

II INTERNATIONAL MEETING OF ISSOW

Work, Professions and Organizations: Tensions, Paths and Public Policies

24-25 November 2016 :: Caparica, Portugal - Faculty of Sciences and Technology (FCT NOVA)

Theme 5): Labour Market

A inserção social no mercado de trabalho: Representações de empregadores sobre as suas experiências na adoção de medidas de incentivo à empregabilidade

Patrícia Ribeiro

pdce11028@fpce.up.pt

Centro de Investigação e Intervenção Educativas

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

José Alberto Correia

correia@fpce.up.pt

Centro de Investigação e Intervenção Educativas

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

João Caramelo

caramelo@fpce.up.pt

Centro de Investigação e Intervenção Educativas

Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto

Resumo

Durante os anos 90, generalizam-se os modelos de inspiração workfare em muitas sociedades ocidentais, cujo princípio fundamental assenta na ideia de que os benefícios estatais auferidos pelo indivíduo têm de ter como contrapartida a sua disponibilidade para a prestação de atividades de trabalho, mesmo que não remunerado. Ao nível europeu, as diretrizes sobre as políticas sociais passam a assentar na ideia de política social ativa. O princípio base é que as designadas Políticas Ativas de Emprego (PAE) poderão combater o desemprego mais estrutural. Para a operacionalização destas medidas é, contudo, necessário não só que o Estado regule e regulamente, mas também que várias entidades sejam chamadas a intervir.

Os estudos atuais em Portugal sobre a problemática da exclusão social e das medidas de inserção assentes na formação/emprego centram-se, sobretudo, nos seus beneficiários diretos e escasseia investigação sobre como as políticas de inclusão definidas ao nível central estão a ser interpretadas/operacionalizadas pelos empregadores, pelo que estudos envolvendo estes atores, em contextos locais, poderão contribuir para um aprofundamento do conhecimento desta problemática.

Desta forma, a partir de uma investigação de doutoramento em Ciências da Educação, irão ser apresentadas as representações de 14 entidades empregadoras, responsáveis pelo emprego de mais de 2000 pessoas do concelho de Espinho, sobre a aposta em medidas de incentivo à empregabilidade, concedidas aos empresários, para a contratação de pessoas em situação de desemprego e/ou exclusão social, bem como as principais vantagens e condicionantes da adoção destas medidas na ótica dos empregadores.

Palavras chave: Modelos workfare; Políticas Ativas de Emprego; contextos locais

Introdução

Viver numa sociedade dita do trabalho implica que, ao não o ter, deixemos de sentir que somos parte integrante dela. Mas se muitas vezes é atribuído ao indivíduo a responsabilidade de se manter em estado de empregabilidade, ou seja, com as competências desejáveis atualizadas e com a disponibilidade para qualquer trabalho a qualquer custo, a verdade é que também se atribui à sociedade, neste caso ao Estado, a responsabilidade de garantir que as condições

necessárias para o emprego sejam garantidas. Estas condições vão sendo, no entanto, alteradas mediante os contextos políticos e económicos vigentes.

Desde os anos 70 que, primeiramente nos Estados Unidos da América, se começam a desenvolver os designados esquemas de “workfare”, que passam a ser reconhecidos como características estruturais das designadas sociedades pós providência (Barbier, 2001). Vários são os objetivos destes programas de workfare, embora se destaque a responsabilização do indivíduo, que deve estar disponível para retribuir à sociedade os apoios sociais que recebe por estar numa situação de desemprego. Esta retribuição passa por, de uma forma compulsiva e obrigatória, desenvolver atividades de trabalho, ainda que em condições muitas vezes desqualificadas face às praticadas no mercado de trabalho, quer ao nível remuneratório, quer de direitos laborais (Guerra, 1997; Kildal, 2000, cit. Cardim, Mota e Pereira, 2011).

Assim, gradualmente passa a substituir-se o apoio passivo na política de manutenção dos rendimentos por uma ligação ativa dos beneficiários ao mercado de trabalho. O próprio papel do Estado vai sendo redefinido, ora enquanto moderador, aplicador ou regulador de medidas, emergindo políticas sociais ativas, que resultam da transição de um paradigma de compensação para um paradigma de ativação (Botelho, 2010).

De facto, verifica-se ao nível de muitos países ocidentais, tendências que marcam esta mudança de paradigma e que concentram no seu cerne a tentativa de inserção através do trabalho: a associação de benefícios sociais à disponibilidade para o trabalho; a introdução de sanções perante recusa de ofertas de trabalho; a introdução de critérios de maior seletividade no benefício de prestações sociais, etc. (Adão e Silva e Pereira, 2012; Madelino e Matos, 2015).

Ao nível europeu, as diretrizes sobre as políticas sociais passam também a assentar na ideia de política social ativa. O princípio base é que as designadas Políticas Ativas de Emprego (PAE) poderão combater o desemprego mais estrutural de duas formas: através da promoção de uma melhor correspondência e adequação entre as características dos candidatos a um emprego e as vagas/necessidades existentes no mercado de trabalho e reintroduzindo os indivíduos mais excluídos ao nível do emprego no mercado laboral, no sentido de evitar que se tornem desempregados de longa duração (Dar e Tzannatos, 1999; Madelino e Matos, 2015).

Para a operacionalização destas medidas é, contudo, necessário não só que o Estado regule e regulamente, mas também que várias entidades sejam chamadas a intervir e participar enquanto parceiros sociais. As autarquias, as IPSS's, as associações locais, as associações empresariais e todo o universo de empregadores deverá ser tido em conta, tendo em conta que são a outra face destas PAE, a que permite que elas se efetivem na prática. Mesmo ao nível europeu, a aposta na descentralização no que respeita às políticas de emprego tem constituído a tónica dominante, considerando-se que o nível local deverá ser privilegiado, tendo em conta o maior e melhor conhecimento e proximidade aos mercados de emprego locais, às suas potencialidades e necessidades (EVALSED, s/d).

