

ISSN 2183-542X



Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

POLICY BRIEFS

NOVAS TENDÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO
E DESAFIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

José Palma Rita e Cristina Varela

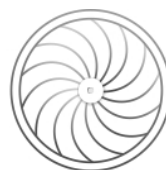
UMPP Policy Briefs Nº 1 | 2015



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®
Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Ficha Técnica

Título: UMPP Policy Briefs

Série: Policy Briefs - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP)

Coordenação: Paulo Neto e Maria Manuel Serrano

Autores do UMPP Policy Briefs nº 1 | 2015: José Palma Rita e Cristina Varela

Design gráfico: Cristina Brázio

Numeração: UMPP Policy Briefs nº 1 | 2015

Edição: Universidade de Évora

Data: 2015

ISSN 2183-542X

Periodicidade trimestral

Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP)

Universidade de Évora

Casa Cordovil, Sala 128, Rua Dom Augusto Eduardo Nunes, nº7

7000-651 Évora - Portugal

e-mail: umpp@uevora.pt

www.umpp.uevora.pt



*Os UMPP Policy Briefs são publicados pela
Unidade de Monitorização de Políticas
Públicas (UMPP) da Universidade de Évora.
As opiniões expressas e os argumentos
apresentados nesta publicação são da
responsabilidade dos autores e não vinculam
a UMPP nem a Universidade de Évora nem as
demais entidades que financiam a atividade
da UMPP ou aquelas com as quais a UMPP
colabora.*

APRESENTAÇÃO DA UMPP

A Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) da Universidade de Évora é uma estrutura técnica e científica dedicada à produção de conhecimento e informação sobre conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas.

A UMPP foi criada com o apoio do Programa Operacional Regional do Alentejo 2007-2013 (INALENTEJO) e tem como objetivo principal promover a avaliação e monitorização das políticas públicas implementadas ou em processo de implementação na unidade territorial NUTS II do Alentejo, bem como assegurar a ampla disseminação desse conhecimento neste âmbito territorial.

A competitividade dos países, das regiões e das empresas está cada vez mais dependente das condições em que uns e outras tomam decisões e as concretizam de forma eficiente e eficaz. Neste sentido, a capacidade e competência na definição e implementação de políticas públicas por parte do Estado e a assertividade na concretização de estratégias e iniciativas bem sucedidas por parte das demais organizações são hoje fatores decisivos para o desempenho das sociedades em que se inserem.

A relevância, pertinência, coerência e valor acrescentado das políticas públicas são hoje aspetos absolutamente cruciais para as condições de desenvolvimento dos países, dos territórios, das organizações e dos indivíduos. Desde logo, em função dos contextos regulamentares e de enquadramento que estabelecem, dos mecanismos de incentivo e estímulo em que assentam, dos paradigmas e visão de futuro para que apontam, do nível de sofisticação e inovação que lhe está associado e da intencionalidade estratégica que imprimem e transmitem, numa perspetiva de médio e longo prazo, aos setores e atividades a que se destinam.

Num momento em que é cada vez maior o nível de exigência técnica e científica associado ao processo de planeamento da economia, da sociedade e dos territórios, e à construção e salvaguarda das suas condições de competitividade e de desenvolvimento, a Universidade de Évora entendeu criar uma Unidade de Monitorização de Políticas Públicas dedicada à produção de conhecimento e à avaliação e monitorização de políticas públicas aplicadas, ou em processo de aplicação nesta região.

A UMPP desenvolve a sua atividade em estreita cooperação com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA) e em parceria com as seguintes entidades: Delegação Regional do Alentejo do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP); Direção Regional de Cultura do Alentejo (DRCALentejo), Entidade Regional de Turismo do Alentejo (Turismo do Alentejo) e Agência para o Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL).

A UMPP pauta a sua atividade por princípios de rigor, isenção, transparência e responsabilidade, e uma preocupação constante de auscultação e colaboração com as entidades e agentes da região Alentejo, mas também relativamente às de âmbito nacional e internacional.

Convidamo-lo(a) a conhecer o trabalho que fazemos!

Os UMPP POLICY BRIEFS

A Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) da Universidade de Évora é uma estrutura técnica e científica dedicada à produção de conhecimento e informação sobre conceção, monitorização e avaliação de políticas públicas.

