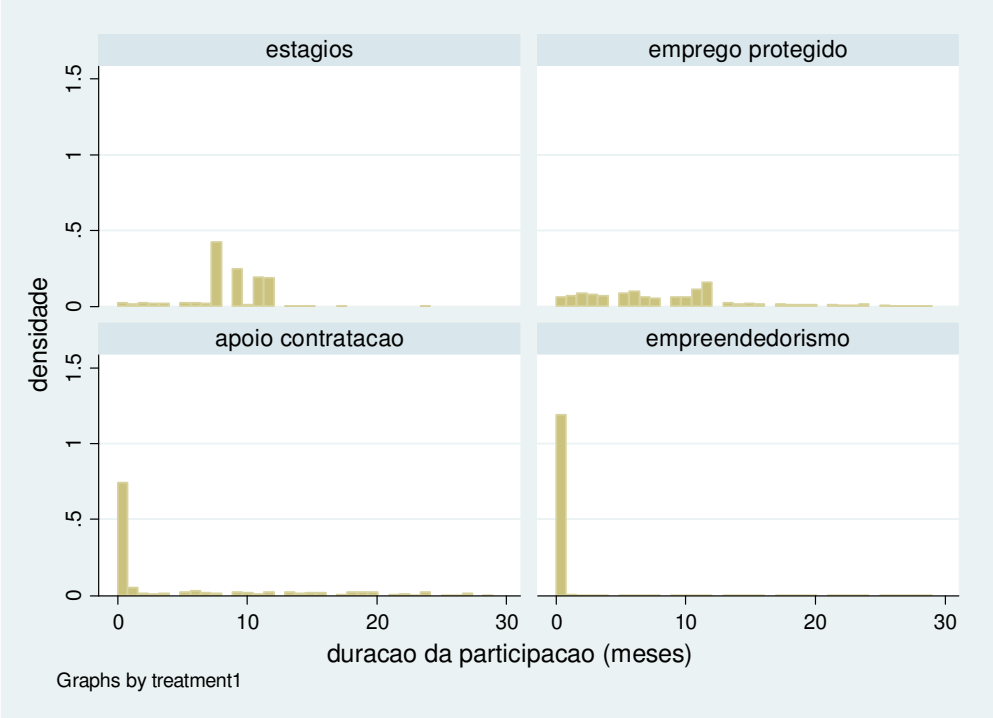
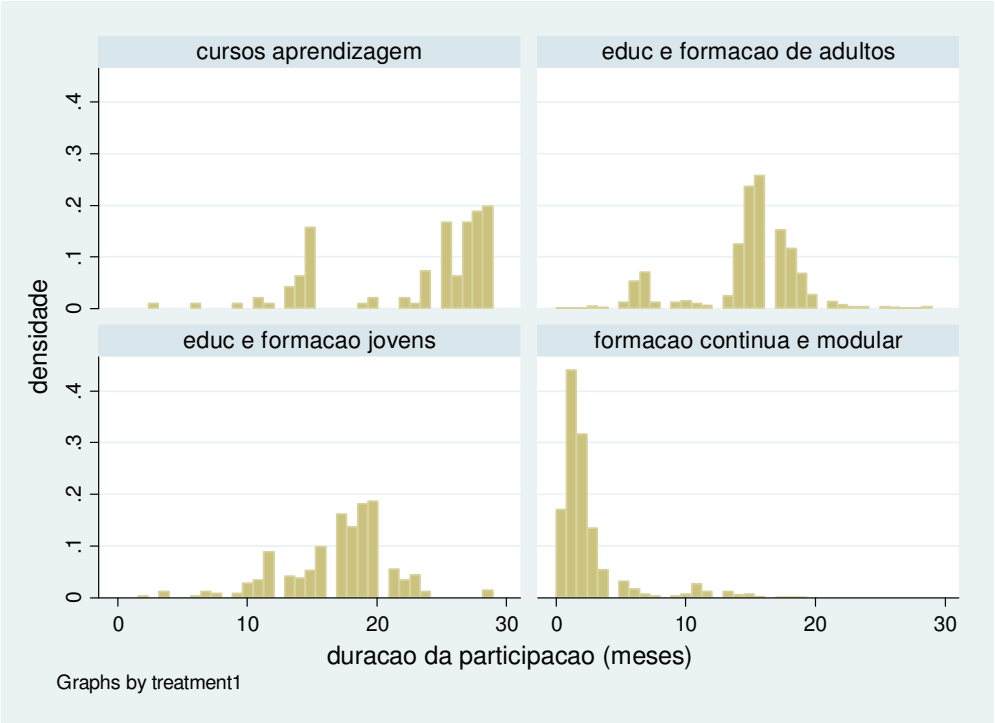


Figura 7.5: Distribuição da duração da participação em programas de formação, homens



A ideia central que se retira desta análise descritiva da subamostra principal utilizada na estimação é a de que a diferentes programas são afetos indivíduos com características muito diferentes, pelo que a comparação direta dos efeitos de dois programas dificilmente é informativa.[33] Mesmo entre indivíduos em grupos de escolaridade e idade relativamente homogéneos e participantes no mesmo programa, o tempo de espera até ao tratamento e as durações do mesmo exibem grande variação, o que pode refletir motivações diferentes para a participação e tratamentos heterogéneos. Finalmente, os programas de formação são longos e direcionados a indivíduos com baixa empregabilidade pelo que a avaliação dos seus efeitos, mesmo que no médio prazo como executada neste estudo, pode omitir efeitos importantes que só se concretizam num futuro mais longo.

[33] As diferenças em termos de composição dos grupos de participantes nas várias medidas serão parcialmente explicadas pelos objetivos distintos de cada programa e pelas regras que orientam a escolha de participantes. Não obstante, é fundamental ter presente que estas diferenças condicionam a comparabilidade de resultados entre programas.

7.3. RESULTADOS

Nesta secção reportam-se as estimativas obtidas para os efeitos da participação em medidas de emprego e formação sobre o desempenho no mercado de trabalho dos participantes.

Num primeiro momento, consideram-se apenas dois tipos de medidas - medidas de emprego ou medidas de formação - observando-se os efeitos ao longo de um período de 42 meses contados a partir do início da participação. Os efeitos são estimados por escalões etários e dentro destes por níveis de escolaridade, separadamente para homens e mulheres. Posteriormente, analisam-se os efeitos sobre o emprego das participações em diferentes medidas de emprego e de formação e, finalmente, para diferentes grupos de participantes definidos pela combinação de grupos etários, níveis de escolaridade e género.

Os efeitos são, como se referiu, estimados a partir da data de início da participação e não, como intuitivamente poderia parecer mais apropriado, a partir do seu termo. Esta opção é a única que permite considerar todos os acontecimentos posteriores ao início da participação (incluindo a sua duração) como uma consequência da própria participação. Acresce que, do ponto de vista da definição e avaliação das políticas, esta perspetiva é também (a) relevante: a menor empregabilidade durante o tempo que dura a participação, ainda que fosse comum a todas as medidas, teria custos diferentes consoante as suas durações.

No caso dos programas de formação, utilizou-se também a subamostra complementar de jovens para estender a análise a jovens com baixos níveis de educação e sem experiência laboral, um dos grupos alvo destas medidas.

7.3.1. MEDIDAS DE EMPREGO - ANÁLISE GLOBAL

A. HOMENS

Na Figura 7.6 representa-se, para o caso dos homens, o efeito da participação em medidas de emprego sobre a probabilidade de emprego ao longo do tempo. A linha

contínua representa os efeitos estimados e as linhas tracejadas delimitam o intervalo de confiança a 95%.

Entre os indivíduos mais jovens ou com menos escolaridade, o efeito das participações e programas de emprego sobre a probabilidade de emprego futuro é negativo ou estatisticamente não diferente de zero. Pelo contrário, são identificados efeitos sistematicamente positivos para indivíduos com mais de 25 anos e 10 ou mais anos de escolaridade.

É, porém, claro que a probabilidade de emprego aumenta, e em certos casos abruptamente, ao fim desse período de 12 meses após o início da participação. Este perfil típico de evolução da probabilidade de emprego após a entrada num programa de emprego está associado a um efeito de 'aprisionamento' (efeito 'lock-in') dos participantes que se traduz em menores taxas de emprego no período após o início da participação, por se encontrarem a participar no programa. Este efeito de aprisionamento não parece afetar da mesma forma todos os grupos, refletindo possivelmente a participação mais significativa de alguns subgrupos em medidas que supõem uma transição imediata (ou rápida) para situação de emprego enquanto que outros participam predominantemente em medidas mais longas. Por isso, apenas com base nestes resultados não é ainda possível concluir sobre a eficácia relativa das diferente medidas.

O efeito de aprisionamento desvanece-se abruptamente ao fim de um período de 10-12 meses que coincide com a duração máxima de algumas medidas incluídas sob a designação genérica de medidas de emprego, nomeadamente os estágios e as medidas ocupacionais.

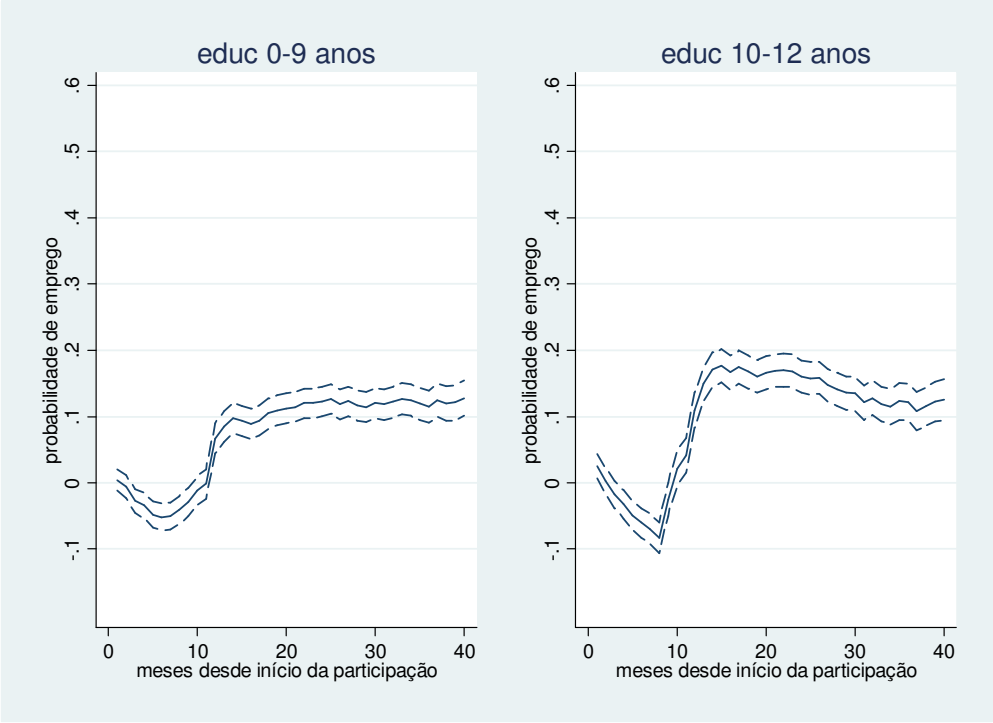
Ao fim de um ano, a probabilidade de um participante em medidas de emprego estar empregado é no mínimo superior em 10 pontos percentuais à probabilidade de emprego de um não participante com as mesmas características e perfil. Esse diferencial pode chegar acima dos 25 pontos percentuais nos casos dos trabalhadores com habilitações ao nível do ensino superior e dos indivíduos com mais de 35 anos e entre 10 e 12 anos de escolaridade.

Os resultados reportados na figura 7.6 indicam um efeito positivo e significativo do conjunto das medidas de emprego sobre a probabilidade futura de emprego no

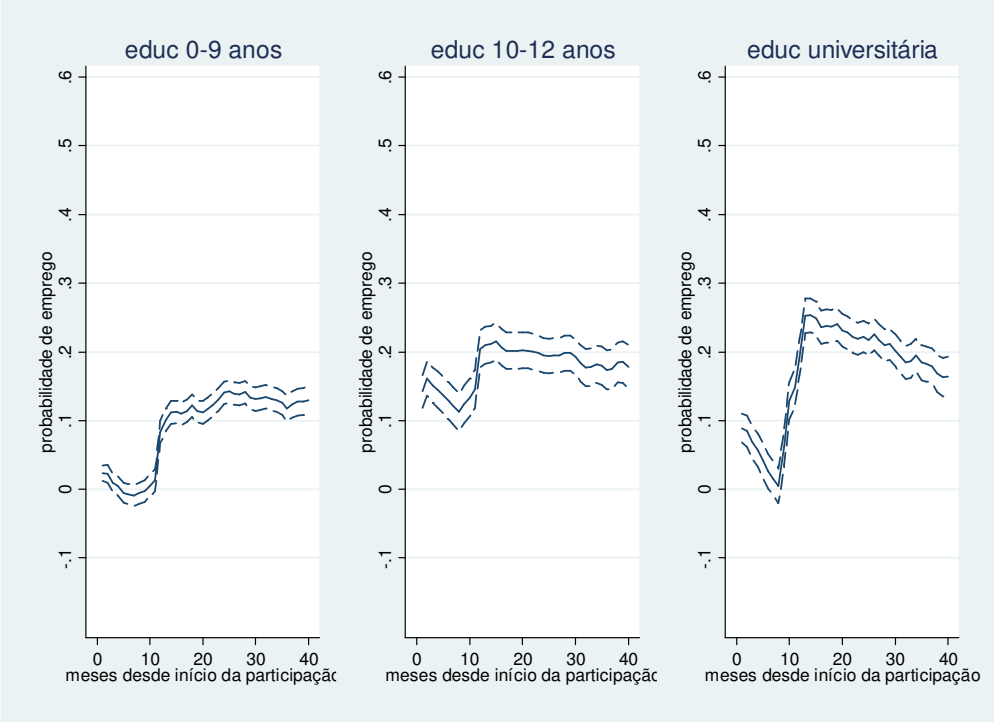
horizontes de 12 a 42 meses após o início da participação. Esse aumento é, no caso dos participantes do sexo masculino, particularmente forte entre os participantes mais escolarizados e menos jovens. Salienta-se, em particular, o caso dos indivíduos com idade superior aos 25 anos (e, sobretudo, superior aos 35 anos), habilitações escolares ao nível do ensino superior e também com escolaridade entre 10 e 12 anos.

