



Ian Pimentel Gameiro

Políticas Ativas de Emprego em Portugal:

Do desemprego altamente escolarizado à empregabilidade

Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra,
sob a orientação do Professor Doutor Pedro Manuel Teixeira Botelho Hespanha

Janeiro, 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ian Pimentel Gameiro

Políticas Ativas de Emprego em Portugal:

Do desemprego altamente escolarizado à empregabilidade

Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para
obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Doutor Pedro Manuel Teixeira Botelho Hespanha

Coimbra, 2017

AGRADECIMENTOS

Este trabalho enfrenta o desconforto. O desconforto em questão aqui é tanto o dos entrevistados (deles falaremos nas próximas noventa páginas), quanto o do investigador, que abdicou do seu confortável e preguiçoso *juridicismo* – com o sufixo “ismo” a indicar precisamente uma patologia – para aventurar-se numa área tantas vezes renegada pelos juristas, mas que se mostra cada vez mais relevante e atual: a sociologia.

E para lidar com o desconforto, seja o nosso, seja o dos outros, inevitavelmente carecemos de ajuda, o que torna este trabalho, portanto, uma obra coletiva em todos os sentidos e muito injustamente singularizada na pessoa de quem a escreve. Ora, sendo a justiça a primeira e a última tarefa dos juristas na terra, a verdadeira razão do nosso existir, é justo que, se nada mais interessar, sejam os agradecimentos e os contributos recebidos ao longo dos últimos dois anos a única coisa a ser lida.

Como é óbvio, não há pesquisa sem pessoas, e por isso o primeiro agradecimento deve ser dirigido aos digníssimos trabalhadores e trabalhadoras que mesmo encontrando-se na mais difícil das circunstâncias de vida – o desemprego e o perigo da miséria – aceitaram muito gentilmente contribuir para a realização desta investigação. Renovo, à propósito, o mais profundo desejo de que estejam bem e tenham retornado ao mercado de trabalho.

É justo e necessário, meu dever e minha salvação, dar a Deus o que é de Deus e assim agradecê-lo, novamente, na trindade santa que consubstancia, pelo auxílio, misericórdia e perdão necessários à minha trajetória neste plano terreno.

À minha amada e aguerrida Mãe, Vera Pimentel, meu primeiro amor, pelo apoio incondicional e incondicionado à concretização de mais um objetivo de vida, pela renúncia constante, pelo exemplo de luta e de persistência, a quem, afinal, jamais poderei retribuir.

Aos meus avós, na pessoa de minha avó materna Ghislaine Pimentel, pela palavra amiga, pelo conselho apascentador e pela oração sempre necessária. Muito obrigado.

Ao meu pai, Carlos Virgílio, e irmão, Igor Pimentel, pelo apoio e pelo estímulo constante sem o qual não conseguiria prosseguir.

Aos meus amigos, nas pessoas dos especialíssimos Doutores Paulo Sérgio Borges Filho, Hélio Pinheiro e Gisele Freire, sem os quais jamais teria condições de superar os momentos de maior dificuldade.

À Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e a todos os seus funcionários, por todo o suporte que a mim fora dado para que pudesse desenvolver minhas investigações da melhor maneira possível.

Aos Professores da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, a quem agradeço na pessoa da minha diletta professora, Senhora Doutora Silvia Portugal, pela compreensão dos meus problemas e circunstâncias de vida, pela ajuda constante e por me terem aberto uma nova porta para o conhecimento.

Ao meu professor e orientador, Senhor Doutor Pedro Hespanha, pela paciência, doçura e fidalguia com que me orientou e a disponibilidade que constantemente manifestou para me ajudar. Nunca terei como o retribuir.

E, por fim, à mulher da minha vida, Ayrlana Fonseca, por tudo o que se dispôs a abdicar para que eu pudesse frequentar mais este curso e concretizar outro objetivo de vida, um destacadíssimo agradecimento. Muito obrigado meu amor.

RESUMO

A presente investigação tem como objetivo avaliar o incremento de empregabilidade promovido pelas políticas ativas de emprego vigentes em Portugal relativamente a trabalhadores desempregados que possuem elevados níveis de escolarização. A hipótese geral assumida é a de que estas políticas promovem aumentos reais nos níveis de empregabilidade dos seus utilizadores, embora de forma limitada. Para responder esta questão, realizou-se uma investigação de campo de natureza qualitativa, entre os anos de 2014 a 2016 no Distrito de Coimbra. Utilizou-se o método da entrevista semiestruturada, baseada em vinte e uma entrevistas, sendo vinte delas à desempregados com elevados níveis de escolaridade e uma ao Diretor do Centro de Emprego de Coimbra. Esta amostra foi composta observando-se os critérios ‘sexo’ e ‘recebimento/não recebimento de subsídio de desemprego’. Estes critérios justificaram-se porque, o primeiro, permite verificar se há diferenças de incremento de empregabilidade entre homens e mulheres, e, o segundo, porque permite verificar o incremento de empregabilidade entre aqueles que participam de medidas ativas de emprego e aqueles que já participaram. Para tratar as informações obtidas, empregou-se a técnica da análise categorial. O texto encontra-se dividido em três partes e nove capítulos. Na primeira parte, fez-se a revisão da literatura existente, e os três capítulos que a compõe dedicam-se, o primeiro, ao tema das mudanças no mundo do trabalho e ao tema do desemprego de pessoas com elevados níveis de escolaridade; o segundo, à passagem das políticas passivas às políticas ativas; e o terceiro, à concretização das políticas ativas de emprego. A segunda parte trata das especificações analíticas e do modelo metodológico empregado na realização da presente investigação. Na terceira parte apresenta-se e discute-se à luz da literatura existente, os resultados obtidos. Numa síntese global dos resultados, verificou-se que a hipótese geral de investigação, inicialmente apontada se confirmou, e que é necessário realizar ajustes na aplicação e gestão das políticas de emprego. Tais ajustes são necessários a fim de se corrigir e evitar os fatores (os utilizadores das políticas ativas de emprego não percebem o sentido do plano de reinserção laboral; existe um desajustamento na gestão e aplicação das políticas ativas de emprego relativamente ao disposto no Manual de Normas da Colocação do IEFP; há uma ênfase na formação profissional como medida de ativação) que provocam a limitação do

incremento de empregabilidade a ser promovidos pelas políticas ativas de emprego, vigentes em Portugal relacionadas a trabalhadores altamente escolarizados.

Palavras-chave: Desempregados altamente escolarizados. Proteção Social no Desemprego. Políticas Ativas de Emprego. Empregabilidade.

ABSTRACT

The present research aims to evaluate the increase in employability promoted by active employment policies faced in Portugal, in relation to unemployed workers with high schooling levels. The general assumption is that, these policies promote real increases in the employability levels of their users, although in a limited extent. To answer this question, a qualitative field investigation was carried out between 2014 and 2016 in the District of Coimbra. The semi-structured interview method was used, based on twenty-one interviews, twenty of which were for the unemployed with high levels of education and one for the Director of the Coimbra Employment Center. This sample was composed observing the criteria 'sex' and 'receipt / non-receipt of unemployment benefit'. These criteria were justified because the first one allows to verify if there are differences in the employability increase between men and women and the second because it allows to verify the increase in employability between those who participate in active employment measures and those who have already participated. To treat the information obtained, the technique of categorial analysis was used. The text is divided into three parts and nine chapters. In the first part, a review of the existing literature was made, and the three chapters that compose it are dedicated, firstly, to the theme of changes in the world of work and to the subject of unemployment of people with high levels of schooling; Secondly, the transition from passive policies to active policies; And the third, the implementation of active employment policies. The second part deals with the analytical specifications and the methodological model employed in carrying out the present investigation. In the third part, the results obtained are discussed and discussed in light of the existing literature. According to the results, it was verified that the general hypothesis of research, initially pointed out, was confirmed, and that adjustments in the application and management of employment policies were necessary. Such adjustments are necessary, in order to correct and avoid the factors (users of active employment policies do not perceive the meaning of the plan for reintegration into the labor market; there is a mismatch in the management and application of active employment policies in relation to the provisions of the IEFPP Placement Norms; there is an emphasis on vocational training as a measure of activation) that limit the increase in employability to be promoted by active employment policies, in force in Portugal related to highly educated workers.

Keywords: Highly Schooling Unemployed. Social Protection in Unemployment. Active Employment Policies. Employability.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

IEFP-Coimbra – Instituto de Emprego e Formação Profissional de Coimbra

OMC – Organização Mundial do Comércio

ÍNDICE

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>1</u>
<u>PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO</u>	<u>4</u>
<u>Capítulo 1 – Qualificado, Mas Desempregado: Ainda Vale a Pena Ser Licenciado?</u>	<u>4</u>
1.1 O Crepúsculo da Certeza e da Segurança _____	4
1.2 O Desemprego em Portugal: o que mudou, por que mudou e com o que lidamos? _	7
<u>Capítulo 2 - Da Subsidização à Ativação: As Novas Políticas Sociais</u>	<u>11</u>
2.1 A Reconfiguração das Políticas Sociais _____	11
2.2 As Políticas de Ativação Social: conceito, objetivos, princípios e ambivalência __	14
2.3 As Políticas Ativas de Emprego em Portugal e a Proteção Social no Desemprego	17
<u>Capítulo 3 – A Concretização das Medidas Ativas de Emprego</u>	<u>22</u>
3.1 O Diagnóstico da Situação _____	23
3.2 O Planeamento Individualizado e Negociado _____	25
3.3 Fiscalização e Acompanhamento _____	29
<u>PARTE II – ENQUADRAMENTO ANALÍTICO E METODOLÓGICO</u>	<u>32</u>
<u>Capítulo 4 – Modelo Analítico</u>	<u>32</u>
4.1 O Problema de Investigação _____	32
4.2 Conceito Operativo: Empregabilidade _____	33
4.3 Hipóteses _____	35
<u>Capítulo 5 – Modelo Metodológico</u>	<u>38</u>
5.1 Técnicas de Recolha e Tratamento das Informações _____	38
5.2 Composição da Amostra _____	39
5.3 O Tempo e o Espaço da Investigação _____	41
<u>PARTE III – RESULTADOS E DISCUSSÃO</u>	<u>42</u>
<u>Capítulo 6 – Em Primeira Pessoa</u>	<u>42</u>

6.1 Os Entrevistados _____	42
6.2 Perfis, Percursos e Vivências _____	47
<u>Capítulo 7 – A Proteção Social do Estado no Desemprego</u>	52
7.1 As Medidas Passivas de Proteção Social no Desemprego _____	52
7.2 As Medidas Ativas de Emprego _____	55
<u>Capítulo 8 – A Relação com os Serviços de Emprego</u>	69
8.1 O Gestor de Carreira _____	69
8.2 Os Técnicos de Atendimento do IEFP _____	73
<u>Capítulo 9 – Um Olhar Institucional: o Diretor do Centro de Emprego</u>	77
9.1 Fatores do Desemprego, Atuação do IEFP e as Medidas Ativas de Emprego _____	77
9.2 Personalização, Plano Pessoal de Emprego e Gestor de Carreira _____	80
9.3 Autonomia do IEFP e Articulações Institucionais _____	83
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	86
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	90
<u>ANEXOS</u>	96

INTRODUÇÃO

Dentre as temáticas que recentemente passaram a despertar grande atenção dos investigadores das ciências sociais, pelo menos desde que privação financeira e a exclusão social se tornaram cada vez mais evidentes no quotidiano de grande parte das sociedades ocidentais como resultado do agravamento da crise econômica de 2008, sem dúvida a problemática dos modos de intervenção social do Estado no combate às desigualdades sociais se destaca.

Não tendo deixado de constituir objeto de investigação sociológica pelo menos desde meados do século XIX, quando se passou a perceber e a discutir as consequências sociais do sistema capitalista de produção, este tema da intervenção social do Estado e, em especial, das políticas públicas sociais, sujeitou-se, entretanto, a novas (re)problematizações no contexto contemporâneo.

Dentre as novas – ou mais recentes – questões que no âmbito deste círculo problemático vieram a ser bastante discutidas na literatura especializada dos últimos cinquenta anos está, sem dúvida, a questão da necessidade de reformulação dos perfis da intervenção social do Estado.

Em linhas gerais, esta questão passou a despertar mais atenção da doutrina no momento em que se verificou que o Estado-Providência não possuía mais condições econômicas de seguir financiando o risco social como outrora, como também a lógica da terapêutica adotada não dava resultado, no que tocava à reinserção social, como se acreditava que fazia – aliás, Pierre Rosanvallon (1995) logrou demonstrar que estes dois fatores combinados produziam o resultado inverso, isto é, conduziam ao aumento da dependência das ajudas sociais estatais.

Como consequência desta problematização, assentou-se que a intervenção do Estado deveria privilegiar, então, “a inserção social em vez da [mera] subsidização do risco” (Hespanha, 2012: 147), vale dizer, as políticas sociais deveriam incorporar uma dimensão de ativação que comprometesse o Estado e o cidadão com um processo de inserção social deste último, e que não mais os limitassem, assim, apenas a uma relação de financiamento do risco.

Desta mudança, portanto, decorreu as atuais políticas (ou medidas) ativas de emprego que constituem o objeto mais geral, ou o tema de fundo, desta investigação. Isto é, as atuais políticas ativas assentam num conjunto de novos princípios de intervenção

social, pressupõem um compromisso com a inserção social e materializam-se num contrato de inserção estabelecido entre o Estado e os cidadãos.

No que toca às políticas de emprego, esta passagem da subsidização do risco à ativação social significou, essencialmente, a consolidação de uma metodologia de inserção por meio do trabalho, com medidas destinadas à manutenção dos trabalhadores desempregados em atividade (formações profissionais, programas ocupacionais, etc.) e com vistas à incrementar-lhes os níveis de empregabilidade, a propiciar condições para criação de emprego, a atribuir-lhes uma ocupação socialmente útil, etc.

A proteção social na eventualidade do desemprego instituída e regulada em Portugal por meio do Decreto-Lei nº 220/2006 corporifica esta nova tendência e prevê, assim, para além de medidas pecuniárias substitutivas da renda perdida, medidas de ativação personalizadas e contratualizadas entre o Estado e os cidadãos destinadas a promover a reinserção laboral destes últimos.

Ora, o tema desta investigação incide sobre um desses objetivos secundários – a promoção de empregabilidade – ao qual estão destinadas as medidas ativas de emprego, e objetiva-se oferecer uma resposta à questão de saber, especificamente, se estas políticas, na forma como estão instituídas em Portugal, incrementam a empregabilidade de desempregados com elevados níveis de escolaridade.

Para responder esta questão, realizou-se uma investigação de campo baseada nos relatos, nas experiências e nas vivências de vinte trabalhadores com curso superior que no momento encontram-se/encontravam-se desempregados e participavam ou haviam participado de medidas ativas de emprego, com o contributo adicional da visão institucional propiciada pelo Diretor do Centro de Emprego e Formação Profissional de Coimbra.

Essa investigação de campo resultou no presente trabalho, que o leitor encontrará dividido em três partes e nove capítulos totais. Na primeira parte – o enquadramento teórico – faz-se a revisão da literatura existente, e os três capítulos que a compõe dedicam-se, o primeiro, a mostrar como as mudanças no mundo do trabalho levaram aos atuais níveis de desemprego qualificado; o segundo, a mostrar como o Estado respondeu a estes novos desafios transformando o perfil da intervenção social, passando assim da subsidização do risco à ativação social; e, o terceiro, a analisar quais são as etapas que

estas medidas de ativação exigem que se cumpram no momento da sua implementação para produzirem os efeitos esperados.

Na segunda parte e seus dois capítulos, encontrará o leitor as especificações analíticas e o modelo metodológico empregado na realização da presente investigação. A forma de recolha e análise das informações, a composição da amostra, o tempo e o espaço da investigação, as hipóteses, o problema, etc., são os temas que dominam os capítulos 4 e 5 da presente dissertação.

Na terceira e mais extensa parte, o leitor terá oportunidade de verificar, então, os resultados concretos que se obteve a partir da pesquisa de campo, e as análises que foram realizadas pelo investigador à luz da literatura existente. Com efeito, o primeiro capítulo desta terceira parte é o 6, e está inteiramente dedicado, como ver-se-á adiante, aos entrevistados, à caracterização dos seus perfis, às suas circunstâncias de vida atuais, à algumas das suas vivências, etc., tudo isto para compreender os contextos pessoais e profissionais em que se dá/deu os seus processos de reinserção laboral.

No capítulo 7, o tema dominante foi o da proteção social do Estado na eventualidade do desemprego. Tratou-se, portanto, das medidas passivas de proteção no desemprego, e, posteriormente, com os detalhamentos cabíveis, das medidas ativas de emprego.

O capítulo 8 dedicou-se às relações dos beneficiários das medidas ativas de emprego com os técnicos do IEFP-Coimbra. Sendo este um aspecto decisivo e notoriamente influente no êxito ou não das políticas ativas de emprego, buscou-se então avaliar como estavam estabelecidas estas relações entre os entrevistados com a figura dos seus gestores de carreira e com os técnicos de atendimento.

O derradeiro capítulo 9 concentrou a análise da entrevista do Diretor do IEFP-Coimbra. Em três subtópicos buscou-se reunir, analisar e discutir os aspectos mais relevantes desta perspectiva institucional acerca das medidas ativas de emprego instituídas em Portugal.

Estes, portanto, o tema, o problema de investigação, a pesquisa de campo e o roteiro seguido na presente dissertação.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Capítulo 1 – Qualificado, Mas Desempregado: Ainda Vale a Pena Ser Licenciado?

O fenómeno do desemprego não é recente. Tampouco tem algo de novo. Mas para uma parcela da sociedade – os trabalhadores com elevados níveis de escolaridade – esta condição de que só se ouvia falar através de relatos jornalísticos impessoais e frias estatísticas passou a se mostrar inédita, em toda a sua complexidade, dureza e tragédia.

Com efeito, durante muito tempo entendeu-se que a posse de elevados níveis de qualificação, dos quais o título/diploma académico é o seu maior elemento simbólico, garantiria fácil acesso a boas e seguras posições no mundo do trabalho. O mercado fazia sua parte, as instituições funcionavam, a economia girava e esta representação ideal confirmava-se no plano empírico.

Esta realidade, entretanto, transformou-se, e aqueles que julgavam possuir melhores condições de empregabilidade em virtude dos seus níveis mais elevados de escolaridade passaram a sofrer as mesmas dificuldades que a camada de trabalhadores menos escolarizada. Terá sentido, bem por isso, a pergunta: o que mudou no mercado de trabalho global que levou a que trabalhadores com elevados níveis de escolaridade também passassem a enfrentar problemas de empregabilidade? E como, em Portugal, estas mudanças repercutiram?

1.1 O Crepúsculo da Certeza e da Segurança

Se apenas dois descritores bastassem para sintetizar o que foi o mundo do trabalho no século do fordismo/taylorismo, certamente *certeza* e *segurança* apareceriam como os primeiros dentre os muitos outros possíveis. De fato, o século XX foi a era da certeza e da segurança, vale dizer, a era da “*certeza* de uma vida profissional sem percalços. [Da] *certeza* de um rendimento seguro. [Da] *certeza* do tempo que passa sem que o presente se torne no mais urgente dos tempos” (Araújo, 2014: 24).

Esta certeza de uma vida estável e segura fora obtida à custa de um conjunto de fatores das mais variadas ordens. Implementou-se um modelo rígido de regulação jurídica das relações trabalhistas (Lipietz, 1992); ao vínculo empregatício associou-se um regime de proteção social (Caleiras, 2011); adotaram-se políticas económicas de fomento do pleno

emprego; a atividade industrial nacional com recurso à mecanização especializada e à padronização das rotinas laborais fora alargada (Clarke, 1991); o consumo massificou-se e homogeneizou-se; os ganhos salariais foram incrementados na proporção da evolução das taxas de inflação e do aumento de produtividade (Lipietz, 1987); e o Estado, por sua vez, assumiu o compromisso de desmercadorizar bens e serviços essenciais à manutenção da vida da população (O'Connor, 1977; Santos, 1987).

A relação salarial foi a chave e a base de sustentação da certeza e da segurança no mundo do trabalho do século XX (Castel, 1999). Não só porque a contratualização de longo prazo em que consiste o vínculo de emprego se tornou a principal forma de integração social, laboral e econômica das pessoas, mas, também, porque foi o salário obtido com a venda da força de trabalho que permitiu custear, quer diretamente, quer indireta e não exclusivamente, “a maior parte das proteções contra os riscos sociais” (Castel, 1999: 21).

Com efeito, após os esforços de recuperação do sistema econômico no seguimento da segunda guerra mundial, este capitalismo fordista, industrial e de base nacional que garantia uma vida laboral sem percalços e uma proteção social contra o inesperado alcançou o seu esplendor. Neste período, “a economia absorvia a mão-de-obra disponível, os salários reflectiam o aumento de produtividade decorrente da modernização tecnológica, o emprego era estável e as situações de desemprego eram residuais e transitórias” (Caleiras, 2011: 20).

Ocorre que, a partir da década de 1970, este sistema passou a ser contundentemente golpeado. Aos três choques econômicos no âmbito do segmento petrolífero ocorridos no plano global, acresceu-se, no domínio da Europa, uma política de câmbio restritiva ao sistema monetário europeu como resultado da reunificação alemã, novas barreiras comerciais como consequência da Guerra do Golfo, e, ainda, a imposição de uma política orçamentária limitante em virtude da ratificação, pelos Estados, do Tratado de Maastricht (D'Itagnano, 1999).

Estas mudanças todas de cunho econômico, somadas a um conjunto de outras tendências de natureza social, política e ideológica que já se verificavam – desde logo, o despontar do neoliberalismo, passando pelas transformações demográficas da população mundial, seguindo-se com a crise ideológica e fiscal do Estado-Providência, com o aumento da competitividade ao nível global em virtude da liberalização do comércio

internacional promovido pela OMC nas últimas décadas, etc. – obrigaram a um reajustamento estrutural do capitalismo.

Ao modelo rígido de regulação jurídica das relações trabalhistas seguiu-se, então, a aposta na desregulamentação e na flexibilização laboral (Beck, 2000; Paugam, 2009); o regime de proteção social associado ao emprego tornou-se mais rígido e condicionado; às políticas macroeconômicas de fomento ao pleno emprego seguiram-se políticas de liberalização do mercado (Gennari e Albuquerque, 2011); a atividade industrial nacional com recurso à mecanização especializada e à padronização das rotinas laborais foi pulverizada para que uma produção descentralizada, deslocalizada geograficamente, flexível e altamente tecnológica pudesse se instalar (Beck, 2000); o mundo do trabalho se transnacionalizou (Antunes e Alves, 2004), a economia financeirizou-se e o mercado produtivo perdeu sua centralidade (Piketty, 2014); o consumo que antes havia se expandido na proporção dos ganhos salariais continuou a alargar-se, mas agora na base do crédito (Santos, 1995); e o Estado viu-se, afinal, impossibilitado a manter o padrão distribucional de bens e serviços essenciais à população com o qual havia se comprometido (Santos, 1987). Como refere Sennet,

A expressão “capitalismo flexível” descreve hoje um sistema que é mais que uma variação sobre um velho tema. Enfatiza-se a flexibilidade. Atacam-se as formas rígidas de burocracia, e também os males da rotina cega. Pede-se aos trabalhadores que sejam ágeis, estejam abertos a mudanças a curto prazo, assumam riscos continuamente, dependam cada vez menos de lei e procedimentos formais (Sennet, 2009: 9).

Ora, esta transição, como era de esperar, implicou numa profunda recomposição do mercado de trabalho. E uma recomposição para pior. Os valores da certeza e da segurança passaram a ser contestados, o emprego deixou de ser a principal forma de integração social e econômica das pessoas no mercado, e as novas formas de trabalho passaram a se manifestar cada vez mais precarizadas: contratos de trabalho temporário, subcontratações, trabalho na economia informal e ocupações de risco são apenas exemplos deste fenômeno (Beck, 2000; Hespanha, 2002).

Com efeito, o quadro de desemprego estrutural que hoje se verifica, e, particularmente, o quadro de desemprego de trabalhadores com elevados níveis de

escolaridade insere-se neste contexto de mudanças da economia global, como nele encontra algumas das suas justificações.

É que nesta “economia política da insegurança”, por um lado, o emprego escasseou, as sucessivas crises econômicas e as crescentes inovações tecnológicas reduziram ainda mais as necessidades de mão de obra, e a competitividade entre os trabalhadores estabeleceu-se a nível global. Por outro lado, passou-se a exigir que o trabalhador se tornasse cada vez mais flexível, polivalente e “multi-ativo” (Beck, 2000); que renunciasse à carreira e às metas de longo prazo para dedicar-se ao imediato; e que aceitasse o imprevisível mediante a assunção contínua dos riscos laborais (Sennet, 1999).

Isto é, ao fim e ao cabo, o capitalismo pós-fordista do século XXI provocou a erosão da sociedade do emprego na qual o diploma universitário representava alguma garantia de obtenção de um contrato de trabalho de longo prazo e uma carreira especializada com estabilidade. Ao exigir a flexibilidade e a polivalência, a renúncia à carreira e às metas de vida, este sistema produtivo do nosso tempo atacou exatamente aquilo que sempre esteve na base do diploma universitário.

Daí porque o desemprego do século XXI não mais se limita a afetar os trabalhadores não qualificados; “atinge também um grande número de trabalhadores altamente qualificados, que agora disputam, somando-se ao estoque anterior de desempregados, os escassos e cada vez mais raros empregos disponíveis” (Mészáros, 2002: 1005).

1.2 O Desemprego em Portugal: o que mudou, por que mudou e com o que lidamos?

Ao nível global, portanto, as repercussões provocadas pela reestruturação do sistema capitalista no mercado de trabalho foram todas no sentido da precarização das relações e das condições laborais. Em Portugal, de maneira geral, o mercado de trabalho também orientou-se no mesmo sentido. Não apenas, é verdade, por ter sido esta uma tendência comum do trabalho na Europa, mas, igualmente, porque algumas particularidades do contexto socioeconômico e laboral português tornaram esta orientação de sentido precarizante uma realidade consolidada.

Como é cediço, Portugal se encontra situado na periferia da Europa, e são diversas as razões por meio das quais enraizou-se esta posição. Com efeito, a economia portuguesa encontra-se praticamente estagnada e o país tem dificuldade em “acompanhar, de forma perene e consistente, os ritmos de crescimento e desenvolvimento da União Europeia”; a sua balança comercial registra déficits em razão do predomínio das importações e da dependência de combustíveis fósseis, e o Estado encontra-se profundamente endividado; o tecido empresarial é pouco competitivo e o setor de serviços “e de empresas com menos de 10 pessoas” tem predomínio na economia interna; falta investimento na pesquisa e no desenvolvimento no mesmo passo em que a economia se torna mais competitiva e internacionalizada; e

em termos estruturais, a necessidade inequívoca de reformas profundas em sectores basilares da sociedade portuguesa, como sejam a educação, a administração pública, a justiça, a fiscalidade, tem sido condicionada por ciclos eleitorais e interesses instalados, encerrando o país num dos seus paradoxos constitutivos: a afirmação da sua modernidade, mantendo sistemas e processos arcaicos e clientelistas (Gennari e Albuquerque, 2011: 53-54).

Sem embargo, estes fatores todos tornaram o sistema de emprego português – assim a literatura tem reconhecido – estruturalmente deficitário. Um desenvolvimento industrial retardatário, um processo de redemocratização relativamente recente e contraditório, uma “baixa produtividade, baixo nível de instrução, de habilitações e de qualificações, défices de qualidade do emprego e peso elevado de diferentes modalidades de emprego ‘atípico’” certamente estão na base desta sua debilidade estrutural (Estanque, 2009: 130; Estanque, 2013).

Multiplicaram-se, assim, as formas de emprego precário e o desemprego tornou-se, afinal, um fenómeno bastante presente para a sociedade portuguesa. Aliás, se se considerar apenas a história mais recente do mercado de trabalho em Portugal, pelo menos o período compreendido nos últimos quarenta anos, já se contabilizam três longos períodos de desemprego estrutural, estando o primeiro estabelecido entre os anos de 1976 a 1986, o segundo estabelecido entre 1994 e 1997, e o terceiro aquele que se vivencia a partir dos anos 2000 (Gonçalves, 2005).

Com efeito, o baixo desempenho que a economia portuguesa vem registrando desde 2001, agravado, mais recentemente, pela crise económico-financeira de 2008,

constitui um dos fatores que se encontram nas raízes do atual recrudescimento intenso e rápido do desemprego neste país (Banco de Portugal, 2009) – a título de informação, em quatorze anos a taxa de desempregados em Portugal saltou de 4% (2001) para atuais 13,1% (2014) (INE, 2014).

Diferentemente dos anteriores períodos de grande desemprego, a atual massa de desempregados em Portugal apresenta uma quantidade significativa de profissionais com formação universitária (Gonçalves, 2005). De fato, se antes a posse de diploma universitário representava alguma proteção contra a exclusão do emprego, hoje essa garantia não mais se verifica.

Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística – INE (2014), em 2000 a população desempregada com ensino superior correspondia a 7,4% do total de desempregados registrados oficialmente. Em 2012, esse número saltou para 14,8%, isto é, em doze anos o desemprego de trabalhadores com elevados níveis de escolaridade dobrou em Portugal. Ademais, estudo recente publicado pelo Ministério do Trabalho e Segurança Social aponta que, no período entre 2011 e 2015, o desemprego de trabalhadores com ensino superior cresceu 31,3% (MTSS, 2016: 55).

