

A educação e a formação na ativação dos desempregados mais velhos

Relatório Final

dezembro de 2014



Índice

Apresentação do relatório	5
I. Referencial e metodologia do Estudo	7
I.1. Âmbito e objetivos	7
I.2. Metodologia	10
II. Evolução do mercado de trabalho e competências	12
II.1. Elementos de enquadramento geral	12
II.2. Mercado de trabalho, desemprego e competências	18
III. <i>Desempregados mais velhos</i>	26
III.1. Elementos de caracterização geral	26
III.2. Ilustração a partir de um contexto local – parte 1	33
III.3. Sistematização das problemáticas de empregabilidade dos desempregados mais velhos	43
IV. A educação e a formação nos processos de ativação dos <i>desempregados mais velhos</i>	46
IV.1. Introdução	46
IV.2. Ilustração a partir de um contexto de local – parte 2	53
V. Conclusões e recomendações	57
Anexo	69

Índice de figuras

Figura 1. Visão geral do Estudo – percurso analítico e produto	9
Figura 2. Taxa de desemprego na União Europeia e em Portugal (2000/ outubro de 2014)	13
Figura 3. Taxa de desemprego, entre 2009 e setembro de 2014, por grupo etário (Portugal)	14
Figura 4. População desempregada, entre 2009 e setembro de 2014, por grupo etário (Portugal)	14
Figura 5. Inscritos no Centro de Emprego, em 2001, 2010 e 2013, por escolaridade no Continente e Grande Porto (%).....	16
Figura 6. Taxa de desemprego de longa duração e de muito longa duração, entre 2000 e 2013, na União Europeia e em Portugal.....	29
Figura 7. Inscritos nos Centros de Emprego, em 2001, 2010 e 2013, por tempo de inscrição no Continente e no Grande Porto (%)	30
Figura 8. Obstáculos à inserção dos mais velhos no mercado de trabalho	32
Figura 9. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos por idade (%).....	34
Figura 10. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por habilitações (%)	35
Figura 11. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos por duração do desemprego (%).....	36
Figura 12. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por categoria profissional de origem.....	38
Figura 13. Sistematização dos fatores individuais que condicionam a empregabilidade dos desempregados mais velhos.....	43

Índice de quadros

Quadro 1. Questões orientadoras do Estudo.....	8
Quadro 2. Amostra de desempregados entrevistados.....	11
Quadro 3. Taxa de evolução de inscritos nos Centros de Emprego, entre 2001 e 2013.....	15
Quadro 4. Inscritos nos Centros de Emprego, em 2013, nos grupos de desempregados abrangidos pelo Estudo (Continente e Grande Porto) / média anual	26
Quadro 5. Taxa de desemprego de longa duração e de muito longa duração, em 2013, na União Europeia e em Portugal (%)	29
Quadro 6. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por sexo (%)	34
Quadro 7. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por tempo de inscrição.....	36
Quadro 8. Descrição dos fatores que condicionam a empregabilidade dos desempregados mais velhos.....	44
Quadro 9. Medidas ativas de emprego em curso no período 2004/ 2011	47
Quadro 10. Síntese das recomendações.....	57

Equipa técnica do Estudo:

AEP, Associação Empresarial de Portugal

Eduardo Oliveira

Paula Silvestre

Quatenaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento SA

António Figueiredo

João Silva

Maria de Lurdes Cunha

A equipa técnica do Estudo agradece a disponibilidade de todos os que participaram nas recolhas de informação, em particular a direção do Centro de Emprego de Matosinhos e os desempregados entrevistados.

Apresentação do relatório

O presente documento constitui o Relatório Final do Estudo “*A educação e a formação na ativação dos desempregados mais velhos em Portugal*” contratualizado entre a Quaternaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento SA e a AEP, Associação Empresarial de Portugal, no âmbito da candidatura apresentada por esta entidade ao Programa Operacional de Assistência Técnica (PO AT/ FSE) na área de intervenção 5 – Estudos e Avaliação.

O tema do Estudo é a educação e a formação na ativação e na promoção da empregabilidade e da inserção profissional dos desempregados mais velhos. A abordagem desenvolvida situou-se na interseção de dois grandes eixos temáticos:

- A crise, o desemprego, as mudanças no mercado de trabalho e as diversas e complexas barreiras à reentrada dos desempregados mais velhos no mundo do trabalho;
- A educação e formação como instrumentos de ativação e o potencial de incremento do seu papel no apoio à inserção profissional dos desempregados mais velhos.

Conforme planeado, o Relatório Final e a sua versão em formato de *e-book* culminam o roteiro de documentos previsto, que também incluiu os Relatórios Metodológico e Intercalar. O presente documento assume uma perspetiva de súpula e integra os principais conteúdos produzidos nas componentes de análise, reflexão e linhas de proposta, tendo em vista o objetivo de contribuir para o incremento da qualidade das respostas de educação e formação no âmbito das estratégias de promoção da empregabilidade e da inserção profissional dos desempregados mais velhos.

O Estudo visa, também, reforçar a visibilidade das questões do envelhecimento no quadro geral do fenómeno do desemprego. A elevada incidência do desemprego é uma matéria da maior relevância e todos os grupos de desempregados merecem atenção, mas enquanto o foco tem incidido sobretudo nos mais jovens, dada a sua elevada taxa de desemprego, constata-se menor investimento no estudo e nas políticas particulares dirigidas aos desempregados mais velhos

A estratégia metodológica combinou uma vertente de contextualização geral dos temas do Estudo, baseada no recenseamento das conclusões de pesquisas e de dados estatísticos de âmbito nacional e internacional, com uma análise de âmbito local referenciada ao concelho de Matosinhos. Por esta via foi possível uma aproximação à realidade concreta dos desempregados mais velhos, que contribuiu para a compreensão e problematização dos processos de ativação e da sua relação com os temas da educação e da formação. Refira-se, porém, que a estruturação e grau de aprofundamento desta estratégia foram orientados por uma perspetiva de ilustração empírica, que não permite generalizações conclusivas quanto às dinâmicas e processos operados a nível local .

As recolhas de informação basearam-se nos seguintes instrumentos: revisão de literatura, abrangendo documentos de política e estudos temáticos, análise de informação estatística, auscultação de peritos, entrevistas com técnicos de organizações intermediárias das políticas de emprego e de formação e com desempregados e, finalmente, um *workshop* alargado a diversos *stakeholders*.

A realização do Estudo foi influenciada pela coincidência do seu período de realização com a conjuntura de crise nacional, marcada pela forte incidência de desemprego e limitações nos recursos públicos. De facto, neste período atípico, a focagem nas questões da educação e formação foi condicionada pela necessidade de aprofundar a compreensão das mudanças na oferta e na procura de emprego e os novos desafios que se colocam aos intermediários das políticas de emprego e formação, num contexto de forte pressão e em condições particularmente difíceis de motivação. De resto, os processos de ativação dos desempregados, independentemente dos seus agentes, constituem o espaço primordial de orientação para a educação e formação, e o contributo destes instrumentos para a promoção da empregabilidade e da inserção profissional está relacionado com a qualidade da intervenção que se desenvolve neste âmbito.

As linhas de proposta que resultam do Estudo refletem esta orientação e a relevância da abordagem às estratégias de ativação dos desempregados mais velhos.

Neste enquadramento, os conteúdos do Relatório Final estão organizados do seguinte modo:

- O primeiro capítulo apresenta os principais aspetos do referencial conceptual e metodológico do Estudo e respetivos instrumentos de recolha de informação.
- O segundo capítulo aprofunda o trabalho de contextualização das problemáticas da educação e formação na ativação dos desempregados mais velhos, a partir da abordagem às tendências de evolução do mercado de trabalho e às problemáticas de competências.
- O terceiro capítulo é dedicado à caracterização mais pormenorizada dos desempregados mais velhos, sua representatividade no quadro geral do fenómeno do desemprego e características particulares, incluindo a informação relativa à análise de âmbito local, que funciona como elemento de ilustração das tendências gerais recenseadas. O capítulo culmina com a sistematização das problemáticas de empregabilidade deste grupo.
- O quarto capítulo expõe os principais elementos da análise relativa às questões da educação e formação na ativação dos desempregados mais velhos. O seu desenvolvimento inicia-se com a apresentação e discussão da informação geral recolhida e encerra com a explanação das condições e tendências recolhidas na análise de âmbito local.
- O quinto e último capítulo é dedicado à apresentação das conclusões e das orientações-chave de suporte à eficácia e qualidade das respostas de educação e formação.

O Relatório encerra com um Anexo de apresentação de elementos relativos às recolhas de informação.

I. Referencial e metodologia do Estudo

I.1. Âmbito e objetivos

O Estudo “*A educação e a formação na ativação dos desempregados mais velhos*” visa contribuir para o incremento das condições de qualidade das respostas de educação e formação no âmbito das estratégias de promoção da empregabilidade dos desempregados mais velhos. Este objetivo geral declina-se nos seguintes objetivos específicos

- Reforçar a visibilidade das questões demográficas e da temática do envelhecimento na abordagem ao desemprego e na estruturação das estratégias de ação.
- Estudar o papel da educação e formação como instrumento de ativação dos desempregados mais velhos, abordando os seus limites, potencialidades e finalidades e contextualizando a sua ação nas condições nacionais.
- Apresentar um conjunto de orientações-chave de apoio à promoção das ações de educação e formação para estes públicos, a partir da tipificação de problemas e necessidades de competências, respostas formativas e condições gerais de organização.

O conceito de *desempregados mais velhos* adotado pelo Estudo respeita aos desempregados com mais de 45 anos, tendo sido considerados dois subgrupos:

- Os “*velhos + novos*”, que se incluem no escalão etário dos 45 aos 54 anos e os “*velhos + velhos*”, com 55 ou mais anos.

A adoção deste conceito encontra a sua fundamentação na análise documental e nos índices estatísticos de referência, mas integra também uma opção deliberada de alargamento dos grupos etários habitualmente contemplados.

Considerou-se como elemento de partida o conceito “trabalhadores mais velhos”, que regra geral é referenciado aos grupos etários “50 ou mais anos” ou “55 ou mais anos”. Contudo, a partir das leituras e da análise estatística exploratórias optou-se por ampliar a análise ao grupo etário até aos 45 anos. Os elementos recolhidos indicavam que no contexto nacional as problemáticas dos desempregados com incidência na idade incidiam num patamar etário mais baixo. Além disso, os índices estatísticos de referência, nomeadamente os que são utilizados pelo Eurostat, INE e IEFP, permitiam abranger os grupos etários considerados.

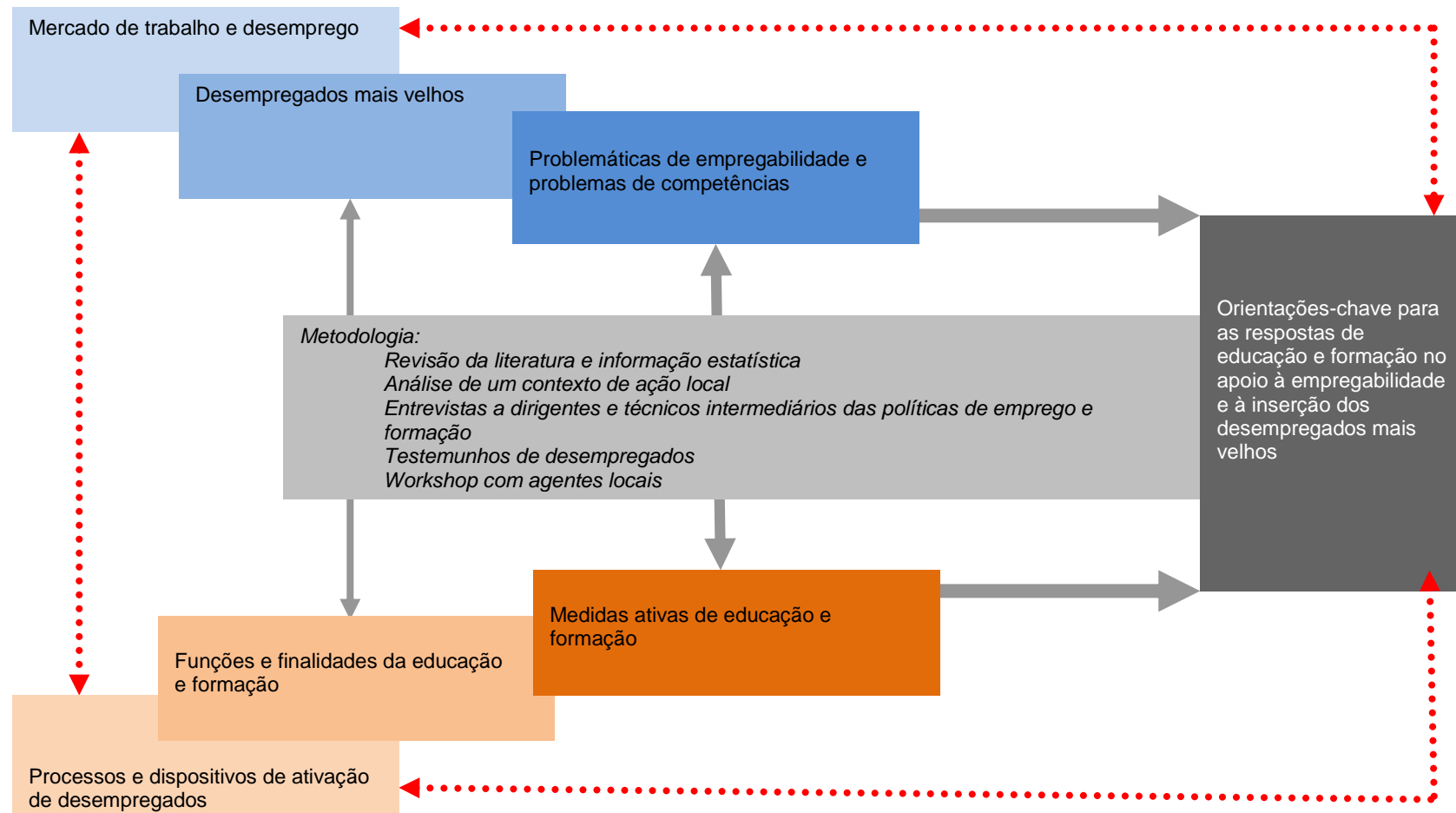
O quadro de objetivos referido anteriormente detalha-se num conjunto de questões que orientou a análise realizada.

Quadro 1. Questões orientadoras do Estudo

Questões orientadoras do Estudo
<ul style="list-style-type: none">▪ Quais as características dos <i>desempregados mais velhos</i> e qual a sua posição face às tendências de evolução do mercado de trabalho?▪ Quantos são? Como são? Quais as perspetivas de evolução?▪ Quais os espaços de integração profissional potencial dos <i>desempregados mais velhos</i> face às tendências de evolução do mercado de trabalho?▪ Quais as problemáticas de empregabilidade e de competências dos <i>desempregados mais velhos</i>?▪ Qual o papel da educação e da formação na promoção do acesso ao mercado de trabalho dos <i>desempregados mais velhos</i>?▪ Qual o espaço de intervenção da educação e formação? Que finalidades? Que práticas?▪ Qual a articulação da educação e formação com os processos de ativação de desempregados?▪ Como potenciar o papel da educação e da formação na ativação dos <i>desempregados mais velhos</i>?▪ Que contextos e espaços de ativação devem ser privilegiados face às circunstâncias específicas dos mercados de trabalho e de educação/ formação em Portugal?▪ Que respostas formativas são mais adequadas, em função da diversidade de categorias de adultos mais velhos sem emprego?

A figura seguinte representa de forma esquemática os eixos analíticos adotados e as suas interdependências, constituindo uma perspetiva de síntese da abordagem proposta para o Estudo.

Figura 1. Visão geral do Estudo – percurso analítico e produto



1.2. Metodologia

Neste ponto procede-se à apresentação da metodologia do Estudo, que contempla como elemento distintivo face ao definido inicialmente a análise de um contexto de ação local, referenciado ao concelho de Matosinhos.

A *análise documental* incidiu na exploração de fontes diversificadas, que são nomeadas ao longo do relatório, designadamente:

- Trabalhos científicos, documentos de reflexão sobre políticas e relatórios de organismos internacionais; documentos programáticos e instrumentos de intervenção das políticas europeias e nacionais de combate ao desemprego e da educação e formação de adultos; documentos relativos a diretrizes e projetos relacionados com os temas do Estudo.

Relativamente à *informação estatística*, foram usadas as seguintes fontes principais: Eurostat, INE, Instituto Nacional de Estatística e IEFP, Instituto de Emprego e Formação Profissional.

As *entrevistas exploratórias* assumiram relevo na fase inicial do Estudo e privilegiaram intervenientes na ação pública de combate ao desemprego, em particular no quadro do IEFP. Foram realizadas entrevistas com o diretor do Centro de Emprego (CE) de Matosinhos e com uma técnica sedeadada no Centro de Emprego do Porto, mas com longa e diversificada experiência de trabalho no IEFP.

As entrevistas serviram também a *auscultação dos peritos*. Na fase inicial do Estudo, foi adotada uma perspetiva de exploração do tema, das linhas de análise previstas e da metodologia; na fase final foi privilegiado o aprofundamento das conclusões e a recolha de contributos para as recomendações.

A vertente de *análise ao contexto de ação local* foi integrada no Estudo no seguimento da entrevista com o diretor do CE de Matosinhos e da disponibilidade e interesse manifestados pelo Estudo. Esta análise contemplou uma abordagem à unidade “centro de emprego” e a recolha de informação junto de outros agentes locais.

A abordagem ao Centro de Emprego integrou duas componentes principais:

- a. Retrato dos desempregados mais velhos inscritos no CE, através das estatísticas de caracterização deste grupo e da realização de entrevistas individuais;
- b. Entrevistas com a direção e duas conselheiras de orientação profissional

Para a definição da amostra de desempregados mobilizaram-se critérios que permitiram abarcar indivíduos dos grupos etários considerados e em diferentes situações perante o desemprego e a frequência de ações de educação e formação. Da aplicação destes critérios resultou o seguinte conjunto de indivíduos, que foram alvo de entrevistas individuais, exceto o desempregado referido como “caso 6”, que respondeu ao guião de entrevista por *mail*.

Quadro 2. Amostra de desempregados entrevistados

Casos	Caraterísticas gerais
1	Mulher, 58 anos, desempregada há treze anos; nunca recebeu subsídio de desemprego; recebe RSI; curso comercial equivalente ao 9º ano; frequência de curso EFA.
2	Mulher, 55 anos, desempregada há dois anos, recebe subsídio de desemprego, 9º ano/ RVCC; sem experiência de formação no período de desemprego.
3	Homem, 54 anos, desempregado há cinco anos, já não recebe subsídio de desemprego; 9º ano/ RVCC; sem experiência de formação no período de desemprego.
4	Mulher, 52 anos, desempregada há menos de um ano, recebe subsídio de desemprego; licenciada; frequência de formação modular certificada/ línguas.
5	Homem, 52 anos, desempregado há dois anos, recebe subsídio de desemprego, 9º ano de escolaridade; diversas experiências de formação no período de desemprego por iniciativa própria.
6	Homem, 51 anos, recebe subsídio de desemprego, 9º ano de escolaridade; frequência de formação modular certificada/ línguas.
7	Mulher, 47 anos, 12º ano incompleto; convocada para formação “Comunicação assertiva e técnicas de procura de emprego”.
8	Homem, 47 anos, 12º ano incompleto; convocado para formação “Comunicação assertiva e técnicas de procura de emprego”.

A recolha de informação junto de outros agentes locais integrou uma entrevista com técnicas responsáveis pela dinamização da Loja de Emprego, uma valência da ADEIMA, Associação para o Desenvolvimento Integrado de Matosinhos, em parceria com a Câmara Municipal de Matosinhos, que atua nos domínios do emprego e da formação através de um serviço de apoio à procura de emprego, incluindo formação. Realizou-se, também, um *workshop* com entidades do concelho de Matosinhos envolvidas no apoio aos desempregados, incluindo na vertente social, e na promoção de ações de educação e formação. Com este momento de trabalho visou-se compreender a adesão das organizações ao tema do Estudo e obter uma reação às conclusões preliminares.