Figura 7.6. Efeitos sobre a probabilidade de emprego de participantes em medidas de emprego, por níveis de escolaridade e escalões etários - Homens

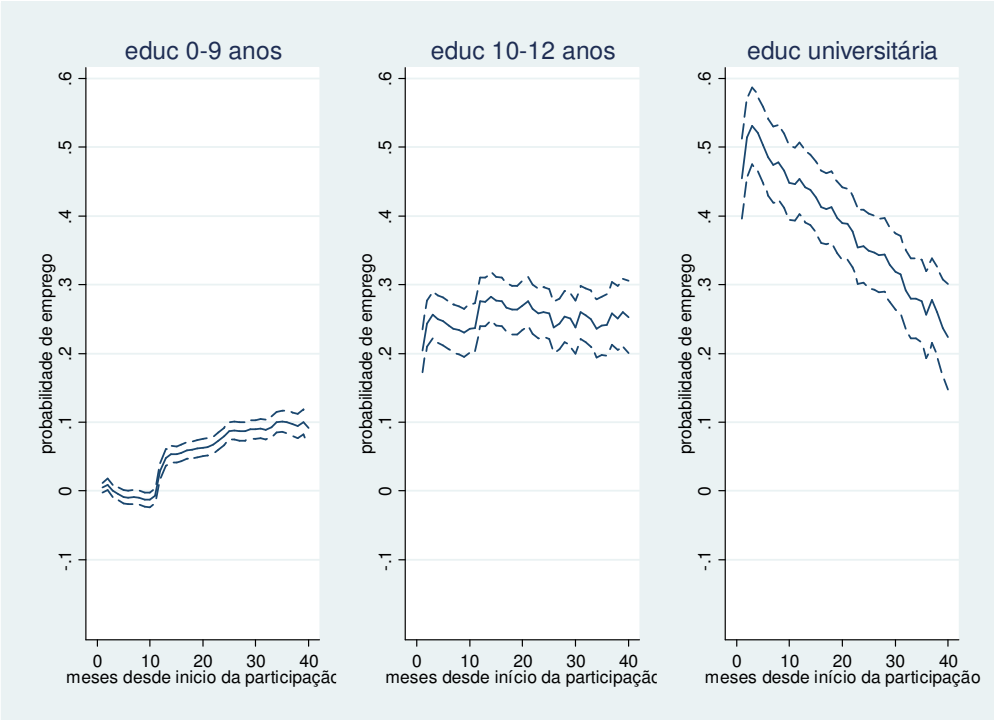
A. 20-25 anos



B. 26-35 anos



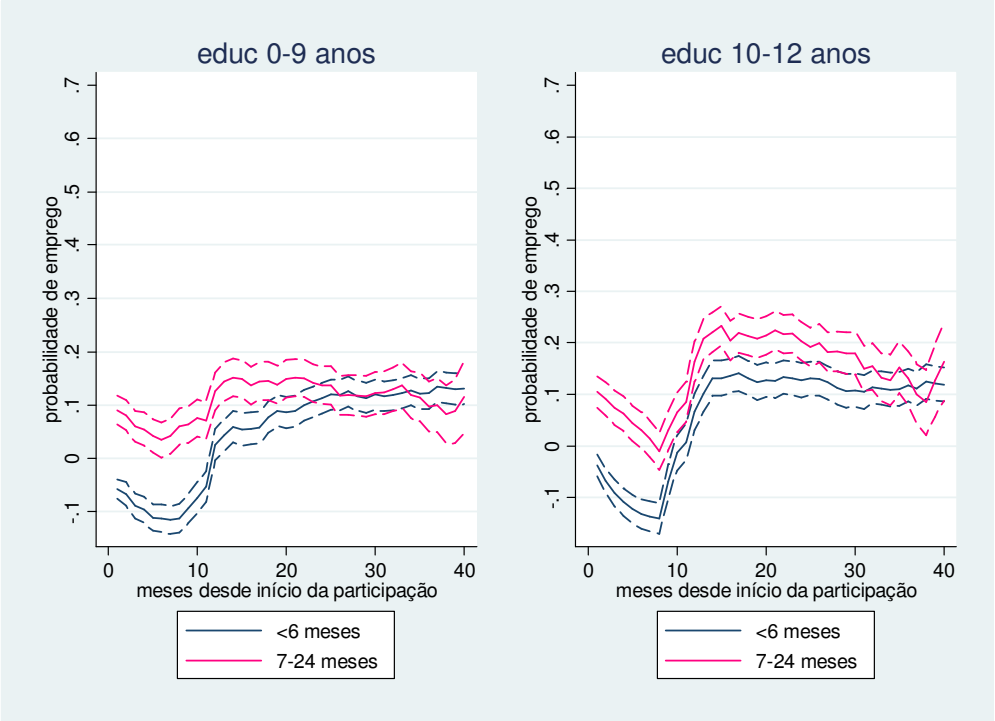
C. 36-50 anos



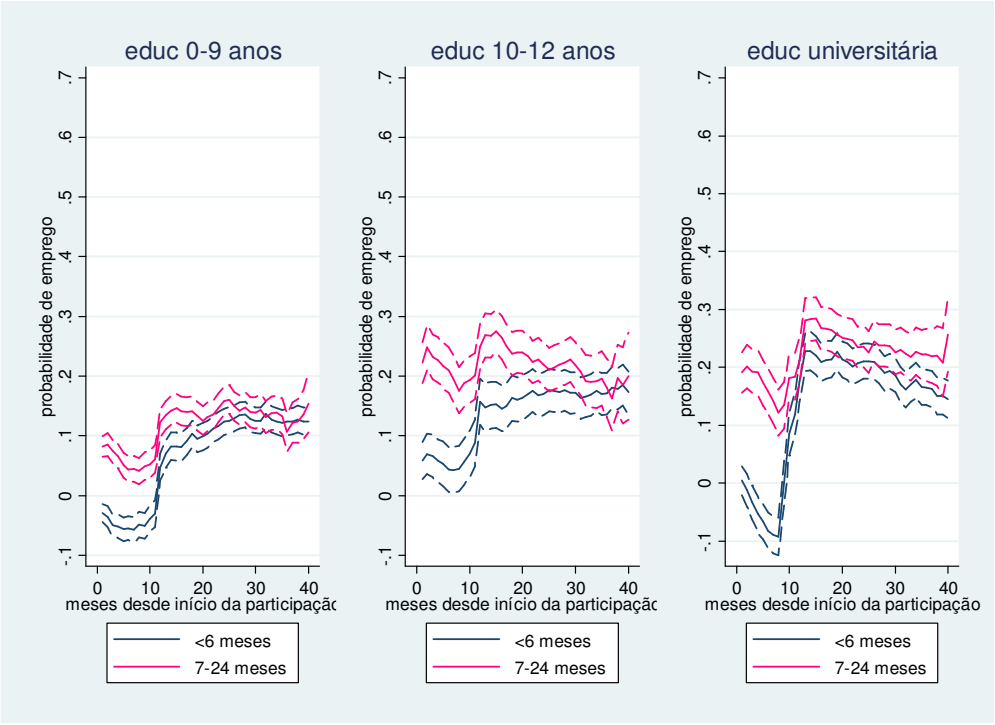
Os resultados descritos não distinguem os efeitos das medidas de emprego em função do tempo de espera desde o momento de entrada no desemprego até ao momento em que se inicia a participação. Na figura 7.7. decompõe-se o efeito da participação para dois subgrupos de participantes, aqueles que iniciam a participação nos primeiros seis meses de desemprego e aqueles que a iniciam mais tarde (entre seis e 24 meses após o início do episódio de desemprego).

Figura 7.7. Efeitos sobre a probabilidade de emprego de participantes em medidas de emprego, por níveis de escolaridade, escalões etários e tempo de espera até ao início da participação - Homens

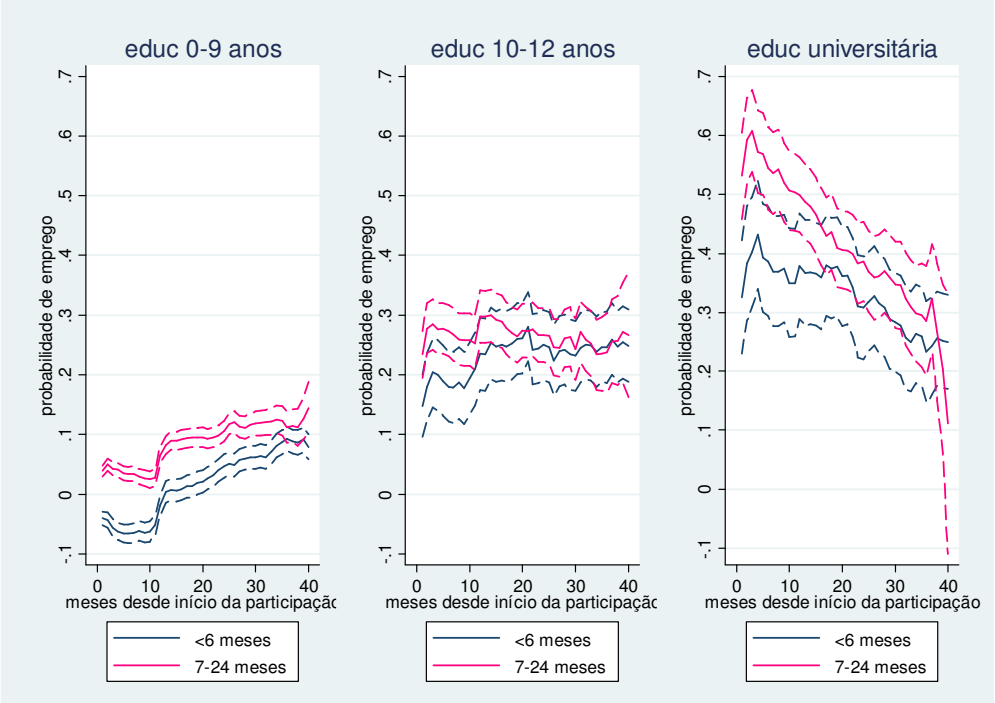
A. 20-25 anos



B. 26-35 anos



C. 36-50 anos



Os resultados desagregados assim obtidos não introduzem alterações significativas quanto aos efeitos da participação sobre a probabilidade de emprego dos participantes (que se mantém significativamente positiva) para os dois subgrupos de participantes, no horizonte de mais de um ano após o início da participação. No entanto, registam-se diferenças significativas entre os dois subgrupos no período imediatamente posterior ao início da participação (até 12 meses após esse início), invariavelmente no sentido de maior probabilidade de emprego a partir do primeiro dia de participação entre aqueles que iniciam a participação em medidas de emprego após um período de espera mais longo (pelo menos seis meses). Uma maior empregabilidade precoce dos participantes tardios pode resultar de esforços de procura ativa de emprego no primeiro semestre de desemprego cujos frutos se fazem sentir apenas posteriormente, mas pode também dever-se ao facto de os participantes tardios participarem em medidas diferentes daquelas em que participam os participantes precoces (cf. infra análise de resultados por tipo de medida).

B. MULHERES

Os efeitos da participação em medidas de emprego sobre os participantes do sexo feminino não se distinguem qualitativamente dos efeitos estimados para participantes do sexo masculino: para o horizonte entre 12 e 42 meses após o início da participação, os efeitos são positivos e indicam uma maior probabilidade de emprego entre os que participam por contraste com os que adiam a participação (diferencial de cerca de 10 pontos percentuais na generalidade dos casos, mais uma vez com exceção das trabalhadoras com ensino superior e mais de 35 anos - ver Figura 7.8). Tal como no caso dos homens, verifica-se um efeito significativo de aprisionamento.

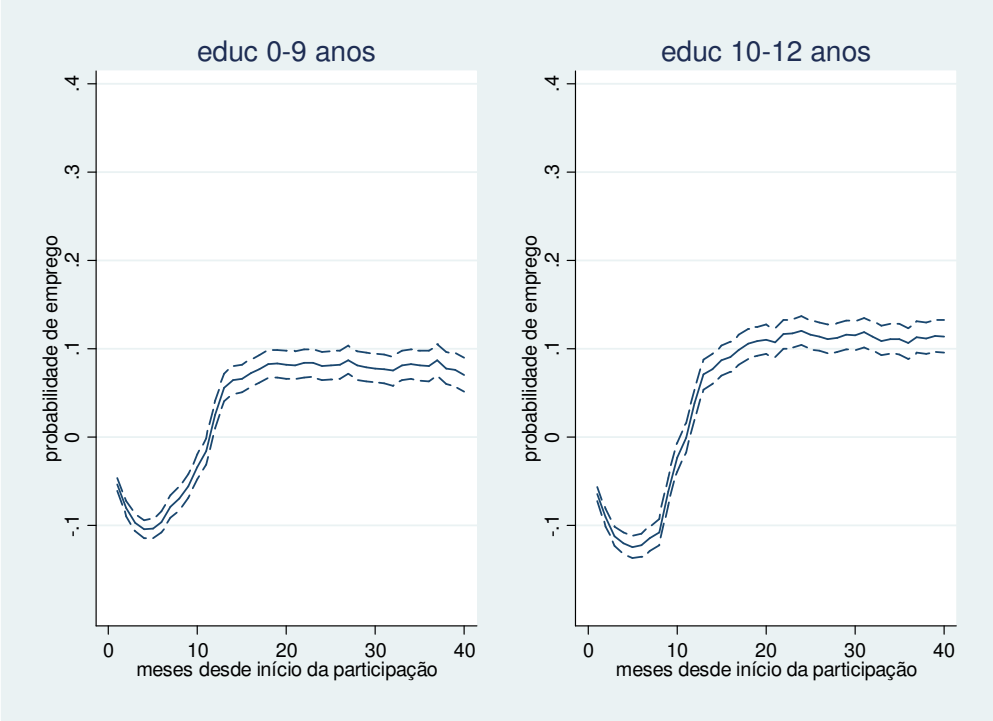
Embora, quer no período de 12 meses imediatamente após o início da participação, quer nos 30 meses seguintes, os resultados observados sejam essencialmente os mesmos para participantes do sexo masculino e feminino, há uma diferença quantitativa desfavorável às mulheres. A participação em medidas de emprego, embora aumente a probabilidade de emprego pós-participação para os dois

grupos, é menos eficaz no caso das mulheres em quase todos os subgrupos idade*escolaridade considerados.

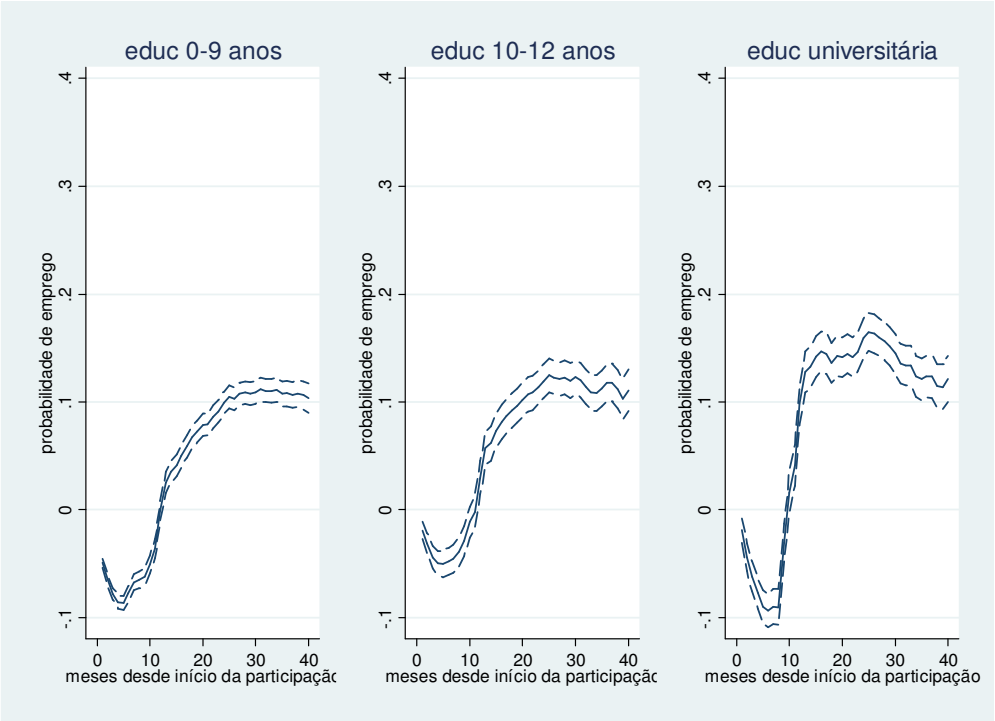
Merece destaque o fortíssimo efeito de aprisionamento observado no caso das mulheres jovens e jovens mais escolarizadas (com 25 anos de idade ou menos e com habilitações ao nível do ensino superior e idade entre os 26 e os 35 anos). Entre estes grupos, a probabilidade de emprego nos 12 meses que sucedem o início da participação chega a ser inferior em 10 pontos percentuais à de indivíduos semelhantes não participantes ou que decidem adiar a participação. Este efeito não se faz sentir entre mulheres com habilitações ao nível do ensino superior e idade acima dos 35 anos, podendo resultar de diferenças nas distribuições de programas por grupo.

