

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Políticas Ativas do Mercado de Trabalho Dirigidas aos Jovens durante a Pandemia: Comparação entre Portugal e Espanha

André Lopes da Silva

Mestrado em Gestão de Recursos Humanos e Consultadoria Organizacional

Orientador:
Prof. Paulo Marques, Professor Auxiliar e Investigador Integrado,
ECSH – Escola de Ciências Sociais e Humanas

Novembro, 2022

[Esta página foi intencionalmente deixada em branco]



BUSINESS
SCHOOL

Departamento de Recursos Humanos e Comportamento
Organizacional

**Políticas Ativas do Mercado de Trabalho Dirigidas aos
Jovens durante a Pandemia: Comparação entre Portugal e
Espanha**

André Lopes da Silva

Mestrado em Gestão de Recursos Humanos e Consultadoria
Organizacional

Orientador:
Prof. Paulo Marques, Professor Auxiliar e Investigador
Integrado,
ECSH – Escola de Ciências Sociais e Humanas

Novembro, 2022

[Esta página foi intencionalmente deixada em branco]

Resumo

Esta dissertação aborda a temática de Políticas Ativas no Mercado de Trabalho, analisando as suas tendências históricas bem como os tipos de políticas existentes. O objetivo consiste no estudo das diferenças entre Portugal e Espanha nas políticas adotadas focadas nos jovens, durante a pandemia. Para isto, abordou-se quatro dimensões fundamentais: o alinhamento com a União Europeia, muitas vezes com o papel de financiadora das políticas; os tipos de políticas aplicadas; o envolvimento dos empregadores; e, por fim, os tipos de contratos de trabalho que as políticas fomentam. Portugal e Espanha são idênticos em todas as dimensões, sendo que existe um pequeno contraste no envolvimento dos empregadores.

Palavras-Chave: Políticas Ativas do Mercado de Trabalho; União Europeia; Pandemia; Jovens

Classificação JEL: J08 – Políticas de Economia do Trabalho; P16 – Economia Política

[Esta página foi intencionalmente deixada em branco]

Abstract

This dissertation addresses the topic of Active Policies in the Labor Market, analyzing its historical trends as well as the types of existing policies. The objective is to study the differences between Portugal and Spain in the policies adopted focused on young people during the pandemic. To this end, four key dimensions will be addressed: the alignment with the European Union, often the funder of the policies; the type of policies applied; the involvement of employers; and, finally, the types of labor contracts that the policies foster. Although the countries are similar in some regards, they have different methods of applying these policies. Portugal and Spain are identical in all dimensions, with only some differences in the involvement of employers.

Keywords: Active Labor Market Policies; European Union; Pandemic; Youth

JEL Classification System: J08 – Labor Economics Policies; P16 – Political Economy

[Esta página foi intencionalmente deixada em branco]

Índice

CAPÍTULO 1 - Introdução.....	1
CAPÍTULO 2 - Revisão de Literatura.....	5
2.1. História das políticas ativas do mercado de trabalho e sua relação com crises	5
2.2. Variedades de Capitalismo e Políticas Ativas de Emprego	8
2.3. Dimensões da aplicação de políticas ativas em Portugal e Espanha	9
2.3.1. Políticas Nacionais e Recomendações Internacionais	9
2.3.2. Tipos de Políticas Ativas no Mercado de Trabalho.....	11
2.3.3. Atores Principais das Políticas Ativas do Mercado de Trabalho.....	14
2.3.3.1. Empregadores e Políticas Ativas do Mercado do Trabalho.....	15
2.3.3.2 Teoria Insider-Outsider e Políticas Ativas do Mercado do Trabalho...	16
2.4.Principais expectativas relativamente às diferenças entre os países.....	18
CAPÍTULO 3 - Metodologia	21
CAPÍTULO 4 - Análise dos Resultados.....	23
4.1. Portugal	23
4.2. Espanha.....	27
4.3. Comparação Portugal e Espanha.....	31
CAPÍTULO 5 - Discussão, Conclusões, Limitações e Pesquisas Futuras	35
Referências Bibliográficas.....	39

Índice de Quadros e Figuras

Figura 1.1- Taxa de desemprego, em Portugal, Espanha e na União Europeia, por grupo etário em %.....	2
Figura 1.2- Trabalhadores com contrato de trabalho temporário em 2021 (%)..	3
Figura 2.1- Taxa de desemprego total por país (%).....	6
Figura 3.1- Taxa de desemprego juvenil por país de nascimento (15-29 anos).....	18
Figura 4.1- Políticas ativas aplicadas em Portugal, com as suas datas de início, fim e o seu financiamento (2021).....	23
Figura 4.2- Políticas ativas aplicadas em Espanha, com as suas datas de início, fim e o seu financiamento (2022).....	27
Figura 4.3- Ilustração das políticas ativas aplicadas em Portugal e Espanha, segundo dimensão	31

CAPÍTULO 1

Introdução

O tema da dissertação centra-se nas políticas ativas do mercado de trabalho (daqui em diante referidas como políticas ativas) na inserção dos jovens no mesmo. Assim, a pergunta de investigação é: “Existem diferenças nas políticas ativas de emprego utilizadas em Portugal e Espanha, durante a pandemia, de modo a garantir que os jovens ingressavam no mercado de trabalho?”. Mais concretamente, para analisar estas diferenças, a análise vai ser realizada em quatro dimensões: a primeira diz respeito ao alinhamento destas políticas com a agenda europeia, muitas vezes, financiadora destas medidas, procurando perceber quais dos países vai mais ao encontro das recomendações internacionais; a segunda dimensão corresponde aos tipos de políticas ativas utilizadas, isto é, tentar perceber se os países estão mais focados na implementação de políticas centradas em áreas específicas, por exemplo, incentivo ao empreendedorismo, apoios na procura de emprego, entre outros; a terceira refere-se ao envolvimento dos empregadores na aplicação das medidas; a quarta dimensão está relacionada com tipo de contratos de trabalho que estas políticas dinamizam e priorizam.

As políticas ativas dirigidas aos jovens têm relevância por diversas razões, tais como: os jovens são a população ativa que apresenta um maior risco de desemprego; a população jovem é mais propensa a alternar entre estados de desemprego, formação e trabalho; estes também são mais propensos a experienciar tipos de emprego temporários ou precários, podendo, então, serem classificados como uma população de risco. Como afirmam Caliendo e Schmidl (2016), “os jovens que entram no mercado de trabalho são geralmente considerados como sendo uma população em risco. Enfrentam um maior risco de desemprego do que os trabalhadores mais velhos, são mais propensos a mudar entre estados de desemprego, formação e trabalho, e são mais propensos a entrar em tipos de emprego temporários ou precários.” (pp. 1). Adicionando, existem diversos autores que afirmam que o grupo mais afetado com a pandemia são os jovens o que levou entidades governamentais a explorar o problema, segundo a Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho (2022): “os jovens foram dos mais afetados pela crise pandémica, desde logo por estarem mais expostos a contratos de trabalho não permanentes, mais voláteis em tempos de crise, representando quase metade do aumento global do desemprego registado entre o final de 2019 e o final de 2020” (pp.1).

Figura 1.1- Taxa de desemprego, em Portugal, Espanha e na União Europeia, por grupo etário em %

Anos	Grupo etário											
	15-19			20-24			25-29			Total		
	UE27	ES	PT	UE27	ES	PT	UE27	ES	PT	UE27	ES	PT
2019	18,7	45,2	28,2	14,0	29,8	16,4	9,1	19,0	8,3	6,8	14,2	6,7
2020	20,9	54,3	31,6	15,6	35,1	21,2	10,3	22,9	11,0	7,2	15,6	7,1
2021	± 21,4	± 50,8	± 35,5	± 15,2	± 31,6	± 21,9	± 9,8	± 21,3	± 10,6	± 7,1	± 14,9	± 6,7

Fonte: Pordata

Através da **Figura 1.1**, é possível confirmar que os jovens foram os mais afetados pela crise pandémica, pois a taxa de desemprego total da União Europeia (UE) e em 2020 é mais baixa do que a taxa de desemprego jovem, seja qual for o grupo etário escolhido, isto é, a média europeia da taxa de desemprego total é de 7,2%, enquanto que os escalões etários de 15-19 anos tem 20,9%, o escalão dos 20-24 anos alcança os 15,6% e o escalão dos 25-29 anos atinge os 10,3%. É importante salientar que a taxa de desemprego jovem de Portugal em todos os anos e grupos etários é inferior à taxa de desemprego espanhola. Todavia, quando se observa a média da EU, consegue-se compreender que Portugal, excluindo o grupo etário dos 25 aos 29 anos em 2019, tem sempre uma taxa de desemprego um pouco superior à média da UE. Já Espanha, demonstra sempre uma taxa de desemprego muito superior à média da UE, sendo que o ano que esteve mais próxima da mesma foi em 2019 onde tinha 19% dos indivíduos entre os 25 e os 29 anos desempregados, a UE tinha 9,1% de desempregados neste escalão, significando isto que, em 2019, o melhor ano de Espanha, a taxa de desemprego estava a, sensivelmente, 10% da média europeia. A maior taxa de desemprego registada é de 50,8% em 2021 em Espanha no grupo dos 15 aos 19 anos, sendo que é mais do dobro da taxa europeia de 21,4% do mesmo ano. Por outro lado, a taxa mais pequena é de Portugal em 2019 com 8,3% dos indivíduos de 25-29 anos desempregados, sendo inferior à média europeia desse mesmo ano de 9,1%. Um fator interessante é que ao longo dos anos e com o agravar da pandemia, a taxa de desemprego jovem aumentou. Isto é, comparando os dados de 2021 com os de 2019, percebe-se que em todos os países a taxa de desemprego jovem aumentou e na taxa de desemprego total, onde estão incluídos todos os indivíduos em idade ativa (15-65+ anos), apenas Portugal conseguiu manter a sua taxa de desemprego (6,7%), Espanha teve um aumento de 14,2% para 14,9% e a UE registou um aumento de 6,8% para 7,1%. As grandes contribuições desta figura são que os elevados níveis de desemprego jovem em Portugal e Espanha quando comparados com a média da UE e, à medida que se aumenta o grupo etário, a taxa de desemprego desce em todos os países, ou seja, quanto mais jovem, maior a taxa de desemprego.

Figura 1.2- Trabalhadores com contrato de trabalho temporário em 2021 (%)

	2021	
	15-29 anos	15-64 anos
UE27	32,8	12,1
Espanha	51,2	21,3
Portugal	44,0	14,6

Fonte: Eurostat

Procurar-se-á explicar outro fator referido anteriormente, a precariedade de trabalho dos jovens. A **Figura 1.2** diz respeito a contratos temporários, isto é, indivíduos com um contrato de trabalho a termo certo ou um emprego que terminará quando determinados critérios/objetivos forem cumpridos, tais como a conclusão de uma tarefa ou o regresso do trabalhador que foi temporariamente substituído. Analisando a mesma figura, é possível constatar que, em 2021, jovens dos 15 aos 29 anos têm um emprego menos estável do que a população ativa geral nos países analisados, por exemplo, em Portugal 44% dos jovens (15-29 anos) estavam numa situação onde tinham um vínculo temporário de trabalho face aos 14,6% da população geral (15-64 anos). Espanha é o país onde os indivíduos têm mais contratos temporários, onde 51,2% dos jovens (15-29 anos) têm contratos de trabalho temporários. Comparando os países com a EU, percebe-se que Portugal e Espanha, no grupo dos jovens, estão relativamente longe da média europeia de 32,8%. Em suma, através da **Figura 1.2**, é possível perceber não só, que os jovens têm mais contratos temporários do que a população ativa total como também que Portugal e Espanha estão consideravelmente acima da média europeia no que tange aos contratos temporários nos jovens. Pelos motivos enunciados anteriormente, é necessário estudar estes países relativamente à aplicação das políticas ativas, pois os fenómenos do trabalho precário e do desemprego jovem têm bastantes consequências sociais e laborais.

