



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mestrado em Economia
Especialização em Economia Financeira

Trabalho de Projeto

Ana Benilde Melo Silva

ANÁLISE DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO PORTUGUESAS

Orientadora: Prof.^a Doutora Margarida Antunes

Janeiro de 2017





FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ANÁLISE DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO PORTUGUESAS

Ana Benilde Melo Silva

Trabalho de projeto em Mestrado de Economia
na Especialização de Economia Financeira apresentado à Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Orientadora: Prof.^a Doutora Margarida Antunes

Coimbra, janeiro de 2017

Agradecimentos

A realização deste trabalho de projeto contou com importantes apoios e incentivos sem os quais não se teria tornado uma realidade e aos quais estarei eternamente grata.

À Professora Doutora Margarida Antunes, orientadora deste trabalho de projeto, o meu maior agradecimento pelo total apoio e disponibilidade, pelo conhecimento que transmitiu e pela total colaboração no solucionar de dúvidas e problemas que foram surgindo ao longo da realização do trabalho. Vou recordá-la para sempre.

O principal prejudicado com esta dissertação foi o Ricardo. A ele devo o profundo agradecimento pelo modo como me aturou, pelo modo como sempre me apoiou e acompanhou ao longo desta caminhada. Sempre que necessário soube aconselhar e soube criticar, como sempre e em tudo na vida. Pelas alegrias, momentos felizes, desânimos, angústias, essencialmente pela compreensão, e por ter sido o meu companheiro nesta jornada, o meu muito obrigada.

Aos meus pais, Agostinho e Ana, que sempre primaram pela minha educação, agradeço a forma como me inculcaram a alegria de viver, e por me mostrarem que com esforço, trabalho e dedicação tudo poderá ser alcançado. A eles, que sempre me incentivaram perante os desafios, quero partilhar a alegria de os conseguir vencer continuamente.

Por último, uma palavra de reconhecimento muito especial à minha avó Augusta, pelo amor incondicional e pela forma como ao longo dos anos tão bem me soube ajudar. Obrigada por escutar sem julgar, por nunca desviar o olhar sempre protetor e por ser a pessoa que sempre desejou este sucesso.

Resumo

O desemprego é inevitavelmente um dos problemas mais graves que surgiu na sociedade portuguesa ao longo dos últimos anos. Sabe-se que o desemprego é um fenómeno multidimensional, que para além de ser um problema económico, abrange também domínios como o político, o social, o histórico e o jurídico. Uma das possíveis soluções para este problema são as Políticas Ativas de Emprego. Estas políticas têm como principal objetivo melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, estimular a criação e a manutenção de postos de trabalho, apoiar os desempregados na inserção no mercado de trabalho e reforçar a qualificação e empregabilidade dos trabalhadores.

Perante o aumento do desemprego, a criação de empregos instáveis e a precariedade existente no mercado de trabalho, este trabalho de projeto propõe-se refletir acerca da eficácia e conceção deste tipo de políticas de emprego, no contexto macroeconómico de fraca criação de emprego e questionar os efeitos dessas políticas económicas no nível de emprego.

Palavras-chave: Políticas Ativas de Emprego, criação de emprego, precariedade, mercado de trabalho, contexto macroeconómico.

Abstract

Unemployment is inevitably the biggest problem that has emerged in the Portuguese society over the past years. It is known that unemployment is a multidimensional phenomenon, which in addition to being an economic problem also covers areas such as political, social, historical and legal. One of the possible solutions to this problem are the Active labor market programs. The aim of these policies is to improve the functioning of the labor market, to stimulate the creation and maintenance of jobs, to support the unemployed in entering the labor market and to enhance the skills and employability of workers.

Faced with rising unemployment, the creation of unstable jobs and the existing precariousness in the labor market, this project work is proposed to reflect on the effectiveness and design of this type of employment policies in the macroeconomic environment of weak job creation and question the effects these economic policies on employment.

Keywords: Active Employment Policies, job creation, precariousness, labor market, macroeconomic context.

JEL Classification: E24, J08, J41, J48, J32

ÍNDICE

Introdução.....	1
1. Políticas Ativas de Emprego – Aspetos caracterizadores	3
1.1. Contexto europeu das políticas ativas de emprego	3
1.2. Uma abordagem teórica dos efeitos macroeconómicos das políticas ativas de emprego.....	4
2. Caracterização das medidas de políticas de emprego.....	10
2.1. Contratos de Emprego e Inserção (CEI)	10
2.2. Estágios Profissionais	11
2.3. Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego (ACPEBPD).....	12
2.4. Análise da evolução das políticas ativas de emprego.....	12
3. O impacto das políticas ativas de emprego no mercado de trabalho	15
Conclusões	19
Referências Bibliográficas	21

Introdução

Em todo o mundo existem homens e mulheres a enfrentar dificuldades reais e crescentes em busca de um trabalho decente, com aspirações quanto ao emprego, à liberdade e justiça social que não são concretizadas. Todas estas circunstâncias representam formas de exclusão potencial do mercado de trabalho, se considerarmos a difusão crescente do trabalho a tempo parcial não voluntário, de cursos de formação profissional para desempregados, de contratos de trabalho a termo e de trabalho sem contratos, bem como situações de criação involuntária de auto-emprego. Por um lado, um em cada cinco trabalhadores portugueses tem um contrato precário, ou seja, tem dificuldade em fazer cumprir os seus direitos, tem um salário inferior ao estipulado para determinado emprego, para determinadas qualificações e experiência, e não tem segurança no emprego. Por outro, os contratos de emprego e inserção, os estágios, o trabalho temporário e outras formas de aproveitamento têm negado a imensas pessoas contratos de trabalho e salários correspondentes ao trabalho que realizam. Neste sentido, e na conjuntura atual de desemprego que temos assistido ao longo dos últimos anos, torna-se importante refletir acerca da conceção e eficácia das políticas ativas de emprego, num contexto macroeconómico de fraca criação de emprego, e questionar os efeitos dessas políticas económicas no nível e qualidade de emprego.

Assim, o objetivo central do presente trabalho é averiguar se as políticas ativas de emprego portuguesas foram ou não desenhadas tendo em conta a criação de empregos dignos, estáveis e duradouros.

Para isso o presente trabalho estruturar-se-á em quatro pontos essenciais. No ponto 1, apresentamos uma abordagem macroeconómica das políticas de emprego. Assim importa-nos neste ponto apresentar a literatura económica relativa a este tipo de políticas e mostrar os seus efeitos a nível macroeconómico, privilegiando em ambos os aspetos a abordagem teórica.

No ponto 2 expomos uma análise estatística descritiva da situação e evolução das políticas ativas de emprego em Portugal para um período de três anos e meio, desde 2013 até junho de 2016. Embora coincida com um período de crise, a escolha do período de análise deve-se ao facto de que só a partir de 2013 é que começa a existir uma

disponibilidade mais rigorosa de dados discriminados referentes às diversas políticas ativas de emprego. No levantamento estatístico serão destacadas três medidas de apoio: Contratos de Emprego e Inserção (CEI), Estágios Profissionais e Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego (ACPEBPD). Os dados serão retirados do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), nomeadamente do Relatório de Execução Física e Financeira.