Figura 7.8. Efeitos sobre a probabilidade de emprego de participantes em medidas de emprego, por níveis de escolaridade e escalões etários - Mulheres

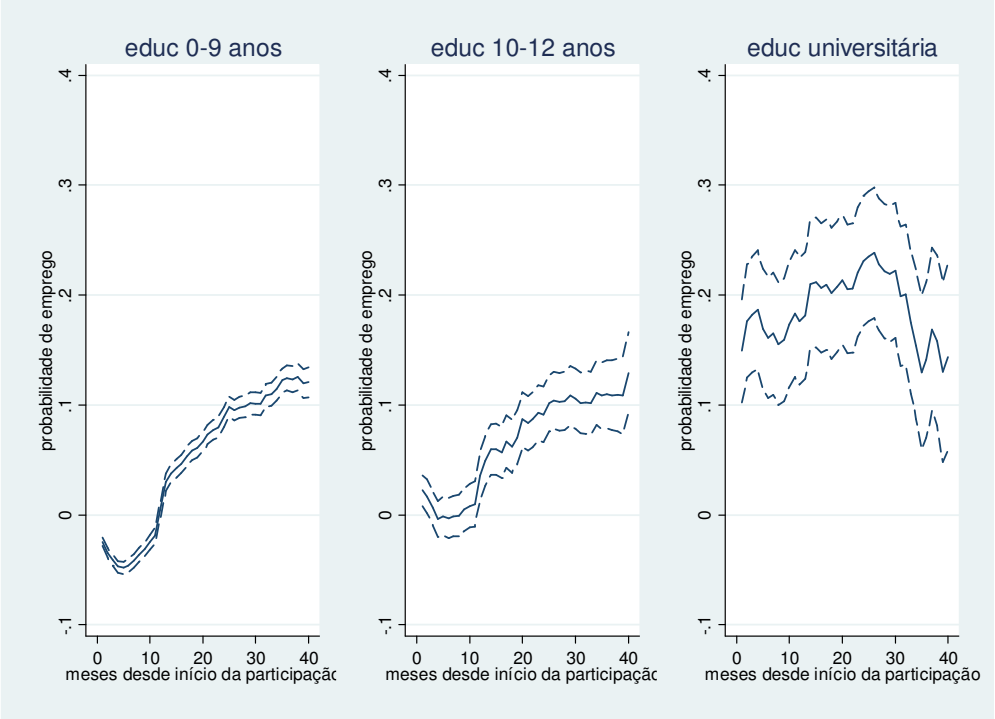
A. 20-25 anos



B. 26-35 anos



C. 36-50 anos



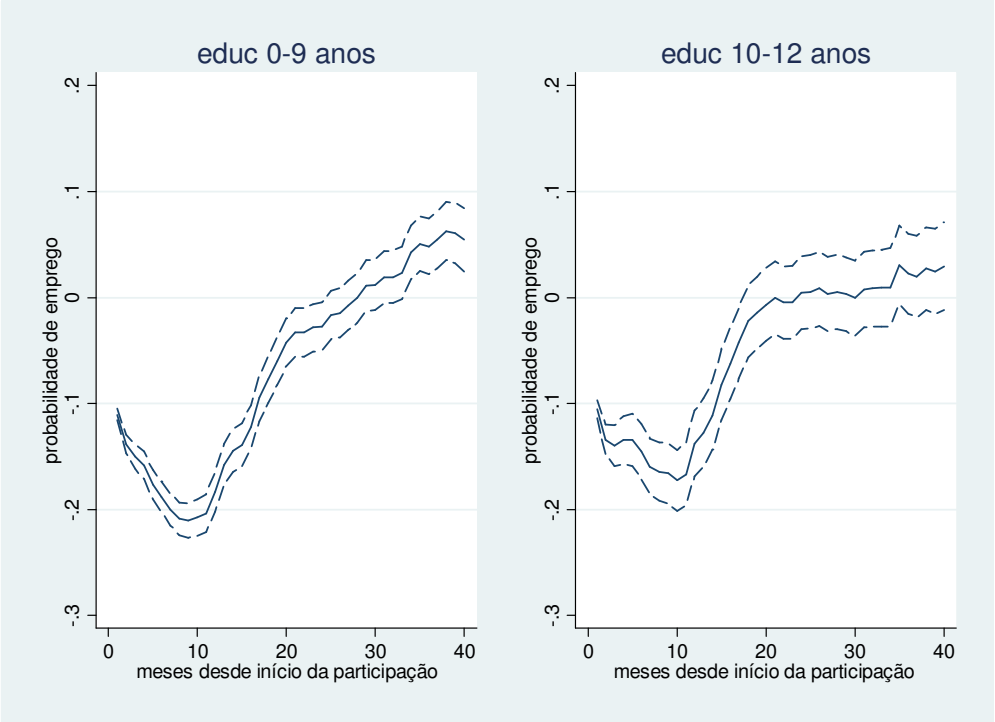
7.3.2. MEDIDAS DE FORMAÇÃO - ANÁLISE GLOBAL

A. HOMENS

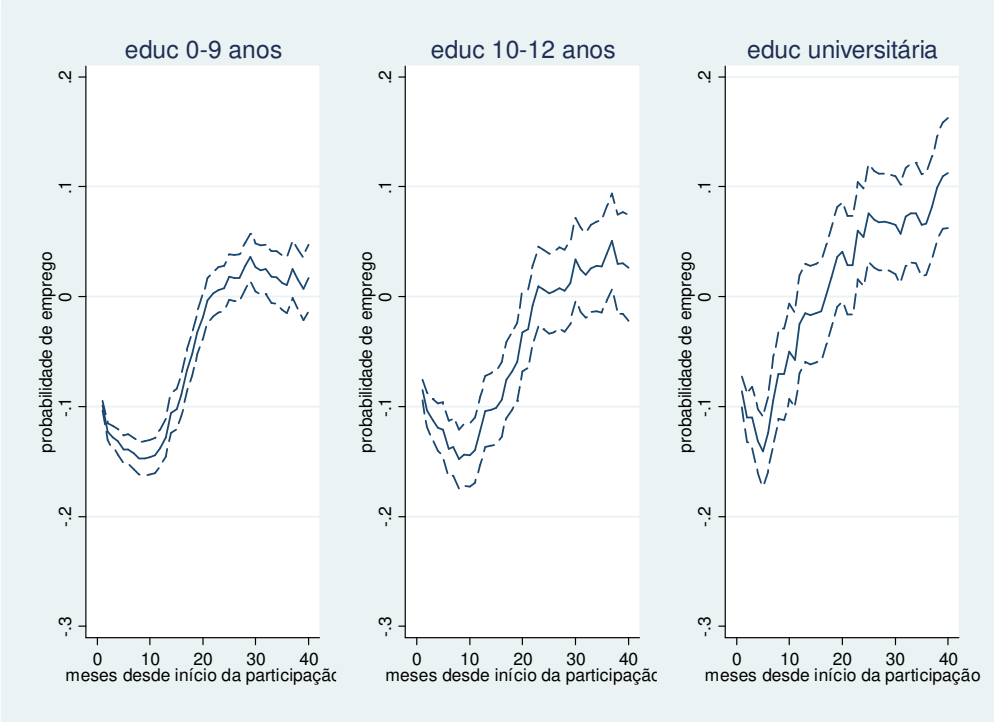
Os resultados obtidos para a participação em medidas de formação diferem consideravelmente dos reportados para medidas de emprego - Figura 7.9.

Figura 7.9. Efeitos sobre a probabilidade de emprego de participantes em medidas de formação, por níveis de escolaridade e escalões etários - Homens

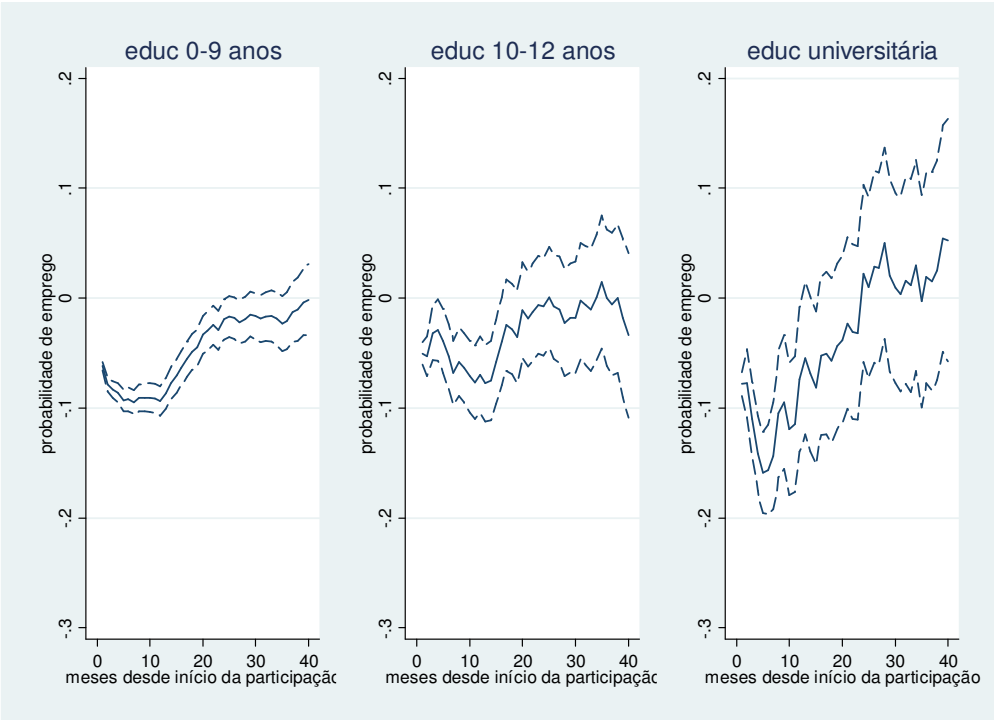
A. 20-25 anos



B. 26-35 anos



C. 36-50 anos



Para as medidas de formação consideradas no seu conjunto, regista-se um efeito negativo na probabilidade de emprego dos participantes durante os primeiros 12 a 18 meses após o início da participação. Este efeito é estatisticamente significativo e forte (redução da probabilidade de emprego em cerca de 10 pontos percentuais na maioria dos casos considerados). Esta penalização, inevitavelmente associada à frequência de cursos de formação a tempo inteiro que impedem a procura ativa de emprego e desincentivam a aceitação de eventuais ofertas de emprego, desvanece-se ao fim de cerca de um ano, não se identificando efeitos significativos da participação ao fim desse período em quase nenhum caso. A exceção é a dos indivíduos com idades entre os 20 e os 25 anos e baixa escolaridade e dos indivíduos com habilitações superiores e idades entre os 26 e os 35 anos. Em ambos os casos, são registados efeitos positivos dois anos após o início da participação.[34]

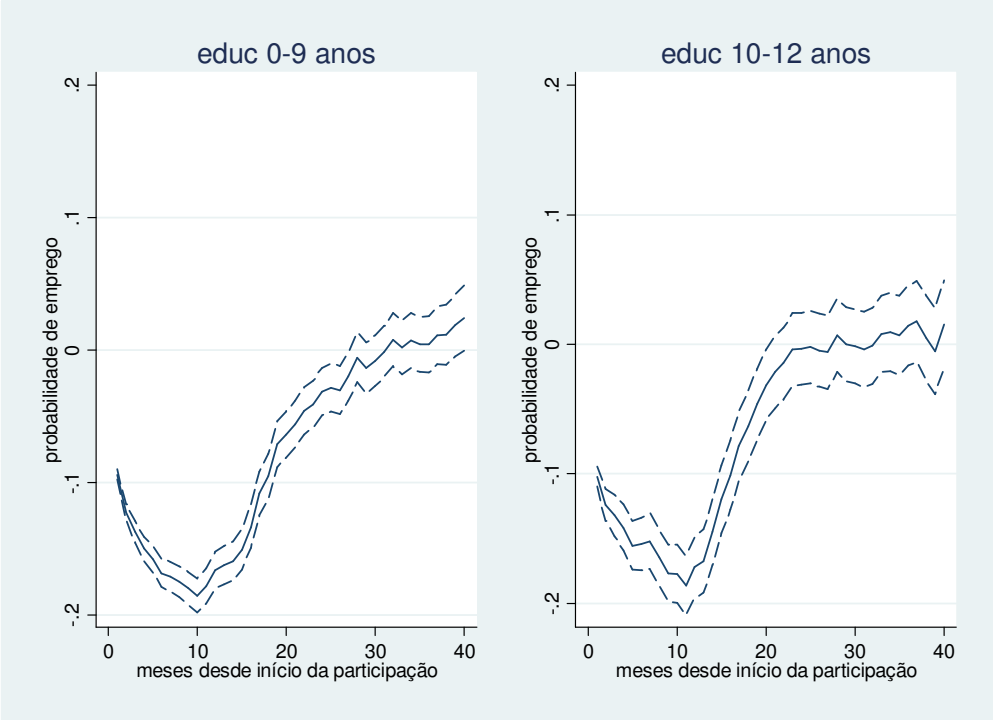
B. MULHERES

No caso das medidas de formação, os efeitos estimados não diferem qualitativamente entre homens e mulheres: é observado um efeito negativo de aprisionamento no período de um ano após o início da participação, e uma ausência de efeito (positivo ou negativo) no período seguinte para quase todos os subgrupos, agora com exceção das mulheres com habilitações ao nível do ensino secundário e superior e idades entre os 26 e os 35 anos, para as quais se regista um efeito positivo sobre a probabilidade de emprego ao fim de um pouco mais de dois anos (Figura 7.10).

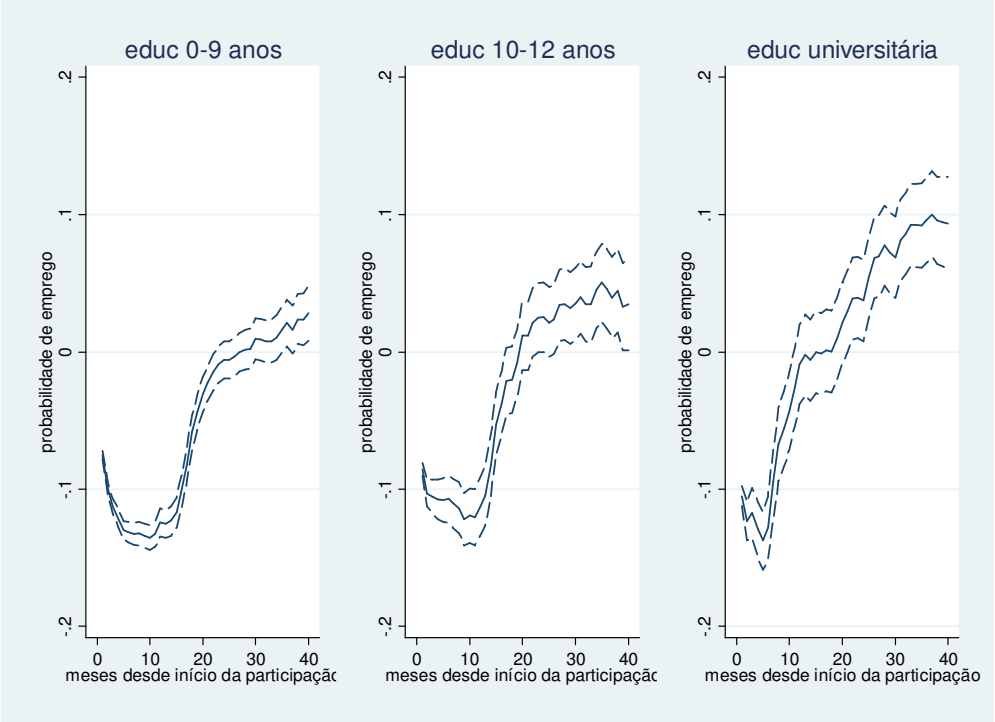
[34] Em horizontes superiores a 36 meses, os resultados não devem ser excessivamente valorizados pois sofrem inevitavelmente do efeito de redução da amostra por censura, atrito e final do período de observação.