A metodologia previa um segundo *workshop* com o objetivo examinar as oportunidades locais de trabalho, as limitações e as potencialidades de inserção dos desempregados mais velhos, bem como os obstáculos com que se confrontam, sobretudo ao nível das competências requeridas. Atendendo à relevância do terceiro setor como espaço potencial de integração profissional e de contato privilegiado com os desempregados, optou-se por um *workshop* com organizações relacionadas com este setor, sobretudo IPSS e autarquias locais. Foram convidadas dezoito entidades, contudo a limitada adesão ao evento não permitiu a sua realização. Admite-se que a data definida (meados de dezembro), terá constituído o principal obstáculo. Como estratégia alternativa, foi enviado para as entidades convidadas um curto inquérito, através de uma plataforma *online*, mas a reduzida taxa de resposta não permite a utilização da informação recolhida.

II. Evolução do mercado de trabalho e competências

II.1. Elementos de enquadramento geral

A dinâmica de reestruturação da economia, fruto das alterações de contexto que se vêm afirmando desde o final do século passado, provocou uma forte destruição de empregos e alterações significativas no mercado de trabalho. Nas políticas de emprego e políticas sociais assiste-se a uma mudança de paradigma, que se materializa na passagem de um princípio de “reformas antecipadas” para uma lógica de prolongamento do tempo de trabalho, como resposta aos desafios e problemáticas colocados pelo envelhecimento da população e pela necessidade de prolongar a contribuição para a atividade económica. Simultaneamente, devido à persistência do contexto recessivo assiste-se à transição de um cenário de desemprego conjuntural para um registo de desemprego estrutural, que é evidenciado pelo aumento acentuado do desemprego de longa duração.

Estamos perante uma evolução do mercado de trabalho pouco amiga dos ativos mais velhos, em particular os que possuem qualificações mais baixas, que aliás constituem o grosso dos desempregados deste grupo etário, e num cenário de escassez de ofertas de emprego, que a tímida recuperação económica não consegue inverter, os empregos criados não se adequam, regra geral, ao perfil dominante destes desempregados.

Mas apesar de esta questão não poder ser associada exclusivamente à recessão, a qualificação e as competências foram sempre um fator crítico para os que procuram trabalho, na realidade a crise agravou a vulnerabilidade dos adultos pouco qualificados e aumentou o risco de uma larga margem de população viver permanentemente fora do mercado de trabalho.

O estudo *Better Skills, Better Jobs, Better Lives*¹, refere explicitamente que para os trabalhadores mais velhos *“deixar o mercado de trabalho antecipadamente tende a ser definitivo – menos de 5% dos trabalhadores com idade entre os 50 e os 64 anos que deixaram o emprego antes da idade oficial de reforma, voltaram ao mercado de trabalho”* (OCDE, 2012, p.71). Acrescenta que a dificuldade no recrutamento dos trabalhadores com mais de 50 anos é perspetivada pelos empregadores como um problema de obsolescência das competências, mas a discriminação com base na idade é uma tendência comum.

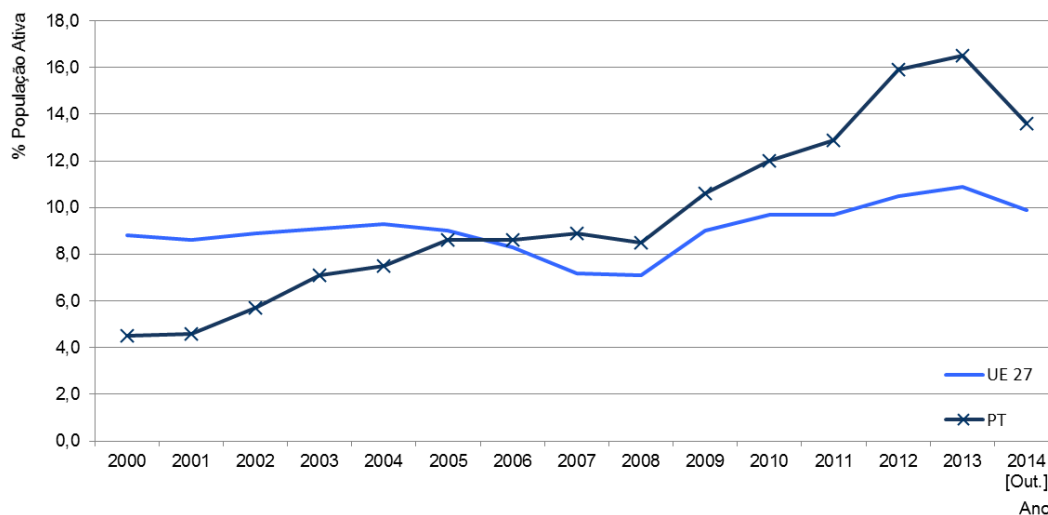
Mas vejamos alguns dados do retrato geral da evolução do desemprego nacional e da sua incidência nos diferentes grupos etários.

Em Portugal, as dinâmicas regressivas do mercado de trabalho na última década são bem conhecidas e o consequente aumento do desemprego, derivado de um contexto económico

¹ OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing.

muito adverso e do processo de ajustamento nacional, colocam Portugal numa posição desfavorável face à média da União Europeia. Em outubro de 2014 a taxa de desemprego em Portugal era de 13.6%, 3.7 p.p. acima da média da União Europeia. Assinale-se, contudo, que pela primeira vez depois da subida galopante do desemprego, se assiste nesse ano a uma tendência de descida – em 2013 a taxa de desemprego era de 16.5%.

Figura 2. Taxa de desemprego na União Europeia e em Portugal (2000/ outubro de 2014)



Fonte: Eurostat

O Inquérito ao Emprego (INE) e os dados do IEFP (inscritos nos Centros de Emprego) permitem complementar este panorama geral. Assim, a partir da primeira fonte, é de registar que a taxa de desemprego passa de 3.9% em 2000 para 13.7% no terceiro trimestre de 2014, o que corresponde neste último período a 684.600 indivíduos em situação de desemprego. Comparativamente a 2013 a descida da taxa de desemprego no 3º trimestre de 2014 corresponde a uma variação de - 3.3. p.p²

A composição do desemprego segundo os escalões etários indica a elevada taxa de desemprego dos jovens, que no terceiro trimestre de 2014 ascendia a 32.2%. Os restantes grupos etários apresentam, também, crescimentos significativos no período em análise, embora as taxas se situem em patamares bem mais reduzidos – 19% no grupo 24-34 anos, 14.3%, no grupo 35-44 anos e 13.8% no grupo etário mais velho. Todavia, os valores absolutos relativos à população desempregada revelam uma expressiva representatividade dos escalões etários mais velhos, que no caso do grupo “45 e mais anos” ascende a 239.500 indivíduos, conforme figuras da página seguinte.

² Comparação entre média anual no ano de 2013 e 3º T 2014, na medida em que à data da recolha de dados ainda não estavam disponíveis os dados relativos ao ano de 2014.

Figura 3. Taxa de desemprego, entre 2009 e setembro de 2014, por grupo etário (Portugal)

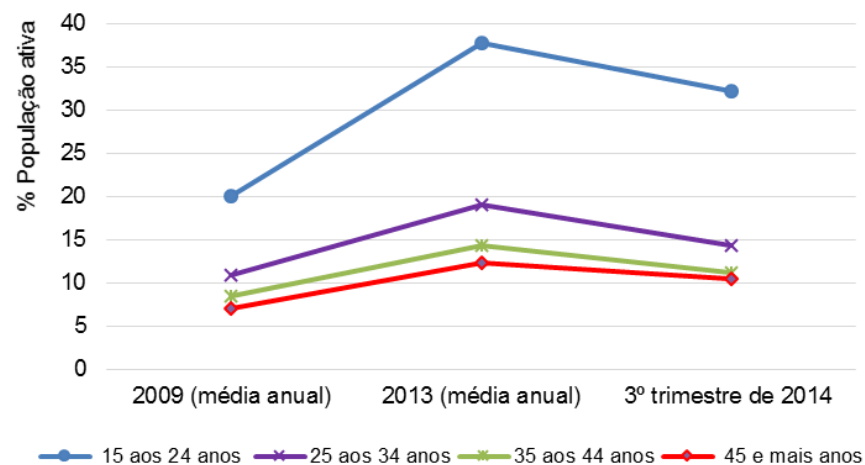
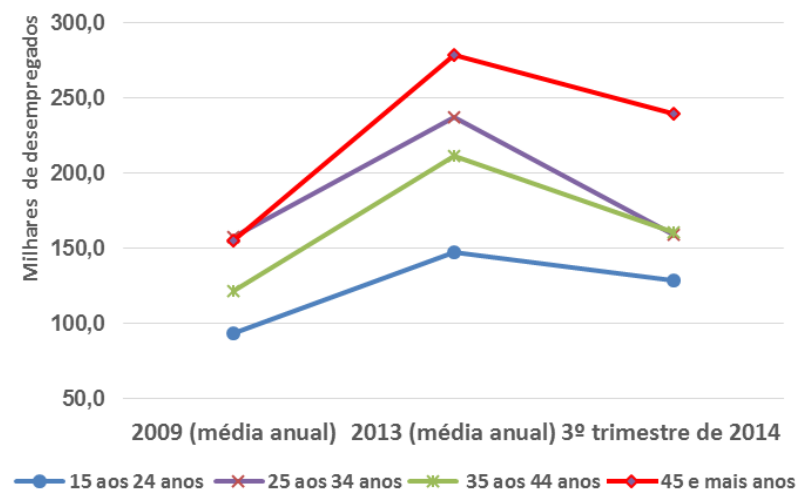


Figura 4. População desempregada, entre 2009 e setembro de 2014, por grupo etário (Portugal)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Os dados do IEFP permitem alargar a análise ao contexto geográfico de inserção mais próximo da sede da AEP, a NUT III Grande Porto³. Os inscritos nos Centros de Emprego aumentam exponencialmente no período em análise, correspondendo no caso do Continente, no final de 2013, a 690.500 inscritos. O Grande Porto regista uma evolução mais incisiva do número de inscritos, e embora nos anos mais recentes a dinâmica de crescimento tenha estabilizado, é importante notar que o valor do Grande Porto correspondia, em 2013, a cerca de 17% do total de inscritos do Continente.

Todavia, acompanhando a dinâmica de redução do desemprego, o número de inscritos diminui ao longo do ano de 2014, alcançando no mês de Novembro o valor de 598.083 indivíduos.

Quadro 3. Taxa de evolução de inscritos nos Centros de Emprego, entre 2001 e 2013

	2001	2010	2013	Taxa de Evolução 2001-2013	Taxa de Evolução 2010-2013
Continente	324.300	541.800	690.500	113%	27%
Grande Porto	49.977	94.086	119.107	138%	27%

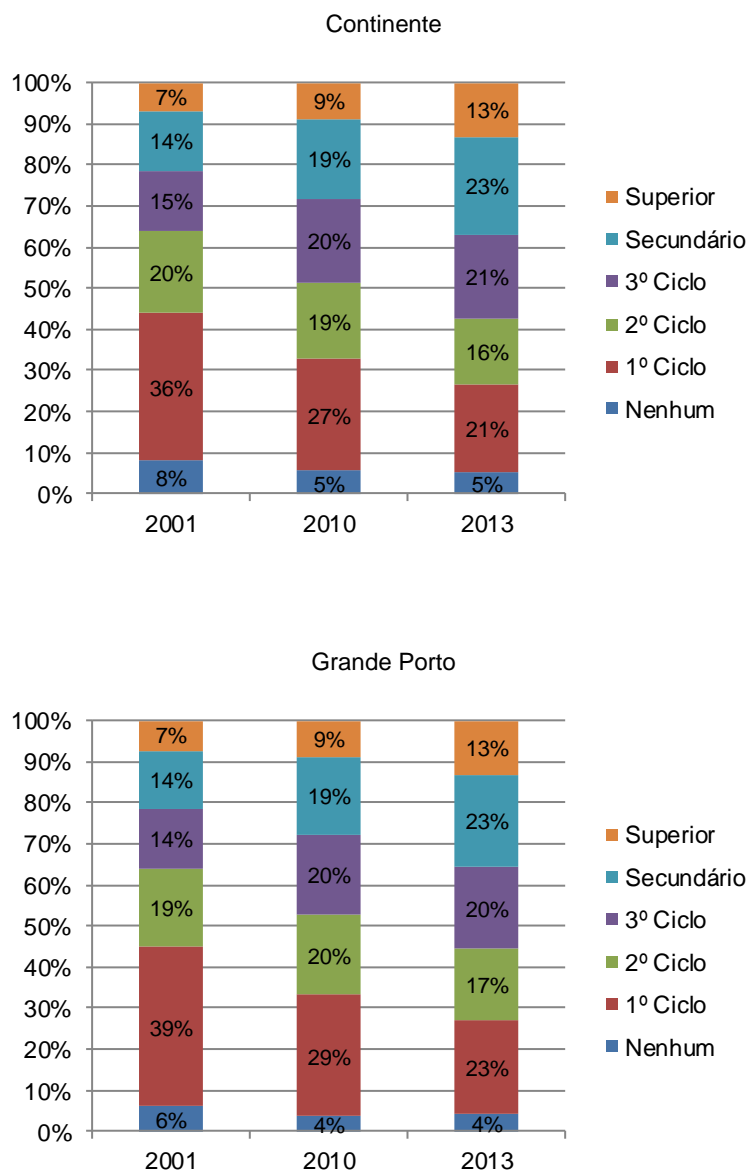
Fonte: Pordata

Segundo os mesmos dados, em 2013, a distribuição por género é relativamente similar, mas é certo que o peso dos homens tem vindo a crescer, fruto da quebra em sectores fortemente empregadores e particularmente afetados pela crise, como é o caso da construção civil e atividades similares. No mesmo período, no Grande Porto, as mulheres inscritas correspondiam a 51% do total de inscritos, um valor próximo do registado no Continente – 50%.

Evidencia-se, igualmente, a importância dos desempregados com níveis mais baixos de escolaridade – uma característica estrutural do desemprego registado nos Centros de Emprego. No Grande Porto, 44% dos desempregados tinham escolaridade até ao 2º ciclo, valor que ascende a 64% se acrescentarmos o 3º ciclo.

³ O Grande Porto é constituído por onze concelhos: Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Trofa, Valongo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia.

Figura 5. Inscritos no Centro de Emprego, em 2001, 2010 e 2013, por escolaridade no Continente e Grande Porto (%)



Fonte: Pordata

Este retrato é reiterado pelas conclusões do *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego (2012)*⁴, como confirma a seguinte afirmação retirada do estudo:

⁴ Varejão, José; Costa Dias, Mónica (2012), *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego*. Universidade do Porto, FEP; ESFEP, Estudos e Sondagens; CEF. UP.

“Em 2012, a taxa de desemprego decresce com o nível de escolaridade, valor máximo dos trabalhadores sem nenhum nível, valor mais baixo no caso dos que têm ensino superior ... o desemprego atinge, sobretudo, os que têm escolaridade mais baixa, sobretudo devido ao encerramento de empresas mais antigas e empregadoras, enquanto a formação superior conjugada com experiência profissional continua a ser uma proteção relativamente eficaz”.

Na mesma perspetiva, o estudo *Return to work – Work-based learning and the reintegration of unemployed adults into the labour market*, (2013), CEDEFOP, refere que um dos maiores problemas enfrentados no mercado de trabalho por desempregados pouco qualificados prende-se com deficiências do capital humano (deficits ao nível técnico relacionado diretamente com o trabalho e lacunas ao nível mais transversal compreendendo também 'competências de empregabilidade', incluindo habilidades de procura de emprego e outras, competências comportamentais, atitudes positivas em relação ao trabalho, motivação, autoestima e ética de trabalho). Indica, também, que pese embora a grande experiência informal e não-formal que os adultos pouco qualificados muitas vezes possuem, a ausência de certificação formal dessas competências pode revelar-se uma grande desvantagem caso os empregadores pautem as suas tomadas de decisão com base em estereótipos sobre determinados grupos sociodemográficos.

Relativamente à duração do desemprego, é muito evidente a relevância do desemprego de longa duração, que abrange mais de metade da população desempregada, tendência comum aos contextos de recessão⁵. Conforme refere Duell (2012)⁶, a persistência da crise económica no espaço europeu redundou no aumento acentuado do desemprego de longa duração em alguns países, indiciando a transição do cenário de desemprego conjuntural para um registo de desemprego estrutural, o que afeta as condições de implementação efetiva das estratégias de ativação dos desempregados.

Outras características gerais do mercado de trabalho são relevantes para compreender as mudanças em curso e a relação entre a oferta e a procura do trabalho, nomeadamente quando o trabalho não é financeiramente gratificante, seja pelo custo das responsabilidades familiares, com crianças, doentes ou idosos, seja pelo efeito perverso dos subsídios sociais que comparativamente não favorecem o retorno à atividade económica.

⁵ O “desemprego de longa duração” (DLD) abrange os desempregados há mais de 12 meses e o “desemprego de muita longa duração” as pessoas desempregadas há mais de 24 meses.

⁶ “Can active labour market programmes reduce long-term unemployment?”, Paper submetido, em parceria com ICF GHK Consulting Ltd and CERGE-EI, ao Seminário “Tackling long-term unemployment - effective strategies and tools to address long-term unemployment”. Brussels, 8 November 2012.

II.2. Mercado de trabalho, desemprego e competências

O relatório da Comissão Europeia de Maio de 2014, *European vacancy and recruitment report – statistical annex*, permite uma perspetiva sobre as tendências de recrutamento e as vagas de emprego na Europa e em Portugal.

Uma primeira conclusão sinaliza a recuperação parcial do recrutamento em 2012, face ao pior período da crise em 2009. As ocupações que registam maior aumento ao nível da procura são, sobretudo, com alta qualificação (software, profissionais das vendas, cuidados pessoais, saúde ...), e as que registam maiores contratações estão associadas aos setores da agricultura, floresta, pescas, cuidados pessoais e saúde.

O relatório confirma, igualmente, que a probabilidade de encontrar um emprego é influenciada pela idade, e em particular pelo nível de educação, assistindo-se a uma deterioração significativa das perspetivas de emprego para os menos qualificados, essencialmente nos países mais afetados pela crise, como é o caso de Portugal. A percentagem de contratações de pessoas com baixo nível de qualificação apresenta contração em todos os países da Europa, e entre 2008 e 2012 regista-se, também, o aumento dos contratos não típicos, nomeadamente *part-time*, temporários e sazonais. Além disso, metade das pessoas contratadas em 2013 tinha menos de 30 anos, apesar desta tendência não se refletir de forma substancial na descida da taxa de desemprego dos jovens.

Ou seja, uma das características do período de pós-crise é crescimento do desemprego nos jovens, nos mais velhos e nos baixos e altos níveis de qualificação. Embora em graus diferentes, assiste-se a uma deterioração do mercado de trabalho nestes grupos de ativos.

O estudo define três *clusters* de países quanto aos desenvolvimentos do mercado de trabalho na Europa, entre 2008 e 2013:

- O 1º *cluster* inclui os países mais afetados pela recessão (Grécia, Espanha e Portugal). Nestes países os jovens são remetidos para trabalhos elementares (por exemplo, empregado na restauração ou no comércio), enquanto as perspetivas de emprego para os que possuem baixas qualificações decrescem à medida que os mais educados vão ocupando esses postos de trabalho;
- Os 2º e 3º *clusters*, incluem os países que resistiram melhor à crise, constatando-se uma melhor aproximação entre as qualificações e os postos ocupados, sobretudo dado o *stock* de qualificações médias, embora em alguns casos se evidencie riscos de falta de mão-de-obra com qualificação superior, devido ao fenómeno de emigração.

Os dados mais específicos da situação nacional, em 2012, apontam para as seguintes tendências:

(i) Contratações por sector económico NACE (2012):

- 1º Grupo: destaque para a indústria (17.1%);
- 2º Grupo: construção, comércio e reparações, restauração e alojamento;
- 3º Grupo: outros serviços às empresas e educação.