Como refere Gonçalves (2005), dois fatores relevantes, dentre alguns outros também verificáveis, contribuíram para provocar esta modificação. Em primeiro lugar, houve uma redução substancial dos fluxos de contratação de mão de obra pela administração pública portuguesa – a principal fonte de absorção da mão de obra qualificada produzida no país nos últimos 30 anos – em virtude da necessidade de contenção de despesas e readequação orçamental para enfrentamento da crise econômico-financeira.

Em segundo lugar, houve uma reestruturação do ensino universitário e a oferta formativa em Portugal aumentou exponencialmente num curto espaço de tempo, sem que, correspondentemente, tivesse o tecido empresarial em condições para absorvê-la – à propósito, de 1993 a 2003, o número de diplomados saltou de 32.598 para 67.673, assim como “o peso de indivíduos diplomados com o ensino superior passou de 6,6%, em 1991, para 11,4%, em 2001, no total da população residente dos 25 aos 64 anos” (Gonçalves, 2005: 140).

Este segundo fator, aliás, fica mais claro quando se decompõe o desemprego de trabalhadores qualificados de acordo com as profissões com as quais estão relacionados,

em que os docentes do ensino secundário, superior e profissões similares foram os que mais se desempregaram nos últimos anos – de 1999 a 2004 saltaram de 1.435 para 7.165 desempregados (Gonçalves, 2005).

Por outro lado, o aumento do desemprego em geral, e do desemprego qualificado, decorreu lado a lado com a redução da proteção social aos desempregados (CES, 2012). Sem embargo, o número de desempregados tem vindo a aumentar no mesmo ritmo em que o Estado tem vindo a reduzir a concessão de proteção social ao desemprego, fator que ajuda a explicar a elevação das exigências para concessão de novos subsídios de desemprego (Loison, 2003).

Em suma, portanto, o desemprego de trabalhadores qualificados em Portugal deve-se não apenas ao fato de ser esta uma tendência mais ou menos comum do capitalismo flexível do século XXI, mas, também, às debilidades estruturais, socioeconômicas e laborais verificáveis no contexto português e que retiraram do Estado e da sociedade grande parte da capacidade de resistência a esta orientação precarizadora.

Capítulo 2 - Da Subsidização à Ativação: As Novas Políticas Sociais

A relação salarial que se obteve por meio do vínculo de emprego constituiu, como vimos, o alicerce da segurança que o Estado-Providência pôde assegurar às pessoas no contexto do século XX – aliás, para a sociedade salarial do século XX, o Estado-Providência constituiu no principal mediador de compensação dos riscos e das vulnerabilidades sociais (Castel, 1999; O'Connor, 1977; Santos, 1987).

Com a passagem do capitalismo fordista para o atual capitalismo pós-fordista/flexível – também vimos –, a economia transformou-se, o emprego escasseou e o Estado-Providência deixou de possuir as mesmas condições econômico-financeiras que lhe permitiram sustentar o grande programa de proteção contra o risco outrora instituído.

Estes fatores, contudo, nem tiveram força suficiente para decretar a sua extinção, nem, tampouco, fizeram-no perder a sua condição de principal mediador de compensação do risco e da incerteza. Como, então, passou o Estado-Providência a operar no campo da proteção social no âmbito deste contexto de necessidades cada vez mais urgentes e recursos econômicos cada vez mais escassos (Esping-Andersen, 1996)?

2.1 A Reconfiguração das Políticas Sociais

Desde que a “a primeira iniciativa, sistematizada e organizada, de proteção social obrigatória e garantida pelo Estado” fora instituída no mundo ocidental, a lógica e a orientação primordial da intervenção pública sempre foi no sentido da subsidização do risco. Isto é, trabalhadores e empregadores contribuía para a segurança social na base dos seus rendimentos e, em contrapartida, garantia o Estado a concessão de uma prestação pecuniária substitutiva do salário quando o empregado se visse impossibilitado de trabalhar (Neves, 1999: 149).

A proteção social instituída sob esta lógica funcionou bem, como antes se disse, até a primeira crise do petróleo ocorrida em meados da década de 1970, pois, a partir de então, o sistema econômico e produtivo que garantiu a implementação desta estrutura de bem-estar começou a colapsar e o Estado-Providência, por sua vez, começou a entrar em crise.

Os elevados níveis de desemprego que se passaram a registrar obrigaram a um reajustamento econômico-financeiro dos montantes anteriormente atribuídos, e nisto deixaram os subsídios de conseguir satisfazer grande parte das necessidades básicas da população. As taxas consideráveis de desemprego de longa duração que se passaram a verificar abriram caminho para a necessidade de redução dos prazos de concessão, e nisto deixaram os subsídios de cobrir grande parte do período de vulnerabilidade econômica e social da população desempregada (Hespanha e Matos, 2000).

Para mais, verificou-se ainda que o Estado não mais teria condições de custear com a subsidiação da vulnerabilidade social de certas categorias da população para as quais o emprego simplesmente não existia, quer porque as suas receitas reduziram de forma drástica, quer porque as necessidades da população incrementaram-se de maneira exponencial.

Sem embargo, esta crise que atingiu o Estado-Providência não se restringiu, contudo, apenas ao domínio econômico; concomitantemente às discussões acerca da sua manutenção e viabilidade econômica, passou-se a questionar, também, a sua função redistributiva, a sua estrutura e perfil, a lógica e os efeitos das políticas sociais, a cultura da dependência e do paternalismo, etc., numa crise que também se foi revelando cada vez mais de ordem ideológica.

Isto porque, ao fim e ao cabo, restou comprovado que a política de compensação pecuniária do risco não só não reduzia os problemas sociais como, igualmente, não promovia a reinserção das pessoas tanto no âmbito do mercado e em termos laborais, quanto no contexto da sociedade e em termos de inclusão social, fatores estes que reconduziam ciclicamente à dependência das ajudas e financiamentos sociais (Rosanvallon, 1995: 107-117).

Como consequência, passou-se a entender que tanto os cidadãos deveriam adotar uma postura mais ativa na busca do seu retorno à sociedade e ao mercado de trabalho, quanto a intervenção do Estado deveria passar a privilegiar “a inserção social em vez da subsidiação do risco” (Hespanha, 2012: 147); isto é, a inserção tornou-se um compromisso direto da sociedade, do cidadão e do Estado.

Assentou-se a partir daí que as políticas sociais deveriam não apenas garantir uma compensação econômica pelos riscos aos quais todos em sociedade estão submetidos, mas deveriam também incorporar junto da prestação pecuniária um programa de reinserção

social que em médio prazo eliminasse a necessidade de apoio estatal aos potenciais beneficiários da proteção social (Giovannini, 2000).

Como refere Rosanvallon (1995), essa reconfiguração do perfil das políticas sociais e da intervenção do Estado resultou, também, de uma releitura do conteúdo dos próprios direitos sociais. É que, se de um lado reconheceu-se a existência de um direito social de inserção/integração na sociedade, de outro reconheceu-se igualmente que corresponderia ao cidadão um dever geral de proatividade, um dever de empreender esforços em busca da sua (re)integração.

A mudança da lógica de compensação para a de ativação implicou, no que toca às políticas sociais de emprego, na consolidação de uma metodologia de reinserção social por meio do trabalho (Barbier; Kaufmann, 2008), com políticas “orientadas para manter os trabalhadores em actividade, quer promovendo a criação de novos empregos — sejam eles de que natureza forem —, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer ainda atribuindo-lhes uma ocupação útil” (Hespanha e Matos, 2000: 89-90).

Isto é, o direito ao recebimento de prestações e ajudas sociais ficaria agora condicionado ao dever de os desempregados manterem-se em atividade, formação profissional ou ocupação útil instituída pelo Estado por meio de políticas de emprego com esse fim, de modo a demonstrarem assim seu compromisso de retorno ao mercado de trabalho.

Com efeito, a implementação de políticas ativas de emprego constituiu uma tendência geral da Europa desde que as primeiras experiências de ativação tiveram êxito a partir da década de 1990 nos países nórdicos (Kvist, 2003). Como registra Pedro Hespanha e Ana Raquel Matos (2000: 90), o primeiro passo desta transição foi dado em 1993 com o “Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego”, mas a estratégia da ativação somente consolidou-se de fato na União Europeia após a “deliberação acordada na Cimeira do Emprego realizada no Luxemburgo em Novembro de 1997”.

Em termos gerais, por meio desta deliberação estabeleceu-se que os Estados-Membros da União Europeia comprometer-se-iam a instituir, por meio dos seus planos nacionais de emprego, medidas de ativação social pela via do trabalho que envolvessem, no mínimo, 20% do total das suas respectivas populações desempregadas (Hespanha e Matos, 2000: 90).

A reconfiguração das políticas sociais no sentido da ativação consistiu, portanto, em uma iniciativa política de favorecimento da reintegração de trabalhadores desempregados no mercado e de combate ao crescimento da exclusão social. Sem eliminar-se a incontornável e necessária medida passiva de subsidização do risco, as atuais políticas ativas de emprego buscaram incorporar mecanismos que promovessem a ativação e que incentivassem a manutenção dos trabalhadores em atividade.

Mas, afinal, no que consiste este conceito de ativação? Em que medida as novas políticas sociais são mais ou menos vantajosas que as clássicas políticas de indenização do risco? Quais são seus princípios e no que assentam?

2.2 As Políticas de Ativação Social: conceito, objetivos, princípios e ambivalência

Pese embora já se tenha difundido nas ciências sociais, o conceito de ativação ainda permanece bastante controverso e duvidoso para a literatura especializada. É que, para alguns autores, como Heikkilä (1999: 8), o conceito de ativação constitui algo ainda impreciso e dúbio, posto que se trata de um termo que admite ser empregue de formas diversas e em contextos múltiplos.

Heikkilä (1999: 8), por exemplo, reconhece dois usos diferentes e possíveis, cada qual referindo-se a uma questão em particular. Por um lado, o conceito de ativação pode ser empregue em um sentido mais amplo e por referência à questão da integração social; por outro, pode ser empregue em um sentido mais restrito e por referência à questão do emprego e do mercado de trabalho. Neste sentido mais restrito, o conceito de ativação designaria o incentivo positivo e não financeiro ou a oportunidade concedida a desempregados de participarem, caso queiram, de programas sociais que forneçam qualificação, emprego ou trabalho visando a sua reintegração ao mercado laboral.

Hvinden (1999) compartilha deste sentido mais restrito de ativação, compreendendo tratar-se esta noção de qualquer proposta de intervenção político-social cujo objetivo consista no estímulo à participação de desempregados no mercado de trabalho e em iniciativas que incrementem a sua empregabilidade.

Para outros autores, todavia, o conceito de ativação possui realmente um conteúdo mais abrangente. Laville (2000), por exemplo, compreende que a ativação refere-se a todos

os processos de socialização que permitem ao indivíduo manter-se vinculado com a sociedade, não se resumindo apenas a uma reinserção social pelo trabalho. Silva (2004), por sua vez, entende que a ativação constitui um conjunto de medidas que objetivam incrementar o nível de empregabilidade de um beneficiário de prestação social através da sua articulação com uma oferta de trabalho, formação profissional ou qualquer outra atividade.

Quanto a nós, e fazendo nossas as ideias de Van Berkel, Møller e Williams (2002: 49), compreendemos que a ativação constitui um objetivo primário ou uma estratégia de intervenção social de promoção direta da participação dos cidadãos em todos os espaços ou contextos de socialização necessários à reintegração ou à preservação dos seus laços com a sociedade.

Pelo que, então, as políticas ativas de emprego constituirão um tipo específico de instrumento de intervenção social cujo objetivo primário consiste, diferentemente das políticas passivas, no estímulo da participação direta de beneficiários de prestações sociais no contexto do mercado de trabalho através de formações profissionais que incrementem a sua empregabilidade, de programas ocupacionais ou ocupações de reconhecida utilidade pública, ou, ainda, através de outras medidas de manutenção dos trabalhadores em atividade.

Como já se pôde notar, a lógica/estratégia da ativação, e bem assim as políticas ativas de emprego, assentam numa relação sinalagmática, isto é, o direito ao recebimento de prestações sociais tem o seu correspondente no dever de procura ativa de emprego, de aceitação de trabalho conveniente, ocupação útil ou programa de formação (Silva, 2004). Daí decorre que os princípios em que assentam estas políticas sejam absolutamente distintos e inovadores.

Em primeiro lugar, as políticas ativas de emprego assentam num princípio de *participação/negociação*. Isto significa que a antiga lógica de “submissão passiva às determinações dos técnicos sociais” é abandonada em detrimento da necessidade de uma participação ativa e negociada dos beneficiários nas etapas de elaboração e concretização das medidas desenhadas juntamente com o Estado (Hespanha, 2012: 147).

Em segundo lugar, às políticas ativas de emprego subjaz um importante princípio de *personalização*. Isto é, as medidas já não mais são projetadas e aplicadas de forma genérica e universal para toda a sociedade ou para uma categoria específica da população;

antes levam em consideração e adequam-se às necessidades concretas do beneficiário da prestação social, a implicarem assim no reconhecimento da sua dignidade e da sua singularidade (Hespanha, 2008).

Em terceiro e quarto lugar, decorre igualmente desta nova metodologia de intervenção dois importantes princípios de gestão: a *flexibilização* e a *descentralização* administrativa. Vale dizer, agora “o desenho das medidas de política e a sua gestão devem ser descentralizados e partilhados pelas instituições locais”, assim como “a flexibilidade das acções deve prevalecer sobre a rigidez e a tipificação” (Hespanha, 2012: 147).

Como corolário de todas as mudanças anteriores, as políticas ativas de emprego assentam ainda em um princípio de *co-responsabilização*, a significar isto que tanto o beneficiário quanto o Estado, por seus agentes e instituições, responsabilizam-se pela aplicação, cumprimento e fiscalização das medidas negociadas inicialmente.

Como se vê, portanto, as novas políticas ativas de emprego pressupõem uma imagem do cidadão e dos direitos sociais radicalmente distinta. Trata-se, aqui, de um “cidadão-cliente”, um consumidor que juridicamente negocia e contratualiza com o Estado uma ajuda social, que assume obrigações e que por elas se responsabiliza. Ora, mas em que medida são estas novas políticas mais vantajosas, ou menos vantajosas, que as políticas passivas de emprego?

Com efeito, a literatura tem referido largamente – e são exemplos os trabalhos de Heikkilä (1999), Hvinden (1999), Pedro Hespanha (2000, 2012), dentre outros – que as políticas ativas possuem, em geral, um caráter ambivalente, ou seja, tanto podem ser instrumento de emancipação quanto, igualmente, de opressão.

Em geral, costuma-se reconhecer que as políticas ativas de emprego constituem, hoje, um mecanismo importante de emancipação social da população desempregada, para além de representarem ainda “uma reacção positiva à cultura de dependência e uma preocupação pela realização de direitos sociais básicos, designadamente o direito ao trabalho” (Hespanha e Matos, 2000: 94).

Não obstante, apontam-se-lhe ainda como positivos, igualmente, os fatos de não apenas possibilitarem que a população desempregada incremente a sua empregabilidade através da aquisição de novas qualificações em programas de formações ou de ocupações úteis, mas, também, que reforcem a sua autonomia e o seu sentimento de respeito pessoal através da inserção social pelo trabalho.

Sem embargo, embora o mérito das políticas ativas de emprego já esteja em grande parte reconhecido, alguns aspectos negativos a seu respeito são suscitados por uma parte da literatura. Heikkilä (1999) e Hvinden (1999), por exemplo, reconhecem que estas novas políticas possuem, de alguma forma, um caráter punitivo, pois não somente condicionam o acesso a direitos sociais já adquiridos, como, também, restringem a liberdade e a autonomia da população desempregada ao constrangê-la à aceitação de trabalho ou ocupação útil, esta hoje uma das questões mais debatidas no meio acadêmico jurídico europeu.

Acresce ainda que as políticas activas, por se fazerem acompanhar de elevadas obrigações para os desempregados, podem conduzir a uma responsabilização destes pela sua situação de exclusão, descartando assim os patrões, as empresas e o capital de qualquer responsabilidade por tal situação [...], para além de que se tendem a converter num processo unilateral gerador de um mercado de trabalho secundário, de ocupações meramente temporárias e empregos inapropriados a conduzir à efectiva inserção profissional dos trabalhadores activados (Hespanha e Matos, 2000: 94-95).

Também os fatos de se terem convertido num instrumento de vulneração de direitos laborais, e num mecanismo indireto de corte de despesas com proteção social é referido pela literatura. De fato, e parece ter razão Pedro Hespanha (2000), as políticas ativas de emprego abrem, sim, a possibilidade para a ocorrência de alguma compulsão ao trabalho, mas este aspecto negativo não é dado à partida, antes depende do uso que delas se faça.

Seja como for, todavia, a adoção de políticas ativas de emprego constitui uma tendência praticamente comum de todos os países da União Europeia, e Portugal, naturalmente, tem acompanhado esta orientação de forma mais ou menos próxima.

2.3 As Políticas Ativas de Emprego em Portugal e a Proteção Social no Desemprego

O primeiro precedente de política de emprego com esta orientação de reinserção social através do trabalho surge em Portugal, efetivamente, e na esteira das mudanças que outros países da Europa vinham realizando, somente em 1985, com os chamados

‘Programas Ocupacionais’ que se destinavam a oferecer trabalho conveniente e adequado a todos àqueles cujo desemprego estivesse relacionado, nos termos do Despacho Normativo n.º 86/85, com atividades sazonais ou que estivessem a receber subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego¹ (Hespanha e Matos, 2000) – para quem a aceitação constituía, então, um dever nos termos do artigo 1º, n.º 1 da Portaria n.º 247/85.

Um novo impulso a esta mudança do perfil de intervenção do Estado Português só veio a ser dado novamente, contudo, apenas em 1996, com a institucionalização do que se denominou de ‘Mercado Social de Emprego’.

Com efeito, tratava-se o ‘Mercado Social de Emprego’ de um amplo programa social que abrangia, conforme a Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96 que o instituiu, um conjunto variado de medidas destinadas à promoção da integração ou reintegração sócioprofissional de cidadãos desempregados por meio de atividades dirigidas a necessidades socioeconômicas não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado econômico e de trabalho.

Esta política, que, no geral, consolidou em definitivo a lógica da ativação em Portugal, reunia no seu proposto conjunto de soluções não apenas os ‘Programas Ocupacionais’ já criados em 1985, como, igualmente, as ‘Iniciativas Locais de Emprego’, as ‘Atividades de Economia Social’, as ‘Empresas de Inserção’, dentre outras medidas de reinserção social pelo trabalho (Oliveira, 2014; Quintão, 2008).

No que toca à proteção social no desemprego, só em 1989 com o Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março, é que se nota a primeira e ainda bastante incipiente orientação para a ativação. É que nele se previa, dentre outras coisas, a cessação dos pagamentos pecuniários pela recusa de emprego ou trabalho conveniente ou formação profissional.

Até então, a regulamentação da proteção social no desemprego instituída em Portugal² ainda seguia a lógica da subsidização do risco e não mencionava ou implementava qualquer medida específica de ativação. Mas, em 1999, com a promulgação

¹ Em termos rigorosamente cronológicos, o diploma legal que primeiro menciona os ‘Programas Ocupacionais’ é o Decreto Lei n.º 20/85 (artigo 5º, n.º 2), de 17 de Janeiro daquele ano, seguido, depois, pela Portaria n.º 247/85, de 2 de Maio, e pelo Despacho Normativo n.º 86/85, de 2 de Setembro (que estabeleceu o regime aplicável aos POC’s destinados a combater o desemprego sazonal). Entretanto, foi somente na Portaria n.º 247/85 que o dever de aceitação de trabalho conveniente oferecido no âmbito de programas ocupacionais surgiu para quem estava a receber prestação social de desemprego (artigo 1º, n.º 1).

² Refiro-me a primeira que passou a vigor no atual regime constitucional, isto é, Decreto-Lei n.º 183/77, de 5 de maio, que fixou os princípios gerais de atribuição de subsídios de desemprego, e Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro, que posteriormente o revogou para instituir um esquema de seguro desemprego integrado ao regime geral da segurança social.

do Decreto-Lei n.º 119/99, este quadro altera-se profundamente e a componente de ativação social passa a fazer parte em definitivo da proteção social no desemprego.

Com efeito, a principal e mais representativa mudança significou, basicamente, que o direito ao recebimento de prestações pecuniárias destinadas a compensar a falta de remuneração por motivo de cessação involuntária da relação de trabalho passaria a pressupor, agora, o compromisso dos beneficiários com a busca da sua reinserção laboral e social.

Assim que se previu, no regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 119/99, os subsídios de desemprego e social de desemprego como medidas passivas (artigo 2º), e como medidas ativas (artigo 3º)

o apoio (sob a forma de pagamento integral e de uma só vez do montante global das prestações de desemprego) à criação do próprio emprego;
o incentivo à aceitação de oferta de emprego a tempo parcial pela via da possibilidade de acumulação do subsídio de desemprego parcial com a remuneração do trabalho;
a atribuição de uma compensação remuneratória durante a frequência de cursos de formação profissional, suspendendo total ou parcialmente a prestação de desemprego;
a manutenção da prestação de desemprego durante o período de exercício da atividade ocupacional (Dias e Varejão, 2012: 27).

Atualmente, o regime jurídico de proteção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem encontra-se instituído pelo Decreto-Lei n.º 220/2006³, que revogou o regime anterior previsto pelo Decreto-Lei n.º 119/99 e seus respectivos regulamentos.

Nos termos do que dispõe o referido diploma legal, também na linha do que já dispunha o regime anterior, a atual proteção social do Estado português na eventualidade do desemprego compreende, de um lado, o pagamento pecuniário de subsídios destinados a repor a perda de remuneração, e, de outro, um conjunto de medidas destinadas a promover a reinserção sócio-laboral do beneficiário.

³ Sem embargo, uma das muitas notas destacáveis acerca da regulamentação jurídica da proteção social no desemprego em Portugal é, de fato, a sua constante modificação legislativa. Da promulgação do Decreto-Lei n.º 220 em 3 de novembro de 2006 já se contam dez alterações legislativas posteriores, sendo a última precisamente a de 31 de dezembro de 2013. Em geral, estas mudanças situaram-se ao nível das condições de atribuição das prestações pecuniárias (medidas passivas) previstas, dos valores atribuíveis, da duração do pagamento das prestações e das sanções pelo descumprimento dos deveres impostos.

Com efeito, constituem medidas passivas de reparação no desemprego o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial. Todas estas prestações, como se sabe, têm por objetivo principal garantir o acesso, embora não nos mesmos montantes ou por tempo indeterminado, à renda perdida pelo beneficiário em virtude da eventualidade da situação de desemprego.

Diferentemente das outras duas, entretanto, cujo objetivo principal consiste em “compensar o trabalhador pela falta de remuneração por motivo de cessação involuntária da relação de trabalho”, o subsídio de desemprego parcial destina-se tão somente a complementar a renda perdida com a aceitação de contrato de trabalho a tempo parcial – “aquele em que o período normal de trabalho semanal não é inferior a 20% nem superior a 75% do período normal de trabalho a tempo completo” (Simões, 2009: 32).

Isto é, muito embora também se trate de uma prestação por risco econômico substitutiva de rendimento proveniente do trabalho, pode-se considerar que o principal objetivo do subsídio de desemprego parcial, diferentemente dos outros dois, consiste mesmo em garantir a empregabilidade do beneficiário e a sua não exclusão do mercado de trabalho, ainda que em condições econômicas e profissionais menos favoráveis.

Daí que se possa reconhecer nesta prestação um seu caráter híbrido, pois hibridez que tanto incorpora a dimensão da subsidização do risco com o pagamento de complemento de renda, quanto a dimensão da ativação com o estímulo a não exclusão laboral pela manutenção de emprego parcial.

Isto é o que se tem do lado das medidas passivas, pois, de outro lado, constituem as medidas de ativação referidas pelo regime legal de proteção social no desemprego: o pagamento, de uma só vez, do montante global das prestações de desemprego se pretendida a criação do próprio emprego; a acumulação do subsídio de desemprego parcial com trabalho por conta de outrem a tempo parcial ou atividade laboral independente; a frequência de curso de formação profissional com atribuição de pagamento pecuniário – uma das hipóteses legais de suspensão da realização das medidas passivas, mas neste caso somente pelo período do curso; a realização de atividade ocupacional; e, ainda, a realização de qualquer outra medida não mencionada, desde que cumpridos ou o requisito da *melhoria dos níveis de empregabilidade* ou o da *reinserção no mercado de trabalho*.

Com efeito, encontra-se instituído neste momento, em Portugal, um conjunto bastante diversificado de medidas de ativação, cujos tipos principais são: estágios

profissionais, medidas ocupacionais, apoio à contratação, apoio ao empreendedorismo, apoio à criação do próprio emprego e formações profissionais.

Embora este conjunto de medidas de ativação faça parte de um programa mais amplo de apoio à empregabilidade e à inserção sócio-laboral não restrito somente à proteção social no desemprego, a sua integração ou utilização eventual na reparação pela eventualidade deste risco social não se encontra descartada.

Assim, portanto, as medidas passivas de proteção social no desemprego podem articular-se com qualquer uma das medidas de ativação social implantadas atualmente em Portugal, desde que, observados outros requisitos específicos e condições de candidatura, a medida incremente a chance de obtenção de emprego ou diretamente reinsira o beneficiário no mercado de trabalho.

Como se vê, em suma, a lógica da ativação encontra-se plenamente adotada em Portugal e articulada com a proteção no desemprego.

Capítulo 3 – A Concretização das Medidas Ativas de Emprego

O investimento na lógica da ativação, como se pôde verificar, alterou radicalmente o modo como o Estado intervinha no domínio do social. De uma postura passiva, burocrática, rígida, massificada e baseada na indenização do risco, passou-se para uma intervenção ativa, flexível, descentralizada, personalizada e baseada na ideia central da inserção social.

As políticas sociais, instrumento primordial de intervenção do Estado no contexto da sociedade, incorporaram essa lógica e passaram a assentar em outros princípios e pressupostos. Naturalmente, esta passagem das políticas passivas para as políticas ativas implicou mudanças também na agenda de pesquisa das ciências sociais.

Dentre os muitos novos temas de estudo decorrentes dessa transformação, ganhou destaque aquele que, desviando o seu foco da análise e construção institucional das políticas sociais, passou a concentrar mais atenção nas questões que envolvem a implementação prática das políticas já instituídas, avaliando assim os seus êxitos e fracassos concretos, os seus efeitos, as suas repercussões derivadas e as perspetivações subjetivas dos sujeitos com elas envolvidos. Isto porque, como acentua Pedro Hespanha

A filosofia da inserção, implicando uma procura das medidas de ajuda mais adequadas a produzir o efeito desejado, coloca os agentes institucionais da inclusão – os serviços públicos de assistência, as instituições privadas de solidariedade social e os seus parceiros para a inclusão –, a par dos assistidos, numa posição central para o sucesso dos resultados (Hespanha, 2012:147).

O momento de aplicação das políticas ativas constitui, portanto, em todas as suas fases relevantes, o momento decisivo para a produção dos resultados almejados. Ora, sendo assim, as questões centrais que se colocam a partir de então passam a ser precisamente estas: como devem os aplicadores das políticas ativas de emprego atuar concretamente para que possam elas ser o máximo eficaz para o seu beneficiário? No caso específico de Portugal, como devem atuar os serviços de emprego para implementarem e extraírem das referidas políticas a sua máxima eficácia, e como está normativamente prevista essa atuação?

3.1 O Diagnóstico da Situação

O momento de concretização das políticas sociais ativas se divide, geralmente, em três etapas relevantes e sucessivas. A primeira delas é a etapa de diagnóstico da situação (Guerreiro *et al*, 2002a). Sem embargo, trata-se esta da ocasião em que o eventual participante de uma medida ativa de emprego – neste caso, o trabalhador desempregado – terá o primeiro contato com os agentes institucionais de assistência social incumbidos de auxiliá-lo no seu retorno ao mercado de trabalho.

O objetivo primário deste diagnóstico, como o próprio nome já indica, consiste em recolher as informações pessoais, sociais e qualificações profissionais, capacidades, necessidades e expectativas, etc., do beneficiário, para que a sua situação atual e as razões pessoais ou extrapessoais que o levaram ao desemprego sejam compreendidas e analisadas em cotejo com as informações disponíveis acerca do atual mercado de trabalho local, regional e/ou nacional.

Com efeito, este conhecimento profundo do perfil do beneficiário exige, entre outras coisas, um contato próximo e adequado por parte do técnico de assistência social, um contato sobretudo cuidadoso com a eventual perpetuação – como verificou Lipsky (2010) – de valores, preconceitos e ideologias sociais dominantes.

Não se trata aqui, portanto, apenas de identificar as deficiências profissionais do beneficiário como se fosse ele o responsável pela sua situação de desemprego (Hespanha e Matos, 2000). Não. A intenção principal consiste em compreender e valorizar o contexto pessoal e profissional do beneficiário a partir da sua própria perspectiva, identificando igualmente as dinâmicas e processos do mercado de trabalho que o conduziram ao desemprego, assim como as necessidades atuais de mão de obra e recursos humanos.

A etapa de diagnóstico da situação contribui, assim, “para clarificar e objectivar a relação técnico-utente” e constitui, como se pode notar, uma fase determinante para o ajustamento futuro das medidas de ativação disponíveis às necessidades e peculiaridades da situação individual do beneficiário (Guerreiro *et al*, 2002a: 43).