Apesar das prioridades europeias e, neste caso, nacionais, estarem centradas, como já referido, em medidas de ativação e em PAE, a verdade é que estudos de casos relatados pela OCDE revelam que, em muitos casos, se verifica um elevado desperdício de recursos nesses programas (Ramos, 1997). Mesmo em Portugal, apesar da reconhecida importância das PAE, mesmo ao nível do seu investimento financeiro crescente, existe pouca investigação que avalie a sua eficácia (OCDE, 2013; Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto, 2015). E os estudos que existem vêm confirmar que, de facto, as PAE nem sempre se refletem numa criação efetiva de emprego (Dias e Varejão, 2012; Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto, 2015).

Por outro lado, os estudos atuais em Portugal sobre a problemática das medidas de inserção assentes na formação/emprego centram-se, sobretudo, nos indivíduos que delas beneficiam (Rodrigues, 2006; Botelho, 2010; Ribeiro, 2012; Teixeira, 2012). Escasseia, contudo, investigação sobre como estas políticas de inserção definidas ao nível central estão a ser interpretadas/operacionalizadas pelos empregadores (Cardoso et al.,1990; Tett, 2010), pelo que estudos envolvendo estes atores, em contextos locais, poderão contribuir para um aprofundamento do conhecimento desta problemática.

Desta forma, a partir de uma investigação de doutoramento em Ciências da Educação e financiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, irão ser apresentadas as representações de 14 entidades empregadoras, responsáveis pelo emprego de mais de 2000 pessoas do concelho de Espinho, sobre a aposta em medidas de incentivo à empregabilidade, disponibilizadas aos

empresários, para a contratação de pessoas em situação de desemprego e/ou exclusão social, bem como as principais vantagens e condicionantes da adoção destas medidas na sua ótica.

Primeiramente irá fazer-se uma breve contextualização das PAE e suas principais características e operacionalização em medidas; num segundo momento serão descritas as representações dos empregadores locais do concelho de Espinho, interligando-as, sempre que pertinente, com dados de um outro estudo na mesma área finalmente discute-se, brevemente, as implicações deste estudo no âmbito mais alargado das PAE.

1. Políticas Ativas de Emprego: breve contextualização e caracterização

A lógica do “workfare” surge num contexto em que o desemprego persistentemente passa a aumentar nos países da OCDE. De facto, se no início dos anos 70 a média de desemprego nestes países rondava os 3%, no final dos anos 90 já ultrapassava os 7% (Martin, 2000). Esta “nova” realidade no que concerne à (des)empregabilidade levou a que, em 1992, a OCDE tivesse sido mandatada no sentido de analisar quer as causas, quer as consequências do desemprego, no sentido de se proporem medidas que pudessem, de forma eficaz, combater este problema (Dar e Tzannatos, 1999; Martin, 2000), que tantas implicações trouxe às sociedades ocidentais.

Desta forma, durante os anos 90, generalizam-se os modelos de inspiração workfare em muitas sociedades ocidentais, cujo princípio fundamental assenta na ideia de que os benefícios estatais auferidos pelo indivíduo têm de ter como contrapartida a sua disponibilidade para a prestação de atividades de trabalho, mesmo que não remunerado, nos setores público, privado e não lucrativo (Cardim, Mota e Pereira, 2011).

Passa a existir uma espécie de consenso generalizado de que as medidas ativas deveriam ser privilegiadas relativamente às medidas passivas, ainda que complementares (Martin, 2000; Descy e Tessaring, 2007). Assim, desde a década de 80 que as políticas europeias, no que respeita ao mercado laboral, incidem na complementaridade entre medidas passivas, como o subsídio de desemprego, e medidas ativas, cujo objetivo passa por, de forma célere, reintegrar os indivíduos no mercado de trabalho (European Commission, 2010).

A aposta em medidas ativas consubstanciou-se num aumento progressivo da despesa do Estado que, em muitos casos, passou a ser superior ao investimento em medidas passivas (Hujer,

Caliendo e Radi, 2004). Os países europeus gastam uma parcela relativamente elevada dos recursos públicos nas PAE, sendo que Portugal, em 2013, apresentou mesmo uma despesa superior à média europeia (Madelino e Matos, 2015). O número de participantes em PAE em Portugal tem, também, registado um crescimento que foi de 24,3% entre 2008 e 2013 (Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto, 2015). Este crescimento é justificado com a crise, que levou a um aumento brutal do número de desempregados, havendo necessidade de os procurar reinserir através da operacionalização de medidas de ativação relativas ao mercado de trabalho.

Por outro lado, a crise veio diversificar o público alvo das PAE, uma vez que delas passam a ser alvo cada vez mais “(...) un número de personas válidas que son «invalidadas» por la crisis económica y el mercado laboral. La «nueva» cuestión social que afecta a las políticas sociales no se sitúa al margen de la sociedad salarial y no se basa en una teoría de la «exclusión», sino que se sitúa en el mismo centro de la sociedad.” (Hamzaoui, 2005, p.21).

As PAE surgem com esta designação nos anos 90 na OCDE e incluem 3 grandes elementos, nomeadamente mobilizar o fornecimento de mão-obra através de esquemas de criação de empregos ou de subsídios à sua criação/contratação; desenvolver nos indivíduos competências de empregabilidade, através de medidas como a formação e promover mercados laborais eficientes, através da aposta em serviços de emprego, aconselhamento e “job-matching” (EVALSED, s/d; Dar, Amir and Tzannatos, 1999; Madelino e Matos, 2015).