Registe-se que o sector da saúde e da área social representa 5.8% das contratações, enquanto a média europeia é 10.1%, o que evidencia a contração do recrutamento no setor público e as dificuldades vivenciadas pelas organizações do terceiro setor.

(ii) Contratações por nível de educação

- Forte discrepância relativamente à tendência europeia no que respeita ao peso dos contratados com baixo nível de qualificação (segundo classificação ISCED), que no caso português ascende a 54%, contra 26% na média dos 28 países da União Europeia – Espanha é o país que apresenta o valor mais próximo do nacional (47%);
- Em contrapartida, o peso dos contratados com qualificação média (26%), é muito inferior à tendência europeia (49%), e mais uma vez apenas Espanha acompanha esta propensão.

Conclui-se que na generalidade dos países da Europa a situação é inversa à que se regista em Portugal – nesses países a maioria das contratações incide nas qualificações médias -, mas relativamente às contratações com qualificação alta a situação nacional não se revela tão dispar, apesar da representatividade deste grupo (20%) ser inferior em 5 p.p. à da realidade europeia.

O desenvolvimento dos recursos humanos e a acumulação de conhecimentos e competências são aspetos centrais para o suporte ao desenvolvimento das economias e à criação de emprego. Os estudos revelam que o nível de formação dos trabalhadores é condição relevante para as melhores oportunidades e remuneração e para a estabilidade do emprego. No entanto, o número de trabalhadores com baixos níveis de qualificação é significativo e está associado, também, a défices de outras competências necessárias ao sucesso no mercado de trabalho, especialmente competências analíticas e de interação (Banco Mundial, 2012)⁷.

De facto, face ao desenvolvimento da economia diversificam-se as necessidades de competências, que para além das estritamente técnicas abrangem, também, as cognitivas e não cognitivas, que, em parte, se adquirem nos primeiros níveis de ensino. Ora, os estudos também demonstram que determinados grupos tendem a possuir baixos níveis de competências cognitivas e atitudes favoráveis ao autoemprego e ao empreendedorismo, nomeadamente os desempregados e os que procuram o 1º emprego.

⁷ Almeida, Rita; Behrman, Jere; Robalino, David (2012), The Right Skills for the Job - Rethinking Training Policies for the Workers. Washington D.C. World Bank.

Outros estudos, afirmam que o crescimento dos sectores mais exigentes em termos de qualificações e a relevância crescente dos serviços não significa que as baixas qualificações tenham perdido terreno em termos de oportunidades de emprego. Estas qualificações e as ocupações elementares continuam a ser solicitadas pelos empregadores, mas num contexto de maior relevo das competências gerais e abrangentes, o que coloca novas exigências aos trabalhadores e induz à necessidade de aumentar a sua qualificação, pelo menos até ao nível secundário (ECOTEC, 2008)⁸.

Estas tendências de mudança na procura de competências assumem configurações distintas, consoante os países, os sectores e os empregos, mas alguns aspetos são comuns e um deles é certamente o desenvolvimento tecnológico, que se iniciou na última parte do séc. XX, em particular as tecnologias de informação e comunicação.

O impacto da automatização crescente da indústria e do modo como os serviços são fornecidos e usados nos sectores e nos empregos tem fortes reflexos na estrutura de competências que é solicitada aos trabalhadores, nomeadamente em termos do processamento de informação e outras competências cognitivas e interpessoais altamente especializadas.

Assim, para além da matriz “ocupações/ competências específicas”, os trabalhadores têm de ter um *stock* de competências de processamento de informação, incluindo literacia, numeracia e resolução de problemas, bem como competências gerais (por exemplo. comunicação interpessoal, autogestão e habilidade para aprender), que são requisitos para a adaptação à incerteza e volatilidade do mercado de trabalho. Numa perspetiva mais geral, a omnipresença das TIC reforça a relevância da literacia e da numeracia como condição para a participação na vida em sociedade e para contrariar a condição de infoexclusão.

Um relatório recente da OCDE⁹ aponta para défices importantes neste tipo de competências. No caso particular dos desempregados, a informação apresentada a partir da análise dos dados do PIAAC, (Programa internacional para análise das competências dos adultos) indicia que os indivíduos com os níveis mais baixos das designadas “competências base” (*foundation skills*) estão 1.8 vezes mais propensos ao desemprego.

A definição dessas “competências base” está alinhada com as referências anteriores:

- Resolução de problemas em ambientes de alta tecnologia (usar a tecnologia para resolver problemas e realizar tarefas complexas);
- Literacia (compreender e usar informação de textos escritos em contextos variados para cumprir determinados objetivos e desenvolver novos conhecimentos);
- Numeracia (usar, aplicar, interpretar e comunicar informação matemática);

⁸ ECOTEC Research and Consulting (2008), VET Pathways and the Role of VET in Labour Market Integration. DGVt Presentation, October 2008, Amiens.

⁹ OCDE Skills Outlook 2013: First Results From the Survey of Adults Skills. Chapter 1 The Skills Needed for the 21st Century. OCDE Publishing; Better skills, Better jobs, Better lives, A strategic approach to skills policies (2014).

- Leitura (inclui reconhecimento de palavras, decodificação, conhecimento de vocabulário, fluência oral).

Embora não seja possível estabelecer de forma definitiva uma relação causal entre as qualificações, as competências e o desemprego, os dados disponíveis revelam uma tendência de predisposição que é importante salientar. Mas esta dimensão é só uma parte do problema, os défices de competências coexistem com o desemprego e com a subutilização das competências deste grupo, além disso é necessário considerar as situações de “*overskilling*”, ou seja os empregos que são ocupados por pessoas com competências superiores às necessárias para as funções desempenhadas.

Se por um lado, as pessoas com baixas competências enfrentam maiores riscos de vulnerabilidade económica, de desemprego e dependência dos subsídios sociais, por outro o valor das competências depende da sua atualização constante face às necessidades do mercado de trabalho. Como é mencionado de forma incisiva no documento referido anteriormente (OCDE, 2014): “*Em suma, as competências tornaram-se a ‘moeda global’ das economias do século XXI*”, e este é um assunto que diz respeito a todos ... governo, empregadores, empregados, pais e estudantes e exige uma ação concertada em torno de três eixos principais:

- avaliar a quantidade e qualidade das competências disponíveis na população;
- determinar e antecipar as competências requeridas pelo mercado de trabalho;
- desenvolver e usar essas competências efetivamente em melhores empregos que levem a melhores vidas.

Mas como mencionado previamente, a relação entre o *stock* de competências disponível e a inserção profissional não é um assunto simples. Por exemplo, na Europa, apesar dos elevados números do desemprego e do subemprego as pesquisas revelam que, no mínimo, um em cada três empregadores tem dificuldade em preencher vagas. Muitos empregadores e decisores políticos defendem que o desajuste de competências endémico nas economias europeias é responsável pelas elevadas taxas de desemprego, mas há outros fatores a considerar para a coexistência do desemprego com vagas de emprego difíceis de preencher.

O documento do CEDEFOP de 2014¹⁰ aborda este tema e apresenta os seguintes argumentos:

- Em função da dinâmica da economia há uma tendência estrutural de algum desajuste permanente entre a oferta e a procura de competências, mas este desajuste não se prende apenas com a escassez de competências. Outros fatores concorrem para esta situação, nomeadamente: fraca procura de mão-de-obra e concorrência pelas oportunidades de trabalho o que leva a situações de sobrequalificação, particularmente de migrantes, mulheres e trabalhadores mais jovens;

¹⁰ Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (Cedefop), 2014. Nota informativa – 9087 PT, Desajuste de competências: para além do evidente.

- Segundo dados de um inquérito aos empregadores são as expectativas de procura reduzida que reduzem o recrutamento, não a escassez de competências. O Eurostat refere que as ofertas de emprego em 15 Estados-Membros, durante o terceiro trimestre de 2013, continuam 25% abaixo dos níveis verificados em 2008, embora com grandes diferenças entre países;
- Contudo, também é verdade que alguns empregadores não conseguem preencher as vagas, porque nem os candidatos altamente qualificados têm as competências necessárias, especialmente as designadas “competências sociais”. Outras razões da dificuldade em preencher determinadas vagas são as seguintes: dificuldade em atrair pessoas para algumas profissões, reduzida mobilidade, alterações sazonais, falta de informação, rigidez salarial, obstáculos ao reconhecimento das qualificações obtidas noutros países e estratégias de recrutamento e formação pouco eficazes. Finalmente, alguma negligência dos empregadores face a determinados grupos, nomeadamente jovens, mulheres e trabalhadores mais velhos, que no seu conjunto constituem uma base de recrutamento inexplorada.

O documento conclui referindo que o desajuste de competências é principalmente um resultado de fatores de rigidez estrutural nos mercados de trabalho, mas é também influenciado pelo diferencial cíclico entre procura e oferta. Assim, a não ser que haja uma reversão da reduzida procura que conduz ao elevado desemprego, esta continuará a fomentar e a perpetuar o desajuste e a obsolescência de competências através da sobrequalificação e do desemprego, o que acentua o risco de enraizamento dos défices de competências.

Apesar destas considerações, nas políticas para a criação de mais e melhores empregos as competências e a formação assumem forte centralidade. A iniciativa Europa 2020, a estratégia de crescimento da União Europeia para a década atual, é exemplo paradigmático ao assentar a ambição de transformar a Europa numa economia inteligente, sustentável e inclusiva em cinco objetivos ambiciosos em matéria de emprego, inovação, educação, inclusão social e clima/ energia.

No que respeita ao emprego e à educação esses objetivos, que foram adotados por Portugal são os seguintes:

- Reduzir a taxa do abandono escolar precoce para menos de 10%;
- Aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior;
- Aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos.

Deste modo, a educação e a formação profissional assumem papel central na resposta aos desafios socioeconómicos e tecnológicos sem paralelo com que se confronta a Europa. Os sistemas de educação e formação têm de garantir que os trabalhadores estão dotados do *mix* certo de conhecimentos e competências e antecipar novas necessidades de modo a apoiar o crescimento e ambição transformadora da Europa 2020 (CEDEFOP, 2014)¹¹.

Todavia, as competências afetam a vida das pessoas noutros domínios que não apenas a economia, o mercado de trabalho, os rendimentos e o crescimento económico. Os estudos analisados, nomeadamente da OCDE e do CEDEFOP, são unânimes na referência da importância do desenvolvimento das competências noutras dimensões, como a saúde, a cidadania e o comportamento cívico e social.

As competências são também relevantes para atacar as desigualdades e promover a mobilidade social, dimensão que é particularmente abordada no relatório *Education at a Glance* (OCDE 2014), que faculta amplas evidências do papel crítico da educação e das competências na promoção do progresso social. O documento utiliza diversos indicadores de educação, incluindo o inquérito às competências dos adultos, baseado no PIAAC de Outubro de 2013.

A primeira conclusão aponta para os progressos alcançados nos países da OCDE e refere que a crise não abrandou o processo de expansão da educação; pelo contrário, em resultado da falta de oportunidades de trabalho muitos optaram por reforçar a sua educação/ formação. Portanto, o nível geral da educação da população aumentou de forma significativa, mas os custos sociais da crise mantêm-se de forma gravosa, com o desemprego e a situação de pobreza de muitos milhões de pessoas. Aliás, em muitos países tem aumentado o desequilíbrio entre os ricos e os pobres, o desemprego jovem mantém-se alto e o acesso aos serviços sociais está mais dificultado. Por isso, procuram-se meios de estimular o desenvolvimento económico de modo mais inclusivo. Ou seja, à expansão da educação e ao aumento generalizado das competências devia corresponder uma força de trabalho maior e mais qualificada, contudo as divisões sociais e económicas estão a agravar-se devido ao aumento do impacto da escolaridade e da qualificação nas oportunidades de vida dos indivíduos.

A situação dos desempregados é um exemplo paradigmático – em média, 80% dos indivíduos com formação superior estão empregados, enquanto menos de 60% das pessoas com qualificação inferior ao secundário se encontram na mesma situação, e este diferencial chega a atingir 30 p.p. em muitos países. Estes números não querem dizer que os licenciados, em particular os jovens, estejam imunes ao desemprego; nos países da OCDE o desemprego dos jovens tem aumentado de forma significativa, mas é sempre mais elevado nos indivíduos com níveis mais baixos de qualificação.

¹¹ On the way to 2020: data for vocational education and training policies. Country statistical overviews Update 2013. Cedefop Reference series; 97. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

As conclusões do relatório confirmam que a crise atingiu sobretudo os jovens e os adultos com níveis mais baixos de qualificação, atestando que os défices de competências aumentam o risco de desemprego, mesmo em pessoas com igual nível de qualificação – regra geral, nos adultos com igual nível de qualificação a situação de emprego é melhor nos indivíduos com melhor nível de literacia.

Os riscos e, em muitos casos, também as sanções dos baixos níveis de qualificação referem-se ao emprego e aos rendimentos, mas também estão relacionados com outras dimensões, por exemplo, a autoconfiança, a participação no voluntariado e a saúde - o relatório refere uma diferença de 23 p.p. entre os adultos com níveis elevados de educação que relatam que estão de boa saúde e a percentagem dos que fazem a mesma afirmação mas que têm níveis baixos de qualificação. Portanto, as sociedades com níveis significativos de pessoas com baixos níveis de escolaridade apresentam maiores riscos de deterioração da coesão social e do bem-estar:

“O nível de instrução é a medida pela qual as pessoas estão sendo classificados em pobreza ou riqueza relativa; e a distribuição de competências na sociedade - a sua inclusão, ou a falta dela – manifesta-se na desigualdade dos rendimentos” (OCDE, 2014, p.14).

O estudo do CEDEFOP de 2014¹², que aborda esta temática a partir do prisma mais particular da formação vocacional e do seu impacto nos benefícios sociais mais genéricos, reitera estas conclusões e fornece evidências de resultados positivos em dimensões como a saúde, participação cívica, satisfação no trabalho e rendimentos referindo, porém, que a natureza desses resultados depende do tipo de sistemas implementados e portanto é variável nos diferentes países da Europa.

No que respeita a Portugal, a realidade nacional nestas matérias é marcada nos anos recentes por progressos importantes decorrentes das reformas introduzidas nos sistemas de educação e formação com impacto significativo na melhoria de diversos indicadores. Os indicadores relativos à participação em formação inicial e contínua (jovens e adultos), permitem uma visão das oportunidades, da participação e do carácter inclusivo do sistema face a grupos tendencialmente afastados da educação e da formação, nomeadamente desempregados, pessoas com baixos níveis de qualificação e trabalhadores mais velhos.

Dois indicadores sinalizam evoluções positivas das reformas e iniciativas encetadas:

- Relativamente ao indicador *“adultos pouco qualificados em programas de educação e formação”*, a realidade nacional sobrepõe-se de forma incisiva face à tendência na União Europeia – 6.2% em Portugal e 3.9% na Europa -, embora se deva registar que os valores em causa são muito baixos;

¹² “On the way to 2020: data for vocational education and training policies”, Country statistical overviews Update 2013, Cedefop Reference series; 97, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.

- O mesmo se passa com o indicador “*adultos desempregados em aprendizagem ao longo da vida*”; em 2013, o valor de Portugal (13.9%) ultrapassa em quase 4 p.p. o valor da União Europeia, o que denota a relevância destas iniciativas no quadro das medidas ativas de emprego.

Outros indicadores refletem uma situação menos positiva, que permite afirmar um cenário de evolução mesclado de tendências com diferente orientação.

Por exemplo, os dados relativos aos “*adultos mais velhos em educação e formação - % da população com 50 a 64 anos*”, em 2012, revelam que o valor em Portugal era de 4.9% e a média europeia era de 5.3%, mais uma vez, um registo de valores muito baixos. Mas o elemento mais significativo relaciona-se com a participação dos empregados em formação. Segundo o estudo do CEDEFOP de 2014 a participação em formação entre 2005 e 2010 revela uma evolução positiva muito significativa, a que não será alheio o Programa Novas Oportunidades.

Porém, através de outra fonte é perceptível uma inversão desta tendência. De facto, a componente do relatório *Education and Training Monitor 2014*¹³ dedicada a Portugal indica que no caso dos adultos se assistiu nos anos mais recentes à redução da participação em iniciativas de ALV: “*A participação dos adultos em ALV tem vindo a descer desde 2011, cifrando-se em 2013 em 9.7%, enquanto a média europeia aumentou de 8.9% em 2011 para 10.5% em 2013*” (2014, p. 5).

A análise das evidências reunidas neste documento confirma, igualmente, que os adultos que menos participam na ALV são os que mais precisam, e por outro lado os níveis de competências são inferiores nos indivíduos com qualificações mais baixas, nos mais velhos e nos desempregados. Ou seja, uma tendência com forte incidência na ótica do grupo alvo do Estudo – os desempregados mais velhos.

Vários fatores podem justificar a redução da participação dos adultos em ALV. Apesar da importância dada aos sistemas de educação e formação como instrumento de apoio à empregabilidade, simultaneamente, assiste-se à redução do investimento em educação. Em 2012, esta redução abrangeu um número considerável de países da União Europeia. Portugal, em resultado das medidas de consolidação orçamental, estava incluído no grupo com cortes mais significativos.

Por outro lado, também é necessário atender à relevância suplementar que tem vindo a ser conferida aos instrumentos de educação e formação dirigidos aos jovens, em detrimento dos adultos, e aos condicionalismos da procura de formação por parte das empresas e dos indivíduos, empregados e desempregados, decorrentes de um mercado de trabalho em forte retração e marcado por instabilidade e incerteza de vínculos e condições.

¹³ Comissão Europeia, Directorate-General of Education and Culture (DG EAC), 2014.

III. Desempregados mais velhos

III.1. Elementos de caracterização geral

Como vimos anteriormente, a composição do desemprego segundo os escalões etários indica o forte aumento do desemprego jovem (menos de 25 anos). Os restantes grupos etários apresentam, igualmente, crescimentos significativos que, contudo, tendem a decrescer com o aumento da idade, atingindo no caso do grupo alvo do Estudo – 45 e mais anos - uma taxa de desemprego no 3º trimestre de 2014 de 10.4% (INE, Inquérito ao Emprego). Este facto não pode subestimar a relevância do desemprego dos mais velhos, sobretudo porque em termos da população desempregada o valor deste grupo, segundo a mesma fonte, representa 35% do total da população desempregada, o que corresponde a 239.500 indivíduos.

Os dados do IEFP relativos a 2013 indicavam um valor mais elevado. O número de inscritos do público-alvo do Estudo nos Centros de Emprego, em 2013, ascende no caso do Continente a 280.400 e no Grande Porto a 51.848. Nesta data, ainda não estão disponíveis os valores relativos ao ano completo de 2014 para os grupos etários considerados no Estudo, porém face à tendência global de decréscimo dos inscritos no ano de 2014 seria expectável uma descida deste valor. Ora, as estatísticas do IEFP apenas para o grupo “55 anos e mais”, em novembro de 2014, revelam um crescimento dos inscritos face a 2013 (+ 318 indivíduos), o que indicia que a diminuição dos inscritos terá incidido nos grupos etários mais jovens.

Quadro 4. Inscritos nos Centros de Emprego, em 2013, nos grupos de desempregados abrangidos pelo Estudo (Continente e Grande Porto) / média anual

	<i>Continente</i>	<i>Grande Porto</i>
Os desempregados “ <i>velhos + novos</i> ”/ 45 aos 54 anos	158.000	30.070
Os desempregados “ <i>velhos + velhos</i> ”/ 55 ou mais anos	122.400	21.778
Total	280.400	51.848

Fonte: Pordata

Refira-se que estes dados não conseguem apreender o retrato fiel da relação do grupo dos mais velhos com o mercado de trabalho, na medida em que não contabilizam os que não são abrangidos pelo sistema nacional de registo de desempregados. Além disso, as estatísticas oficiais também não conseguem apurar o envolvimento em atividades informais, que é um segmento da atividade económica que assume peso na realidade nacional. Por isso, estes valores devem ser ponderados

face a outros segmentos de desempregados que não são abrangidos pelas estatísticas do IEFP, nomeadamente os que estão disponíveis mas que não fazem procura ativa de emprego.