Em Portugal, o agente institucional responsável pela implementação, gestão, acompanhamento e fiscalização das medidas ativas de emprego é o Instituto do Emprego e Formação Profissional – IEFP (Dias e Varejão, 2012). É a este serviço público que cabe,

igualmente, a articulação da população desempregada com o setor privado, bem como a colocação dos desempregados em emprego.

Nos termos do disposto nos artigos 11º, 16º, 41º, 70º, dentre outros do regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem (Decreto-Lei nº220/2006), está prevista a existência de um Plano Pessoal de Emprego – PPE, instrumento normativo de co-responsabilização onde estarão estipuladas as ações necessárias ao retorno do beneficiário ao mercado de trabalho, as diligências que deve cumprir de forma a concretizar o dever de procura ativa de emprego, e as ações de acompanhamento, controle e avaliação por parte do Centro de Emprego. Constitui dever do trabalhador desempregado aceitar este Plano Pessoal de Emprego, e compete ao Centro de Emprego da sua área de residência contratualizá-lo consigo.

A elaboração do referido plano principia justamente com o diagnóstico da situação. Esta etapa realiza-se no momento da inscrição para emprego, presencial ou eletrônica, do trabalhador desempregado no Centro de Emprego da sua área de residência. Conforme dispõe o Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013: 5), a inscrição para emprego efetua-se por meio da coleta de um conjunto de informações do trabalhador desempregado “que se traduzem na identificação do seu perfil pessoal e profissional, designadamente expectativas, interesses, motivações, competências e experiências profissionais, bem como o contexto do agregado familiar”.

Tenha sido a inscrição realizada por meio eletrônico, tenha sido realizada presencialmente, segue-se a realização uma *entrevista de colocação* (IEFP, 2013: 6), que tem por objetivo propiciar a “obtenção/validação de todos os dados inerentes à completa caracterização do perfil do candidato a emprego”, nomeadamente “dados pessoais e de contacto, situação face ao emprego, motivo de inscrição, identificação das expectativas, competências e/ou experiências profissionais, interesses e motivações, entre outros”.

Como se vê, portanto, no momento da realização da entrevista é indispensável, e obrigatório, que o técnico de atendimento questione o desempregado acerca destes temas, sobretudo os seus interesses e expectativas. O conjunto das medidas de ativação só se ajustarão verdadeiramente ao perfil do desempregado, e somente produzirão o efeito desejado, se aquilo que ele pretender para si, e para sua carreira, estiver adequadamente considerado.

Ora bem, após a realização da entrevista, determina o referido Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013: 6) que o Gestor de Carreira a quem tenha sido atribuída a gestão da carreira do desempregado valide, então, a inscrição e efetue o registro da sua candidatura a emprego.

Com efeito, no âmbito do procedimento interno instituído pelo IEFP e regulamentado pelo Manual de Normas da Colocação, a etapa de diagnóstico da situação se encerra, formalmente, com a validação da inscrição do desempregado e registro da sua candidatura a emprego. Todavia, prevê-se, ainda, a realização de um procedimento complementar e preparatório para a etapa seguinte: o *profiling* (IEFP, 2013).

Em linhas gerais, este procedimento consiste na classificação do desempregado “em três tipos de perfis, diferenciados em função da previsível maior ou menor dificuldade de integração no mercado de trabalho e do conseqüente maior ou menor esforço que exigem aos serviços de emprego” (IEFP, 2013: 7).

Estão classificados no perfil 1 os desempregados que necessitam de apoio intensivo, e que apresentam mais de 40% de probabilidade de tornarem-se desempregados de longa duração. No perfil 2, por sua vez, estão enquadrados os desempregados que apresentam déficits de empregabilidade, e que apresentam probabilidade de tornarem-se desempregados de longa duração na faixa dos 20% a 40%. Encaixam-se no perfil 3, por fim, aqueles desempregados que possuem perfil ajustado ao mercado de trabalho, e que apresentam até 20% de probabilidade de se tornarem desempregados de longa duração (IEFP, 2013: 7).

Sem embargo, o objetivo principal desta segmentação consiste em identificar o conjunto de ações e medidas de ativação mais adequados para cada tipo perfil, embora, ao fim e ao cabo, esta definição ocorra somente após a análise individualizada e negociada do perfil de cada desempregado (IEFP, 2013).

3.2 O Planeamento Individualizado e Negociado

A segunda etapa de concretização das políticas ativas de emprego – a etapa verdadeiramente diferenciadora destas políticas em relação às clássicas políticas de subsidização do risco – é a da procura e negociação das medidas mais ajustadas ao perfil de cada desempregado.

Com efeito, trata-se do momento em que o conjunto de medidas previstas abstratamente nos instrumentos normativos criadores das políticas será analisado pelo técnico de assistência social de modo a serem selecionadas daí, após negociação com o eventual beneficiário, aquelas medidas que mais se ajustam ao perfil do desempregado e mais favorecem a sua reinserção laboral.

Isto é, a elaboração do conteúdo do plano de ativação perpassa, num primeiro momento, pela identificação dos recursos à partida compatíveis com o perfil do desempregado, e, num segundo momento, pela negociação destas medidas de acordo as expectativas e necessidades concretas do beneficiário – daí porque exige-se dos serviços “uma maior precisão e eficácia na formulação dos objetivos e na utilização dos instrumentos técnicos” (Guerreiro *et al*, 2002a: 43).

Visa-se construir, por meio deste novo procedimento de concretização das políticas sociais, uma solução que seja o mais eficaz possível para o problema de empregabilidade do cidadão – algo só factível com a persecução do maior nível de personalização –, e, pela qual Estado e beneficiário se sintam igualmente responsáveis – algo que também só se alcança por meio de uma negociação aberta, próxima e na perspectiva do ajudado.

É importante evitar, por isso mesmo, a perpetuação de valores, preconceitos e ideologias sociais que obstaculizem o processo de negociação ou que, de alguma forma, descambem na imposição, por parte do técnico de assistência social, de medidas de ativação não desejadas pelo beneficiário (Loison, 2003) – algo que poderia decorrer, como aponta Lipsky (2010), da ideologia da *benign intervention*.

Em Portugal, no âmbito do procedimento instituído pelo/no Instituto de Emprego e Formação Profissional – IEFP, a etapa de planeamento individualizado e negociação do programa de reinserção laboral tem início logo após a classificação dos desempregados em um dos três perfis existentes.

Estipula o Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013: 7-8) que, sendo presencial a inscrição para emprego, o Plano Pessoal de Emprego deve ser elaborado preferencialmente no contexto da entrevista de colocação. Caso, entretanto, seja impossível essa elaboração imediata, “poderá proceder-se à definição do PPE numa sessão coletiva, caso se trate de desempregados com perfil 1”, pois sendo dos demais perfis, “a sessão de informação coletiva deve ter por objetivo a avaliação prévia das situações pessoais a

trabalhar com cada um dos candidatos, em posterior entrevista a realizar no SE para contratualização do PPE”.

Objetiva-se com as sessões de informação coletiva a resolução das “situações pessoais de cada um dos candidatos”. Nestas sessões, para as quais serão convocados grupos homogêneos conforme semelhança de formação de base e situação face ao emprego, deve “ser transmitida toda a informação pertinente e utilizar-se, preferencialmente, a metodologia participativa com base em técnicas de animação de grupo, a fim de apoiar o autodiagnóstico e promover a iniciativa dos participantes” (IEFP, 2013: 8).

Sem embargo, no âmbito desta etapa, prevê o Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013: 7) que serão adotados procedimentos diferenciados para a elaboração do Plano Pessoal de Emprego conforme “o perfil resultante da categorização inicial (*profiling*) e, ainda, de acordo com o facto de [os desempregados] pretenderem ou não requerer prestações de desemprego”.

Para os desempregados classificados nos perfis 1 e 2, e para os desempregados classificados no perfil 3 requerentes de prestações de subsídio de desemprego, no contexto da entrevista de emprego (ou de colocação) deverá o Gestor de Carreira a quem tenham sido atribuídos: a) reavaliar a classificação automática com base nos dados já recolhidos e outros, porventura, a recolher, cotejando-os com informações acerca do mercado de trabalho local, regional, nacional ou internacional e com o nível de mobilidade indicado pelo desempregado; b) promover a autoidentificação do nível de desenvolvimento das competências para o trabalho do desempregado; c) definir o PPE em conjunto com cada desempregado após a identificação das etapas mais adequadas, do itinerário de inserção e da respectiva contratualização; e, por fim, d) estabelecer os meios de contato e interação, privilegiando-se o contato por correio eletrónico (IEFP, 2013, anexo 12: 1)⁴.

Já para os desempregados classificados no perfil 3, mas que não sejam requerentes de prestações de subsídio de desemprego, no contexto da entrevista de

⁴ O Manual de Normas da Colocação do IEFP menciona ser este o procedimento de elaboração do PPE adequado para os perfis de desempregados 2, 3 e 1 se, neste último, forem eles requerentes de subsídio de desemprego. Entretanto, por se tratar de um procedimento mais detalhado, entendemos que esta menção se tratou, ao fim e ao cabo, de um erro de digitação ou engano do redator do Manual, pois não se justifica a previsão de um procedimento mais detalhado para os perfis que apresentam menor dificuldade de reinserção laboral, e outro menos detalhado para o perfil que exige o maior esforço e atenção dos serviços de emprego. Por isso mencionamos que este procedimento de elaboração do PPE referia-se, na verdade, aos perfis 1, 2 e 3, se, neste último, os desempregados requererem prestações de subsídio de desemprego. Tenha o leitor em atenção, todavia, a redação original do Manual.

colocação deverá o Gestor de Carreira: a) reavaliar a classificação de perfil; b) definir o PPE com o desempregado e, após, contratualizá-lo; e, c) estabelecer os meios de contato e interação (IEFP, 2013).

Após a definição do procedimento adequado conforme o perfil em que enquadrado cada desempregado, passa-se, então, à definição e negociação das etapas, ou medidas, de ativação.

Como se disse anteriormente, a quantidade e a tipologia das medidas a serem incluídas em Plano Pessoal de Emprego varia conforme o perfil de cada desempregado, e é por essa razão que devem ser analisadas e negociadas topicamente com cada um. Ocorre, entretanto, que existem “algumas etapas que por imperativo legal, pelo atual contexto do mercado de trabalho e perspectivas de evolução futura, assim como pela finalidade do próprio PPE são adequadas para a maioria dos desempregados” (IEFP, 2013, anexo 10: 1).

Com efeito, não desvirtua o planeamento individualizado e negociado a previsão de medidas mínimas e obrigatórias para todos os perfis de desempregados, pois, como refere o Manual de Normas da Colocação do IEFP,

As etapas que constituem o PPE, além das mínimas enunciadas, podem reportar-se a outras medidas de emprego, medidas de formação, de reabilitação ou prestações técnicas de orientação referenciadas como adequadas por tipo de perfil, correspondendo às ações a desenvolver no âmbito do percurso de inserção de cada desempregado (IEFP, 2013, anexo 10: 2).

Assim, portanto, com exceção das medidas mínimas obrigatórias para cada perfil (técnicas de procura de emprego, formação modular, formação vida ativa, etc.), poderão incluir os beneficiários em seus respectivos planos pessoais de emprego qualquer uma das medidas de ativação implementadas em Portugal (estágios profissionais, medidas ocupacionais, apoio à contratação, apoio ao empreendedorismo, apoio à criação do próprio emprego e formações profissionais, etc.), desde que, para tanto, possuam os requisitos legais de acesso e sejam ajustadas aos seus perfis particulares (IEFP, 2013).

Ora, depois de analisadas e contratualizadas as medidas de ativação de acordo com o perfil, expectativas e necessidades concretas do beneficiário, finda-se a etapa de planeamento e negociação. Se, entretanto, tiver sido eletrônica a forma de inscrição para emprego, caberá ao próprio desempregado elaborar o seu Plano Pessoal de Emprego definindo, de forma autônoma, o seu percurso de inserção e as etapas (ou medidas), para as

quais reúna condições de acesso, que lhe afigure mais adequadas para o seu processo de reinserção laboral (IEFP, 2013).

3.3 Fiscalização e Acompanhamento

As políticas de ativação social assentam, como apontou-se anteriormente, numa lógica de bilateralidade contratual, isto é, o direito ao recebimento de prestações sociais tem o seu correspondente no dever de o beneficiário buscar e comprometer-se com o seu processo de reinserção social e/ou laboral.

A inclusão ou previsão, em plano de inserção social, das medidas necessárias à integração profissional de beneficiário da proteção do Estado é incontornável, mas também insuficiente se inobservada a sua realização prática. Para que se produzam os efeitos pretendidos, é indispensável que as medidas sejam efetivamente cumpridas.

Ora, por assentar num instrumento contratual de co-responsabilização, cabe tanto ao Estado quanto ao beneficiário das políticas ativas cumprir e fiscalizar o cumprimento das disposições negociadas e acordadas. É este, fundamentalmente, o objetivo da derradeira etapa de concretização das políticas sociais ativas.

Não se trata, todavia, de uma prerrogativa que só a detenha o Estado. Pode e deve também o particular fiscalizar o cumprimento das disposições constantes do plano de inserção laboral, e os instrumentos, formas, mecanismos e momentos de fiscalização necessitam estar previstos antecipadamente no plano que fora negociado.

Sabe-se, todavia, que as políticas ativas se diferenciam das antigas políticas passivas, dentre outros aspectos, porque implicam não apenas uma fiscalização, mas, verdadeiramente, um acompanhamento. Vale dizer, o objetivo principal do contrato estabelecido entre o Estado e o cidadão ajudado é obter a inserção social e laboral deste último, e, por essa razão, não se justifica um comportamento enfaticamente controlador, examinador ou “repressivo”, embora estudos recentes publicados em Portugal apontem ser esta uma prática dos serviços de assistência social deste país (Hespanha, 2012; Loison, 2003).

A fiscalização e o acompanhamento constituem, portanto, momentos distintos da derradeira etapa de concretização prática das políticas ativas, embora realizem-se concomitantemente.

Sem embargo, no capítulo VI, seção I, artigos 41º a 49º do Decreto-Lei nº 220/2006, encontra-se estabelecido o conjunto de deveres aos quais estão submetidos os beneficiários da proteção social no desemprego, e o regime de sanções punitivas aplicáveis na hipótese de sua inobservância.

É sobre estes deveres (de aceitação de emprego conveniente ou trabalho socialmente necessário, de aceitação de formação profissional, de procura ativa de emprego, de apresentação quinzenal e sujeição a outras medidas de controle e de comunicação aos serviços de emprego) que incide a atividade fiscalizatória do Estado. Em geral, com exceção dos deveres para cuja infração esteja prevista como penalidade a advertência, todos os demais preveem ensejam a anulação da inscrição para emprego, e, conseqüentemente, a perda do direito ao recebimento de subsídio de desemprego.

Em Portugal, uma das muitas notas destacáveis acerca da regulamentação jurídica da proteção social no desemprego prende-se com o fato de ter estado em constante modificação legislativa, e num sentido cada vez mais “repressor” e “punitivo”. Da promulgação do Decreto-Lei nº 220, em 3 de novembro de 2006, já se contam onze alterações legislativas posteriores, sendo a última promulgada precisamente a 09 de agosto de 2016 pondo fim ao dever de apresentação quinzenal dos beneficiários de subsídio de desemprego⁵. Em geral, estas mudanças todas, salvo a última, enrijeceram as condições de atribuição das prestações pecuniárias previstas, os valores atribuíveis, a duração do pagamento das prestações e as sanções pelo descumprimento dos deveres impostos.

No plano normativo, nem o Manual de Normas da Colocação do IIEFP (2013), nem o Decreto-Lei nº 220/06 determinam de maneira especificada os instrumentos, formas, mecanismos e momentos em que ocorrerá a fiscalização. Limitam-se, apenas, a indicar que constitui dever do beneficiário aceitar as medidas de acompanhamento, avaliação e controle que lhe forem definidas. Supõe-se, assim, que a fiscalização dar-se-á nos termos em que normatizado o acompanhamento do percurso de inserção laboral de cada desempregado.

O Manual de Normas da Colocação do IIEFP (2013) dispõe que compete ao Gestor de Carreira acompanhar e monitorar o percurso de inserção laboral dos beneficiários que lhe estão afetos, isto em vista de garantir o cumprimento tempestivo das

⁵ É importante ressaltar ao leitor que a referida alteração legislativa ocorreu já depois de realizado o trabalho de investigação empírica.

medidas estipuladas ou, sendo o caso, o seu reajustamento. Visa-se garantir que não existam

Desempregados com etapas Formação Modular, Programa de Formação em Competências Básicas, RVCC ou Técnicas de Procura de Emprego que 15 dias após a inscrição não foram encaminhados para as mesmas; Desempregados com etapas referentes a formação (à exceção das referidas no ponto anterior), a medidas de emprego ou de criação de emprego que 3 meses após a validação do PPE não têm encaminhamento para as mesmas; Desempregados com etapas de intervenção de orientação ou com etapas referentes a percursos completos de formação, sem que tenham sido realizadas as intervenções de orientação correspondentes às etapas definidas ou subjacentes ao encaminhamento para os percursos completos de formação; Desempregados encaminhados para medidas de emprego, de criação de emprego ou formação sem resultado atribuído 3 meses após o encaminhamento (IEFP, 2013, anexo 13: 1).

O procedimento interno instituído no âmbito do IEFP determina que o gestor de carreira deve estabelecer contatos regulares com cada desempregado que lhe está afeto por período não superior a 3 meses. Se, entretanto, o desempregado estiver classificado no perfil 1 – os que exigem apoio intensivo – esse contato não poderá superar os 45 dias.

Por outro lado, estando o desempregado a realizar medida ativa de emprego e formação (estágio profissional, CEI, CEI +, formação profissional, ou outra), o contato do gestor de carreira deverá ocorrer, pelo menos, “a meio dos respetivos contratos, salvo, ou para além de outra indicação prevista em regulamentação específica das medidas”. Sendo o caso de término de frequência de medida de emprego ou formação, e não se tendo reinserido no mercado de trabalho o desempregado, caberá ao gestor de carreira contactá-lo obrigatoriamente de forma presencial, e dentro de um período de até três meses após a frequência da medida (IEFP, 2013, anexo 13: 1).

No mais, estabelece o referido Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013) que os contatos entre o gestor de carreira e os beneficiários que lhe estão afetos poderão realizar-se através de *e-mail*, telefone ou serão presenciais quando assim previamente agendar-se com o desempregado, ou quando os instrumentos normativos assim o dispuserem.

É este, portanto, o conjunto dos procedimentos estabelecidos internamente pelo IEFP em Portugal para concretizar as políticas ativas de emprego instituídas.

PARTE II – ENQUADRAMENTO ANALÍTICO E METODOLÓGICO

Capítulo 4 – Modelo Analítico

Se o objetivo geral da primeira parte desta investigação consistiu em tentar perceber, por um lado, as razões pelas quais trabalhadores com elevados níveis de escolaridade passaram a enfrentar problemas de empregabilidade, e, por outro, o modo e os instrumentos por meio dos quais o Estado reagiu a este problema, nesta segunda parte o objetivo já é outro, é de ordem metodológica.

Com efeito, cuida-se, agora, de explicitar ao leitor e discutir de maneira sistemática o problema de pesquisa suscitado, as suas hipotéticas respostas, os conceitos fundamentais, os procedimentos e as técnicas empregadas para respondê-los, os objetivos e pressupostos que presidiram a investigação de campo, etc. (Quivy e Campenhoudt, 2005).

4.1 O Problema de Investigação

No princípio do terceiro capítulo deste trabalho de investigação, acentuou-se que a passagem das políticas passivas para as atuais políticas de ativação social implicou mudanças na agenda de pesquisa das ciências sociais, e que uma destas mudanças prendia-se com o fato de a literatura ter passado a dar mais atenção às questões envolvendo a eficácia concreta das políticas instituídas à manter-se focada no seu desenvolvimento e justificação teórica.

Este trabalho, tal se como ressaltou brevemente desde a sua introdução, insere-se nesta linha mais geral de pesquisa, mas não é seu o problema de saber pura e simplesmente o quão eficaz são as medidas ativas de emprego vigentes em Portugal. Uma questão com este nível de abrangência exigiria, no mínimo, um estudo consideravelmente longo e que envolvesse uma análise não apenas qualitativa, mas, também, quantitativa.

O problema central que norteou esta investigação, e ao qual visa-se oferecer uma resposta possível, é o de saber se as políticas ativas de emprego vigentes em Portugal incrementam a empregabilidade de desempregados com elevados níveis de escolaridade. Com dois recortes analíticos adicionais, e para esclarecimento do leitor.

O primeiro: não se está a perguntar se as medidas ativas de emprego vigentes em Portugal são ou não eficazes em relação ao seu objetivo mais amplo de promover a

reinserção laboral de trabalhadores desempregados. A questão, aqui, cinge-se em saber se incrementam, ou não, a empregabilidade de pessoas à partida empregáveis.

O segundo: pergunta-se pelo incremento de empregabilidade eventualmente promovido pelas políticas ativas não de forma fria e estatística, e com emprego de uma metodologia quantitativa. A pergunta aqui é feita para um interlocutor específico e privilegiado: o trabalhador desempregado que delas se beneficia, ou não. Trata-se, portanto, de dar voz, rosto e visibilidade aos testemunhos, experiências, expectativas, etc., perguntando, a quem delas se beneficia ou beneficiou, se os seus níveis de empregabilidade cresceram após a referida participação.

Com efeito, esta abordagem mostra-se inovadora porque aborda uma temática que geralmente escapa às investigações oficiais realizadas pelas entidades estatais responsáveis pela gestão ou aplicação das políticas ativas de emprego, e que escapa precisamente pelo fato de exigir, segundo entendemos, uma investigação de natureza qualitativa só possível por meio da realização de entrevistas diretas aos utentes das referidas políticas. Este, portanto, o nosso problema central de investigação.

4.2 Conceito Operativo: Empregabilidade

Ora, este problema central de investigação evidencia, desde logo, qual será a palavra-chave ou o conceito fulcral e relevante para esse estudo: empregabilidade. Com efeito, se por “empregabilidade” busca-se designar, em sentido amplo, o atributo ou a qualidade de ‘ser empregável’ (McQuaid e Lindsay, 2005: 206), então o primeiro aspecto a ter-se em consideração é que esta qualidade apenas verificar-se-á quando um conjunto de fatores diversos combinar-se de forma exitosa.

Ronald McQuaid e Colin Lindsay (2005), por exemplo, apostam e defendem um conceito de empregabilidade sustentado em três dimensões que interagem entre si: fatores pessoais (qualificações, conhecimento base do trabalho, etc.), circunstâncias pessoais (responsabilidades familiares, acesso a recursos financeiros, acesso aos meios de transporte, etc.) e fatores externos (fatores do mercado de trabalho, fatores macroeconômicos, etc.).

Este conceito – assim sustentam os seus defensores –, porque identifica um conjunto de obstáculos multidimensionais influentes no nível de empregabilidade de cada

um, tem o seu contributo maior assente no fato de deixar de atribuir unicamente aos indivíduos a responsabilidade pela sua situação de exclusão sócio-laboral. (McQuaid e Lindsay, 2005).

A despeito dessa e de outras vantagens, todavia, pensamos que tal conceito não se revela o mais adequado para o presente estudo, e, tampouco, para a análise em geral das políticas ativas de emprego tal como defendem Júlio Paiva *et al* (2015). É que, se por um lado procede a tese de que não se pode deixar de considerar a empregabilidade como um atributo dependente de fatores externos aos indivíduos, por outro, vários desses fatores não se sujeitam à intervenção das políticas de emprego e trabalho.

Isto é, o acesso aos meios de transporte, ou a capacidade de ter acesso a uma habitação segura, condigna e financeiramente acessível – duas circunstâncias pessoais apontadas por McQuaid e Lindsay (2005) como influentes no nível de empregabilidade de uma pessoa – não se sujeitam a uma intervenção estadual por meio de políticas laborais, mas, verdadeiramente, por meio de políticas de mobilidade e habitação, respectivamente.

Aplicar este conceito holístico ou englobante proposto por McQuaid e Lindsay (2005), e similares, em estudos que de alguma maneira pretendem avaliar o sucesso das políticas ativas de emprego pode, eventualmente e em nosso sentir, vir a desvirtuar os resultados da análise, pois a eficácia das políticas dependerá da maior ou menor preponderância deste tipo de fatores no nível de empregabilidade da população investigada.

Pensamos, por essa razão, que o conceito de “empregabilidade interativa” proposto por Bernard Gazier (2001) ajusta-se melhor ao presente estudo. É que, sendo a empregabilidade entendida, neste caso, como “la capacité relative d’un individu à obtenir un emploi compte tenu de l’interaction entre ses caractéristiques individuelles et le marché du travail” (Gazier, 2001: 4), mantém-se “o foco na adaptação individual” e introduz-se a necessária relação com o externo sem, entretanto, hipertrofiar-lhe a ponto de se tornar decisivo na avaliação do sucesso ou insucesso de uma política ativa de emprego específica (Paiva *et al*, 2015: 52).

Isto é, se o ser empregável designa, ao fim e ao cabo, o ter condições e capacidades de encontrar, manter e mudar de emprego, enriquecer atividade profissional e superar obstáculos para reingresso no mercado de trabalho (Kovács, 1999), avaliar o incremento, ou não, de empregabilidade promovido pelas políticas ativas de emprego

significa, em termos analíticos e para efeitos desta pesquisa, verificar se contribuem e em que medida contribuem para que seus beneficiários tenham mais condições e capacidades de desenvolver uma destas atividades.

Como se ressaltou anteriormente, a empregabilidade encontra-se condicionada por fatores e circunstâncias exteriores, mas é necessário distinguir, para efeito de análise do sucesso ou insucesso das políticas ativas, quais desses fatores resultam precisamente da sua configuração político-jurídica, da sua aplicação, das atitudes dos atores sociais envolvidos, etc., e quais resultam de ineficiências mais gerais do Estado em outros domínios. É nestes termos, portanto, que o conceito de empregabilidade será operacionalizado, vale dizer, considerando-se as influências de fatores exteriores desde que específicas das próprias políticas ativas de emprego vigentes em Portugal.

4.3 Hipóteses

As políticas de ativação social, como é cediço, possuem uma finalidade mais ampla – que é a de reinserir cidadãos excluídos no seio da sociedade –, e objetivos secundários igualmente importantes – por exemplo, manter trabalhadores desempregados em atividade, propiciar a construção de relações sociais, permitir a elevação da autoestima e consideração pessoal dos seus beneficiários, etc.

Esta investigação centra-se em um destes seus objetivos secundários, e ao perguntar se as políticas ativas de emprego vigentes em Portugal incrementam a empregabilidade de desempregados qualificados, avançamos com a hipótese de que elas promovem, sim, melhorias nestes níveis de empregabilidade, embora limitadas. Saber quais os fatores que provocam esta limitação é o que se objetiva descobrir e revelar por meio dos testemunhos recolhidos de quem delas se beneficia ou beneficiou diretamente.

Mas a questão relevante que por ora aqui se coloca, consiste em saber o que torna este incremento de empregabilidade promovido pelas políticas ativas de emprego instituídas em Portugal um tanto quanto limitado. Avançamos, assim, com algumas hipóteses específicas:

1) *Hipótese específica 1: Os utilizadores das políticas ativas de emprego não percebem o sentido do plano de reinserção laboral (Plano Pessoal de Emprego). O*

plano de inserção laboral constitui um instrumento indispensável de implementação concreta das políticas ativas de emprego. Por ele se avalia o perfil do desempregado, definem-se as medidas e ações a serem realizadas, e estipulam-se as condições de acompanhamento e fiscalização. O plano de reinserção laboral representa o elemento diferenciador deste tipo de políticas, além de constituir, verdadeiramente, o instrumento contratual que o Estado estabelece com cada desempregado. Em Portugal, este plano é denominado de Plano Pessoal de Emprego, e é de substancial importância que os beneficiários o assimilem como um instrumento indispensável de promoção da sua reinserção laboral. Estudos produzidos em Portugal acerca de outras políticas de ativação social (Guerreiro *et al*, 2002b) dão conta, todavia, de que os beneficiários não assimilam o significado deste tipo de plano, e tampouco recordam-se de o terem assinado. Esse distanciamento prejudica o processo de reinserção laboral porque tende, por um lado, a enfraquecer o comprometimento dos beneficiários com o seu processo de inserção, e, por outro, a reduzir os contatos e o acompanhamento realizados pelos serviços de emprego em um mero atendimento de balcão.

2) *Hipótese específica 2: Existe um desajustamento na gestão e aplicação das políticas ativas de emprego relativamente ao disposto no Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013).* A literatura reconhece (Hespanha, 2012; Hespanha e Matos, 2000) o momento de aplicação das políticas ativas como a etapa decisiva para o seu sucesso, e por isso espera-se que sejam implementadas segundo os princípios que as presidem. Em Portugal, este momento de implementação das políticas encontra-se disciplinado no Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013), instrumento normativo interno que visa garantir que a implementação das políticas ativas de emprego siga um padrão e um procedimento comum de modo a, por um lado, evitar o atendimento clientelar, e, de outro, produzir o maior benefício possível aos desempregados. O desajustamento da gestão e da aplicação das políticas em relação ao disposto no Manual das Normas de Colocação do IEFP (2013) coloca em risco os efeitos positivos que se esperam produzir com as políticas ativas de emprego.