O objetivo desta dissertação passa pela compreensão do modo como as políticas ativas foram aplicadas em Portugal e Espanha, durante a pandemia. Para isto, analisar-se-á se existem diferenças nas quatro dimensões referidas anteriormente. Todos os países foram afetados severamente pela pandemia de Covid-19, foram impostos períodos de bloqueio total e a resposta do estado foi não só a expansão da cobertura e duração das políticas de apoio ao desemprego como também medidas alargadas para os trabalhadores independentes e desempregados.

Segundo Caliendo e Schmidl (2016), níveis elevados e persistentes de desemprego juvenil dão origem a preocupações. Por um lado, o desemprego está diretamente associado à angústia psicológica e a dificuldades financeiras para os jovens afetados. Por outro lado, os períodos de desemprego podem ter efeitos negativos sobre os

resultados da vida posterior, tais como: menores salários, menor ligação ao mercado de trabalho e menor bem-estar. Além disto, o artigo salienta que os custos monetários imediatos do desemprego juvenil incluem os custos diretos dos subsídios de desemprego e da assistência social bem como os custos indiretos dos pagamentos de impostos e contribuições para a segurança social perdidos, ou seja, o desemprego jovem afeta todos os agentes principais. É importante perceber o motivo da baixa procura de mão-de-obra jovem. Para os mesmos autores, existem três motivos fundamentais. Primeiramente, os jovens são geralmente a faixa etária mais afetada pela recessão económica, uma vez que as empresas podem estar menos dispostas a contratar e/ou serem capazes de dispensar os trabalhadores com maior antiguidade. Segundo, mesmo em condições económicas normais, os empregadores podem preferir contratar trabalhadores mais experientes. Em terceiro lugar, na presença de capital humano específico do trabalho, as empresas podem estar menos dispostas a contratar jovens e investir em formação dispendiosa se houver uma elevada probabilidade de os mesmos abandonarem a empresa sem amortizar este investimento inicial.

Para se compreender este vasto tema, é necessário esclarecer alguns conceitos, nomeadamente, o que são políticas ativas e de que modo estas se relacionam com a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Assim, a revisão da literatura será apresentada, primeiramente de um modo geral e de seguida de um modo particular. Isto é, inicialmente, será abordado o tema da história das políticas ativas na europa e será explicado o tema de variedades de capitalismo. Posteriormente serão estudadas quatro dimensões, onde podem existir diferenças na aplicação de políticas ativas, nomeadamente: as políticas nacionais face às políticas internacionais e como as duas podem estar relacionadas; o próprio tipo de políticas adotadas pelos governos nacionais; o envolvimento dos empregadores na aplicação das medidas; e a relação das políticas adotadas para o combate na precaridade do trabalho, estando envolvido no contexto da teoria *insider-outsider*. Seguidamente, explora-se as diferenças e semelhanças expectáveis entre estes dois países, no que diz respeito às quatro dimensões enunciadas anteriormente. Após estes capítulos, segue-se a metodologia, onde se explica como se trabalhou os dois estudos de caso. De seguida, ir-se-á analisar os resultados que, através da comparação dos dois países, detetou-se mais semelhanças do que diferenças no que diz respeito à aplicação das políticas ativas. Por fim, encontra-se o capítulo da conclusão, onde se discute os resultados, delinea-se os limites da pesquisa e propõe-se o que fazer em pesquisas futuras.

CAPÍTULO 2

Revisão de Literatura

2.1. História das políticas ativas do mercado de trabalho e sua relação com crises

As Políticas Ativas de Mercado de Trabalho têm origens diferentes e assumem formas diferentes. Numa primeira época (anos 50 e 60), no contexto da escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho, os países desenvolveram políticas ativas para fornecer trabalhadores adequadamente qualificados às economias industriais em expansão. Neste período, o principal objetivo das políticas era a requalificação. O segundo período seguiu-se aos choques petrolíferos de 1973 a 1975. As políticas ativas tiveram de enfrentar um ambiente consideravelmente mais hostil caracterizado por uma elevada taxa de desemprego persistente. Neste contexto, em muitos países, a função-chave das políticas ativas passou a ser a ocupação, cujo objetivo é manter desempregados envolvidos, consistindo na criação de empregos e programas de experiência de trabalho no setor público ou sem fins lucrativos. Finalmente, desde meados dos anos 90, a política do mercado de trabalho visava essencialmente encorajar e facilitar a reentrada de desempregados no mercado de trabalho. Segundo Bonoli (2010), as Políticas Ativas do Mercado de Trabalho desenvolveram-se significativamente nas últimas duas décadas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) com diferenças substanciais entre os países, tanto em termos de extensão como de orientação global. Esta evolução surgiu, pois, “governos que procuram novas soluções para o problema do desemprego estudam e aprendem com as experiências noutros locais” (Bonoli, 2010: 438).

O mesmo autor afirma que as políticas ativas revelam um efeito cíclico, pois existiu um declínio da despesa global entre 1995 e 2005 que pode ser explicado com a diminuição da taxa de desemprego. Contudo, o decréscimo do investimento global em políticas ativas conduz a um aumento de indivíduos desempregados, verificando-se, assim, o efeito cíclico. Como se pode verificar, as políticas ativas podem abranger políticas muito diferentes no que diz respeito aos seus objetivos, aos instrumentos que utilizam e à forma como interagem com os sistemas de compensação relativos ao desemprego passivo. Um fator-chave é que as políticas ativas tendem a adaptar-se à evolução das circunstâncias económicas, “o que os torna, em princípio, atraentes para os decisores políticos tanto nos regimes liberais como conservadores de bem-estar” (Tosun et al., 2007: 600). Apesar destas políticas originarem no Norte da Europa, as políticas ativas têm sido adotadas por um número crescente de países em todo o

continente europeu. A difusão das mesmas pode ser explicada pelo seu carácter bidimensional: fomentam investimentos em conhecimento, competências e formação, enquanto se concentram no reforço dos incentivos ao trabalho.

Figura 2.1- Taxa de desemprego total por país (%)

	UE	Espanha	Portugal
2001	-	8,1	-
2002	7,0	8,7	-
2003	7,4	8,8	11,7
2004	7,5	11,1	10,7
2005	7,7	8,6	10,5
2006	7,4	8,4	9,0
2007	6,7	8,7	7,7
2008	6,9	10,9	9,7
2009	9,1	16,4	10,1
2010	9,8	19,7	10,4
2011	9,8	19,3	11,1
2012	10,8	19,8	13,3
2013	11,2	21,2	14,9
2014	11,1	20,6	11,6
2015	10,4	17,1	9,7
2016	9,6	16,8	8,2
2017	7,3	13,7	8,0
2018	6,6	12,9	6,7
2019	6,3	12,2	6,7

Fonte: Eurostat

Um exemplo recente é a recessão económica de 2008, onde o desemprego juvenil aumentou de forma exponencial em toda a União Europeia (UE) e, segundo Tosun et al. (2017), “ao longo das últimas três décadas, o desemprego juvenil na UE tem sido o dobro ou mesmo o triplo da taxa de desemprego geral” (pp. 598). Segundo a **Figura 2.1**, em ambos os países, o desemprego começou a aumentar a partir de 2008 e Portugal atingiu um pico de 14,9% em 2013. Em Espanha, a taxa de desemprego aumentou de 10,9% em 2008 para 21,2% também em 2013. Para combater isto, a UE intensificou a sua ação para promover o emprego dos jovens, nomeadamente através do lançamento de iniciativas a nível europeu, tais como: a Garantia Jovem (GJ), cujo objetivo principal era garantir que todos os jovens até 25 anos recebessem uma oferta de emprego de qualidade, uma educação contínua e um estágio ou uma formação no prazo de quatro meses após terem concluído o ensino formal ou terem ficado desempregados.

O desemprego pode ser causado por uma variedade de fatores, nomeadamente a falta de procura de mão-de-obra e um desajuste nas capacidades. Considerações institucionais, tais como Legislação de Proteção do Emprego (LPE) e tributação do trabalho, também podem ter um impacto na taxa de emprego. Neste sentido, Marques e Videira (2021) argumentam que, quando o desemprego começou a aumentar, os

governos implementaram reformas à LPE, pois existia a crença que, aumentando a flexibilidade, existiria mais facilidade na criação de emprego. As reformas em Portugal foram implementadas a dois níveis: “os regulamentos para contratos permanentes permaneceram rigorosos, mas os regulamentos para contratos temporários foram flexibilizados” (Marques & Videira, 2021: 131). Com isto, os jovens participantes no mercado de trabalho foram penalizados, pois, como visto anteriormente, uma grande proporção dos mesmos tem contratos temporários e, deste modo, quando ocorre uma recessão económica, o desemprego entre os jovens aumenta mais rapidamente do que entre a população em geral.

A União Europeia, para enfrentar este aumento do desemprego, procurou a promoção das políticas ativas, e, concomitantemente, pressionou os países a realizarem reformas neoliberais para solucionar o aumento do défice público. Segundo Marques e Hörisch (2019a), “devido a dificuldades em combinar estas duas políticas os países mais afetados pela crise da dívida soberana foram incapazes de tomar as medidas necessárias para combater o elevado desemprego juvenil.” (pp. 234), ou seja, Portugal e Espanha, sendo economias de mercado mistas e, tendo elevados défices públicos, tiveram dificuldades em investir em políticas ativas para travar o desemprego enquanto diminuían a dívida do país. Assim, a tensão entre estas duas políticas tem sido clara em duas áreas: (1) os países altamente endividados foram incapazes de investir os recursos necessários em políticas ativas e, (2) as medidas de austeridade reduziram ainda mais a atividade económica, aumentando o desemprego juvenil.

A literatura existente aponta para a importância do investimento em políticas ativas no combate ao desemprego juvenil, mesmo durante as crises económicas. Neste sentido, a intervenção precoce é importante para evitar que os jovens se tornem desempregados de longa duração: “a existência de um desemprego de longa duração persistentemente elevado põe em perigo os objetivos gerais da política de emprego, reduz a capacidade de atribuir os empregos certos às pessoas certas e compromete a mobilidade profissional e geográfica.” (Vanroy, 2016: 2), ou seja, durante um período de desemprego de longa duração, não só o capital humano dos trabalhadores (em termos reais ou como percebido pelos empregadores) pode diminuir como também o tempo que os indivíduos despendem à procura de emprego. Uma das maiores consequências da crise económica foi o aumento do número de jovens sem emprego, educação ou formação. Assim, as políticas ativas são cruciais a este respeito, pois os jovens envolvidos nestes programas recebem apoios para melhorar as suas competências e, simultaneamente, têm de procurar ativamente um emprego, reduzindo a hipótese de se tornarem desempregados de longa duração.

2.2. Variedades de Capitalismo e Políticas Ativas de Emprego

Percebe-se que existem diferentes tipos de políticas, todavia, os países têm diferentes prioridades e não implementam as mesmas políticas. Assim, podem existir diferenças no modo de como os países aplicam as mesmas, nomeadamente as políticas ativas. Em particular, podemos distinguir três mundos de formação de capital humano, cada um deles um resultado da interação entre a política partidária e os regimes de produção: as Economias de Mercado Coordenadas (CMEs); as Economias de Mercado Liberais (LMEs); e as Economias de Mercado Mistas (MMEs).