Segundo o Eurostat, em Portugal, em 2013, 307 mil pessoas estavam nesta situação, tendo sido utilizado um conceito que abrange sobretudo pessoas que estão disponíveis para trabalhar mas que não procuram emprego nas duas semanas anteriores aos inquéritos¹⁴. Acresce que, em Portugal, a representatividade deste grupo tem vindo a aumentar: 1.4% em 2005 e 4.3%, em 2013. Este aumento é mais significativo quando se trata de grupos etários mais elevados – no grupo 55-74 anos: 1.3% em 2005 e 6.9%, em 2013. A incidência deste fenómeno é também mais elevada no género feminino e, tal como referido anteriormente, também se agrava com o aumento da idade – no caso das mulheres do grupo 55-74 anos: 1.4% em 2005 e 8.3%, em 2013.

Mas a relevância do desemprego dos mais velhos deve também ser perspectivada a partir da análise do seu potencial de reinserção no mercado de trabalho, que é escasso e está restringido por barreiras difíceis de contornar.

Diversos estudos abordam os obstáculos que assumem maior peso no acesso dos mais velhos ao mercado de trabalho. O relatório da Comissão Europeia (2012), que versa este tema a partir do papel dos serviços públicos de emprego (SPE)¹⁵, refere que os mais velhos tendem a ter perspetivas e prioridades particulares, devido ao ciclo de vida e de carreira em que se encontram, mas simultaneamente confrontam-se com problemas específicos, nomeadamente:

- *Conceções dos empregadores*: pensam que os trabalhadores mais velhos são menos produtivos e mais caros (salários, custos com doenças e seguros);
- *Desincentivos* relacionados com a extensão do subsídio de desemprego e com as reformas antecipadas;
- *Fracas condições de empregabilidade*, devido à obsolescência das competências (baixas qualificações formais e fraca participação na formação);
- Limitações relacionadas com as *condições de trabalho*, por exemplo dificuldades na adaptação dos horários de trabalho às particularidades deste grupo.

Na mesma linha, o estudo do CEDEFOP (2013)¹⁶ tipifica as barreiras de acesso ao mercado de trabalho dos adultos com baixas qualificações, que como referido constitui o grupo mais representativo deste segmento de desempregados:

¹⁴ O conceito usado inclui, também, os que procuraram emprego e não estavam disponíveis para trabalhar, essencialmente jovens estudantes que começam a procurar emprego antes de finalizarem a formação académica.

¹⁵ Comissão Europeia (2012), *Pes and Older Workers - Toolkit for Public Employment Services*. DG Employment, Social, Affairs and Inclusion.

¹⁶ *Return to work: Work-based learning and the reintegration of unemployed adults into the labour market* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

- *Deficiências em termos de capital humano:* stock individual de conhecimentos, capacidades e competências que podem ser utilizados no mercado de trabalho, que por vezes também é acompanhado por outras características que influenciam negativamente o acesso ao trabalho, nomeadamente a baixa autoestima e a falta de confiança, sobretudo nos adultos que estão há muito tempo fora do mundo do trabalho. Aspetos que, simultaneamente, podem acarretar atitudes negativas relativamente à educação e formação.
- *Sinais errados do mercado de trabalho:* Os empregadores tendem a perspetivar o nível de educação como um sinal relevante para o exercício profissional, e embora os adultos pouco qualificados possam ter competências informais e não formais, a ausência de certificação formal é uma desvantagem face a estes estereótipos. Adicionalmente, os empregadores podem também desconfiar da reduzida experiência profissional e das atitudes perante o trabalho.
- *Dificuldades no matching entre desempregados e potenciais ofertas:* A rede de suporte que permite o contacto dos desempregados com potenciais empregadores é, regra geral, fraca, ou a mobilidade geográfica é reduzida. A utilização dos Serviços Públicos de Emprego não é atrativa por diferentes razões, quer para os desempregados, quer para os empregadores, por isso os adultos pouco qualificados podem ter dificuldade em localizar as oportunidades e os empregadores em encontrar os empregados que sirvam as suas necessidades.
- *Barreiras pessoais:* muitas vezes além das barreiras de acesso ao emprego, ou à educação e formação que pode facilitar a inserção, os desempregados confrontam-se com outras desvantagens de ordem social, por exemplo necessidade de cuidar das crianças ou limitações no transporte. Além disso, podem ser desincentivados por sistema sociais em que se torna financeiramente mais vantajoso estar no desemprego do que empregado.

O efeito destas barreiras no emprego dos mais velhos é notório na incidência do desemprego de longa duração (DLD) neste grupo - em 2011, a maioria dos desempregados da UE com idade entre 50/ 64 estava desempregada há mais de um ano. Apesar da realidade europeia apresentar contornos muito diversos - com baixa expressão nos países nórdicos e alta relevância nos países do sul e na Europa central - os desempregados mais velhos de longa duração continuam a representar um problema enorme na Alemanha, Bélgica, Portugal e Eslováquia (Duell, 2012).

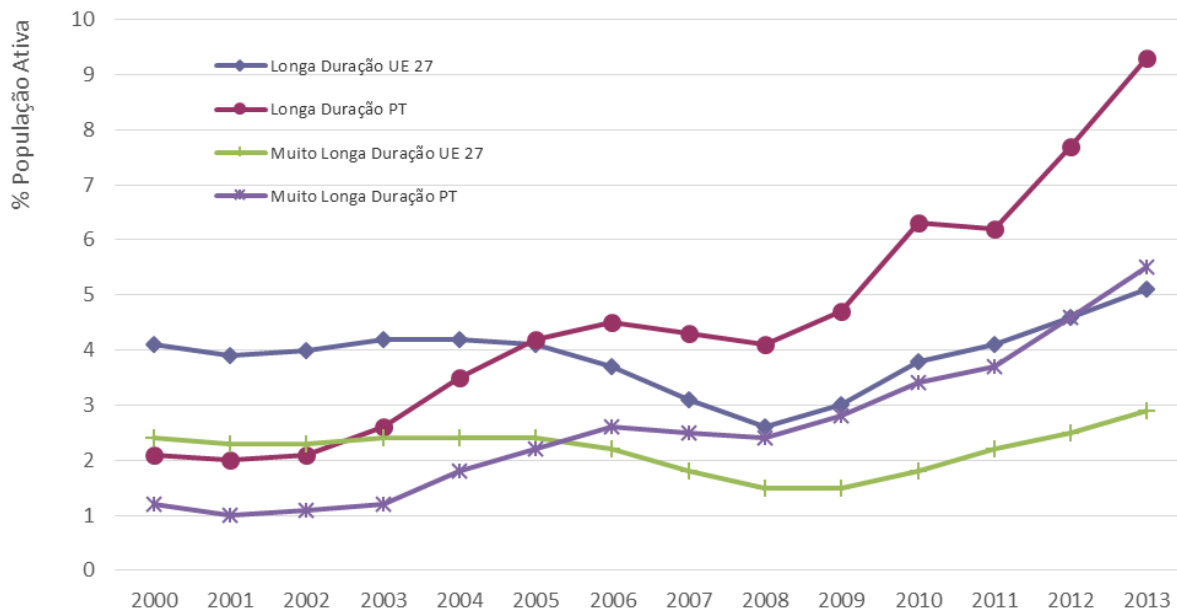
Os dados que se apresentam seguidamente confirmam que a realidade nacional apresenta contornos muito gravosos - em 2013, as taxas de desemprego de longa duração (mais de 12 meses) e de muito longa duração (mais de 24 meses), em Portugal, eram praticamente o dobro da média europeia.

Quadro 5. Taxa de desemprego de longa duração e de muito longa duração, em 2013, na União Europeia e em Portugal (%)

	Portugal	União Europeia 27
Longa Duração	9,3	5,1
Muito Longa Duração	5,5	2,9

Fonte: Eurostat

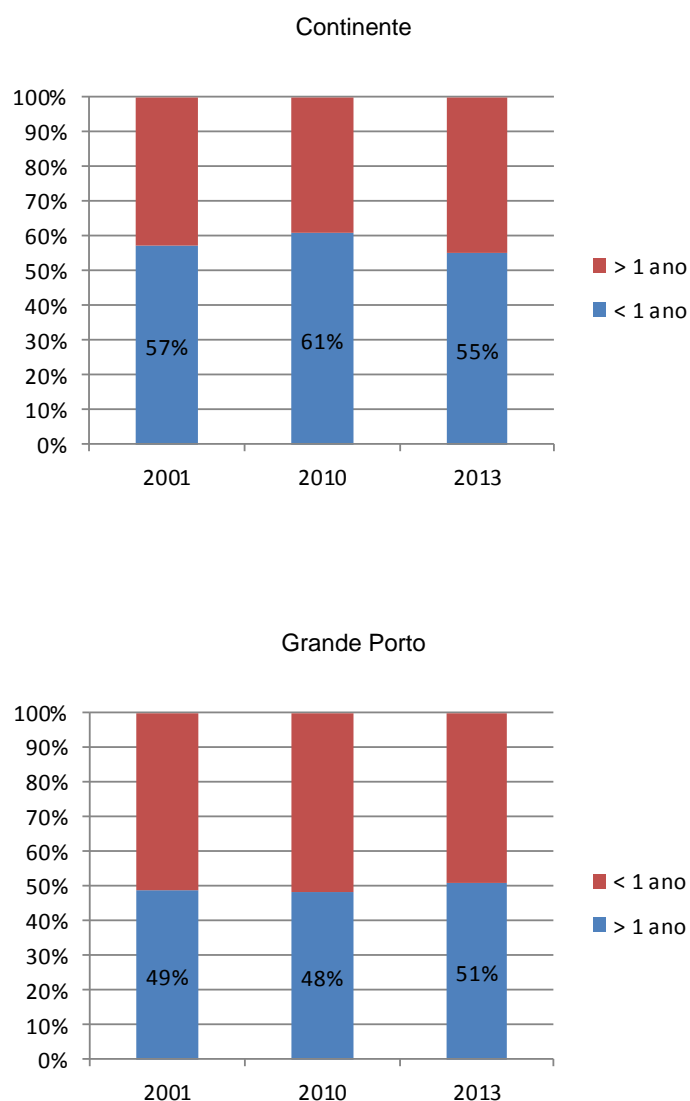
Figura 6. Taxa de desemprego de longa duração e de muito longa duração, entre 2000 e 2013, na União Europeia e em Portugal



Fonte: Eurostat

A análise dos dados dos desempregados inscritos no IEFP torna evidente a forte incidência deste fenómeno, e ainda que no Grande Porto os valores sejam mais favoráveis a sua dinâmica de evolução tem sido no sentido de aumento, em contraponto à diminuição registada no Continente.

Figura 7. Inscritos nos Centros de Emprego, em 2001, 2010 e 2013, por tempo de inscrição no Continente e no Grande Porto (%)



Fonte: Pordata

O DLD, que tendencialmente afeta os mais velhos, embora também se constate o seu aumento nos mais jovens, tem implicações sociais e económicas relevantes, devido ao peso crescente das medidas passivas e dos subsídios sociais. Além disso, os estudos nesta matéria apontam para a evidência de que longos períodos de desemprego têm impacto na saúde, autoestima e bem-estar geral e consequências negativas em termos da carreira, do desenvolvimento profissional e dos rendimentos.

O Estudo *Long-term Unemployment (2012)* aprofunda este tema e apresenta um conjunto de questões que é relevante reter para o objeto do trabalho, nomeadamente:

- A idade é o fator que mais concorre para o DLD, porque a mudança de trabalho é prejudicada por vários obstáculos, em particular os estereótipos que levam à discriminação com base na idade, o risco de obsolescência das competências e a sobre-representação dos mais velhos em setores em reconversão e com fortes dinâmicas de libertação de mão-de-obra. Os setores dominados pelos homens que foram mais afetados pela crise (p.e. indústria e construção) contribuem de forma significativa para o DLD e, portanto, os homens são o género mais atingido.

- Cumulativamente, são também os menos escolarizados os mais afetados, realidade particularmente visível em Portugal, pese embora o facto de todos os níveis de escolaridade terem sido atingidos. Outros fatores, como as limitações decorrentes de deficiências ou a duração do trabalho anterior, são também referidos como elementos que concorrem para o DLD.

- Para alguns indivíduos o DLD pode levar ao afastamento permanente do mercado de trabalho, com o consequente risco de perda de rendimentos, pobreza e exclusão social, e os desempregados mais velhos estão certamente no cerne deste grupo.

O mesmo estudo tipifica um conjunto de causas estruturais para o DLD, que facilmente encontram eco na realidade nacional:

- Desajustamentos geográficos, que decorrem das diferenças entre a localização das ofertas de emprego e os DLD, que relevam a reduzida mobilidade geográfica dos desempregados, associada ao custo dos transportes e à dificuldade em vender a casa própria e deslocarem-se para outras áreas;

- Desajustamentos entre as competências produzidas e as requeridas;

- Desencorajamento para o retorno ao mercado de trabalho associado aos benefícios sociais e ao custo de oportunidade;

- Regras de proteção do trabalho e das contribuições sociais, que funcionam como obstáculos para os empregadores;

- Finalmente, a dinâmica de reestruturação da economia, que levou à destruição de empregos, enquanto os novos empregos não se adequam ao perfil dominante dos DLD.

Numa perspetiva de síntese, a figura seguinte procura sistematizar os fatores que limitam o acesso dos mais velhos ao mundo do trabalho.

Figura 8. Obstáculos à inserção dos mais velhos no mercado de trabalho



III.2. Ilustração a partir de um contexto local – parte 1

Neste ponto do relatório procede-se ao desenvolvimento do exercício de caracterização dos *desempregados mais velhos*, através da análise dos contornos deste fenómeno num contexto geográfico delimitado (concelho de Matosinhos).

As principais fontes de informação usadas são (i) a informação estatística de caracterização dos desempregados inscritos no Centro de Emprego, (ii) as entrevistas a uma amostra de desempregados e a um grupo de agentes das organizações que localmente funcionam como intermediários das políticas de emprego e de formação (Centro de Emprego de Matosinhos e Loja de Emprego/ ADEIMA) e (iii) a informação recolhida no *workshop* que envolveu outros atores locais.

Este exercício não visa uma caracterização minuciosa da realidade local, mas sobretudo procura evidenciar aspetos que concretizam as tendências gerais referidas anteriormente e suscitam outras perspetivas para a compreensão deste fenómeno. Por outro lado, porque se trata de uma abordagem a um contexto delimitado que utiliza informação qualitativa circunscrita a uma amostra de indivíduos, em particular no que respeita aos testemunhos dos desempregados (oito casos), os dados recolhidos não são suscetíveis de generalização, porém alguns elementos de informação são comuns à realidade nacional, nomeadamente ao Serviço Público de Emprego, e nesse sentido é legítimo retirar algumas ilações de ordem mais geral.

A apresentação da informação organiza-se em três subpontos:

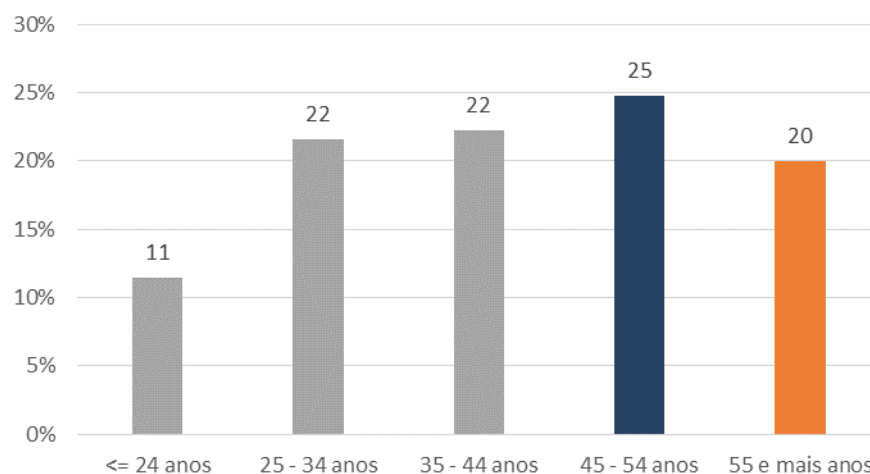
- Os dados estatísticos de caracterização dos desempregados inscritos no Centro de Emprego;
- A perceção das instituições e dos agentes intermediários das políticas de emprego e de formação;
- A perceção dos desempregados/ as.

Os dados estatísticos

O Centro de Emprego de Matosinhos, que abrange exclusivamente este concelho, registava em setembro de 2014, 16.380 inscritos e destes 45% tinham mais de 45 anos, correspondendo a um total de 7.237 indivíduos - 4.059 no grupo etário “45-54 anos” e 3.268 no grupo “55 e mais anos” ¹⁷.

¹⁷ Todos os dados estatísticos dos inscritos são relativos a setembro de 2014 e foram fornecidos pelo Centro de Emprego de Matosinhos.

Figura 9. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos por idade (%)



A análise da totalidade dos inscritos por género revela que a maior representatividade das mulheres (53% dos inscritos) é uma característica dos desempregados mais jovens. Nos mais velhos não há um padrão comum; no grupo “45-54 anos” a tendência é de aproximação dos valores dos dois sexos, mas no grupo etário “55 e mais anos” é evidente a relevância do sexo masculino, em função da sua relação profissional com setores com fortes dinâmicas de libertação e mão-de-obra.

Quadro 6. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por sexo (%)

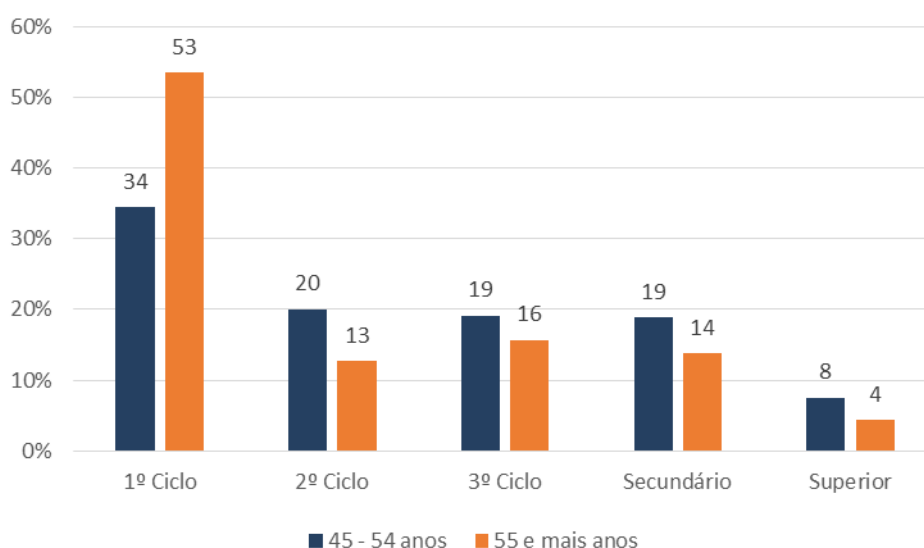
Género		
Grupo etário	Masculino	Feminino
45-54 anos	49%	51%
55 e mais anos	55%	45%

No que se refere às habilitações predomina o 3º ciclo, que corresponde ao nível máximo de escolaridade de 59% da totalidade dos desempregados. Relativamente aos restantes níveis de escolaridade, 24% dos inscritos possuem o secundário e 18% formação superior.

À medida que se avança nos grupos etários, o peso dos níveis mais baixos de escolaridade ganha relevo - 82% do grupo “55 e mais anos” e 74% do grupo “45-54 anos” possuem escolaridade máxima de 9 anos. Assinale-se, igualmente, a relevância do 1º ciclo, que abrange mais de 50% dos inscritos do primeiro grupo etário mencionado.

Os níveis mais elevados de habilitações dos desempregados mais velhos, segundo os dois grupos etários considerados, situam-se no que respeita ao ensino secundário entre 14% e 19%, e relativamente ao ensino superior entre 4% e 8%, apresentando sempre valores mais baixos no grupo etário mais velho.