No ponto 3 pretende-se analisar o impacto destas três medidas de emprego no mercado de trabalho português, considerando essencialmente a conceção de cada uma delas, uma vez que a ausência de dados estatísticos não nos permite avaliar o efeito efetivo na criação de emprego. Para fundamentar a nossa análise, estudaremos as políticas partindo de um conjunto de questões intrinsecamente relacionadas com o tipo de emprego, as condições de trabalho e ainda a tendência a que estão sujeitas as relações no mercado de trabalho.

Por fim, no ponto destinado às conclusões, apresentamos igualmente algumas considerações sobre a viabilidade destas políticas de emprego e a sua pertinência como políticas de criação de emprego sustentável, no contexto macroeconómico desfavorável a que assistimos ao longo dos últimos anos.

1. Políticas Ativas de Emprego – Aspetos caracterizadores

1.1. Contexto europeu das políticas ativas de emprego

Genericamente, entende-se por políticas ativas de emprego um conjunto diversificado de medidas que têm como objetivo comum melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, estimular a criação e a manutenção de postos de trabalho, apoiar os desempregados na inserção no mercado de trabalho e reforçar a qualificação e empregabilidade dos trabalhadores, quer estejam no ativo ou desempregados.

No contexto internacional, as políticas ativas do mercado de trabalho surgiram nos anos setenta, no seio da OCDE, recebendo especial destaque devido à intensificação do desemprego no seio do continente Europeu. Em resposta a este crescente e persistente fenómeno, a OCDE no final da década de 1980 concentrou-se na análise das causas que conduziram à deterioração do desempenho do mercado de trabalho, tendo sugerido um conjunto de ações para tentar combater este problema. De acordo com o estudo, a despesa pública nesta matéria teria que ser dividida em medidas ativas e passivas. As primeiras têm como principal propósito melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho, enquanto as medidas passivas passam por apoiar quem está desempregado, através da concessão de um subsídio de desemprego.

Na União Europeia, a promoção de medidas ativas, em detrimento das políticas passivas, insere-se na Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), que foi uma estratégia definida no final dos anos de 1990. Relembrando que a EEE foi delineada num contexto económico onde o desemprego constituía uma grande preocupação dos estados-membro, sendo os principais objetivos o crescimento económico e o aumento da competitividade no âmbito do projeto de construção europeia, a EEE traz consigo um novo modo de funcionamento e organização dos mercados, uma nova abordagem daquele que deve ser o papel dos estados e dá especial relevância às políticas ativas enquanto chave essencial das políticas públicas orientadas para o mercado de trabalho.

O conjunto de medidas ativas de políticas de emprego disponíveis é muito vasto, e está sujeito a permanente mutação. De acordo com Varejão e Dias (2012), as medidas ativas existentes podem ser agrupadas, de acordo com as suas características, em quatro tipos principais. O primeiro é a formação, que diz respeito ao conjunto de

atividades que permitem a aquisição de competências e habilidades exigidas em determinado posto de trabalho, que tem como principal propósito o aumento da produtividade e potenciar a empregabilidade. O segundo tipo é o apoio à criação de emprego (ou apoio ao empreendedorismo), que estimula a constituição de empresas com vista à criação de postos de trabalho e contribuir para a dinamização da economia. Neste tipo de medidas inclui-se também a criação do próprio emprego por parte de beneficiários de prestações da segurança social. O terceiro tipo corresponde às medidas ocupacionais, que visam proporcionar aos desempregados um trabalho “socialmente útil”, mantendo-os desta forma em contacto com o mercado de trabalho, enquanto não lhes surgir oportunidades de emprego ou formação profissional, evitando assim o seu isolamento e marginalização. Estas medidas são levadas a cabo por entidades sem fins lucrativos, serviços públicos ou autarquias locais. O quarto e último tipo de políticas ativas consiste no apoio à procura de emprego, abrangendo todas as medidas que têm em vista promover a eficácia de esforços na procura ativa de emprego e na reinserção profissional.

Justifica-se este tipo de medidas por razões de eficiência no mercado de trabalho, uma vez que permite aumentos da produtividade do trabalho e propicia oportunidades de emprego, e por razões de equidade, na medida em que o desemprego atinge diferentes grupos populacionais de forma desigual. Neste contexto, o principal desafio das políticas ativas de emprego será otimizar a combinação entre eficiência e equidade.

O sucesso ou insucesso deste tipo de políticas depende de um conjunto de causas, desde as especificidades do mercado de trabalho, as características específicas da economia do país e o seu enquadramento macroeconómico, a conceção das próprias medidas, ou outros fatores de ordem cultural ou social.

1.2. Uma abordagem teórica dos efeitos macroeconómicos das políticas ativas de emprego

Um dos modelos teóricos dos efeitos macroeconómicos das políticas ativas de emprego conhecidos na literatura é o modelo de mercado de trabalho em concorrência imperfeita, que tem como suporte a relação entre a procura e a oferta de trabalho.

Neste modelo é incorporado o comportamento racional das empresas e dos trabalhadores num mercado de concorrência imperfeita, e o seu objetivo é identificar as determinantes microeconómicas do desemprego.

Este modelo utiliza duas funções. A função emprego dada por:

$$\frac{N}{L} = f\left(\frac{W}{P}, \gamma, A\right)$$

e a função salário representada por:

$$\frac{W}{P} = g\left(\frac{N}{L}, \gamma, B\right)$$

em que N é o emprego normal, o emprego que não decorre de políticas ativas de emprego, L a população ativa, $\frac{N}{L}$ a taxa de emprego normal, $\frac{W}{P}$ o salário real, γ é a taxa de participação em programas de trabalhadores sem emprego normal, e A e B são outras variáveis que incidem, respetivamente, sobre a procura de trabalho e sobre a determinação de salários.

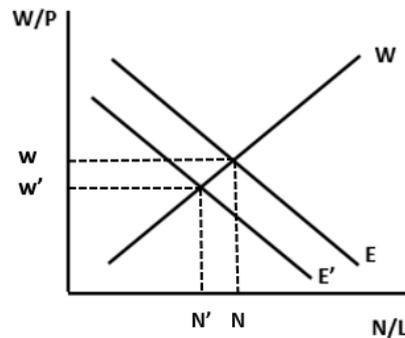
A taxa de emprego normal é uma função decrescente do salário real, enquanto o salário real é uma função crescente da taxa de emprego normal, isto para um nível de procura dado.

Tendo em conta este quadro teórico, é possível analisar e classificar os efeitos macroeconómicos das políticas de emprego, a partir dos seus fundamentos microeconómicos. Assim, um aumento da taxa de participação em medidas de políticas ativas de emprego provoca uma diminuição do desemprego declarado, mantendo tudo o resto constante. Este efeito designa-se por efeito bruto, mas a este efeito é necessário adicionar os efeitos indiretos que recaem sobre a formação de salários e sobre a procura e oferta normais de trabalho. De modo a analisar tais efeitos indiretos, consideremos as políticas ativas de emprego, nas quais se incluem as medidas de emprego que analisaremos no ponto seguinte, respetivamente os CEI, Estágios Profissionais e apoio à criação de auto-emprego, no qual se inclui os ACPEBPD.