3) *Hipótese específica 3: Algumas medidas ativas de emprego permitem a precarização laboral e a instrumentalização por parte de potenciais empregadores.* A ativação social de desempregados, e, neste caso, de desempregados com elevados níveis de escolaridade depende de alguma colaboração e participação de diversos outros atores da

sociedade. Estágios profissionais, programas de formação em contexto de trabalho, programas de empreendedorismo, etc., são exemplos deste tipo de medidas pluralmente participadas. Para que produzam os efeitos necessários, todos os atores sociais envolvidos direta ou indiretamente com a implementação das políticas ativas de emprego precisam estar comprometidos com as suas finalidades. Estudos produzidos em Portugal (Hespanha e Matos, 2000) a respeito deste tema, entretanto, revelaram existir naquele contexto alguma instrumentalização das políticas para consecução de objetivos e interesses privados, como o recrutamento de mão de obra a custo subsidiado, e alguma precarização dos direitos laborais de desempregados beneficiários. Este tipo de prática, como é óbvio, desvirtua as finalidades das políticas ativas de emprego e contribui para incrementar o nível de exclusão social destes trabalhadores.

Capítulo 5 – Modelo Metodológico

5.1 Técnicas de Recolha e Tratamento das Informações

A opção metodológica singularizada e concentrada numa abordagem qualitativa baseada na técnica da entrevista constitui um aspecto central da presente investigação. Tendo sido nosso o problema de saber em que medida as políticas ativas de emprego em Portugal incrementam a empregabilidade de desempregados qualificados, esta opção justificou-se por permitir a obtenção e o tratamento de informações de nível *micro* acerca de “práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios” do universo em que estão inseridos os atores sociais envolvidos com as políticas ativas de emprego (Duarte, 2004: 215).

A entrevista semi-estruturada, nem tanto genérica, nem tanto rígida nas questões, revelou-se como a variável metodológica mais adequada ao objetivo de conhecer mais profundamente estas experiências, interpretações e práticas que subjazem à aplicação das políticas ativas de emprego (Quivy e Campenhoudt, 2005).

Realizou-se, assim, um conjunto de entrevistas semi-estruturadas a desempregados que recebiam e que já receberam subsídio de desemprego à data da entrevista, bem como ao Diretor do Centro de Emprego de Coimbra. O objetivo inicial abrangia, também, a realização de entrevistas aos técnicos envolvidos diretamente com a aplicação das políticas ativas de emprego, mas não obtivemos autorização para tal por parte dos seus superiores hierárquicos.

Para apoio na realização das entrevistas, utilizou-se guiões de orientação semiestruturados (anexo) e ajustados a cada categoria de entrevistado. As questões de orientação constantes dos guiões eram específicas sobre os temas tratados, mas abertas o suficiente para permitir a exaustão da informação – daí que as entrevistas tenham caminhado de forma livre, espontânea, e sem necessariamente corresponder à ordem em que previstas nos guiões, embora, em alguns casos, tenha sido necessário reorientar a entrevista para os objetivos pretendidos.

Com efeito, as entrevistas foram todas gravadas com autorização dos respectivos entrevistados, e integralmente transcritas e armazenadas em CD-ROM (anexo). Disto resultou a profundidade e riqueza do material que veio a exigir, doravante, o emprego da técnica da análise categorial para o tratamento das informações obtidas. Esta técnica

mostrou-se mais adequada porque, ao fim e ao cabo, os dados qualitativos coletados consistiam em opiniões, atitudes e crenças dos entrevistados.

Assim, para tratar e analisar a informação adotou-se um procedimento que consistia na leitura individualizada de cada entrevista transcrita nos pontos correspondentes a cada uma das categorias de análise. Este método permitiu direcionar e sistematizar a análise somente aos seus pontos mais relevantes.

5.2 Composição da Amostra

O segmento social dos desempregados, e, neste caso, o grupo dos desempregados com elevados níveis de escolaridade, constitui uma população consideravelmente heterogênea – fatores biográficos como a idade, sexo, trajetória profissional, qualificação acadêmica e tempo no desemprego influenciam na diversificação da população (Caleiras, 2011; Araújo, 2008).

Tendo em conta que o objetivo geral desta investigação consistiu em tentar perceber em que medida as políticas ativas de emprego vigentes em Portugal incrementam a empregabilidade destes desempregados qualificados, considerou-se na composição da amostra, à partida, somente as variáveis ‘sexo’, ‘idade’ e ‘recebimento/não recebimento de subsídio de desemprego’, porquanto as únicas que permitiam um olhar transversal sobre o incremento de empregabilidade dos desempregados que participam, e já participaram, de medidas de ativação.

Isto é, sabe-se que diversos fatores influenciam no aumento de empregabilidade de uma dada medida de ativação social. Todavia, o objetivo proposto cingia-se a um olhar transversal que não incidisse, por óbvias limitações de tempo e espaço, a uma análise mais detalhada que levasse em consideração fatores como ‘agregado familiar’, ‘área de formação acadêmica’, ‘tempo no mercado de trabalho’, etc. Optou-se, assim, por uma abordagem com foco em critérios mais gerais tal como os eleitos.

Todavia, dadas as dificuldades em encontrar desempregados qualificados disponíveis para a entrevista e que se encaixassem nos critérios definidos, fomos obrigados a operar uma redefinição das variáveis utilizadas. Sendo assim, abandonou-se a variável ‘idade’, e manteve-se somente os critérios ‘sexo’ e ‘recebimento/não recebimento de subsídio de desemprego’.

O fator ‘sexo’ foi mantido para se tentar perceber se há diferenças de incremento de empregabilidade entre homens e mulheres, sobretudo porque estatisticamente estas têm maior participação em medidas de ativação se comparadas àqueles. O fator ‘recebimento/não recebimento de subsídio de desemprego’⁶ foi mantido para se tentar perceber como se dá o incremento de empregabilidade por participação em medida ativa de emprego ao longo do tempo, isto é, se há incremento imediato e se há incremento algum tempo depois da participação.

Aplicou-se, dessa maneira, um primeiro conjunto de 12 entrevistas a desempregados qualificados que recebiam subsídio de desemprego compreendendo 6 homens e 6 mulheres. Aplicou-se, depois, um segundo conjunto de 8 entrevistas a desempregados qualificados que receberam subsídio de desemprego há mais de um ano, compreendendo 4 homens e 4 mulheres. Aplicou-se, por fim, uma derradeira entrevista ao Diretor do Centro de Emprego de Coimbra. Excluímos aqueles desempregados que percebiam subsídio de desemprego parcial pois não se caracterizavam, do ponto de vista legal, como desempregados.

De maneira geral, as entrevistas tiveram duração média de 55 minutos a 1 hora e 10 minutos, com algumas exceções que ficaram ligeiramente abaixo e acima desta margem, totalizando pouco mais de 20 horas de entrevistas realizadas.

Sem embargo, para acessar esta população e compor a amostra, contou-se com a colaboração do IEFP-Coimbra e da central sindical ‘União Geral dos Trabalhadores – Coimbra’. Utilizamos, também, a nossa rede de contatos sociais (amigos, colegas de curso, etc.) com emprego da técnica da “bola de neve”.

Relativamente à qualidade das entrevistas realizadas, avaliação global que se faz é bastante positiva. Os entrevistados que aceitaram participar desta investigação mostraram-se à vontade com as perguntas, e por isso conseguiu-se exaurir a informação necessária sem maiores dificuldades. Esta abertura dos entrevistados ao entrevistador deveu-se, também, e em parte, ao fato de acreditarem estar contribuindo para uma investigação de relevância local acerca da gestão e aplicação das medidas ativas pelo IEFP-Coimbra, o que foi decisivo nomeadamente no contato inicial.

⁶ Como apontamos previamente, constitui dever de quem recebe subsídio de desemprego aceitar participar de medida ativa de emprego ajustada ao seu perfil profissional. Por esta razão, todos os que estão a receber, ou que já receberam subsídio de desemprego, passaram por pelo menos uma medida de ativação – daí termos utilizado este critério.

Salvo raras exceções, as entrevistas foram realizadas em ambientes isolados na residência dos entrevistados, na residência do entrevistador e nas dependências da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra – FEUC, o que contribuiu para que as gravações tivessem boa qualidade, ficassem livres de interferências externas e os entrevistados se sentissem à vontade para falar.

5.3 O Tempo e o Espaço da Investigação

A presente investigação foi desenvolvida entre os anos de 2014-2016 no Distrito de Coimbra. A escolha desta região para a realização deste estudo deveu-se, em primeiro lugar, à nossa facilidade de contactar com instituições e agentes sociais locais que pudessem colaborar na composição da amostra, o que, ao fim e cabo, se confirmou nos casos do IEFP – Coimbra, e UGT – Coimbra.

Em segundo lugar, todavia, o Distrito de Coimbra figura no cenário nacional como um importante polo de produção de mão de obra qualificada, mas tem um mercado de trabalho local que apresenta sérias dificuldades de absorção de todos os trabalhadores qualificados que lá são formados anualmente. O referido distrito, como se sabe, foi um dos mais afetados pela crise econômica e sofreu um intenso processo de desindustrialização nos últimos anos, o que levou à redução da necessidade de mão de obra e de inúmeros postos de trabalho.

Justifica-se, portanto, estudá-lo, sobretudo para se verificar como as políticas ativas de emprego podem incrementar a empregabilidade de trabalhadores com elevados níveis de escolaridade numa região cujo mercado de trabalho encontra-se bastante debilitado.

PARTE III – RESULTADOS E DISCUSSÃO

Capítulo 6 – Em Primeira Pessoa

Saber se as políticas vigentes de Portugal incrementam a empregabilidade de desempregados qualificados constitui a questão norteadora desta investigação. As respostas para esta questão, tal como se disse, foram construídas a partir da pesquisa campo por meio de entrevistas a desempregados qualificados.

Esta investigação tem, portanto, um rosto e uma voz própria. Ou melhor, são múltiplas as vozes e as figuras dos seus titulares. De alguma maneira, tenta-se traduzir na unicidade de um texto a pluralidade das vivências singulares de cada um dos entrevistados que aceitaram contribuir, com as suas experiências de vida, para que este estudo pudesse ter a sua própria vida.

Se, ao fim e ao cabo, sempre do que se cuidou aqui foi da vida de cada uma das pessoas entrevistadas, é adequado iniciar esta fase deixando que eles próprios, em primeira pessoa, se apresentem ao leitor⁷.

6.1 Os Entrevistados

A investigação de campo, como referiu-se anteriormente, centrou-se na experiência de vida de 21 (vinte e uma) pessoas que aceitaram contribuir, por meio das suas vivências, para que este estudo se realizasse. Para eleição destas pessoas, salvo o Diretor do Centro de Emprego de Coimbra, considerou-se como variáveis o sexo e as suas respectivas situações relativamente à proteção social do Estado, isto é, se beneficiam ou já beneficiaram do subsídio de desemprego, posto que, desta forma, estão ou estiveram a participar de medidas ativas de emprego como determina o Decreto-Lei nº 220/2006. Tivemos, portanto, os contributos da/do:

SOFIA, 38 anos, solteira, é licenciada em História da Arte, vive sozinha e está desempregada há um ano e mês. Seu último emprego foi em substituição de empregada em licença maternidade. Recebe subsídio de desemprego.

“Os efeitos mais imediatos... Se posso começar por aí... A redução da qualidade de vida, não é? Porque basicamente sobrevivo à base das minhas poupanças de trabalhos anteriores... E, pronto, tenho que ter tudo muito limitado... Não posso fazer aquilo que

⁷ As entrevistas foram realizadas no ano letivo de 2015/2016. Para garantir o anonimato dos entrevistados, os seus nomes foram alterados para nomes fictícios.

fazia há um ano. Depois a nível da cidade onde eu estou também sei que a minha experiência profissional me limita muito... O que me faz ter habilitações a mais para determinados trabalhos... Aqueles que não exigem uma licenciatura... E para outros trabalhos não tenho porque não me profissionalizei na minha área de formação. Por isso, acaba por ficar um bocadinho destoado. E aqui, em Coimbra, isso é muito problemático. Aliás, em todo o Portugal, exceto Lisboa... É... É problemático, sim”. **Entrevista 1.**

JOANA, 50 anos, casada, é licenciada e mestre em ciências farmacêuticas, vive com os dois filhos e o marido e está desempregada há três anos. Seu último emprego foi em farmácia comunitária. Recebe subsídio de desemprego.

“Sim, sim... não tenho... graças a deus não temos dívidas, mas estamos sempre no negativo... (risos) e, portanto, não é fácil... não conseguimos ter férias como tínhamos, e... quer dizer... aquilo que se assegura é uma boa gestão da despesa não é!? [...]”. **Entrevista 2.**

ANA, 41 anos, divorciada, é licenciada em engenharia agropecuária, pós-graduada em segurança alimentar e técnica superior em higiene e segurança no trabalho. Vive sozinha e está desempregada há dois anos e meio. Seu último emprego foi na indústria alimentar. Recebe subsídio de desemprego.

“Os efeitos é a nível monetário, não é!? E a nível de satisfação pessoal, uma pessoa atinge um nível, ou se anda a estudar é porque quer evoluir a nível profissional, e pronto, é assim, não estando a trabalhar isso não se realiza. A nível monetário também é muito importante, temos contas para pagar e temos sonhos e coisas a cumprir, não é!? E que queremos...”. **Entrevista 3.**

NUNO, 42 anos, casado, é licenciado em história, educação e formação profissional, vive com a mulher e dois filhos e está desempregado há seis meses. Seu último emprego foi o de técnico de segurança rodoviária. Recebe subsídio de desemprego.

“Desde logo e aquele que mais me tem marcado... (choro)... é o fato dos meu filhos que sempre me viram a trabalhar, e que às vezes estávamos semanas em que só nos víamos ao fim de semana, porque eu estava fora a trabalhar, de um momento para o outro viram-me... eu disse-lhes, eu contei-lhes... e eles perguntaram-me: “como é que vai ser daqui para a frente pai?”... isso custou-me e ainda hoje eles, de vez em quando perguntam-me: “oh pai quando é que tu vais ter trabalho?”, e é uma resposta que não consegues dar... não tens forma de dar [...]”. **Entrevista 4.**

CAMILO, 48 anos, casado, licenciado e mestre em engenharia mecânica, vive com a esposa e dois filhos, e está desempregado há cerca de sete anos. Seu último emprego foi o de engenheiro mecânico. Não recebe mais subsídio de desemprego.

“Numa primeira fase, sim. Porque a pessoa tem currículo bastante grande, inclusive quando há entrevistas e dizem que tem currículos a mais, como chegaram a dizer na minha entrevista, isso me revolta. Depois passei por uma fase de um pouco de desanimo, no sentido em que a pessoa tem competências e ninguém quer empregar porque, basicamente, a conclusão que chega é que é uma questão econômica, ou seja, as empresas podem propor um ordenado mais baixo a uma pessoa licenciada do que a uma pessoa que já tem muitos anos, então a preferência é só o licenciado. Aí depois, até porque na hora eles perguntam nessas entrevistas quanto é que ganhava anteriormente e acha que é muito, pronto”. **Entrevista 5.**

CATARINA, 32 anos, casada, é licenciada em

“[...] tenho de começar a trabalhar rapidamente

gestão, vive com o marido e a filha, e está desempregada há quase um ano. Seu último emprego foi o de gestora de formação. Recebe subsídio de desemprego.

porque já não dá para estar parada e não é com 500€ de subsídio de desemprego que me sinto realizada, e não vou estar a sobreviver com 500€ do estado apesar de eu saber que descontei para eles, mas para mim já está a chegar ao limite que não é vida. Não é que esteja a passar necessidades mas chegou a um pouco em que estou a contar dinheiro como toda a gente, não é!? E agora sim já começo a sentir o stress, ainda tenho mais tempo de subsídio, mas já não me sinto realizada, digamos assim”.

Entrevista 6.

CLARA, 55 anos, casada, é bacharel em contabilidade e administração, vive com o marido e os dois filhos, e está desempregada há um ano. Seu último emprego foi na área financeira e pedagógica da formação. Recebe subsídio de desemprego.

“Pronto... em termos financeiros, claro, que é um abalo grande, porque ...o ordenado não, não é completo, é uma percentagem do ordenado...é...60, 70...mais ao menos, 80%, é assim uma percentagem, do ordenado, não entra o subsídio de alimentação portanto logo a partida é um corte bastante grande, em termos financeiros...e depois em termos não digo psicológicos, que eu não me deixo ir muito abaixo com essas coisas, mas...mas é complicado...em termos sociais, tudo é complicado porque a pessoa está habituada a levantar-se de manhã, a sair, conviver, a ter colegas, a ter uma vida agitada e dum momento para o outro...fica sem nada (risos) ...é complicado...”.

Entrevista 7.

ANDREIA, 38 anos, casada, é licenciada em animação socioeducativa, vive com o marido e a filha, e está desempregada há dez meses. Seu último emprego foi numa loja de shopping. Recebe subsídio de desemprego.

“É assim, estar desempregado ninguém gosta, a não ser aquelas pessoas que não gostam de fazer nada, eu sou ao contrario gosto de estar ocupada ter coisas que me ocupem, pelo fato de ter a minha filha não senti assim tanto o fato de estar desempregada porque me permitiu dedicar a ela o que é fantástico, mas por outro lado um bocadinho a nossa realização pessoal, também podemos... o termos um bocadinho alguma paz mental pronto, porque acabamos maioritariamente por ficar em casa ou passear com ela ou assim, mas não há o cumprimento de horários uma rotina certa e estabelecida e portanto nós acabamos por habituar durante a nossa vida a ser seres com rotinas e então depois aquilo faz-me um bocadinho...”.

Entrevista 8.

PAULO, 42 anos, casado, é licenciado em sociologia, vive com a esposa e a filha, e está empregado como técnico superior. Não recebe mais subsídio de desemprego.

“É assim neste momento em concreto, em que estamos a falar, e digamos, nestes últimos 4, 5 meses a minha situação financeira é relativamente precária, eu diria até bastante precária isto porque o último vínculo profissional que eu tive ... terminou a 31 de maio e deste lá até ... há poucas semanas atrás, há 3 semanas atrás, eu estive sem trabalhar e sem rendimentos e portanto o primeiro rendimento vai acontecer daqui... daqui a 15 dias mais ou menos, 15 dias, 3 semanas, 3 semanas mais, e portanto, deste momento, nestes últimos meses, desde maio até agora, dezembro, o único rendimento que tenho tem sido o da minha mulher que não é um rendimento também muito elevado, e portanto neste

momento em particular a situação financeira é frágil...”. Entrevista 9.

PETRA, 35 anos, casada, é licenciada em serviço social, vive com o marido e dois filhos, e está desempregada há quase três anos. Seu último emprego foi num Centro Social. Não recebe subsídio de desemprego.

“Ter de ser mãe! Se eu não tivesse desempregada eu nunca tinha sido mãe, porque eu nunca tinha tempo pra ser mãe. Mas, também gerou instabilidade, gerou: nunca mais fomos passar férias, porque o dinheiro num estica”. **Entrevista 10.**

QUIRINO, 39 anos, solteiro, é licenciado e mestre em engenharia civil, vive com os pais e a irmã, e está a trabalhar a recibos verdes como perito judicial. Seu último emprego foi o de consultor. Não recebe subsídio de desemprego.

“Em termos de efeitos financeiros, gerou grandes mudanças. Viver mesmo com o mínimo do mínimo e não recebendo nada da Segurança Social, porque só recebi três meses, pois já tinha estado na situação mesma situação, desempregado. Só recebi três meses e, como não tinha, desta última vez, pela empresa, não tinha um ano de descontos, por isso não tenho descontos só me deram três meses de segurança social”. **Entrevista 11.**

MARIA, 39 anos, solteira, é licenciada em contabilidade e auditoria, vive com o namorado, e está desempregada há 5 anos. Seu último emprego foi o de assistente e recepcionista. Não recebe subsídio de desemprego.

“Acho que... a sensação que me dá é que eu perdi dos 35, parece que não somos jovens pra trabalhar. Noto que a idade é muito importante para a entidade empregadora, quer sempre os mais novos, é a sensação que me dá, porque as mesmas ofertas de emprego que eu vejo é a partir dos... é só até os 30. A partir dos 30 já não... parece que não... 30, 35 vá... noto isso. Eu fiquei desempregada tinha 34... nesse sentido. Acho pelo menos, é aquilo que eu penso!”. **Entrevista 12.**

FERNANDA, 33 anos, casada, é licenciada em engenharia alimentar e pós-graduada em segurança alimentar, vive com o marido, e está empregada como atendente de serviço ao consumidor e como engenheira alimentar. Não recebe mais subsídio de desemprego.

“Infelizmente, a percepção que eu tenho é que quando mais habilitações nós temos, mais dificuldade temos de ingressar, ou seja, quando eu achava que o mestrado podia ser uma mais valia, hoje acho que foi uma desvalia”. **Entrevista 13.**

MIGUEL, 52 anos, em união estável, é licenciado em gestão de recursos humanos e psicologia do trabalho, e pós-graduado em direito do trabalho e da segurança social. Vive com a companheira e está desempregado há um ano e três meses. Seu último emprego foi o de bancário. Recebe subsídio de desemprego.

“Bom, o desemprego a pessoa fica assim de repente no ar né? E muito apreensivo em relação ao futuro, depois pronto, começa a ver que há outras pessoas nessas circunstâncias, e que há algumas estruturas que tentam apoiar, pelo menos o melhor possível, aí a pessoa fica assim um bocadinho mais, menos só digamos, nesse aspecto, mas não deixa de estar sempre muito apreensível em relação ao futuro [...]”. **Entrevista 14.**

FRANCISCA, 44 anos, casada, é licenciada em bioquímica, vive com o marido e dois filhos, e está desempregada há cinco anos e dois meses. Seu último emprego foi na área de diagnóstico *in vitro*. Não recebe mais subsídio de desemprego.

“Os efeitos, o negativo é que a pessoa fica assim um bocado frustrada, fica não sei há quantos anos sem estudar estar, entre aspas, sem fazer nada, sem aplicar aquilo que aprendeu, o positivo é que, quem tem filhos, conseguiu acompanhar mais os filhos e ter uma percepção da realidade que eles vivem totalmente diferente, de que se tem quando se trabalha [...]”. **Entrevista 15.**

CARLOS, 28 anos, casado, é licenciado em engenharia eletromecânica e mestre em engenharia mecânica, vive com a esposa e está desempregado

“É uma garantia, agora a insistência é procurar emprego, não desistir de procurar, no entanto não tem sido fácil, agora o obstáculo porque, porque

há oito meses. Seu último emprego foi o de diretor de obra. Recebe subsídio de desemprego.

envio currículos e as empresas não se dedicam a dizer nem que sim, nem que não, nem nada, simplesmente não respondem mas eu não sou o único a pensar, todas as pessoas pensam nisso da parte das empresas portuguesas, tenho um exemplo de um colega que ia lá pra fora pro Norte da Europa, somos portugueses, nem somos da família, entre aspás, da Noruega, da Finlândia e eles respondem mesmo assim, dizem que “não, não estão interessados”, mais fácil ficar aqui, mas nossas empresas não se dedicam a fazer isso, acho uma falta de respeito nossa, é política, é cultura!”.

Entrevista 16.

JOÃO, 58 anos, casado, é licenciado em filosofia e educação, vive com a esposa e dois enteados, e está desempregado há três a quatro anos. Seu último emprego foi o de formador. Não recebe mais subsídio de desemprego.

“Bom, o desemprego, obviamente, limitou, porque o meu emprego permitia ser economicamente independente, finanças... já não se fala em economia porque isso deixou de existir, fala-se em finança, financeiramente independente e claro que hoje, eu dependo da minha família, de algum modo”.

Entrevista 17.

JULIANO, 33 anos, casado, é licenciado em design, comunicação e multimídia, vive com a esposa e dois filhos, e está desempregado há três anos. Seu último emprego foi o de design gráfico. Recebe subsídio de desemprego.

“A nível pessoal criou muita desestabilização emocional, a nível financeiro é óbvio [...], mas fez com que eu visse outras formas de ver o mercado como profissional freelancer e como estar desempregado fez ir pra frente com os meus sonhos”.

Entrevista 18.

BRUNO, 54 anos, casado, é licenciado em economia, vive com a esposa e dois filhos, e está desempregado há um ano e seis meses. Seu último emprego foi o de bancário. Recebe subsídio de desemprego.

“Ah, assim... isto... o produto do desemprego cria alguma turbulência e acaba por ser um bocado... uma pequena montanha russa de emoções, há momentos em que há mais alento e há menos alento. Eu tinha a consciência de uma coisa, tendo ficado desempregado com 52 anos e conhecendo, no fundo, a realidade portuguesa, que é a realidade do meu país já me tinham alertado e eu também vou lendo e percebendo que iriam sempre haver algumas dificuldades de entrada no mercado de trabalho nos modos tradicionais, porque no fundo, hoje, as empresas vão procurando quadros mais novos, apesar de eu não me considerar velho, eu tinha essa consciência”.

Entrevista 19

MARCIO, 40 anos, em união estável, é licenciado em gestão e administração pública, vive com a companheira e uma filha, e está desempregado há um ano e nove meses. Seu último emprego foi o de gestor de clientes. Recebe subsídio de desemprego.

“Pronto. O que tem gerado é que nossas expectativas de vida não ficam muito reduzidas. Eu já tô com 40 anos, nesta altura já teria outras expectativas, de ter outra estabilidade financeira. E neste momento tenho diversos projetos, vários projetos que tinha em mente estão suspensos”.

Entrevista 20.

DIRETOR DO CENTRO DE EMPREGO DE COIMBRA.

“Eu recordo me que a 15 ou 20 anos atrás, em Coimbra, tinha empresas com 500, 600, 700 mil trabalhadores e essas empresas, infelizmente, fecharam todas ou quase todas. E tamos a falar de, no somatório delas todas que fecharam, de milhares de postos de trabalho que se perderam, portanto, pra recuperar esses postos de trabalho em novas

empresas é uma tarefa muito difícil. Claro que outras surgiram nessas áreas, mas não o suficiente para combater esta falha. O quê que acontece? Coimbra também é um polo atrativo do ponto de vista dos jovens qualificados porque escolhem esta cidade, para aqui tirarem os seus cursos superiores, estando cá, após a conclusão dos mesmos, tendem a fixar-se cá e para isso precisam de emprego, e pra ter emprego precisam de empresas. E temos aqui entre aspas, em que de fato temos mão de obra qualificada, mas depois não há empresas que os absorve e isto de fato é um desafio que tem ser encarado de uma forma muito séria [...]”.

Entrevista 21 – Diretor Centro de Emprego.

6.2 Perfis, Percursos e Vivências

Excetuando-se os casos do Paulo (E9), que está empregado, do Quirino (E11), a trabalhar a “recibos verdes”, e da Fernanda (E13), empregada em *part-times*, todos os demais entrevistados incluem-se no universo dos milhares e milhares de desempregados atualmente registrados em Portugal. Diferenciam-se todos, de um lado, nas suas trajetórias profissionais, nas suas áreas de formação, nos seus níveis de especialização, na composição dos agregados familiares, nas ajudas recebidas para fazer face às necessidades quotidianas, na condição financeira, nos contextos pessoais, etc., mas encontram-se unidos, de outro, por esta infeliz experiência do desemprego e pela necessidade urgente de retornarem, por suas próprias forças ou por intermédio da ajuda do Estado, para o mercado de trabalho.

Com efeito, o atual processo de exclusão laboral que se vem operando na vigência do capitalismo neoliberal e pós-fordista do século XXI – acentuamos precedentemente – já não se restringe somente ao grupo do proletariado menos escolarizado. Atinge, também, outros segmentos sociais tal como o dos trabalhadores com elevados níveis de escolaridade. Não o faz, entretanto, e assim demonstra a literatura, de forma indistinta e unilateral. Jovens com idade pós-escolar e, principalmente, “trabalhadores considerados “idosos” pelo capital, com idade próxima de 40 anos” constituem os dois subgrupos mais afetados (Antunes e Alves, 2004: 339).

Num olhar transversal pela amostra dos entrevistados, verifica-se que, à exceção de Catarina (E6), Petra (E10), Fernanda (E13), Carlos (E16) e Juliano (E18), todos os

demais possuem idade próxima ou bem superior aos 40 anos, e alguns referem encontrar, a exemplo de Bruno (E19) e Maria (E12), grande dificuldade em retornar ao mercado de trabalho em virtude das idades que possuem.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Bruno, qual a percepção que tu tens a respeito da tua situação de desemprego e dos efeitos que o desemprego gerou na tua vida?]</i> (...) Eu tinha a consciência de uma coisa, tendo ficado desempregado com 52 anos e conhecendo, no fundo, a realidade portuguesa, que é a realidade do meu país já me tinham alertado e eu também vou lendo e percebendo que iriam sempre haver algumas dificuldades de entrada no mercado de trabalho nos modos tradicionais, porque no fundo, hoje, as empresas vão procurando quadros mais novos, apesar de eu não me considerar velho, eu tinha essa consciência.	Percepção dos efeitos gerados pelo desemprego
BRUNO, 54 anos, licenciado em economia	E19

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Eu quero saber primeiro, qual a sua percepção a respeito da sua situação de desemprego?]</i> Acho que... a sensação que me dá é que eu perdi dos 35, parece que não somos jovens pra trabalhar. Noto que a idade é muito importante para a entidade empregadora, quer sempre os mais novos, é a sensação que me dá, porque as mesmas ofertas de emprego que eu vejo é a partir dos... é só até os 30. A partir dos 30 já não... parece que não... 30, 35 vá... noto isso. Eu fiquei desempregada tinha 34... nesse sentido. Acho pelo menos, é aquilo que eu penso!	Percepção dos efeitos gerados pelo desemprego
MARIA, 39 anos, licenciada em contabilidade e auditoria	E12

Sem embargo, se durante muito tempo o desemprego de trabalhadores com elevados níveis de escolaridade constituiu uma situação esporádica e transitória em grande parte do mundo, hoje, trata-se de uma realidade estruturalmente consolidada, pelo menos em Portugal. Embora a nossa amostra não tenha sido construída com uma preocupação direta de representatividade estatística, não se pode deixar de notar o fato de todos os demais entrevistados, excetuado os casos de Carlos (E16), Nuno (E4), Catarina (E6), Andreia (E8), e dos que trabalham, estarem em situação de desemprego de longa duração, e, nalguns casos – Camilo (E5), por exemplo – com o período em desemprego a ultrapassar os cinco anos.