As LMEs são caracterizadas por LPE flexível, acesso ao capital de risco e investimento em competências gerais, deste modo, contribuem para a competitividade na inovação radical e o mecanismo de coordenação que prevalece é a coordenação do mercado com fraca intervenção do estado. Segundo Iverson e Stephens (2012) “a maior parte da despesa pública vai para programas que beneficiam a classe média (especialmente a educação universitária e a preparação para essa educação” (pp. 608), assim, como a segurança social e a redistribuição são baixas, a classe média e a classe média alta seguram-se essencialmente a si próprias através do investimento no ensino geral que facilita a mobilidade na economia em resposta a choques económicos.

Pelo contrário, as CMEs distinguem-se pela cooperação entre trabalho e o capital nas relações industriais, alta proteção no emprego, acesso ao capital estatal por longos períodos de tempo e investimento em competências específicas do trabalho. Estas economias são conducentes à competitividade na inovação incremental e o mecanismo de coordenação que prevalece é a coordenação estratégica, embora, “o âmbito das CMEs mudou drasticamente, apesar de os mecanismos de coordenação existentes não terem sido minados” (Marques & Hörisch, 2019a: 383). As mudanças foram sentidas em diversas áreas, como por exemplo, na generosidade do Estado Providência em subsídios e na desregulamentação do mercado de trabalho.

Por fim, as MMEs são um modelo híbrido em que o Estado desempenha um papel de coordenação crucial. Estas combinam um elevado nível de proteção do emprego e um baixo nível de coordenação no sistema de relações laborais. Para estes autores, as MMEs tiveram bastantes dificuldades em 2008 com as medidas de austeridade impostas pela UE, pois “para além do facto dos países mediterrânicos carecerem de muitas das características institucionais das CME e LME que dificultam a transição de um processo orientado pela procura para a exportação, a curto prazo, este processo conduziu a uma grande redução do PIB” (Marques & Hörisch, 2019b: 243), esta redução do Produto Interno Bruto tornou a aplicação das políticas ativas mais difíceis. Em suma, as MMEs são centradas no estado e existe pouco envolvimento dos empregadores e é

neste modelo híbrido de economias de mercado onde podemos inserir Portugal e Espanha.

2.3. Dimensões da aplicação de políticas ativas em Portugal e Espanha

Após a definição e explicação do surgimento das políticas ativas, começar-se-á a explicar onde Portugal e Espanha poderão apresentar diferenças. Primeiramente, vai ser discutido o tema de políticas nacionais face a recomendações e pressões internacionais. Posteriormente, abordar-se-á o tema do tipo de políticas aplicadas. O terceiro tema será a relação entre atores principais e a sua importância para a criação deste tipo de políticas. Por fim, o tema da Teoria *Insider-Outsider* de modo a perceber o tipo de contratos de trabalho e sua influência nas políticas ativas.

2.3.1. Políticas Nacionais e Recomendações Internacionais

No Verão de 2006, de modo a combater o desemprego, a OCDE reviu a sua Estratégia de Emprego Europeia (EEE), tendo como uma das preocupações a conceção adequada de tais políticas, visando aumentar o emprego e reduzir o desemprego através da defesa de políticas ativas. Para tal, existem 10 orientações gerais, tais como: 1) aumentar a participação das mulheres e dos homens no mercado de trabalho; 2) reduzir o desemprego estrutural e fomentar o emprego de qualidade; 3) desenvolver uma mão-de-obra qualificada em resposta às necessidades do mercado de trabalho e promover a aprendizagem ao longo da vida; e 4) promover a inclusão social e combater a pobreza. A EEE também defende que é necessário que as políticas ativas sejam selecionadas e monitorizadas cuidadosamente, devendo ser integradas no mercado de trabalho global e na política económica de modo a serem eficazes, isto é, apenas financiar as políticas ativas não é suficiente sendo necessário enquadrá-las ao contexto do país.

Outro programa bastante importante, desenvolvido numa data posterior, é a Garantia jovem (GJ) a qual, devido à pandemia, foi reforçada. Por exemplo, este programa alberga um grupo-alvo mais vasto, atingindo atualmente indivíduos entre os 15 e os 29 anos de idade, procurando de forma mais ativa ingressar os mais desfavorecidos no mercado de trabalho. Através de abordagens personalizadas e individualizadas, as políticas ativas fornecem aos jovens os níveis adequados de orientação, ajudando-os a encontrar cursos de formação ou estágios, caso se revele necessário um aumento das qualificações. Todavia, “o interesse político nacional pode desempenhar um papel muito mais importante na tomada de decisões da UE do que a nível da OCDE. Os políticos nacionais podem defender políticas da UE que sejam

compatíveis com as suas propostas, instituições e políticas nacionais.” (Armingeon, 2007: 909). Segundo o autor, existem duas grandes organizações internacionais que influenciam as políticas ativas, nomeadamente, a OCDE e a UE.

A primeira organização é a OCDE composta por peritos e que trabalha através da persuasão e da argumentação, dispondo uma perspectiva a longo prazo, não tendo uma influência direta sobre os decisores políticos nacionais. Em contraste, a UE “liga as ideias ao poder”, sendo uma organização política que combina objetivos de emprego com outros objetivos sociais e políticos. Para a UE, o estabelecimento de uma referência é um esforço político e não académico. Segundo Armingeon (2007), “as elites políticas nacionais têm de prestar atenção tanto ao fórum nacional como ao fórum internacional” (pp. 927), ou seja, no campo nacional, os políticos têm de ter em conta fatores como o poder dos grupos de interesse organizados e a indivíduos dos vários partidos políticos. Assim, segundo o autor, os decisores políticos são apoiados no seu objetivo de expandir a política ativa, tendo de o fazer de uma forma compatível com as exigências do processo político nacional. Uma lição geral destas conclusões aponta para um dilema de organizações internacionais que pretendem difundir as “melhores práticas”. Se pretenderem desenvolver propostas intelectualmente coerentes e sólidas, precisam de ser isoladas em grande medida da política nacional. Se se isolarem, os seus conselhos podem muito bem ser ignorados a nível nacional.

Segundo Vliet e Koster (2011), estes dois agentes podem ser agrupados na Estratégia Europeia de Emprego que “oferece normas específicas que podem afetar as políticas ativas nacionais” (pp. 220). Em primeiro lugar, as diretrizes para o emprego definem objetivos, como por exemplo no que diz respeito à taxa de emprego, à taxa de desemprego e à taxa de atividade. Talvez mais importante, as diretrizes fornecem normas políticas específicas, afirmando que os estados-membros devem concentrar-se mais fortemente nas políticas ativas. Para além disso, os autores afirmam que a EEE influencia os estados-membros, pois os decisores políticos aprendem informalmente com os colegas da sua rede internacional e de todas as instituições sobre parâmetros de referência e melhores práticas.

Embora instituições internacionais sejam importantes, Armingeon (2007) afirma que os políticos nacionais estão principalmente orientados para o sistema político nacional porque é aí que eles se candidatam à reeleição e tentam realizar os seus objetivos políticos. Por estas razões, os políticos podem negociar mais fortemente sobre objetivos comuns internacionais, devido a terem alguns efeitos vinculativos. É mais provável que concordem com as normas internacionais se estas forem compatíveis com as políticas e instituições nacionais anteriores. Como resultado, “os objetivos comuns podem ser muito menos coerentes do que as propostas políticas da OCDE” (Armingeon, 2007:

911). Devido a esta falta de coerência internacional, pode-se afirmar que “a Estratégia Europeia de Emprego contribuiu para uma maior ênfase na ativação das políticas nacionais do mercado de trabalho, embora a sua influência nas políticas ativas varie consideravelmente entre países e ao longo do tempo” (Van Vliet & Koster, 2011: 2018). Isto é, os processos de elaboração de políticas nacionais podem ser influenciados através de diferentes mecanismos de europeização, decorrentes de diferentes tipos de políticas da UE, onde as medidas da OCDE podem ser ignoradas sem grandes custos políticos, enquanto que os da UE têm de ser, em certa medida, obedecidos. Adicionando, existe uma diferença entre os estados-membros da UE, democracias que foram estabelecidas durante muitas décadas e as novas democracias nos países do sul da mesma (Espanha, Grécia, Portugal). Estas últimas, segundo os autores, estão menos dispostas e capazes de expandir as suas políticas ativas do que as primeiras. Um fator fundamental de salientar é que em ambos os países, no decorrer da pandemia, estavam no poder governos de esquerda, o PS em Portugal e um governo de coligação em Espanha entre o Podemos e Partido Socialista Operário Espanhol. É importante mencionar que a agenda europeia é bastante flexível, uma vez que esta tem de ser alcançável por todos os países europeus, com diferentes modelos económicos e preferências nos orçamentos de estado.

2.3.2. Tipos de Políticas Ativas no Mercado de Trabalho

Os países da UE têm a possibilidade de optar pelo tipo de políticas que preferem adotar, dependendo do que consideram que o seu país necessita, podendo estar mais relacionado com orientações internacionais ou nacionais. Torna-se, assim, fundamental distinguir entre as diversas formas que as mesmas podem ser adotadas. Existe uma diferença significativa entre políticas ativas e políticas passivas do Mercado de Trabalho, Van Vliet e Koster (2011) fazem esta distinção como “as políticas ativas são políticas que visam aumentar a participação no mercado de trabalho, enquanto as políticas passivas podem ser entendidas como políticas que dão direito a prestações aos desempregados” (pp. 219), isto é, as políticas ativas procuram aumentar a participação dos indivíduos no mercado de trabalho através de diversos tipos de políticas analisadas posteriormente neste subcapítulo, enquanto que as políticas passivas apenas atribuem benefícios a indivíduos desempregados.

Relativamente à definição de políticas ativas, Caliendo e Schimdl (2016) afirmam que “o principal objetivo dos programas ativos do mercado de trabalho para jovens é integrar jovens desempregados no mercado de trabalho, estabilizar a sua entrada na carreira e/ou promover a adoção da formação profissional como passo intermédio para

a entrada no mercado de trabalho.” (pp. 6), ou seja, estas políticas têm como principal objetivo aumentar as oportunidades de emprego e melhorar a correspondência entre as funções e desempregados. Deste modo, segundo os autores, podem existir quatro tipos de políticas ativas: “formação no mercado de trabalho, assistência e monitorização na procura de emprego, subsídios salariais, e programas de trabalho do sector público.” (Caliendo & Schimdl, 2016: 8). Todavia, segundo a OCDE (2010), estes quatro tipos de políticas ativas não são suficientes para analisar o leque de ofertas destas políticas, logo, foram adicionados dois tipos de políticas: emprego apoiado e reabilitação; e empreendedorismo.

O primeiro tipo de políticas ativas a analisar é das mais comuns para reintegrar indivíduos desempregados no mercado de trabalho: **formação e estágios no mercado de trabalho**. O conteúdo da formação pode ser extremamente diversificado, desde a formação exclusivamente em sala de aula até à formação puramente no trabalho, com durações variáveis desde algumas semanas até mais de um ano. Para Caliendo e Schimdl (2016), o objetivo destes programas de formação no mercado de trabalho é expandir ou adaptar os conjuntos de competências relevantes do mercado de trabalho, de modo a que estes possam alcançar uma integração mais rápida e estável no mesmo. Os programas de formação nas empresas servem a dupla função de oferecer aos jovens experiência profissional e, concomitantemente, enviar sinais de produtividade aos empregadores, tornando-os mais propensos a contratar participantes no futuro. Para os mesmos autores, “a formação dentro da empresa pode ser particularmente relevante para jovens com sinais limitados de participação prévia no mercado de trabalho.” (Caliendo & Schimdl, 2016: 9). Por outras palavras, a formação dentro das empresas é fundamental para indivíduos que tenham pouca experiência no mercado de trabalho. Caliendo e Schimdl (2016) afirmam ainda que, devido à sua natureza mais prática, a formação baseada em empresas tende a ser ministrada principalmente a jovens que enfrentam maiores desafios na integração direta no mercado de trabalho. Este tipo de políticas é fortemente aconselhado pela UE e, segundo Artiles et al. (2020), a política da União Europeia inspira-se no modelo alemão, onde existe um ensino e formação profissional dual, que se centra no trabalho e incentiva a aprendizagem com a tecnologia das empresas. As mesmas ocupam um lugar importante no sistema e são o ponto de entrada para os jovens no sistema duplo de emprego e formação profissional, que pode ser definido como um sistema baseado na empresa, no qual os contratos de formação e aprendizagem organizados coletivamente são regulados pelo direito do trabalho, isto é, a aplicação de um modelo deste género facilitaria a aplicação de políticas ativas conjuntas, como a formação e estágios, pois existiria uma infraestrutura mais preparada para lidar eficazmente com estes programas.