Em Portugal, apesar das PAE se terem vindo a consolidar desde os anos 80, é a adesão em 1986 à CEE, que reforça o seu papel no combate ao desemprego e na criação de emprego. A partir dos anos 90, com a atribuição de Fundos Comunitários, em particular o Fundo Social Europeu, foi possível alargar o âmbito das PAE em Portugal, com destaque para os apoios ao emprego e para as diferentes modalidades da formação profissional (Madelino e Matos, 2015). O próprio Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2007) passa a acentuar o papel determinante das PAE quer do lado da oferta, quer da procura de emprego, já que ao mesmo tempo que poderiam contribuir para o aumento quantitativo e qualitativo da oferta, também incidiam sobre os candidatos ao emprego, no sentido de aumentar as suas possibilidades de integração laboral.

Tal como na maioria dos países, Portugal tem vindo a intensificar os apoios relativos a medidas ativas, sendo uma das mais adotadas a formação profissional (Pedroso et al., 2005; Caleiras,

2008). Esta aposta é, assim, consonante com as diretrizes europeias, já que, desde os anos 90 que a Comissão Europeia incentiva o reforço da participação dos desempregados nas medidas de formação, referindo-se que pelo menos 20% dos desempregados pudessem ser por elas abrangidos (Comissão Europeia, 2000; European Commission, 2010).

Ao mesmo tempo, há o apelo a que se possam fomentar as parcerias na área da formação e melhorar a transição escola-trabalho (Madelino e Matos, 2015), referindo a OCDE (2013) que deveria haver uma maior e melhor correspondência entre a educação/formação e as necessidades da economia e do mercado.

Por outro lado, nas PAE também estão integradas medidas ocupacionais, que criam momentos *“(...) de não-emprego com ocupação, um período em que a pessoa desempenha com continuidade as tarefas e operações necessárias a um desempenho profissional sem ter todas as obrigações (nem os direitos) de um trabalhador. É esse o espaço de actividades ocupacionais e estágios profissionais para desempregados. Os “ocupados” e os “estagiários” não são trabalhadores mas trabalham, (re)tomam contacto, (re)ganham experiência profissional, valorizam-se curricularmente, obtêm referências profissionais positivas.* (Pedroso et al., 2005, p. 23).

Num estudo desenvolvido por Dias e Varejão (2012), no qual se analisam o efeito das medidas de emprego e formação em Portugal entre 2004 e 2011, constata-se que, em termos das medidas com mais participações, são as ocupacionais que detêm o primeiro lugar, com 58% das participações, seguindo-se os Estágios (25%). Em 2013, as medidas com maior número de participantes foram a formação, seguida dos incentivos ao emprego (no qual se insere a medida dos estágios profissionais) e a criação direta de emprego (Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto, 2015). Desta forma, a aposta no combate ao desemprego tem sido revestida pela adoção de medidas de qualificação, que podem ser escolares, profissionais, mas também sociais e de medidas que apoiam a transição para o emprego, quer no caso dos jovens quer, sobretudo, dos desempregados (Pedroso et al., 2005).

As PAE, ao mobilizarem para o mercado de trabalho, deveriam acarretar reais oportunidades de manutenção laboral. Se tal não se verificar, a participação de indivíduos em medidas das PAE poderá estar limitada a um mercado de trabalho artificial e criar formas de marginalização social

(Hespanha e Matos, 2000; Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto, 2015). Desta forma, será importante compreender se estas medidas de promoção da empregabilidade são encaradas por aqueles que a elas aderem, neste caso os empregadores, como formas de contratação mais baratas, que permitem flexibilizar a mão-de-obra e reduzir custos salariais (Rebelo, 2002) ou se são adotadas com o intuito de ser uma porta de entrada para a contratação a médio/longo termo e, assim, cumprir o objetivo principal das PAE, que passa pela reinserção mais efetiva de indivíduos no mercado de trabalho.

2. Representações de empregadores sobre as suas experiências na adoção de medidas inscritas nas PAE

No sentido de melhor compreender a representação de empregadores sobre a aposta em medidas de incentivo à empregabilidade concedidas aos empresários, para a contratação de pessoas em situação de desemprego e/ou exclusão social, bem como as principais vantagens e condicionantes da adoção destas medidas (na sua ótica) foram entrevistados 14 representantes de entidades empregadoras de um concelho no Norte do País, Espinho. A escolha por uma investigação com base local revela-se pertinente tendo em conta que a maioria das PAE definidas nacionalmente são operacionalizadas a nível local, por atores locais (EVALSED, s/d)

Tendo em conta os setores de atividade dominantes no concelho de Espinho, bem como a representatividade ao nível de colaboradores empregados, foram auscultados representantes de cinco organizações da área social, quatro do setor secundário, quatro do setor da Hotelaria e Restauração e também a Câmara Municipal de Espinho, maior empregador do concelho. Dos representantes destas organizações que foram entrevistados, oito ocupavam cargos de Direção e os restantes seis pertenciam ao departamento de Recursos Humanos. No seu total, as 14 entidades são responsáveis pelo emprego de mais de 2000 pessoas no concelho de Espinho.

Ao nível das PAE mais adotadas por estas organizações destacam-se a) os Contratos Emprego-Inserção (CEI) e os Contratos Emprego Inserção+ (CEI+), medidas ocupacionais que assentam do desenvolvimento de trabalho socialmente necessário; b) os Estágios Emprego, cujo principal objetivo é o *“desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho visando a inserção de jovens num futuro emprego ou a reconversão profissional de desempregados”* (www.iefp.pt); c) a Medida Estímulo, que consiste num *“Apoio financeiro aos empregadores*

que celebrem contratos de trabalho a termo certo por prazo igual ou superior a 6 meses ou contratos de trabalho sem termo, a tempo completo ou a tempo parcial, com desempregados inscritos nos serviços de emprego, com a obrigação de proporcionarem formação profissional aos trabalhadores contratados.” (www.iefp.pt) e d) os Estágio Curriculares, que são organizados pelas instituições de ensino e formação, fazendo parte da avaliação de um curso, não sendo remunerados.