Os UMPP *Policy Briefs* são documentos sintéticos de natureza informativa e de divulgação geral que procuram contribuir para o debate público sobre as políticas públicas.

Esta publicação destina-se a cumprir um dos objetivos da UMPP, nomeadamente a produção de conhecimento e de informação sobre a conceção, monitorização e avaliação das políticas públicas implementadas ou em processo de implementação na Região Alentejo, bem como promover a disseminação dessa informação no contexto regional e nacional.

O UMPP *Policy Briefs* nº 1 é dedicado à análise das tendências do mercado de trabalho e dos desafios que se colocam às políticas públicas de emprego no contexto da mais recente crise económica e financeira que afectou Portugal, e os demais países da União Europeia e do mundo. Mais especificamente, analisam-se as tendências de longo prazo do emprego e do desemprego, bem como as respostas da política pública a esses problemas sociais. Analisam-se ainda as dinâmicas e perspectivas mais recentes do mercado de trabalho e os novos desafios que se colocam às políticas públicas de emprego.

APRESENTAÇÃO DAS NOVAS TENDÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO E DESAFIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

José Palma Rita

jose.rita@iefp.pt

Sociólogo

Delegado Regional do Alentejo do IEFP, I.P.

Cristina Varela

cristina.varela@iefp.pt

Socióloga

Técnica Superior da Delegação Regional do Alentejo do IEFP, I.P.

Resumo

O comportamento do emprego e do desemprego em Portugal, analisado a longo prazo, revela uma tendência instalada de crescimento do desemprego desde 2002, quadruplicando o valor da taxa de desemprego, num período de 10 anos, sem que a quase totalidade dos estudos prospetivos sobre o comportamento da economia nacional e do mercado de trabalho tivessem antecipado tal situação, nomeadamente no que toca à preparação das medidas ativas de emprego no seu papel de resposta a tais tendências. O resultado, foi a resposta reativa e não antecipada das medidas ativas de emprego ao crescimento inesperado do desemprego, perdendo, por isso, a capacidade de potência e efeito sobre a descida do desemprego e a criação de emprego.

Entretanto, a recente crise financeira e económica internacional que afetou boa parte do mundo, incluindo a Europa, transformou a matriz económica de países como Portugal e o seu mercado de trabalho. Este último acompanha a tendência de influência das transformações sociais decorrentes da presença, no mesmo, de gerações diferenciadas e com reações próprias às dimensões económicas e sociais da crise, pressionando o mercado de trabalho com novas necessidades e exigências. A questão que nos ocupa neste *policy brief* constitui uma reflexão com vista a contribuir para saber se as políticas ativas de emprego acompanham efetivamente as mudanças sociais em curso, com forte impacto no mercado de trabalho, à luz do Quadro Estratégico Comum 2014-2020.

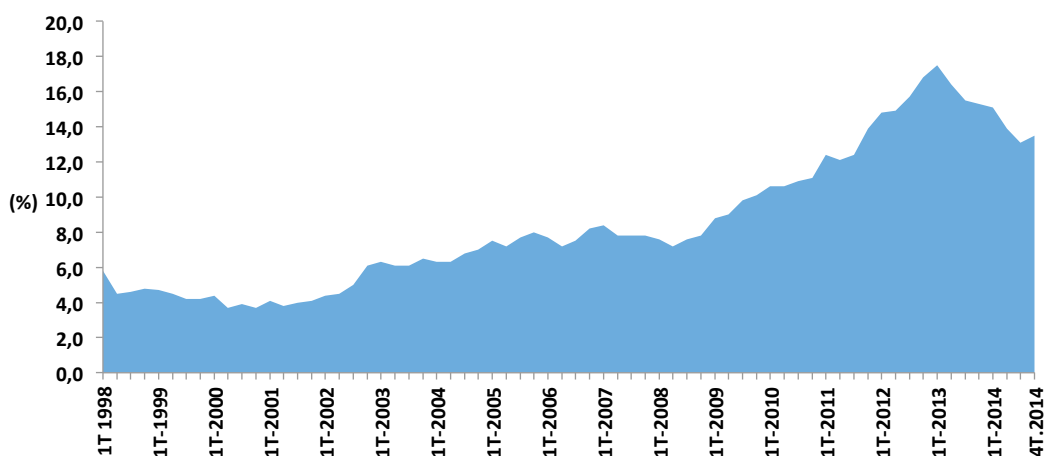
Palavras chave: Emprego, Desemprego, Políticas Públicas de Emprego

1. TENDÊNCIAS INSTALADAS NO EMPREGO E RESPOSTAS RECENTES AO DESEMPREGO

O comportamento do mercado de trabalho português, desde que a mais recente crise financeira e económica internacional se acentuou, é sobejamente conhecido, caracterizando-se por uma intensa destruição de postos de trabalho em todos os setores da atividade económica, com a consequente geração de elevados níveis de desemprego.