Figura 7.10. Efeitos sobre a probabilidade de emprego de participantes em medidas de formação, por níveis de escolaridade e escalões etários - Mulheres

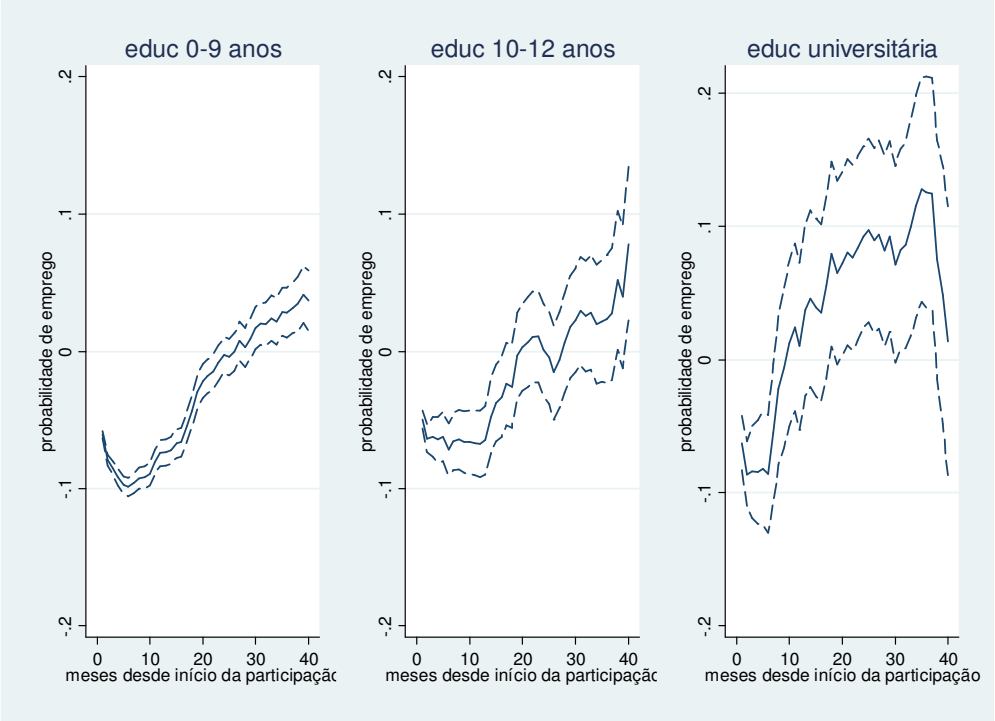
A. 20-25 anos



B. 26-35 anos



C. 36-50 anos



7.3.2. MEDIDAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO - ANÁLISE POR TIPO DE MEDIDA

Uma análise mais detalhada, ao nível do tipo de medida de emprego ou formação, permite avaliar a sua eficácia relativa sobre a empregabilidade dos participantes e, simultaneamente, filtrar o impacto que a incidência diferenciada de cada tipo de medida por grupo género-idade-escolaridade pode ter sobre as estimativas reportadas na subsecção anterior.

Nas Tabelas 7.3. e 7.4. apresentam-se, respetivamente para homens e mulheres, as estimativas dos efeitos das participações nas diferentes medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego dos participantes nos mesmos sete horizontes temporais (bem como as estimativas dos desvios-padrões correspondentes e o número de observações utilizadas na estimação de efeitos no respetivo prazo). Estes efeitos podem ser comparados com as taxas de empregabilidade entre os participantes constantes do Anexo B.

Constata-se, desde logo, quer no caso dos homens, quer no das mulheres, que os efeitos positivos da participação nestas medidas se concentram quase exclusivamente nas medidas de emprego (a única exceção, são as medidas de formação contínua e modular, as únicas medidas de formação que apresentam efeitos positivos sobre a empregabilidade dos participantes).

Todas as medidas de emprego consideradas apresentam efeitos positivos sobre a empregabilidade dos participantes, embora os estágios e as medidas ocupacionais tenham um efeito inicial oposto em consequência do efeito de aprisionamento que lhes está associado.

Considerando o efeito relativo de todas estas medidas no período entre 12 e 42 meses após o início da participação, verifica-se que são as medidas de apoio ao empreendedorismo, seguidas dos estágios e dos apoios à contratação, as medidas que apresentam maiores taxas de empregabilidade neste horizonte temporal. Os resultados obtidos indicam que os participantes nestas medidas têm, ao fim de 18 meses contados desde o início da participação, uma probabilidade estimada de emprego que é superior à dos não-participantes em 42, 31 e 23 pontos percentuais, respetivamente. As estimativas correspondentes para o caso das

mulheres são muito semelhantes, de respetivamente 43, 25 e 22 pontos percentuais.

Tabela 7.3. Efeitos sobre a probabilidade de emprego de participantes em medidas de emprego e formação, por tipo de medida - Homens

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6m	12m	18m	24m	30m	36m	42m
Estágios							
efeito	-.1934	.2110	.3064	.2876	.2642	.2400	.2112
d.p.	.0043	.0094	.0086	.0085	.0087	.0098	.0115
obs	2862	2862	2794	2685	2305	1710	1212
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0928	-.0572	.0041	.0474	.0636	.0702	.0897
d.p.	.0031	.0042	.0048	.0051	.0055	.0063	.0077
obs	10477	10477	10303	9954	8694	6572	4260
Apoio à Contratação							
efeito	.2650	.2289	.2283	.2767	.2566	.2295	.1733
d.p.	.0270	.0274	.0291	.0303	.0357	.0470	.0632
obs	344	344	302	260	182	105	60
Apoio ao Empreeendedorismo							
efeito	.4057	.4831	.4212	.3578	.3083	.2754	.2670
d.p.	.0068	.0056	.0055	.0057	.0061	.0071	.0089
obs	5303	5303	5248	5131	4547	3406	1997
Cursos de Aprendizagem							
efeito	-.2043	-.2810	-.3412	-.3728	-.3909	-.2252	.0530
d.p.	.0037	.0048	.0069	.0077	.0105	.0240	.0298
obs	577	577	569	539	477	347	282
Cursos de Educação e Formação de Adultos							
efeito	-.1851	-.2380	-.1477	-.0327	-.0124	.0191	.0461
d.p.	.0021	.0047	.0095	.0118	.0141	.0188	.0266
obs	1870	1870	1794	1679	1269	740	375
Cursos de Educação e Formação de Jovens							
efeito	-.2075	-.2602	-.1570	.0222	.0202	-.0239	-.0461
d.p.	.0049	.0091	.0198	.0246	.0268	.0320	.0396
obs	427	427	419	412	354	257	167
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0236	.0219	.0588	.0723	.0698	.0676	.0894
d.p.	.0072	.0080	.0088	.0093	.0104	.0130	.0164
obs.	3434	3434	3273	3026	2414	1524	922

As medidas ocupacionais surgem também associadas a efeitos sobre o emprego que são positivos, mas mais modestos, acima dos 12 meses após o início da participação: o diferencial de empregabilidade cresce gradualmente até aos nove pontos percentuais no caso dos homens e aos 11 pontos percentuais no caso das mulheres.

Com exceção das medidas de formação contínua e modular, todas as restantes medidas de formação surgem associadas a efeitos sistematicamente negativos sobre a probabilidade de emprego dos participantes, sendo os efeitos estimados ligeiramente mais desfavoráveis no caso das mulheres do que dos homens. Os cursos de aprendizagem são, nos dois casos, os que parecem ter efeitos adversos mais duradouros sobre a probabilidade de emprego.

Os efeitos negativos da participação em medidas de aprendizagem e formação, apesar de se manterem ao longo do tempo, vão-se atenuando e perdendo significância estatística. Uma vez que estes cursos são longos e podem conduzir a mais investimentos futuros em formação ou educação, é possível que o período temporal analisado não seja suficientemente longo para que se revelem eventuais efeitos positivos destas medidas.

Chama-se a atenção para o facto de as estimativas apresentadas nestas tabelas terem sido calculadas com base na subamostra principal, excluindo indivíduos sem experiência anterior de emprego. Desta forma, estes resultados não são generalizaveis ao universo de participantes e, em particular, a um dos principais grupos alvo destas medidas constituído por jovens pouco qualificados à procura do primeiro emprego. É concebível que a formação seja mais benéfica para estes participantes, questão que será investigada abaixo.

No que se refere à análise dos resultados em momentos mais afastados do início da participação deve-se atender ao facto de o tempo considerado ser medido em meses após o início (e não o fim da participação). Se se quiser privilegiar a análise dos efeitos das medidas após o fim das participações deverá atender-se à diferente duração média das participações em cada medida. Por exemplo, no caso dos cursos de aprendizagem ou de educação e formação, que têm durações que excedem em seis meses ou mais a duração média da generalidade das medidas de formação,

pode ser necessária uma análise de mais longo prazo para se identificar todos os benefícios destas medidas, que poderão não ser discerníveis no curto-médio prazo aqui analisado.

Tabela 7.4. Efeitos sobre a probabilidade de emprego de participantes em medidas de emprego e formação, por tipo de medida - Mulheres

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6m	12m	18m	24m	30m	36m	42m
Estágios							
efeito	-.2256	.1717	.2535	.2572	.2306	.2057	.1661
d.p.	.0029	.0066	.0061	.0059	.0060	.0068	.0078
obs	6004	6004	5865	5679	4971	3741	2737
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0796	-.0161	.0523	.0860	.1000	.1118	.1097
se	.0018	.0025	.0028	.0029	.0031	.0035	.0042
obs	31943	31943	31606	30988	28076	21915	14488
Apoio à Contratação							
efeito	.3073	.2418	.2214	.2328	.2693	.2239	.2072
d.p.	.0189	.0191	.0202	.0213	.0243	.0351	.0441
obs	673	673	613	545	397	203	125
Apoio ao Empreendedorismo							
efeito	.4045	.4851	.4277	.3705	.3039	.2667	.2208
se	.0078	.0069	.0068	.0069	.0076	.0089	.0117
obs	4018	4018	3975	3906	3397	2496	1484
Cursos de Aprendizagem							
efeito	-.1817	-.2477	-.2993	-.3330	-.3461	-.2700	-.0755
d.p.	.0041	.0045	.0070	.0080	.0117	.0203	.0298
obs	560	560	548	523	482	368	284
Cursos de Educação e Formação de Adultos							
efeito	-.1530	-.1991	-.1341	-.0519	-.0232	-.0136	-.0135
d.p.	.0014	.0026	.0055	.0070	.0086	.0112	.0154
obs	4473	4473	4360	4180	3207	1962	1083
Cursos de Educação e Formação de Jovens							
efeito	-.1711	-.2392	-.1818	-.0237	-.0062	-.0324	-.0513
d.p.	.0038	.0056	.0160	.0221	.0240	.0282	.0341
obs	490	490	484	477	425	316	217
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0129	.0308	.0449	.0550	.0613	.0743	.0852
d.p.	.0052	.0061	.0066	.0071	.0079	.0099	.0123
obs	5719	5719	5483	5128	4122	2669	1686

Os efeitos positivos das medidas de formação contínua e modular são modestos quando comparados com os efeitos de programas de emprego. No entanto, não é claro que as populações tratadas nestes diferentes programas sejam comparáveis, pelo que não se pode concluir que, se tivessem participado em medidas de emprego, os participantes observados em formação contínua e modular teriam sido mais beneficiados. Na análise que se segue tenta dar-se alguma atenção a esta questão, considerando grupos mais homogéneos de participantes.

7.4.2. MEDIDAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO - ANÁLISE POR TIPO DE MEDIDA E TIPO DE PARTICIPANTE

Nesta subsecção analisam-se os resultados relativos aos efeitos das diferentes medidas de emprego e formação sobre diferentes subgrupos de participantes. Para o efeito definiram-se os seguintes subgrupos:

20-25 anos, 9 anos de escolaridade ou menos
21-25 anos, 10-12 anos de escolaridade
23-25 anos, ensino superior
26-35 anos, 9 anos de escolaridade ou menos
26-35 anos, 10-12 anos de escolaridade
26-35 anos, ensino superior
36-50 anos, 9 anos de escolaridade ou menos
36-50 anos, 10-12 anos de escolaridade

Em todos os casos, mantém-se a decomposição de cada grupo por género.

Atendendo ao grau de desagregação da amostra que uma análise por subgrupos assim definidos impõe, procedeu-se a uma agregação dos tipos de medidas considerados anteriormente por forma a evitar a rarefação das subamostras e manter a validade dos resultados. Consideraram-se os seguintes tipos de medidas:

Estágios
Medidas Ocupacionais
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo
Cursos de Educação e Formação

Os resultados assim obtidos são reportados nas Tabelas 7.5. e seguintes. As tabelas 7.5 e 7.6 descrevem os resultados para jovens até aos 25 anos com níveis baixos de educação, homens e mulheres respectivamente. O painel A de cada tabela contém resultados relativos à subamostra principal, para indivíduos com experiências anteriores de emprego; o painel B apresenta os resultados para indivíduos com e sem experiência profissional baseados na subamostra suplementar de jovens. Não são apresentados resultados relativos ao estágios uma vez que o número reduzido de casos não permite a sua análise.

Há alguns resultados nestas tabelas que importa salientar. Primeiro, as medidas de emprego continuam a revelar um impacto mais positivo na probabilidade futura de emprego. De entre estas, as medidas de apoio à contratação e ao empreendedorismo parecem ser mais eficazes tanto no curto quanto no médio prazo. Segundo, confirmam-se os efeitos persistentes negativos dos cursos de educação e formação na probabilidade de emprego no horizonte considerado; a formação contínua e modular mostra efeitos mais positivos. Terceiro, os indivíduos sem experiência profissional não parecem beneficiar mais de programas de formação do que os indivíduos com experiência profissional. Quando muito, os resultados no painel B são mais negativos, ou perdem significância estatística quando positivos, se comparados com os resultados para as mesmas medidas reportados no painel A. Finalmente, tal como anteriormente, os resultados para homens e mulheres não exibem diferenças assinaláveis.

Tabela 7.5. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Homens, 20-25 anos, 9 anos de escolaridade ou menos

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Painel A: Indivíduos *com* experiência laboral							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.1175	-.0403	.0303	.0789	.0877	.0777	.0904
d.p.	.0110	.0140	.0147	.0148	.0151	.0168	.0194
obs	1212	1212	1201	1175	1086	879	626
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.2253	.3722	.3320	.2601	.2212	.1873	.1928
d.p.	.0208	.0179	.0171	.0181	.0193	.0223	.0265
obs	601	601	599	592	522	408	269
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.2391	-.3038	-.1749	-.0238	-.0084	.0508	.0440
d.p.	.0041	.0087	.0183	.0223	.0257	.0322	.0412
obs	558	558	543	515	404	260	151
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0154	.0017	.0757	.0621	.0784	.0481	.0557
d.p.	.0204	.0222	.0232	.0240	.0260	.0310	.0384
obs	500	500	486	458	388	261	166
Painel B: Indivíduos *com e sem* experiência laboral							
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.3087	-.3633	-.1954	-.0155	-.0203	-.0086	.0562
d.p.	.0047	.0083	.0185	.0217	.0238	.0295	.0367
obs	585	585	572	543	463	292	194
Formação Contínua e Modular							
efeito	-.0135	.0111	.0216	.0263	.0579	.0502	.0152
d.p.	.0222	.0234	.0238	.0243	.0262	.0303	.0387
obs	477	477	465	447	374	281	171

Tabela 7.6. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Mulheres, 20-25 anos, 9 anos de escolaridade ou menos

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Painel A: Indivíduos *com* experiência laboral							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.1002	.0085	.0687	.0703	.0728	.0862	.0829
d.p.	.0060	.0083	.0088	.0089	.0091	.0010	.0118
obs	3451	3451	3423	3382	3170	2606	1851
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.2699	.3569	.3094	.2490	.1961	.1803	.1363
d.p.	.0234	.0219	.0214	.0221	.0242	.0276	.0346
obs	468	468	462	455	397	297	194
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.1921	-.2626	-.1616	-.0414	-.0174	-.0191	-.0292
d.p.	.0032	.0045	.0123	.0155	.0178	.0226	.0303
obs	1042	1042	1014	976	791	503	277
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0138	.0492	.0417	.0642	.0480	.0512	.0787
d.p.	.0161	.0184	.0195	.0203	.0222	.0266	.0328
obs	711	711	672	633	532	369	242
Painel B: Indivíduos *com e sem* experiência laboral							
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.2583	-.3173	-.2073	-.0688	.0099	-.0164	.0458
d.p.	.0039	.0052	.0134	.0169	.0195	.0238	.0319
obs	1151	1151	1136	1011	885	541	292
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0277	.0435	.0644	.0401	.0415	.0603	.0302
d.p.	.0213	.0222	.0231	.0232	.0251	.0290	.0378
obs	816	816	798	780	602	395	285

Em acréscimo aos resultados apresentados, também se estudaram os efeitos das medidas de formação em indivíduos muito jovens, com idades não superiores a 20 anos no momento da inscrição num Centro de Emprego, e com 9 ou menos anos de educação. Por ser constituído por indivíduos muito jovens, ainda numa fase em que a educação e acumulação de conhecimentos pode ter um papel fundamental no início da vida activa, é possível que este seja o grupo que mais beneficia de

programas de formação. No entanto, os efeitos estimados para este grupo, tanto para cursos de aprendizagem como para cursos de formação e educação de adultos e jovens, são em tudo idênticos aos obtidos para indivíduos mais velhos: começam por ser fortemente negativos e vão-se atenuando com o tempo até se tornarem estatisticamente não significativos passados 3 a 3.5 anos do início da participação. No entanto, deve notar-se que a metodologia adoptada é menos adequada ao estudo deste grupo dada a complexidade das decisões tomadas nesta fase da vida. Muitos dos indivíduos que abandonam a escola enquanto muito jovens regressam no curto prazo, com ou sem experiência profissional (e possivelmente como consequência da mesma). Os dados de que dispomos não nos permitem observar este possível regresso à educação nem a informação utilizada para construir o contrafactual é suficientemente rica para suportar a construção de grupos comparáveis numa fase em não existe ainda experiência profissional. Por isso, omite-se a apresentação das estimativas especificas e sublinha-se que qualquer conclusão relativa aos efeitos de medidas de formação neste grupo exige um estudo mais aprofundado.