Em segundo lugar, apresenta-se as **iniciativas de ajuda à procura de emprego**, onde existem não só esforços de aconselhamento e mentoria por parte de trabalhadores governamentais ou de fornecedores externos bem como o fornecimento de informação sobre vagas e programas de formação a curto prazo. Um dos principais objetivos destes programas é promover o empenho dos jovens e a sua motivação para encontrar trabalho. A possibilidade de sanções de benefícios aumenta o cumprimento dos critérios de procura de emprego e, como resultado, a taxa de emprego. De acordo com investigações anteriores, o aumento das taxas de saída do desemprego a curto prazo é consequência da menor qualidade do emprego e da diminuição da estabilidade do emprego a longo prazo, o que implica que os esquemas de controlo e de sanções têm um duplo efeito.

O terceiro tipo de políticas ativas são os salários subsidiados ou **programas de incentivo à contratação**, concebidos para oferecer aos empregadores um incentivo financeiro para contratar jovens com menor produtividade inicial. Os subsídios salariais destinam-se a compensar as empresas com despesas, tais como: o preço da primeira formação ou a exigência de pagar salários acima da produtividade inicial esperada. Os subsídios salariais podem ser utilizados para colmatar a lacuna entre um pagamento equivalente de produtividade e o salário mínimo. Em alternativa, se os jovens hesitarem em trabalhar pelos baixos salários fornecidos pelos empregadores, os subsídios salariais podem melhorar os níveis salariais e, por conseguinte, tornam-se incentivos para que os jovens trabalhem. Estes apoios são frequentemente concedidos por um período específico (variando entre alguns meses e um ou dois anos), na esperança de que, quando o subsídio expirar, os jovens tenham melhorado suficientemente as suas competências para passarem a contratos de trabalho regulares. Em certos programas, o subsídio salarial é combinado com uma formação profissional onde os jovens têm um “mestre” para lhes ensinar de forma mais direta.

O quarto tipo de políticas ativas são os **programas de emprego público**, definidos como empregos temporários financiados pelo Estado no setor público, que normalmente implicam a criação de bens ou serviços socialmente úteis. As iniciativas são principalmente concebidas para proporcionar aos jovens oportunidades de emprego e experiência de trabalho. Estas são criadas para aclimatar jovens inexperientes e desfavorecidos a um ambiente de trabalho de rotina e podem incluir a participação paralela em cursos de formação prática. Durante a participação, os jovens ganham normalmente um baixo grau de remuneração. Embora isto possa promover a participação dos mesmos no programa, pode também ter a consequência de reduzir o esforço necessário para obter um trabalho "real".

Segundo a OCDE (2010), o quinto tipo de política, o **emprego apoiado e reabilitação**, consiste em subsídios para o emprego e/ou reabilitação profissional de indivíduos com uma capacidade de trabalho permanentemente (ou a longo prazo) reduzida. Estas medidas proporcionam tipicamente um apoio contínuo e não têm duração prevista, onde os subsídios cobrem 100% ou mais dos salários (sendo que podem também cobrir custos administrativos).

Por fim, encontram-se as políticas ativas direcionadas ao **empreendedorismo** que encorajam os desempregados e grupos-alvo a iniciar o seu próprio negócio. A OCDE (2010) afirma que estas políticas reduzem as barreiras à criação de empresas.

Assim, as políticas ativas “contribuem para assegurar que os desempregados regressam o mais rapidamente possível a uma situação de emprego e que esse emprego é o mais adequado possível, proporcionando-lhes o apoio de que necessitam para voltar com êxito ao mercado de trabalho.” (Vanroy, 2016: 1). Deste modo, as políticas ativas também podem auxiliar a colocar indivíduos em setores onde subsiste uma escassez de mão-de-obra qualificada e abordam mudanças estruturais, aumentando a resiliência da economia em tempos de transição.

2.3.3. Atores Principais das Políticas Ativas do Mercado de Trabalho

Entender os tipos de economias é fundamental, pois as diferenças nas condições económicas, na educação e nos tipos políticas do mercado de trabalho podem resultar em diferenças sistemáticas significativas entre países no que tange às possibilidades de entrada dos jovens no mercado de trabalho. Para Caliendo e Schmidl (2016), os países mais atingidos pela crise económica (países do Sul da Europa e Irlanda) estão atormentados por um nível baixo de procura de mão-de-obra, e, deste modo, os jovens estão mais suscetíveis a estar desempregados durante um longo período e, assim, existe maior possibilidade deste grupo entrar em inatividade, experienciando um menor retorno à educação. Para Iverson e Stephens (2012), tem existido uma tendência para a crescente ramificação dos riscos do mercado de trabalho ser reforçado por políticas governamentais, onde os subsídios de desemprego e as políticas ativas não acompanharam as necessidades crescentes dos trabalhadores deslocados. Em países com uma democracia social forte, pelo contrário, as políticas governamentais amorteceram os efeitos das mudanças do mercado de trabalho.

Percebendo a importância das políticas ativas, ir-se-á aprofundar o que leva a uma política ser bem concebida, mesmo sabendo que não se estudará a eficácia das políticas analisadas nos capítulos posteriores, é importante perceber que existem formas corretas destas serem aplicadas. Para políticas ativas responderem,

efetivamente, às necessidades do mercado de trabalho são necessários três agentes principais na sua elaboração e aplicação: empregadores, Governo e sindicatos, embora o último agente não seja explorado em pormenor neste estudo.

2.3.3.1. Empregadores e Políticas Ativas do Mercado do Trabalho

Segundo Bredgaard (2017), é necessário um reconhecimento do papel importante dos empregadores no sucesso das políticas ativas do mercado de trabalho na Europa. Assim, o autor afirma que “é útil distinguir entre três abordagens políticas ativas: a abordagem do lado da oferta, a abordagem da correspondência e a abordagem do lado da procura” (Bredgaard, 2017: 2). A abordagem do lado da oferta, segundo o autor, tem sido e continua a ser a abordagem dominante nas políticas ativas na Europa. O objetivo é tornar os candidatos prontos a (re)integrarem-se no mercado de trabalho, abordando a sua suposta falta de qualificações ou motivação.

A abordagem de correspondência visa a correspondência entre a oferta de mão-de-obra (candidatos a emprego) e a procura de mão-de-obra (empregadores), sendo uma das funções centrais do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). O papel básico do mesmo é quebrar assimetrias de ambos os lados do mercado de trabalho, fornecendo informação sobre ofertas de emprego e ajudando na correspondência entre empregos vagos e candidatos a emprego.

A terceira abordagem política das políticas ativas, a abordagem do lado da procura, segundo Bredgaard (2012), é frequentemente considerada como um dado adquirido e não explicitamente abordada na conceção ou implementação de políticas. A abordagem do lado da procura pode utilizar instrumentos obrigatórios (tais como esquemas de quotas e leis antidiscriminação) bem como instrumentos voluntários (tais como campanhas e persuasão). Assim, para o autor, "o envolvimento dos empregadores é uma condição prévia importante para a implementação de serviços de emprego eficazes e de estratégias de ativação bem-sucedidas. As políticas ativas eficazes requerem empregadores que estejam dispostos a recrutar desempregados em empregos não subsidiados bem como subsidiados”(Bredgaard, 2012: 1).

Os programas dos incentivos à contratação e os estágios apenas podem ser produzidos se os empregadores estiverem dispostos a fornecer os recursos necessários, nomeadamente, oportunidades de emprego ou acesso a instalações de trabalho e supervisão. Assim, a produção conjunta destes programas requer a adesão do empregador bem como a capacidade do Estado para impulsionar o desempregado a aceitar a posição (por exemplo, benefícios fiscais ou algum equivalente). Outros programas, como a formação institucional numa escola ou centro de formação,

assistência na procura de emprego, programas para a criação direta de emprego no sector público e incentivos ao empreendedorismo, não requerem o envolvimento do empregador. Vários contributos de trabalhadores do IEF e, por vezes, prestadores de serviços subcontratados são suficientes para fornecer estes programas, sendo, então, estes programas considerados unilaterais.

A ausência de fortes arranjos corporativos, como o caso das MMEs, aumenta o custo de produção de programas conjuntos, mas não de programas unilaterais. Portanto, num ambiente de baixo nível de corporativismo, o autor afirma que governos de centro-direita consideram difícil produzir políticas ativas de uma forma satisfatória, ou seja, um programa onde os seus pagamentos excedam os de outras opções políticas disponíveis. Segundo Cronert (2018), os partidos de centro-direita valorizam menos os programas unilaterais do que os partidos de esquerda, nessas circunstâncias, o governo de centro-direita será mais provável do que o governo de esquerda a dar prioridade a outras opções políticas em detrimento das políticas ativas.

Deste modo, as políticas adotadas em cada país estão dependentes dos atores políticos nacionais e das condições institucionais em que estes atores operam. No que diz respeito ao processo de decisão política do mercado de trabalho, focar-se-á agora a atenção nos partidos políticos e a sua importância para a aplicação de políticas ativas. Assim coloca-se a seguinte questão: “Será que governos com diferentes orientações políticas investem igualmente nas políticas ativas?”.

2.3.3.2 Teoria *Insider-Outsider* e Políticas Ativas do Mercado do Trabalho

Segundo Cronert (2019), tanto governos de esquerda como os de direita, investem em políticas ativas, mas a orientação desempenha um papel importante, pois as opiniões dos partidos sobre o desemprego diferem, por exemplo: partidos de esquerda têm mais probabilidades de alargar os programas de redução do desemprego que visam apenas populações em perigo de desemprego bem como programas em que os participantes já não são considerados desempregados. Todavia, podem concordar em alguns casos por exemplo, ambos os lados são igualmente propensos a expandir os programas que também visam aqueles que estão desempregados e, concomitantemente, podem aumentar a oferta de mão-de-obra. Todavia, segundo Rueda (2006), "o comportamento partidário é influenciado tanto por motivações de procura de votos como por motivações de procura de políticas" (pp. 317), isto é, os partidos procuram ser reeleitos na esfera nacional e, conseqüentemente, as medidas que tomam têm em mente obter mais votos.

A teoria de Rueda baseia-se em duas proposições. A primeira sobre a divisão do mercado de trabalho em *insiders* e *outsiders*. *Insiders* podem ser definidos como os

trabalhadores com empregos altamente protegidos. E os *outsiders*, pelo contrário, ou estão desempregados ou têm empregos caracterizados pelos baixos níveis de proteção e direitos laborais, salários mais baixos e níveis precários de prestações e regulamentos da segurança social. A segunda preposição é que os interesses dos *insiders* e *outsiders* podem ser fundamentalmente diferentes.