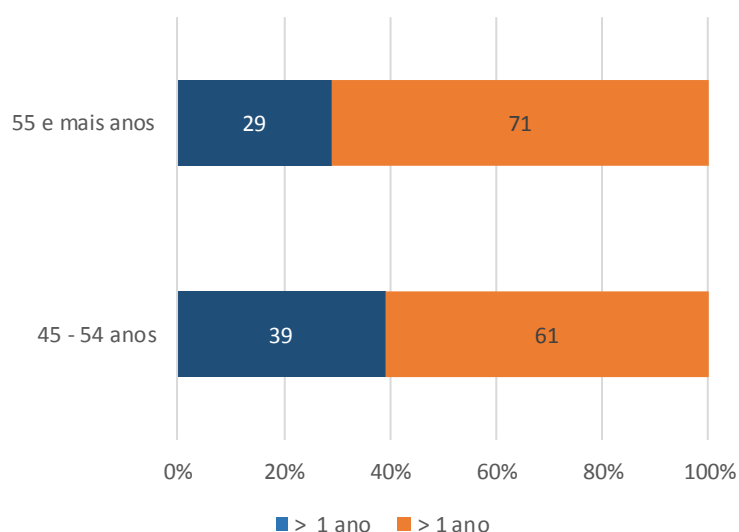
Figura 10. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por habilitações (%)



Esta estrutura de qualificações confirma as tendências de incidência do desemprego nos indivíduos com baixas qualificações, mas os dados mostram a sua relevância nos grupos etários mais jovens – mais de um 1/3 dos inscritos com idade “<= a 24 anos” possui apenas o 3º ciclo e este valor ascende a 39% no grupo etário seguinte (25/ 34 anos). Simultaneamente, é neste último grupo que se concentra a maior percentagem de licenciados, o que aponta para uma elevada segmentação dos jovens em termos de qualificações, o que não deixa de refletir as condições socioeconómicas e o potencial de inserção.

A distribuição do tempo de inscrição, (até um ano e mais de um ano), do total dos inscritos é relativamente similar, respetivamente 49% e 51%. Porém, uma análise mais fina da informação permite compreender que o DLD aumenta significativamente nos estratos etários mais velhos, chegando a atingir mais de 70% dos inscritos com “55 e mais anos”.

Figura 11. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos por duração do desemprego (%)



Nestes grupos, a percentagem de indivíduos que se enquadra no desemprego de muito longa duração, e que está fora do mercado de trabalho há mais de dois anos é, igualmente, muito significativa - 47% dos inscritos do grupo “55 e mais anos” e 37% do grupo “45-54 anos”.

Quadro 7. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por tempo de inscrição

Duração do desemprego	Até 6 meses		7 - 12 meses		13 - 24 meses		25 - 36 meses		>36 meses		Total	
Grupo etário												
45-54 anos	956	24%	618	15%	1.005	25%	717	18%	763	19%	4.059	100%
55 e mais anos	524	16%	420	13%	791	24%	837	26%	696	21%	3.268	100%

As profissões de origem do universo dos desempregados inscritos apresentam uma diversidade assinalável, destacando-se, porém, dois grupos dominantes:

- O 1º grupo é constituído pelos “Trabalhadores não qualificados” e “Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores”;
- O 2º grupo inclui os “Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices”, “Especialistas das atividades intelectuais e científicas”, “Pessoal administrativo” e “Técnicos e profissões de nível intermédio”.

Os restantes grupos de profissões consideradas apresentam uma representatividade menor, nomeadamente “Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem”, “Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos”, “Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta” e “Profissões das Forças Armadas”.

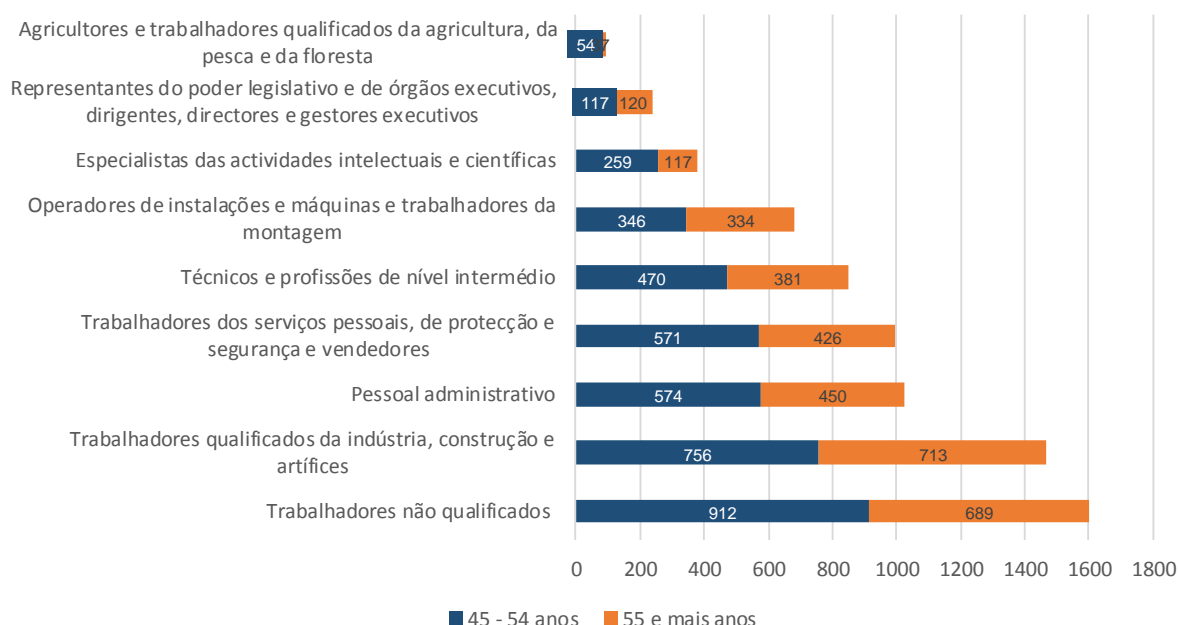
A distribuição destas profissões por grupos etários mostra algumas características que importa salientar, designadamente:

- Dois grupos profissionais apresentam uma distribuição que penetra de forma similar em todos os grupos etários – “Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores” e “Técnicos e profissões de nível intermédio”;
- Os “Trabalhadores não qualificados” e o “Pessoal administrativo”, são profissões relevantes em todos os grupos, exceto nos mais novos (≤ 24 anos);
- O grupo “Especialistas das atividades intelectuais e científicas” é mais relevante nos mais jovens, em particular no grupo 25-34 anos, refletindo os níveis de escolaridade mais elevados. Em contraponto, o grupo dos “Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices” é mais significativo nos mais velhos, sobretudo a partir dos 45 anos.

De facto, os dois grupos profissionais mais relevantes dos desempregados mais velhos são os “Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices” e os “Trabalhadores não qualificados”.

No primeiro caso, incluem-se profissões ligadas à construção, metalurgia, metalomecânica e similares. No segundo, os “Trabalhadores de limpeza” e os “Trabalhadores não qualificados da indústria extrativa, construção, indústria transformadora e transportes”.

Figura 12. Inscritos no Centro de Emprego de Matosinhos dos grupos etários mais velhos, por categoria profissional de origem



Um segundo conjunto de profissões de origem dos desempregados mais velhos inclui, nomeadamente:

- O “Pessoal administrativo”, que neste grupo é mais representativo que na totalidade os inscritos, e abrange sobretudo os empregados de escritório, secretários em geral e operadores de processamento de dados;
- Os “Trabalhadores dos serviços pessoais, de protecção e segurança e vendedores”, com relevo para estes últimos – os vendedores;
- Os “Técnicos e profissões de nível intermédio”, em particular das áreas financeira, administrativa e dos negócios e “Técnicos e profissões das ciências e engenharia”, de nível intermédio;
- Finalmente, os “Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem”, que abrangem Operadores de instalações fixas e máquinas e Condutores de veículos e operadores de equipamentos móveis.

No grupo dos desempregados mais velhos, as restantes categorias profissionais são visivelmente menos relevantes, notando-se maior importância dos “Especialistas das actividades intelectuais e científicas” nos desempregados do grupo 45-54 anos, o que é convergente com a maior relevância das qualificações mais elevadas neste estrato etário. Este grupo profissional abrange categorias distintas, nomeadamente os professores e especialistas em finanças, contabilidade, organização administrativa, relações públicas e comerciais.

A perspetiva das instituições e dos agentes intermediários das políticas de emprego e de formação

Os dados qualitativos recolhidos através das entrevistas e do *workshop* trazem para o Estudo perspetivas diversificadas que ajudam a complementar o retrato dos *desempregados mais velhos*.

A informação está organizada nos seguintes temas principais: (i) conceções quanto aos grupos etários e tendências de evolução, (ii) desemprego registado vs. desemprego real, (iii) características dos desempregados mais velhos e (iv) vivências e efeitos do desemprego.

Conceções quanto aos grupos etários e tendência de evolução

- Os diversos interlocutores expuseram perspetivas diferentes quanto ao posicionamento dos empregadores face aos escalões etários considerados no grupo *desempregados mais velhos*, conforme se pode comprovar pelos seguintes referências:

- “... a partir dos 35 anos os desempregados já são considerados ‘velhos’; os utentes à procura de emprego com 40/ 50 anos, geralmente, não são considerados como opções válidas; os empregadores não colocam a hipótese da inserção de pessoas com mais de 50 anos; é necessário fazer uma divisão, até aos 55 anos a questão do emprego ainda se coloca, embora com dificuldades, depois dos 55 é uma impossibilidade ...”;

- Em casos excecionais, foi referido que a idade pode ser uma vantagem (por exemplo, no caso de um serralheiro a experiência é valorizada), mas noutros setores com representatividade no concelho (o comércio ou a restauração), a idade e a aparência física mais desgastada constituem desvantagens;

- Uma outra perspetiva destaca que num contexto de escassas ofertas de emprego o fator idade é sempre nomeado pelos desempregados como obstáculo importante, independentemente de serem jovens ou mais velhos;

- Múltiplas hipóteses explicativas para o posicionamento dos empregadores face aos *desempregados mais velhos*, mas no quadro das políticas atuais o argumento das competências acrescidas é desvalorizado na medida em que “é fácil e com baixo custo” preencher as vagas disponíveis, por exemplo, através dos estágios para jovens. Para outros, este argumento é contestado pela ideia de que os estágios para jovens se referem a postos de trabalho que não se coadunam com as características dos *desempregados mais velhos*.

- No grupo das mulheres a questão do acesso ao trabalho coloca-se de forma mais aguda, porque para os homens o envolvimento na economia informal está facilitado pelo seu historial profissional;

- A tendência é para manter a dimensão dos números atuais, ou mesmo aumentar; estima-se que cerca de 2/3 dos *desempregados mais velhos* dificilmente vão voltar a entrar no mercado de trabalho; contudo, a tendência de cristalização da situação de desemprego é mais evidente a partir dos 55 anos;

Desemprego registado vs. desemprego real

- Referência à elevada rotatividade dos desempregados inscritos, na medida em que a inscrição no Centro de Emprego é marcada pela necessidade do estatuto para fins que não a procura de emprego, nomeadamente as prestações sociais, isenção de taxas moderadoras, inscrição nas formações modulares, RSI, apoios sociais escolares, apoio judicial ... Neste quadro, estima-se que cerca de 50% dos desempregados estão inscritos por necessidade de uma qualquer “declaração” e no grupo “+ de 55 anos” esta questão ganha relevo acrescido;
- O mercado de emprego, as experiências de trabalho dos desempregados, a vivência do desemprego e da situação dos inscritos têm de ser lidas à luz das suas múltiplas facetas, ou seja o trabalho formal, mas também os biscates, a informalidade, o trabalho temporário, a agricultura de subsistência, os subsídios sociais ... Nestas condições, a situação de desemprego é vivenciada de modo diverso, consoante estas dimensões estão mais ou menos presentes, e tem implicações diferenciadas do ponto de vista dos rendimentos e da exposição à pobreza;
- Coexistência de diferentes grupos de desempregados, inscritos ou não no Centro de Emprego, cuja importância relativa é difícil de mensurar e de associar ao grupo específico dos *desempregados mais velhos*: os procuram a inserção no mercado formal de trabalho, os que estão num processo de relação continuada com os apoios sociais, os que vivem do trabalho informal e não se relacionam com os apoios sociais ou com as estruturas de apoio ao emprego ...
- Difícil contabilizar os desempregados do concelho que não estão inscritos, mas admitem-se algumas realidades específicas; por exemplo, Perafita e a ocupação na agricultura, Angeiras e o trabalho no mar/ pesca.

Características dos desempregados mais velhos

- O grupo é heterogéneo, mas predominam as baixas qualificações, incluindo casos de pessoas em que a qualificação escolar não é acompanhada de efetivas competências básicas; por exemplo, pessoas com o 6º ano que não cumprem os requisitos para entrar num EFAB1;

- As situações de vulnerabilidade social dos desempregados, em escalas diversas, são significativas; nem sempre são referenciadas, incluindo problemas básicos de subsistência, de alimentação e de saúde, como por exemplo, doenças crónicas e depressões;
- Os desempregados beneficiários do RSI constituem um grupo com representatividade e de difícil atuação, dada a dispersão de instituições envolvidas, nomeadamente a repartição de funções entre o Centro de Emprego e os serviços sociais, e a complexidade e diversidade das situações individuais e familiares; nas situações de pobreza intergeracional o desincentivo dos rendimentos sociais funciona como obstáculo adicional à ativação;
- Nestes casos, ou outros de vulnerabilidade social, a inserção profissional não pode ser o foco prioritário de ação, porque há outros problemas a montante, com incidência no nível de estruturação pessoal e familiar que necessitam de abordagem específica.

A vivência e os efeitos do desemprego

- A duração do desemprego é uma *“barreira destrutiva e um fator de desmotivação”*; muitas vezes os desempregados apresentam um discurso derrotista - *“não me querem”* - , e quanto mais elevada a formação do desempregado maior é a desilusão, porque sentem que não há retorno do investimento realizado. Regra geral, este público está menos apetrechado para aceder a outro tipo de apoios, porque não dominam os circuitos dos benefícios sociais;
- A constatação de situações de dificuldades financeiras extremas *“começaram a pedir RSI, estão disponíveis para qualquer função, arranje-me qualquer coisa ...”*, porque, em muitos casos, o desemprego é uma situação nova para a qual não estão preparados, bem como a ideia de aumento de situações de degradação social quando *“o desemprego bate à porta dos mais velhos”*;
- Numa perspetiva mais positiva, o desemprego dos mais velhos pode ser encarado, em algumas situações, como um recurso para o reforço da rede de apoio familiar (por exemplo, tratar dos netos ou dos pais), que favorece a atividade dos mais novos e representa um papel social que deve ser realçado.

A perspetiva dos desempregados/as entrevistados/as

Desempregados/ as mais velhos/as	
Mulher, 58 anos, desempregada há treze anos; nunca recebeu subsídio de desemprego; recebe RSI; curso comercial equivalente ao 9º ano; frequência de curso EFA.	<ul style="list-style-type: none"> Situações de desemprego originadas, sobretudo, pela extinção do posto de trabalho ou encerramento da empresa (serviços pessoais, serviços às empresas, transportes). Níveis de desânimo relacionados com a duração do desemprego e falta de atividade e exponenciados perante as dificuldades económicas atuais ou perspetivadas - porque não têm qualquer rendimento, o subsídio é baixo ou grande apreensão face ao seu término. Situação vivenciada de forma mais extrema pelos indivíduos que passaram de situações de (algum) desafogo económico e que não têm ou não perspetivam ter, a curto prazo, qualquer fonte de rendimento/ "nova pobreza". Uma ideia geral de forte vontade de entrada no mundo do trabalho, que percorre todos os estratos etário incluindo os mais velhos, mas com a noção clara de que estão "entalados" entre duas realidades: "velhos para trabalhar e novos para reforma"; A idade é percebida como o obstáculo mais relevante para a inserção no mundo do trabalho – "enquanto as empresas tiverem a ideia que aos 51 anos se é velho para trabalhar ..."; No caso da entrevistada com licenciatura, o problema não é a qualificação nem a falta de ofertas de emprego, mas antes a dificuldade em aceder aos potenciais empregadores – nunca foi chamada para entrevista. Nos restantes casos acresce à idade a percepção de obstáculos relacionados com a baixa qualificação e/ ou as reduzidas ofertas de emprego, mas a situação não é uniforme; quando a qualificação é mais baixa é entendida como problema relevante; Apesar das estratégias de "procura ativa", as respostas são raras e quando ocorrem as condições não justificam desistir do subsídio ou não são compatíveis com as circunstâncias pessoais; Casos diversos quanto à inserção social e ao equilíbrio pessoal, incluindo casos extremos de vulnerabilidade emocional, que são mais patentes nos desempregados/as com idade mais elevada; Mulheres que vivem sozinhas, com ou sem filhos a cargo, responsabilidades para com familiares mais velhos, situações de depressão, sentimentos de vazio, de necessidade de ocupação, de se sentir útil, perante a sociedade e a família, que vão sendo superados com atividades domésticas, acompanhamento de familiares, por exemplo tratar dos netos, lazer ... ou numa outra perspetiva através de ações de educação e ou formação, por iniciativa própria ou indicação do CE.
Mulher, 55 anos, desempregada há dois anos, recebe subsídio de desemprego, 9º ano/ RVCC; sem experiência de formação no período de desemprego.	
Homem, 54 anos, desempregado há cinco anos, já não recebe subsídio de desemprego; 9º ano/ RVCC; sem experiência de formação no período de desemprego.	
Mulher, 52 anos, desempregada há nove meses, recebe subsídio de desemprego; licenciada; frequência de formação modular certificada/ área das línguas	
Homem, 52 anos, desempregado há dois anos, recebe subsídio de desemprego 9º ano de escolaridade; diversas experiências de formação no período de desemprego por iniciativa própria.	
Homem, 51 anos, recebe subsídio de desemprego; 9º ano/ RVCC; frequência de formação modular certificada/ área das línguas.	
Mulher, 47 anos 12º ano incompleto; convocado para formação "Comunicação assertiva e técnicas de procura de emprego".	
Homem, 47 anos, 12º ano incompleto; convocado para formação "Comunicação assertiva e técnicas de procura de emprego".	

III.3. Sistematização das problemáticas de empregabilidade dos desempregados mais velhos

A análise anterior permite concluir que o grupo dos *desempregados mais velhos* apresenta características que se podem considerar dominantes, nomeadamente a baixa qualificação, mas constata-se também uma diversidade de perfis, que tende a agudizar-se com o aumento previsível do desemprego nestes grupos etários. No sentido de dar nota dessa diversidade, e simultaneamente apreender a complexidade das situações individuais, procurou-se sistematizar os fatores que determinam as diversas configurações das situações de desemprego, conforme se explicita de forma esquemática na figura seguinte.

Figura 13. Sistematização dos fatores individuais que condicionam a empregabilidade dos desempregados mais velhos



Estes fatores constituem características relevantes para determinar as condições de empregabilidade dos indivíduos e formular uma estratégia de ação tendo em conta a situação pessoal dos desempregados. Alguns fatores são de leitura imediata (idade, duração do desemprego ...) outros são mais complexos de avaliar (integração social, rendimentos, posição face à ativação, nível de estruturação pessoal ...), por isso exigem metodologias de identificação e avaliação de carácter personalizado e de proximidade. Além disso, a situação dos indivíduos não é estática, portanto é importante assegurar um acompanhamento e monitorização periódica da evolução das condições de empregabilidade dos desempregados.

Os fatores identificados não são estanques e alguns são, também, consequência da própria situação vivenciada e da duração do desemprego. As circunstâncias individuais dos *desempregados mais velhos* são, assim, condicionadas por fatores correlacionados e, em muitos casos, com condições desfavoráveis acumuladas. Todavia, de acordo com a informação recolhida a idade joga um papel central, que funciona como barreira à entrada e à relação com o mundo do trabalho, ainda que essa barreira possa ser amenizada quando outras variáveis se apresentam de forma mais positiva.