As tabelas 7.7 e 7.8 apresentam resultados semelhantes para homens com baixa escolaridade e idades entre os 26 e 35 e os 36 e 50 anos, respectivamente. Apesar de os resultados serem idênticos àqueles que foram descritos para os jovens, deve assinalar-se que os grupos mais velhos parecem beneficiar mais destas intervenções, particularmente das que exibem maior eficácia, como sejam o apoio à contratação e ao empreendedorismo e os programas de formação contínua e modular. Mais uma vez, os efeitos nas mulheres são semelhantes aos dos homens e constam das tabelas 7.9 e 7.10.

Tabela 7.7. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Homens, 26-35 anos, 9 anos de escolaridade ou menos

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.1085	-.0604	.0110	.0655	.0736	.0627	.0874
d.p.	.0072	.0095	.0106	.0108	.0114	.0128	.0157
obs	2324	2324	2300	2243	2012	1593	1015
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.2842	.4247	.3896	.3311	.2843	.2610	.2568
d.p.	.0141	.0120	.0111	.0114	.0120	.0137	.0172
obs	1307	1307	1299	1282	1185	901	564
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.2050	-.2764	-.1635	-.0231	.0201	.0285	.0794
d.p.	.0036	.0071	.0160	.0198	.0227	.0291	.0412
obs	690	690	678	643	513	311	155
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0472	.0610	.0715	.0776	.0830	.0623	.0819
d.p.	.0160	.0176	.0186	.0191	.0212	.0270	.0341
obs	786	786	755	719	567	361	218

Tabela 7.8. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Homens, 36-50 anos, 9 anos de escolaridade ou menos

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0840	-.0707	-.0260	.0091	.0279	.0460	.0443
d.p.	.0040	.0052	.0064	.0070	.0080	.0098	.0127
obs	4968	4968	4848	4635	3879	2724	1641
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.4153	.5383	.4933	.4405	.3909	.3485	.3511
d.p.	.0146	.0125	.0123	.0128	.0138	.0160	.0206
obs	1186	1186	1171	1141	996	743	416
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.1316	-.1508	-.1201	-.0461	-.0356	-.0709	-.1047
d.p.	.0034	.0079	.0127	.0167	.0207	.0271	.0380
obs	741	741	696	654	488	289	150
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0086	.0055	.0425	.0590	.0449	.0593	.0765
se	.0109	.0125	.0146	.0164	.0196	.0264	.0368
obs	1062	1062	984	857	637	365	196

Tabela 7.9. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Mulheres, 26-35 anos, 9 anos de escolaridade ou menos

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0854	-.0252	.0511	.0888	.1012	.1032	.0905
d.p.	.0033	.0047	.0054	.0056	.0059	.0066	.0083
obs	8591	8591	8532	8390	7665	6047	3840
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.2949	.4707	.4264	.3729	.3183	.2922	.2331
d.p.	.0171	.0156	.0151	.0155	.0164	.0190	.0246
obs	851	851	838	826	727	541	352
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.1589	-.2144	-.1406	-.0576	-.0265	-.01800	-.0124
d.p.	.0022	.0039	.0088	.0110	.0132	.01680	.0225
obs	1903	1903	1864	1802	1404	894	517
Formação Contínua e Modular							
efeito	-.0032	.0262	.0472	.0561	.0669	.0714	.0834
d.p.	.0010	.0121	.0133	.0142	.0163	.0205	.0254
obs	1413	1413	1353	1265	996	639	406

Tabela 7.10. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Mulheres, 36-50 anos, 9 anos de escolaridade ou menos

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0615	-.0223	.0374	.0721	.0927	.1204	.1193
d.p.	.0025	.0035	.0044	.0048	.0054	.0065	.0084
obs	10399	10399	10228	9943	8622	6286	3805
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.4655	.6044	.5547	.5165	.4235	.3942	.3065
d.p.	.0181	.0156	.0156	.0158	.0180	.0214	.0288
obs	757	757	749	741	650	465	269
Cursos de Educação e Formação							
efeito	-.1117	-.1256	-.0976	-.0348	-.0073	-.0090	-.0034
d.p.	.0019	.0047	.0079	.0107	.0136	.0180	.0250
obs	1568	1568	1530	1461	1112	680	381
Formação Contínua e Modular							
efeito	.0074	.0091	.0259	.0424	.0571	.1013	.0930
d.p.	.0085	.0097	.0113	.0127	.0155	.0208	.0281
obs	1422	1422	1346	1240	957	589	334

As tabelas 7.11 e 7.12 descrevem os efeitos estimados para indivíduos com escolaridade média, homens e mulheres. Só são apresentados resultados para programas de emprego (com exclusão de estágios) dada a pouca frequência da participação em programas de formação. Os painéis A, B e C estão consignados a grupos etários diferentes, nomenadamente com idades compreendidas entre os 21 e 25, 26 e 35 e 36 e 50 anos. Também aqui os efeitos são mais positivos entre indivíduos mais velhos, particularmente em programas de apoio à contratação e ao empreendedorismo. Qualitativamente, os efeitos para homens e mulheres são idênticos mas a mulheres parecem beneficiar um pouco menos de apoios à contratação e ao empreendedorismo.

Tabela 7.11. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Homens com 10 a 12 anos de escolaridade

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Painel A: Indivíduos com idades compreendidas entre os 21 e 25 anos							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.1254	-.0574	.0523	.0684	.0626	.0667	.0834
d.p.	.0152	.0199	.0208	.0207	.0206	.0229	.0258
obs	611	611	609	598	558	450	335
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.3610	.4054	.3381	.2745	.2374	.2175	.1771
d.p.	.0252	.0208	.0204	.0211	.0227	.0254	.0325
obs	382	382	379	375	333	243	146
Painel B: Indivíduos com idades compreendidas entre os 26 e 35 anos							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0833	-.0432	.0143	.0581	.1060	.1023	.1456
d.p.	.0158	.0201	.0216	.0218	.0220	.0241	.0276
obs	565	565	559	547	492	392	268
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.4805	.5058	.4164	.3364	.2871	.2556	.2472
d.p.	.0191	.0150	.0148	.0157	.0173	.0199	.0253
obs	607	607	602	580	505	376	217
Painel C: Indivíduos com idades compreendidas entre os 36 e 50 anos							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0668	-.0510	.0144	.0607	.0722	.1280	.1904
d.p.	.0146	.0202	.0249	.0277	.0311	.0379	.0503
obs	352	352	344	326	270	184	99
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeitos	.5700	.6065	.5288	.4602	.4028	.3496	.4142
d.p.	.0232	.0194	.0203	.0213	.0238	.0289	.0347
obs	405	405	394	382	320	224	106

Tabela 7.12. Efeito da participação em medidas de emprego e formação sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Mulheres com 10 a 12 anos de escolaridade

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Painel A: Indivíduos com idades compreendidas entre os 21 e 25 anos							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.1012	-.0052	.0822	.1035	.0969	.1031	.0998
d.p.	.0081	.0104	.0106	.0103	.0104	.0111	.0124
obs	2426	2426	2415	2387	2275	1882	1475
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.3142	.3392	.2809	.2367	.1887	.1163	.1238
d.p.	.0262	.0235	.0231	.0238	.0256	.0308	.0391
obs	372	372	372	357	311	239	141
Painel B: Indivíduos com idades compreendidas entre os 26 e 35 anos							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0867	-.0306	.0421	.0803	.0993	.1022	.0967
d.p.	.0060	.0082	.0090	.0091	.0092	.0099	.0120
obs	3305	3305	3281	3235	2974	2441	1648
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.4463	.4893	.4304	.3570	.2676	.1846	.1418
d.p.	.0209	.0177	.0169	.0170	.0198	.0250	.0323
obs	545	545	537	527	449	327	196
Painel C: Indivíduos com idades compreendidas entre os 36 e 50 anos							
Medidas Ocupacionais							
efeito	-.0601	-.0279	.0102	.0492	.0852	.1065	.1310
d.p.	.0070	.0101	.0124	.0138	.0153	.0184	.0234
obs	1339	1339	1308	1267	1119	797	475
Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo							
efeito	.5143	.5785	.5126	.4395	.3892	.2720	.3090
d.p.	.0326	.0282	.0296	.0307	.0341	.0422	.0537
obs	228	228	226	220	185	127	61

Finalmente, as tabelas 7.13 e 7.14 descrevem os efeitos estimados dos estágios nas probabilidades de emprego de indivíduos com educação universitária, homens e mulheres respetivamente. Só os estágios têm incidência significativa neste grupo, pelo que não se apresentam resultados para outros tipos de intervenção. Também deve ser referido que indivíduos com educação superior e 36 ou mais anos de

idade idade só raramente são observados entre os participantes pelo que são excluidos da análise nesta fase.

As tabelas mostram que os efeitos são, regra geral, positivos e significativos após um período de aprisionamento de cerca de 6 meses. Em magnitude, os efeitos médios dos estágios em indivíduos com educação superior são um pouco inferiores, mas semelhantes, aos efeitos médios das medidas de apoio à contratação e ao empreendedorismo entre indivíduos com educação média nas mesmas faixas etárias.

Tabela 7.13. Efeito da participação em estágios sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida - Homens com educação superior

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Idades compreendidas entre os 23 e os 25 anos							
efeito	-.1713	.2436	.3250	.3061	.2754	.2524	.2007
d.p.	.0062	.0131	.0116	.0113	.0113	.0125	.0152
obs	1501	1501	1481	1428	1226	904	651
Idades compreendidas entre os 26 e os 35 anos							
efeito	-.2210	.1443	.2553	.2178	.2045	.1691	.1761
d.p.	.0091	.0192	.0178	.0176	.0177	.0203	.0230
obs	688	688	675	655	583	439	314

Tabela 7.14. Efeito da participação em estágios sobre a probabilidade de emprego, por tipo de medida – Mulheres com educação superior

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Idades compreendidas entre os 23 e os 25 anos							
efeitos	-.2287	.1841	.2586	.2571	.2225	.2043	.1568
d.p.	.0037	.0083	.0075	.0070	.0071	.0079	.0093
obs	3788	3788	3741	3649	3235	2395	1730
Idades compreendidas entre os 26 e os 35 anos							
efeitos	-.2514	.0982	.1673	.1838	.1730	.1516	.1455
d.p.	.0067	.0157	.0153	.0150	.0150	.0169	.0188
obs	1048	1048	1033	1004	895	696	517

Em resumo, as tabelas 7.5 a 7.14 sugerem que:

- Estágios
  - têm um efeito positivo forte sobre a probabilidade de emprego dos participantes com educação universitária, único grupo com acesso generalisado a este programa; o período inicial de aprisionamento tem uma duração inferior a 12 meses;
  - o efeito positivo é mais forte no caso dos homens, particularmente os mais jovens (23-25 anos).
- Medidas Ocupacionais
  - o efeito negativo de aprisionamento parece durar pelo menos 12 meses; após este período, os efeitos são positivos e significativos;
  - o efeito positivo destas medidas é mais importante no caso dos homens menos jovens e mais escolarizados, mas nunca tão importante quanto o de outras medidas de emprego.
- Apoio à Contratação e ao Empreendedorismo
  - apresentam efeitos positivos sobre a probabilidade de emprego em todos os subgrupos de participantes considerados;
  - para os tipos de participantes entre os quais estas medidas têm mais incidência, incluindo indivíduos com educação baixa e média, são as medidas mais eficazes do ponto de vista do aumento da empregabilidade.
- Cursos de Educação e Formação
  - direccionados a indivíduos com baixos de educação;
  - surgem associados a períodos de aprisionamento muito longos (possivelmente justificados pela própria natureza dos cursos e da população de participantes);
  - do ponto de vista da empregabilidade, são, em todos os casos analisados, as medidas com pior desempenho - o seu efeito sobre a probabilidade de emprego dos participantes durante o horizonte considerado é ou negativo ou nulo;
  - os efeitos negativos destas medidas não se limitam a indivíduos com experiências anteriores de emprego (amostra usada em todo o resto do estudo); também não são identificados efeitos positivos para

jovens com baixos níveis de educação à procura do primeiro emprego.

- Formação Modular e Contínua
  - tem um efeito positivo, mas relativamente modesto quando comparado com programas de emprego, em todos os subgrupos expostos a estes programas;
  - os efeitos são ligeiramente mais positivos no caso das mulheres do que no dos homens.

8. CONCLUSÕES

O exercício de avaliação do efeito das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) em Portugal nos últimos 12 anos permitiu estabelecer as seguintes conclusões:

- as medidas de emprego parecem produzir efeitos positivos (significativos e, em certos casos, fortes) sobre a probabilidade de emprego dos participantes no período após o início da participação - para o conjunto das medidas de emprego, estima-se que a probabilidade de emprego dos participantes seja, ao fim de um ano e devido à participação, superior em 10 a 25 pontos percentuais à probabilidade de emprego de um não participante;
- pelo contrário, as medidas de formação - com exceção das medidas de formação contínua e modular - exibem efeitos negativos ou nulos sobre a probabilidade de emprego dos participantes no período após o início da participação - para o conjunto das medidas de participação, estima-se que a probabilidade de emprego dos participantes, ao fim de um ano, seja semelhante à dos não participantes; os efeitos tornam-se gradualmente mais positivos, podendo ao fim de quatro anos sobre o início da participação observar-se, em casos pontuais, aumentos de probabilidade de emprego da ordem dos 10 pontos percentuais;
- o efeito negativo e ausência de efeito positivo das medidas de formação e de algumas medidas de emprego (estágios e medidas ocupacionais), respetivamente, no período imediatamente após o início da participação são o resultado de um mecanismo de aprisionamento ('lock-in') - menor probabilidade de emprego uma vez que a participação limita a intensidade da procura de emprego devido à menor disponibilidade de tempo do participante - habitualmente associado a estas medidas e bem documentado na literatura;
- as medidas de apoio à contratação e apoio ao empreendedorismo e à criação de próprio emprego, pela sua própria natureza, são aquelas que inequivocamente menos sofrem as consequências do efeito de

aprisionamento e também aquelas que geram efeitos mais positivos sobre a probabilidade de emprego no médio prazo; ainda que evidenciando sinais de aprisionamento significativos nos primeiros doze meses após o início da participação, os estágios surgem também como medidas de emprego com efeitos muito positivos sobre a probabilidade de emprego no médio prazo;

- as medidas ocupacionais, ainda que com efeitos mais modestos, surgem também como medidas benéficas do ponto de vista da promoção da empregabilidade dos participantes; não sendo este o seu objetivo primordial, este resultado deve ser realçado;
- os efeitos dos vários tipos de medidas não diferem substancialmente entre homens e mulheres, embora se verifique que as medidas de emprego são ligeiramente menos eficazes no caso das mulheres; as medidas ocupacionais são a única medida para a qual se observa o contrário, embora estas medidas sejam também relativamente mais eficazes no caso dos homens menos jovens e mais escolarizados.