As Estatísticas do Emprego, publicadas trimestralmente pelo INE, permitem-nos constatar o aumento exponencial do desemprego verificado em Portugal no período pós crise (vd. Figura 1). Contudo, ao recuarmos um pouco mais na nossa análise, podemos observar que a taxa de desemprego praticamente quadruplicou entre 2002 e 2013, passando de 4,4% (valor registado no primeiro trimestre de 2002), para 17,5%, no trimestre homólogo de 2013 e, apesar da ligeira recuperação registada em 2014, são vários os indicadores que denunciam a persistência de uma elevada taxa de desemprego estrutural em Portugal.

Figura 1: Evolução da taxa de desemprego em Portugal, 1998-2014

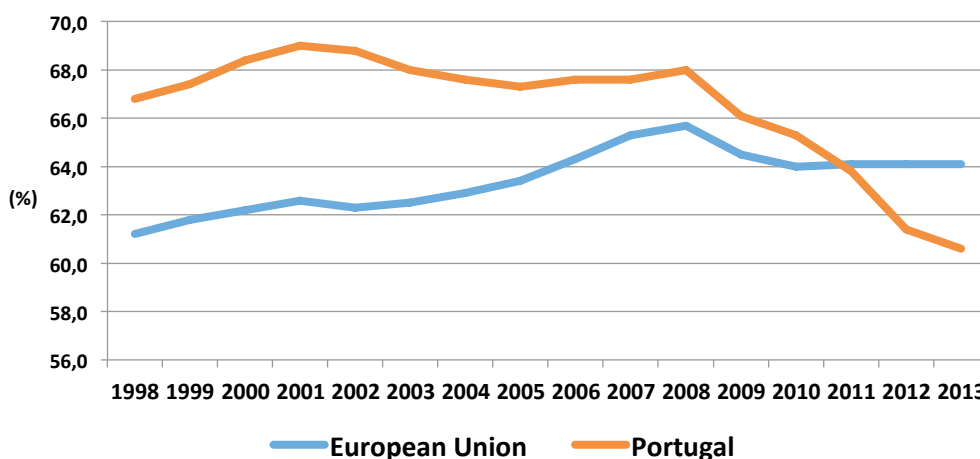


Fonte: INE, Estatísticas do Emprego¹

Se é certo que as publicações do Eurostat vinham confirmando, ao longo dos anos, que a tendência de diminuição continuada e persistente do emprego estava instalada em Portugal desde 2002, uma especificidade portuguesa divergente no contexto da União Europeia (UE), sem acompanhar o crescimento do emprego registado por outros países no período de 2002 a 2008 (vd. Figura 2), não deixa de ser surpreendente e algo inesperado o comportamento de algumas das componentes do desemprego, induzido pela crise.

¹ Valores trimestrais calibrados tendo por referência as estimativas da população residente calculadas a partir dos resultados definitivos dos Censos 2011.

Figura 2: Evolução da taxa de emprego em Portugal e na União Europeia, 1998-2013



Fonte: Eurostat, Employment rate (15 to 64 years) - annual averages.

A quebra do emprego e a destruição do mesmo gerou, um pouco por toda a Europa, um forte crescimento do desemprego qualificado, atingindo não apenas os detentores de menores qualificações, mas também os portadores de qualificações de nível superior ou ao nível do ensino secundário. Verificou-se ainda o aumento do desemprego entre os jovens e os jovens adultos, a expansão do fenómeno do desemprego nos territórios industriais urbanos e metropolitanos, a par do prolongamento dos períodos de desemprego, com impacto no aumento do desemprego de longa e muito longa duração. Estas são algumas das principais marcas deixadas pela crise, no mercado de emprego português.