A ativação dos desempregados deverá ponderar a sua situação individual e intervir no sentido de colmatar e minorar os pontos fracos e potenciar os recursos pessoais. Em alguns casos, é pertinente uma intervenção no apoio direto ao emprego, por exemplo na facilitação do acesso aos empregadores, noutros o que está em causa é identificar e amenizar as debilidades pessoais e sociais básicas.

Quadro 8. Descrição dos fatores que condicionam a empregabilidade dos desempregados mais velhos

Fatores	Tipo de influência na inserção
<p><i>Grupo etário</i></p> <p>45/ 54anos => 55 anos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fator discriminatório central; - Oportunidades de inserção centradas no grupo etário próximo do limiar dos 45 anos, mas ainda assim de forma limitada; - Para o grupo dos mais de 55 anos as perspectivas de (re)entrada no mundo do trabalho são muito remotas; - No quadro do mercado de emprego atual e tendo em consideração o posicionamento dos empregadores, o autoemprego e a participação no mercado informal constituem os espaços potenciais de trabalho;
<p><i>Qualificação escolar e profissional</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - A predominância dos baixos níveis de qualificação escolar é uma marca relevante, contudo é necessário considerar que esta categorização considera apenas a educação formal e não valoriza as competências adquiridas fora desses contextos, nomeadamente nos casos de trabalhadores com longa experiência profissional; - As dificuldades de inserção dos que apresentam níveis de qualificados mais elevados revelam que para os <i>desempregados mais velhos</i> a qualificação não é um valor determinante; - O aumento dos níveis de qualificação constitui sempre um valor acrescentado que poderá influenciar o potencial de inserção, mas essas iniciativas de valorização pessoal e profissional necessitam de estar fortemente ancoradas em estratégias alicerçadas em oportunidades e percursos de inserção;

Fatores	Tipo de influência na inserção
<i>Género</i>	- Os homens constituem o grupo mais afetado pelo desemprego, mas simultaneamente é expectável que as oportunidades no âmbito do mercado informal se revelem mais adaptadas às suas circunstâncias pessoais e responsabilidades familiares, bem como à experiência profissional;
<i>Relação com o mercado de trabalho</i> <i>Experiência profissional</i>	- A disponibilidade para mudar as trajetórias profissionais constitui um fator positivo à inserção, bem como a experiência ou a vontade para a entrada em setores empregadores (por exemplo, comércio, restauração ...). Contudo, mesmo nestes casos, aspetos como a aparência, a imagem e a resistência física constituem limitações à inserção; - A ausência de experiência e hábitos de trabalho, por limitações pessoais, da situação social e familiar ou comportamentos enraizados de subsidiodependência constituem fatores que tendem a perpetuar as situações de desmotivação e afastamento do mundo do trabalho;
<i>Duração do desemprego</i>	- A forte incidência do DLD e DMLD afeta as condições de resiliência e estabilidade psicológica e emocional dos desempregados e fomenta a obsolescência das competências; neste sentido, assume-se como barreira relevante à inserção.
<i>Pobreza e integração social</i>	- As situações de pobreza declarada ou escondida assumem relevância; para além dos beneficiários do RSI, emerge um outro grupo que se pode incluir na categoria “novos pobres” que, apesar de uma esperança de vida ainda longa, não perspetivam qualquer fonte de rendimento e por isso em termos imediatos ou a prazo necessitam de apoio social; - As condições para a ligação entre a inserção pela via económica e a proteção social assegurada pelos sistemas em vigor, implica uma forte articulação entre a ação no domínio da inserção social e a promoção das condições de empregabilidade e de ativação;
<i>Posição face à ativação</i>	- A duração do desemprego, as fracas perspetivas de inserção e o isolamento social criam um sentimento de desmobilização, que afeta os níveis de motivação e de atuação proactiva, que merece atenção e medidas específicas de apoio individual, restauração da autoconfiança e de ajuda específica aos casos de maior desequilíbrio psicológico e emocional; - A proximidade face às oportunidades e serviços de emprego e a disponibilidade e condições para as deslocações e mobilidade geográfica, constituem fatores que potenciam o acesso às medidas ativas de emprego e influenciam positivamente o potencial de inserção; em contraponto, admite-se que os desempregados não inscritos/ não registados e com restrições de mobilidade geográfica apresentam maiores limitações no acesso às oportunidades e às medidas ativas de emprego.

IV. A educação e a formação nos processos de ativação dos desempregados mais velhos

IV.1. Introdução

O conceito da ativação dos desempregados ganhou nos últimos anos protagonismo crescente, primeiro na Europa e depois em Portugal, no quadro da Estratégia Europeia de Emprego, sobretudo depois do Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de novembro que estabelece os mecanismos de ativação de desempregados no contexto nacional.

O princípio da ativação, baseado numa lógica de reforço do papel dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) e de maior responsabilização dos desempregados, visa encorajar uma atitude ativa na procura de emprego e na melhoria das suas condições de empregabilidade e integra diferentes linhas de ação, nomeadamente:

- Intervenção precoce e personalizada do SPE, contactos periódicos entre os técnicos e os desempregados, estabelecimentos de planos individuais visando a integração (Plano Pessoal de Emprego), atividades de procura de emprego por parte dos desempregados e orientação para medidas ativas de emprego.

Conforme refere Duell (2012), é necessária orientação e acompanhamento dos grupos-alvo, mormente daqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho e que simultaneamente enfrentam múltiplas barreiras ao emprego. É, também, amplamente reconhecido que a identificação e intervenção precoces são elementos-chave para melhorar a eficácia das medidas de ativação.

A elaboração de Planos Pessoais de Emprego (PPE) é uma das iniciativas que enforma a intenção de acelerar o processo de ativação e de focalização das medidas. Em alguns países, os PPE são elaborados para todos os desempregados após um período definido de desemprego, enquanto outros usam este instrumento apenas para grupos-alvo específicos, como os jovens e os trabalhadores mais velhos.

Em Portugal, o combate ao desemprego faz-se por via da ação de medidas passivas e medidas ativas. As primeiras respeitam ao subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, as segundas, uma peça central das políticas públicas de emprego na Europa e em Portugal, integram uma tipologia diversificada, nomeadamente os apoios à criação de emprego, o emprego subsidiado, a formação e o apoio à procura de emprego.

Os Planos Pessoais de Emprego encontram no contexto nacional sérias dificuldades de operacionalização, dado que o aumento exponencial do desemprego gerou no SPE uma pressão

que tende a deteriorar as condições necessárias à personalização e individualização inerentes à eficácia da ativação baseada nos PPE.

No que se refere às medidas de emprego e formação como estratégia de ativação, o *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego (2012, p. ii)*, que tem como objetivo “avaliar o efeito das medidas de emprego e formação que estiveram disponíveis em Portugal entre os anos 2004 e 2011, sobre a empregabilidade dos participantes”, dá nota da diversidade de medidas ativas de emprego e formação – “um elenco de medidas vasto, muito diversificado e em mudança permanente”.

O quadro seguinte sistematiza as medidas elencadas por esse estudo que estavam em curso nesse período, com particular destaque para as medidas de formação.

Quadro 9. Medidas ativas de emprego em curso no período 2004/ 2011

Medidas de emprego
- Estágios, Medidas ocupacionais, Apoio à contratação, Apoio ao empreendedorismo, Apoio à criação do próprio emprego.
Medidas de formação
<i>Cursos de aprendizagem</i>
a. Aprendizagem, b. Sistema de aprendizagem - gestão direta, c. Sistema de aprendizagem - entidades externas
<i>Educação e formação para adultos</i>
a. Cursos EFA tipo B1, b. Cursos EFA tipo B2, c. Cursos EFA tipo B1+B2, d. Cursos EFA tipo B3, e. Cursos EFA tipo B2+B3, f. Cursos EFA - Básico - Percurso flexível, g. Cursos EFA - Básico - Percurso profissional, h. Formação Contínua - EFA – NS, i. Cursos EFA - NS - S3 - Tipo A, j. Cursos EFA - NS - S3 - Percurso Flexível, k. Cursos EFA - NS - S - Tipo A, l. Cursos EFA - NS - S - Percurso Flexível, m. Cursos EFA - NS - S – Profissional, n. Cursos EFA - socioprofissionais - desfavorecidos com certificação
<i>Educação e formação para jovens</i>
a. Cursos EFJ - Tipo –B, b. Cursos EFJ - Tipo 2, c. Cursos EFJ - Tipo 3, d. Cursos EFJ - Tipo 4, e. Cursos EFJ - Tipo 5, f. Cursos EFJ - Tipo 6, g. Cursos EFJ - Tipo 7
<i>Formação para desempregados</i>
a. Formação de desempregados qualificados, b. Educação-formação de jovens desempregados, c. Formação profissional de desempregados
<i>Formação contínua modular</i>
a. Formação contínua - qualificação profissional, b. Formação contínua – especialização, c. Formação contínua - ativos qualificados, d. Formação contínua - reciclagem, atualização e aperfeiçoamento, e. Formação contínua - reciclagem, atualização e aperfeiçoamento (entidades externas), f. Formação contínua - desenvolvimento e organização - chefias e quadros, g. Formação modular
<i>Outras medidas de formação</i>

Segundo o referido estudo, a formação modular e a contínua asseguraram 29% das participações, seguindo-se os cursos EFA para adultos e a Aprendizagem, com respetivamente 17% e 15% do total de participações. Note-se que cerca de 2/3 dos participantes das medidas

eram mulheres, repartição que não encontra reflexo na estrutura do desemprego e que sinaliza menor participação dos homens.

Em 2010, a formação representava 10% do peso total das despesas com medidas de políticas de emprego, mas ainda assim o esforço de investimento realizado nas medidas ativas estava abaixo da média europeia - entre 2006 e 2009, a despesa com medidas passivas de política de emprego foi, em média, 2.5 vezes superior às despesas com medidas ativas (na UE esse valor é de 2.2). Complementarmente note-se que, em 2010, Portugal era o 2º país da UE com maiores gastos relativos em formação no quadro das políticas ativas de emprego implementadas (Duell, 2012).

Retomando o *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego (2012)*, a partir do recenseamento da literatura económica que se debruça sobre os efeitos das medidas ativas na empregabilidade dos destinatários é possível identificar as seguintes grandes tendências:

- Constatase uma grande heterogeneidade de conclusões quanto ao sucesso das medidas, bem como efeitos mais prováveis no médio e longo prazo do que no curto prazo. A formação é uma das medidas incluída no grupo com resultados estimados mais significativos no médio-prazo; aliás, no âmbito das medidas ativas, a formação é a que apresenta menores resultados em termos dos efeitos sobre o emprego, que contudo variam entre valores elevados significativos e valores reduzidos;
- É assinalada a relevância dos contextos de implementação das medidas ativas, denotando-se uma maior eficácia nos mercados de trabalho com maior taxa de desemprego.

No caso particular da avaliação das medidas de emprego e formação disponíveis em Portugal, entre os anos 2004 e 2011, na empregabilidade dos participantes, as conclusões do estudo (2012, p. iii) são as seguintes:

“... as medidas de emprego apresentam efeitos positivos (e, em certos casos) fortes sobre a probabilidade de emprego dos participantes no período após o início da participação. Os efeitos são menos positivos (ausência de efeito num horizonte de três anos após o início da participação) no caso das medidas de formação”.

As fontes documentais internacionais consultadas alinham pela mesma ideia quanto aos resultados das ações de formação, como política ativa de emprego.

O estudo *Long-term Unemployment (2012)* refere explicitamente que a avaliação das medidas de formação como instrumento de atuação sobre o DLD revela resultados mistos, ou seja em alguns casos apoio relevante na empregabilidade e inserção, noutros resultados modestos ou nulos.

Por seu lado, Duell (2012) menciona que os estudos de avaliação sobre o impacto das medidas de formação não apresentam resultados inequívocos – uma série de estudos tendem a mostrar impactos pobres no curto prazo e por outro lado efeitos positivos no médio prazo. Afirma, ainda,

que os impactos positivos podem ser observados em particular no caso da formação *on-the-job*. A eficácia das ações de formação também parece ser potenciada através da implementação de sistemas formativos de pequena escala, orientados para grupos desfavorecidos específicos e determinadas ocupações, em detrimento de sistemas mais genéricos e de maiores dimensões.

Resultados positivos foram ainda registados nos casos em que a formação é conducente a uma qualificação profissional formal e quando é claramente assegurada coerência entre o diagnóstico de necessidades no mercado de trabalho e a implementação das ações formativas. No âmbito das medidas de formação, os défices associados a baixos níveis de escolaridade formal são um desafio de monta que urge superar. Não obstante, o autor defende que convém não perder de vista que esse não deve ser o papel primordial de qualquer uma das políticas ativas de emprego. Além disso, menciona que a eficácia das medidas de criação direta de emprego para o terceiro setor pode ser exponenciada através da introdução prévia de métodos formativos.

O estudo do CEDEFOP (2013), também citado anteriormente, reforça a relevância da formação *on-the-job*, a partir da perspectiva dos próprios desempregados. Os desempregados pouco qualificados consideram os programas de aprendizagem baseada no trabalho uma opção atrativa principalmente devido às suas ligações com os potenciais empregadores, o seu carácter experiencial e as suas ligações com a qualificação e a certificação.

E conclui que o potencial dos programas de aprendizagem baseada no trabalho deve-se ao modo de aprendizagem privilegiado e aos tipos de conhecimentos, aptidões e competências que podem promover. Este tipo de programas oferece uma forma de aprender diferente do modo tradicional em sala. Como muitos adultos pouco qualificados partilham experiências anteriores negativas nesses contextos tradicionais de aprendizagem, este formato parece ser particularmente ajustado ao seu perfil. Por outro lado, valoriza-se a aprendizagem informal mediante o reconhecimento do mérito da experiência e da reflexão na ação e nas práticas de trabalho. Em termos de tipos de conhecimentos, habilidades e competências, os programas de aprendizagem baseada no trabalho permitem a socialização com papéis profissionais e organizacionais, bem como a aculturação de comportamentos e normas.

Retornando à realidade nacional, e como corolário da avaliação desenvolvida às medidas de emprego e formação em Portugal, o *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego* (2012) apresenta as seguintes recomendações principais:

- Limitar e estabilizar o elenco de medidas de emprego e formação disponíveis, assegurando a necessária articulação com outras medidas setoriais,
- Centrar os objetivos das medidas de emprego e formação no domínio dos objetivos próprios das medidas ativas de política de emprego;
- Adequar as medidas de emprego e formação e preparar os Serviços Públicos de Emprego para uma alteração previsível do perfil de desempregados inscritos, com aumento da presença de trabalhadores com longa experiência profissional e baixas ou

médias qualificações escolares, mas também indivíduos jovens com escolaridade ao nível do ensino superior;

- Sem descurar a oferta de formação, essencial para recuperar o défice de escolaridade que ainda afeta a população ativa portuguesa, mesmo a mais jovem, reforçar a aposta nas medidas de emprego.

A evolução ocorrida no âmbito da ação de combate ao desemprego levou à criação da medida *Vida Ativa*, que ganhou protagonismo a partir de 2013 e integra como ofertas de formação mais relevantes para os desempregados os percursos de formação modular certificada.

Segundo o Regulamento Específico do programa (27 de Setembro de 2013) ...

“A medida Vida Ativa pretende reforçar a qualidade e a celeridade das medidas ativas de emprego, em particular no que respeita à qualificação profissional, através do desenvolvimento de percursos de formação modular, com base em unidades de formação de curta duração (UFCD), tendo como referência predominantemente o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) ... formação prática em contexto de trabalho (FPCT), que complemente o percurso de formação modular ou as competências anteriormente adquiridas em diferentes contextos pelo candidato e processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) ...”

Os destinatários destas medidas são os desempregados jovens e adultos, com prioridade para os que cumprem os seguintes requisitos:

- Inscritos há mais de 6 meses; sem o 9.º ano de escolaridade; sem uma qualificação profissional ou com uma qualificação desajustada ao mercado de trabalho, e em termos da situação sociofamiliar, desempregados que integrem agregados familiares em que ambos os membros se encontrem desempregados ou são membros de agregados monoparentais.

A duração da formação situa-se entre o intervalo mínimo de 25h e o máximo de 300h e deverá ser organizada numa perspetiva de capitalização gradual de competências para a obtenção de determinada qualificação. A formação em contexto de trabalho só pode ser desenvolvida na sequência de um percurso de formação com uma duração mínima de 100 horas e tem uma duração compreendida entre 3 a 6 meses, podendo excecionalmente estender-se até 12 meses.

Segundo o mesmo Regulamento, *“A escolha das UFCD deve resultar da análise das necessidades de competências dos empregadores, em especial nos setores de bens ou serviços transacionáveis, da zona geográfica em que se inserem as entidades formadoras”*.

O IEFP define para os Centros um quadro de áreas prioritárias de formação para o período de 2014/ 2015, que pondera numa escala de prioridades (máxima, média, mínima e sem prioridade) as diversas saídas profissionais previstas nas diferentes áreas de educação e formação. Em resultado da escala definida, o maior número de formandos deverá corresponder às prioridades

mais elevadas. Acresce que as saídas profissionais prioritárias devem corresponder à maioria da oferta de formação (85%), ficando o remanescente para necessidades locais/ regionais.

Finalmente, está também previsto no quadro das ofertas de formação para desempregados, o "Programa de formação em competências básicas". Este programa está vocacionado para adultos desempregados (=> 18 anos), com escolaridade inferior a 4 anos e orientado para a obtenção de competências básicas de leitura, escrita, cálculo e tecnologias de informação e comunicação. Estas aquisições são enquadradas como requisito prévio para a integração nos cursos EFA ou nos processos de Reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) de nível básico.

Para finalizar este ponto apresentam-se seguidamente as conclusões do relatório da Comissão Europeia de 2012 com relevância para a compreensão dos desafios que se colocam atualmente aos Serviços Públicos de Emprego, à sua relação com os trabalhadores mais velhos e às questões da ativação.¹⁸.

O documento aponta as dificuldades dos SPE da Europa em lidar com este grupo e a discussão em curso relativa à adoção de medidas específicas tendo em consideração os riscos associados de estigmatização dos mais velhos e impactos negativos noutros grupos. Coloca a questão da intervenção dos SPE a partir de um duplo desafio:

- *Encontrar trabalho para pessoas perto da idade da reforma e também, numa perspetiva preventiva, guiar as empresas e os trabalhadores mais velhos para as questões da idade.*

Os dados recolhidos nos diferentes países da UE revelam que, embora muitos SPE considerem os desempregados mais velhos como grupo prioritário, em 2012, apenas cinco tinham medidas especificamente formatadas para este grupo, e as evidências das medidas e serviços nesta matéria são escassas.

A reflexão produzida é finalizada num conjunto de orientações que se sintetizam seguidamente:

- A estratégia para a integração dos desempregados mais velhos deve prever uma intervenção precoce, de modo a evitar a natural desmotivação, e privilegiar planos de ação individuais com base em perfis de recursos que promovam as competências dos mais velhos, o que pode implicar o reforço de competências e sensibilização dos técnicos do SPE. O combate aos estereótipos em relação à idade também é relevante para os funcionários, que podem sofrer dos mesmos equívocos da sociedade em geral;
- Deverá ser dada preferência à relação deste grupo de desempregados com técnicos mais velhos, admitindo-se maior proximidade e cumplicidade face às situações individuais;

¹⁸ Comissão Europeia (2012), *Pes and Older Workers - Toolkit for Public Employment Services*. DG Employment, Social, Affairs and Inclusion.

- Experiências positivas em termos de atividades de grupo direcionadas para os mais velhos e priorização de intervenções para os grupos mais vulneráveis e com condições mais desfavoráveis;
- Importância de criar perfis de aconselhamento que enfatizem os pontos fortes e não as limitações em termos de qualificações;
- Medidas que potenciem a relação entre os desempregados e os empregadores, por exemplo, feiras de emprego, *speed dates* e trabalho experimental. A possibilidade de chegar à fase de entrevista e a experimentação é fundamental, para promover o contato intensivo com as oportunidades de trabalho;
- Centralidade das parcerias, importantes para determinadas áreas consideradas fora do mandato dos SPE ou com dificuldades de implementação, envolvendo, nomeadamente, organizações de empregadores, autarquias, ação social, agências de trabalho temporário, educação e formação e tecido associativo.
- Na perspetiva preventiva, são apontadas medidas como o aconselhamento na gestão dos recursos, mormente nas empresas em reestruturação, bem como ações no domínio da promoção da saúde e reabilitação.