Com efeito, esse fator é tanto mais preocupante quando se constata que a maior parte dos trabalhadores qualificados atingidos pelo desemprego nesta idade possuem um

agregado familiar composto por, no mínimo, um dependente direto, geralmente os filhos. Na amostra de trabalhadores estudada, isto é o que ocorre com doze (12) entrevistados.

Para estas pessoas, sobretudo para os desempregados que possuem dependentes econômicos diretos, a ajuda dos familiares mais próximos (pais, sogros, etc.) constitui o principal mediador informal de compensação da perda de poder aquisitivo e de enfrentamento do risco da pobreza, o que confirma o dado já amplamente reconhecido pela literatura sociológica produzida em Portugal acerca da sociedade portuguesa, e que tem que ver com o fato de ela própria produzir “algum do bem-estar e alguma da protecção social que noutras sociedades mais desenvolvidas, nomeadamente na Europa, são asseguradas pelo Estado-Providência” (Santos, 1995: i).

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Essa ajuda é regular? É mensal...]</i> (...). É regular, sim. A nível de alimentação.... Não me dão dinheiro para a mão, mas sempre que os vou visitar, digamos, que trago o carro carregado (risos). Isso é uma ajuda fundamental, porque é mesmo! A nível de supermercado o meu gasto baixou imenso por causa da ajuda deles...	Situação Financeira
SOFIA, 38 anos, licenciada em História da Arte	E1

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Tu recibes ajudas dos teus parentes?]</i> (...) Sim, porque esse subsídio pós-desemprego não chega para pagar as contas para uma pessoa sobreviver. Qualquer pessoa precisa de uma casa e precisa de se alimentar, e do básico e não dá para pagar essas contas.	Situação Financeira
ANA, 41 anos, licenciada em Engenharia Agropecuária	E3

Sem embargo, tivemos oportunidade de acentuar anteriormente que o distrito de Coimbra sofreu nos últimos anos um intenso processo de desindustrialização, e o seu setor de serviços foi particularmente afetado após o despontar da crise económico-financeira de 2008, o que levou, como aponta o Diretor do Centro de Emprego respectivo (**E21**), ao encerramento de muitos postos de trabalho.

Dentre os nossos entrevistados, Joana (**E2**), Ana (**E3**), Camilo (**E5**), Catarina (**E6**), Maria (**E12**), Miguel (**E14**), Francisca (**E15**), Carlos (**E16**), João (**E17**), Bruno (**E19**), Marcio (**E20**), e Fernanda (**E13**), que hoje já está a trabalhar, afirmaram expressamente terem sido despedidos em virtude do encerramento dos postos de trabalho

que ocupavam. Os segmentos em que atuavam antes do desemprego eram diversos. Ana (E3), por exemplo, atuava no setor da indústria alimentar, e seu último emprego foi o de engenheira agropecuária. Carlos (E16), por sua vez, esteve empregado como diretor de obra no segmento da construção.

Esta circunstância econômica peculiar por que passa o Distrito de Coimbra tem condicionado – assim se constata – os modos de procura de emprego. É que, sendo notórias as dificuldades em encontrar, via Centro de Emprego, um novo posto de trabalho, buscam estes trabalhadores aceder a outros recursos nas suas respectivas procuras de emprego.

Neste ponto, grande parte dos entrevistados afirma servir-se da internet para encontrar as ofertas de emprego e enviar as candidaturas, mas recursos como as redes sociais são, também, embora de forma minoritária, utilizados para recolocação no mercado de trabalho.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Carlos por um acaso tu tens utilizado as tuas redes sociais pra tentar arranjar um emprego (...)].</i> Esses... tem os dois lados né? Tem aquela parte do <i>cunha</i>, de tentar arranjar uma <i>cunha</i>, e tem a parte do poder recomendar, há pouco tempo teve um amigo que me recomendou pra uma empresa, e eu ainda tô a espera de ser chamado pra entrevista ou não, foi relativamente há pouco tempo, faltou menos, às vezes quando sabem de alguma vaga falam eu vou lá fisicamente, é assim que tenho procurado, agora redes sociais, sociais tenho o <i>LinkedIn</i>, às vezes também ajuda...</p>	<p>Procura de Emprego</p>
<p>Carlos, 28 anos, licenciada em Engenharia Eletromecânica</p>	<p>E16</p>

Com efeito, em países onde vigora uma ética intensa do trabalho, similar à das sociedades mais tradicionais à exemplo da portuguesa, em que se espera e se exige socialmente das pessoas uma devoção/dedicação acentuada ao trabalho, aqueles que não trabalham, deixam de dar prova da sua fidelidade e contribuição social (Loison, 2003).

Alguns estudos publicados em Portugal já lograram comprovar (Hespanha e Matos, 2000), e com isto desconstruíram a representação simbólica respectiva, de que não há uma preferência entre os desempregados, nomeadamente entre os que recebem subsídio de desemprego, pela inatividade e pelo lazer à oportunidade de trabalho, e nesta investigação esse dado esse confirma novamente.

De fato, não apenas a maioria dos entrevistados afirmou ter procurado emprego de forma ativa no mês antecedente ao da realização da entrevista, como, também, referiram alguns deles grande disponibilidade para tentar novos desafios em áreas profissionais diferentes ou em outras localidades.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[(..) o que eu quero saber no fundo é assim o que a motiva a aceitar ou eventualmente procurar emprego em outras áreas profissionais é o facto de uma necessidade imediata de renda ou porque a senhora de fato se sente incomodada por não estar a fazer nada?]</i> (...) É as duas coisas... pronto, é um ócio já muito exagerado não é, já muito prolongado, é muito tempo em casa sem me sentir... claro que todo o trabalho que a mulher faz em casa é útil e se for a somar é muito mais que um dia de trabalho que a gente trabalha das 9h às 6h da tarde pronto, mas não é... não é que não seja suficiente mas não contribui para a nossa realização pessoal, pronto, daí que o fato de procurar depois qualquer tipo de trabalho acho que não... neste momento também não estamos em época de poder escolher aquilo que quiséssemos, claro que se eu pudesse gostaria de estar a fazer um trabalho ou com crianças ou com idosos que é aquilo que a minha formação em animação me permite, mas se eu tiver que ir fazer limpeza ou trabalhar num café ou num escritório sem qualquer problema.</p>	<p>Procura de Emprego</p>
<p>ANDREIA, 38 anos, licenciada em Animação Socioeducativa</p>	<p>E8</p>

É certo que essa disponibilidade para o trabalho se deve muito mais à precariedade financeira em que se encontram estes trabalhadores do que, propriamente, ao universo simbólico e cultural do desemprego, mas não há como deixar de perceber este importante fator na decisão de muitos de abdicar das suas respectivas profissões para tentar qualquer oportunidade de emprego, mesmo para os quais estão notoriamente sobrequalificados.

Capítulo 7 – A Proteção Social do Estado no Desemprego

A proteção social do Estado na eventualidade do desemprego encontra sua regulamentação legal, já se disse, no Decreto-Lei nº 220/2006 e legislação posterior, e são duas as situações dos trabalhadores entrevistados nesta investigação perante ela: tem-se, de um lado, os que gozam de prestações pecuniárias substitutivas da renda perdida, e tem-se, de outro, os que já deixaram de gozar desta medida passiva de proteção no desemprego.

Como, em Portugal, a proteção social do Estado na eventualidade do desemprego já não mais se limita ao mero pagamento de subsídios, agora impõe também o componente da ativação, justificou-se, então, que a amostra fosse construída observando este critério pois só com ele teríamos condições de avaliar a evolução, ao longo do tempo, da empregabilidade de trabalhadores que estiveram em algum momento das suas vidas obrigados a participar de medidas ativas de emprego.

7.1 As Medidas Passivas de Proteção Social no Desemprego

O Decreto-Lei nº 220/2006 prevê a concessão, na forma de pagamento pecuniário, de três tipos distintos de medidas passivas substitutivas da renda perdida com o desemprego: o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o subsídio de desemprego parcial.

O subsídio de desemprego constitui, em regra, a primeira medida passiva substitutiva de renda a ser concedida, pois é aquela que decorre, como direito social, diretamente dos descontos previdenciários efetuados pelo trabalhador. O subsídio social de desemprego, por sua vez, representa a segunda medida passiva substitutiva da renda perdida a ser concedida, e tem lugar quando, esgotado subsídio do desemprego, mantiver-se o trabalhador na situação de desemprego. O subsídio de desemprego parcial constitui, por fim, uma medida passiva de reposição pecuniária alternativa às demais e que só é concedida para o trabalhador que se desempregou parcialmente.

Entre os doze entrevistados que ainda recebiam à época de realização da entrevista alguma modalidade de proteção social de desemprego, Joana (E2), Nuno (E4), Catarina (E6), Clara (E7), Andreia (E8), Miguel (E14), Carlos (E16), Juliano (E18) e

Bruno (E19) afirmaram estar a receber subsídio de desemprego, e Sofia (E1), Ana (E3) e Marcio (E20) afirmaram estar a receber subsídio social de desemprego.

Com efeito, embora os montantes difiram conforme o tipo de prestação que constituem, sendo as prestações pecuniárias de subsídio social de desemprego sensivelmente menores que às prestações de subsídio de desemprego, Joana (E2), Nuno (E4), Miguel (E14), Carlos (E16), Juliano (E18) e Bruno (E19) referiram conseguir satisfazer suas necessidades básicas com aquilo que percebem mensalmente, inclusivamente Camilo (E5), Paulo (E9), Quirino (E11), Maria (E12), Fernanda (E13), Francisca (E15) e João (E17) à época em que receberam prestações de desemprego.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Relativamente aos montantes que tu recibes, consideras que os montantes satisfazem as tuas necessidades?]</i> Ah... sim, sim... forçosamente têm que satisfazer as... é como eu te disse há pouco, houve uma série de coisas que tive de... não vou dizer que fossem luxo, mas eram pequenos mimos com os meu miúdos que... <i>[Lazer é ao que tu te referes?]</i> Fundamentalmente lazer. Habitualmente íamos de férias, tirava uma semana e íamos para fora, embora sendo cá no país íamos passar uma semana fora, agora está completamente fora de hipótese essa questão... (choro)...	Montantes de Subsídio
NUNO, 42 anos, licenciado em história, educação e formação profissional	E4

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Certo, João, na tua opinião, o montante que tu recebias a nível de subsídio desemprego satisfazia as tuas necessidades básicas?]</i> As minhas necessidades básicas são quase nulas, portanto satisfazia, e era capaz de viver com o que recebia no mês que é 800 e tal euros, era bem capaz de dar pra dois meses pra mim (risos)...	Montantes de Subsídio
JOÃO, 58 anos, licenciado em filosofia e educação	E17

Com efeito, sabe-se que muitos países da Europa – dentre eles Portugal – têm vindo, uns mais outros menos, a tornar cada vez mais restrito o acesso e o gozo de prestações pecuniárias pela eventualidade do desemprego. As condições de atribuição têm se tornado cada vez mais limitadas, o tempo de concessão reduziu, os montantes diminuiram e o período no desemprego deixou, afinal, de ser transitório (Hespanha e Matos, 2000; Dias e Varejão, 2012).

Esse caminho de redução da proteção social formal que os Estados europeus têm trilhado e a respeito do qual já falamos precedentemente com base na literatura não se reproduz, todavia, e como se vê, de forma automática e invariável na vida dos desempregados; antes depende da interação com um conjunto de outros fatores diversos, e esse exemplo dos montantes ajuda a compreender isso, como ajuda a entender, novamente, o papel e a relevância da sociedade-providência como método de enfrentamento do risco da pobreza em virtude do desemprego.

Ora, essa busca de algum bem-estar no âmbito da própria sociedade e da família não gera, entretanto, pelo menos nos trabalhadores entrevistados nesta investigação, qualquer sentimento de conformismo ou passividade relativamente aos eventuais problemas estruturais ou normativos da proteção social do Estado na eventualidade do desemprego.

Quando solicitado aos entrevistados que manifestassem sua opinião, em geral, a respeito do subsídio de desemprego, grande parte referiu considerar uma política e uma proteção indispensável para os desempregados, mas, concomitantemente, suscitaram também problemas diversos que entendiam carecer de correção.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Qual a tua opinião em relação ao subsídio de desemprego em geral?] É assim. Eu sou a favor da questão que nós descontamos para alguma coisa, não é!? Se descontei x tenho direito a x, na minha opinião está correto, agora o programa em si... deixa-nos doidos! Faz-nos ser presos no sistema, de 15 em 15 dias tenho de ir fazer apresentações, ok...toda a gente o fazia antes, a mim não me custou nada... começa a custar quando o sistema não funciona, vou fazer uma formação salto da base de dados, fujo à estatística, é como se já estivesse empregada, e depois o que enerva as pessoas é ver que o desemprego cá! Mentira! As pessoas estão a fazer formação, e eu até sou uma pessoa que aproveita as coisas ao máximo, mas muitos estão a fazer formação da treta, não aproveitam nada! Depois recebo cartas a dizer que sou obrigada a apresentar mesmo estando em formação, vou-me apresentar e a senhora diz que não consegue fazer a apresentação, eu vivo nisto 15 em 15 dias, eu já saí da formação há 15 dias e ainda não consegui fazer a apresentação, porque o sistema diz que não deixa, mas recebo cartas a dizer que tenho de ir fazer a apresentação! Isto é de loucos!</i></p>	<p>Percepção acerca da proteção do Estado na eventualidade do desemprego</p>
<p>CATARINA, 32 anos, licenciada em Gestão</p>	<p>E6</p>

Este fator evidencia que o Estado-Providência português, embora notoriamente deficitário, permanece constituindo a principal referência de proteção social no universo simbólico da população. Isto é, contribui-se economicamente para a sua manutenção, e

espera-se que na eventualidade do desemprego atenda com qualidade as necessidades de quem, afinal, o ajudou a financiar.

7.2 As Medidas Ativas de Emprego

Ao lado das medidas de subsidição do desemprego, o Decreto-Lei nº 220/2006 prevê – assim já se apontou – a obrigatoriedade de participação em medidas ativas de emprego. Com efeito, esta obrigatoriedade, que é indireta, resulta da circunstância de ter o desempregado anulada a sua inscrição no IEFP e, conseqüentemente, perder o subsídio de desemprego se vier a descumprir qualquer das obrigações de fazer constantes no artigo 49 do referido diploma legal⁸.

Como referiu-se antes, encontra-se instituído em Portugal, neste momento, um conjunto muito diverso de medidas de ativação que se distribuem ao longo de dez tipos diferentes. Naturalmente, estas medidas exigem, cada uma, o cumprimento de requisitos de acesso específicos, pois distintas são, também, as suas finalidades e os seus públicos-alvo.

Para trabalhadores desempregados que possuem elevados níveis de escolaridade – leia-se: que possuem ao menos a licenciatura – as medidas de ativação mais comuns são os estágios profissionais, o apoio ao empreendedorismo e os cursos de formação, mas isso não significa que não possam participar de outras medidas caso preencham os seus requisitos de acesso e a medida em questão incremente empregabilidade.

Com efeito, dentre os trabalhadores desempregados entrevistados nesta investigação, grande parte afirmou beneficiar-se ou já ter se beneficiado de alguma medida ativa. As medidas de ativação mais comuns foram, nessa ordem, o apoio ao empreendedorismo, os cursos de formação e os estágios profissionais. Bruno (**E19**), por exemplo, frequentou curso de formação em empreendedorismo, e Petra (**E10**), ainda frequenta formação em contexto de trabalho, uma espécie de medida ativa de estágio pós-formação profissional.

⁸ A 09 de agosto de 2016 promulgou-se uma alteração legislativa que pôs fim ao dever de apresentação quinzenal dos beneficiários de subsídio de desemprego, razão pela qual deixamos de incluí-la na lista de deveres, muito embora ela apareça constantemente nas entrevistas do trabalhadores uma vez que, a quando da sua eliminação legal, a investigação empírica já tinha sido realizada.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[E tu já tais há quanto tempo nessa formação?]</i> Tá desde junho. <i>[Desde junho e agora é... digamos assim...?]</i> E agora é a formação para trabalho. Acaba em novembro e em dezembro começa a formação em contexto de trabalho, só pra quem quer, agora também é só pra quem quer, mas... até maio, seis meses. (...). Até porque eu procurei. Nós já procuramos.... Nós já nos propomos ao trabalho, e onde eu estou agora um senhor, o dono, abriu uma imobiliária, então ele mesmo precisa de alguém, portanto só estou ali a custo zero pra ele agora, tenho uma especialidade, no entanto estou a aprender... ficar...</p>	<p>Participação em Medida Ativa</p>
<p>PETRA, 35 anos, licenciada em serviço social</p>	<p>E10</p>

De fato, parece existir alguma limitação na oferta de medidas de ativação a trabalhadores com elevados níveis de escolaridade. Talvez pela tradição do serviço de emprego português ter constituído, desde sempre, uma instituição com acentuado perfil formador, percebe-se que ainda hoje há uma forte tendência para concentrar a ativação de desempregados qualificados no domínio da formação profissional, mesmo tratando-se de um público com taxas de empregabilidade mais elevadas.

Por outro lado, esta mesma tendência se verifica da parte dos próprios desempregados, isto é, tendem a concentrar, e, em alguns casos, limitar a sua ativação ao domínio da formação. Sem embargo, uma das explicações possíveis para este aspecto tem a ver com as expectativas profissionais de um trabalhador qualificado, que deseja incrementar ainda mais a sua qualificação na esperança de retornar ao mercado de trabalho em um posto de trabalho próximo, em estatuto social e salário, ao que possuía antes do desemprego.

7.2.1 O Plano Pessoal de Emprego

Como se disse anteriormente, a participação em medidas ativas de emprego exige, antes, a elaboração e formalização de um plano pessoal de emprego, um plano que preveja o diagnóstico da situação do trabalhador desempregado, as medidas ou etapas concretas a serem desenvolvidas, e o modo e as condições de fiscalização e acompanhamento do beneficiário por parte dos serviços de emprego.

A elaboração do plano principia, portanto, com a etapa de diagnóstico da situação, ocasião em que serão levantadas as informações pessoais do candidato a emprego, suas

qualificações, competências e expectativas profissionais. Esta etapa decorre quando o trabalhador desempregado se apresenta ao IEFP para registro e inscrição, e as pessoas entrevistadas no decurso do trabalho de campo, quando questionadas acerca deste primeiro momento, afirmam em sua maioria ter os técnicos do Centro de Emprego de Coimbra recolhido estas informações no momento do registro.

Alguns referem ter sido questionados, da parte do técnico de atendimento, sobre suas expectativas profissionais e investimento em outras áreas correlatas à da sua formação principal – caso de Nuno (E4) –, e outros acerca da possibilidade de investirem na criação do próprio emprego – situação ocorrida com Carlos (E16). Quando, entretanto, interrogados acerca da etapa de elaboração do plano pessoal de emprego, a maioria afirma não ter recebido qualquer proposta por parte do técnico de atendimento no momento do registro.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Pronto. Quando o senhor foi se registrar lá no Centro de Emprego, o quê que lhe propuseram? A pessoa que lhe atendeu, o que ela lhe propôs?] Não me propôs nada, disse que iria me contactar quando houvesse propostas, ao longo dos anos contactaram-me muito poucas vezes, ao longo desses anos todos eu acho que eles me contactaram umas três vezes ou quatro. [Ao longo destes sete anos?]. Sim.</i></p>	<p>Elaboração do Plano Pessoal de Emprego</p>
<p>CAMILO, 48 anos, licenciado em engenharia mecânica</p>	<p>E5</p>

Um primeiro ponto analítico sobressaliente sobre este tema, e que confirma uma das nossas hipóteses de investigação, prende-se com o fato de se verificar um desajustamento da gestão e aplicação das políticas ativas de emprego relativamente ao disposto no Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013).

Sem embargo, o instrumento normativo em questão – assim já o mostramos – estipula as regras e procedimentos para elaboração do plano pessoal de emprego no momento dos atendimentos para registro a candidatura de emprego, e os dados encontrados revelam existir um lapso entre estas disposições normativas e as práticas reais e concretas.

Com efeito, são diversas as causas e as explicações possíveis para este fato – desde logo, a falta de acompanhamento e fiscalização, por parte dos gestores, das rotinas laborais dos técnicos de atendimento, passando eventualmente pelo clientelismo típico da burocracia de países periféricos e semiperiféricos tal como Portugal, etc. – mas uma, em

especial, parece ter razoável cabimento: “a tendência parece ser a de a prática dos profissionais se identificar sobretudo com as normas mais regulatórias, fiscalizadoras, disciplinadoras, enfim, com as normas mais ‘repressivas’” (Hespanha, 2012: 162).

Por outro lado, um segundo ponto analítico preponderante, e que não apenas confirma outra das nossas hipóteses, mas também reforça dados obtidos em estudos já publicados em Portugal acerca da ativação em geral (Guerreiro *et al*, 2002b), tem a ver com a não captação, pelos entrevistados, do sentido do plano de reinserção laboral – neste caso, o plano pessoal de emprego.

Com efeito, dos vinte trabalhadores entrevistados na investigação de campo, quinze disseram não possuir e/ou nunca terem possuído um plano pessoal de emprego, e apenas um – Marcio (**E20**) – refere possuí-lo, embora o tenha elaborado por si próprio. Todos os demais não referiram expressamente possuí-lo.

Há, dentre os que dizem não possuir plano pessoal de emprego, aqueles que não possuem e não sabem o que constitui o referido plano – casos, por exemplo, da Joana (**E2**), da Ana (**E3**), do Juliano (**E18**), da Fernanda (**E13**), da Maria (**E12**) e do João (**E17**). Há, depois, aqueles que sabem o significado e o objetivo deste plano, mas dizem não possuí-lo – caso, por exemplo, da Sofia (**E1**), da Catarina (**E6**), Paulo (**E9**), da Petra (**E10**) e do Bruno (**E19**).

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[No caso, digamos Joana, tu tens um plano pessoal de emprego, que te foi elaborado, um plano assim... (...)] Não! Não tenho nenhuma ideia disso, não tenho ideia nenhuma disso! [Nem que seja minimamente!?] Nem que seja minimamente. Foram dadas as possibilidades, pronto: “tem de procurar emprego, tem de não sei o que... já há umas ações se quiser criar o próprio emprego se tiver interessada, e não sei o que” mas não foi assim...</i>	Plano Pessoal de Emprego
JOANA, 50 anos, licenciada em ciências farmacêuticas	E2

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Quando a senhora se registou no Centro de Emprego, o que lhe foi proposto?] Mais tarde vim a perceber que o plano pessoal de emprego deveria ser elaborado pelas duas partes... Por nós desempregados e pela orientadora de carreira, digamos assim... Que é a senhora do Centro de Emprego. Não é! Elas simplesmente dão-nos uma folha com as nossas obrigações e não há negociação possível e não.... Não há nada! É uma transmissão de deveres e de obrigações... E então foi-me dada uma folha com três ou quatro medidas... Não! Ou mais! Já não sei bem... Com obrigações que eu teria de cumprir</i>	Plano Pessoal de Emprego

todas as semanas... Pronto.	
SOFIA, 38 anos, licenciada em História da Arte	E1

Com efeito, o desconhecimento de alguns entrevistados acerca da obrigatoriedade de existir um plano pessoal de emprego pode estar relacionado com dois fatores principais.

Por um lado, a falta de divulgação, por parte das instituições do Estado, acerca das medidas ativas de emprego vigentes em Portugal – parece que a lógica da ativação ainda não penetrou suficientemente o universo simbólico, cultural e informacional que gira em torno da proteção social do Estado na eventualidade do desemprego, e isto se verifica inclusive na atenção que lhe dirige a grande mídia portuguesa.

Por outro lado, a falta de esclarecimento dos desempregados no momento concreto do atendimento para inscrição em emprego no centro de emprego respectivo – neste aspecto, o atendimento dos técnicos parece resumir-se a um mero “atendimento de balcão”, um atendimento que visa, ao fim e ao cabo, apenas cumprir formalidades burocráticas.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[... quando te registaste, que tipo de informações a pessoa que te atendeu, recolheu ou procurou recolher a teu respeito...]</i> Hum... digamos que não...perguntaram que...pronto, demos os nossos documentos, bilhete de identidade, essas coisas todas...dissemos quais as nossas habilitações. Eu logo na altura mencionei que gostaria de frequentar o curso de empreendedorismo...mas mesmo assim eles não me chamaram, eu é que...nós é que pedimos...e ... mais nada... não foi... aliás, foi uma coisa, até assim muito rápida...não...	Plano Pessoal de Emprego
Clara, 55 anos, bacharel em contabilidade e administração	E7

Sem embargo, dentre os entrevistados que afirmaram já ter beneficiado de alguma medida ativa de emprego, quatro deles – Catarina (E6), Petra (E10), Quirino (E11) e Carlos (E16) – referiram expressamente ter acedido à medida por iniciativa própria, isto é, através de informações recolhidas no sítio eletrónico do IEFP ou no próprio Centro de Emprego de Coimbra. A grande maioria dos entrevistados – por exemplo, Francisca (E15), Miguel (E14), Juliano (E18), etc. – referiu ter recebido comunicação do próprio IEFP informando de uma medida potencialmente interessante e solicitando, caso fosse dos seus respectivos interesses, que manifestassem o desejo de participação.

Ora, estes dados todos confirmam, de alguma maneira, a hipótese da não captação do sentido do plano pessoal de emprego. É que, salvo o caso dos entrevistados que nunca participaram de medidas de ativação, todos os demais não deixam de possuir um plano pessoal de emprego na medida em que participaram, por iniciativa própria ou do IIEFP, pelo menos de alguma medida de ativação, pese embora possam não ter compreendido exatamente o sentido do plano e esta a razão em virtude da qual referem não possuí-lo.

Este último dado confirma-se, de alguma maneira, quando se verifica que, embora não possuam um plano pessoal de emprego formalizado e contratualizado com o IIEFP, alguns entrevistados referiram terem sido solicitados a informar, por iniciativa do Centro de Emprego de Coimbra, se gostariam ou não de participar de medida de ativação social.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Então assim, digamos, tu nem tens um plano de emprego, ou tens um plano de emprego? (...)]. Não, não, propriamente um plano, com passos, ou etapas, ou prazos, não, não. [E como tu chegastes àquela formação de empreendedorismo?].</i> Porque eu fui contactado pelo Centro de Emprego aqui de Coimbra e isso eu achei muito positivo, porque isso que se nota de falha nas organizações, neste caso no IIEFP é de serem um bocadinho... nós ainda temos que procurar emprego, com certeza, mas essas instituições também são um bocadinhos passivas e às vezes as pessoas podem precisar de ajuda, de um empurrãozinho, e aqui eu achei muito positivo, o Centro de Emprego de Coimbra tomarem a iniciativa de virem o nosso contato por e-mail e dizer “olha, tá aqui este curso, não é obrigatório e queres inscrever-te?”, tomaram a iniciativa e a pessoa só teve que dizer que sim ou não, no caso eu disse sim, claro, mas achei muito positivo, porque isso que falta é também as entidades oficiais serem um bocadinho mais proativas, não é? E tomarem a iniciativa e isso eu achei, realmente, positivo.</p>	<p>Plano Pessoal de Emprego</p>
<p>MIGUEL, 52 anos, licenciado em gestão de recursos humanos e psicologia do trabalho</p>	<p>E14</p>

Com efeito, percebe-se que há, de fato, uma não captação do sentido do plano pessoal de emprego, e este problema prende-se bastante com a falta de esclarecimento, informação e divulgação da sua existência. Mas percebe-se haver, também, alguma idealização da parte dos entrevistados acerca do que deve ser um plano pessoal de emprego, e uma expectativa de como devem proceder os serviços de emprego na sua elaboração – é o que se nota claramente nos casos de quem acede a medidas de emprego por convite do IIEFP e, ainda assim, refere não possuir um plano de reinserção laboral, embora aparente possuir um.

7.2.2 O Cumprimento das Medidas Ativas de Emprego

Evidentemente que todas as pessoas que beneficiam de medidas ativas de emprego estão obrigadas a cumpri-las de forma integral. Na investigação de campo realizada, não se registrou nenhum caso de incumprimento, por parte dos entrevistados, das medidas em que participaram ou estavam a participar.

Aliás, percebeu-se que mesmo aqueles que consideravam irrelevante, para si, a participação em uma medida ativa, buscavam extrair aspectos positivos da medida (geralmente formação) de que participaram. Foi o caso da Catarina (E6), por exemplo, para quem a formação em empreendedorismo, mesmo constituindo “*um entrave para um licenciado*”, pois supostamente “rebaixa-lhe o estatuto”, ajudou-lhe “*na consolidação de conhecimentos*”.