Os CEI, conforme veremos posteriormente, é considerada uma medida de apoio à reinserção no mercado de trabalho. Estes, caso permitam o regresso à atividade abandonando a população inativa, aumentam a oferta de trabalho face à sua procura. A curva do emprego desloca-se para a esquerda, levando a uma pressão para a descida

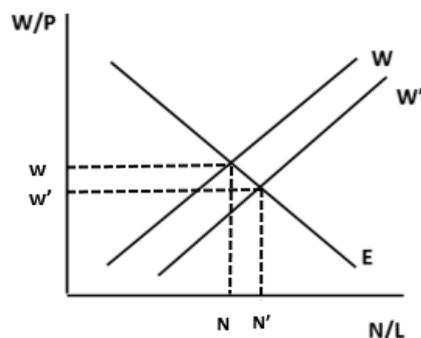
do salário real e a uma diminuição da taxa de emprego normal, como podemos comprovar no gráfico 1.

Gráfico 1: Apoio à reinserção no mercado de trabalho: aumento da oferta de trabalho



Paralelamente a este efeito, os apoios aos desempregados podem intensificar a concorrência entre os candidatos beneficiários da medida e os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, o que reforça a tendência de descida do salário real e o que por seu turno provoca uma subida da taxa de emprego normal. Neste caso, a curva do salário desloca-se para a direita, conforme podemos ver no gráfico 2.

Gráfico 2: Apoio à reinserção no mercado de trabalho: concorrência entre trabalhadores

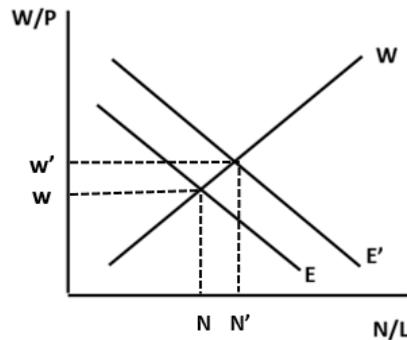


Esta concorrência entre trabalhadores pode provocar o efeito de deslocação (Brown e Koettl, 2015: 5), que ocorre quando os trabalhadores apoiados substituem trabalhadores com emprego normal, por alteração dos salários relativos das duas categorias. Com isto o resultado sobre a taxa de emprego normal é incerto e depende da dimensão relativa dos efeitos analisados.

A participação neste tipo de medida provoca ainda outros efeitos que podem ser considerados neste quadro de análise. É o caso do efeito de transição (Brown e Koettle, 2015: 6), que ocorre quando esta participação não só limita a desvalorização das competências do trabalhador apoiado como pode promover a melhoria destas

competências. Isto aumenta a probabilidade de encontrar um emprego normal. Associadamente pode haver um efeito de sinalização (Brown e Koettl, 2015: 7) destas novas competências por parte dos empregadores, o que provoca um aumento da taxa de emprego normal e um aumento do salário real, uma vez que a curva do emprego se desloca para a direita, como podemos observar no gráfico 3.

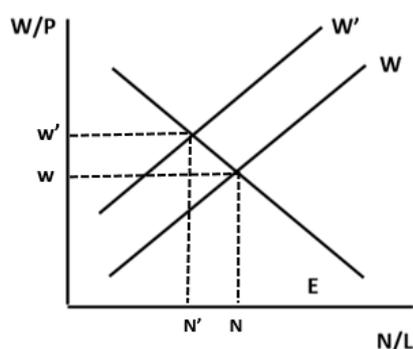
Gráfico 3: Apoio à reinserção no mercado de trabalho: efeito de transição e de sinalização



Os Estágios Profissionais têm efeitos comuns aos do apoio à reinserção no mercado de trabalho. Existe também concorrência entre beneficiários e trabalhadores normais, que pode provocar o efeito de deslocação. Ocorre igualmente o efeito de sinalização paralelamente à melhoria das competências dos beneficiários. Assim, há também consequências incertas sobre a taxa de emprego normal e sobre o salário real.

No caso dos Estágios Profissionais, espera-se um aumento da produtividade de trabalho, causando uma diminuição do custo unitário do trabalho, que faz com que a curva do emprego se desloque para a direita, à semelhança do que ocorre no gráfico 3, provocando um aumento da taxa de emprego normal. Simultaneamente a este efeito, denominado por efeito de escala, existe um outro designado por efeito de substituição, que consiste no seguinte: para um determinado nível de produção, o aumento da produtividade do trabalho pode conduzir a uma redução do número efetivo de trabalhadores. Assim, apenas se o efeito de escala for superior ao efeito de substituição é que os Estágios Profissionais conduzem ao aumento da taxa de emprego normal. Pode ainda haver um aumento do salário real que decorre do aumento da produtividade do trabalho, sendo que a curva dos salários se desloca para a esquerda, provocando uma descida da taxa de emprego normal, como podemos verificar no gráfico 4.

Gráfico 4: Estágios Profissionais: aumento da produtividade do trabalho



Por fim, o apoio à criação de auto-emprego. Com esta medida e na linha do que ocorre nas anteriormente analisadas, também ocorre a concorrência entre trabalhadores, provocando o efeito de deslocação, mas agora em relação a trabalhadores de uma outra empresa, o efeito de transição e de sinalização, caso o beneficiário queira posteriormente optar por um emprego por conta de outrem.

Considerando o modelo de mercado de trabalho em concorrência imperfeita, podemos concluir assim que os efeitos das políticas ativas de emprego no nível de emprego normal e no nível dos salários reais, do ponto de vista macroeconómico, são incertos.

Estas políticas ativas de emprego provocam ainda outros efeitos. É o caso do efeito de “ganho inesperado” (Antunes, 2005: 90), que ocorre quando os empregos gerados através de políticas ativas de emprego teriam ocorrido, mesmo se este tipo de programas não existisse, o que não permite aumentar a taxa de emprego normal. Também é o caso do efeito de retenção (Brown e Koettl, 2015: 5), que pode acontecer pelo facto do trabalhador beneficiário passar a ter menor propensão para procurar um emprego normal, podendo levar a uma descida deste. Por fim, este tipo de políticas de emprego pode incentivar a procura de emprego, porque se sabe que isto é condição para se ter acesso a estas medidas, o que pode causar uma diminuição do salário real.

Como foi exposto anteriormente, o modelo de mercado de trabalho em concorrência imperfeita pressupõe que o emprego e o desemprego são considerados apenas como fenómenos microeconómicos, descurando efeitos de ordem macroeconómica que são fulcrais para avaliar as políticas ativas de emprego.

Adicionalmente, este mesmo modelo tem como referência teórica o modelo neoclássico do mercado de trabalho, cujas características levam também a questionar os resultados obtidos. Segundo este modelo, a relação salarial entende-se como uma relação de troca, isto é, o fator trabalho adquire o estatuto semelhante a uma mercadoria - sem qualquer dimensão humana ou social, sendo que no momento do contrato são estabelecidas a quantidade de trabalho oferecida pelo trabalhador e a sua respetiva remuneração - e o mercado de trabalho é considerado um mercado de produtos de concorrência perfeita.

Abordar a relação salarial como uma simples relação de troca implica considerar que os trabalhadores e os empregadores pretendem cada um maximizar o seu interesse individual num contexto de racionalidade perfeita. Assim, os empresários pretendem sempre maximizar os seus ganhos e os trabalhadores a sua utilidade e, no caso de surgirem choques adversos, ambos se ajustam de forma imediata e sem quaisquer custos.

