

Assistência técnica da OIT a Portugal na área do Emprego Jovem¹

1 - Introdução

Em 2012 o Conselho da União Europeia recomendou aos Estados Membros o **estabelecimento de uma *Garantia para a Juventude*** (Recomendação 2013/C 120/01 - de 22 de abril de 2013), considerando o contexto de crise internacional vigente em que um grande número de jovens não estava nem a trabalhar nem inserido no sistema educativo e formativo (jovens *NEET – Not in Employment, Education or Training*).

Portugal implementou esta Recomendação fazendo aprovar a Resolução do Conselho de Ministros nº 104/2013 de 31 de dezembro de 2013 que inclui o **Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem**.

A Garantia Jovem, mais do que um conjunto de medidas ativas de apoio ao emprego, educação e formação, consiste numa metodologia de intervenção para garantir que os jovens, **com idade até aos 29 anos**, inclusive, que não estejam empregados, a estudar, nem a frequentar qualquer percurso formativo, consigam obter uma resposta no espaço de quatro meses. Assim, o principal objetivo é assegurar que estes jovens sejam apoiados com uma proposta de trabalho ou com a possibilidade de darem continuidade ao seu processo de aprendizagem, melhorando assim as suas qualificações.

A tipologia de jovens a abranger integra os **jovens desempregados** (também eles *NEET*) - aqueles que tomaram a iniciativa de se registar no Serviço Público de Emprego (IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional) -, e os **jovens inativos e/ ou desencorajados** - que se encontram mais afastados do “sistema” e, muitas vezes, também não o procuram por iniciativa própria.

Relativamente aos **jovens desempregados** que se registam no Serviço Público de Emprego, o IEFP desenvolveu e implementou normas de atuação que permitem a avaliação da respetiva

¹ Texto elaborado, a 2 de setembro de 2019, por Paulo Feliciano, Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IEFP - Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P., e por Vítor Moura Pinheiro, Diretor Executivo - Garantia Jovem do IEFP.

situação individual, com vista ao cumprimento do objetivo de atribuição de uma resposta no prazo estipulado. Esta metodologia, atendendo à grande heterogeneidade de jovens (em termos de idades, habilitações, situação perante o sistema educativo e formativo e o mercado de trabalho, e ainda, a probabilidade de entrarem em percursos marcados pelo abandono escolar precoce, pelo desemprego de longa duração, pela inatividade e pela exclusão social), considera quer a identificação de grupos-tipo de jovens, quer a definição de percursos tipificados, de acordo com as respostas que os integram. Assim, para os jovens registados nos seus serviços, o IEFP definiu e divulgou internamente os procedimentos a observar no âmbito da aplicação do Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem, nomeadamente de forma a assegurar que os jovens com menos de 30 anos beneficiam de uma **oferta de emprego, formação, educação ou estágio** no prazo de quatro meses.

Por outro lado, os **jovens inativos**, muitas vezes **desencorajados**, tendem a não efetuar diligências de procura ativa de emprego e, não raras vezes, em simultâneo, não valorizam a ideia de prosseguir estudos. Atendendo a que uma grande fatia dos jovens NEET em Portugal possui habilitações escolares iguais ou inferiores ao 3.º ciclo do ensino básico, as medidas nas áreas da educação e da formação profissional assumem um papel preponderante na elevação das qualificações destes jovens, nomeadamente através de percursos de dupla certificação (escolar e profissional).

Relativamente a este subgrupo foi identificado como importante desenvolver uma metodologia de atuação que permitisse a sinalização destes jovens uma vez que, pelas razões apontadas não se inscrevem, por sua iniciativa, no Serviço Público de Emprego. (IEFP)

2 - Assistência Técnica da OIT a Portugal

No seguimento da Declaração de Oslo adotada na 9ª Reunião Regional Europeia em abril de 2013, e das conclusões da Conferência de dia 4 de novembro de 2013 «*Enfrentar a crise do Emprego em Portugal – que caminhos para o futuro?*» foram identificadas pelo Governo de Portugal e Parceiros Sociais duas áreas principais nas quais a OIT poderia apoiar Portugal: Emprego Jovem, em particular Garantia Jovem, e melhores práticas em termos de legislação laboral.

1 - Avaliação e Monitorização da Implementação da Garantia Jovem

No âmbito da Garantia Jovem, a **avaliação e monitorização** foi considerado um vetor chave. Tratava-se de uma metodologia de intervenção que estava no seu início e era importante desenhar mecanismos de avaliação e monitorização logo após o início da sua implementação.

Mais concretamente, a 14 do dezembro de 2013, o Gabinete do Sr. Secretário de Estado do Emprego, solicitou à OIT apoio técnico na **avaliação e monitorização da implementação da Garantia Jovem**.