7.2.3 O Incremento de Empregabilidade

As medidas ativas de emprego, designadamente as medidas de formação profissional, estágio, etc., destinam-se a concretizar diversos objetivos. Dentre os seus objetivos secundários, está o de propiciar um incremento de empregabilidade para quem delas se beneficia, incremento este indispensável para despertar o interesse do mercado e, assim, viabilizar o regresso do beneficiário ao trabalho formal.

Tal como se ressaltou no capítulo 5 deste trabalho, a empregabilidade deve ser entendida como a capacidade de um indivíduo obter um emprego tendo em conta a interação entre as suas características pessoais e competências profissionais e o mercado de trabalho (Gazier, 2001).

De fato, se se partisse do fato de que dezessete entrevistados ainda se encontram desempregados – doze a receber subsídio de desemprego, e outros cinco que já o receberam, mas não conseguiram retornar ao mercado de trabalho –, certamente a conclusão não poderia ser outra senão a de que as medidas ativas de emprego vigentes em Portugal em nada incrementaram a empregabilidade dos entrevistados.

Mas esta não constitui uma análise que se possa fazer nesses termos. Isto porque, como apontou-se anteriormente, Portugal enfrenta uma grave crise econômica e com

repercussões drásticas no mercado de trabalho: a economia encontra-se estagnada, o país cresce a taxas irrisórias, o endividamento público é demasiado elevado, a iniciativa privada não consegue competir no mercado europeu e internacional, e prevalece, no mercado interno, as pequenas e médias empresas com baixa necessidade de mão de obra.

Isto significa que, conseqüentemente, e num contexto econômico e social tal como este por que passa Portugal, as medidas ativas de emprego sempre terão uma eficácia relativamente limitada quanto à promoção ou incremento de empregabilidade de quem delas se beneficia. Vale dizer, por mais que se invista e diversifique as medidas de ativação social para desempregados e pessoas em situação de exclusão social, se o mercado e a sociedade não estiverem em condições e preparados para as absorver, o resultado prático delas esperado sempre estará abaixo das expectativas.

É preciso ter em conta, por essa razão e em primeiro lugar, que as medidas de ativação social não constituem *a* solução para o problema do desemprego e da exclusão social – antes são parte de uma solução política, econômica e social mais abrangente que passa pela redução do endividamento do Estado, investimento em áreas e setores estratégicos como educação e ciência, redução da discriminação social, etc.

É indispensável considerar, igualmente, que incrementar a empregabilidade de alguém não significa propiciar o seu retorno imediato ao mercado de trabalho, mas, sim, propiciar que essa pessoa adquira novas competências e habilidades que lhe deem condições (ou capacidades) de se adaptar às novas realidades – realidades sempre em mudança – do mercado de trabalho. Por fim, é incontornável, ainda, ter em consideração numa análise tal como a que nos propusemos, o testemunho, as vivências e as impressões de quem se beneficiou concretamente das medidas ativas.

Ora bem, no decurso da investigação de campo, quando questionados os entrevistados sobre se a medida de ativação laboral de que se beneficiaram incrementou a sua empregabilidade, a maior parte das respostas obtidas foi no sentido positivo, considerando esta participação como algo relevante para a sua carreira. Foram os casos de Clara (**E7**) e Marcio (**E20**), por exemplo, que entendem ter aprendido novas competências com a formação que realizaram.

<p>[Essa medida foi útil, ou vai ser útil, para encontrares emprego. Achas que por exemplo se numa proposta de emprego, ou numa oferta de emprego, a pessoa que estiver a ofertar aquele emprego, receber o teu currículo e vir que tens lá aquela formação, claro junto das outras tuas, tu achas que isso agrega valor, é uma mais valia para ti?] Pode ser...se a pessoa...se o empregador tiver uma noção do que é o curso é uma mais valia, se não tiver...porque efectivamente este curso aborda coisas importantes numa empresa. Este curso para mim e para a Mafalda, foi... ela é de gestão, eu sou de contabilidade, pronto, foi relembrar algumas coisas e aprender outras. Ela na área da contabilidade, eu na área da gestão. Tinha uma componente de psicologia... pronto... foi aprendermos e relembrarmos, na área do marketing. Portanto se o empregador tiver uma noção do conteúdo do curso, é uma mais valia, com toda a certeza, aliás este curso tem uma procura... [Ai é alta a procura?] Não... este curso tem uma procura muito elevada, toda a gente quer fazer este curso... pelo conteúdo em si... e pelos apoios que tem depois, porque tu ali por exemplo, supõe que queres criar uma empresa, tens uma ideia e que queres ir para a frente com ela. Tu ali fazes o plano de negócios. Vês logo se a empresa é viável, não é viável.</p>	<p>Incremento de Empregabilidade</p>
<p>CLARA, 55 anos, bacharel em contabilidade e administração</p>	<p>E7</p>

Excerto de Entrevista	Análise
<p>[Tu consideras, Márcio, que essas medidas vão ser ou foram, estão sendo úteis pra tu encontrares emprego?] Neste momento não, mas tô certo que, principalmente o Excel avançado, estou certo que se por acaso encontrar emprego vai ser uma mais valia para manter o emprego. [Entendi. Isso que eu queria saber, digamos, tu achas que isso de fato, realmente, incrementa a tua empregabilidade?] Sim, estou mais preparado pra função que vier a desempenhar.</p>	<p>Incremento de Empregabilidade</p>
<p>MARCIO, 40 anos, licenciado em gestão e administração pública</p>	<p>E20</p>

Sem embargo, o reconhecimento da mais-valia dos conhecimentos e competências obtidos por meio da participação em medidas de ativação não deixa, todavia, de vir desacompanhado de algumas críticas gerais. Para Ana (**E3**), por exemplo, o IEFP deveria enfatizar as medidas de ativação “*que estabelecem mais relações com as empresas*”. É que, para si, não vale a pena insistir em formações quando já possui todas as que oferece o IEFP na sua área e, inclusivamente, em nível de qualificação superior às medidas ofertadas.

Já para Andreia (**E8**), o IEFP não poderia impedir que pessoas licenciadas frequentassem formações para as quais estão sobrequalificadas, pois, em seu sentir, com um curso de cozinha poderia criar o próprio negócio e, assim, “*contribuir para o país com o rendimento desse restaurante e com os impostos que a gente paga*”.

De fato, como já se acentuou precedentemente, é necessário que a ativação de desempregados qualificados não esteja concentrada apenas no domínio da formação, mas que envolva, igualmente, medidas de reinserção direta no mercado – os estágios profissionais, quando bem executados e fiscalizados, constituem uma opção bastante exitosa⁹.

Por outro lado, ponto analítico interessante e que se prende com a nossa terceira hipótese específica, tem a ver com possível precarização laboral e instrumentalização, por parte de potenciais empregadores, de algumas medidas ativas de emprego – no caso, os estágios profissionais pós-formação. É o que relata Juliano (E18), por exemplo, acerca do estágio que realizou em determinada empresa na sequência de curso de formação.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Tu consideras que essa medida, no caso, essa formação em Java avançado, foi ou vai ser útil pra tu retornares ao, encontrares emprego? Pra retornar ao mercado de trabalho?]</i> Eu como design gráfico já tenho muitas ferramentas a nível software de design e web design e o Java, a programação em Java veio apenas completar uma lacuna que já há muito tempo tava interessado e é nesse interesse que eles se valem que nós somos aptos, só que eu tive numa empresa em que éramos pra trabalhar com esse tipo de programação, só que eu como sou design gráfico acabei por fazer outras atividades e desde que entrei nesta, nesse estágio... posso dizer que se escrevi duas linhas de Corew foi muito, portanto eles aproveitaram a minha experiência profissional como... <i>[design.]</i> Para fazer outras coisas. <i>[E aí tu não fizestes estágio mesmo propriamente no curso que tu tinhas.]</i> Não! (...) <i>[Entendi, no caso esse estágio, por exemplo, supostamente, eu não sei se é assim, é uma pergunta que eu tô te fazendo tu deverias estagiar trabalhando com o, no caso, Java]</i> Apenas única e exclusivamente... mas em lado nenhum tem que eu não fiz. <i>[Pois, a questão que eu queria te colocar é a seguinte, nessa empresa, alguma vez foi alguém do IEFP ou do Ministério do Trabalho qualquer agente do Estado]</i> Para...? <i>[Pra fiscalizar pra saber se vocês estavam...]</i> Isso não existe! <i>[Não há fiscalização?]</i> Não há fiscalização! E se houvesse o quê que iriam fazer? Tá lá a pessoa a trabalhar, tá lá sentada no computador próprio a trabalhar...</p>	<p>Incremento de Empregabilidade</p>
<p>JULIANO, 33 anos, licenciado em design, comunicação e multimídia</p>	<p>E18</p>

Embora tenham sido muito pontuais as referências acerca deste dado – e por isso insuficientes para se chegar à conclusão, pelo menos aqui, de que se confirma a hipótese

⁹ Um estudo recente revela que a empregabilidade geral dos estágios é de 67,1% (MTSS, 2016: 172).

em questão – não se pode deixar de mencionar os relatos acerca de práticas enviesadas por parte de alguns potenciais empregadores que aceitam trabalhadores estagiários.

A ocorrência desta eventual instrumentalização das medidas ativas prende-se diretamente com diversos fatores, mas um especial se destaca: como já ressaltado por Juliano (E18), a falta de fiscalização, por parte do IEFP e demais instituições do Estado, das empresas que recebem essa mão de obra facilita o desvirtuamento das finalidades do estágio e o conseqüente aproveitamento indevido de mão de obra qualificada à custo zero.

Seja como for, contudo, a pesquisa de campo não revelou ser esta uma prática frequente, razão pela qual deixamos de confirmar a hipótese em questão.

Com efeito, estes aspectos todos refletem-se, de alguma maneira, na opinião dos entrevistados acerca da eficácia que a proteção social do Estado na eventualidade do desemprego tem nas suas vidas. Isto é, para alguns, como Nuno (E4), a proteção do Estado no desemprego é muito importante – embora constitua um direito social – mas necessita de ajustes no que toca ao domínio da ativação.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Entendi. No caso da eficácia das medidas ativas na tua vida, tu consideras que essa medida, refiro-me a formação que tu passaste, é eficaz na tua vida? Tu achas que vai produzir resultados? Qual a tua opinião da eficácia do subsídio de desemprego na tua vida, digamos assim?]</i> É assim... o subsídio de desemprego é um apoio importante mas eu também trabalhei para trás durante 20 anos, e não é uma questão de estar a reivindicar alguma coisa, mas os descontos que eu fiz ao longo da minha carreira de trabalho têm de servir para alguma coisa, não basta estarem a exigir das pessoas alguma coisa, e depois quando elas precisam deixarem-nas abandonadas como há muitas pessoas nessa situação. Agora em termos da eficácia das medidas ativas de emprego... sinceramente não sei o que te diga. Ok, esta formação forneceu-me conhecimentos, ferramentas que me podem vir a ser úteis, formações que eu possa vir a frequentar podem me alargar o meu leque de ação, por assim dizer, a minha área de conhecimento e abrir outras oportunidades, mas sinceramente, e eventualmente as medidas ativas de emprego podem ser mais eficazes, ou para escalões etários mais baixos, jovens desempregados qualificados, ou para quem esteja ali em termos etários num intervalo, mas que não seja tão qualificado assim, e que eventualmente podem aparecer oportunidades de trabalho em áreas diversas.</p>	<p>Eficácia da Proteção Social do Estado no Desemprego</p>
<p>NUNO, 42 anos, licenciado em história, educação e formação profissional</p>	<p>E4</p>

7.2.4 As Obrigações de Fazer

O artigo 49 do Decreto-Lei nº 220/2006 prevê, para o beneficiário das medidas passivas de proteção na eventualidade do desemprego, um conjunto de obrigações de fazer cujo descumprimento implica na anulação da inscrição para emprego e consequente cessação dos pagamentos pecuniários.

Isto significa que se o beneficiário do subsídio de desemprego recusar o plano pessoal de emprego, outras medidas ativas de emprego em vigor, emprego conveniente, trabalho socialmente necessário, formação profissional, ou, caso não cumpra pela segunda vez com o dever de procurar ativamente emprego ou com as obrigações previstas no plano, ou, ainda, caso não compareça à convocatória do Centro de Emprego respectivo ou nas entidades para onde foi direcionado, perderá o direito às prestações pecuniárias¹⁰.

Como se disse antes, em Portugal “a tendência parece ser a de a prática dos profissionais se identificar sobretudo com as normas mais regulatórias, fiscalizadoras, disciplinadoras, enfim, com as normas mais ‘repressivas’” (Hespanha, 2012: 162), e este foi o dado que se constatou quando responderam os entrevistados à questão de saber se no momento do registro para emprego havia sido imposto o cumprimento de obrigações de fazer.

Isto é, as informações relativas aos deveres que cabem aos beneficiários cumprir para manter o recebimento das prestações pecuniárias mensais todos referiram ter recebido, embora as demais informações relativas ao plano pessoal de emprego não tenham sido repassadas com a mesma ênfase.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Quando te registraste foi-te imposto alguns deveres ou obrigações?]</i> Sim, sim. Isso eles dão-nos logo um papel com as obrigações, a apresentação quinzenal, a procura ativa de emprego que temos de comprovar em dossiê que procuro emprego, e depois tem mais outras que já não sei de cor.	Obrigações de Fazer
CATARINA, 32 anos, licenciada em gestão	E6

¹⁰ A 09 de agosto de 2016 promulgou-se uma alteração legislativa que pôs fim ao dever de apresentação quinzenal dos beneficiários de subsídio de desemprego, razão pela qual deixamos de incluí-la na lista de deveres, muito embora ela apareça constantemente nas entrevistas do trabalhadores uma vez que, a quando da sua eliminação legal, a investigação empírica já tinha sido realizada.

Com efeito, esta tendência dos técnicos de atendimento não possui uma única razão, mas é possível afirmar que uma das explicações possíveis tem a ver com fato de a “intervenção profissional exigida pelas hierarquias e pela própria retórica das medidas ser crescentemente marcada por procedimentos de controlo”, ponto em que concordamos com Pedro Hespanha (2012: 162).

Esta tendência acentuadamente fiscalizatória dos serviços de emprego, somada à própria rigidez das consequências de inadimplemento das obrigações de fazer previstas, repercute, de alguma maneira, no índice de descumprimento dos deveres entre os beneficiários do subsídio de desemprego.

Sem embargo, na pesquisa de campo realizada, os casos de inadimplemento dos deveres/obrigações de fazer constantes do Decreto-Lei nº 220/2006 entre os entrevistados foram pontuais e não intencionais. A prática das pessoas têm sido, em geral, a do cumprimento total.

No caso da obrigação de envio de *curriculum* para potenciais entidades empregadoras, alguns entrevistados afirmaram ter desenvolvido pequenas estratégias para dar cumprimento à obrigação e, assim, se resguardar de eventuais penalidades. Sofia (E1), por exemplo, afirma que faz cópias e colagens das datas dos *curricula* enviados em virtude de nem todas as semanas surgir uma proposta de emprego que se adeque ao seu nível profissional.

Joana (E2), por sua vez, afirma que envia o seu *curriculum* para ofertas de emprego em outras regiões do país com o único objetivo de ter como comprovar diante do IEFP, caso chamada para fazer contraprova, o cumprimento da referida obrigação.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[(...) tem pessoas que relativamente a essa obrigação dos currículos, é... ou fazem mecanismos de cópia e colagem, em que não aparece num mês todas as ofertas que as pessoas têm de enviar currículos, por exemplo a pessoa vai, altera a data para não aparecer a oferta... essas coisas, por exemplo isso não?]</i> Não! Faço mesmo a oferta concorridas. O que faço às vezes é, por exemplo, concorro para o Algarve, ou para um sítio... quando não aparece nada aqui próximo, ou aparece num sítio onde eu eventualmente terei de aceitar, que dizer... <i>[Então no Algarve, estavas-me dizendo...]</i> Sim para cumprir com a proposta, pronto... se calhar também é uma forma de, de... de não fazer no fundo não fazer uma procura ativa com todo o interesse, não é!? mas no fundo cumprir com as regras que são exigidas (...)</p>	<p>Obrigações de Fazer</p>
<p>JOANA, 50 anos, licenciada em ciências farmacêuticas</p>	<p>E2</p>

Quanto a este ponto, parece haver alguma confusão entre os entrevistados acerca da quantidade e periodicidade de envios que deve ser realizada. Isto é, para alguns foi dito no momento de atendimento que seria um envio por semana; para outros foi dito que deveriam ser enviados quatro *curricula* por mês. Percebe-se, mais uma vez, alguma dificuldade por parte dos serviços de emprego em ajustar as práticas e a gestão das medidas ativas de emprego relativamente ao disposto na normativa interna do IEFP.

Seja como for, entretanto, grande parte dos entrevistados entendem que estas obrigações devem existir, e que, ressalvado o caso da extinta obrigação de apresentação quinzenal, as demais não interferem de modo significativo no seu modo de vida – leia-se: com alteração significativa da sua rotina e do seu estado psicológico.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Entendi. Engenheiro, considera que essas obrigações alteraram o seu modo de vida?]</i> Não. <i>[Não?]</i> Não. Me ajudaram... <i>[Ahh, lhe ajudaram?]</i> Sim. Não alteraram, ajudaram. <i>[Ajudaram em que sentido?]</i> Ter um compromisso e tentar pesquisar, procurar. <i>[Entendi. Engenheiro, qual a sua opinião a respeito dessas obrigações que lhe foram impostas?]</i> São boas. <i>[O senhor acha que elas devem existir?]</i> Devem existir sim! <i>[Entendi. Mas, por quê que o senhor acha que devem existir?]</i> Assim, é uma forma de motivar quem tá a procura de continuar a procura, também é uma forma da pessoa, também, não queira... não ficar desanimada, não... não... andar sempre a procura, é uma prova que, realmente, a pessoa está a procura de trabalho, de emprego, não está simplesmente a receber o subsídio e sem tentar procurar trabalho, porque chega ao final, não tem trabalho mesmo!</p>	<p>Obrigações de Fazer</p>
<p>QUIRINO, 39 anos, licenciado em engenharia civil</p>	<p>E11</p>

Capítulo 8 – A Relação com os Serviços de Emprego

Diferentemente da antiga fórmula de proteção social do Estado no desemprego – aquela que se baseava apenas em medidas passivas de distribuição massificada e generalizada concedidas, em geral, por meio de um burocrático “atendimento de balcão” – a atual metodologia de proteção social, ao privilegiar a inserção social e basear-se em um conjunto de medidas ativas e passivas de distribuição personalizada estabelecidas em contrato, exige uma relação de proximidade entre o beneficiário e o Estado.

Essa relação de proximidade decorre, dentre outros fundamentos, do princípio de personalização que informa e sobre o qual assentam as novas medidas ativas de emprego. Isto é, a personalização da proteção do Estado a um determinado beneficiário somente se obtém através de uma relação próxima, preocupada e acompanhada.

O acompanhamento, mais que a mera fiscalização de viés policialesco, constitui, portanto, etapa e momento fundamental da implementação prática das medidas ativas de emprego, e com a sua correta realização podem as políticas surtir os efeitos que delas se esperam.

8.1 O Gestor de Carreira

Ao nível do procedimento estabelecido pelo Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013), o Gestor de Carreira é o técnico de serviço social que está incumbido de gerenciar, em geral, o percurso de reinserção laboral dos desempregados a quem está atribuído – é a ele que cabe validar a inscrição do desempregado na sequência da entrevista, negociar e elaborar juntamente com o beneficiário o plano pessoal de emprego, e, por fim, acompanhar o processo de inserção e fiscalizar o cumprimento das medidas estabelecidas.

A função que se espera que o Gestor de Carreira desempenhe no percurso de inserção social dos desempregados é, como se pode denotar, de suma relevância, e é fundamental que os beneficiários das medidas ativas de emprego compreendam o seu papel e atuem de forma articulada com este técnico.

A primeira pergunta que se pôs aos entrevistados acerca deste tema foi, portanto, no sentido de saber se lhes tinham sido atribuídos, no momento do registro para emprego

no Centro de Emprego de Coimbra, gestores de carreira. Dos 20 entrevistados, metade deles afirmou possuir um gestor de carreira atribuído, e outros nove referiram não possuir um gestor de carreira atribuído. Somente Paulo (E9) não referiu expressamente ter possuído ou não um gestor de carreira.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Dona Francisca, quando a senhora se registrou lhe foi atribuído um gestor de carreira]</i> Foi! <i>[Lhe foi atribuído?]</i> Foi atribuído, a pessoa que falou comigo e me deu as indicações todas o que eu podia o que não podia, era ela, mas não me pergunte como ela se chama porque ela nunca mais falou comigo eu, felizmente, na altura em que ainda me lembrava do nome dela, não precisei depois, nem sei o nome dela, por quê? Porque nunca houve contato.	Atribuição de Gestor de Carreira
FRANCISCA, 44 anos, licenciada em bioquímica	E15

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Entendi... João ainda no momento do teu registro quando te registrastes lá no centro de empregos te foi atribuído um gestor de carreira?]</i> [risos] não. <i>[Pronto, supostamente era pra ser a pessoa que te atendeu.]</i> [risos] tá brincando... <i>[Tu não tinhas um gestor de carreira?]</i> Não!	Atribuição de Gestor de Carreira
JOÃO, 58 anos, licenciado em filosofia e educação	E17

Sem embargo, dentre os nove entrevistados que referiram não possuir um gestor de carreira atribuído, houve alguns que manifestaram desconhecimento da existência desta figura na estrutura de atendimento do IEF – caso, por exemplo, de Andreia (E8) e mesmo João (E17).

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Quando se registou no centro de emprego, foi-lhe atribuído algum gestor de carreira?]</i> Não, gestor de carreira não. A gente fala com aquele técnico que lá estava, nem sei se isso existe... cá em Portugal... está a me confrontar com uma situação que nem sabia que existia.	Atribuição de Gestor de Carreira
ANDREIA, 38 anos, licenciada em animação socioeducativa	E8

Com efeito, o discurso dos entrevistados evidencia e confirma, novamente, as duas hipóteses específicas que se tem sustentado desde o princípio como as razões pelas

quais as medidas ativas de emprego vigentes em Portugal incrementam de forma limitada a empregabilidade de desempregados qualificados.

Por um lado, verifica-se inexistir, por parte dos técnicos de atendimento, o repasse dos esclarecimentos necessários acerca dos agentes institucionais intervenientes no processo de inserção laboral, dos seus papéis e funções, dos momentos de intervenção e das formas de contato. Vale dizer: ao fim e ao cabo, as práticas e rotinas laborais e de gestão das políticas ativas de emprego por parte do IIEFP Coimbra revelam-se desajustadas relativamente ao disposto no Manual de Normas da Colocação (IEFP, 2013).

Por outro lado, e como decorrência direta desta primeira hipótese específica, nota-se haver, uma vez mais, a não captação do sentido do plano de inserção laboral e dos agentes institucionais que nele participam por parte dos beneficiários. Isto porque, sendo o gestor de carreira o técnico de assistência mais relevante de todo o processo de inserção laboral – o técnico, enfim, incumbido de esclarecer e orientar o beneficiário neste percurso de retorno ao mercado de trabalho –, a sua inexistência leva a que os beneficiários das medidas ativas de emprego não compreendam o seu próprio processo de inserção e que não se comprometam com ele, e isto precisamente pela falta de esclarecimento e acompanhamento adequado.

Este ponto é tanto mais preocupante quanto o fato de praticamente inexistir, mesmo entre os entrevistados que declararam possuir um gestor de carreira atribuído, acompanhamento dos seus percursos de inserção pelos seus respectivos gestores de carreira. Vale dizer, dos 10 entrevistados que afirmaram possuir um gestor de carreira, seis deles – Ana (E3), Joana (E2), Sofia (E1), Francisca (E15), Camilo (E5) e Quirino (E11) – afirmaram não manter contato com este técnico. Miguel (E14) não referiu expressamente manter ou não manter contato com seu gestor de carreira, e Fernanda (E13) não fora considerada porque hoje já está a trabalhar, embora tenha referido que no período em que estava desempregada não mantinha contatos com o seu gestor de carreira.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[E essa gestora de carreira, ela alguma vez, pra já, o senhor tinha contato com ela? Tinha contato com ela?]</i> Tive contato o primeiro dia que fui lá me inscrever. <i>[Depois não teve mais?]</i> Não tive mais. <i>[Nesse primeiro contato, ela procurou fazer um diagnóstico da sua situação? Ver, de repente, o quê que lhe faltava pro senhor retornar ao mercado de trabalho? Ver que tipo de medidas o senhor poderia se encaixar lá no Centro de Emprego?]</i> Não, eu perguntei-lhe isso e ela não me soube responder. <i>[Como? Ela só</i></p>	<p>Relação com o</p>

<i>perguntou se ela deveria fazer isso?]</i> . Sim, eu perguntei-lhe a ela que havia algum curso, alguma coisa, alguma formação e ela disse que simplesmente não havia, pois também perguntei como é que eu me inscrevo no site, como é que faço e ela entrou a fazer algumas pesquisas e encontrou, acho que foi, duas ou três propostas que ela me disse pra enviar, mas de resto nunca mais tive contato com essa mulher.	Gestor de Carreira
QUIRINO, 39 anos, licenciado em engenharia civil	E11

Apenas Bruno (E19) e Carlos (E16) afirmaram manter algum contato com os seus gestores de carreira, sendo os contatos deste último mais regulares porquanto segundo tinha sido informado, possuía para o IEFP prioridade de retorno ao mercado de trabalho em virtude da sua idade.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[(...)foi ela que disse que é prioridade?]</i> Sim, ela não disse na reunião, depois só comigo. <i>[Ah, sozinho?]</i> Sozinho. Não foi pra todo mundo, disse que o IEFP tem essa prioridade porque as pessoas que se incluem no perfil em questão... pronto, tem licenciatura há pouco tempo e são menores de 30 anos, o IEFP tem... o governo pede ao IEFP pra dar prioridade a estas pessoas em determinadas situações, não é em todas, mas não me foi especificado em quais. <i>[Pronto. Considerando que seja ela a tua gestora de carreira, qual é a frequência dos contatos que tu manténs com esse teu gestor?]</i> Eu tive a primeira abordagem pra marcar a reunião, tive essa reunião presencial, depois disso, passando um mês, um mês e meio, ela me enviou um email a perguntar qual era a minha situação atual e eu respondi lhe que estava a tirar o curso de empreendedorismo e que tinha respondido a uma oferta de emprego que estava no IEFP para me candidatar àquela oferta de emprego e candidatei-me. Mais tarde, nova abordagem minha na semana passada, disse lhe que estava interessado a concorrer a uma das ofertas que o IEFP tinha disponível, perguntei se ela sabia alguma novidade da outra proposta de emprego disponível, se sabia se já tinha ido alguém, se já tinha ido pra entrevista e ela me disse que não tinha conhecimento e deu-me os dados da outra empresa pra eu me candidatar, os email, enfim.	Relação com o Gestor de Carreira
CARLOS, 28 anos, licenciado em engenharia eletromecânica	E15

Com efeito, e como se indicou precedentemente, o Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013) estipula que os contatos entre o gestor de carreira e os desempregados que lhe estão afetos não superarão 3 meses, e se se tratar de desempregado cujo perfil demande apoio intensivo – como muitos dos entrevistados neste trabalho – o contato não poderá superar 45 dias.

Sem embargo, muito embora a nossa amostra não permita inferências de natureza quantitativa, é possível constatar que há, por parte do IEFP Coimbra, grande dificuldade

em dar cumprimento ao que dispõe o Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013). Na base desta dificuldade estão diversos fatores, principalmente os que se prendem com carências de recursos humanos e de estrutura.

Aliás, grande parte dos entrevistados, como Andreia (E8) e Paulo (E9), por exemplo, referiu mesmo que só gostaria de ter recebido um acompanhamento mais próximo para conseguir retornar ao mercado de trabalho.

Ora, a implicação natural da ausência de acompanhamento, como era de se supor, é a frustração das expectativas e descrença dos desempregados na figura do gestor de carreira. É o que se verifica quando instados a se manifestar acerca do tratamento e do apoio que recebem/receberam deste profissional, e acerca do papel desempenhado por ele no percurso de reinserção laboral.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Na sua opinião, digamos assim, qual foi o papel... qual a sua opinião acerca do papel que esse profissional, esse gestor de carreira exerceu na sua vida? O senhor acha que ele teve um papel relevante? O senhor acha que ele foi irrelevante? O quê que o senhor acha?]</i> No geral foi irrelevante. <i>[Por que que o senhor acha que foi irrelevante?]</i> Porque limitou-se a transmitir possibilidades de emprego e nenhuma delas foi concretizada, e mais nada. Quer dizer, me faltava apoio e posso dizer que foi insatisfatória. Talvez eu não tivesse mais oportunidades, então pronto.</p>	<p>Apoio do Gestor de Carreira</p>
<p>CAMILO, 48 anos, licenciado em engenharia mecânica</p>	<p>E5</p>

8.2 Os Técnicos de Atendimento do IEFP

Tal como o gestor de carreira, os técnicos de atendimento do IEFP são, igualmente, agentes institucionais de grande relevância no processo de reinserção social e laboral de trabalhadores desempregados. Esta importância se deve ao fato de que são eles, em geral, que atendem e respondem à maior parte das demandas e das questões rotineiras dos desempregados acerca de oportunidades de emprego, medidas ativas de emprego, cumprimento de obrigações de fazer, etc.

Junto com o gestor de carreira, lhes cabe também acompanhar e orientar os desempregados e esta constitui mais uma razão a justificar que o seu papel e a sua função

não se podem reduzir, no contexto do processo de reinserção laboral dos desempregados, a um simples atendimento burocrático e/ou fiscalizatório.