Pode-se afirmar que “as políticas ativas do mercado de trabalho representam um dilema para os partidos social-democratas. Uma vez que são concebidas para promover o emprego, as políticas ativas beneficiam inequivocamente as pessoas de fora. Os interesses internos, contudo, podem ser prejudicados pelo efeito das políticas sobre os impostos e a concorrência no mercado de trabalho.” (Rueda, 2006: 388), pois o efeito imediato de um aumento do nível das políticas ativas representa uma maior carga fiscal para os *insiders*. No entanto, a longo prazo, os impostos dos *insiders* podem diminuir se as políticas ativas forem bem-sucedidas na colocação de novos trabalhadores no mercado de trabalho.

Além disso, se forem bem-sucedidas, as políticas ativas podem promover a entrada no emprego de indivíduos que possam subestimar as exigências salariais dos *insiders*. Nestas circunstâncias, os social-democratas tenderão a defender os interesses dos *insiders* que são mais organizados e mais suscetíveis de responder com apoio eleitoral do que os *outsiders*. Para Bonoli (2010), políticas ativas são do interesse de *outsiders*, pois facilitam a reentrada no mercado de trabalho, todavia, podem ser prejudiciais para *insiders* por dois motivos. Primeiramente, visto que os mesmos são protegidos pela LPE, experienciando um menor risco contra o desemprego, não têm muito interesse enquanto contribuintes de financiar estas políticas. Em segundo lugar, posto que as políticas ativas incentivam a oferta de mão-de-obra podem aumentar a concorrência pelos escassos empregos ou criar pressões no sentido da redução dos salários. Assim, Rueda (2016) afirma que os partidos sociais-democratas têm fortes incentivos para considerar os *insiders* o seu eleitorado principal e existem diversas razões históricas e ideológicas para tal, mas um facto importante é que os *outsiders* tendem a ser menos politicamente ativos e, conseqüentemente, menos eleitoralmente relevantes do que os *insiders*. Deste modo, quando confrontados com a escolha entre *insiders* e *outsiders*, os governos social-democratas estarão do lado do seu eleitorado principal, o que pode significar que os governos sociais-democratas gastariam menos em políticas ativas, pois o seu eleitorado principal já se encontra dentro do mercado de trabalho e não necessitam de tanta assistência.

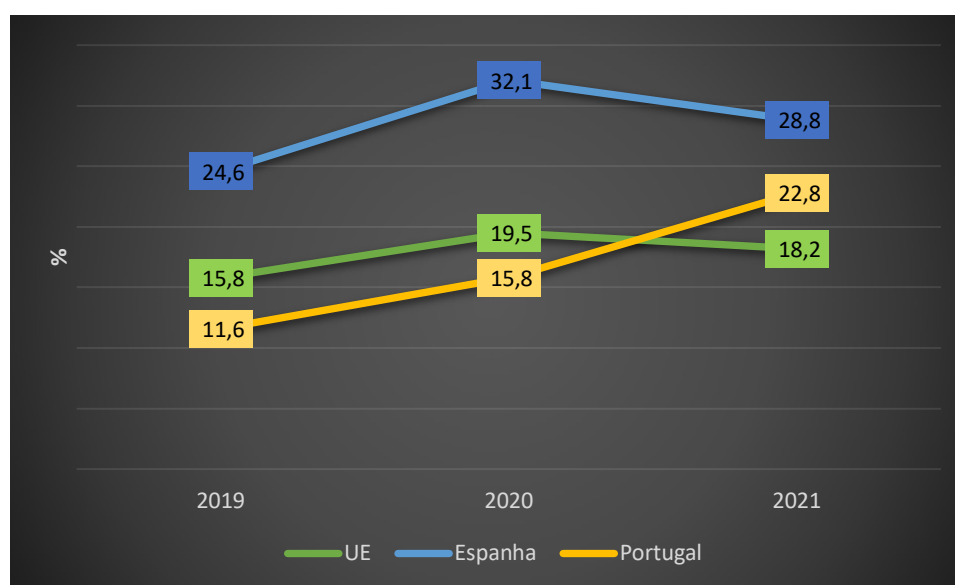
2.4. Principais expectativas relativamente às diferenças entre os países

Neste capítulo abordar-se-á as expectativas existentes relativamente às semelhanças e diferenças existentes entre Portugal e Espanha. Relativamente à influência das organizações internacionais nas políticas ativas aplicadas em Portugal e Espanha, espera-se não encontrar muitas diferenças, pois ambos os países são MMEs e, como visto anteriormente, estão altamente endividados, significando que dependem fortemente de financiamento europeu e, para obter este financiamento, têm de corresponder às normas das organizações europeias.

Em relação à dimensão de tipos de políticas ativas aplicadas em Portugal e Espanha, tem-se como expectativa não encontrar grandes diferenças nas áreas onde as políticas ativas foram aplicadas, pois ambas apresentam estilos idênticos de economias de mercado.

Na dimensão do envolvimento dos empregadores, espera-se encontrar semelhanças entre Portugal e Espanha, pois, durante a pandemia, estavam no poder são governos de esquerda, o PS em Portugal e uma coligação entre o PSOE e o Podemos em Espanha.

Figura 3.1- Taxa de desemprego juvenil por país de nascimento (15-29 anos)



Fonte: Eurostat

Relativamente à dimensão da teoria *insider-outsider* e à precariedade do mercado de trabalho, é expectável que Espanha tenha mais medidas pro-*outsiders* que Portugal, pois de 2019 a 2021, tinham um maior índice de desemprego jovem que Portugal. Como se pode observar pela **Figura 3.1**, Espanha em 2019 tinha 24.6% e Portugal 11.6%, já em 2020, Espanha tinha 32.1% e Portugal tinha 15.8%. Segundo Marques e Fonseca

(2022), com o aumento do desemprego, é mais provável que os governos procurem implementar mais medidas a favor dos *outsiders*, pois estes começam a ser um grupo mais influente para a reeleição e apresentam elevados índices de desemprego que afetam os *insiders* a longo prazo. Em suma, espera-se que a coligação em Espanha tenha mais políticas ativas que favoreçam os *outsiders*, enquanto é expectável que o PS em Portugal seja mais contido na aplicação de políticas ativas que favoreçam este grupo.

[Esta página foi intencionalmente deixada em branco]

CAPÍTULO 3

Metodologia

Esta dissertação tem como objetivo geral analisar se existem diferenças entre Portugal e Espanha nos modos de aplicar as políticas ativas durante a pandemia COVID-19. Para se perceber este objetivo geral, é fundamental examinar Portugal e Espanha em diversas dimensões. Na primeira, procura-se perceber qual dos países está mais alinhado com as recomendações internacionais, para isto, ir-se-á analisar as políticas ativas de modo a verificar se são financiadas pela UE. Na segunda, tem-se como objetivo conhecer o tipo de políticas adotadas em cada país. Na terceira, procura-se perceber o envolvimento dos empregadores, isto é, se o governo procura implementar medidas unilaterais ou se procura políticas ativas onde promovem o contacto direto entre os jovens e as empresas. Por fim, na última dimensão, procura-se perceber se o governo, através das políticas ativas e da LPE, procura promover contratos permanentes.

A metodologia que foi utilizada nesta dissertação foi a análise qualitativa, pois é a mais adequada para se compreender os processos, os efeitos e os fenómenos associados à problemática desta investigação. Este estudo irá estar apenas centrado nas políticas ativas implementadas por Portugal e Espanha durante a pandemia e não nos efeitos diretos das políticas dirigidas a jovens.

Realizou-se uma comparação de dois estudos de caso porque este trabalho tem como objetivo a descrição de uma situação e a explicação de resultados, isto é, procura ser um estudo completo e explicativo das políticas ativas relativas a jovens, comparando Portugal e Espanha durante a pandemia COVID-19. Considera-se esta dissertação como comparação de dois estudos de caso, pois esta pode ser definida como “uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de um contexto de vida real, quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes, e no qual são utilizadas múltiplas fontes de evidência” (Yin, 1989, como citado em Amado, 2021, pp. 125).

Para a realização deste trabalho, apenas se utilizou dados secundários. Para a análise do caso português, usou-se dados retirados das seguintes fontes: Instituto Nacional de Estatística, IEFP e Pordata. Já para o caso espanhol, os dados foram encontrados na seguinte fonte: Servicio Público de Empleo Estatal. Para ambos os países, utilizou-se o site da Comissão Europeia e o site Eurostat. O critério de seleção das políticas ativas foi: apenas estavam elegíveis políticas ativas implementadas ou reforçadas durante o período da pandemia. Isto é, apenas se utilizou políticas

implementadas/reforçadas a partir de janeiro de 2020 até dezembro de 2021, sendo que estas políticas tinham de estar presentes nos sites referidos anteriormente, nos planos de recuperação e resiliência ou no programa Garantia Jovem estabelecido por cada país. Os dados recolhidos apenas serão relativos às políticas ativas que podem influenciar os jovens portugueses e espanhóis a ingressar no mercado de trabalho e foram deixados de parte aspetos importantes como o número de participantes em cada medida.

É importante comparar Portugal e Espanha, pois são dois países onde os jovens estão numa posição vulnerável no mercado de trabalho e, devido ao facto de serem países muito atingidos pela pandemia, pois o setor do turismo e a restauração têm um elevado peso na economia, setores estes severamente afetados pela pandemia Covid-19. Assim, ambos os países devido a estas quebras colossais na economia que acabaram por receber financiamento europeu, como os programas de recuperação e resiliência de modo a voltarem a ser competitivos.

Quanto à análise dos tipos de políticas ativas de mercado de trabalho mais utilizadas em cada país, utilizou-se as tipologias referidas na literatura sobre o tema (ver enquadramento teórico). Mais concretamente, empregou-se a seguinte tipologia:

- Formação e Estágios – Corresponde a políticas ativas que envolvem programas temporários que visam desenvolver competências;
- Assistência na Procura de Emprego – Composta por políticas de tutoria com o objetivo de aumentar o empenho e motivação na procura de emprego;
- Programas de Incentivo à Contratação- Compostos por um conjunto de medidas quanto à atribuição de apoios financeiros a empresas que celebrem contratos de trabalho;
- Programas de Emprego Público– Caracterizam-se por políticas ativas, onde o Estado cria oportunidades de emprego temporárias no setor público;
- Emprego Apoiado e Reabilitação – Medidas que visam facilitar a integração de indivíduos com capacidades reduzidas;
- Promoção do Empreendedorismo – Constituída por políticas que envolvem maior facilidade de acesso ao microcrédito e empréstimos de apoio ao emprego próprio e do empreendedorismo;
- Outro – Corresponde a políticas ativas que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores.

CAPÍTULO 4

Análise dos Resultados

Nesta secção, serão apresentados os dois estudos de caso. Primeiro, começar-se-á com Portugal e suas especificidades nas quatro dimensões propostas, posteriormente, analisar-se-á Espanha nas mesmas dimensões, e, por fim, ir-se-á comparar os dois países.

4.1. Portugal

Em Portugal, o PS aplicou sete políticas ativas de modo a fazer face à pandemia: programa Ativar.pt; o programa MICROINVEST inserido no Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego; a medida Estágios Ativar.PT; a política Jovens + Digital; os Estágios Iniciativa de Emprego Jovem (IEJ), que receberam um reforço durante o período pandémico; o Programa Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL); Por fim, o programa de estágios profissionais na administração pública (EstágiAP XXI). Todas as medidas são cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu.