Tendo em conta as dimensões que se pretendiam analisar, estas 14 entrevistas permitiram aceder às perspetivas organizacionais sobre as PAE, nomeadamente sobre as mais-valias e limitações da sua adoção para a organização e também a possibilidade da inserção laboral dos seus beneficiários após o término das medidas de promoção de empregabilidade.

2.1. Mais-valias da adoção de medidas de incentivo à empregabilidade e de formação

Um dos objetivos das PAE é potenciar a integração de pessoas em situação de vulnerabilidade no que respeita ao mercado de trabalho, sendo que se revestem de uma série de condições que se apresentam como vantajosas para as organizações que a elas aderem. Uma dessas condições prende-se com a racionalidade económica, isto é, a vantagem ao nível dos custos de mão-de-obra associada a estas medidas, que se revela atrativa para as organizações (Pedroso et al, 2005).

De facto, nas entrevistas realizadas no nosso estudo, a principal vantagem das PAE para as organizações tem a ver com o incentivo financeiro que as acompanha.

“Sim, para nós eu acho que é sempre a parte salarial, monetária, que dá para poupar aí algum dinheiro, porque de resto, pronto, nós contrataremos as pessoas de qualquer das formas... (...) Sim, acredito que facilita bastante que essas medidas existam, porque de facto é ainda ali uma amortização grande em termos de custos e acredito que isso tenha ajudado alguns empregadores a admitirem algumas pessoas.” (Entrevistado 10)

“Primeiro, é evidente que por parte da empresa há um incentivo, e por isso é que se chama incentivo para as empresas, um incentivo que se a empresa puder usufruir melhor, evidente (...) ou seja, a parte financeira o que é que faz, faz reduzir o risco em termos do investimento que se faz no colaborador, portanto, o risco é menor porque estou a ser apoiado pelo IEFPP em termos dos custos que ele tem.” (Entrevistado 14)

Já num estudo desenvolvido por Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto (2015), junto das Organizações de Economia Social, também se verificou que as principais razões que as levavam

a adotar medidas integradas nas PAE eram as contrapartidas financeiras associadas, que permitiam a contratação de mão-de-obra com menores custos.

Mesmo ao nível dos Estágios Curriculares, medida que, como anteriormente descrito, não se reveste de nenhuma remuneração para o estagiário, nem de nenhuma contrapartida financeira para as entidades que o acolhem, os entrevistados conseguem ver uma vantagem financeira na aceitação desta medida, uma vez que ela permite, ainda que num período limitado de tempo, poupar o dinheiro que seria necessário à contratação de pessoal.

“Aconteceu também recentemente (...), nós íamos fazer um contrato com uma pessoa que tivesse curso de nadador salvador, mas depois pensamos “E se fossemos procurar uma escola que tivesse estágios curriculares?” e realmente encontramos e estavam com um aluno pendente para colocação de estágio e conseguimos que ele viesse fazer o estágio connosco e foi bom, porque ambas as partes beneficiaram: ele conseguiu o estágio e nós conseguimos uma alternativa para a contratação que foi ter o estágio.” (Entrevistado 10)

Outra das vantagens associada pelas organizações entrevistadas à adoção das PAE prende-se com o facto de permitir perceber se o indivíduo que está abrangido pela medida se adequa ao posto de trabalho, demonstrando as suas competências e capacidades.

“Também e até acho que é mais benéfica porque ao menos temos 1 ano ou 9 meses, de 9 a 12 meses, temos aquele período que dá para avaliar a pessoa. (...) Temos trabalho, mas é, acaba por ser, porque conhecemos melhor a pessoa, ver melhor o potencial dela, o que realmente consegue fazer.” (Entrevistado 13)

Assim, outra das potencialidades das PAE para os empregadores é constituírem-se como instrumentos de conhecimento de futuros colaboradores, instrumentos de apoio ao recrutamento.

Mais uma vez, no estudo conduzido por Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto (2015), também esta vantagem ao nível do apoio na gestão de recursos humanos, de conhecimento de colaboradores e de adaptação ao posto de trabalho é referida por mais de 80% dos seus entrevistados.

Outra mais-valia associada pelos 14 entrevistados do concelho de Espinho, sobretudo no que respeita ao acolhimento de jovens em Estágios Curriculares e Profissionais tem a ver com a introdução na organização de um maior dinamismo e de novas ideias.

“Mais-valia é acrescentar algo de novo, trazer competências, porque é assim, em princípio a pessoa está no ensino, podem haver coisas novas... nós temos aqui pessoas com 40 e muitos ou 50 e poucos anos e que já saíram há muito tempo do ensino e aproveitar este ânimo novo para trazer aqui uma mais-valia para o dia-a-dia da unidade em particular.” (Entrevistado 2)

Introduzir na organização, ainda que por períodos mais ou menos curtos, jovens que provêm de cursos básicos, secundários ou superiores, permite uma atualização de conhecimentos que se estende aos outros colaboradores da organização, o que é encarado como uma mais-valia. Esta será uma situação em que ambos ganham: a organização recebe um novo fôlego de dinamismo e o estagiário é inserido num contexto real de trabalho, realizando novas aprendizagens.

“Porque acho que é uma oportunidade e acho que é muito importante a questão do estágio curricular. Pode-me dizer assim “Ok, porque a empresa não tem qualquer custo?”, sim, mas o custo que temos também com o estágio profissional é residual. A nossa questão dos estágios curriculares é termos cá jovens, que às vezes vêm com uma inocência tal e com uns conhecimentos interessantes que também nos podem a nós espicaçar de alguma forma. E entendemos que temos aqui, também, a obrigação de darmos uma oportunidade a estes jovens que estão, muitos deles, ainda a tirar o curso, em formação, a terem um contacto com a realidade profissional”. (Entrevistado 14)

Também no estudo de Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto (2015), quase 50% dos entrevistados refere como vantagem das PAE a questão da qualificação e inovação organizacional trazida pelos estagiários, que permitem que à organização cheguem, muitas vezes, novas áreas de formação e conhecimentos mais atualizados.