Com efeito, na investigação de campo, buscamos aplicar a mesma lógica e sequência de perguntas em relação às que foram feitas acerca do gestor de carreira, empregando, contudo, algumas ligeiras modificações às especificidades dos técnicos de serviço social do IEFP. Objetivou-se, igualmente, verificar qual o tipo e a profundidade (acompanhamento, auxílio, etc.) da relação entre os utentes desempregados e os técnicos do IEFP.

Assim, a primeira pergunta que se pôs aos entrevistados acerca deste tema foi, portanto, no sentido de saber com qual frequência mantinham contato com os Técnicos do Centro de Emprego, e quem tomava a iniciativa destes contatos. Dos 20 trabalhadores entrevistados, 15 deles afirmou manter ou ter mantido contatos muito pontuais por volta de dois ou três contatos – com os referidos profissionais. Sara (E6), Miguel (E14) e Bruno (E19) afirmaram não manter contato nenhum. E, por fim, Paulo (E9) afirmou ter mantido contatos frequentes em virtude do cumprimento, quando estava desempregado e a receber subsídio de desemprego, do dever de apresentação quinzenal.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Relativamente aos técnicos do Centro de Emprego? Qual a frequência de contactos que tiveste com esses técnicos?]</i> Nula. O único contacto que tenho é a senhora da Junta de Freguesia a ligar para o Centro de Emprego a dizer que não me consegue fazer a apresentação.	Contatos com Técnicos do IEFP-Coimbra
CATARINA, 32 anos, licenciada em Gestão	E6

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Relativamente aos técnicos do Centro de emprego, qual a frequência dos contactos que tu manténs com esses técnicos?]</i> Devo lá ter ido meia dúzia de vezes nestes dois anos e meio.	Contatos com Técnicos do IEFP-Coimbra
ANA, 41 anos, licenciada em Engenharia Agropecuária	E3

Quando questionados acerca de quem havia tomado a iniciativa dos contatos, oito entrevistados referiram ter tomado a iniciativa de procura, cinco referiram ter sido

procurados pelos próprios técnicos, e outros sete não referiram expressamente. Em geral, os principais motivos para os contatos foram: a) o esclarecimento de dúvidas dos trabalhadores desempregados junto ao IEFP; e, b) convites aos desempregados em processo de inserção para participarem de formações profissionais e candidatarem-se a ofertas de emprego.

Com efeito, estes contatos pouco frequentes e, nalguns casos, praticamente inexistentes reflete-se, como era de esperar, na expectativa – ou na sua frustração – que os entrevistados depositam nestes profissionais. É que, com a pouca proximidade e com poucos contatos baseados em atendimentos de perfil burocratizado, naturalmente grande parte dos entrevistados entende que o apoio recebido dos técnicos do IEFP é praticamente nulo, embora pudesse ser e ter sido, como refere Fernanda (E13), diferente, isto é, mais comprometido com o objetivo “*reintegrar ao mercado de trabalho*”.

Ora, esta falta de acompanhamento mais próximo por parte dos técnicos do IEFP e do Gestor de Carreira causa, como já se mencionou antes, o descomprometimento do desempregado com o seu processo de reinserção profissional. Isto é, percebe-se que os entrevistados manifestam algum sentimento de frustração e de falta de apoio do Estado nos seus respectivos processos de retorno ao mercado de trabalho – em uma palavra, portanto: sentem não existir processo de inserção negociado e contratualizado quando se veem, ao fim e ao cabo, sozinhos e sem acompanhamento.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Miguel, por fim, uma última questão, qual a tua opinião a respeito do papel desempenhado por esses profissionais na tua busca por reinserção laboral?]</i> O papel resume-se aquele papel inicial, burocrático, que realmente não tem razão de caixa, mas que ficou por aí porque, pronto, nunca houve mais qualquer contato, a não ser aquele do Centro de Coimbra. Comigo a relação é nada, pronto. Realmente, quando a pessoa precisa de alguma coisa, contacta e eles respondem com certeza e tal, mas não há uma reciprocidade e parece que eles querem assim, propriamente da parte deles um interesse em colocarem também não podem dar empregos que não existem né? Mas não há um contato mínimo, realmente dessa figura do gestor, que seria muito importante, que seria o contato, acaba por não existir, na prática não existe! A pessoa não sente que da outra parte um interesse, um envolvimento, capaz de contactar e dizer “olha, continuamos a procura, não surgiu nada” qualquer coisa que a pessoa note que há uma ligação, e nesse aspecto, existe a entidade, mas não há um elo de ligação, pronto! Não digo diário, que seria exagero, mas a pessoa não sente uma articulação conosco dessas entidades, pronto. Parece que a pessoa é mais um, tá lá registrado e certo momento tá esquecido, tem um prazo de, sei lá determinar o subsídio, é um fundamentalismo e pouco mais.</p>	<p>Papel e Apoio dos Técnicos do IEFP-Coimbra</p>

Confirma-se este dado quando, em outro momento das entrevistas, foram os entrevistados questionados acerca do que gostariam de ter obtido no Centro de Emprego. Grande parte deles, de fato, afirma que gostaria de ter obtido mais acompanhamento e auxílio do IEFP.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[E pronto, a respeito desse ponto digamos qual é a tua opinião? Tu achas que isso é um...]</i> (...) Pois é assim a leitura que eu faço é que nós gostaríamos sempre que o instituto de emprego tivesse esse papel muito mais proativo. (...) parece-me que o centro de emprego, de facto, está muito limitado a um papel talvez de controlo dessa nossa, dessa nossa atividade de procura, eu gostaria que, verdadeiramente, por parte do centro de emprego ou do instituto de emprego houvesse essa tal... essa tal... como é que eu posso dizer... uma certa, um certo acompanhamento de lado a lado, ao nosso lado, e não apenas um acompanhamento em determinados períodos, em que x em x tempo vamos lá pomos um carimbo e voltamos e eu quase, quase que me sinto apenas controlado e não acompanhado.</p>	<p>Expectativa no Centro de Emprego de Coimbra</p>
<p>PAULO, 42 anos, licenciado em sociologia</p>	<p>E9</p>

Capítulo 9 – Um Olhar Institucional: o Diretor do Centro de Emprego

Tal como se acentuou no capítulo 6 dedicado aos aspectos metodológicos deste trabalho, o projeto inicial da investigação de campo previa a realização de entrevistas aos técnicos do IEFP-Coimbra com vistas a recolha e registro das suas impressões, práticas, rotinas laborais, etc., acerca das políticas ativas de emprego vigentes em Portugal.

Esta composição da amostra de investigação, entretanto, teve de ser reajustada porque o IEFP-Coimbra indeferiu o pedido de realização de entrevistas aos técnicos de atendimento, de modo que só se pôde entrevistar o seu Diretor. Este derradeiro capítulo, portanto, tem como objetivo analisar e discutir este seu olhar institucional acerca das políticas ativas de emprego implementadas em Portugal.

9.1 Fatores do Desemprego, Atuação do IEFP e as Medidas Ativas de Emprego

A perspectiva adotada pelo Diretor do Centro de Emprego acerca dos fatores que geraram as altas taxas de desemprego registradas ultimamente em Portugal, e, particularmente em Coimbra, reproduz de maneira mais ou menos próxima o discurso oficial do Estado e da grande mídia portuguesa sem grandes novidades.

Com efeito, quando questionado acerca dos fatores do desempregado qualificado em Portugal, referiu o entrevistado, em geral, a pouca competitividade internacional das empresas portuguesas, as mudanças no mercado de trabalho (mecanização e modernização da produção), as dificuldades de financiamento e o encurtamento do crédito disponível no mercado em virtude da crise econômica, a redução da necessidade de mão de obra em determinadas áreas ou profissões (professores, por exemplo), etc.

Quanto a Coimbra, referiu como causa principal um fator que já é bastante conhecido, e que prende-se com o fato de ser Coimbra um importante polo de atração e produção de mão de obra qualificada cujo mercado de trabalho, porém, fora profundamente impactado em virtude do encerramento de milhares de postos de trabalho – *“Eu recordo-me que há 15 ou 20 anos atrás, em Coimbra, tinha empresas com 500, 600, 700 e mil trabalhadores e essas empresas, infelizmente, fecharam todas ou quase todas (...).”*

Ora, tendo em conta esta peculiaridade de Coimbra, e o fato de haver neste momento profissões com estoques de mão de obra qualificada não absorvíveis imediatamente pelo mercado de trabalho em virtude da redução das necessidades, afirma que o IEFP tem atuado articuladamente com algumas instituições de ensino superior – caso do Instituto Politécnico de Coimbra – de forma a oferecer “*formações curtas no sentido de direcionar esses jovens qualificados para o mercado de trabalho*” em “*cursos que não estão totalmente alinhados com a real necessidade do mercado de trabalho*” (199-200).

Aliás, a avaliação que a direção do IEFP-Coimbra faz é de que as medidas ativas de emprego constituem um mecanismo imprescindível para manutenção dos desempregados em atividade e conseqüente recolocação no mercado de trabalho. Como referiu o entrevistado, “*sem uma boa política ativa de emprego, não há mercado de trabalho que por si só se regule*”, e são inúmeros os seus benefícios, tais como voltar “*a respeitar superiores hierárquicos, a cumprir horários, a ter tarefas definidas, a saber organizar o seu dia*”, etc.

Sem embargo, esta estratégia de atuação do IEFP revela algo que já se tem vindo a referir neste trabalho, e que tem a ver com a ênfase ou com a predominância da formação como mecanismo de incremento de empregabilidade e de manutenção do trabalhador em atividade – algo, aliás, que alguns entrevistados puderam referir como sendo um problema do modelo de ativação praticado, quanto a desempregados com elevados níveis de escolaridade, pelo IEFP.

Não obstante, contudo, o entrevistado menciona que a instituição em questão compreende os estágios profissionais como um importante mecanismo de combate ao desemprego qualificado, e como um instrumento de elevação das taxas de colocação de desempregados qualificados no mercado de trabalho.

Excerto de Entrevista	Análise
<p>[Doutor, na sua opinião, o quê que eventualmente pode ser feito pra aumentar essas taxas de colocação aqui em Coimbra?] O IEFP tem uma ferramenta muito importante que às vezes as pessoas quando não conhecem ou quando é mal usada é um problema, mas quando é bem usada é uma grande vantagem, que são os estágios de emprego. (...)estes estágios servem exatamente como componentes financeiros, porque nós coparticipamos com as empresas, de uma forma a compensar aquela falta de produtividade normal de um jovem que acaba de sair da universidade, que ainda não está ato a desenvolver as suas próprias competências. Portanto, este período de nove meses, é o período que há um tutor que acompanha o jovem qualificado na empresa, de modo a integrá-lo, de modo também a elevar a formação prática</p>	<p>Atuação do IEFP</p>

que é necessária (...).	
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

Inclusive acentuou que os programas de estágio profissional foram alargados de forma a abranger, também, os desempregados qualificados que já ultrapassaram a casa dos 30 anos, tudo como parte de uma estratégia global do IEFP de reconectar estes trabalhadores com potenciais empregadores. Mas reconheceu, entretanto, que às vezes ocorrem alguns desvios ou abusos por parte das entidades concedentes do estágio, inclusive mencionando um caso concreto de que teve conhecimento.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[O Doutor considera que isso cria um mercado de trabalho artificial (...)]</i> Não. (...) quando os estágios são bem utilizados é uma ferramenta muito importante, quer para o empregador, quer para o estagiário. Agora, quando são usados de uma maneira mais... não tão responsável conduzem a situações menos agradáveis (...); há muitos anos atrás proporcionou um estágio-emprego a um profissional na área de controle de qualidade, para controlar a qualidade de higiene dos alimentos, era uma pessoa licenciada em biologia, salvo o erro, e tava fazendo um trabalho altamente qualificado no sentido de garantir toda a implementação das normas de qualidade que aquela multinacional exigia (...).	Atuação do IEFP
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

Quando questionado acerca das taxas de colocação de desempregados em medidas ativas de emprego pelo IEFP-Coimbra, afirmou que a procura por este tipo de medidas tem sido grande, muito embora a instituição que dirige procure ter uma atitude de proatividade nestas colocações.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[(...)Assim, por exemplo, como é que é as colocações em Coimbra em medidas ativas de emprego? É alta, é baixa?]</i> Sim, nós tentamos ter essa atitude proativa a quem nos procura, isto é, tentamos conciliar através da definição de um plano pessoal de emprego qual o percurso que a pessoa deve ter e não apenas limitarmos a ser meros administrativos de registrar o nome da pessoa, a profissão e agora ficar aqui os dados e quando aparecer algo a gente chama, não pode ser essa atitude nem é essa atitude, nós tentamos pesquisar o perfil da pessoa, conhecer o que mercado de trabalho exige e tentamos direcionar essa pessoa também para aquisição de competências que se calhar estão em falta e que são essenciais(...).	Colocação em Medidas Ativas de Emprego

DIRETOR IEFP-Coimbra	E21
----------------------	-----

Com efeito, percebeu-se neste ponto, e quando questionado posteriormente por dados estatísticos acerca das taxas de colocação em medidas ativas de emprego no distrito de Coimbra, que houve algum tangenciamento nas respostas dadas pelo entrevistado, nomeadamente quando se questionou se a instituição estava satisfeita com as taxas de colocação em Coimbra e se havia algum desajustamento entre a oferta de medidas de retorno ao mercado de desempregados qualificados (colocação em emprego, formação e medidas ativas) relativamente às especificidades da área de intervenção do referido Centro de Emprego.

Mas referiu, entretanto, e quando questionado sobre a possibilidade de ajustamento das medidas às necessidades concretas do público inscrito no IEFP-Coimbra, que podia fazê-lo por meio de planos de gestão.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[(...) os Centros de Empregos das regiões, como é que distribuem as quantidades de vagas por essas medidas. Por exemplo, assim, aqui o senhor como diretor do Centro de Emprego tem algum tipo de margem de manobra pra determinar isso?] Sim, sim. [É isso que eu queria saber, o Centro de Emprego tem autonomia pra fazer esse tipo de gestão?]</i></p> <p>Inclusivamente, nós temos que elaborar nosso plano de formação para 2016, onde vamos identificar todas as formações que planejamos executar neste ano. E esse plano tem que ser de acordo com as demandas que nós temos, ou seja, as pessoas que nós temos cá inscritas e com as necessidades dessas pessoas, não vale a pena estar a fazer formação de lápis e papel, por exemplo, pra cursos que não têm qualquer empregabilidade, isso é uma responsabilidade nossa, portanto, não basta apenas fazer muitos números pra ficar bonito na fotografia, depois na pratica isso conduz a zero. Portanto, nós temos que adequar as nossas prioridades aos nossos escassos recursos financeiros, de modo a otimizar as ferramentas que temos ao nosso alcance.</p>	<p>Territorialização das Medidas Ativas de Emprego</p>
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

9.2 Personalização, Plano Pessoal de Emprego e Gestor de Carreira

A personalização do atendimento constitui um aspecto decisivo para o sucesso das políticas ativas de emprego, e como refere Jorge Caleiras (2011: 345), “As dificuldades

dos SE em lidar com as dimensões sociais do desemprego tornaram-se particularmente evidentes desde que se começaram a administrar” este tipo de medidas.

Com efeito, vimos nos capítulos 9 e 10 que o testemunho dos trabalhadores entrevistados revelou que IEFP-Coimbra demonstra grande dificuldade de seguir o disposto no Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013) quanto à personalização das medidas e elaboração do plano pessoal de emprego. Por esta razão, entendeu-se que a primeira pergunta a ser feita quanto este ponto deveria cingir-se a saber em que medida esta negociação e personalização eram seguidas pelos técnicos nos momentos de atendimento.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Em que medida as ações e as medidas, as políticas, os instrumentos dispostos ao Centro de Emprego de Coimbra, em que sentido essas medidas são negociadas com as pessoas? Ou seja, qual é a margem de manobra o Centro de Emprego tem pra personalizar o mais possível essas medidas?]</i></p> <p>Essa negociação é feita no momento da inscrição, mas não se esgota nesse momento. A pessoa quando se dirige ao Centro de Emprego para se inscrever, há toda uma entrevista que nós fazemos quando vamos inscrever, numa profissão de acordo com as suas habilitações profissionais e vamos também inscrever em profissões subsidiárias (...). É lógico que nós não vamos fazer esse trabalho pra pessoa ir-se embora, nós vamos falar com a pessoa pra perceber os anseios, os gostos de cada um (...). (...) Também de acordo com o plano de formação que temos em desenvolvimento, aconselhamos a pessoa, informamos “Olha, vai haver esta formação, esta e aquela” e a pessoa depois, também, face a informação que nós concedemos, também ela própria e acho que deve ser ela própria também a decidir aquilo que ela acha que é melhor pra si (...).</p>	<p>Personalização e Negociação das Medidas Ativas de Emprego</p>
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

Sem embargo, nota-se que o discurso do Diretor do Centro de Emprego segue num sentido totalmente oposto ao que relatam os utentes da referida instituição entrevistados na pesquisa de campo. De fato, este distanciamento dos dois tipos de discursos tem constituído um dado frequente também em outras investigações que incidem sobre temas que envolvem a relação utentes/IEFP em Portugal (Caleiras, 2011), e uma das suas explicações pode ter a ver com o fato de as instituições públicas portuguesas manifestarem um elevado grau de protecionismo e corporativismo interno em vista de blindarem-se de eventuais críticas da grande mídia e da população.

Em verdade, esta dificuldade em dar consecução ao que dispõe o Manual das Normas de Colocação do IEFP (2013) está relacionada a diversos fatores, mas um deles

certamente é determinante: a limitação dos recursos humanos disponíveis. Este foi um dos dados revelados por Jorge Caleiras em sua investigação de campo (2011), e diante deste fato à partida incontornável, a instituição aparenta tentar blindar-se de possíveis críticas que venha a receber da sociedade e da mídia por não cumprir fielmente com o que dispõe o Decreto-Lei nº 220/2006.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[Como é que funciona essa etapa do aconselhamento? Digamos assim, a pessoa conversa com o técnico, quem é o gestor de carreira? É a pessoa que, digamos assim, a primeira que atende no momento em que ela se registra ou é, digamos, uma pessoa...?]</i> Isso agora é uma questão interna nossa, portanto, nós podemos aplicar o gestor de carreira por faixas etárias, por níveis de escolaridade, por locais de residência, aleatoriamente quem está no atendimento e fica alocado aquele gestor... é uma questão que tentamos...</p>	<p>Personalização e Negociação das Medidas Ativas de Emprego</p>
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

Ora, tal como acentuou-se no capítulo 3 deste trabalho, o Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013) prevê que no momento da inscrição para emprego seja elaborado um plano pessoal de emprego que preveja o conjunto das ações e medidas a serem adotadas pelos beneficiários para reentrada no mercado de trabalho.

No momento da entrevista, o Diretor do IEFP-Coimbra confirmou este dado e reforçou o fato de que todas as pessoas registradas no serviço de emprego da sua área de intervenção têm “um plano pessoal de emprego definido e negociado com ambas as partes”. Mas sublinhou, entretanto, e quando questionado, algumas das dificuldades que os técnicos e gestores de carreira enfrentam quando da elaboração do plano pessoal de emprego com os utentes.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[O quê que o senhor pensa dos planos pessoais de emprego? E quais são as principais dificuldades que o senhor, na sua experiência como gestor, ouvindo também o que os gestores de carreira falam, o que os técnicos de atendimento falam, quais são as principais dificuldades encontradas para elaborar esse plano das pessoas?]</i> Às vezes é a disposição das próprias pessoas, já vem para cá fragilizadas porque não têm emprego, portanto, aí já é um público por vezes difícil, não vêm satisfeitos porque quem não tem emprego não pode estar satisfeito. E também, às vezes existe um prognóstico de que sejamos obrigados a resolver a situação, nós tentamos ajudar a resolver a situação e nada dá mais prazer, digamos assim, que com o meu</p>	<p>Elaboração do Plano Pessoal de Emprego</p>

contributo retirar uma pessoa que tá no desemprego e conseguir que elas estejam empregadas, com um ordenado que consiga pagar as suas contas e isso faz a diferença da noite pro dia pra muita gente. Agora, às vezes, as próprias pessoas julgam que não tem direitos, então torna mais difícil o nosso trabalho porque não são tão predispostas a determinadas formações que constituem um investimento na carreira.	
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

Referiu, inclusivamente, que *“Há pessoas que pura e simplesmente não querem [participar de medidas ativas de emprego] e quando estão a receber prestações sociais, a lei obriga, há uma contrapartida, portanto, há um conjunto de direitos que as pessoas têm, mas há também um conjunto de deveres”*.

Por fim, quando questionado acerca das possíveis soluções que poderiam ser implementadas pelo IEFP para superar algumas destas dificuldades de elaboração do plano pessoal de emprego, não apontou o entrevistado nenhuma solução direta, mas referiu algumas melhorias que a instituição promoveu, dentre elas a contratação de profissionais licenciados nas áreas de intervenção do IEFP.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[(...) que tipo de soluções o Doutor vislumbraria, que seriam possíveis de implementar pra superar essas dificuldades na elaboração dos planos pessoais de emprego?]</i> As pessoas que estão no atendimento há uns anos atrás tinham a carreira profissional de técnico de emprego e tinham formação específica para o atendimento, exatamente porque não é uma função qualquer e não é uma pessoa qualquer que tem essa predisposição para estar a dar a cara e estar a encontrar soluções para aquele caso concreto. Hoje são pessoas licenciadas que entram na função, licenciados nas áreas sociais, portanto, com formação específica em psicologia, sociologia, serviço social, onde já, academicamente, adquirem muitos conhecimentos e muitas técnicas para conseguir produzir um atendimento de qualidade. Isto para essa função específica, que, não obstante nós também temos muitas reuniões internas, onde botamos problemas, onde partilhamos entre colegas as dificuldades, técnicas que usamos, de modo a melhorar nosso serviço. Portanto, de fato, é uma luta contínua em que queremos todos os dias fazer mais e melhor.	Elaboração do Plano Pessoal de Emprego
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

9.3 Autonomia do IEFP e Articulações Institucionais

Um dos princípios sobre os quais se assentam as políticas ativas de emprego é o da descentralização administrativa, isto é, “o desenho das medidas de política e a sua

gestão devem ser descentralizados e partilhados pelas instituições locais”, assim como “a flexibilidade das acções deve prevalecer sobre a rigidez e a tipificação” (Hespanha, 2012: 147).

Tendo isto em conta, entendeu-se adequado iniciar o derradeiro bloco de perguntas acerca deste tema questionando o entrevistado acerca de quem seria a figura institucional que definiria as prioridades e orientações do IIEFP-Coimbra, vale dizer, se seria o próprio diretor da instituição, um conselho, etc.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[(...) Doutor, quem define as prioridades e orientações de ação do Centro de Emprego de Coimbra? É o diretor, um conselho consultivo ou alguma coisa assim?]</i> Sim, nós estamos organizados em Conselho Diretivo composto por delegados regionais das diversas regiões e depois também, os Centros de Emprego têm diversos municípios, no caso de Coimbra são seis: Coimbra, Condeixa, Cantanhede, Mealhada, Mortágua e Penacova, eu acho que eu disse todas. E, assim, com uma relação por mais que não seja cordial, de também ter alguma consideração por todos os agentes que tem responsabilidade nesse conselho, é as hierarquias locais, os institutos politécnicos, todos os Centros têm conselhos consultivos, portanto, acabamos por nos cruzar, vários agentes locais, em diversos momentos e claro que articulamos de uma forma às vezes informal, às vezes mais formal, de modo que as coisas sejam harmoniosas e seja uma mais valia para o contexto que estamos inseridos.</p>	<p>Definição de Prioridades</p>
<p>DIRETOR IIEFP-Coimbra</p>	<p>E21</p>

Com efeito, dotar uma instituição responsável por gerir medidas ativas de emprego de autonomia institucional suficiente para ajustar-se às peculiaridades locais é indispensável para o sucesso das políticas ativas, e na opinião do entrevistado, o IIEFP-Coimbra possui capacidade suficiente para adequar-se às especificidades da sua área de intervenção.

Excerto de Entrevista	Análise
<p><i>[(...) Doutor como o Senhor avalia o nível de autonomia do Centro de Emprego? (...)]</i> Nesse nível, as coisas estão perfeitamente identificadas, as responsabilidades de cada um, seja de cada Delegação Regional, seja de cada Centro de Emprego, seja técnico, portanto, nós estamos cada um com a sua medida, quais suas funções, para contribuir para que tudo ocorra da melhor forma e da forma mais adequada para aquilo que é desejado, portanto, quando nós identificamos alguma situação que mereça ser corrigida nós falamos uns com os outros, articulamos internamente, e melhoramos o que tem a melhorar e continuamos a desenvolver as orientações normalmente. <i>[Entendi. Então o senhor tem alguma margem de autonomia, claro que</i></p>	<p>Autonomia do IIEFP-Coimbra</p>

<i>sempre...</i>] Todos nós temos margens de autonomia, portanto, há situações que é para cumprir, há orientações superiores e dentro dessas orientações tentamos cumpri-las da melhor forma.	
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

Sem embargo, a eventualidade do desemprego desencadeia um conjunto de relações com diversos atores institucionais, sejam eles públicos, sejam instituições de apoio privadas. O bom funcionamento das relações neste circuito institucional do desemprego é fundamental para se obter os resultados que se esperam das medidas ativas de emprego, e por esta razão devem as instituições privadas ter boa participação nos temas e questões que tocam este tipo de medidas.

Quando questionado sobre o tema, afirmou o entrevistado que as relações institucionais do IEFP-Coimbra, seja com outras instituições do Estado, seja com organizações não-governamentais e/ou privadas encontram-se bem estabelecidas, não dando indícios, portanto, de haver ou ter havido conflitos institucionais.

Excerto de Entrevista	Análise
<i>[Doutor, e como é que funciona a relação com outras instituições, nomeadamente ONG, essas coisas todas, o IEFP-Coimbra também tem tido algum tipo de relação com essas instituições ou não, tem se restrito somente a relação institucional com atores do Estado, atores públicos?]</i> Não, nós atuamos com variadíssimas organizações, portanto, todos aqueles que nos procuram nós acolhemos de uma forma aberta, portanto, todos somos postos para ajudar e nesse sentido, desde que as instituições tenham ou tragam alguma mais valia, por mais pequena que seja ao processo são sempre bem-vindas.	Autonomia do IEFP-Coimbra
DIRETOR IEFP-Coimbra	E21

Este, portanto, os aspectos relevantes da importante e valiosa visão institucional do IEFP-Coimbra sobre as medidas ativas de emprego vigentes em Portugal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo do trabalho transformou-se. Como vimos, a certeza e a segurança de outrora deixaram de existir e, em seu lugar, a flexibilidade, a incerteza e a insegurança tornaram-se as marcas do modelo de relações laborais deste capitalismo pós-fordista do século XXI (Beck, 2000; Hespanha, 2002).

Esta transformação minou os alicerces da sociedade salarial de antes, e, com ela, veio a aposta no imediato, no curto prazo e na polivalência, com prejuízo da carreira, das metas de vida e da estabilidade, tudo o que sempre esteve na base de um diploma universitário e que o justificava simbólica e socialmente (Beck, 2000; Sennet, 1999).

Foi neste contexto de sentido cada vez mais precarizante que o desemprego de trabalhadores com elevados níveis de escolaridade deixou de ser uma adversidade transitória, pontual e rapidamente solucionável para tornar-se aquilo que é hoje: um problema estrutural, constante em grande parte das sociedades ocidentais e de difícil e complexa solução (Mészáros, 2002).

Com efeito, as políticas ativas surgiram no esteio das reconfigurações que o próprio Estado-Providência fora obrigado a fazer para adaptar-se às mudanças socioeconômicas do contexto que se apresentava, e foram pensadas, de alguma maneira, como parte de uma solução mais global para este problema de desemprego estrutural.

Apostando, assim, num aprofundamento da cidadania com implicações diretas nos direitos sociais, propuseram-se a constituir um mecanismo de reordenação da relação entre o Estado e o cidadão através de um pacto contratualizado com um compromisso claro: a inserção social.

O objetivo principal a que estão destinadas as políticas ativas de emprego é, portanto, o da (re)inserção social/laboral de pessoas em situação de exclusão do mercado de trabalho, e visam concretizá-lo dotando os seus beneficiários de novas competências profissionais a serem obtidas por meio de um processo contínuo de participação em programas sociais que forneçam qualificação profissional, emprego ou trabalho visando à reintegração ao mercado e/ou à sociedade (Heikkilä, 1999).

Ora, tal como apontamos desde a introdução com os aprofundamentos devidos do capítulo 4 dedicado ao modelo analítico, esta investigação propunha-se – como o fez – a analisar este objetivo secundário das políticas ativas de emprego, e por esta razão é que foi

seu o problema de saber se este tipo de políticas que vigoram atualmente em Portugal incrementam a empregabilidade de desempregados qualificados.

Sem embargo, este tema para nós justificava por duas razões. Em primeiro lugar, porque, como dissemos, o desemprego de trabalhadores altamente escolarizados cresce de maneira exponencial em quase todas as sociedades ocidentais, e trata-se de um público que historicamente foi pouco afetado por este problema. Em segundo lugar, porque sendo um objetivo secundário das políticas ativas promover o incremento dos níveis de empregabilidade de trabalhadores desempregados, remanesceu ainda a questão de saber se, de fato, seria possível incrementar os níveis de empregabilidade de pessoas que já possuem, à partida, melhores condições de reingresso no mercado de trabalho.