Uma vez que o mercado de trabalho é considerado como um mercado em concorrência perfeita, a situação de equilíbrio garante o pleno emprego. Caso haja desemprego, ele é considerado de ordem voluntária, uma vez que os trabalhadores se recusam a trabalhar por um “preço” abaixo de um determinado salário, o “salário de reserva”¹, já que a utilidade marginal do trabalho não compensa a desutilidade marginal do mesmo². Assim, o nível de emprego é determinado exclusivamente no mercado de trabalho, não tendo qualquer interação com outros mercados, e sendo então independente do nível de atividade económica, e o salário real representa a única determinante do nível de emprego (Antunes, 2005).

Para além deste quadro de análise, há necessariamente outros efeitos macroeconómicos das políticas ativas de emprego que importa então analisar. Este tipo de políticas gera efeitos sobre as receitas e despesas públicas, sobre o consumo e investimento privados e ainda sobre as exportações, que o modelo agora utilizado não

¹ O salário de reserva é o salário mais baixo a que o desempregado está disposto a trabalhar.

² A utilidade marginal do trabalho é a utilidade atribuída pela quantidade de bens que um trabalhador pode adquirir por uma unidade de salário adicional e a desutilidade marginal é a utilidade perdida por consagrar mais uma unidade de tempo ao trabalho.

é capaz de captar. As políticas ativas de emprego decorrem de despesas públicas, mas espera-se que provoquem quer um aumento das receitas quer uma diminuição das despesas públicas. As receitas públicas sobem na medida em que as políticas de emprego ao aumentar o rendimento do trabalho, aumentam as receitas dos impostos sobre o rendimento e as contribuições sociais. Por outro lado, diminuem as despesas públicas devido à redução na atribuição de subsídios de desemprego. Os efeitos destas políticas sobre o saldo orçamental são incertos, dado que dependem da despesa pública inicial e dos efeitos das políticas ativas de emprego sobre os rendimentos do trabalho e o nível de emprego e dos efeitos de rendimento (sobre o consumo e investimento) consequentes, que são também eles incertos.

Um outro mecanismo macroeconómico tem a ver diretamente com o efeito sobre os rendimentos de trabalho. Se estes subirem, poderá então haver um aumento da procura interna, gerando efeitos macroeconómicos, nomeadamente um aumento do investimento e consumo privados. Tudo depende dos efeitos quer sobre o nível de emprego, apoiado e normal, quer na formação de salários, os quais têm tendência a diminuir devido ao efeito de concorrência, mas a aumentar posteriormente pelos resultados positivos nas competências dos trabalhadores beneficiados. Por fim, se se considerar o salário como um custo de produção e caso as políticas de emprego levem à sua diminuição, conjuntamente com a melhoria da produtividade do trabalho, pode haver um aumento da competitividade-preço, o que pode levar a um aumento das exportações.

2. Caracterização das medidas de políticas de emprego

Neste ponto, destacamos apenas três medidas de política de emprego: os CEI, os Estágios profissionais e os ACPEBPD.

2.1. Contratos de Emprego e Inserção (CEI)

Os CEI foram criados em 2009, pelas Portarias nº 128/2009 de 30 de janeiro e nº 294/2010, de 31 de maio. Esta medida consiste na realização de trabalho socialmente

necessário³ por parte dos desempregados e tem como finalidade promover a empregabilidade dos mesmos através da manutenção de atividade no mercado de trabalho. Quem está a trabalhar enquadrado neste tipo de medida não tem contrato de trabalho nem recebe salário. Teoricamente, os CEI não são postos de trabalho, no entanto permitem o contacto dos desempregados com outras atividades e outros trabalhadores e evitam a sua exclusão, isolamento e desmotivação. Este programa tem duração máxima de um ano e destina-se a desempregados beneficiários do subsídio de desemprego, dando resposta a necessidades locais e regionais. Os beneficiários dos CEI continuam a receber o subsídio de desemprego, sendo este complementado por uma bolsa igual a 20% do Indexante dos Apoios Sociais (cerca de 84 euros, em 2017). Os promotores deste tipo de apoio são as autarquias locais, os serviços públicos que satisfazem necessidades sociais ou coletivas e as entidades sem fins lucrativos.

2.2. Estágios Profissionais

Os Estágios Profissionais foi uma medida criada na sequência do Acordo de Concertação Estratégica 1996/99, pela Portaria nº 268/97 de 18 de abril. Nos termos da Portaria, consideram-se Estágios Profissionais os que promovam a formação e a experiência prática em contexto de trabalho, podendo o formando ser contratado pela entidade promotora após o final do estágio. Estes estágios têm duração de nove meses⁴, e destinam-se a promover a inserção dos jovens no mercado de trabalho, permitindo o desenvolvimento de competências e facilitando a transição entre os sistemas educativo e formativo, bem como a reconversão profissional dos desempregados. Os destinatários deste tipo de medida são: os jovens, entre os dezoito e os trinta anos, habilitados com

³ Entende-se por trabalho socialmente necessário a realização de tarefas que satisfaçam necessidades sociais e coletivas, prestadas em entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos (ver Portaria n.º 20-B/2014, de 30 de janeiro).

⁴ Em setembro de 2016, entraram em vigor novas regras para os estágios do IEFP, sendo que passarão a ter uma duração de seis meses (em vez dos nove anteriores); as pessoas que tenham apenas o 9º ano de escolaridade passarão a ser direcionadas para formação; quem tenha mestrado ou doutoramento receberá um pouco mais do que os licenciados; e as empresas não poderão ter mais de 25 estagiários por ano.

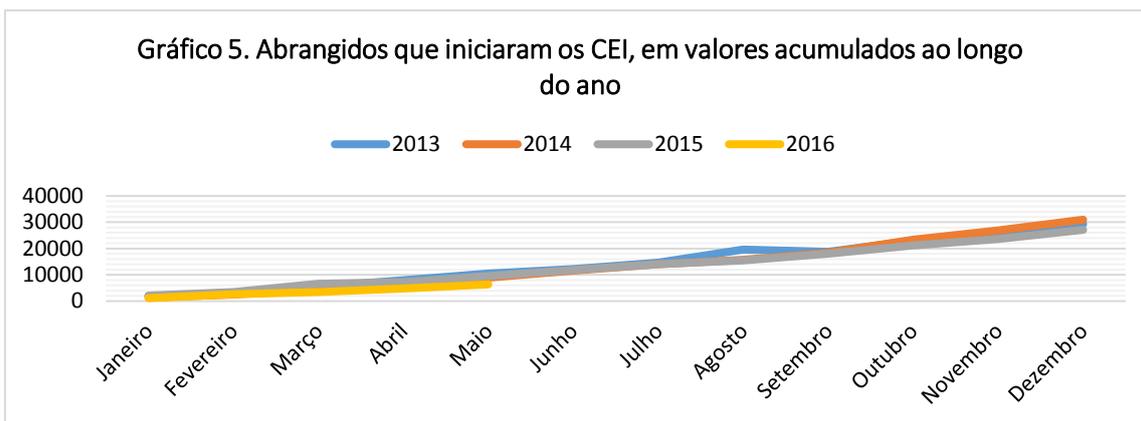
o nível de qualificação 4, equivalente ao ensino secundário, ou superior; os desempregados com mais de trinta anos e nível de qualificação 2, que equivale ao terceiro ciclo do ensino básico, ou superior, obtido há menos de três anos; desempregados inscritos que integrem família monoparental e desempregados inscritos cujo cônjuge ou pessoa com quem vive em união de facto também se encontre desempregada. Assim, os Estágios Profissionais têm como principal objetivo proporcionar o desenvolvimento de competências socioprofissionais que facilitam o desempenho e a inserção na vida ativa, na integração social, cultural e humana, e dá ainda oportunidade aos jovens de colocarem em prática conhecimentos adquiridos na formação académica e profissional no contexto de trabalho.