Assim, ao nível do estudo por nós desenvolvido, os empregadores entrevistados, no geral, são recetivos e aderem a medidas de incentivo à empregabilidade e de formação. As principais mais-valias para as organizações parecem residir em contrapartidas financeiras, na oportunidade de conhecerem o trabalhador antes de adotarem uma medida de contratação mais efetiva e no facto de permitir à organização o contacto com pessoas que poderão trazer um novo dinamismo.

2.2. Limitações na adoção de medidas de incentivo à empregabilidade e de formação

Apesar das reconhecidas vantagens inerentes à adoção de PAE por parte das organizações, também se reconhecem nas suas medidas algumas limitações, algumas de cariz mais processual e outras de cariz mais social.

A limitação mais referida pelos entrevistados do concelho de Espinho prende-se com a burocracia muitas vezes inerente às candidaturas às medidas de incentivo à empregabilidade. Na burocracia entram, não só, as questões de morosidade processual e de dificuldade ao nível dos elementos necessários às candidaturas, como também o facto de a legislação das medidas e as próprias medidas em si estarem em constante mutação, o que acarreta dificuldades.

(...) Agora, de facto as candidaturas também não são muito fáceis e nós estamos habituados a fazer candidaturas; a legislação é, principalmente no caso dos estágios, é profícua, está sempre a nascer legislação nova nos estágios, sistematicamente, e isso dificulta muito quem está deste lado... (...) eu acho que de facto as empresas não utilizam mais, porque de facto a trabalhadeira que aquilo dá para depois às vezes ter um resultado negativo, às vezes não justifica.(...) quando há mudança na legislação, o regulamento muda outra vez ou surge mais uma medida, foi o Estímulo 2012, foi o Estímulo 2013, depois é o estágio emprego, passam a vida a mudar e depois às vezes quase ao mesmo tempo haviam 4 medidas diferentes que... Embora haja sempre um quadro resumo que eles têm e que é impecável, não é suficiente, porque depois há mais um milhãozinho de regras que só depois é que se descobre e que afinal a pessoa não pode ter isto ou aquilo...” (Entrevistado 4)

No estudo de Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto (2015), mais de 80% das entidades questionadas também se referem à burocracia como a principal desvantagem na adoção das PAE, ora porque o processo é moroso, ora porque existem dificuldades de comunicação com o IEFP durante o processo, ora porque as medidas são muitas vezes alteradas.

Na nossa investigação, outra das limitações processuais identificadas pelos 14 entrevistados prende-se com a ausência de uma maior auscultação das entidades empregadoras, no sentido de melhor compreender as suas necessidades, quer ao nível das medidas de apoio, quer ao nível dos cursos profissionais promovidos.

“Infelizmente acho que, como as entidades têm de fazer um levantamento das necessidades de formação, eu acho que a nível nacional também deviam fazer isso, porque infelizmente em Portugal tem-se mesmo o vício de navegar à vista, não se fazem documentos estruturais com visões.” (Entrevistado 2)

“ (...) por razões várias que não é só culpa da área social, também é do outro lado, mas há um afastamento grande entre o mundo social e o mundo empresarial e nós depois não conseguimos escoar as pessoas e integrar as pessoas no mercado de trabalho se não houver aqui uma fusão grande entre as duas áreas.” (Entrevistado 8)

Esta limitação é particularmente significativa quando se percebe que o Conselho Europeu tem emitido várias recomendações aos Estados-Membros, no sentido de haver uma melhor adequação entre a oferta e a procura, entre os cursos dos sistemas de educação e formação e as necessidades do tecido económico e social do país (Madelino e Matos, 2015). Isto porque existem evidências que são os programas de formação que refletem as necessidades quer dos empregadores, como das pessoas que procuram emprego, os que oferecem melhores perspetivas de integração laboral (Fay, 1996; Descy e Tessaring, 2007). No entanto, tal como referido por Fay (1996), em muitos casos parece haver uma relação pobre entre as opções de cursos

ministrados e as necessidades dos seus beneficiários, quer os mais diretos (os que frequentam a formação), quer também os que absorvem o resultado dessa aposta (os empregadores).

Também Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto (2015), no estudo que conduziram, referem que as organizações veem como limitações das PAE o facto de não serem consultadas aquando da sua elaboração e definição (uma vez que são definidas segundo uma lógica top-down) e de não se ter em conta as suas necessidades a nível da formação, o que leva a que, muitas vezes, exista um excesso de oferta formativa em áreas não necessárias.

Talvez por existir esta limitação, se associe à formação uma outra, que reside na desconfiança relativamente à sua qualidade. Alguns dos entrevistados na nossa investigação referem que há uma desvalorização da formação por parte dos empregadores, tendo em conta que não é completamente perceptível o seu potencial de desenvolvimento de competências socioprofissionais fundamentais para os postos de trabalho a que se destina, nem a sua qualidade.