Estes resultados estão em linha com os reportados na literatura para outros países, nomeadamente no que se refere à maior eficácia relativa das medidas de emprego por comparação com as medidas de formação e à inexistência de diferenças significativas entre participantes dos dois sexos quanto ao efeito da participações sobre a sua probabilidade de emprego posterior. Há, no entanto, duas diferenças, apenas de grau, que importa assinalar: a magnitude dos efeitos negativos das medidas de formação e a identificação de efeitos positivos e, em alguns casos, razoavelmente positivos, para os participantes em medidas ocupacionais.

Estes resultados são ainda consistentes com a orientação que vem sendo seguida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) na sequência de vários estudos anteriores, especialmente no que se refere a medidas como estágios, programas ocupacionais e cursos de aprendizagem. Os nossos resultados são talvez mais pessimistas quanto à eficácia do conjunto das medidas de formação e mais otimistas relativamente ao conjunto das medidas de emprego.

Salienta-se, porém, que os resultados relativos a programas de formação devem ser interpretados com algum cuidado. Estes são programas direcionados a

indivíduos com muito baixa educação e exigem períodos significativos de investimento em educação e formação para colmatar deficiências existentes. É possível que os efeitos positivos, a existirem, só se realizem num horizonte temporal mais longo do que o considerado neste estudo.

Ainda assim, os resultados obtidos apontam claramente no sentido da menor eficácia das medidas de formação, mesmo entre indivíduos jovens e independentemente da experiência laboral passada. Por isso, e ainda que de forma cautelosa, autorizam uma recomendação de reforço da importância relativa das medidas de emprego. Sublinha-se que esta conclusão se baseia em resultados que se referem a um critério de avaliação bem definido (e diretamente relacionado com os objetivos das PAMT): o da empregabilidade num período até 42 meses após o início da participação em algum programa. Os resultados também evidenciam a importância de se continuar a estudar o efeito de programas de formação num horizonte temporal mais longo, que permita a conclusão dos processos de formação e o regresso ao mercado de trabalho dos participantes.

Como se referiu, este estudo centra-se na avaliação dos efeitos das PAMT sobre a probabilidade de emprego dos participantes. Estudos anteriores, analisando outro tipo de informação que não a que foi considerada neste trabalho, permitiram identificar alguns fatores limitativos da eficácia de algumas medidas de emprego (nomeadamente de apoio ao empreendedorismo e apoio à criação do próprio emprego) que seria importante que continuassem a merecer a atenção do IEFP, tanto mais que os resultados que obtivemos claramente suportam o reforço da intervenção pública no domínio da promoção da empregabilidade de desempregados pela via das medidas de emprego.

O trabalho que conduziu à redação do presente relatório permitiu ainda identificar um conjunto de recomendações que, não decorrendo dos resultados reportados, se considera deverem merecer a atenção dos responsáveis pela definição e execução das medidas de política de emprego. São elas:

- limitar e estabilizar o elenco de medidas, mantendo medidas de cada um dos tipos já existentes, mas impedindo a proliferação de submedidas que aumentam consideravelmente os seus custos de administração e, certamente, limitam a sua eficácia; sugere-se, em particular, que no caso de

intervenções dirigidas a grupos específicos se privilegiem majorações de apoios no interior de cada medida, em alternativa ao lançamento de novas medidas, que devem ser limitadas a casos que não possam ser atendidos pelas medidas já disponíveis;

- centrar as PAMT nos seus objetivos próprios (a promoção da empregabilidade dos desempregados e a intensificação das transições emprego-emprego); é (foi) visível em algumas medidas - medidas ocupacionais e estágios (INOV, sobretudo), nomeadamente - uma certa indefinição entre quais os objetivos dominantes; sendo certo que a articulação entre políticas ativas e políticas setoriais é potenciadora do emprego, a prevalência dos objetivos de uma sobre os das outras poderá não ser sempre virtuosa;
- no desenho das medidas, evitar o excesso de incentivos à participação (como ocorreu, no passado, no caso dos estágios com bolsas muito generosas) que podendo ser favoráveis do ponto de vista da execução das medidas, não o é necessariamente do ponto de vista da sua eficácia;
- agilizar o processo de decisão relativo a medidas cuja gestão é mais complexa (apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego), sobretudo quando o montante do apoio depende do tempo decorrido desde o início do episódio de desemprego;
- preparar os serviços de emprego e as medidas disponíveis para uma previsível alteração duradoura do perfil dos desempregados inscritos, em que estarão mais representados do que no passado indivíduos mais velhos, com longa experiência profissional e relativamente baixas qualificações escolares, mas também indivíduos com níveis de escolaridade mais elevados, incluindo licenciados; a adequação das soluções de formação para este último grupo deverá vir a revelar-se necessária já que existe o risco da sua exclusão de programas de formação (de que, aliás, beneficiam relativamente mais) por força da imposição frequente de dupla certificação escolar e profissional;
- à semelhança do que se procurou começar a fazer recentemente, promover uma abordagem mais ativa dos centros de emprego no encaminhamento dos desempregados para as medidas mais adequadas ao seu perfil e,

> simultaneamente, prevenir o seu estrangulamento, num momento em que, fruto do aumento de desempregados inscritos, é muito grande a pressão que sobre eles se exerce e, previsivelmente, continuará a exercer num futuro próximo.

À semelhança do que o IEFP vem fazendo há vários anos, justifica-se a manutenção de uma rotina de avaliação das várias medidas que contemple as suas diferentes dimensões. Desde logo é importante que seja mantido o sistema de observação permanente dos processos de integração no mercado de trabalho de todos os participantes em medidas de emprego e formação. A informação proveniente deste sistema de observação tem servido de base a relatórios anuais de avaliação da execução destas medidas, proporcionando um conhecimento valioso, porque detalhado e porque inclui uma apreciação qualitativa das medidas por parte dos participantes, que outras metodologias, nomeadamente aquela que serviu de base ao presente relatório, não podem proporcionar.

Ainda que não explicitamente considerada no âmbito do trabalho que agora se conclui (mas veja-se o Anexo), as conclusões desses relatórios proporcionam informação indispensável ao correto enquadramento da aplicação de uma metodologia de avaliação microeconómica das medidas de política de emprego e formação que, na sua ausência, estará sempre incompleta. A recolha sistemática da opinião dos Centros de Emprego e dos seus técnicos em diferentes funções (já realizada no passado, mas de forma esporádica) sobre o modo como as medidas são efetivamente aplicadas e a sua avaliação sobre a respetiva eficácia atendendo ao perfil dos desempregados inscritos a que se destinam seria um complemento útil da informação disponível pelo referido sistema de observação.

Apesar das suas virtualidades, esta informação não dispensa a adoção também regular de uma metodologia de avaliação dos efeitos das medidas existentes semelhante à adotada neste estudo (e que procura responder à solicitação do próprio instituto). O contributo potencial deste tipo de metodologia é duplo. Por um lado, permite estabelecer efeitos causais, identificando em que medida o resultado pós-participação pode ser atribuído a essa mesma participação e não apenas identificando o grau de correlação entre ambos. Por outro lado, esta

metodologia permite avaliar de modo integrado todas as medidas existentes e, por isso, comparar de forma imediata a respetiva eficácia. Acresce que, estas metodologias estão consagradas internacionalmente e têm sido utilizadas na avaliação do conjunto de PAMT em vários outros países, pelo que estão bem identificados quer os seus requisitos, quer as suas potencialidades e limitações.

Salienta-se, no entanto, que o estabelecimento (na nossa opinião desejável) de uma rotina de avaliação que também inclua a avaliação causal dos efeitos das participações nas medidas de emprego e formação é muito exigente do ponto de vista de recursos humanos e materiais (nomeadamente, de informação quantitativa) que só a sua realização regular pode justificar. A informação quantitativa é, para este efeito, crucial. No caso português, ela existe e esteve disponível para este estudo. Mas tratando-se de informação produzida para fins administrativos, ela exige um trabalho prévio de preparação que representa um grande investimento inicial. Na nossa opinião, esse investimento justifica-se quando inserido num projeto de avaliação regular da eficácia das medidas que acompanhe os outros mecanismos de avaliação já em execução e que seja apropriado (apropriável) pela entidade responsável pela execução destas medidas - o IEFP.

BIBLIOGRAFIA

Adsera, Alicia e Barry R. Chiswick (2007), 'Are there gender and country of origin differences in immigrant labor market outcomes across European destinations?', *Journal of Population Economics*, 20: 495-526.

Almeida, Rita e Pedro Carneiro (2009), 'The return to firm investments in human capital', *Labour Economics*, 16: 97-106.

Angrist, Joshua D. e Jorn-Steffen Pischke (2008), *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*, Princeton University Press.

Blanchard, Olivier and Pedro Portugal (2001), 'What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and U.S. Labor Markets', *American Economic Review*, 91: 187-207.

Blundell, Richard e Monica Costa Dias (2009), 'Alternative approaches to evaluation in empirical microeconomics', *Journal of Human Resources*, 44: 565-640.

Budría, Santiago e Pedro T. Pereira (2009), 'The wage effects of training in Portugal: differences across skill groups, genders, sectors and training types', *Applied Economics*, 39: 787-807.

Cabral, Sónia e Cláudia Duarte (2011), 'Os imigrantes no mercado de trabalho português', *Banco de Portugal - Boletim Económico*, Primavera, pp. 103-124.

Card, David, Jochen Kluve e Andrea Weber (2010), 'Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis', *Economic Journal*, 120: F452-F477.

Cardoso, Ana Rute, Paulo Guimarães e José Varejão (2011), 'Are older workers worthy of their pay? An empirical investigation of the age-productivity and age-wage nexuses', *De Economist*, 159: 95-111.

Cardoso, Ana Rute e Pedro Portugal (2005), 'Contractual wages and the wage cushion under different bargaining settings', *Journal of Labor Economics*, 23: 875-902.

Carneiro, Roberto, H. Lopes, A. Valente e R. Melo (2011), Relatório de Estado. Avaliação sintética da iniciativa Novas Oportunidades para a Agência Nacional de ANQ/UCP.

Centeno, Mário, Carla Machado e Álvaro Novo (2007), 'A criação e destruição de emprego em Portugal', *Banco de Portugal - Boletim Económico,* Inverno 2007: 79-108.

Centeno, Luís, Mário Centeno e Álvaro Novo (2009), 'Evaluating job-search programs for old and young individuals: Heterogeneous impact on unemployment duration', *Labour Economics*, 16: 12-25.

Centeno, Mário e Álvaro Novo (2012), 'Segmentação', Banco de Portugal - Boletim Económico, Primavera: 7-30.

Heckman, James J. e Richard Robb Jr. (1985), 'Alternative methods for evaluating the impact of interventions: An overview', *Journal of Econometrics*, 30: 239-267.

Heckman, James J. e Richard Robb Jr. (1986), 'Alternative identifying assumptions in econometric models of selection bias', in D. J. Slottje e G. F. Rhodes (orgs.), *Innovations in Quantitative Economics: Essays in Honor of Robert L. Basmann* , JAI Press.

Heckman, James J., Robert J. Lalonde e Jeffrey A. Smith (1999), 'The economics and econometrics of active labor market programs', in O. Ashenfelter e D. Card (orgs), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Elsevier Science.

Heckman, James, Hidehiko Ichimura e Petra Todd (1998), 'Matching as an econometric evaluation estimator', *Review of Economic Studies*, 65: 261-294.

Heckman, James, Ichimura Hidehiko, Jeffrey Smith e Petra Todd (1998), 'Characterizing selection bias using experimental data', *Econometrica*, 66: 1017-1098.

Kiker, B. F. e Maria C. Santos (1991), 'Human capital and earnings in Portugal', *Economics of Education Review*, 10: 187-203.

Kluve, Jochen (2010), 'The effectiveness of European active labor market programs', *Labour Economics*, 17: 904-918.

Lechner, Michael (2002), 'Some practical issues in the evaluation of heterogeneous labour market programmes by matching methods', Journal of the Royal Statistical Society - Series A, 165: 59-82.

Lima, Francisco (2012), Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho, Lisboa: Instituto Superior Técnico.

Lopes, Ana Sofia e Paulino Teixeira (2012), 'Productivity, wages, and the return to firm-provided training: fair shared capitalism', mimeo.

Martin, John P. (2000), 'What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences', OECD Economic Studies Nº 30: 79-113.

Martins, Pedro S., Matloob Piracha e José Varejão (2012), 'Do immigrants displace native workers? Evidence from matched panel data', IZA DP-6644.

Martins, Pedro S., Álvaro Novo e Pedro Portugal (2009), 'Increasing the legal retirement age: The impact on wages, worker flows, and firm performance', IZA Discussion Paper No. 4187.

Martins, Pedro S. e Pedro T. Pereira (2004), 'Does education reduce wage-inequality? Quantile regression evidence from 16 countries', *Labour Economics*, 11: 355-371.

Modesto, Leonor (2003), 'Should I stay or should I go? Educational choices and earnings: An empirical study for Portugal', *Journal of Population Economics*, 16: 307-322.

Nunes, Alcina (2007), *Microeconometric studies on programme aausal effects - Empirical evidence from Portuguese active labour market policy*, Tese de Doutoramento em Economia, Coimbra: Universidade de Coimbra.

Pereira, Pedro T. e Pedro S. Martins (2004), ' Returns to education and earnings equations', *Applied Economics*, 36: 525-531.

Portugal, Pedro (2006), 'O esgotamento do modelo económico baseado em baixos salários', Banco de Portugal - Boletim Económico, Outono: 93-105.

Portugal, Pedro e José Varejão (2010), 'The hidden side of temporary employment: fixed-term contracts as a screening device', Banco de Portugal WP 29|2010.

Rosenbaum, Paul R. e Donald B. Rubin (1983), 'The central role of the propensity score in observational studies for causal effects', *Biometrika*, 70: 41-55.

Rosenbaum, Paul R. e Donald B. Rubin (1984), 'Reducing bias in observational studies using subclassification on the propensity score', *Journal of the American Statistical Association,* 79: 516--524.

Roy, A. D. (1951), 'Some thoughts on the distribution of earnings', *Oxford Economic Papers*, 3: 135-146.

Rubin, Donald (1974), 'Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies', *Journal of Educational Psychology*, 66: 688–701.

Saraiva, António (1999), 'Incidência e impacto salarial da formação profissional em Portugal', *Economia*, 23: 27-43.

Saraiva, António (2007), *Impacto microeconómico da formação profissional e medida da discriminação sexual no mercado de trabalho português: Uma abordagem semiparamétrica*, Tese de Doutoramento em Economia, Porto: Universidade do Porto.

Sianesi, Barbara (2004), 'An evaluation of the Swedish system of active labor market programs in the 1990s', *The Review of Economics and Statistics*, 86: 133-155.

Varejão, José (2003), 'Job and worker flows in high adjustment costs settings', *Portuguese Economic Journal*, 2:37-51.

Vieira, José A. C. (1999), 'Returns to Education in Portugal', *Labour Economics*, 6: 535-541.