Visto que a existência de um sistema de monitorização e avaliação robusto é um requisito-chave para a cabal implementação da Garantia Jovem, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) veio, assim, apoiar a equipa nacional responsável pela sua implementação, no desenvolvimento de um quadro de monitorização e avaliação, que permitisse a medição dos resultados alcançados, o ajustamento do desenho e forma de aplicação das intervenções, bem como produzisse informação e apontasse caminhos para a conceção e implementação de futuras políticas neste âmbito.

A maior parte deste trabalho foi feito entre outubro e dezembro de 2014. Na semana de 17 a 21 de novembro de 2014, a equipa da OIT realizou um *workshop*, em Lisboa, dirigido a representantes dos parceiros Garantia Jovem, com os seguintes objetivos:

- Familiarizar os participantes com os indicadores de monitorização Garantia Jovem estabelecidos, a nível europeu;
- Analisar e avaliar os indicadores de execução e de resultado definidos para monitorização da Garantia Jovem portuguesa;
- Examinar as diversas abordagens que seriam utilizadas para avaliar os resultados alcançados pela Garantia Jovem.

Este projeto resultou na apresentação, pela OIT, de um quadro de monitorização para a Garantia Jovem em Portugal.

O quadro de monitorização proposto pela OIT sofreu algumas evoluções ao longo do tempo, de forma a melhor se ajustar às necessidades de cada momento. Foram ainda preparadas as condições técnicas para a construção de uma base de dados, indispensável para a recolha de informação sobre indicadores de “*inflow*” e “*outflow*”, bem como sobre a implementação das medidas de resposta Garantia Jovem.

Os indicadores previstos integram-se nos seguintes grandes grupos:

- Indicadores Macroeconómicos: que se destinam a medir o impacto da Garantia Jovem na situação do mercado de trabalho, tendo em vista o seu fim último, ou seja a redução da taxa de desemprego jovem e a redução da taxa NEET;

- Indicadores de *Inflow* e *Outflow*:

Inflow: referem-se à entrada do jovem no sistema da Garantia Jovem;

Outflow: referem-se à saída do jovem do sistema Garantia Jovem:

Outflow positivo: quando recebe uma oferta, dentro do prazo de 4 meses;

Outflow negativo: quando desiste, recusa a oferta, regressa ao desemprego ou à inatividade.

- Indicadores de Implementação (Medidas Garantia Jovem)

Execução: jovens beneficiários abrangidos (por medida);

Resultado: situação dos jovens após a participação na medida;

Esta assistência ficou concluída em dezembro de 2014, com a produção de um quadro de monitorização e avaliação da Garantia Jovem, adaptado à realidade portuguesa e alinhado com os requisitos estabelecidos pela Comissão Europeia, nomeadamente o quadro de indicadores definidos pelo Comité do Emprego (EMCO).

2 - Sinalização de jovens NEET inativos e não registados no Serviço Público de Emprego

A 4 de Março de 2015 as autoridades portuguesas responderam positivamente ao desafio lançado pela Comissão Europeia (*European Commission, DG EMPLOYMENT, Unit C2 – Sectorial Employment Challenges, Youth Employment and Entrepreneurship - Invitation for expression of interest: ILO cooperation on YG/apprenticeships*) para integrar um projeto a ser coordenado pela OIT na área da Garantia Jovem e da Aprendizagem.

A 18 de Agosto de 2015 foi assinado o acordo entre a Comissão Europeia e a OIT para dar seguimento a essa colaboração. A Comissão Europeia financia, assim, o projeto da OIT «*Enhancing Capabilities of Practitioners to design, implement and monitor youth employment policies*». Este, com a duração de 18 meses, incluiu duas componentes: Garantia Jovem e Aprendizagem e abrangia três países: Portugal, Espanha e Letónia.

As autoridades portuguesas solicitaram à OIT integrar este projeto nas duas componentes.

Neste contexto, realizaram-se duas missões de diagnóstico a Portugal. Os especialistas da OIT, Gianni Rosas (em novembro de 2015) e Michael Axmann (em dezembro de 2015) reuniram com as equipas, que, em Portugal, são responsáveis pela implementação daquelas componentes (ambas do IIEFP).

No âmbito da Garantia Jovem o objetivo foi o de continuar o trabalho que foi feito para aprofundar os instrumentos de monitorização e avaliação do impacto da medida e reforçar as parcerias nacionais que gerem medidas de política de emprego incluídas na Garantia Jovem.

Entre 24 e 26 de fevereiro de 2016 decorreu o workshop «*Refresher workshop on performance monitoring*» que envolveu as entidades implementadoras da Garantia Jovem em Portugal. Visou consolidar o conhecimento do quadro de monitorização e apoiar a produção dos indicadores de reporte. Teve ainda lugar uma reunião com responsáveis dos parceiros que integram a Garantia Jovem tendo em vista o aprofundamento do compromisso político e assegurar o funcionamento da rede local de parceiros.