Quando se fala de emprego, quando se fala até de formação para dar azo a emprego, falamos sempre em questões quantitativas, o desemprego baixou x por cento, há mais x postos de trabalho, mas esquecemo-nos da questão qualitativa, que eu acho que essa é que é verdadeiramente importante. É evidente que quantos mais postos de trabalho se gerar melhor, quantas mais formações para essas pessoas que estão desocupadas, portanto, quantas mais formações existirem melhor, mas vamo-nos começar a preocupar um bocadinho com a parte qualitativa destas questões(...) Mais nas formações, porque eu acho que uma formação tem de ter um grau qualitativo grande, não só para quem a dá, mas também para quem a recebe (...)(Entrevistado 14)

Esta “cultura de descrença nas virtualidades de inserção profissional da formação” (Pedroso et al, 2005, p. 152) poderá residir no facto dos empregadores não conseguirem vislumbrar a relação entre o aumento do investimento em formação e o seu potencial na quantidade e qualidade do emprego. Segundo Valente, Carvalho e Carvalho (2009) muitos empregadores consideram mesmo que a formação se traduz mais em ganhos pessoais para os indivíduos, do que em ganhos para as organizações, pelo que as expetativas sobre o potencial da formação na qualificação de futuros colaboradores são baixas.

A um nível menos processual, os entrevistados da nossa investigação também reconhecem que as PAE poderão revestir-se de limitações com um carácter mais valorativo, isto é, que assenta em questões de foro mais social e organizacional. Uma dessas limitações tem a ver com o facto de poder haver um aproveitamento das PAE por parte dos empregadores.

“Dizem que o Estado se aproveita dessa mão-de-obra barata, isto sempre aconteceu. Vou-lhe dar um exemplo, havia um município que ia buscar pessoas ao centro de emprego, trabalho socialmente necessário, metiam-nas a trabalhar na sua repartição das finanças da área do concelho para receberem mais depressa o IMI, porque aquilo é receita do município, logo, se aumentarem os recursos humanos lá e porque eles estão impedidos em termos legais de admitir, porque depende da administração central, o município mais rapidamente recebe o valor do imposto. Isso aconteceu. Efetivamente podem acontecer esse tipo de situações e por isso é que eu acho que temos que ser q.b. nestas situações”. (Entrevistado 2)

De facto, uma das maiores críticas que se fazem às PAE, sobretudo na sua vertente de programas ocupacionais, é a possibilidade das entidades os utilizarem para o recrutamento de trabalhadores, a baixo custo (já que estão a ser subsidiadas), muitas vezes não sendo encaradas nem utilizadas como medidas de carácter temporário, mas antes enquanto um emprego regular (Fay, 1996; Cardim, Mota e Pereira, 2011; Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto, 2015).

Por outro lado, os entrevistados reconhecem que, em alguns casos, sobretudo em algumas medidas como o CEI e o CEI+, os seus beneficiários são claramente prejudicados, tendo em conta que o que auferem por estarem a trabalhar a tempo inteiro é comparativamente menor ao que estavam a receber antes da integração na medida ou ao que outros colaboradores da mesma entidade, a desempenharem as mesmas funções, estão a receber.

“Acima de tudo tem uma vertente financeira que é algo negativa para a pessoa (...) Podemos ter, e chegamos a ter uma situação ou outra, problemas de motivação graves, porque quer dizer, onde é que está a motivação da pessoa, ela vai receber mais 80 euros para trabalhar aqui como um mouro 40 horas, porque é trabalho e é trabalho a sério, portanto, a pessoa está cá e não é a mesma coisa que estar num estágio que tem uma componente de aprendizagem...” (Entrevistado 4)

Assim, verifica-se que, em muitos casos, os desempregados que são abrangidos por estas medidas de ativação poderão não estar a usufruir dos mesmos direitos de outros trabalhadores, pelo que poder-se-á afirmar, tal como Caleiras (2008, p. 14), que com as PAE que *“A criação de emprego traduz-se, frequentemente, na multiplicação de mau emprego, ou seja, na proliferação de postos de trabalho precários, mal remunerados, desqualificantes e sem perspetivas de evolução profissional e pessoal”*.

Poderemos constatar, desta forma, através desta análise, que as limitações destas medidas, na ótica dos empregadores, se prendem, sobretudo, com a burocratização dos processos, na falta de diagnóstico e adequação da formação e de outras medidas às necessidades dos empregadores e

no facto de elas permitirem, de alguma forma, que haja um aproveitamento das organizações, com claras desvantagens para os indivíduos abrangidos por essas medidas.

2.3. Inserção laboral pós medidas

Existe uma crença algo generalizada de que as medidas que integram as PAE apenas combatem de forma temporária a questão do desemprego, já que, aquando do seu término, cessam as vantagens para os empregadores e as pessoas retomam a situação de desemprego.

Nos anos 90 os programas de inserção na Europa não pareciam estar a surtir os efeitos desejados, tendo em conta que o desemprego continuava a aumentar, as medidas de inserção apenas geravam emprego temporário e muitas vezes um emprego dito social (Guerra, 1997). A OCDE (1993, cit. Ramos, 1997) relatava casos que demonstravam que esses programas se revestiam de um elevado desperdício de recursos, não sendo nem eficientes nem eficazes. Por outro lado, em Portugal os níveis de colocação de beneficiários nestas medidas de emprego e formação profissional mantiveram-se baixos ao longo de muitos anos (Hespanha e Matos, 2000; Caleiras, 2008), pelo que o seu potencial de inserção laboral pode ter sido, realmente condicionado. No estudo conduzido por Paiva, Pinto, Monteiro e Augusto (2015), ao avaliarem os resultados de continuidade da contratação de colaboradores integrados a partir de PAE, notam que apenas 30% das pessoas se mantiveram na organização após o término das medidas.

No entanto, existem outros dados que contrariam esta visão menos positiva da inserção laboral pós medidas. Num estudo conduzido por Dias e Varejão (2012), no qual os autores analisaram o efeito das medidas de emprego e formação em Portugal entre 2004 e 2011, concluiu-se que as medidas de apoio ao empreendedorismo, seguidas dos estágios e dos apoios à contratação, eram aquelas que apresentam taxas de empregabilidade mais elevadas nos 12 a 24 meses após o seu término. Também as medidas ocupacionais, ainda que apresentem um efeito negativo de aprisionamento normalmente de 12 meses, revelam efeitos positivos e significativos no que respeita à empregabilidade dos participantes, após esse período.