A reação dos governos europeus à rápida deterioração dos mercados de trabalho centrou-se na construção, ou revisão e adaptação, dos instrumentos que traduzem as medidas ativas de emprego, sendo possível enumerar, em Portugal, um vasto leque de respostas construídas nos anos mais recentes, entre as quais destacamos as seguintes: i) a medida Incentivo Emprego para as empresas; ii) o Estímulo à contratação de desempregados pelos empregadores; iii) o Reembolso da Taxa Social Única e o apoio às Empresas *Startups* na contratação de desempregados; iv) os Estágios Emprego destinados a facilitar a transição dos jovens para a vida ativa; v) os Passaportes Emprego, direcionados para determinadas áreas de atividade e que incluíam uma componente formativa; vi) a Medida Património Ativo para os desempregados oriundos da construção civil, prioritariamente; vii) a Medida de Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego por desempregados que recebem subsídio de desemprego; viii) a Medida Emprego Jovem Ativo para os jovens com menos qualificações e, simultaneamente, para os mais qualificados e ix) o Investe Jovem, destinado a promover a criação de empresas e o emprego por parte de jovens desempregados.

Ao mesmo tempo, promoveu-se o relançamento do Serviço Público de Emprego (SPE) português, assente na reestruturação da rede de Centros de Emprego e/ou Formação Profissional do IEFP, IP, no fomento da captação de ofertas de emprego e num modelo diferente de intervenção para o ajustamento das ofertas de emprego captadas pelo SPE, onde se insere a criação da figura do Gestor de Carreira, na alteração e sistematização das medidas ativas de emprego, no fomento ao empreendedorismo dos desempregados e na Medida Vida Ativa-Emprego Qualificado, para ativar e/ou reforçar as competências profissionais dos mesmos.

2. DINÂMICAS E PERSPETIVAS DO MERCADO DE TRABALHO

Apesar do quadro de respostas ao crescimento do desemprego resultante da crise recente, construído pelos Estados-Membros da UE, entre os quais se encontra Portugal, a verdade é que continuam a subsistir importantes estrangulamentos nos mercados de trabalho, nomeadamente ao nível regional, causando maiores dificuldades nas regiões mais frágeis e divergentes para com os níveis de desenvolvimento comunitário.

Entre esses estrangulamentos encontra-se o já antigo défice de qualificações, como um dos mais marcantes, traduzido no desajuste entre a oferta e a procura de competências no mercado de trabalho, persistente ao longo dos vários quadros comunitários de apoio já decorridos e hoje manifesto tanto no que se refere às *hard* como às *soft skills*.

Uma das consequências que direta ou indiretamente resultam deste estrangulamento, prende-se com o prolongamento da situação de desemprego, marcado por uma duração mais longa devido ao caráter estrutural que assume. A absorção deste desemprego de longa duração estrutural será, em consequência, mais resistente ao crescimento económico, enfrentando dificuldades de absorção pelo mesmo, a qual tenderá a ser lenta, fortemente dependente da reestruturação da economia, que continuará, no entanto, sem garantir a recuperação dos níveis de emprego destruídos durante a crise nos setores produtivos de bens não transacionáveis, como destacam vários relatórios de alerta do Banco de Portugal².

Os vários estudos e análises sobre o desemprego estrutural das economias mais debilitadas como a portuguesa³, têm vindo a identificar ao longo dos tempos um leque de consequências diretas e indiretas do desemprego, expressas nos seguintes fenómenos: i) crescimento do desemprego jovem adulto altamente qualificado; ii) intensificação da polarização do emprego e das remunerações em torno de fatores como a idade ou o tipo de relação laboral/contratual; iii) crescimento do volume e da intensidade dos movimentos migratórios de recursos humanos qualificados para o exterior do país; iii) na consolidação das situações de subemprego e no prolongamento da duração (cada vez mais longa) das mesmas e iv) numa descida muito lenta dos níveis de desemprego que tendem a manter-se altos e indiferentes aos ciclos económicos, por força da observação do acréscimo das dificuldades de empregabilidade e de (re)inserção profissional dos desempregados e candidatos ao primeiro emprego.