ANEXO A - SÍNTESE DE AVALIAÇÕES ANTERIORES

ESTÁGIOS

A execução da medida Estágios Profissionais é acompanhada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional no âmbito do Sistema de Observação Permanente dos processos de integração no mercado de trabalho dos trabalhadores abrangidos por medidas de emprego e formação. Consiste este acompanhamento na inquirição anual, por via postal, de uma amostra de participantes, neste caso, em Estágios Profissionais, três meses após a conclusão da respetiva participação. Pela via destes inquéritos, dispõe-se de informação relativa às características dos participantes (género, nível de escolaridade e região de residência) e situação face ao mercado de trabalho no período que precede o início do estágio (desempregado à procura de novo ou de primeiro emprego), mas também de informação sobre a sua situação profissional (empregado, desempregado, outras não especificadas) três meses após a conclusão do estágio, distinguindo, entre os que estão empregados, os que foram contratados pela mesma entidade em que decorreu o estágio. É também recolhida informação sobre o grau de satisfação do estagiário com a medida, bem como os motivos que conduziram à frequência do estágio e o tempo que decorre entre a inscrição e o início do estágio.

Com base na informação recolhida por esta via, o Instituto do Emprego e Formação Profissional produziu anualmente um Relatório Anual sobre Processos de Integração no Mercado de Trabalho dos Utentes que Participaram em Estágios Profissionais, complementado, entre 2004 e 2006, por um relatório autónomo dedicado a "aspetos de eficiência e eficácia" de gestão da medida. É a síntese das principais conclusões desses relatórios relativos aos anos 2004-2008 que se apresenta de seguida.

No conjunto dos cinco anos referidos, foram inquiridos e responderam ao questionários 17,758 indivíduos o que corresponde a uma taxa média de resposta de 47%. Entre os participantes que responderam ao inquérito verifica-se um claro predomínio de indivíduos do sexo feminino (69.7%) e com um diploma escolar ao

nível do ensino superior (71.8%). Anualmente, a percentagem de participantes detentores de um diploma escolar ao nível do ensino superior ronda os 25%, sendo muito reduzida a incidência de participantes com escolaridade abaixo deste nível. Mais de 2/3 dos participantes são desempregados à procura do primeiro emprego, sendo este sub-grupo relativamente mais importante no caso dos homens do que no das mulheres. Em termos regionais, observa-se também um claro predomínio das regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo que, no conjunto, representam mais de 80% do total dos participantes que foram inquiridos.

Em todas as dimensões referidas, o perfil disponível é compatível quer com o tipo de destinatário a que a medida se dirige, quer com a situação do mercado de trabalho de referência. Da comparação do perfil de respondentes com o perfil do universo de referência (disponível nos mesmos relatórios), pode concluir-se pela ausência de enviesamentos significativos introduzidos por taxas de resposta diferenciadas entre grupos, embora a taxa de resposta das mulheres seja marginalmente superior à dos homens.

Três meses após a frequência do estágio, 72.5% dos estagiários estão empregados. A taxa de emprego ao fim de três meses varia entre um mínimo de 68.9% em 2006 e 79.5% em 2008 e é particularmente elevada no caso dos homens (dois a três pontos percentuais acima da das mulheres) e, de um modo general, para indivíduos com maior nível de escolaridade. Do ponto de vista da situação perante o mercado de trabalho há uma evolução do perfil ao longo do tempo, verificando-se nos anos de 2004 e 2005 maior taxa de transição para o emprego entre os estagiários que procuram o primeiro emprego, mas não nos anos seguintes em que se verifica exatamente o contrário. Qualquer destas referências deve, porém, ser entendida como traduzindo pequenas variações entre grupos que se manifestam num quadro generalizado de taxas de transição para o emprego muito elevadas.

Uma aproximação ao que poderia ser entendido como uma medida da eficácia da medida pode ser feita pela via da análise das opiniões dos inquiridos quanto ao contributo dos Estágios Profissionais para a sua situação três meses após a sua conclusão. Mais de 70% dos estagiários que responderam ao questionário consideram que o estágio contribui significativamente para a obtenção do emprego

em que se encontram no momento em que são inquiridos. Uma percentagem dos estagiários que, anualmente, varia entre 60.7% e 73.0% encontrou colocação junto da própria entidade que patrocinou o estágio.

No emprego pós-estágio, a maioria dos trabalhadores desempenha funções semelhantes às que realizou durante o estágio e, por isso, os inquiridos declaram não ter tido dificuldades de adaptação ao posto de trabalho.

O vínculo contratual pós-estágio predominante é de carácter temporário, com grande incidência de contratos a termo (cerca de 50%), mas assume também alguma relevância os indivíduos que trabalham em regime de trabalho independente (cerca de 16%), a maioria sem trabalhadores ao serviço.

Grande parte dos trabalhadores empregados (entre 72% e 81%) declara-se satisfeita com o emprego que possui, salientando como aspetos positivos o ambiente de trabalho e a qualidade das relações com colegas e superiores. Entre os aspetos negativos mais citados contam-se, sem dúvida, os de natureza salarial: o salário médio no período pós-estágio é de cerca de 700 Euros por mês, variando entre um mínimo de 100 Euros (presumivelmente, emprego a tempo parcial) e um máximo de 2,500 Euros; varia entre 6.0% (em 2006) e 8.5% (em 2008) a percentagem de ex-estagiários que, estando empregados três meses após o fim do estágio, recebe uma remuneração inferior à remuneração mínima mensal garantida. A incidência de vínculos contratuais temporários surge como um dos principais motivos para o desejo de mudança de emprego que é manifestado por cerca de 20% a 30% dos ex-estagiários.

Os participantes que permanecem desempregados (entre 20% e 25% dos inquiridos) consideram que a principal causa da sua permanência na situação de desemprego é a escassez da oferta de emprego na sua área de formação, não se registando diferenças significativas entre os desempregados que procuram primeiro emprego ou novo emprego.

Em consonância com os objetivos da medida, a maioria dos inquiridos indica que a frequência do estágio correspondeu a um desejo de adquirir experiência profissional que permitisse aumentar a sua empregabilidade. A esmagadora maioria (mais de 90%) diz ter frequentado o estágio que correspondia à sua primeira escolha. O tempo médio de espera para iniciar o estágio é de cerca de três

meses, embora cerca de 20% dos inquiridos declarem tempos superiores a seis meses.

Em contraste com a referência ao salário como o principal aspeto negativo do emprego após a participação, o montante de bolsa recebido durante o período de estágio é referido pelos estagiários, em conjunto com a existência de um plano individual de estágio, o desempenho do orientador e o pagamento atempado das bolsas, como um dos aspetos mais positivos dos estágios profissionais.

Os estagiários obtiveram informação sobre a existência da medida Estágios Profissionais, em primeiro lugar, através de conhecimentos pessoais, logo seguido dos próprios centros de emprego, o que sugere uma dinâmica de propagação da medida entre os seus destinatários consistente com o grau de satisfação evidenciado pelos participantes em todas as rondas de inquirição. Deve, porém, salientar-se que as próprias entidades em que decorre o estágio (entidades beneficiárias) são referidas como a origem da informação sobre a medida por cerca de 30% dos inquiridos, o que sugere uma estratégia ativa de promoção de estágios por parte das entidades beneficiárias que, sendo em si mesma evidência do sucesso da medida, pode indiciar alguma utilização dos estágios como alternativa a recrutamentos para o regular exercício de funções de natureza temporária ou não. A informação disponível não permite confirmar ou não o significado destes indícios. Assinalam-se, no entanto, os seguintes dois aspetos potencialmente relevantes: (i) regista-se uma taxa de colocação do estagiário na entidade beneficiária razoavelmente elevada; (ii) a alteração introduzida em 2009 às regras de aplicação da medida e que excluem dos posteriores participações entidades beneficiárias que não tenham contratado pelo menos 1/3 dos estagiários anteriores. Curiosamente, é nas instituições da Administração Pública que, pelo menos em 2004, se verifica a taxa mais baixa de transição para o emprego na mesma entidade que organizou o estágio (57%, contra 76% em entidades privadas com fins lucrativos e 73% em organizações sem fins lucrativos).

A utilização indevida dos estágios seja em termos de finalidade, seja em termos do cumprimento das regras e conteúdos pré-estabelecidos é, aliás, referida por alguns inquiridos, cujas opiniões são transcritas nos relatórios anuais, sem que, no entanto, se possa avaliar a sua representatividade (ou veracidade). Há sugestões

no sentido de se limitar o acesso à medida a entidades beneficiárias que efetivamente pretendam formar jovens para posterior integração nos seus quadros. Ainda que não seja necessariamente este o objetivo da medida - que é potenciar a transição entre a escola e o emprego e aumentar a empregabilidade dos jovens desempregados - salienta-se o facto de as alterações introduzidas em 2009 irem no sentido de atender a algumas destas queixas. Se revelam atenção da entidade gestora à execução da medida, estas alterações também ilustram o clássico problema de informação que necessariamente enfrenta qualquer entidade responsável pela adoção de medidas públicas.

Finalmente, uma nota relativamente aos resultados dos inquéritos analisados nos relatórios referidos. Embora os relatórios refiram que o inquérito é dirigido a todos os participantes no programa, não é claro se os inquiridos são efetivamente todos os estagiários ou apenas aqueles que completaram o estágio. A segunda alternativa, a ser a correta, poderá significar algum enviesamento dos resultados num sentido ou no outro, dependendo dos motivos que originam os abandonos precoces.

MEDIDAS OCUPACIONAIS

À semelhança do que acontece com os Estágios Profissionais, também a execução da medida Programas Ocupacionais, a medida principal dentro da categoria Medidas Ocupacionais até ser substituída pelos Contratos Emprego-Inserção, foi acompanhada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional no âmbito do Sistema de Observação Permanente dos processos de integração no mercado de trabalho dos trabalhadores abrangidos por medidas de emprego e formação. Consiste este acompanhamento na inquirição anual, por via postal, de uma amostra de participantes, neste caso, em Programas Ocupacionais, três meses após a conclusão da respetiva participação. Pela via destes inquéritos, dispõe-se de informação relativa às características dos participantes (género, nível de escolaridade e região de residência) e situação face ao mercado de trabalho no período que precede o início da inserção no programa ocupacional, mas também sobre a sua situação profissional três meses após a conclusão da participação,

distinguindo entre os que estão empregados, os que foram contratados pela mesma entidade em que decorreu o programa e os que permanecem desempregados ou foram colocados em novo programa ocupacional. É também recolhida informação sobre o grau de satisfação do participante com a medida, bem como dos motivos que conduziram à frequência do programa e do tempo transcorrido entre o início do episódio de desemprego e a colocação no programa.

Com base na informação recolhida por esta via, o Instituto do Emprego e Formação Profissional produziu anualmente um relatório sobre os processos de integração no mercado de trabalho dos utentes que participaram em Programas Ocupacionais. São as conclusões dos relatórios correspondentes aos anos 2004 a 2007 que aqui se sintetizam.

Nos quatro anos referidos, foram obtidas respostas de 48,731 indivíduos que representam 47.5% do total de 106,625 indivíduos que concluíram a sua participação num programa ocupacional neste período. Também neste caso, o perfil dos indivíduos que responderam ao inquérito e o do universo de referência é sensivelmente idêntico pelo que se considera não existirem enviesamentos significativos, apesar de um (muito ligeiro) maior peso dos indivíduos mais velhos e menos escolarizados na amostra.

De acordo com os resultados contidos nos relatórios referidos, verifica-se que os participantes em Programas Ocupacionais são predominantemente do sexo feminino (75.7%), com idade entre os 35 e os 54 anos (54.5%) e com o 2º ciclo do ensino básico ou inferior (66.1%).

Atendendo aos dois grandes grupos de destinatários dos Programas Ocupacionais, verifica-se em todos os anos analisados um claro predomínio dos participantes subsidiados (relativamente aos carenciados), que representam, neste período, 79.1% do total.

De acordo com as regras dos Programas Ocupacionais, todos os participantes se encontravam numa situação de desemprego no período imediatamente anterior à participação. Verifica-se, no entanto, que, entre os participantes predominam os que se encontravam em situações de desemprego que, do ponto de vista da respetiva duração, eram ou relativamente curtas ou muito longas – em média, 35.9% dos participantes encontravam-se, no momento de integração no Programa,

desempregados há menos de seis meses enquanto que 24.0% se encontravam desempregados há pelo menos 24 meses.

Tal como se verifica com outras medidas de política de emprego, a incidência regional dos Programas Ocupacionais é relativamente desigual, predominando as participações nas regiões do Alentejo, Centro e Norte, com um peso muito superior ao da região de Lisboa e, especialmente do Algarve.

Três meses após a conclusão da participação num Programa Ocupacional, 63.6% dos participantes encontravam-se de regresso a uma situação de desemprego, muito embora 23.2% se encontrassem empregados. Cerca de metade dos participantes que se encontravam empregados no momento da inquirição tinha obtido uma colocação junto da mesma entidade em que decorrera o Programa. No conjunto das entidades que contratam os participantes no final dos Programas Ocupacionais predominam claramente as instituições do Setor Público.

A experiência de participação em Programas Ocupacionais é valorizada positivamente por mais de 80% dos participantes que referem como principais aspetos positivos o reforço de competências de relacionamento interpessoal e, frequentemente, satisfação com os horários de trabalho. Entre os aspetos negativos mais frequentemente referidos encontram-se a perspetiva de integração na entidade no final do programa, o que é consistente com o facto de um número não trivial de participantes considerarem que a participação em Programas Ocupacionais não contribuiu significativamente para a sua inserção profissional no período pós-participação.

Embora seja possível intuir do texto dos relatórios analisados que parte da avaliação negativa que é feita pelos participantes quanto ao contributo dos Programas Ocupacionais para o reforço da sua empregabilidade parece estar associado a um entendimento de que estes programas funcionam como uma 'porta de entrada' na entidade beneficiária, há de facto uma indicação clara (dada pelo número de reincidências) de que esta medida não produz 'empregabilidade'. Embora sejam raros os casos de repetições múltiplas, eles existem e chegam a atingir as nove participações. São, porém, também comuns os casos de participações sucessivas, inclusivamente com o mesmo par 'trabalhador participante – entidade beneficiária'. Tais situações, podendo sinalizar uma

avaliação positiva por parte da entidade beneficiária das competências profissionais do trabalhador, não deixam também de colocar questões quanto à verdadeira motivação da entidade beneficiária para participar na medida.

Efetivamente, do total de participantes em Programas Ocupacionais que regressam à situação de desempregados após a sua participação, cerca de 1/4 está já colocado em novo programa no momento da inquirição. Em 2004, o regresso aos Programas Ocupacionais corresponde para 10% dos trabalhadores pelo menos à sua terceira participação.

Entre os fatores que dificultam o regresso ao emprego dos desempregados que participaram em Programas Ocupacionais, avultam, na sua própria opinião, a situação do mercado de trabalho local, o desajustamento das qualificações e a falta de experiência (no caso das mulheres) e a idade (sobretudo, no caso dos homens).

APOIO À CONTRATAÇÃO

A medida Apoio à Contratação foi objeto de um primeiro exercício de avaliação em 2004 e incidiu sobre os apoios concedidos no anos 1999, 2000 e 2001. À semelhança de outros relatórios de avaliação produzidos pelo IEFP para outras medidas, também este se baseia em informação proveniente do SIEF, bem como das respostas a inquéritos dirigidos a trabalhadores contratados ao abrigo da medida (1,093 inquiridos, taxa de resposta igual a 55%) e respetivas entidades empregadoras (1,101 inquiridos, taxa de resposta igual a 39%). Foi também inquirida a totalidade de Centros de Emprego.

No período analisado, foram abrangidos pela medida 8,333 desempregados. No grupo dos beneficiários predominam os jovens (76%) e as mulheres (69%) e os detentores de habilitações escolares ao nível do 3º ciclo do ensino básico (36%).