Na investigação por nós conduzida, a maioria dos entrevistados admitiu recorrer às medidas inscritas nas PAE apenas quando tinham necessidade de contratação de colaboradores. Assim, a adoção das medidas revestia-se de um incentivo inicial para a contratação, mas esta acabaria por acontecer mesmo se esses incentivos não existissem.

“(...) o que tem acontecido é que as pessoas são contratadas... aproveitamos de facto esse incentivo, mas mantemos a pessoa, porque já quando a contratamos já é com o objetivo que ela fique... só aproveitamos essa poupança de dinheiro, digamos... (...) Não nos candidatamos só para ter essa medida; já temos a necessidade, temos a vaga, tentamos ver se a pessoa por acaso consegue ser apta ou estar ilegível e então concorremos.” (Entrevistado 10)

“(...) normalmente quando eu peço estágios profissionais, 80% é porque eu tenho vaga e porque a seguir vou contratar aquela pessoa (...)... 20% não, tem a ver com dar a oportunidade a uma pessoa, permitir num serviço fazer uma coisa extra num determinado período, mas que nós depois sabemos que não vai ter continuidade, portanto, não é algo que nós possamos assegurar em termos de continuidade, mas 80 % sim.” (Entrevistado 4)

Apesar disto, os entrevistados também admitem que a contratação pós medida está muito dependente do perfil da pessoa e das competências que demonstrou durante a medida, em sintonia com a vantagem já anteriormente enunciada de que estas medidas proporcionam à organização um período de tempo mais protegido de avaliação das competências dos indivíduos.

“A não ser que a pessoa, por um ou outro motivo, não interesse, normalmente admitimos. Quando nós vamos buscar uma pessoa, mesmo por um contrato profissional, é porque precisamos mesmo dela, a não ser que a necessidade se esvazie passado esse tempo, o que é difícil, é muito difícil isso acontecer. (...) Tem muito a ver também com o perfil da pessoa, mas isso é em todos os lados, se ela corresponde... é que muitas vezes ela não corresponde...”(Entrevistado 12)

Desta forma, tendo em conta os dados da nossa investigação, a adoção das medidas de incentivo à empregabilidade por parte dos empregadores parece acontecer, na maioria dos casos, quando a organização tem, de facto, necessidade de uma contratação posterior. Os empregadores reconhecem que a inserção laboral dos trabalhadores após as medidas está sobretudo dependente das necessidades da empresa, embora também do perfil demonstrado pelo trabalhador.

Conclusão

Analisar políticas sociais e, neste caso, de emprego implica reconhecer a sua natureza complexa e multifacetada. Desta forma, para além de ser necessária uma cuidadosa análise das suas características e especificidades, também se revela fundamental auscultar os atores nelas envolvidos. O sucesso de qualquer programa ou medida que envolva diferentes atores depende da efetivação dessa parceria. Para que as necessidades dos empregadores sejam aferidas é necessário criar espaços de escuta, pelo que esta investigação pretende contribuir para que essa auscultação seja realizada.

A introdução de PAE deveria ser sempre precedida de um debate social alargado, que envolvesse diferentes atores sociais, no sentido de servir os interesses dos seus beneficiários mais diretos: os desempregados. Assim, para que as medidas que constam das PAE sejam, de facto, instrumentos de uma verdadeira política de emprego e não formas de substituir mão-de-obra e de redução de custos para as organizações (Ramos, 1997), é fundamental que haja uma avaliação sobre a forma como estão a ser implementadas e operacionalizadas no nosso país, seguindo as recomendações que têm sido efetuadas nesse sentido (OCDE, 2013).

O objetivo é que possa haver um enriquecimento do potencial de empregabilidade das medidas das PAE e não que os seus beneficiários sejam absorvidos num ciclo de desemprego, medidas das PAE, desemprego, medidas das PAE, acabando por serem apanhados “*numa vida de “quase-emprego”*” (Pedroso et al, 2005, p. 156). Se muitas vezes as PAE são referidas como sendo “*políticas amigas do emprego*” (Madelino, e Matos, 2015, p. 106), interessa compreender de que tipo de emprego é que estarão a ser “amigas”.

Desta forma, acreditamos que as PAE deverão não só ter como objetivos a promoção do emprego e o aumento da empregabilidade de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade nesse domínio, mas também a proteção dessas mesmas pessoas, fornecendo-lhes os instrumentos de qualificação pessoal, social e profissional que contribuam para que a sua participação não seja só no mercado laboral, mas também ao nível social (Hespanha, 2002).

Para tal será fundamental analisar os discursos de diferentes atores envolvidos nos processos de inclusão/exclusão, no sentido de melhor compreender como percebem as políticas de inclusão e educação/formação atuais, mas também de refletir sobre as estratégias de ação, política e cientificamente informadas, que permitam aproximar as políticas de inclusão e de formação à realidade socioeconómica do país em geral e aos contextos locais em particular. A presente investigação, ao contemplar a auscultação de empregadores, de beneficiários destas medidas e também de técnicos da área social, tenta cumprir esses mesmos objetivos, ainda que neste artigo apenas a visão de uma das partes tenha sido apresentada.