Figura 4.1- Políticas ativas aplicadas em Portugal, com as suas datas de início, fim e o seu financiamento (2021)

	Tipo	Inicio	Fim	Financiamento (€)
Ativar.pt	Formação e Estágios	2020	----	35.000.000
MICROINVEST	Promoção de Empreendedorismo	2009	----	33.000.000
Estágios Ativar.pt	Formação e Estágios	2020	----	105.000.000
Jovens + Digital	Formação e Estágios	2020	----	N/A
Estágios IEJ	Formação e Estágios	2013	2020**	3.800.000 *
PEPAL	Programas de Emprego Público	2014	2021**	11.700.000
EstágiAP XXI	Programas de Emprego Público	2021	---	5.610.459

* Valores relativos ao ano 2020

** Estes programas reiniciaram após estas datas segundo um plano para 2027

O primeiro programa, Ativar.Pt, consiste numa assistência financeira aos empregadores que assinam contratos de trabalho por tempo indeterminado ou a termo certo por 12 meses ou mais com desempregados registados no IEFP. Para serem

elegíveis, os empregadores têm a obrigatoriedade de proporcionar formação profissional aos trabalhadores contratados. Assim, esta política tem como objetivos-base a criação líquida de postos de trabalho, a criação de vínculos laborais mais estáveis e a melhoria da qualidade de emprego. Os destinatários desta política são os desempregados nesta condição há, pelo menos, seis meses e se tiverem idade igual ou inferior a 29 anos ou idade igual ou superior a 45 anos. Definiu-se esta política como Formação e Estágios, pois o grande objetivo é garantir que os jovens tenham uma formação contínua no emprego.

O segundo programa, MICROINVEST, consiste na prestação de assistência a indivíduos que tenham iniciativas para o estabelecimento de pequenas empresas com fins lucrativos, incluindo cooperativas, através do acesso a linhas de crédito com garantia e bonificações de juros oferecidas por instituições financeiras. O projeto não pode exceder a criação de 10 postos de trabalho e um investimento superior a 200 mil euros. Este programa tem como objetivo o apoio ao empreendedorismo e tem como destinatários desempregados inscritos há nove meses ou jovens à procura do primeiro emprego com idades entre os 18 e 35 anos. Caracterizou-se este programa como sendo Promoção de Empreendedorismo, pois facilita o acesso a microcréditos por parte dos jovens.

O terceiro programa, Estágios Ativar.PT, consiste na oferta de estágios de nove meses de duração, improrrogáveis, destinados a apoiar a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de indivíduos desempregados. Os destinatários desta política são os jovens dos 18 aos 30 anos e/ou indivíduos entre os 30 e 45 desempregados há mais de 12 meses. Este tem como objetivos a suplementação e desenvolvimento de competências dos jovens desempregados de forma a melhorar a sua empregabilidade e facilitar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho, assim, designou-se este programa como Formação e Estágios.

O quarto programa, Jovem + Digital, consiste na formação de jovens direcionado para a aquisição de competências digitais, sendo que os percursos de formação são constituídos por um conjunto de unidades de formação de curta duração da componente tecnológica com uma duração máxima de 350 horas. Este programa tem como objetivo aumentar a qualidade, eficácia e agilidade da formação profissional, a fim de os jovens adultos adquiram não só competências digitais específicas como também obterem uma melhor qualificação profissional mais adaptada à realidade do mercado de trabalho. Os destinatários desta política são os jovens dos 18 aos 30 anos e desempregados entre os 30 e 45 anos. Este é um programa de Formação e Estágios, pois o grande objetivo é melhorar as competências digitais dos jovens.

Os Estágios IEJ é um dos principais métodos à disposição da UE para a implementação da garantia jovem, pois procura garantir que cada jovem com menos de 25 anos complete um estágio ou formação no prazo de quatro meses após ter ficado sem emprego ou ter deixado a escola. Isto é, esta medida visa complementar e desenvolver as competências dos desempregados a fim de melhorar o seu perfil de empregabilidade através da aquisição de novas competências, deste modo, foi considerado como um programa de Formação e Estágios. Durante parte do período pandémico, os estados-membros da UE podiam pedir financiamento extra para reforçar esta política.

O sexto programa, o programa PEPAL, consiste numa experiência prática num ambiente de trabalho, de modo a aumentar a sua empregabilidade. Este programa é concebido para jovens até 30 anos, (ou 35 anos para indivíduos incapacitados) que possuam uma qualificação comparável a uma Licenciatura. Tendo em conta as características únicas de cada autarquia local, o programa permite a seleção de candidatos ao estágio a nível local, sendo as entidades promotoras as únicas responsáveis pelo recrutamento e seleção dos candidatos, utilizando métodos de seleção que tenham preferência, assegurando, simultaneamente, a transparência e imparcialidade através da divulgação pública e total dos critérios de avaliação. Apesar de ser uma experiência profissional, este programa foi considerado como um Programa de Emprego Público, pois existiu uma criação direta de emprego no setor público (autarquias locais). Este programa foi suspenso momentaneamente a 12 de maio de 2020 para as autarquias que consideraram que não cumpriam com as normas de seguranças impostas durante a pandemia.

Por fim, o programa EstágiAP XXI tem como objetivo valorizar jovens licenciados até aos 30 anos que procuram o primeiro emprego ou um novo emprego na área de formação, também sendo elegíveis indivíduos até aos 35 anos se tiverem alguma deficiência. Procura-se que os indivíduos tenham contacto com as boas práticas de trabalho e que ganhem sentido de serviço público, aumentando, assim, a empregabilidade dos mesmos. A celebração de um contrato de estágio em conformidade com este programa não corresponde a um vínculo de emprego público, mas é equiparada a trabalho por conta de outrem, para efeitos de segurança social e IRS. Embora o programa seja um estágio, este é considerado como um Programa de Emprego Público, isto porque o mesmo está altamente vocacionado no setor público, pois estes estágios são na administração pública.

No que tange a relação de Portugal com as recomendações europeias, como: a redução estrutural de desemprego, a fomentação de emprego de qualidade, o desenvolvimento de mão-de-obra qualificada e a inclusão social, o governo português

conseguiu claras melhorias devido ao financiamento europeu. Portugal, de modo a conseguir implementar políticas ativas, está fortemente dependente da UE, pois é esta organização que financiou todos os programas enunciados anteriormente. Um ponto relevante é que todas as políticas, para além de serem direcionadas a jovens, o governo português dá prioridade a indivíduos com incapacidades superiores a 60%. É importante salientar que a Estratégia de Emprego Europeia é algo muito flexível, pois são recomendações gerais para os 28 países da UE e Portugal fez alguns esforços para ir ao encontro da mesma, encarando o desafio procurando aplicar medidas aprovadas pela UE.

Como é possível perceber pela **Figura 4.1**, no que diz respeito à segunda dimensão, aos tipos de políticas ativas aplicadas, Portugal aposta fortemente nas políticas de Formação e Estágios onde aplicou quatro medidas, um programa de Empreendedorismo, e dois programas de Emprego Público. Significando isto que, Portugal, durante a pandemia, não implementou programas de Assistência na Procura de Emprego, programas de incentivo à contratação, nem programas de Emprego Apoiado e Reabilitação.

A terceira dimensão, o envolvimento dos empregadores, é interessante, pois o estado português cria poucas ofertas unilaterais de emprego e deixa, maioritariamente, essa responsabilidade aos empregadores. Apenas três das políticas ativas analisadas implica criação exclusiva de postos de trabalho no setor público (PEPAL e EstágiAP XXI), sendo que a terceira política foi a MICROINVEST. O estado português procurou oferecer condições para que os empregadores pudessem receber desempregados durante a crise e que lhes oferecessem formação. Portugal espera que os empregadores participem, pois, para além de terem acesso a apoios estatais também ficam com colaboradores mais qualificados, visto que, para acederem a estes apoios, são obrigados a formar os seus colaboradores, um exemplo disto seria a política Ativar.PT.

Por fim, a última dimensão sobre a teoria *insider-outsider*, para se perceber a mesma, utilizou-se as políticas que visam promover a contratação permanente. Existe uma política portuguesa que tem em vista algum tipo de subsídio pela celebração de contratos de trabalho a termo certo ou termo incerto (Programa Ativar.PT) e, por fim, existe uma política que procura que os jovens criem o seu próprio primeiro emprego, deste modo, pode-se afirmar que o governo de centro-esquerda português fez poucas políticas que tenham beneficiado os *outsiders*. Isto é, Portugal deu pouca atenção à precariedade de trabalho que os jovens enfrentam e, das sete políticas aplicadas por Portugal, apenas uma referia contratos de trabalho específicos, sendo contratos

temporários, assim, Portugal fez pouco para combater a segmentação do mercado de trabalho.

Após a análise de todas as dimensões, é possível perceber que Portugal segue a agenda europeia, pois todas as políticas são financiadas pela UE, todavia, precisa de procurar financiamento das organizações internacionais para outras áreas de políticas ativas. Além disto, pode-se constatar que, durante a pandemia, existia uma especial preocupação pela oferta de estágios e formações, visto que para, além de ser onde aplicam mais medidas, é onde existe um maior investimento, cerca de 140 milhões de euros, sendo que 105 milhões advêm do programa Estágios Ativar.pt. Assim, o objetivo do governo português era que os jovens fossem mais empregáveis, mantendo os mesmos envolvidos no mercado de trabalho através da criação de empregos públicos e programas de formação e estágios.

4.2. Espanha

O caso espanhol é bastante interessante, pois a coligação entre o PSOE e o Podemos iniciou imensas medidas devido à pandemia. Foram aplicados três programas exclusivamente direcionados para jovens no plano de Recuperação, Transformação e Resiliência de 2021: o programa TANDEM; o Programa Primeira Experiência Profissional nas Administrações Públicas; e, por fim, o Programa Investigo. Ir-se-á também analisar duas medidas no programa Garantia Jovem espanhol: a Criação de Centros de Alfabetização Digital e o programa Empreende com Microcréditos. Para além destes, também ir-se-á analisar uma política do Plano de choque espanhol, que são Programas de Formação com um Compromisso de Contratação.

Figura 4.2- Políticas ativas aplicadas em Espanha, com as suas datas de início, fim e o seu financiamento (2022)

	Tipo de políticas ativas	Início	Fim	Financiamento (€)
TANDEM	Formação e Estágios	2021	----	120.000.000
Primeira Experiência Profissional nas Administrações Públicas	Programas de Emprego Público	2021	----	330.000.000
Investigo	Formação e Estágios	2021	----	315.000.000
Criação de Centros de Alfabetização Digital	Formação e Estágios	2021	----	88.000.000*
Formação com um Compromisso de Contratação	Formação e Estágios	2020	----	20.000.000 (Andaluzia)
Empreende com Microcréditos	Promoção de Empreendedorismo	2020	---	N/A

* Todos os programas de qualificação e requalificação

Primeiramente, o programa TANDEM consiste na formação em alternância com emprego a jovens com idades compreendidas entre os 16 e os 29 anos em projetos inspirados em escolas de formação públicas, centrando-se nas competências necessárias para o sistema dual de educação, a assistência social, e a coesão territorial. As entidades estatais do setor público encarregadas da implementação receberão os subsídios. Apesar deste programa ser unilateral, significando que não existe intervenção dos empregadores, o mesmo foi categorizado como Formação e Estágios, pois embora exista apenas em escolas públicas, o objetivo é a formação dos indivíduos, e não a criação de emprego no setor público.

Em segundo, o Programa Primeira Experiência Profissional nas Administrações Públicas proporciona aos jovens desempregados que tenham completado a sua educação formal a sua primeira experiência de trabalho na Administração Pública. Isto é, a medida consiste em programas públicos para a primeira experiência profissional onde se dá especial atenção à colaboração com empresas locais, utilizando os canais de colaboração administrativa considerados apropriados, centrando a colaboração em perfis específicos de jovens com dificuldades particulares em encontrar emprego. O grande objetivo desta política é a promoção de oportunidades de emprego para a entrada no mercado de trabalho. Este é um programa de Emprego Público porque existe uma criação de uma vaga de emprego em organizações públicas, não existindo envolvimento dos empregadores.