As preocupações sobre as consequências do desemprego estrutural assumem ainda maior importância à luz da incerteza que parece marcar as várias perspetivas produzidas sobre a evolução do emprego e do desemprego na Europa, onde se observa que os novos postos de trabalho criados durante os últimos e mais recentes anos, são esmagadoramente a tempo parcial e/ou de caráter temporário, para o que não ajudará a estimativa do Banco Mundial para um crescimento económico anémico e mesmo com fortes probabilidades de quebra num futuro imediato.

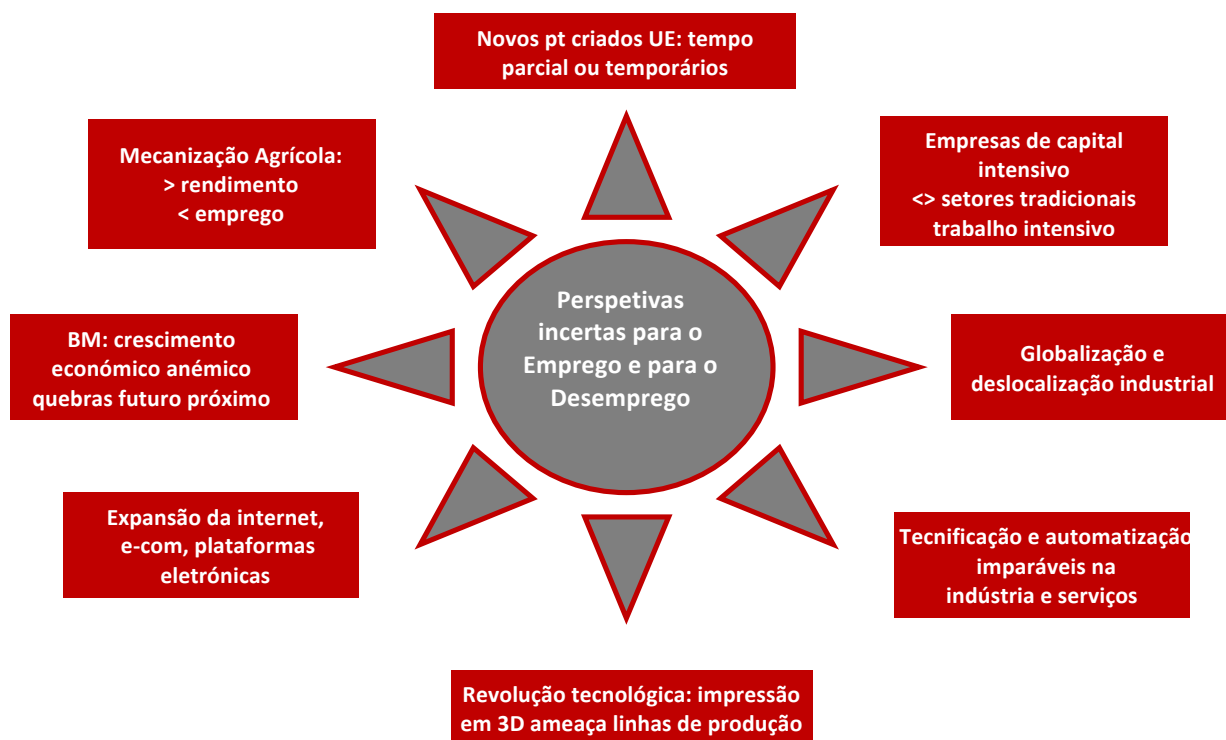
O aprofundamento dos processos de globalização e a consequente deslocalização industrial para fora do continente europeu, a par da incapacidade de criação de emprego, em quantidade suficiente, pelas empresas de capital intensivo - que substituíram o quadro empresarial dos setores tradicionais que assentavam no trabalho intensivo em muitos dos Estados Membros da UE antes da crise - tal como a

² Vd. Costa, Carlos da Silva (2015), "O desafio da absorção do desemprego estrutural em Portugal", apresentação do Governador do Banco de Portugal na Conferência da ACEGE: Uma reflexão Cristã sobre o Trabalho e o Emprego em Portugal.

³ Cf. EC (2015), *Employment and Social Developments in Europe 2014*; ILO (2014), *Portugal: Tackling the jobs crisis in Portugal, Studies on Growth with Equity*; IMF (2014), "Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions", IMF Staff Discussion Note 14/11; OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*.

crescente mecanização agrícola e a tecnificação e automatização imparáveis na indústria e nos serviços, constituem verdadeiras ameaças ao emprego na Europa e não indiciam boas perspetivas para a diminuição do desemprego durante os próximos anos.