Bibliografia

- Adão e Silva, Pedro e Pereira, Mariana (2012), “As políticas de proteção no desemprego em Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 70, pp, 133-150.
- Barbier, Jean-Claude (2001), “Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies”, Document de Travail, n.º 11, Paris: Centre d'études de l'emploi, retirado em dezembro de 2016 de www.cee-recherche.fr/sites/.../11-activation-policies-europe.pdf.
- Botelho, André (2010), “As políticas sociais para a inserção de grupos em desvantagem face aos mercados de trabalho: a génese da resposta sistémica do estado português”, Tese de Mestrado em Política Social, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa
- Caleiras, Jorge, (2008), “Do desemprego à pobreza? Trajectórias, experiências e enfrentamentos”, *Novos Mapas para as Ciências Sociais e Humanas, E-cadernos CES 2*, retirado em fevereiro de 2015 de <http://eces.revues.org/1472>.
- Cardim, Maria; Mota, Luís e Pereira, Luísa (2011), “Será tudo da crise, ou devemos repensar o estado social?: A emergência de novos paradigmas”, *Sociologia On Line*, n.º 2, Abril.
- Cardoso, José et al. (1990), *Empresários e Gestores da Indústria em Portugal*, Lisboa: D. Quixote.
- Comissão Europeia (2000), *Política Europeia em Matéria Social e de Emprego: Uma política para os cidadãos*, Bruxelas: Unidade «Publicações», retirado em novembro de 2016 de http://www.drapc.min-agricultura.pt/base/documentos/comissao_europeia/politica_social_emprego_eu.pdf
- Dar, Amir and Tzannatos, Zafiris (1999), “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”, *Social Protection Discussion Paper Series*, n.º 9901.
- Descy, Pascaline e Tessaring, Manfred (2007), “Combater a exclusão do mercado de trabalho: é a formação eficaz?”, *Revista Europea de Formación Profesional*, n.º 41, 2, pp. 72-93.
- Dias, Mónica e Varejão, José (2012), *Estudo de avaliação das políticas Ativas de emprego: Relatório Final*, Porto: Centro de Economia e Finanças, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- European Commission (2010), *Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines*.
- EVALSED (s/d), *A Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico – Manual Técnico I, Temas e Áreas de Política: Áreas de Política Emprego e Recursos Humanos II: Políticas Activas para o Mercado de Trabalho*, Retirado em dezembro de 2016 de http://www.observatorio.pt/print.php?lang=0&id_page=548&type=item1.
- Fay, Robert (1996), “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n.º 18, OECD Publishing, Paris, Retirado em dezembro de 2016 de <http://dx.doi.org/10.1787/560806166428>.
- Guerra, Isabel (1997), “The dark side of the moon do rendimento mínimo garantido”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 25, pp. 157 – 164.
- Hamzaoui, Mejed (2005), *El trabajo social territorializado: Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*, Valência : PUV Publications.
- Hespanha, Pedro (2002), “Algumas questões de fundo para uma avaliação da nova geração de políticas sociais”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 outubro, retirado em junho de 2011 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044512.pdf>
- Hespanha, Pedro e Matos, Ana (2000), “Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas ativas de emprego”, *Sociologias*, n.º 4, ano 2, jul/dez, pp. 88-109, retirado em junho de 2011 de <http://www.scielo.br/pdf/soc/n4/socn4a05.pdf>.
- Hujer, Reinhard; Caliendo, Marco e Radic, Dubravko (2004), “Methods and limitations of evaluation and impact research”, in Descy, Pascaline e Tessaring, Manfred (eds), *The foundations of evaluation and impact research: third*

report on vocational training research in Europe: background report, Cedefop Reference series, 58, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Madelino, Francisco (Coord.) e Matos, Realinho (2015), Políticas ativas de emprego, serviços públicos de emprego e tripartismo, Lisboa: Instituto para as Políticas Públicas e Sociais – Instituto Universitário de Lisboa.

Martin, John (2000), “What works among active labour market policies: evidence from OECD countries’ experiences”, OECD Economic Studies n° 30, I, pp. 79-113.

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2007), Proposta de reforma das Políticas Activas de Emprego, retirado em novembro de 2016 de <http://www.igfse.pt/upload/docs/gabdoc/2007/08-Ago/ReformaDasPoliticadasActivasDeEmprego.pdf> .

OCDE (2013), “Portugal: Reforming the state to promote growth”, Better Policies Series.

Paiva, Júlio; Pinto, Liliana; Monteiro, Alcides e Augusto, Nuno (2015), Empregabilidade na economia social, O papel das políticas ativas de emprego, Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza.

Pedroso, Paulo (coordenador) et al (2005), Acesso ao emprego e mercado de trabalho. Formulação de políticas públicas no horizonte de 2013 – Relatório final, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Ramos, Carlos (1997), Notas sobre Políticas de Emprego (Texto para discussão n° 471), Brasília: Ipea.

Rebelo, Glória (2002), “Nova cultura do trabalho e do emprego: que desafios para os actores sociais?”, DINÂMIA – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica.

Ribeiro, Patrícia (2012), “Da relação com a formação à formação com a relação: vivências, experiências e (re)significações em processos de “Formação para a Inclusão””, Tese de Mestrado em Educação e Formação de Adultos, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Rodrigues, Eduardo (2006), “Escassos Caminhos - Os processos de imobilização social dos beneficiários do R,M,G, em Vila Nova de Gaia”, Tese de Doutoramento em Sociologia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Teixeira, Elsa (2012), “Breaking women's social exclusion cycle? Social and education professionals' perspectives on Social Insertion Income beneficiaries”, in Cunningham, Peter and Fretwell, Nathan (eds.), Creating Communities: Local, National and Global, London: CiCe.

Tett, Lyn (2010), “Work-based learning, identity and organisational culture”, Studies in Continuing Education, Vol. 32, n° 1, March, pp. 17-27.

Valente, Ana; Carvalho, Lourenço e Carvalho, André (2009), “Estudos de Caso de Centros Novas Oportunidades - Caderno temático 3”, Iniciativa Novas Oportunidades. Primeiros Estudos da Avaliação Externa, Agência Nacional para a Qualificação, I.P.

www.iefp.pt