O relatório não declina as implicações deste tipo de ação no rácio técnico/ desempregado, na medida em que o trabalho de maior proximidade com os desempregados exige um forte investimento em termos de trabalho técnico. Por outro lado, evidencia que incentivar a participação dos mais velhos na força de trabalho supõe a necessidade de um ação política ampla, que não exclusivamente centrada na ação dos SPE, e que passa nomeadamente pelas questões da reforma antecipada, reestruturações relevantes dos sistemas de pensões e de segurança social, serviços de saúde e de reabilitação e uma revisão dos sistemas de salários.

IV.2. Ilustração a partir de um contexto de local – parte 2

À semelhança do executado no capítulo III dedicado à caracterização dos desempregados mais velhos, o presente capítulo integra uma vertente de aprofundamento referenciada ao contexto local que é alvo de análise mais aprofundada (concelho de Matosinhos). Neste caso, as fontes de informação privilegiadas são as entrevistas (amostra de desempregados e agentes das organizações intermediárias das políticas de emprego e de formação) e a informação recolhida no *workshop*. Quanto aos objetivos e limitações do presente exercício mantêm-se válidas as referências que foram incluídas na introdução do ponto do capítulo III.

A organização da informação inicia-se com a apresentação da perspetiva das instituições e dos agentes intermediários das políticas de emprego e de formação e encerra com o testemunho dos desempregados/ as.

A perspetiva das instituições e dos agentes intermediários das políticas de emprego

A informação recolhida é organizada em três temas principais: (i) a ativação dos desempregados mais velhos, (ii) as oportunidades de inserção e (iii) as estratégias de educação e formação.

Ativação dos desempregados mais velhos

- As metodologias de ativação no quadro do SPE são alvo de considerações distintas. Alguns interlocutores enfatizam as limitações das funções de orientação e encaminhamento individual dos desempregados decorrentes do rácio técnico/ utentes e do peso da burocracia inerente aos processos de trabalho e ao controlo administrativo das situações de desemprego. Afirmam, ainda, que a metodologia associada à SIC (sessão coletiva de informação), não favorece a análise e triagem individual dos desempregados e a personalização na orientação e aconselhamento. Outros entrevistados apresentam uma visão mais favorável das metodologias de encaminhamento dos desempregados, nomeadamente no que respeita à personalização nas funções de orientação e aconselhamento, sem contudo deixar de referir limitações que condicionam a individualização do trabalho que é realizado com os desempregados;
- As figuras profissionais associadas, nomeadamente no caso do/a “Conselheiro/a”, merece, igualmente, considerações distintas. Alguns julgam que a polivalência de funções retira eficácia à intervenção, outros valorizam essa polivalência e destacam a importância da integração no seu perfil da função de atendimento;

- Apesar destas considerações, é relevante a tendência de opinião que considera que embora a motivação de um número significativo de inscritos se distancie da procura efetiva de emprego, é com estes que se gasta uma parte considerável do tempo de trabalho, por isso *“sobra pouco para trabalhar bem com os que efetivamente procuram uma solução de emprego e desenvolver um trabalho mais estruturado com as empresas”*;
- Não existem estratégias específicas para os mais velhos, mas alguns dos interlocutores concordam com a sua utilidade, admitindo também a necessidade de sensibilizar os técnicos de emprego para as particularidades e dificuldades na motivação e ativação destes grupos.
- O acompanhamento mais próximo dos desempregados *“uma espécie de tutoria, que apoiasse a inserção e a empregabilidade”* e a maior articulação com outros serviços, nomeadamente os serviços de apoio social, são referidos como questões relevantes. Apesar da ausência de estratégias específicas, desde meados do ano de 2014 o CE tem reforçado a atenção dedicada aos DLD e MDLD, nomeadamente através da revisão dos PPE. Considerando a relevância do DLD no grupo dos desempregados mais velhos, assume-se que esta iniciativa terá contemplado indivíduos do grupo dos desempregados mais velhos.

As oportunidades de inserção

- As características do mercado concelhio de emprego limitam a inserção dos desempregados. Por um lado, as ofertas de trabalho são reduzidas, por outro as ofertas existentes não são atrativas para os desempregados. A situação da restauração ilustra esta tendência – os salários praticados e as condições de trabalho não mobilizam os desempregados, por isso é difícil preencher as vagas;
- Alguns interlocutores consideram que as oportunidades em matéria de economia social constituem um nicho que é importante explorar, mas também neste caso são colocadas questões quanto ao potencial de integração dos mais velhos, porque a robustez física é condição que nem sempre é possível preencher;
- As majorações associadas aos apoios à contratação são alvo de interpretações distintas. Alguns consideram que a possibilidade de preencher as vagas de emprego a baixo custo, por exemplo através dos estágios e das medidas para jovens, limitam a relevância dos argumentos dos mais velhos – experiência e competências (não necessariamente formais). Outros interlocutores consideram que este argumento é simplista, porque as escolhas dos empregadores no momento da contratação são motivadas por outros fatores. Alguns empregadores preferem integrar jovens sem experiência porque admitem que é mais fácil treinar as competências específicas do posto de trabalho, enquanto os mais velhos já detêm competências que podem funcionar como obstáculo à adaptação às necessidades das empresas.

- As dificuldades na identificação e antecipação das competências requeridas pelo mercado de trabalho local e respetivas áreas de aposta em termos de formação é uma lacuna que afeta o potencial de empregabilidade das opções de formação;
- As sessões de informação (SIC) dão a conhecer aos desempregados as ofertas de formação; perante o menu de áreas de formação disponíveis os desempregados escolhem as áreas de interesse (“manifestação de interesse”); o passo seguinte é encaminhar o desempregado, segundo as suas opções e a disponibilidade dos cursos; a exceção é o encaminhamento para os cursos EFA, neste caso há lugar a entrevista, de modo a despistar as situações de maior risco de desistência, situação comum a esta modalidade de formação, dado o longo do período de formação;
- O menu de ofertas de formação é constituído maioritariamente pelas ofertas existentes no concelho; a proximidade ao local de residência é muito importante para o desempregado e para a sua motivação; excecionalmente, o desempregado escolhe formação fora do concelho e da oferta do IEFP;
- A oferta de formação é condicionada pelo plano de formação pré-definido pelos serviços centrais do IEFP, mas esta condição não é percecionada como limitação relevante. Predominam os cursos nas áreas das vendas, línguas e informática e a formação orientada para perfis mais técnicos está condicionada pelas limitações de instalações e logística. De facto, a logística disponível constitui fator limitativo, por exemplo a reduzida oferta de formação na área da cozinha e restauração;
- Em geral, os desempregados escolhem as formações modulares; a menor duração, comparativamente aos cursos EFA, constitui critério de decisão; as escolhas preferenciais são as línguas e a informática. Alguns interlocutores têm a perceção que o impacto dos cursos na empregabilidade dos desempregados é limitado, mas as evidências em relação aos resultados da formação são reduzidas;
- Tendo em vista potenciar a utilidade da formação, o Centro de Emprego desenvolve iniciativas que visam amenizar estas condições. Iniciativas de trabalho com empresas e outras organizações, contratos emprego-inserção para as escolas, protocolos com entidades formadoras externas para reforçar e diversificar a oferta de formação e reforço das sinergias com as entidades locais, nomeadamente com a Rede Social de Matosinhos. As ações de formação em “competências básicas” e os cursos de alfabetização, em parceria com a autarquia, constituem exemplos paradigmáticos dos projetos em curso.
- A articulação entre os agentes locais é assumida como condição essencial para a eficácia das ações de educação e formação;

A perspetiva dos desempregados/as entrevistados/as

Desempregados/ as mais velhos/as	
Mulher, 58 anos, desempregada há treze anos; nunca recebeu subsídio de desemprego; recebe RSI; curso comercial equivalente ao 9º ano; frequência de curso EFA.	<ul style="list-style-type: none"> Relação distanciada com os serviços do Centro de Emprego; apenas um caso de entrevista individual - desempregada a frequentar curso EFA; embora compreendam o volume de trabalho a que o CE está sujeito, constata-se uma reação à ação dos serviços “<i>não vale a pena ir ao CE</i>”, “<i>os técnicos não conhecem as dificuldades das pessoas, as suas necessidades</i>”; Iniciativas de procura ativa de emprego são desenvolvidas conforme exigido, mas genericamente assumem um carácter de resposta administrativa. Alguns consideram que a obrigatoriedade de procura ativa devia ser revista, de acordo com a situação pessoal; A maioria desenvolve iniciativas próprias de procura de emprego, fora do quadro do apoio do CE; a dificuldade em contactar com os potenciais empregadores é referida de forma recorrente “<i>nunca fui chamada</i>”; Sugerem uma aproximação mais centrada nas particularidades deste grupo: atendimento personalizado, trabalho mais ativo “<i>tipo empresa de colocação</i>”, ajuda nas entrevistas, <i>coaching</i> comportamental aos desempregados, maior aproximação às empresas, ajuda a pessoas com dificuldades em termos de equilíbrio psicológico e emocional face à situação de desemprego, de forma a evitar que esses desempregados se transformem num problema sem solução; As experiências de formação promovidas pelo CE abrangem três dos oito desempregados entrevistados; um caso de curso EFA, em fase inicial, e dois casos de FMC na área das línguas; No caso do curso EFA, que é alvo de uma primeira apreciação muito positiva, as motivações estão associadas ao corte da situação de isolamento social e à remuneração; são diminutas as perspetivas de contributo para a mudança da situação profissional; Nos casos da FMC as motivações estão centradas na valorização curricular; a apreciação dos cursos é, também, muito positiva, pelas aprendizagens e pelo contacto com pessoas na mesma situação. Em geral, a formação é considerada curta. Nos restantes casos: dois desempregados foram recentemente convocados para formação “Comunicação assertiva e técnicas de procura de emprego” e a um outro foi proposto uma ação que não aceitou por dificuldades de deslocação. Dois dos desempregados nunca foram convocados, mas enquanto um frequentou diversas ações por iniciativa própria, valorizando as rotinas impostas e o contacto com outros desempregados, outro manifesta interesse e vontade mas aparentemente parece estar distanciada dos circuitos e das instituições de formação, apresentando um perfil de maior desmotivação e necessidade de acompanhamento.
Mulher, 55 anos, desempregada há dois anos, recebe subsídio de desemprego, 9º ano/ RVCC; sem experiência de formação no período de desemprego.	
Homem, 54 anos, desempregado há cinco anos, já não recebe subsídio de desemprego; 9º ano/ RVCC; sem experiência de formação no período de desemprego.	
Mulher, 52 anos, desempregada há nove meses, recebe subsídio de desemprego; licenciada; frequência de formação modular certificada/ área das línguas	
Homem, 52 anos, desempregado há dois anos, recebe subsídio de desemprego 9º ano de escolaridade; diversas experiências de formação no período de desemprego por iniciativa própria.	
Homem, 51 anos, recebe subsídio de desemprego; 9º ano/ RVCC; frequência de formação modular certificada/ área das línguas.	
Mulher, 47 anos 12º ano incompleto; convocada para formação “Comunicação assertiva e técnicas de procura de emprego”.	
Homem, 47 anos, 12º ano incompleto; Convocado para formação “Comunicação assertiva e técnicas de procura de emprego”.	

V. Conclusões e recomendações

Tendo em consideração os objetivos do Estudo e o seu desiderato geral de contributo para o incremento das condições de qualidade das respostas de educação e formação no âmbito das estratégias de promoção da empregabilidade e da inserção dos desempregados mais velhos, emergem como produto da análise e reflexão realizadas um conjunto de recomendações que se colocam à apreciação dos agentes vocacionados para trabalhar com os desempregados mais velhos.

As recomendações dividem-se em três grupos:

- Recomendações orientadas para os dispositivos de ativação dos desempregados mais velhos e sua articulação com a componente de educação e formação;
- Recomendações específicas em matéria de educação e formação, relativas à tipologia de ofertas, metodologias e princípios orientadores;
- Recomendações suscitadas pela componente de investigação da aplicação das políticas ao nível local, que se materializam em ideias de projeto direcionadas para a ação local.

O quadro seguinte apresenta uma síntese das recomendações que são discutidas neste capítulo.

Quadro 10. Síntese das recomendações

<i>Recomendações orientadas para os dispositivos de ativação</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Reforçar as condições de orientação e acompanhamento dos desempregados mais velhos;▪ Garantir condições de integração social para os desempregados mais velhos com maiores dificuldades de inserção profissional;
<i>Recomendações específicas em matéria de educação e formação</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Valorizar e diversificar a oferta de educação e formação de apoio à empregabilidade e à inserção dos desempregados mais velhos▪ Assegurar uma perspetiva inclusiva nas práticas de educação e formação
<i>Recomendações orientadas para a ação a nível local</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Ideias de projeto de âmbito local.

Como elemento introdutório à apresentação mais detalhada das recomendações importa situar de forma sintética o enquadramento geral das problemáticas que se colocam aos desempregados mais velhos, considerados para efeitos do Estudo a partir do limite inferior de 45 anos.

- Os efeitos da crise económica e financeira no emprego são amplamente visíveis no crescimento do desemprego nos jovens, nos mais velhos e nos baixos e altos níveis de qualificação. A crise de emprego é também largamente expressa pela passagem de um desemprego conjuntural para um desemprego de ordem estrutural, que a débil recuperação pós-crise não consegue inverter prevendo-se, pelo contrário, uma tendência de aumento do desemprego. A precariedade, as situações atípicas e a baixa de salários são, também, elementos que marcam a evolução do mercado de trabalho.
- O acesso ao emprego é influenciado pela idade e pelo nível de educação, assistindo-se a uma deterioração significativa das perspetivas de emprego para os menos qualificados. Paralelamente ao crescimento de setores mais exigentes em termos de competências, continuam a ser solicitados empregos elementares, mas mesmo nestes empregos às “competências específicas” crescem necessidades de outras competências, que regra geral não se coadunam com as baixas qualificações (literacia, numeracia, resolução de problemas, comunicação interpessoal, autogestão, habilidade para aprender, TIC, ...).
- O impacto da crise económica e da redução das ofertas de emprego na inserção dos mais velhos é muito relevante, na medida em que poucos voltam ao mundo do trabalho – segundo a OCDE, menos de 5% dos inativos entre os 50/ 64 anos estão empregados um ano após a saída do mercado de trabalho. Além disso, em contexto de crise o mercado de ofertas de emprego torna-se tendencialmente menos transparente, a que acresce a concorrência dos mais qualificados que tendem a ocupar os empregos que no passado estavam destinados aos adultos com mais baixos níveis de qualificação. Assim, o agravamento da vulnerabilidade dos *desempregados mais velhos* e o aumento do risco de uma larga margem de população viver permanentemente fora do mercado de trabalho, com efeitos muito significativos em termos de pobreza e dependência dos subsídios sociais, afiguram-se como consequências inevitáveis destas condições.
- Apesar da tendência de envelhecimento da população e dos importantes desafios e problemas da dinâmica demográfica em termos da vida social e económica e da sustentabilidade dos sistemas sociais, o desígnio do envelhecimento ativo na sua componente de emprego sustentável para uma vida ativa cada vez mais longa, não se compagina com a dificuldade crescente de (re)integração dos mais velhos no mercado de trabalho.
- Em Portugal, segundo os dados do Inquérito ao Emprego (3º trimestre de 2014) a taxa de desemprego do grupo dos ativos com 45 e mais anos era de 10.4%, um valor similar ao dos grupos etários mais próximos (35/44 anos – 11.1% e 25/34 anos – 14,3%), mas substancialmente inferior aos mais jovens (menos de 25 anos), cuja taxa era de 32,2%. Em termos de população abrangida a relevância deste grupo é significativa (239.500 indivíduos), enquanto o conjunto dos restantes grupos etários representa 449.400 indivíduos. Por outro lado, a variação da taxa de desemprego dos mais velhos no período mais recente (2013 e último trimestre de 2014) cifra-se em 1.9 p.p, o valor mais baixo de todos os grupos etários.

- Na ótica do número de desempregados inscritos nos Centros de Emprego neste grupo etário, em 2013, o valor ascendia a 280.400 indivíduos (média anual), o que representava 42% do total de inscritos, valor que confirma a importância do fenómeno dos desempregados mais velhos.
- O volume de indivíduos envolvidos, a complexidade dos obstáculos à (re)inserção profissional e as consequências em termos económicos e de coesão social da retirada permanente de uma larga margem da população em idade ativa do mundo do trabalho, comprovam a relevância de considerar este grupo de forma mais incisiva na agenda do combate ao desemprego.

Recomendações orientadas para os dispositivos de ativação

Recomendação: Reforçar as condições de orientação e acompanhamento dos desempregados mais velhos

Os Serviços Públicos de Emprego, na sua função de intermediação das políticas de emprego e de formação, assumem centralidade no conjuntura atual e no cumprimento dos objetivos de combate ao desemprego. As políticas e orientações europeias reforçam a relevância destes Serviços e definem um conjunto de conceitos gerais a adotar para a integração sustentável de desempregados, nomeadamente:

- Intervenção à medida do perfil das necessidades individuais, centrada na pessoa e numa perspetiva holística face à diversidade de fatores que influenciam a empregabilidade dos indivíduos;
- Consideração da orientação e aconselhamento personalizados e continuados como fatores críticos para a integração, situando a avaliação profissionalizada e multidisciplinar da situação individual como elemento crucial para determinar as estratégias de ativação e de disponibilização de serviços diferenciados face à situação dos indivíduos;
- Acompanhamento e apoio durante as medidas (formação, integração, ...), de modo a potenciar resultados sustentáveis e duradouros em termos de inserção;
- Estabelecimento de parcerias ao nível local e regional como elementos essenciais para aumentar os resultados em termos de ativação, com destaque para os empregadores, mas sem descurar a importância de estabelecer estratégias comuns para as diversas instituições que trabalham com os desempregados, nomeadamente da área social;
- Importância do conhecimento aturado da situação do mercado de oferta e procura de trabalho e da monitorização e avaliação das ações desenvolvidas;
- Relevância do papel dos técnicos de emprego nas estratégias de ativação (recursos, formação, apoio e condições de trabalho).

Simultaneamente, discute-se a pertinência da adoção de medidas específicas para os desempregados mais velhos, que se justificam pelas particularidades dos obstáculos à sua inserção, mas que poderão ter efeitos negativos sobre outros grupos, nomeadamente os desempregados jovens.

A informação recolhida revela que o Serviço Público de Emprego enfrenta obstáculos na adoção destes princípios. As metodologias de trabalho desenvolvidas com os desempregados são pautadas por dificuldades na personalização do aconselhamento e acompanhamento na procura de emprego e no encaminhamento para as medidas ativas. Por outro lado, a intensidade da relação com a envolvente institucional e com o mercado de emprego, apesar do mérito dos esforços e dos projetos desenvolvidos, está aquém da dimensão dos problemas e desafios que se colocam em termos de angariação e exploração das possibilidades de emprego.

Por outro lado, os testemunhos dos desempregados mais velhos entrevistados apontam para uma relação com estes serviços pouco ativa e pautada pelos ritmos da obrigatoriedade da regulação administrativa da situação de desemprego e dos subsídios.