Figura 3: Dinâmicas e perspetivas de evolução do mercado de trabalho



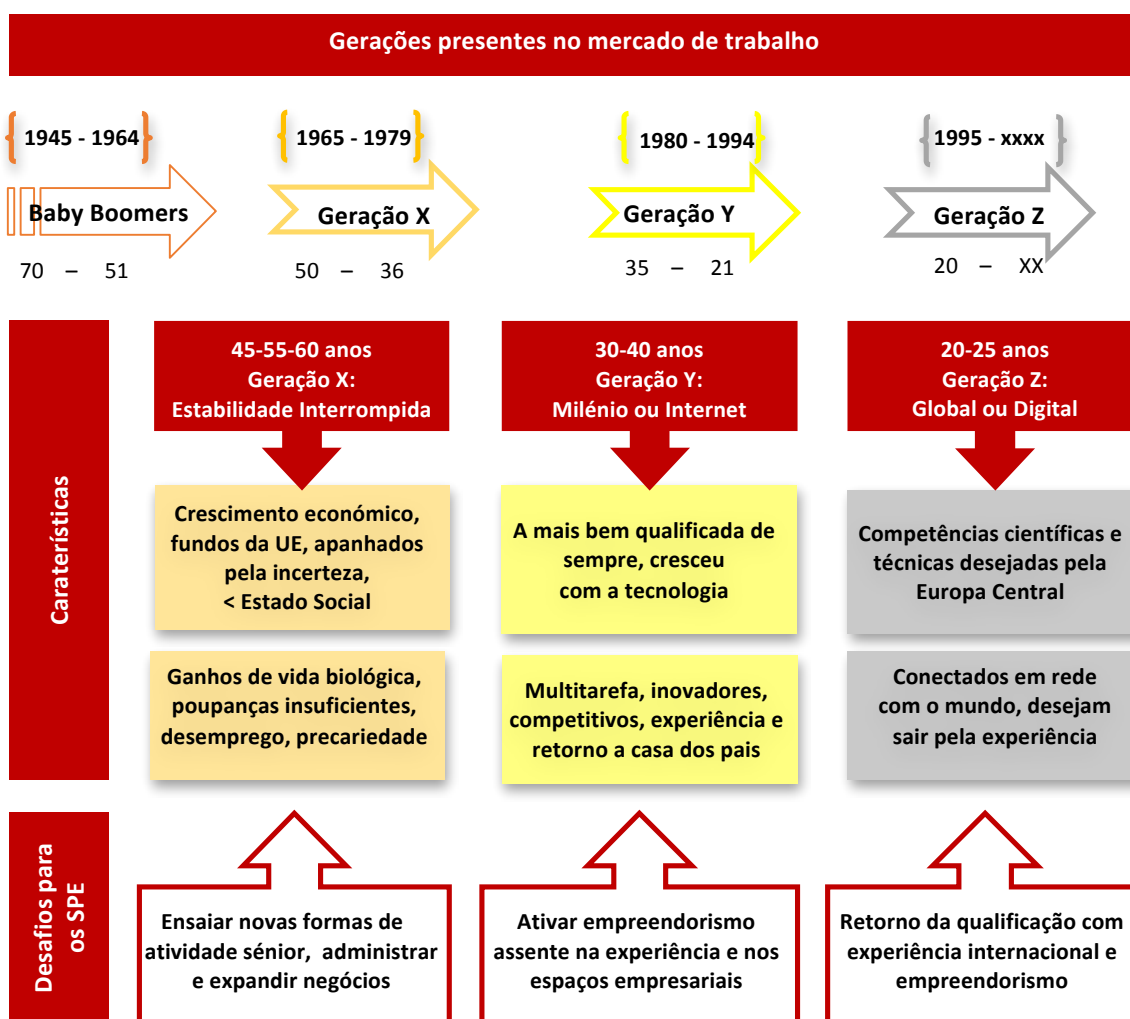
Fonte: Elaborado pelos autores

Acrescem a estas novas dinâmicas, a expansão da *internet* enquanto suporte das transações comerciais e do *e-commerce* assente nas plataformas eletrónicas, a que se junta a impressão em 3D enquanto ameaça às linhas de produção como as conhecemos hoje, num processo já considerado por muitos como uma verdadeira revolução tecnológica.