Avançamos, assim, com a hipótese geral de que as políticas ativas de emprego vigentes em Portugal promovem, sim, melhorias nos níveis de empregabilidade mesmo quando se trata de trabalhadores altamente escolarizados, e o trabalho de campo pôde confirmá-la em termos concretos.

Com efeito, muito embora dezessete dos vinte trabalhadores entrevistados ainda estivessem desempregados no momento de realização do trabalho de campo – doze que estavam a receber subsídio de desemprego, e outros cinco que já o haviam recebido, mas não haviam conseguido retornar ao mercado de trabalho antes do seu término –, quando questionados sobre se a medida de ativação laboral de que se beneficiaram havia incrementado a sua empregabilidade, a maior parte respondeu positivamente, tendo considerado esta participação uma mais-valia para as suas respectivas carreiras.

Entendiam estes trabalhadores que o contexto econômico vivido em Portugal (economia estagnada, taxa de crescimento praticamente à zero, elevado endividamento público, pouca competitividade da iniciativa privada no mercado europeu e internacional, redução das necessidades de mão de obra, etc.) dificultava bastante um retorno imediato ao trabalho formal e com vínculo empregatício, mas compreendiam que as novas competências adquiridas em cursos de formação profissional, estágios profissionais, etc., poderiam ser um elemento diferencial nas suas vidas.

Este incremento de empregabilidade, entretanto, apontamos como sendo limitado, e isto em virtude da ocorrência dos fatores que, no capítulo 4, constituíram as hipóteses específicas inicialmente pensadas.

O primeiro destes fatores foi, portanto, a não captação do sentido do plano de reinserção laboral que, nos termos do Decreto-Lei nº 220/2006, chama-se de plano pessoal de emprego. O plano de inserção laboral constitui um instrumento indispensável de implementação concreta das políticas ativas de emprego, e a pesquisa de campo revelou que a maior parte dos entrevistados, segundo disseram, nunca o possuíam. Dentre estes, houve os que não o possuíam e tampouco sabiam o que o constituía, e houve os que sabiam o significado e o objetivo deste plano, mas disseram não possuí-lo.

Curiosamente, alguns dos entrevistados que referiram não possuir plano pessoal de emprego afirmaram terem sido solicitados a informar, por iniciativa do IEFP-Coimbra, se gostariam ou não de participar de medida de ativação social, a revelar assim que realmente não haviam captado o sentido do plano.

Com efeito, esta não assimilação do sentido do plano pessoal de emprego prejudicou o processo de reinserção laboral dos entrevistados. Isto porque, de alguma maneira, deixou-se de explorar adequadamente o conjunto de medidas ativas disponíveis para desempregados qualificados, e medidas que eventualmente poderiam incrementar ainda mais os seus níveis de empregabilidade.

O segundo fator que entendemos ter limitado o incremento dos níveis de empregabilidade dos trabalhadores entrevistados prende-se com o desajustamento da gestão e aplicação das políticas ativas de emprego relativamente ao disposto no Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013). O momento de aplicação das políticas ativas constitui a etapa decisiva para a obtenção dos seus resultados, e por isso espera-se que sejam implementadas segundo os princípios que as presidem (Hespanha, 2012; Hespanha e Matos, 2000).

A pesquisa de campo revelou, entretanto, que em diversos momentos as disposições no Manual de Normas da Colocação do IEFP (2013) não foram seguidas pelo IEFP-Coimbra, nomeadamente quanto às normas de acompanhamento e elaboração do plano pessoal de emprego, e isto, de fato, concorreu para limitar que as medidas ativas de emprego pudessem ser mais bem exploradas tanto pelo próprio IEFP-Coimbra quanto pelos beneficiários.

O terceiro fator de limitação, por sua vez, não chegou-se a confirmar na presente investigação. Isto é, os relatos colhidos dos entrevistados não indicaram ter havido uma

instrumentalização, por parte de potenciais empregadores, de algumas medidas ativas de emprego.

Todavia, um quarto fator não previsto nas hipóteses específicas veio a surgir a partir do trabalho de campo: o foco do IEFP na formação profissional. De fato, apostar na formação profissional como medida para incrementar os níveis de empregabilidade de desempregados muito escolarizados pode não ser a melhor alternativa dentre as possíveis, e isto precisamente porque já possuem estes desempregados escolaridade suficiente para retornar e manter-se no mercado de trabalho.

Sem embargo, a medida ativa de formação profissional incrementou, sim, os níveis de empregabilidade dos entrevistados, mas possivelmente outras medidas como os estágios profissionais talvez incrementassem ainda mais, posto que propiciam a aquisição de competências práticas diretamente relacionadas com as potenciais vagas de emprego.

Em verdade, e numa síntese global, este estudo teve o logro de analisar e demonstrar a importância de se realizar ajustes no que toca a alguns aspectos importantes referentes às políticas ativas de emprego. De fato, o potencial emancipatório destas políticas é muito grande, mas é necessário ajustar as práticas e as dinâmicas institucionais subjacentes à sua implementação para que produzam os resultados que delas se esperam, nomeadamente, no que a este trabalho toca, para que sejam instrumento de incremento real de empregabilidade dos seus beneficiários.

BIBLIOGRAFIA

Antunes, Ricardo; Alves, Giovanni (2004) “As Mutações no Mundo do Trabalho na Era da Mundialização do Capital” *Educ. Soc.*, <http://www.cedes.unicamp.br> [08 de Julho de 2016].

Araújo, Pedro (2008) *A tirania do Presente. Do Trabalho Para a Vida às Incertezas do Desemprego*. Coimbra: Quarteto.

Banco de Portugal (2009) *A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária*. Lisboa: Departamentos de Estudos Económicos.

Barbier, J. C.; Kaufmann, O. (2008) “The French strategy against unemployment: innovative but inconsistent”, in Eichhorst, Werner; Kaufmann, Otto; Konle-Seidl, Regina (eds.) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US*. Heidelberg: Springer, 108-111.

Beck, Ulrich (2000) *The Brave New World of Work*. New York: Polity Press.

Caleiras, Jorge M. A. (2011) *Para Além dos Números – As Consequências Pessoais do Desemprego. Trajectórias de Empobrecimento, Experiências e Políticas*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade de Coimbra.

Castel, Robert (1999) *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.

Clarke, Simon (1991) “Crise do fordismo ou crise da social democracia?” *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200007 [08 de Julho de 2016].

CES (2012) *Barómetro das crises*, n.º 01, http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Barometro_Crises_Desemprego_Emprego_1.PDF [10 jun. 2015].

D'Intignano, Béatrice Majnoni (1999) *A Fábrica de Desempregados*. Tradução Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Dias, Mónica Costa; Varejão, José (2012) *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego. Relatório Final*. Porto: FEP, http://www.drealg.net/images/Avaliacao_Politicativas.pdf [08 dez. 2015].

Duarte, Rosália (2004) “Entrevistas em pesquisas qualitativas” *Revista Educar*, n. 24, 213-225.

Esping-Andersen, Gosta (1996) “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy” in Esping-Andersen, Gosta (ed.) *Welfare States in Transitions. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 01-31.

Estanque, Elísio (2009) “Trabalho, desigualdades e sindicalismo em Portugal”, in Buiza, Alfredo; Perez, Enrique (orgs.) *Relaciones Laborales y Acción Sindical. Relaciones Laborales Transfronterizas, Portugal-España*. Valladolid: Instituto de Estudios Europeos, 127-150.

Estanque, Elísio (2013) “Trabalho e Sindicalismo em Portugal: crise, bloqueios e desafios” in Antunes, Ricardo (org.) *Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil II*. São Paulo: Boitempo, 341-351.

Gazier, Bernard (2001), *L'Employabilité*. Paris: Mimeo.

Gennari, Adilson; Albuquerque, Cristina (2011) “Globalização, desemprego e (nova) pobreza: Estudo sobre impactes nas sociedades portuguesa e brasileira” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 92, 51-73.

Giovannini, Nicola (2000) “La politique sociale sous le sceau de l'état-providence actif: esquisse d'évaluation critique”, *Pyramides*, n. 1, <http://pyramides.revues.org/597>, [06 dez. 2015].

Guerreiro, Maria das Dores *et al.* (2002) *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido - Os Técnicos do RMG: representações e perfis sócio-profissionais*, Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social, Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Guerreiro, Maria das Dores *et al.* (2002) *Avaliação de Impactes do Rendimento Mínimo Garantido - Os Beneficiários RMG: síntese e recomendações*, Lisboa: Instituto para o Desenvolvimento Social, Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

Gonçalves, Carlos Manuel (2005) “Evoluções recentes do desemprego em Portugal” *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, série I, vol. 15, Porto, 125-164.

Hespanha, Pedro; Matos, Ana Raquel (2000) “Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego”, *Sociologias*, ano 2, nº 4, 88-109.

Hespanha, Pedro (2002) “Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, 21-31.

Hespanha, Pedro (2008) “Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios” *Revista de Ciências Sociais*, v. 39, n. 1, 05-15.

Hespanha, Pedro (2012) “O (in)sucesso das políticas assistenciais: instituições e agentes” *in* GENNARI, Adilson; ALBUQUERQUE, Cristina (org.) *Políticas Públicas e Desigualdades Sociais: debates e práticas no Brasil e em Portugal*. São Paulo: Cultura Académica, 147-162.

Heikkilä, Matti (1999) ‘A brief introduction to the topic’ in O’CONGHAILE, Wendy (Ed.) *Linking welfare and work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 5-12.

Hvinden, Bjorn (1999) “Activation: a nordic perspective” in O’CONGHAILE, Wendy (Ed.) *Linking welfare and work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 27-42.

IEFP (2013) *Manual de Normas da Colocação*, Lisboa: Direção de Serviços de Orientação e Colocação, Departamento de Emprego.

INE (2014) “Estatísticas do emprego 3º trimestre de 2014”, *Destaque*, Lisboa, http://www.ine.pt/portal/page/portal/PORTAL_INE/Publicacoes [10 jun. 2015].

Kovacs, Ilona (1999) “Qualificação, formação e empregabilidade” *Sociedade e trabalho*, n. 4. Lisboa: Centro de Informação Científica e Técnica, 7-17.

Kvist, Jon (2003) “Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting Social Citizenship and the Scandinavian Welfare Model”, *Revue Française des Affaires Sociales*, n. 4, 193- 222.

Laville, Jean-Louis (2000) “Inserção e workfare na Europa: perspectivas histórica e ideológica. Reflexões a partir do exemplo francês” in Seminário Europeu: Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo, Almancil/Portugal: União Europeia. *Actas...*, 2000.

Lipietz, Alain (1987) *Mirages and Miracles. The Crisis of Global Fordism*. Translated by David Macey. London: Verso.

Lipietz, Alain (1992) *Towards a New Economic Order. Posfordism, Ecology and Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Updated edition. New York: Russel Sage Foundation.

Loison, Laurence (2003) “A experiência do desemprego em Portugal. Elaboração duma tipologia”, *Cidades – Comunidades e Territórios*, Lisboa, n.º 06, 113-124.

Mcquaid, Ronald; Lindsay, Colin (2005) “The concept of employability”, *Urban Studies*, vol. 42, n. 2, 197-219, Routledge.

Mészáros, István (2002) *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo.

MTSS (2016) *Livro Verde do Mercado de Trabalho e das Relações Laborais*. Lisboa: Ministério do Trabalho e Segurança Social.

Neves, Ilídio das (1996) *Direito da segurança social*. Coimbra: Coimbra Editora.

O’Connor, James (1977) *EUA: A crise fiscal do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Oliveira, Sónia Margarida de Pinho (2014) *Sustentabilidade financeira da segurança social: impacto do desemprego*. Dissertação de mestrado em Administração e Gestão Pública, Universidade de Aveiro.

Paiva, Júlio *et al* (2015) *Empregabilidade na Economia Social. O papel das políticas activas de emprego*. Porto: Cadernos EAPN 21.

Paugam, Serge (2009) *Le Salarié de la Precarité. Les Nouvelles Formes de L’Intégration Professionnelle*. Paris: PUF.

Piketty, Thomas (2014) *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.

Quintão, Carlota (2008) “Dez anos de Empresas de Inserção em Portugal – Revisão dos dados oficiais e de estudos recentes”, *Ata do VI Congresso Português de Sociologia*.

Mundos Sociais: Saberes e Práticas, Lisboa, <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/723.pdf> [02 jan. 2016].

Quivy, Raymond; Campenhoudt, Luc Van (2005) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Rosanvallon, Pierre (1995) *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*. Paris: Editions du Seuil.

Santos, Boaventura de Sousa (1987) “O Estado, a sociedade e as políticas de sociais. O caso das políticas de saúde” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 23, 13-74.

Santos, Boaventura de Sousa (1995) *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. London: Routledge.

Santos, Boaventura de Sousa (1996) “Sociedade-Providência ou Autoritarismo Social?” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 42, i-vii.

Sennet, Richard (2009) *A Corrosão do Caráter*. 14ª ed. São Paulo: Record.

Simões, Ana Cecília Sena (2009) *Segurança Social*. Coimbra: Almedina.

Van Berkel, Rik; Møller, Iver Hornemann (2002) “The concept of activation” in Van Berkel, Rik; Møller, Iver Hornemann (eds.) *Active Social Policies In The EU. Inclusion through participation?* Bristol: The Policy Press, 45-71.

ANEXOS

ANEXO A – Guião de Entrevista aos Desempregados Qualificados Subsidiados

Objetivo da Entrevista: recolher as perspectivas de quem participa de medidas ativas de emprego no distrito de Coimbra.

Blocos: **A** – Legitimação da Entrevista; **B** – Caracterização do Entrevistado; **C** – Proteção Social do Estado; **D** – A Relação com os Serviços de Emprego

GUIÃO DA ENTREVISTA

BLOCO A – LEGITIMAÇÃO DA ENTREVISTA

- a) Autoriza a realização da entrevista?
- b) Autoriza a gravação da entrevista?

BLOCO B – CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

- CATEGORIAS:

I. Sexo, Idade, Estado Civil, Habilitação Acadêmica, Composição do Agregado Familiar.

- a) Qual a sua idade?
- b) Qual o estado civil?
- c) Quais são as suas habilitações académicas e formações profissionais?
- d) Quantas pessoas compõem o seu agregado familiar? Para cada uma delas, diga-me idade e ocupação.

II. Trajetória Profissional

- a) Qual foi seu último emprego?

III. Situação Financeira

- a) Qual a sua percepção acerca da sua situação financeira atual?

IV. Situação de Desempregado

- a) Há quanto tempo está desempregado?

- b) É a primeira vez que fica desempregado ou tem alternado períodos de emprego e desemprego?
- c) Pode me explicar como foi que ocorreu o desemprego?
- d) Qual a sua percepção acerca da sua situação de desemprego e dos efeitos que o desemprego gerou em sua vida?

V. Procura de Emprego

- a) Procurou emprego no último mês? De que forma?
- b) Tem procurado emprego na mesma área profissional ou em áreas profissionais diferentes?
- c) Já pensou em criar seu próprio emprego? Em caso positivo, qual e que dificuldades encontrou?

BLOCO C – PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO

- CATEGORIAS:

I. Subsídio de Desemprego

- a) Está inscrito no Centro de Emprego? Caso positivo, há quanto tempo?
- b) Está recebendo subsídio de desemprego? Caso positivo, de que modalidade?
- c) Em sua opinião, o montante que recebe satisfaz suas necessidades básicas?
- d) Qual a sua opinião a respeito do subsídio de desemprego em geral? Porquê?

II. Plano Pessoal de Emprego

- a) O que lhe foi proposto no Centro de Emprego quando se registrou? Foi-lhe proposta alguma medida ou plano de apoio à criação de emprego, programa ocupacional ou formação profissional? Caso positivo, qual medida?
- b) Consegue cumprir com a medida proposta?
- c) Caso positivo, como faz ou fez para cumpri-la? Caso negativo, porque não a consegue ou não a conseguiu cumprir?
- d) Considera que esta medida vai ser ou foi útil para encontrar emprego?
- e) Qual sua opinião em geral a respeito da medida que lhe foi proposta?

III. Obrigações de Fazer

- a) Foi-lhe imposto o cumprimento de alguma obrigação, ou conjunto de obrigações, para recebimento da verba referente ao subsídio de desemprego? Caso positivo, qual(s) obrigação(s)?
- b) Consegue cumprir com todas as obrigações impostas?
- c) Caso positivo, como faz para cumpri-la(s)? Caso negativo, porque não as consegue cumprir?
- d) Considera que estas obrigações alteraram o seu modo de vida?
- e) Qual sua opinião a respeito da(s) obrigação(s) que lhe foi imposta?

IV. Eficácia da Política do Subsídio de Desemprego

- a) Qual a sua opinião a respeito da eficácia desta política em sua vida?

V. Centro de Emprego

- a) O que gostaria de ter obtido no Centro de Emprego?

BLOCO D – A RELAÇÃO COM OS SERVIÇOS DE EMPREGO

- CATEGORIAS:

I. Gestor de Carreira

- a) Foi-lhe atribuído, no momento do seu registro no Centro de Emprego, algum gestor de carreira?
- b) Caso positivo, qual a frequência dos contatos que mantêm com o seu gestor de carreira? Quem teve a iniciativa do contato?
- c) Qual a sua opinião a respeito do tratamento e apoio que recebe do seu gestor de carreira nos atendimentos?
- d) Já ocorreu de terem algum desentendimento? Caso positivo, por qual motivo?
- e) Qual a sua opinião acerca do papel desempenhado por este profissional na sua busca por reinserção laboral?

II. Técnicos do IEFP-Coimbra

- a) Qual a frequência dos contatos que mantêm com os Técnicos da Segurança Social / Centro de Emprego? Quem teve a iniciativa do contato?
- b) Qual a sua opinião a respeito do tratamento e apoio que recebe destes profissionais nos atendimentos?
- d) Já ocorreu de terem algum desentendimento? Caso positivo, por qual motivo?
- e) Qual a sua opinião acerca do papel desempenhado por estes profissionais na sua busca por reinserção laboral?

ANEXO B – Guião de Entrevista aos Trabalhadores Qualificados Que Já Foram Subsidiados

Objetivo da Entrevista: recolher as perspectivas de quem já participou de medidas ativas de emprego no distrito de Coimbra.

Blocos: **A** – Legitimação da Entrevista; **B** – Caracterização do Entrevistado; **C** – Proteção Social do Estado; **D** – A Relação com os Serviços de Emprego

GUIÃO DA ENTREVISTA

BLOCO A – LEGITIMAÇÃO DA ENTREVISTA

- a) Autoriza a realização da entrevista?
- b) Autoriza a gravação da entrevista?

BLOCO B – CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO

- CATEGORIAS:

I. Sexo, Idade, Estado Civil, Habilitação Acadêmica, Composição do Agregado Familiar.

- a) Qual a sua idade?
- b) Qual o estado civil?
- c) Quais são as suas habilitações académicas e formações profissionais?
- d) Quantas pessoas compõem o seu agregado familiar? Para cada uma delas, diga-me idade e ocupação.

II. Trajetória Profissional

- a) No momento, está empregado ou desempregado?
- b) Caso esteja empregado, qual é o seu emprego?

III. Situação de Desempregado

- a) Caso esteja desempregado, há quanto tempo está nessa situação?

- b) Pode me explicar como foi que ocorreu o desemprego?
- c) Qual a sua percepção acerca da sua situação de desemprego e dos efeitos que o desemprego gerou em sua vida?

IV. Situação Financeira

- a) Qual a sua percepção acerca da sua situação financeira atual?

V. Procura de Emprego

- a) Caso desempregado, procurou emprego no último mês? De que forma? Na mesma área profissional?
- b) Caso desempregado, pensa em se reinscrever novamente no Centro de Emprego? Por quê?

BLOCO C – PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO

- CATEGORIAS:

I. Subsídio de Desemprego

- a) Esteve inscrito no Centro de Emprego durante quanto tempo?
- b) Recebeu o subsídio de desemprego durante quanto tempo? De que modalidade?
- c) Em sua opinião, o montante que recebeu satisfaz suas necessidades básicas?
- d) Por qual motivo deixou de receber o subsídio de desemprego?
- e) No momento em que deixou de receber o subsídio de desemprego, quais foram as medidas que adotou para sustentar-se?
- e) Qual a sua opinião a respeito do subsídio de desemprego em geral? Por quê?

II. Plano Pessoal de Emprego

- a) O que lhe foi proposto no Centro de Emprego quando se registrou? Fora-lhe proposta alguma medida ou plano de apoio à criação de emprego, programa ocupacional ou formação profissional? Caso positivo, qual foi esta medida?
- b) Conseguiu cumprir com a medida proposta?
- c) Caso positivo, como fez para cumpri-la? Caso negativo, porque não a conseguiu cumprir?
- d) Considera que esta medida foi útil para encontrar emprego ou não? Por quê?
- e) Qual sua opinião em geral a respeito da medida que cumpriu?

III. Obrigações de Fazer

- a) Foi-lhe imposto o cumprimento de alguma obrigação, ou conjunto de obrigações, para recebimento da verba referente ao subsídio de desemprego? Caso positivo, qual(s) foram estas obrigação(s)?
- b) Conseguiu cumprir com todas as obrigações impostas?
- c) Caso positivo, como fez para cumpri-la(s)? Caso negativo, porque não as conseguiu cumprir?
- d) Considera que estas obrigações alteraram o seu modo de vida?
- e) Qual sua opinião a respeito da(s) obrigação(s) que lhe foi imposta?

IV. Eficácia da Política do Subsídio de Desemprego

- a) Qual a sua opinião a respeito da eficácia desta política em sua vida?

V. Centro de Emprego

- a) O que gostaria de ter obtido no Centro de Emprego?

BLOCO D – A RELAÇÃO COM OS SERVIÇOS DE EMPREGO

- CATEGORIAS:

I. Gestor de Carreira

- a) Fora-lhe atribuído, no momento do seu registro no Centro de Emprego, algum gestor de carreira?
- b) Caso positivo, qual a frequência dos contatos que mantinha com o seu gestor de carreira? Quem tinha a iniciativa do contato?
- c) Qual a sua opinião a respeito do tratamento e apoio que recebeu do seu gestor de carreira nos contatos que mantiveram?
- d) Ocorreu de terem tido algum tipo de desentendimento? Caso positivo, por qual motivo?
- e) Qual a sua opinião acerca do papel que este profissional desempenhou na sua busca por reinserção laboral?

II. Técnicos do IEFP-Coimbra

- a) Qual a frequência dos contatos que manteve com os Técnicos do Centro de Emprego? Quem tinha a iniciativa do contato?
- b) Qual a sua opinião a respeito do tratamento e apoio que recebeu destes profissionais nos contatos que mantiveram?
- d) Ocorreu alguma vez de terem tido algum desentendimento? Caso positivo, por qual motivo?
- e) Qual a sua opinião acerca do papel que estes profissionais desempenharam na sua busca por reinserção laboral?

ANEXO C – Guião de Entrevista ao Diretor do IEFP-Coimbra

Objetivo da Entrevista: recolher perspectivas institucionais e técnicas de quem tem ou teve experiência de gestão de políticas públicas de combate ao desemprego no distrito de Coimbra.

Protocolo da Entrevista

- Apresentação
- Síntese do objeto de estudo
- Solicitar autorização para gravar a entrevista
- Garantir o anonimato do (a) entrevistado (a)

GUIÃO DA ENTREVISTA

I. FATORES DO DESEMPREGO QUALIFICADO E ATUAÇÃO DO IEFP A NÍVEL NACIONAL

I.1. Na sua opinião, quais são os factores que, atualmente, são responsáveis pelas altas taxas de desemprego qualificado em Portugal (crise económica, desajustes do mercado de trabalho interno, tipo de profissão, ramo de actividade, nível salarial, etc)?

I.2. Qual o perfil, em geral, destes desempregados e que tipo de dificuldades o IEFP a nível nacional tem encontrado para colocá-los ou recolocá-los no mercado de trabalho (sexo, tipo de profissão, ramo de actividade)? Existem dados e podem eles ser fornecidos?

I.3. Que tipo de medidas específicas o IEFP está executando ou estuda implementar para reduzir estas taxas de desemprego qualificado (ex.: articulação com Universidades e Institutos de Educação Superior para aumento/redirecionamento da oferta formativa para setores mais carenciados de mão de obra qualificada, etc.) (solicitar dados, quando existam?)

II. FATORES DO DESEMPREGO EM COIMBRA E PARTICULARIDADES REGIONAIS DE COLOCAÇÃO

II.1. No seu entendimento, quais as razões ou factores específicos podem ser apontados para as taxas de desemprego qualificado relativamente à sua área de intervenção geográfica? Há factores locais particulares que condicionam a evolução desses valores? Quais?

II.2. Qual o perfil, em geral, destes desempregados e que tipo de dificuldades o IEF – Coimbra tem encontrado para colocá-los ou recolocá-los no mercado de trabalho?

II.3. Existe algum tipo específico de medida que o IEF está executando ou estuda implementar para reduzir a nível regional esta taxa de desemprego qualificado (ex.: articulação com as Universidades e Institutos de Educação Superior para aumento/redirecionamento da oferta formativa para setores mais carenciados de mão de obra qualificada; articulação com sindicatos de empregadores, etc.) (solicitar dados, quando existam?)

II.4. Na sua opinião, o que é que pode ser feito para fazer aumentar as taxas de colocação no caso concreto da sua área de intervenção geográfica? Há condicionalismos, constrangimentos locais que podem dificultar essa acção? Quais? E há também vantagens comparativas locais que podem potenciar essa mesma acção?

III. MEDIDAS ACTIVAS DE EMPREGO

III.1. Considera que as medidas activas de emprego podem efectivamente resolver o problema dos desempregados face ao mercado de trabalho? [dificuldade de encontrar um emprego, em ser colocado] Ou considera que elas são apenas um paliativo? Em que proporção são uma coisa e outra?

III.2. Em sua opinião e tendo em conta a expectativa de empregabilidade das políticas activas, por que razões as pessoas procuram/aceitam as medidas activas?

III.3. Dada a tradição do IEFP e dos Centros de Emprego em colocar ou formar trabalhadores, que peso têm hoje na instituição IEFP as políticas activas de emprego?

IV. COLOCAÇÃO EM MEDIDAS ACTIVAS DE EMPREGO

IV.1. Há factores locais particulares que condicionam a colocação dos desempregados qualificados em medidas ativas de emprego? Quais? As pessoas se têm colocado em medidas ativas de emprego mais por convocação ou por espontânea vontade? Existem dados?

IV.2. Na sua opinião, é positivo agir no sentido de aumentar as taxas de colocação em medidas activas de emprego? Porquê?

IV.3. Em caso afirmativo, as taxas de colocação no caso concreto da sua área de intervenção geográfica podem ser aumentadas? Há condicionalismos, constrangimentos locais que podem dificultar essa acção? Quais? E há também vantagens comparativas locais que podem potenciar essa mesma acção?

V. ADEQUAÇÃO AO TERRITÓRIO E AOS BENEFICIÁRIOS

V.1. Apelando de novo à sua experiência, acha que existe algum desajustamento entre a oferta das medidas de retorno ao emprego de desempregados qualificados (colocação, formação e ativas) e as especificidades territoriais da sua área de intervenção? As características do emprego específicas dos concelhos do CE são devidamente tomadas em conta no plano de actividades do CE e nas opções de intervenção? Coimbra sofreu um processo de desindustrialização; o que sabe o CE sobre este fenómeno? Como é que o CE

tem em conta esta realidade local na sua intervenção? Que margem de manobra devia o CE ter?

V.2 E, ainda, entre essa oferta e as necessidades efectivas das pessoas individualmente? Isto é, em que medida as acções são personalizadas e em que medida as opções são negociadas? Em que situações são elaborados os Planos Pessoais de Emprego? Em regra em que consistem? Se não são elaborados os Planos Pessoais de Emprego e se não há um diagnóstico da situação pessoal do desempregado, o que diferencia as atuais políticas ativas das tradicionais políticas de emprego do IEFP de colocação e formação profissional?

V.3. O que pensa dos PPE? Quais as principais dificuldades que encontra na elaboração dos PPE? Como poderiam ser superadas?

V.4. Está a ser feita uma abordagem precoce do desemprego em Coimbra? Que avaliação faz dela?

VI. O PROBLEMA DOS RECURSOS E DAS PRIORIDADES

VI.1. O que pensa sobre o assunto?

VI.2. Quem define as prioridades e orientações de acção do CE? Numa organização que se diz descentralizada, como avalia o nível de autonomia de decisão das regiões?

VI.3. Como é que o CE organiza os Planos de Desenvolvimento de Competências para pessoas que não estão preparadas para uma integração profissional?

VI.4. Os técnicos do CE costumam receber cursos de formações ou qualificações para melhor desempenho das suas atividades? Acha que os técnicos do CE estão preparados para lidar com públicos específicos, como é o caso de trabalhadores qualificados?

VII. ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

VII.1. Como classificaria a relação institucional com outras organizações públicas que também operam neste domínio, particularmente a Segurança Social? E o que pensa que podia ser melhorado nessa relação?

VII.2. E como funciona a relação com outras instituições não públicas (ONG's, IPSS's)? E o que pensa que podia ser melhorado nessa relação?

VII.3. O que pensa dos operadores privados que se dedicam à colocação e formação de desempregados? Quais as vantagens comparativas dos centros de emprego públicos? Acha que esses operadores atraem tipos específicos de desempregados? Quais? Em que difere a sua atuação relativamente aos centros de emprego públicos?