2.3. Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego (ACPEBPD)

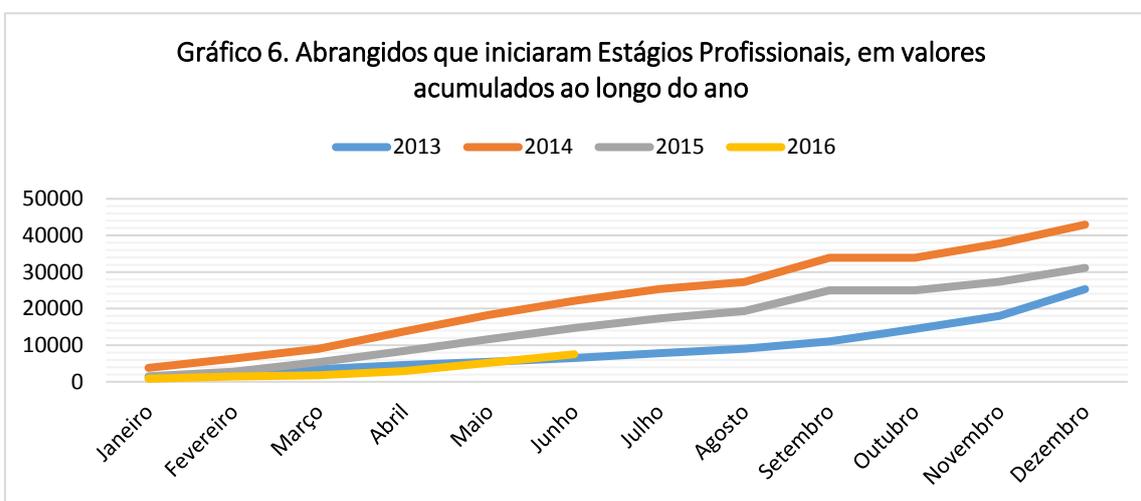
Os ACPEBPD estão integrados no Programa do Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego criado em 2009, pela Portaria nº 985/2009, de 4 de setembro. Estes apoios consistem na atribuição de assistência a projetos de emprego a beneficiários de prestações de desemprego, desde que os mesmos assegurem pelo menos a criação do seu próprio emprego e desde que os projetos apresentem viabilidade económica e financeira. Este apoio traduz-se na antecipação do montante global das prestações de desemprego que o promotor ainda teria direito, deduzido da quantia eventualmente já recebida. Esta medida tem como principal intuito estimular o regresso dos desempregados à vida ativa e a criação de empregos, apoiar empreendedores com projetos sólidos e viáveis e contribuir para a dinamização das economias.

2.4. Análise da evolução das políticas ativas de emprego

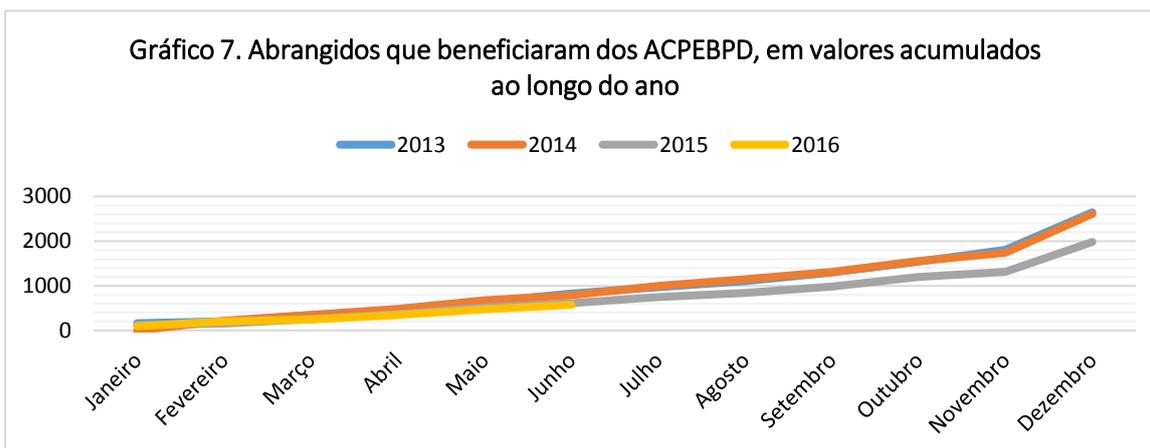
Neste ponto será analisada a situação e a evolução das três medidas destacadas anteriormente, para um período de três anos e meio, com base nos dados do IIEFP, nomeadamente do Relatório de Execução Física. Nos gráficos seguintes, podemos analisar, por movimento estatístico, o número de abrangidos que iniciaram cada tipo de política ativa de emprego.



Fonte: Elaboração própria através de dados do IEFP.



Fonte: Elaboração própria através de dados do IEFP.



Fonte: Elaboração própria através de dados do IEFP.

Como podemos observar nos gráficos 5 a 7, bem como no gráfico do anexo 1, os Estágios Profissionais são aqueles que maior peso têm, sendo no período de análise

responsáveis por cerca de 27% do emprego criado pelas políticas ativas de emprego, seguindo-se os CEI, que tiveram um peso de 24% na criação de emprego. Aquela medida que representa menos significância são os ACPEBPD, representando apenas 2% do emprego gerado pelas políticas ativas de emprego. Em termos de evolução, é evidente uma subida significativa de 2013 para 2014 nos Estágios Profissionais. Isto pode ser explicado pelo facto de, em 2013, as taxas de desemprego terem apresentado o valor mais elevado do período após a crise de 2008 e o recurso a este tipo de medida ser uma alternativa ao acesso normal ao mercado de trabalho. Também em 2014 houve alterações legislativas deste tipo de medida que incentivaram a procura destes estágios.

Para avaliar a dimensão relativa do número de abrangidos por estas medidas de emprego, importa ter em conta uma outra variável caracterizadora da situação do mercado de trabalho. Este tipo de análise pode ser feita a partir do gráfico do Anexo 2, onde se pode ler conjuntamente o número de desempregados e o número de beneficiários em valor acumulado dos que permaneceram em políticas ativas de emprego no final de cada período, e do gráfico do anexo 3 que mostra a taxa de desemprego e a “taxa de beneficiários”, que corresponde ao peso dos beneficiários destas medidas de emprego na população ativa. A população ativa mensal, embora não esteja disponível, pode ser calculada, uma vez conhecida a taxa de desemprego mensal e o número de desempregados correspondente. Utilizou-se para o efeito o número de desempregados com idades entre os 15 e os 74 anos e como fonte estatística o Instituto Nacional de Estatística (INE). Ambos os gráficos são reveladores da importância relativa destas medidas ativas de emprego como amortecedores da situação do desemprego em Portugal no período analisado. Caso não existissem, o fenómeno do desemprego poderia atingir valores muito superiores àqueles que de facto apresenta.