3. NOVOS DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

Ocorrem pois pelo mundo fora e pela Europa em particular, mudanças profundas no pós crise financeira mundial, com impactos visíveis na economia, na sociedade e nos mercados de trabalho nacionais e europeu, geradores de novas exclusões profissionais e sociais e, por isso, indutores de novas e diferentes necessidades a que as políticas públicas terão que se preparar para responder, nomeadamente ao nível do emprego. No sul da Europa observamos, por um lado, as dificuldades de fixação nos mercados de trabalho nacionais e regionais de uma geração mais nova, com uma perspetiva global e uma forte ancoragem quotidiana na dimensão digital apetrechada de competências científicas e técnicas desejadas pela Europa Central e do Norte, a cujo chamamento não resiste, pelo desejo de experimentar e testar na prática as sensações e os contextos identificados através das redes de conexão virtual. O grande desafio para as políticas públicas consistirá, em boa medida, no aliciamento do retorno destes quadros aos países de origem, após o enriquecimento de competências decorrente da experiência profissional internacional, com potencial de benefício para a promoção da qualidade e da criação de emprego e de empresas.

Figura 4: Desafios para as políticas públicas de emprego no contexto pós crise



Fonte: Elaborado pelos autores

Por outro lado, deparamo-nos com uma geração mais adulta, que cresceu com o advento da *internet* e das tecnologias de informação e comunicação, considerada por muitos como a “mais bem qualificada de sempre” e marcada pela competição e pela inovação. Esta geração não escapou ainda assim aos efeitos da crise e vê-se pressionada a regressar a casa dos pais em consequência das instabilidades laborais e financeiras, bem como da desestruturação familiar. Trata-se de profissionais não apenas altamente qualificados, como também largamente experientes do ponto de vista profissional, cujas competências técnicas e científicas constituem uma base importante para potenciais ações de ativação das mesmas, em torno de projetos empreendedores e geradores de empresas e empregos, explorando os espaços de localização empresarial, municipais e associativos infraestruturados, no âmbito das políticas públicas de promoção do emprego.

Por último, no contexto pós-crise, as políticas públicas de emprego serão certamente confrontadas com uma geração mais idosa que se aproxima da reta final duma vida ativa marcada pela estabilidade, a qual sentem agora interrompida. Após terem vivenciado os ciclos de crescimento económico induzidos pelo acesso aos fundos estruturais da UE, experimentam atualmente a incerteza e as fragilidades de um Estado Social que diminui a sua presença durante as décadas de vida que ganharam sobre as gerações anteriores e para as quais não se prepararam adequadamente em matéria de poupanças e investimentos e, por isso, se sentem obrigados a prolongar a sua atividade profissional, pressionando os mercados de trabalho, cada vez mais incapazes de absorver toda a procura de emprego, designadamente por parte dos jovens. Esta será mais uma das situações que originará por certo um conjunto de novos desafios para as políticas públicas de emprego em Portugal e na Europa, durante os próximos anos.

Bibliografia

Costa, Carlos da Silva (2015), “O desafio da absorção do desemprego estrutural em Portugal”, apresentação do Governador do Banco de Portugal na Conferência da ACEGE: Uma reflexão Cristã sobre o Trabalho e o Emprego em Portugal, 25 janeiro 2014.

EC (2015), *Employment and Social Developments in Europe 2014*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Directorate A, Manuscript completed in December 2014, Disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

Eurostat, *Employment (main characteristics and rates) - annual averages*, Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>

ILO (2014), *Portugal: Tackling the jobs crisis in Portugal*, Studies on Growth with Equity. International Labour Organization, Disponível em http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_228208.pdf

IMF (2014), "Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions", *IMF Staff Discussion Note 14/11*, International Monetary Fund, European Department and Research Department. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1411.pdf>

Instituto Nacional de Estatística, *Inquéritos ao Emprego*, Disponível em <http://www.ine.pt>

OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Disponível em http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en

World Bank Group (2015), *Global Economic Prospects, January 2015: Having Fiscal Space and Using It*. Washington, DC: World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-0444-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO Disponível em: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a_web_full



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Europeu de
Desenvolvimento Regional