Em terceiro lugar, o Programa Investigo consiste no recrutamento de jovens investigadores em organizações públicas de investigação, universidades públicas, centros tecnológicos e outras entidades públicas e privadas que participem num projeto de investigação. Este foi classificado como um programa de Formação e Estágios, pois, embora existe um grande foco para as empresas públicas, o objetivo do programa é a criação de um estágio para que as competências dos jovens sejam desenvolvidas.

Em quarto lugar, a Criação de Centros de Alfabetização Digital é uma medida interessante, pois a literacia digital dos jovens propícia ao seu sucesso na procura de emprego. Neste sentido, o estado espanhol sublinha a necessidade de estabelecer políticas que favoreçam o acesso à tecnologia e que permitam aos grupos sociais mais vulneráveis desenvolver competências digitais. Assim, esta medida centra-se na formação de pessoas na utilização das tecnologias. As competências e conhecimentos digitais são essenciais para apoiar o desenvolvimento digital dos jovens e para lhes permitir desenvolver as aptidões e competências necessárias para encontrar emprego de qualidade. Os centros de alfabetização digital permitem aos jovens adquirir uma série de competências na utilização de equipamentos e programas, a fim de poderem funcionar na sociedade da informação, aumentando, assim, as suas hipóteses de

encontrar um emprego. Além disso, os seminários incluem um módulo sobre competências digitais para a procura de emprego, o que permitirá aos participantes avançar na sua procura de emprego e promover a sua futura empregabilidade. Apesar de parte do programa ajudar jovens na procura de um emprego, este é um programa de Formação e Estágios porque o grande objetivo desta medida é desenvolver as competências digitais dos jovens.

A quinta medida, os Programas de Formação com um Compromisso de Contratação, podem incluir diferentes fórmulas, isto é, em alguns casos, são as autarquias locais que fornecem a formação aos jovens desempregados com o compromisso de contratação, noutros casos são as próprias empresas que adquirem o compromisso de contratação subsequente e que fornecem a formação. Serão promovidas ações de compromisso de recrutamento com programas de formação universitária e com estágios académicos. Em suma, trata-se de favorecer a inserção laboral dos jovens, através de uma qualificação mais alinhada com os valores do mercado de trabalho, sendo esta medida classificada como Formação e Estágios.

A última medida, Empreende com Microcréditos, tem como objetivo aumentar o nível de empreendedorismo, proporcionando oportunidades aos jovens empresários que não têm capacidade financeira suficiente para aceder ao sistema de crédito comum, de modo a poderem desenvolver um projeto pessoal sólido e viável. Os jovens participantes neste tipo de programa obtêm financiamento através de microcréditos - sem necessidade de garantias - para os seus projetos empresariais bem como formação gratuita para adquirirem as competências necessárias ao arranque das suas empresas. Apesar de existirem formações, é uma política de Promoção de Empreendedorismo, pois facilita a obtenção de créditos por parte dos jovens.

Embora existem inúmeras outras políticas ativas em Espanha no período de 2020 a 2021, as seis medidas são especiais, pois são personalizadas para os jovens e iniciadas durante este período. Portanto, no que tange à primeira dimensão, as recomendações internacionais que procuram aumentar a participação no mercado de trabalho, a redução do desemprego estrutural e o incentivo do emprego de qualidade, Espanha aplicou seis medidas todas financiadas pela UE, significando que Espanha está dependente das organizações europeias para aplicar políticas ativas de emprego, sendo, assim, forçada a respeitar as recomendações internacionais.

No que diz respeito à segunda dimensão, os tipos de políticas ativas aplicadas pelo governo espanhol, segundo a **Figura 4.2**, é possível perceber que existe um grande foco em facilitar a entrada no mercado de trabalho, que é o objetivo de todas as políticas ativas, todavia, a forma como o governo espanhol auxilia esta entrada é através da criação direta de vagas de trabalho no setor público, sendo que existem diversos

programas de formação e estágios de modo a (re)qualificar os jovens para que estes tivessem mais sucesso no mercado de trabalho. Um fator interessante de salientar é que algumas das políticas procuram colmatar diversos problemas, por exemplo, a medida TANDEM, que procura formar jovens de grupos sociais desfavorecidos, combatendo, assim, os problemas de qualificações e de inclusão social. Os dois setores onde o governo espanhol está bastante desenvolvido é na transição de escola e trabalho, assegurando um primeiro emprego de qualidade e relativamente à formação dos indivíduos, tendo alguma preocupação com as necessidades do mercado. Porém, existem categorias onde o governo espanhol não apresentou qualquer tipo de medidas, o que significa que, para o mesmo, as formações e estágios juntamente com a criação programas de emprego e um pequeno incentivo ao empreendedorismo são suficientes para fazer face às dificuldades dos jovens no mercado de trabalho.

A terceira dimensão, o envolvimento dos empregadores, é peculiar, pois, das seis medidas aplicadas, três são programas exclusivamente unilaterais (TANDEM, Primeira Experiência Profissional nas Administrações Públicas e Empreende com Microcréditos). Excluindo os Programas de Formação com um Compromisso de Contratação, as restantes políticas estão fortemente inclinadas para o recrutamento no setor público, todavia, todas permitem algumas exceções para empresas privadas que o governo espanhol considera que sejam importantes para os jovens. Assim, este governo tem um fraco envolvimento dos empregadores no que tange à aplicação de políticas ativas direcionadas aos jovens, embora reconheça que o estado tem a responsabilidade de garantir que os participantes ganhem valor com estas políticas.

Por fim, a última dimensão sobre a teoria *insider-outsider*, para se perceber o mesmo, utilizou-se as políticas que visam promover algum tipo de contratação permanente. Existem duas medidas que exigem a contratação dos jovens (Primeira Experiência Profissional nas Administrações Públicas e Formação com um Compromisso de Contratação), todavia, o tipo de contratos de trabalho não é especificado. Deste modo, a coligação espanhola de esquerda não apostou em medidas para proteger os jovens *outsiders*, isto é, aplicaram poucas medidas com vista a combater a precariedade no mercado de trabalho.

Após a análise de todas as dimensões, é possível perceber que, embora Espanha esteja guiada pela agenda europeia e financiada pela mesma, o governo poderia implementar mais medidas de assistência na procura de emprego. É possível afirmar que o governo espanhol tem pouca preocupação com programas de apoio à contratação e muita preocupação em oferecer estágios e formações para que os jovens sejam mais empregáveis, onde existiu um financiamento de cerca de 543 milhões de euros por parte do governo espanhol na aplicação de políticas de estágios e formações, onde apenas

um programa de emprego público atingiu um volume de investimento de 120 milhões de euros, ou seja, Espanha tem uma elevada preocupação com os seus jovens desempregados e procura que estes tenham uma formação ou ingressem num emprego publico. O modo de aplicação de políticas ativas em Espanha é bastante interessante, pois existe uma abordagem mais unilateral, o que facilita a entrada no mercado de trabalho, isto é, em todos a políticas ativas aplicadas, existe um claro foco nas entidades publicas, sendo que apenas permitem que algumas empresas privadas juntem-se aos programas. Existem dois programas de formação e estágios e apenas um programa onde existe compromisso de contratação (não obrigatoriamente uma contratação permanente), o que demonstra que a prioridade é inserir os jovens no mercado de trabalho, oferecer-lhes formações e estágios, e, quando os contratos acabam, não ajudam os jovens a procurar outro tipo de empregos nem existem complementos ao rendimento. Adicionalmente, o governo espanhol negligencia indivíduos com incapacidades, pois, para além de não terem aplicado medidas exclusivas aos mesmos, os programas criados não têm preferência ou quotas que envolvam estes indivíduos.

4.3. Comparação Portugal e Espanha

Após a análise de individual dos países em estudo Portugal e Espanha), é possível perceber que, devido a vários fatores, são muito semelhantes na maioria das dimensões, todavia, consegue-se perceber que existe um volume de investimento muito superior por parte da Espanha. Relativamente à primeira dimensão, é possível perceber que ambos os países estão dentro das diretrizes da União Europeia, sendo que todas as políticas aplicadas foram financiadas por organizações internacionais, não obstante, têm algum caminho a percorrer para conseguir alcançar os objetivos, pois, como se observou pela **Figura 3.1**, Portugal e Espanha têm uma taxa de desemprego dos jovens acima da média europeia e, assim, devem procurar mais financiamento europeu para aplicar mais políticas ativas.

Figura 4.3- Ilustração das políticas ativas aplicadas em Portugal e Espanha, segundo dimensão

	Portugal	Espanha
Medidas Financiadas pela UE	7	6
Financiamento total (€)	194.110.459	873.000.000
Formação e Estágios	4	4
Programas de Emprego Público	2	1
Promoção do empreendedorismo	1	1
Medidas Unilaterais	2	4*
Combate à precariedade	1	1
Orientação do governo	Esquerda	Esquerda

*Medidas fortemente vocacionadas para o setor público

No que tange a segunda dimensão, como se pode observar pela **Figura 4.3**, ambos os países aplicaram quatro medidas de formação e estágios, que é bastante interessante, pois demonstra que um grande objetivo dos dois países foi uma mão-de-obra qualificada de modo a fazer face às dificuldades, que foram provocadas pela COVID-19. Ambos os países deveriam de aplicar mais Programas de Incentivo à Contratação, de Assistência na Procura de Emprego e de Emprego Apoiado e Reabilitação, dado que nenhum dos países aplicou nenhum deste tipo de políticas e todas estas levariam os países a um patamar superior, pois fomentam uma maior igualdade, competitividade das empresas no mercado de trabalho e até uma maior motivação na procura de emprego, diminuindo o desemprego de ambos os países.

No que diz respeito à terceira dimensão, ambos os países são semelhantes, pois existe um envolvimento por parte das políticas que envolvem empresas privadas. Todavia, é importante salientar uma diferença, embora as políticas espanholas permitissem empresas privadas, os programas estão muito mais vocacionados para o sistema público e têm muito mais suporte do mesmo, enquanto Portugal, por norma, as medidas são diretamente apontadas para o setor privado. Segundo a **Figura 4.3**, é possível perceber que Portugal tem três programas unilaterais, a medida PEPAL, o programa EstágiAP XXI e o MICROINVEST, enquanto que Espanha tem cinco programas unilaterais que são o TANDEM, o Programa Primeira Experiência Profissional nas Administrações Públicas, o Programa Investigo, o programa de Criação de Centros de Alfabetização Digital e, por fim, o programa Empreende com Microcréditos. Destes, apenas os primeiros dois são totalmente geridos pelo setor público, todavia, as restantes três medidas são fortemente vocacionadas para as entidades públicas.

Relativamente à quarta dimensão, é possível observar que ambos os países aplicaram algumas medidas que só entrariam em efeito se existisse a contratação de um jovem desempregado, todavia, tanto em Espanha como Portugal bastava celebrar um contrato de trabalho, como se pode observar na **Figura 4.3**, ambos os países têm governos orientados à esquerda e ambos aplicaram uma medida no combate à precariedade do mercado de trabalho. É importante salientar que, na política espanhola (Formação com um Compromisso de Contratação), os tipos de contrato de trabalho não foram especificados, e, no caso português (Ativar.Pt), foi mencionado o vínculo laboral necessário, todavia, era a termo certo de 12 meses ou a termo incerto, sendo, assim, um contrato temporário. Isto é, estes governos não tiveram a preocupação de garantir que os jovens que integraram no mercado de trabalho tivessem estabilidade no mesmo através de tipos de contrato de trabalho mais sólidos.