Entre maio de 2014 e agosto de 2015, o número de beneficiários correspondeu aproximadamente a 8% do número de desempregados, sendo possível concluir que, caso não existissem estas medidas, o número de desempregados em cada um desses meses poderia ter sido superior em cerca de 8%. As “taxas de beneficiários” ao longo do período mostram que as taxas de desemprego poderiam ter sido superiores às que efetivamente existiram. O ano mais evidente é o de 2014, em que em praticamente todos os meses as taxas de desemprego poderiam ter sido mais elevadas em 1 a 1,2

pontos percentuais, correspondendo estes valores às “taxas de beneficiários” respetivas.

Independentemente do efeito estatístico destas medidas de emprego, estas mostram, tal como o número de desempregados o revela, as dificuldades do acesso a um emprego normal no contexto do mercado de trabalho português no período analisado.

3. O impacto das políticas ativas de emprego no mercado de trabalho

Considerando essencialmente a conceção das três medidas de políticas de emprego, neste ponto será discutida a viabilidade das mesmas enquanto políticas públicas criadoras de empregos estáveis e duradouros.

De entre as medidas de emprego que têm sido vias da precarização laboral e salarial contam-se, com particular expressão, os Estágios Profissionais e os CEI.

Começamos pelos CEI, medida esta que tem sido uma das medidas das políticas ativas de emprego que mais se disseminou nos últimos anos. A utilização desta medida tem servido para preencher postos de trabalho permanentes e para responder a necessidades fundamentais ao funcionamento das instituições, públicas ou sem fins lucrativos. A situação é de tal modo imprópria que motivou, no final de 2014, uma carta do Provedor de Justiça, que fala da “evidência da utilização abusiva” destas medidas “por parte dos serviços e organismos públicos, que através delas davam resposta a necessidades permanentes”. O Provedor reconhece que “as atividades exercidas correspondem a atividades laborais que caracterizam postos de trabalho e dão resposta às necessidades permanentes das entidades promotoras” e interpelou diretamente o ministro da tutela de então: “não deixará Vossa Excelência, estou certo, de ponderar o juízo que faço de que é flagrante a forma abusiva e ilegal como estas medidas, em especial a medida contrato emprego-inserção, têm vindo a ser utilizadas na Administração Pública, à qual urge por termo” (Provedor de Justiça, 2014: 15).

De acordo com a legislação em vigor, os beneficiários dos CEI não deveriam ocupar postos de trabalho, mas é por demais evidente que não é isso que acontece. Na verdade, há diversas funções do setor público que são asseguradas graças aos CEI. Estão em escolas, museus, em bibliotecas, em refeitórios, em centros de atendimento, ou em

câmaras municipais. Também as entidades sem fins lucrativos têm utilizado recorrentemente esta medida, colocando o beneficiário a exercer funções de postos de trabalho permanentes, gerando assim efeitos de deslocação. A utilização dos CEI por estas entidades tem, muitas das vezes, como intuito principal usufruir a vantagem financeira associada à medida, beneficiando assim de um “ganho inesperado” ao nível dos gastos com o pessoal (Antunes, 2016b: 27).

Da perspetiva do beneficiário, trata-se de um emprego-inserção de curta duração, uma vez que o contrato não pode ter duração superior a doze meses e apenas pode ser usufruído enquanto se recebe o subsídio de desemprego. Uma vez que a atividade exercida tem de ser compatível com a atividade profissional anteriormente realizada, pode considerar-se que os CEI significam uma regressão salarial para o beneficiário, uma vez que o que auferé é apenas uma parte do salário que obtinha anteriormente (Antunes, 2016b: 27).

Outro aspeto deve ser salientado quanto à conceção dos CEI. O subsídio de desemprego perde a sua razão de ser original. Com esta medida, este subsídio deixa de ser um rendimento de substituição para quem perde um emprego e um salário, também não é um subsídio para a procura de emprego, é antes um subsídio ao emprego atribuído ao empregador (Antunes, 2016a: 13).

Perante o exposto, constata-se que para a entidade patronal esta medida apresenta a vantagem de contratar um trabalhador a tempo inteiro, trabalhador este que, formalmente, é um desempregado a exercer funções socialmente úteis e que, portanto, não tem direitos laborais. A remuneração corresponde quase na íntegra a uma prestação social, que constitui um direito de quem está desempregado e que contribui durante um determinado prazo para o sistema de segurança social.

Abordando agora os Estágios Profissionais. Foi criado um conjunto de programas públicos com vista à sua promoção, sendo apresentados como uma antecâmara para a obtenção de um emprego. A verdade é que a “empregabilidade real”, que se verifica quando a situação de emprego ocorre sem que haja qualquer apoio, dos estágios após doze meses da sua conclusão é de somente 38%, sendo apenas 16% dos estagiários contratados pela empresa empregadora sem esta recorrer a novos apoios. Quando existe “empregabilidade real”, só 27% dos estagiários têm um contrato sem termo (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2016: pontos 6 e 7). É certo

que os Estágios Profissionais deveriam gerar efeitos de transição e sinalização, mas estes números indicam que não é para isso que têm sido usados.

Os apoios a estes estágios parecem assim terem constituído antes uma forma de financiamento das empresas, um subsídio ao empregador. Assim, esta medida de emprego, em vez de ser um instrumento político dirigido a quem procura um emprego, tem-se tornado num instrumento destinado a quem oferece emprego. Os empregadores têm disponível mais uma forma de apoio à contratação, mas com um perfil de estágio, ou seja, de curta duração, com um nível de remuneração mais baixo, em que as empresas suportam uma pequena fatia.

Isto tem levado a que milhares de postos de trabalho permanentes possam estar a ser ocupados por estagiários, provocando efeitos de deslocação e de “ganho inesperado”. Associadamente, isto pode ser apontado como um dos motivos para a desvalorização salarial de quem está no primeiro emprego. Em 2002, o rendimento salarial médio mensal líquido dos jovens trabalhadores por conta de outrem era inferior em 13,5% ao dos restantes trabalhadores por conta de outrem e no período entre 2011 e 2013 já era inferior em 23,2% (INE, 2014: 20).

Quem está a fazer Estágio Profissional ocupa efetivamente um posto de trabalho, desempenha todas as tarefas que lhe são propostas e assume todas as responsabilidades inerentes, no entanto não tem contrato de trabalho e não tem salário. Recebe apenas uma bolsa de estágio, que, dependendo do grau académico, ronda os 419 e os 691 euros, e que é em grande parte suportada pelo Governo, via IEF. Deste modo, esta medida acaba por ser um incentivo para que as ofertas de emprego se convertam em estágios. Uma empresa pode contratar trabalhadores para todo o tipo de tarefas, suportando apenas entre 30 e 250 euros mensais. Estes trabalhadores estão no posto de trabalho entre seis e nove meses e depois terão de se candidatar a novo estágio. Como a bolsa do estágio é inferior a um ano, nunca se atinge o prazo de garantia para se ter direito ao subsídio de desemprego. Assim, os estagiários transformam-se em trabalhadores, mas sem que tenham o conjunto de direitos e a proteção que estão associados a estes.