Não é objetivo do Estudo realizar um diagnóstico das estratégias de ativação dos desempregados no âmbito do SPE e dos fatores que as condicionam, contudo na perspetiva do tema central da educação e formação na ativação dos desempregados não é possível escapar à sua abordagem, ainda que de forma genérica. De facto, o encaminhamento dos desempregados para educação e formação sustenta-se nas estratégias gerais de ativação e no tipo de informação, orientação e aconselhamento que é operacionalizado. Se essas estratégias apresentam limitações, elas não deixam de se repercutir no acesso e na pertinência e resultados das ações que são frequentadas pelos desempregados. Assim, considera-se que é relevante:

- Assumir a importância do reforço das condições de ação do SPE, pelo seu papel específico no apoio aos *desempregados mais velhos* e pela relevância da individualização do acompanhamento e aconselhamento na melhoria das condições de empregabilidade e na inserção;
- Procurar uma aproximação gradual aos conceitos e princípios de ativação, conforme explicitado acima;
- Reforçar o estabelecimento de parcerias e a definição de estratégias comuns a nível local e regional, envolvendo atores relevantes e assumindo os empregadores como agentes-chave da definição e implementação das estratégias (públicos, privados e terceiro setor);
- Analisar a pertinência da adoção de medidas específicas para os desempregados mais velhos; em alternativa dar atenção particular à sua participação nos programas gerais, garantindo uma cobertura compatível com a dimensão do problema.

Recomendação: Garantir condições de integração social para os desempregados mais velhos com maiores dificuldades de inserção profissional.

As dificuldades de reingresso no mercado de trabalho de uma larga maioria deste grupo de desempregados, de que a forte incidência do DLD é um importante indicador, revela o risco de uma larga margem desta população viver permanentemente fora do mercado de trabalho - em 2011, na UE a maioria dos desempregados com mais de 50 anos estava desempregada há mais de um ano.

Esta condição acarreta custos relevantes em termos das medidas passivas e dos subsídios sociais e conduz ao agravamento da vulnerabilidade económica e social destes adultos, não só os que já viviam em situações de pobreza instalada e são beneficiários recorrentes dos subsídios sociais, mas também os que deixam de ter qualquer fonte de rendimento e são remetidos para a classe designada de “novos pobres”. Se a estas circunstâncias acrescentarmos o valor reduzido das pensões, perspetiva-se que este grupo engrosse as fileiras da pobreza e que, a breve ou médio prazo, venha a precisar de apoio social.

No sentido de minorar estas condições, sugere-se:

- Priorizar a intervenção junto dos mais desfavorecidos e dos que estão há mais tempo afastados do mundo do trabalho, o que pressupõe um conhecimento atualizado do *stock* dos desempregados mais velhos e das suas condições de vida e de vulnerabilidade económica e social. Se por um lado, importa conhecer e trabalhar as condições de empregabilidade dos beneficiários da ajuda social, por outro é necessário despistar e atuar sobre os riscos sociais dos utentes dos serviços de emprego, nomeadamente os beneficiários do subsídio de desemprego;
- Reforçar a relação entre as organizações que atuam ao nível do emprego e as organizações da ação social, na medida em que para muitos destes desempregados é fundamental aceder às duas valências - ajuda no apoio ao emprego e suporte ao nível social. Independentemente do foco específico das organizações, todas visam o mesmo: a independência económica e pessoal e a integração no mundo do trabalho;
- Intensificar as medidas ativas de emprego que melhor se adequam às características deste grupo, tendo em consideração a importância de garantir um apoio financeiro sustentável quando não há lugar a recebimento do subsídio de desemprego, nomeadamente: programas ocupacionais, empresas de inserção, *ateliers* de educação e formação não formal, educação e formação básicas. Este tipo de programas não deve descuidar a importância de definição prévia de um quadro de objetivos de evolução das condições de desenvolvimento pessoal e de empregabilidade dos participantes;
- Considerar a relevância da ideia de progressão e transição para patamares de trabalho cada vez mais sustentados em torno da empregabilidade e da inserção, o que supõe uma avaliação regular dos indivíduos de modo a aferir a evolução alcançada em termos das condições pessoais e da sua relação com a inserção por via económica.

Recomendações específicas em matéria de educação e formação

Recomendação: Valorizar e diversificar a oferta de educação e formação de apoio à empregabilidade e à inserção dos desempregados mais velhos.

Portugal registou nos últimos anos melhorias significativas nos indicadores de participação dos adultos na Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV), nomeadamente os menos qualificados, embora os registos dos anos mais recentes reflitam um abrandamento desta dinâmica. Mas os valores de participação mantêm-se reduzidos e confirmam que os adultos que menos participam na ALV são os que mais precisam. Por outro lado, os níveis de competências são inferiores nos indivíduos com qualificações mais baixas, nos mais velhos e nos desempregados - uma tendência com forte incidência na ótica do grupo alvo do Estudo.

As conclusões dos estudos de avaliação das medidas ativas de formação no combate ao desemprego não são homogéneas, constatando-se diversidade de conclusões quanto ao sucesso das diferentes medidas. Porém, predomina uma apreciação que dá ênfase a impactos positivos mais relevantes no médio prazo, dependentes dos contextos de implementação e mais significativos no caso da formação *on-the-job*.

Mas a educação e a formação continuam a assumir papel central nas políticas de combate ao desemprego, seja na perspetiva da formação para o trabalho, seja por via de outras modalidades mais abrangentes face ao paradigma da ALV e da formação contínua dos adultos. No panorama nacional, a Medida Vida Ativa é o principal instrumento de política que dá corpo a estas orientações (FMC, incluindo formação em contexto, e formação em competências básicas).

As dificuldades ao nível da antecipação das competências requeridas pelo mercado de trabalho, do planeamento da oferta de formação e da promoção de um menu de ofertas suficientemente diversificado face às características dos públicos, são agudizadas pelas limitações das metodologias de orientação dos desempregados para as ofertas disponíveis. Estas limitações encontram a sua fundamentação primeira nas dificuldades já enunciadas quanto à construção de projetos personalizados de inserção para os desempregados.

Estamos, assim, perante um quadro que condiciona o acesso dos desempregados mais velhos à educação e formação, bem como a capacidade de resposta ao largo espectro de problemas com que se confronta este grupo. De facto, para os desempregados mais velhos as competências diretamente ligadas ao trabalho são relevantes, mas há outras dimensões que não podem ser descuradas, seja na perspetiva das competências-chave exigidas pela maior parte dos empregos (cálculo, leitura, escrita, TIC ...), seja na lógica ainda mais abrangente da ALV e da sua relevância para o desenvolvimento integral dos indivíduos e para a sua resiliência face à situação de crise pessoal.

Deste modo apresenta-se seguidamente uma tipificação de percursos e modalidades de educação e formação, que pela sua diversidade e amplitude se considera suscetíveis de

abarcarem a diversidade de questões que se colocam à empregabilidade e inserção profissional deste grupo.

Assume-se como princípio que a valorização e reconhecimento das aprendizagens formais, não formais ou informais dos *desempregados mais velhos* constitui uma etapa fundamental no desenho dos percursos individuais de formação, potenciando a ação dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP) e as suas funções estratégicas de informação e mobilização dos adultos para a ALV. Esta componente tem, também, a virtude implícita de promover a identificação e visibilidade das competências dos desempregados e aumentar a autoestima e o interesse pela educação e formação.

(i) Alfabetização e formação em competências genéricas:

- “Ler, escrever e contar” / alfabetização básica;
- Aprofundamento de conhecimentos elementares de matemática, literacia e comunicação;
- Competências digitais / TIC;
- Línguas;
- Competências cognitivas e interpessoais;

(ii) Formação profissional com forte ligação com o mercado de trabalho:

- Formação para competências técnicas ligadas ao emprego, em contexto de trabalho e certificada com o objetivo de promover uma entrada rápida no mercado de trabalho;
- Cursos de curta duração orientados para proporcionar uma qualificação rápida de resposta a necessidades identificadas pelos empregadores;
- Formação orientada para o longo prazo / preparatória de estratégias mais duradoras de ALV;

(iii) Formação de apoio ao autoemprego e ao empreendedorismo:

Sem perder de vista as limitações dos desempregados mais velhos para a adesão a este tipo de iniciativas, não deixa de ser relevante considerar a importância de uma oferta estruturada neste âmbito, como forma de contemplar a diversidade de perfis, nomeadamente os mais qualificados e/ ou com experiência profissional relevante. O empreendedorismo sénior tem vindo a ganhar visibilidade, mas a sua dinamização supõe estratégias e metodologias específicas, quer em termos da valorização desta via de acesso ao mercado de trabalho, quer ao nível da informação e acompanhamento. O cuidado na identificação e seleção de potenciais candidatos e o desenvolvimento de sistemas e estruturas de suporte, nomeadamente através de seniores com competências nesta matérias, são aspetos a considerar.

Simultaneamente, considera-se que é essencial *atender às metodologias de formação e à sua melhor relação com as características dos públicos*, e neste âmbito importa considerar os seguintes aspetos:

- Valorizar a orientação e o acompanhamento individual na definição dos percursos de formação e durante e após a sua realização no sentido de promover o desenvolvimento cumulativo das competências e apoiar os eventuais resultados em matéria de inserção profissional / lógica do *coaching e mentoring*;
- Privilegiar as metodologias de formação *on-the-job*, assegurando forte relação com o mercado de trabalho - com componente exclusiva ou parcial de prática em contexto de trabalho. Estas metodologias reforçam o contacto com potenciais empregadores, facilitam a adoção de comportamentos adequados às regras do mundo do trabalho e os estudos comprovam que os próprios formandos valorizam este tipo de formação.
A sua eficácia supõe uma apreciação rigorosa das condições de empregabilidade dos indivíduos (necessidades de qualificação, competências- chave e atitudes face ao trabalho), bem como a avaliação das aprendizagens adquiridas nas vias não formais e informais.
- Diversificar os espaços e locais de formação, quer seja numa lógica de proximidade aos contextos de integração social dos adultos, quer numa perspetiva de deslocamento face às experiências de formação de carácter escolar, que larga maioria dos adultos vivenciou como experiências de reduzido sucesso;
- As vias de formação não formais e informais, a formação individualizada e de proximidade e a adaptação dos ambientes de aprendizagem numa perspetiva de convívio e interação, constituem modalidades a privilegiar no caso dos desempregados com maiores problemas de empregabilidade. Em qualquer caso, a informalidade dos contextos de aprendizagem não deve descurar a intencionalidade das iniciativas e a formalização dos percursos de desenvolvimento pessoal e dos resultados visados, face à situação individual dos desempregados.

Recomendação: Assegurar uma perspetiva inclusiva nas práticas de educação e formação.

Os desempregados mais velhos que apresentam maiores limitações em termos de condições de empregabilidade, que possuem baixos níveis de qualificação escolar e que se encontram em situação de maior marginalização são alvo de menor atenção, e as ofertas de educação e formação dirigidas para este grupo são muito limitadas. Por outro lado, para além das condições e limitações particulares, os seus percursos de escolarização, marcados pelo abandono precoce, dificultam os níveis de motivação e de confiança para encarar novas experiências de educação e formação. Mais uma vez, a avaliação dos adquiridos pode assumir um papel relevante como instrumento de apoio à autoconfiança, mas é também importante atentar que para os públicos mais desfavorecidos o apoio financeiro funciona como uma importante motivação para a adesão às ações de educação e formação.

Dado as escassas iniciativas de educação e formação para estes públicos e o seu reduzido acesso a oportunidades de valorização e desenvolvimento pessoal e/ ou profissional, considera-se relevante reforçar os seguintes aspetos:

- Assumir uma perspetiva de *empowerment* dos desempregados mais velhos - aproximação holística e combinação de medidas (saúde, desenvolvimento pessoal, cidadania, educação, formação, trabalho, ...) e priorizar os mais desfavorecidos e os que estão há mais tempo afastados do mundo do trabalho;
- Reforçar as ações de apoio interpares, através de modalidades como os grupos de interajuda para desempregados;
- Dirigir as iniciativas a todos os desempregados independentemente da sua situação, tentando abranger os indivíduos que não estão inscritos no Serviço Público de Emprego;
- Integrar como matéria específica de trabalho no quadro da montagem e realização das ações de educação e formação o apoio à motivação para a frequência e a resolução de potenciais conflitos e comportamentos que indiciam ou configuram situações de desinteresse e desistência, por dificuldade de adaptação às rotinas dos espaços de formação;
- Assegurar condições de acesso e frequência de ações de educação e formação por via da consideração dos obstáculos, por exemplo a guarda de familiares e as deslocações;
- Promover a intergeracionalidade; alguns desempregados mais velhos podem exercer a função de formadores e inversamente os formadores mais jovens devem participar ativamente nas iniciativas de educação e formação de modo a assegurar a partilha de conhecimentos e experiência entre as diferentes gerações;

Recomendações orientadas para a ação a nível local

A integração no Estudo da análise de um contexto local, consubstanciada na aproximação à realidade dos *desempregados mais velhos* e aos processos de ativação no concelho de Matosinhos, visou essencialmente trazer para a discussão as perceções e as opiniões dos desempregados e das organizações que atuam no combate ao desemprego num contexto geográfico e institucional delimitado. Conforme referido, o exercício não se propunha a uma caracterização circunstanciada da realidade local, mas sobretudo procurou evidenciar aspetos que contribuíssem para a elucidação das questões da inserção profissional deste grupo e do papel da educação e formação.

Em termos conclusivos, considera-se que apesar dos esforços desenvolvidos e das iniciativas em curso a atenção dedicada aos *desempregados mais velhos*, mantém-se aquém da importância do fenómeno no quadro geral das problemáticas do desemprego no concelho. É certo que esta realidade não se afasta da tendência nacional, e aliás é necessariamente tributária do maior investimento das políticas públicas nos jovens. Mas a relevância do combate ao desemprego neste grupo não pode escamotear a importância de intensificar a ação dirigida aos *desempregados mais velhos*.

No sentido de capitalizar a dinâmica institucional instalada, valorizar as metodologias de trabalho com os desempregados e reforçar o alinhamento da educação e formação com as potencialidades locais e as características e necessidades dos *desempregados mais velhos*, sugerem-se algumas ideias de projeto que valorizam o reforço da cooperação entre os agentes.

Estas ideias são suscetíveis de serem acolhidas no quadro dos financiamentos do novo período de programação, sobretudo no que concerne aos apoios previstos no domínio da “Inovação Social”, cujo conceito aponta para a lógica de experimentação e exploração de novas formas de atuação e intervenção para a resolução de problemas sociais. Neste sentido, considera-se que as ideias que se apresentam seguidamente encontram enquadramento na orientação deste conceito e nos financiamentos que se perspetivam.

- Exploração de vias alternativas de emprego para os desempregados mais velhos.

Trata-se fundamentalmente de realizar uma análise sistemática às oportunidades de emprego local, através da sinalização e do contacto com os empregadores e da identificação de projetos e iniciativas criadoras de emprego.

A regularidade deste investimento é fundamental em diferentes perspetivas. Por um lado, possibilita a auscultação em tempo oportuno das necessidades de emprego e de formação e a identificação de ofertas, por outro fomenta a valorização e o conhecimento dos agentes intermediários das políticas de emprego e de formação, nomeadamente o Centro de Emprego, incentivado a sua utilização por parte dos empregadores. Num outro âmbito, o contacto com os empregadores promove a identificação dos problemas e necessidades das organizações e a

promoção de iniciativas dirigidas à sua resolução, nomeadamente em domínios de expertise que estão presentes nas organizações do concelho, por exemplo, na formação de empresários e dirigentes.

O trabalho regular com os empregadores (públicos, privados, 3º setor), constitui uma área de investimento exigente, quer em termos de tempo e recursos a afetar quer ao nível das competências a mobilizar. As sinergias e a cooperação entre as diversas organizações locais, poderão funcionar como plataforma para a organização de uma estratégia concertada e de distribuição de recursos que permita dar corpo a esta ideia de projeto.

Considera-se que este tipo de trabalho não se esgota necessariamente no âmbito concelhio e deverá considerar todo o tipo de potenciais empregadores (públicos, privados e 3º setor).

Complementarmente, a própria questão do apoio ao empreendedorismo social – a capacidade de iniciativa de micro empresários criarem negócios com dimensão social – poderá ser alvo de um apoio e fomento específicos.

- Definição de instrumentos comuns para as diversas organizações que atuam junto dos desempregados de apoio ao diagnóstico individual e orientação para as medidas de emprego e formação.

As condições de empregabilidade dos desempregados relacionam-se com fatores distintos. Alguns são de leitura imediata, outros de carácter mais subjetivo e difíceis de avaliar e até de tipificar, nomeadamente os que se relacionam com a situação social e familiar, o historial de emprego ou características como a flexibilidade, a comunicação e a motivação. No trabalho com os desempregados, a capacidade de apreciação destas condições é fundamental para a definição de estratégias adequadas e encaminhamento dos indivíduos.

Neste grupo de desempregados as problemáticas sociais assumem relevância, por isso a abordagem aos desempregados tem acolhimento no quadro das organizações do Sistema Público de Emprego e da área social, incluindo nestas últimas valências específicas de trabalho com os desempregados. Esta dispersão é ainda acentuada pela situação dos desempregados não inscritos ou que perdem o contacto com o Centro de Emprego.

Assim, no sentido de harmonizar a leitura das condições de empregabilidade dos desempregados no quadro das diversas organizações que trabalham com este grupo e promover uma avaliação objetiva da situação dos indivíduos, sugere-se a concertação de uma matriz de indicadores de apoio à avaliação da situação social e das condições de empregabilidade dos desempregados independentemente do balcão a que se dirigem.

- Capacitação dos agentes locais que atuam na promoção do emprego e da formação e educação para os desempregados.

Atuar na promoção das condições de empregabilidade e da inserção profissional dos desempregados é cada vez mais complexo. Exigem-se intervenções multidisciplinares que permitam trabalhar com públicos com características e problemáticas diversas e, simultaneamente, atuar em rede e em interação contínua com o contexto socioeconómico, os promotores de educação e formação e os empregadores, de modo a compreender e rentabilizar as dinâmicas do mercado de emprego e de formação. Acresce ainda a relevância de outros tipos de competências, nomeadamente a adaptabilidade à mudança, o controlo das emoções ou a gestão de recursos e tempos, sobretudo tendo em consideração o quadro atual de limitação dos recursos financeiros.

Neste quadro, solicita-se aos profissionais que trabalham com os desempregados um desenvolvimento continuado das suas competências que acompanhe a complexidade crescente das problemáticas e favoreça o desenvolvimento e a exploração das metodologias e instrumentos compatíveis com as dificuldades com que se confrontam no seu desempenho profissional.

Para aprofundar a capacitação dos profissionais que trabalham na ativação dos desempregados nas diversas organizações locais, propõe-se a realização de uma formação em modalidade de formação-ação que permita o aprofundamento de competências e favoreça o desenvolvimento de projetos e iniciativas comuns. A partilha de experiências e de conhecimento e a capitalização de recursos constitui também uma mais-valia esperada deste tipo de formação.

Assume-se que estas ideias de projeto poderão ser aprofundadas e desenvolvidas através da constituição de “grupos de trabalho temáticos” que reúnam participantes das organizações locais. Estes grupos poderão funcionar como uma semente para o aprofundamento da cooperação entre os diversos agentes e para um trabalho estruturado em torno de estratégias e iniciativas comuns de gestão da política e dos programas locais de emprego e de formação para os desempregados mais velhos.

Anexo

Listagem de organizações e indivíduos envolvidos na recolhas de informação (exceto desempregados/as entrevistados/as)

Entrevistas exploratórias

Ana Maria Rodrigues (Centro de Emprego do Porto), Paulo Machado (Diretor do Centro de Emprego de Matosinhos)

Entrevistas no Centro de Emprego de Matosinhos

Aurora Gomes (Conselheira de Orientação Profissional) , Paulo Machado (Diretor do Centro de Emprego de Matosinhos), Teresa Batalhão (Conselheira de Orientação Profissional)

Entrevistas na Loja de Emprego (parceria ADEIMA e Câmara Municipal de Matosinhos)

Catarina Pires, Colette Canteiro, Luísa Mendes

Auscultação de peritos

Joaquim Azevedo, José Manuel Castro

Organizações representadas no workshop com agentes do concelho de Matosinhos

ADEIMA, Associação para o Desenvolvimento Integrado de Matosinhos (acumula com representação da Câmara Municipal de Matosinhos)

AECM, Associação Empresarial do Concelho de Matosinhos

Centro de Emprego de Matosinhos

Cruz Vermelha de Matosinhos

ESOM, Escola de Segunda Oportunidade de Matosinhos

ForMar Centro de Formação Profissional das Pescas e do Mar - Unidade Operacional de Matosinhos