Após a comparação de todas as dimensões, é possível perceber que as previsões estavam corretas, isto é, ambos os países, durante a pandemia, foram quase idênticos na aplicação de políticas ativas. Portugal e Espanha, através do financiamento por parte da UE, procuraram cumprir a agenda europeia. Em termos de tipos de políticas aplicadas por ambos os países, estes são muito semelhantes. A única diferença é que Portugal aplicou uma política a mais que Espanha. Também é possível entender que o governo espanhol procurou abordagens próximas da unilateralidade, enquanto que Portugal utilizou uma abordagem mais vocacionada para as empresas, existindo um maior envolvimento de empregadores. Embora Espanha tenha um envolvimento fraco de empregadores e Portugal tenha um envolvimento intermédio, existiu preocupação por parte de ambos para que algumas políticas fossem unilaterais de modo a garantir que os jovens tivessem opções, assim, considerou-se que ambos os países são semelhantes nesta dimensão. E, por fim, em termos da teoria *insider-outsiders*, os dois países são mais semelhante do que previsto, pois ambos não apostaram em medidas que favorecem fortemente *outsiders*, ou seja, ofereceram-lhes formações e estágios para que se qualificassem, todavia, os tipos de contrato de trabalho que recebiam não oferecem grandes certezas sobre a permanência no mercado de trabalho, pois os tipos de contratos de trabalho que tinham de celebrar ou não eram especificados ou eram temporários. Em suma, nenhum dos países combateu ativamente a precariedade no mercado de trabalho.

[Esta página foi intencionalmente deixada em branco]

CAPÍTULO 5

Discussão, Conclusões, Limitações e Pesquisas Futuras

Após a análise dos resultados, é inegável a influência que as políticas ativas têm em ambos os países e a sua importância estende-se desde a coesão social à (re)qualificação dos desempregados. Todavia, as diferenças previstas não se confirmaram em todas as dimensões.

Relativamente à influência da UE nas políticas ativas aplicadas em Portugal e Espanha, tinha-se conjecturado que não iriam existir diferenças entre os países, isto porque, ambos os países são MMEs e têm elevadas dívidas, assim, para conseguirem aplicar políticas ativas, precisam da ajuda internacional (Marques & Hörisch, 2019b). Como se pode perceber pela análise de dados, não existiram diferenças, pois ambos os países dependem de ajudas europeias e estão sujeitas às mesmas pressões internacionais para aplicarem as políticas ativas, sendo que todas as políticas analisadas foram implementadas devido aos fundos disponibilizados pela UE, significando que a hipótese de que os dois países são idênticos foi verificada.

Em relação aos tipos de políticas ativas aplicadas, era esperado não encontrar grandes diferenças, devido a ambas serem MMEs e governados por partidos de esquerda (Armingeon, 2007). Segundo a análise de dados, percebe-se que os países são, de facto, bastante similares até no modo de como aplicaram políticas ativas, isto é, Portugal, das sete políticas ativas que instaurou, quatro foram políticas de Formação e Estágios, uma política de Promoção de Empreendedorismo e dois Programas de Emprego Público. Enquanto que Espanha, das seis medidas aplicadas, também quatro foram de Formação e Estágios, igualmente uma de Promoção de Empreendedorismo e, apenas, um Programa de Emprego Público, face aos dois programas portugueses. Deste modo, os países são iguais no que fazem e no que não fazem, pois ambos não aplicaram medidas de Incentivo à Contratação, de Assistência na Procura de Emprego e de Emprego Apoiado e Reabilitação. Assim, nesta dimensão também é possível perceber que as previsões estavam corretas.

No que tange à terceira dimensão, era espectável que ambos os países fossem idênticos em termos de níveis de envolvimento dos empregadores, pois ambos os governos são MMEs, onde o estado toma a maioria das decisões sem ajuda dos atores principais. Segundo a análise de dados, para Espanha, esta previsão está próxima da realidade, pois cinco das seis medidas tomadas encontram-se muito próximas da unilateralidade. Para Portugal, das sete medidas aplicadas, três são totalmente vocacionadas no setor público. Ou seja, embora não se tenha estudado se a tomada de

decisão dos governos é realizada com ajuda dos atores principais, consegue-se perceber que, ao se aplicarem as medidas, os países procuram, ou não, o envolvimento dos empregadores. Como se pode perceber, apenas três medidas de cada país eram exclusivamente unilaterais, sendo que em mais duas medidas espanholas existe uma aproximação da unilateralidade. Neste sentido, existe um envolvimento relativo dos empregadores nos dois países, todavia, em Portugal este envolvimento é mais significativo do que espectável, visto que, segundo a literatura nas MMEs, existe um envolvimento fraco dos atores principais. Portugal, através da oferta de formações e estágios em empresas, garantia o envolvimento dos empregadores e oferecia benefícios aos mesmos por participar nos projetos, no caso espanhol, embora tenham também existido alguma coordenação com empregadores, as medidas eram mais concentradas no setor público. Assim, os países são semelhantes, todavia, Espanha tem menos envolvimento dos empregadores do que Portugal, não obstante, confirmou-se a ideia de que ambos os governos de esquerda valorizaram os programas unilaterais, como previsto na literatura (Cronert, 2018).

No que se refere à última dimensão, foi postulado que Espanha tivesse mais medidas que visam combater a precariedade do mercado de trabalho, isto é, que Espanha fosse mais *pro-outsiders* que Portugal. Conjeturou-se esta ideia, pois, como se observou pela **Figura 3.1**, Espanha tinha um maior índice de desemprego jovem que Portugal e o aumento do desemprego leva a que os governos procurem implementar mais medidas a favor dos outsiders, pois estes começam a ser um grupo mais influente para a reeleição (Marques e Fonseca, 2022). Segundo a análise de dados, nenhum dos países aplicou medidas significativas ao combate da precariedade do trabalho, apenas duas políticas visam a contratação dos jovens, todavia, não especificavam o vínculo de trabalho ou eram contratos a tempo certo. Deste modo, considerou-se que nenhum dos países aplicou medidas significativas para combater a precariedade do mercado de trabalho.

Após a análise das diversas dimensões, é possível perceber que os países são idênticos, pois ambos estão altamente endividados e precisam de financiamento europeu de modo a aplicarem políticas ativas e, durante a pandemia, houve um interesse por parte das organizações internacionais no financiamento de diversas políticas. Adicionalmente, ambos os governos são de esquerda e MMEs, onde as políticas dependem muito da iniciativa do estado, sendo o envolvimento de outros atores relativamente fraco, sendo, assim, expectável que Portugal e Espanha tenham reagido semelhantemente a dois problemas que têm em comum, agravados pela pandemia: o desemprego elevado e a precariedade do mercado de trabalho.

Em suma, Portugal e Espanha, devido a motivos delineados anteriormente, são semelhantes em todas as dimensões, isto é, ambos seguiram as recomendações internacionais, procuraram combater o desemprego jovem através da aplicação do mesmo tipo de políticas ativas e aplicaram poucas medidas para combater a precaridade do mercado de trabalho. A única diferença é no envolvimento dos empregadores onde Portugal tem um pouco mais envolvimento dos mesmos que Espanha.

Na última fase desta investigação proponho-me a delinear algumas limitações encontradas no decorrer da mesma como também apresentar algumas recomendações para o desenvolvimento de futuras investigações sobre o tema. A maior limitação deste estudo é o facto de se usar apenas poucas políticas de cada país. Embora sejam suficientes para se perceber o esquema de como estes países aplicam políticas ativas, não se consegue perceber a realidade total. Outra limitação pertinente foi que não se conseguiu perceber o envolvimento dos atores principais no desenho das medidas e se têm poder para influenciar as políticas ativas adotadas. Relativamente a recomendações, considero crucial que estudos futuros aprofundem o volume de investimento de cada política ativa aplicada, o número de pessoas afetadas pelas mesmas e os efeitos reais das políticas. Ainda seria importante dar um maior foco na conjuntura política dos países e se os governos apenas aplicam políticas que vão ao encontro das ideologias próprias do partido, ou se aplicam medidas sugeridas pela UE mesmo que não se enquadre na ideologia do partido.

[Esta página foi intencionalmente deixada em branco]

Referências Bibliográficas

- Amado, J. (2013). *Manual de Investigação qualitativa em educação* (2ª Ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Armingeon, K. (2007). Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*, 14(6), 905–932.
- Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & Society*, 38(4), 435–457.
- Bredgaard, T. (2017). Employers and Active Labour Market Policies: Typologies and Evidence. *Social Policy and Society*, 17(3), 1–13.
- Caliendo, M., & Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), 1–30.
- Conselho Permanente de Concertação Social. (2022, Maio 25). *Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho*. Portal do Governo. <https://www.aciab.pt/images/pdf/AGENDATRABALHODINGOEVALORIZACAOJOVENSMERCADOTRABALHO.pdf>
- Cronert, A. (2018). Accommodation or Extraction? Employers, the State, and the Joint Production of Active Labor Market Policy. *Politics & Society*, 46(4), 539-569.
- Cronert, A. (2019). Unemployment reduction or labor force expansion? How partisanship matters for the design of active labor market policy in Europe. *Socio-Economic Review*, 17(4), 921–946.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. & Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In Hall P., & D. Soskice (Coords). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 145-183). Oxford Scholarship Online.
- Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 600–637.
- M., Artiles, A., Lope, A., Barrientos, D., Moles, B., & Carrasquer, P. (2020). The rhetoric of Europeanisation of dual vocational education and training in Spain. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), 73–90.
- Marques, P., & Fonseca, D. (2022). Understanding the positions taken by moderate union confederations and centre-left parties during labour market reforms in Portugal and Spain: Why the configuration of left parties and trade union confederations matters?. *European Journal of Industrial Relations*, 28(1), 65–84.
- Marques, P., & Hörisch F. (2019a). Promoting workplace-based training to fight youth unemployment in three EU countries: Different strategies, different results?. *International Journal of Social Welfare*, 28(4), 380-393.
- Marques, P., & Hörisch, F. (2019b). Understanding massive youth unemployment during the EU sovereign debt crisis: a configurational study. *Comparative European Politics*, 18(2), 233-255.

- Marques, P., & Videira, P. (2021). Labor Market Policies to Fight Youth Unemployment in Portugal: Between Statism and Experimentalism. *The Growing Challenge of Youth Unemployment in Europe and America: A Cross-Cultural Perspective*. UK: Bristol University Press, 127-163.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2010). *Coverage and Classification of OECD Data for Public Expenditure and Participants in Labour Market Programmes*.
- Perista, P. (2021). Country chapter Portugal. In S. Spasova, D. Ghailani, S. Sabato & B. Vanhercke (Eds.), *Social protection of non-standard workers and the self-employed during the pandemic. Country chapters: Belgium, France, Ireland, Italy, Lithuania, Portugal, Romania, Sweden, Brussels* (pp. 77-89). ETUI.
- Rueda, D. (2006). Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion. *British Journal of Political Science*, 36(3), 385–406.
- Tepe, M., & Vanhuyse, P. (2013). Parties, Unions and Activation Strategies: The Context-Dependent Politics of Active Labour Market Policy Spending. *Political Studies*, 61(3), 480–504.
- Tosun, J., Unt, M., & Wadensjö, E. (2017). Youth-oriented Active Labour Market Policies: Explaining Policy Effort in the Nordic and the Baltic States. *Social Policy & Administration*, 51(4), 598–616.
- Van Vliet, O., & Koster, F. (2011). Europeanization and the political economy of active labour market policies. *European Union Politics*, 12(2), 217–239.
- Vanroy, A. (2016). European Semester Thematic Factsheet - Active Labour Market Policies. *European Network for Rural Development*. Belgium. <https://policycommons.net/artifacts/1950574/european-semester-thematic-factsheet/2702343/>