A forma como os Estágios Profissionais têm decorrido põe assim claramente em causa a sua função original: o de constituírem um meio de promover a inserção dos

jovens no mercado de trabalho, através da melhoria de competências e uma via para gerar efeitos de transição e de sinalização.

Por último abordaremos os ACPEBPD. A esta medida está associada a lógica do empreendedorismo. Esta tem por base a ideia de que o desemprego é de responsabilidade do indivíduo que está desempregado, por não aceitar trabalhar em determinadas condições salariais, ideia esta muito em concordância com a abordagem neoclássica do mercado de trabalho. Se o desemprego é entendido assim, cabe então ao próprio desempregado criar as condições da sua própria empregabilidade, neste caso através da criação do próprio emprego.

O desemprego pode ser de facto uma oportunidade para criar projetos empreendedores, mas apenas quando existe uma oportunidade macroeconómica para o emprego, porque isto expressa níveis de procura agregada, interna ou externa, que tornam concretizável qualquer projeto deste tipo, sendo que as condições atuais de Portugal não têm sido favoráveis à concretização de projetos destes. Isto significa negligenciar as condições macroeconómicas para a criação ou não de emprego e, sendo assim, desvalorizar a responsabilidade do Estado nestes assuntos.

Existe um acordo generalizado de que desemprego tem sido resultado da insuficiência da procura agregada, associada à “crise das dívidas soberanas” e às políticas macroeconómicas seguidas, ou seja, resultante de causas macroeconómicas. Quando assim o é, torna-se impróprio pensar-se que cabe a cada desempregado criar as suas próprias condições de empregabilidade, bastando para isso ter iniciativa, ser inovador e empreendedor e querer assumir riscos (Antunes, 2015). Para além disso, não se deve individualizar a questão do desemprego ou tentar culpabilizar o desempregado por isso, pois há tendência para incriminar os desempregados pela situação em que se encontram, como se o desemprego resultasse da falta de interesse dos trabalhadores ou das exigências destes, da preguiça ou da falta de vontade de trabalhar. Se assim fosse, ao serem usadas características pessoais para explicar um fenómeno tão complexo como o desemprego, e se este for visto como uma opção pessoal, os governos e as empresas estariam isentos de qualquer responsabilidade sobre o desemprego.

Conclusões

O objetivo do presente trabalho consistiu em analisar um conjunto de políticas ativas de emprego portuguesas e questionar a sua viabilidade enquanto políticas criadoras de empregos sustentáveis, tendo em conta principalmente a conceção de cada uma delas. Durante o período analisado, os CEI, os Estágios Profissionais e os ACPEBPD permitiram atenuar a situação de desemprego em Portugal, constituindo um amortecedor de conjuntura. O efeito estatístico no desemprego é evidente. No que respeita concretamente à situação laboral dos beneficiários das medidas, algumas dúvidas existem quanto aos seus resultados.

Como foi referido ao longo deste trabalho de projeto, as políticas ativas de emprego não têm estado centradas na resposta aos problemas dos trabalhadores desempregados e têm distorcido a realidade do mercado de trabalho. Os CEI têm sido transformados numa vantagem financeira para os promotores desta medida, sem grande preocupação com o objetivo último destes contratos que é o de promover a empregabilidade dos beneficiários. Os Estágios Profissionais, em vez de serem um instrumento de apoio à inserção no mercado de trabalho e de melhoria de competências, têm sido usados maioritariamente como um subsídio por parte do empregador, provocando efeitos de deslocação e de desvalorização salarial no mercado de trabalho. Os ACPEBPD concebem o desemprego como tendo raiz individual e microeconómica, negligenciando assim os seus fundamentos macroeconómicos. Provavelmente, é por causa destes que esta medida não tem atingido níveis de beneficiários mais elevados.

Neste sentido, é da nossa opinião que é necessário colocar os Centros de Emprego a funcionar não como agências de vigilância dos desempregados, mas como espaços de apoio, acompanhamento e incentivo àqueles que procuram emprego e não encontram.

As políticas ativas de emprego não podem ser concretizadas de modo a transformarem-se apenas num subsídio ao empregador. Deve-se considerar igualmente o desemprego como uma variável macroeconómica. Deste modo, as políticas ativas de emprego não devem ser concebidas e vistas como o único instrumento de política de emprego, mas devem servir de suporte a outras políticas públicas e devem ter em conta

o contexto macroeconómico. As políticas ativas de emprego devem ser pensadas como sendo apenas um complemento das políticas macroeconómicas, pois não é possível encarar fenómenos como o desemprego e a criação de emprego apenas na perspetiva microeconómica, quando claramente têm também raízes macroeconómicas. Assim, as políticas macroeconómicas devem ser coordenadas com as políticas ativas de emprego tendo em vinda objetivos duradouros que permitam a criação de emprego sustentado e a redução do desemprego.

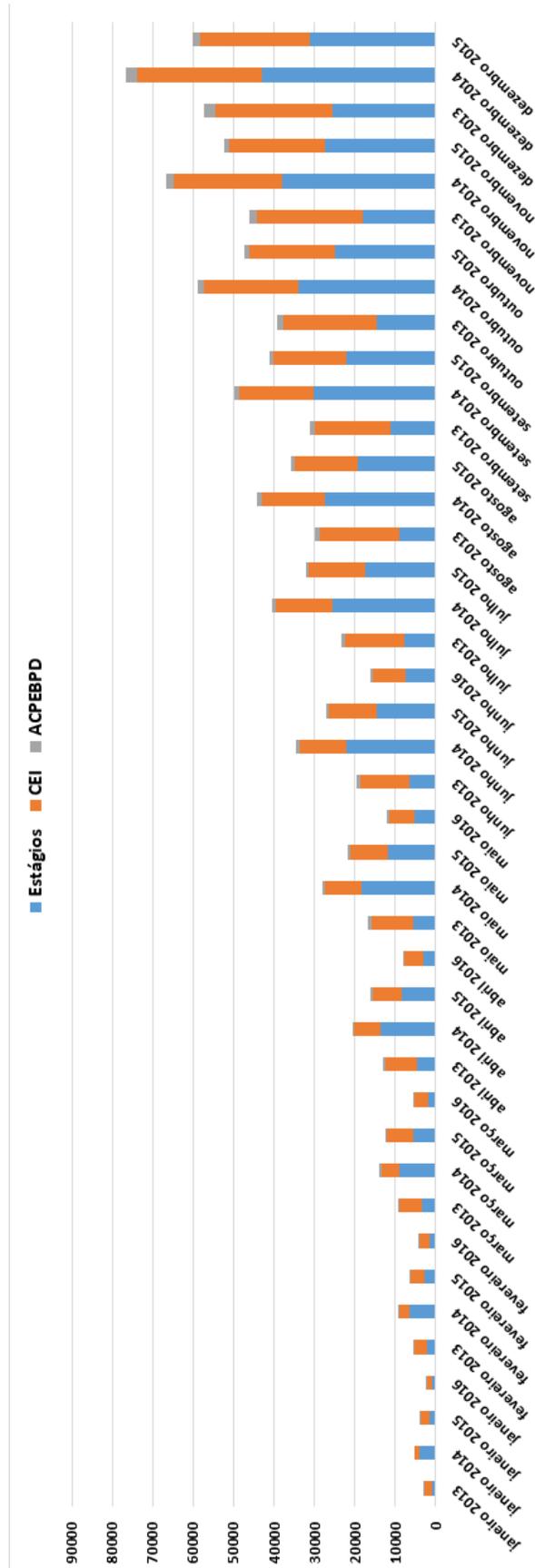
É da nossa opinião que o combate ao desemprego e a criação de emprego devem ser prioridades do Estado, e para que as políticas de emprego sejam bem sucedidas é necessário a implementação de políticas macroeconómicas expansionistas capazes de estimular a economia.