No que respeita às entidades empregadoras, num total de 3899 entidades apoiadas, predominam as unidades de muito pequena dimensão (menos de cinco trabalhadores), nos setores do Comércio e Serviços, situadas nas Regiões Norte e Centro. Em média, cada entidade foi apoiada pela criação de dois postos de trabalho, embora em 50% dos casos o apoio corresponda a apenas um novo posto de trabalho.

O maior número de postos de trabalho criados no âmbito da medida regista-se no sector 'administração pública, educação, saúde e ação social' que é também o setor com menor taxa de substituição dos trabalhadores contratados com apoio público.[35] Os casos de substituição dos trabalhadores contratados devem-se, em primeiro lugar, a saídas voluntárias de trabalhadores ou a despedimentos (10% do total), as primeiras motivadas sobretudo pela transição para outro emprego mais adequado às qualificações do trabalhador e/ou com remuneração mais elevada e os segundos por razão imputável ao trabalhador (incluindo por absentismo) e inadaptação ao posto de trabalho.

Embora a maioria das entidades afirme que, na ausência do apoio, não contrataria ou contraria menos trabalhadores, 28% responde que a sua decisão de criar os postos de trabalho apoiados não dependeu dos apoios e que aqueles teriam sido criados mesmo na sua ausência.

Verifica-se, no entanto que, no momento de inquirição, 62% dos trabalhadores contratados ao abrigo da medida continuavam empregados na mesma entidade empregadora que beneficiou do apoio. Esta percentagem, aparentemente elevada, não deve, porém, ser excessivamente valorizada já que, de todos os inquiridos, apenas os contratados em 1999 estavam já fora do período de quatro anos de permanência obrigatória dos postos de trabalho. Ainda assim, merece referência o facto de a taxa de permanência na mesma entidade empregadora ser maior no caso das mulheres (64%) e, sobretudo, dos adultos com mais de 45 anos (75%).

Relativamente aos trabalhadores que na data de inquirição já não se encontravam ao serviço da entidade apoiada, a maioria (52%) estava empregada (por conta de outrem ou como trabalhador independente), enquanto que 33% estavam de novo desempregados.

Ainda que o relatório conclua pela adequação da medida aos seus objetivos e pela validade destes, a verdade é que também se conclui que a medida teve um resultado modesto e, em boa parte, dependente da participação de entidades do setor público. Os empregadores, sobretudo se empresas de maior dimensão, parecem considerar a medida pouco atrativa por impor obrigações que

[35] A taxa de substituição mede a proporção de trabalhadores contratados ao abrigo da medida que são substituídos durante o período de permanência obrigatória.

consideram excessivas (sobretudo a obrigação de permanência por um período mínimo de quatro anos) face ao montante do apoio concedido (doze salários mínimos).

APOIO AO EMPREENDEDORISMO - INICIATIVAS LOCAIS DE EMPREGO

Nesta secção sintetizam-se os principais resultados do relatório de avaliação dos efeitos da medida 'Iniciativas Locais de Emprego' (ILE), realizado pela Inspecção-Geral de Finanças (IGF) em 2008 e que analisa o período 2002-2006. Referem-se, também, para efeitos de comparação e de identificação de tendências, os resultados do trabalho de avaliação relativo ao período 1996-2001, elaborado pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (CIDEC).

O trabalho realizado pela IGF assenta em informação proveniente do sistema de informação do IEFP, em entrevistas individuais aos responsáveis pela execução e acompanhamento da medida e em inquéritos por questionário dirigidos aos responsáveis de todos os Centros de Emprego (taxa de resposta de 100%) e a uma amostra de beneficiários da medida (taxa de resposta de 41%).

No período analisado, a medida abrangeu cerca de 16.4 mil indivíduos e teve um custo aproximado de 237 milhões de Euros, estimando-se que cada posto de trabalho criado no âmbito da medida tenha tido um custo aproximado de 6,590 Euros se apenas se considerar o custo com a componente de apoio à criação de postos de trabalho e de 13,416 Euros se se considerarem todos os apoios (incluindo apoio ao investimento).

Os beneficiários da medida são maioritariamente do sexo masculino (52%), jovens com idades compreendidas entre os 25-34, e com níveis de escolaridade relativamente elevados (60% tem habilitações escolares ao nível do ensino secundário ou superior).

Entre 2002 e 2006, foram apoiadas 8,728 ILEs (15,219 candidaturas), essencialmente unidades de pequena dimensão com menos de 5 trabalhadores ao serviço, criando cada uma, em média 2.6 postos de trabalho, localizadas predominantemente no Norte do país e com atividade no setor do comércio e serviços. Os trabalhadores contratados pelas novas entidades são

maioritariamente do sexo feminino, jovens e com escolaridade média ao nível do ensino secundário.

Apesar de o relatório concluir que a medida tem um contributo positivo para o desenvolvimento local, a promoção do empreendedorismo e a redução do desemprego e das desigualdades de acesso ao emprego, constata-se que cerca de 20% das novas unidades não mantinham os postos de trabalho previstos, sendo uma parte substancial dos postos de trabalho criados eliminados no fim do período de permanência obrigatória.

A taxa de sobrevivência das ILEs neste período é estimada em 93%, o que sendo semelhante ao observado para empresas com a mesma dimensão em Portugal, representa, segundo estimativas dos autores do relatório, a destruição de 1,000 postos de trabalho, 80% dos quais antes de terminado o período de manutenção obrigatória.

Muito por força destes resultados, a medida teve um efeito multiplicador do emprego apoiado reduzido e inferior ao registado na avaliação anterior. Já o montante efetivamente investido é cerca de três vezes superior à despesa pública com a medida, uma relação que é mais favorável do que no período anterior.

Dificuldades na gestão e acompanhamento da medida são, recorrentemente apontadas como responsáveis por parte significativa dos casos de insucesso registados. Incluem-se entre estas dificuldades os longos prazos de apreciação das candidaturas, um insuficiente acompanhamento das iniciativas, que não respeita a periodicidade de visitas estabelecida, e o deficiente sistema de monitorização assente num sistema de informação em que se reconhecem falhas, muito embora se reconheça o dinamismo revelado na promoção da medida e os promotores das iniciativas avaliem positivamente a intervenção e acompanhamento dos técnicos dos Centros de Emprego.

Reconhece-se, igualmente, a importância da formação prévia no domínio das ferramentas básicas de gestão para o sucesso das entidades criadas no âmbito desta medida, algo que deixou de ser obrigatório em 2001 quando a medida foi integrada no Programa de Estímulo à Oferta de Emprego.

Apesar destas dificuldades, conclui-se que a medida tem um resultado positivo assente, sobretudo, naquilo que se designa por 'efeito multiplicador do investimento' (isto é, a razão entre o valor do investimento privado e a comparticipação pública) e a elevada taxa de sobrevivência das iniciativas apoiadas. Nas entrevistas aos responsáveis pelo acompanhamento da medida surgem, também, referências a um eventual menor comprometimento dos promotores dos projetos com o seu sucesso que poderia estar a ser induzido pelo facto de o apoio concedido ser a fundo perdido.

Na sequência desta avaliação a medida foi descontinuada e substituída por apoios concedidos através de linhas de crédito específicas para esta finalidade.

APOIO À CRIAÇÃO DO PRÓPRIO EMPREGO

Em 2008, o IEFP iniciou um trabalho de avaliação da medida de Apoio ao Próprio Emprego. Foram analisados os resultados da execução da medida no período de cinco anos que decorre entre 2002 e 2006, tendo sido utilizadas metodologias de natureza quantitativa e qualitativa, apoiadas em dados registados no Sistema de Informação sobre Medidas de Emprego e Formação Profissional (SIEF), quer nas respostas a um inquérito postal dirigido a 2,719 promotores de projetos de criação do próprio emprego no período abrangido pelo estudo (taxa de resposta de 31%). Foi também inquirido o universo dos Centros de Emprego (86). A taxa de resposta foi de 75%. Os inquéritos foram lançados em novembro de 2008 e concluídos em agosto de 2009. Nesta secção apresenta-se uma síntese dos resultados deste estudo.

Os promotores dos projetos apoiados são maioritariamente homens (59.3 %) e têm idade entre os 35 e 54 anos (63.9%). Predominam os promotores com escolaridade ao nível do 2º ciclo do ensino básico (24.5%), embora seja relativamente elevada a incidência de promotores que completou o ensino secundário (19.3 %) ou o ensino superior (11.7%). Em termos regionais predominam os projetos oriundos da Região Norte (32.2%). O Algarve, com 5.5% do total de projetos, é a região em que é menor a incidência da medida de Apoio à Criação do Próprio Emprego.

A maioria dos inquiridos (53.0%) declara que antes de apresentar o projeto de criação do próprio emprego passou por um processo de procura de emprego por conta de outrém que não resultou numa colocação essencialmente por escassez de oferta no mercado local, excesso de qualificações relativamente às procuradas e idade inadequada.

Os projetos apresentados são de pequena dimensão (em 69% dos casos, o valor do investimento não ultrapassa os 25,000 Euros), predominam os projetos conducentes ao exercício de atividade em nome individual (53.4%), nos setores dos serviços (53.4%) e do comércio (41.7%).

A quase totalidade dos projetos prevê a criação de um a nove postos de trabalho, constatando-se que, em 2006, 62.0% das empresas criadas ao abrigo do programa tem um trabalhador ao serviço, enquanto que apenas 0.9% tem 10 ou mais trabalhadores.

Um em cada cinco projetos concretizados não é bem sucedido. Entre as causas apontadas para tal facto, encontram-se as dificuldades de natureza comercial (ausência de mercado), mas também dificuldades relacionadas com a gestão do programa (demora na aprovação dos projetos e atrasos nos pagamentos).

Nos casos de insucesso, os promotores dos projetos regressam maioritariamente (42.7%) à condição de desempregados.

O estudo conclui que as medidas de Apoio ao Próprio Emprego dão um contributo positivo para a reintegração no emprego de indivíduos desempregados, nomeadamente daqueles que têm mais de 45 anos, para além de serem um instrumento de dinamização das economias locais. Porém, salienta-se, no mesmo estudo, um conjunto de constrangimentos que prejudicam o sucesso da medida.

Por um lado, os baixos níveis de qualificações dos promotores dos projetos e a insuficiente capacidade financeira são dois dos mais poderosos obstáculos ao sucesso dos projetos aprovados, não sendo os valores das prestações de desemprego e do apoio complementar suficientes, na opinião dos próprios técnicos dos Centros de Emprego, para colmatar a reduzida capacidade de investimento dos promotores. De igual modo, fica patente a reduzida capacidade de acompanhamento dos projetos por parte dos técnicos dos Centros de Emprego

que sublinham a necessidade de prever mecanismos de formação em ferramentas básicas de gestão dirigida aos promotores.

Por outro lado, enfatizam-se as dificuldades provenientes do próprio processo de gestão da medida e a desarticulação das intervenções das duas entidades com competência na matéria - o IEFP e a Segurança Social. É referida, em particular, quer pelos promotores dos projetos, quer pelos técnicos dos Centros de Emprego, a excessiva demora na aprovação dos projetos e no processamento dos pagamentos. Tal demora, atendendo à natureza dos apoios e às circunstâncias dos destinatários, é em si mesma suficiente para comprometer o sucesso das iniciativas selecionadas para apoio.

ANEXO B – TAXAS DE EMPREGABILIDADE

Tabela B.1. Taxas de empregabilidade após participação em medidas de emprego e formação - Homens

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6m	12m	18m	24m	30m	36m	42m
Estágios							
tx de emp.	.0444	.5493	.7304	.7577	.7934	.8140	.8224
d.p.	.0050	.0091	.0080	.0078	.0078	.0083	.0100
obs	2862	2862	2841	2790	2430	1941	1278
Medidas Ocupacionais							
taxa de emprego	.1091	.2281	.3526	.4317	.4911	.5322	.5792
d.p.	.0037	.0044	.0047	.0049	.0052	.0058	.0073
obs	10478	10478	10402	10237	9130	7313	4442
Apoio à Contratação							
taxa de emprego	.4302	.4826	.5153	.5909	.6030	.6396	.6290
d.p.	.0167	.0169	.0207	.0223	.0300	.0426	.0585
obs	344	344	326	286	202	111	62
Apoio ao Empreendedorismo							
taxa de emprego	.6155	.8028	.8222	.8082	.8022	.8056	.8230
d.p.	.0065	.0051	.0050	.0052	.0056	.0062	.0081
obs	5303	5303	5287	5234	4798	3770	2074
Cursos de Aprendizagem							
taxa de emprego	.0000	.0035	.0157	.0212	.0485	.2776	.5618
d.p.	.0159	.0183	.0198	.0202	.0223	.0248	.0292
obs	577	577	573	567	495	407	283
Cursos de Educação e Formação de Adultos							
taxa de emprego	.0005	.0321	.1842	.3273	.3921	.4476	.4931
d.p.	.0064	.0081	.0101	.0114	.0129	.0162	.0239
obs	1870	1870	1851	1772	1469	945	436
Cursos de Educação e Formação de Jovens							
taxa de emprego	.0023	.0258	.1900	.4019	.4251	.4444	.4124
d.p.	.0203	.0230	.0240	.0244	.0261	.0281	.0375
obs	427	427	421	418	367	315	177
Formação Contínua e Modular							
taxa de emprego	.2258	.3108	.4136	.4689	.5162	.5502	.6174
d.p.	.0076	.0082	.0086	.0088	.0096	.0114	.0146
obs	3436	3436	3397	3214	2687	1874	1095

Tabela B.2. Taxas de empregabilidade após participação em medidas de emprego e formação - Mulheres

	Tempo (meses) desde o início da participação						
	6 m	12 m	18 m	24 m	30 m	36 m	42 m
Estágios							
taxa de emprego	.0395	.5375	.7089	.7590	.7924	.7989	.8095
d.p	.0032	.0063	.0057	.0053	.0053	.0058	.0069
obs	6004	6004	5962	5858	5206	4297	2897
Medidas Ocupacionais							
taxa de emprego	.0998	.2383	.3810	.4561	.5198	.5602	.6029
d.p.	.0021	.0026	.0028	.0028	.0029	.0031	.0039
obs	31945	31945	31802	31537	29050	24425	14937
Apoio à Contratação							
taxa de emprego	.4651	.4799	.5008	.5493	.6169	.6284	.6176
d.p.	.0127	.0137	.0156	.0177	.0204	.0312	.0403
obs	673	673	651	588	449	218	136
Apoio ao Empreendedorismo							
taxa de emprego	.5861	.7606	.7791	.7706	.7556	.7519	.7405
d.p.	.0075	.0061	.0061	.0063	.0069	.0080	.0110
obs	4018	4018	4011	3972	3540	2737	1530
Cursos de Aprendizagem							
taxa de emprego	.0018	.0018	.0162	.0221	.0588	.1935	.4021
d.p.	.0157	.0180	.0194	.0205	.0220	.0234	.0290
obs	560	560	556	544	493	434	291
Cursos de Educação e Formação de Adultos							
taxa de emprego	.0007	.0203	.1406	.2604	.3335	.3799	.4229
d.p.	.0030	.0040	.0058	.0069	.0081	.0010	.0142
obs	4473	4473	4446	4335	3541	2440	1225
Cursos de Educação e Formação de Jovens							
taxa de emprego	.0000	.0061	.1335	.3285	.3679	.3727	.3850
d.p.	.0178	.0193	.0211	.0219	.0236	.0258	.0333
obs	490	490	487	484	443	373	226
Formação Modular e Contínua							
taxa de emprego	.1850	.2789	.3568	.4114	.4725	.5295	.5822
d.p.	.0055	.0062	.0065	.0068	.0074	.0088	.0112
obs	5719	5719	5651	5386	4523	3220	1917

U.PORTO

ESFEP
Estudos e Sondagens

www.fep.up.pt

Faculdade de Economia da Universidade do Porto
Rua Dr. Roberto Frias
4200-464 Porto
Portugal
T.: +351 225 571 100
F.: +351 225 505 050

cexecutivo@fep.up.pt