Concluimos assim que as políticas de emprego atuais podem levar à criação de emprego e à ocupação de postos de trabalho, no entanto de elevada precariedade, instabilidade e de forma não sustentada. Isto reside no facto de a abordagem do modelo económico do mercado de trabalho subjacente às políticas ativas de emprego ser a neoclássica, onde se assume o salário como uma simples relação de troca, ignorando que este é uma importante fonte de rendimento influente no nível de procura agregada e decisivo na criação de emprego.

Referências Bibliográficas

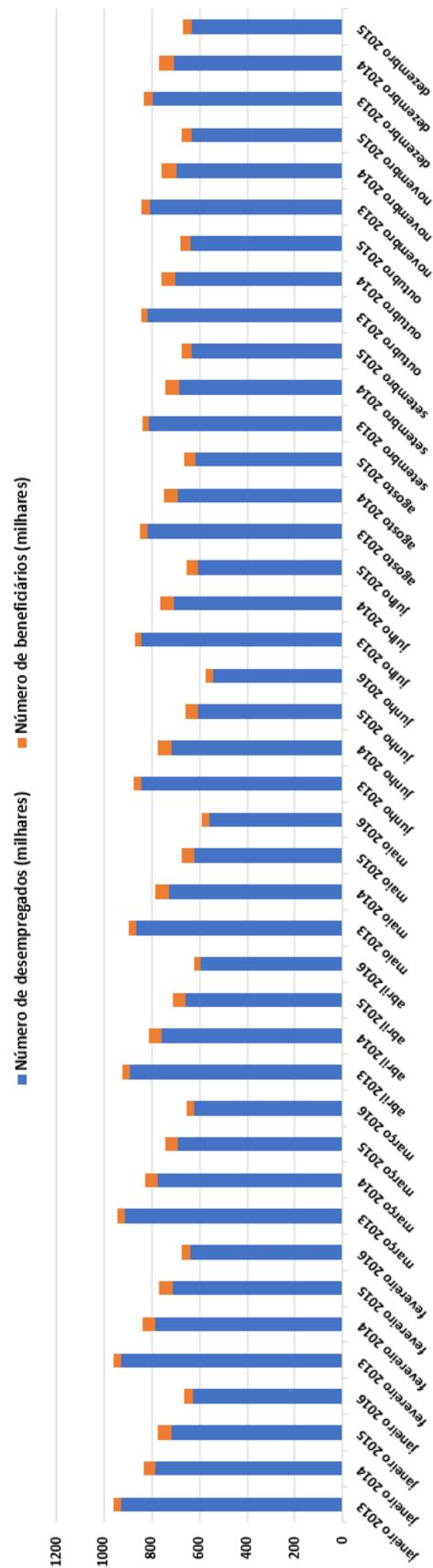
- Antunes, Margarida (2005) *O desemprego na Política Económica - Uma reflexão sobre Portugal no Contexto da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Antunes, Margarida (2015) Oportunidade macroeconómica para o emprego, *Revista O Júnior Empreendedor*, 2ªed, 25.
- Antunes, Margarida (2016a) La Economía Social y el modelo económico capitalista de la Unión Europea: algunas reflexiones a partir del mercado de trabajo, *Economía Hoy*, 8(73), 9-15.
- Antunes, Margarida (2016b) As medidas de emprego e as entidades da economia social, *Cadernos de Economia*, 116, 26-28.
- Brown, Alessio; Koettl, Johannes (2015) Active labor market programs - employment gain or fiscal drain?, *Journal of Labor Economics*, 4:12. doi:10.1186/s40172-015-0025-5
- INE (11 de agosto de 2014) A população jovem em Portugal diminuiu em quase meio milhão de pessoas, *INE – Destaque*.
- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (23 de junho, 2016) Políticas ativas do mercado de trabalho, *Relatório preliminar: documento síntese de apoio à reflexão em CPCS*, Lisboa.
- Provedor de Justiça (19 de novembro, 2014) Carta ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Assunto: Medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+. Lisboa.
- Varejão, José; Dias, Mónica (2012) Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego – Relatório Final, Porto, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Anexo 1. Evolução das políticas ativas de emprego



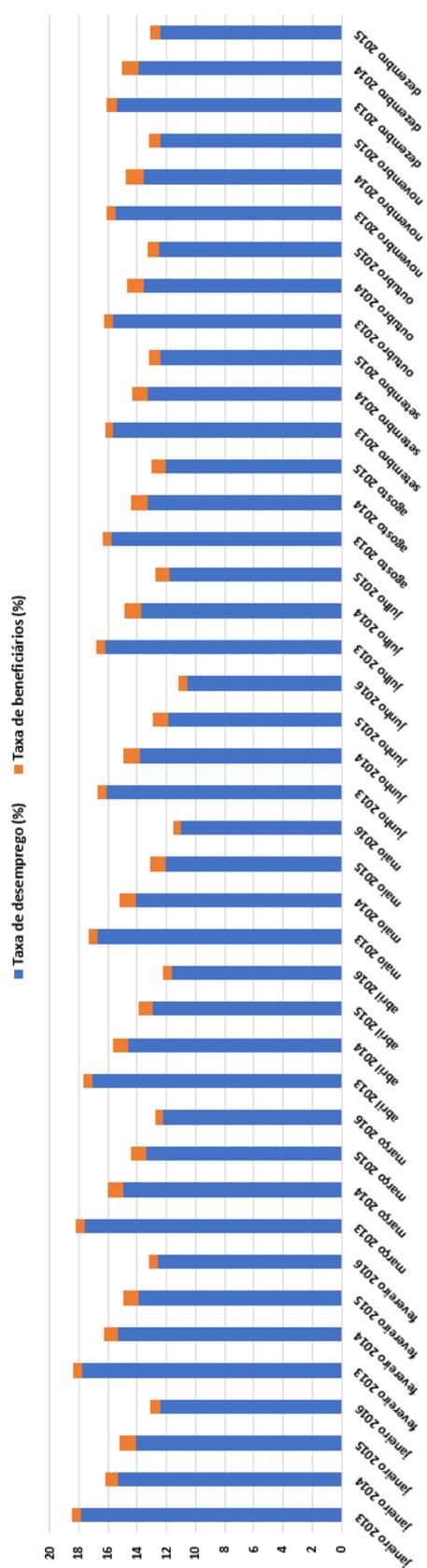
Fonte: Realização própria através de dados do IEFP e do INE.

Anexo 2. Desemprego e beneficiários das políticas ativas de emprego em valor acumulado dos que permanecem no final do período



Fonte: Realização própria através de dados do IEFP e do INE.

Anexo 3. Taxa de desemprego e “taxa de beneficiários” das políticas ativas de emprego em valor acumulado dos que permanecem no final do período



Fonte: Realização própria através de dados do IEPF e do INE.