Durante 2016 a OIT inicia o apoio a Portugal no desenho do perfil dos NEET no país e, em novembro de 2016, tivemos uma nova missão da equipa de Gianni Rosas, no âmbito da Garantia Jovem, a Portugal no quadro do apoio ao desenvolvimento de uma **estratégia para chegar aos jovens inativos** na sequência da análise ao perfil desenhado.

Portugal, a par da maioria dos países que estão a implementar a Garantia Jovem, identificava, assim, a complexidade de sinalizar os jovens inativos, mais “afastados” do sistema formal de educação, formação e emprego.

Identificada essa dificuldade de sinalizar os jovens inativos, “afastados do sistema formal de educação, formação e emprego”, cujo peso no universo dos jovens NEET era relevante, Portugal contou com, assim, o apoio da Organização Internacional do Trabalho para o desenvolvimento de um trabalho de caracterização desse público e definição de uma estratégia integrada de sinalização e apoio aos jovens NEET não registados no serviço público de emprego.

Para o efeito foi constituído um grupo de trabalho que integrou representantes de alguns dos parceiros nucleares e estratégicos, para além de representantes do IEFP, que, sob a orientação técnica da OIT, discutiu e analisou a situação ao longo de diversas sessões de trabalho. O Grupo de trabalho foi constituído com representantes de: Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP) – coordenador nacional da Garantia Jovem, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP); AICEP PORTUGAL GLOBAL - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.; Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES); Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL); Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC); Direção-Geral do Ensino Superior (DGES); INA

– Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas; Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ, IP); Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP); e Ministério dos Negócios Estrangeiros.

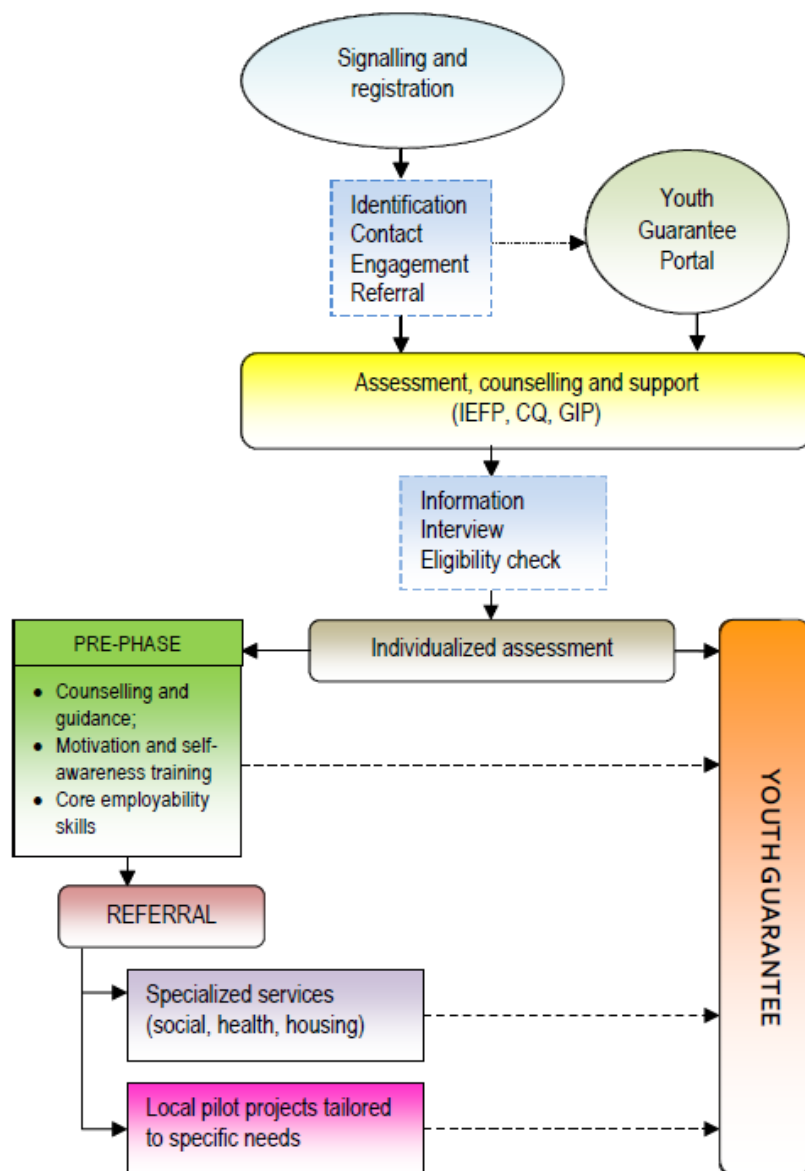
Com a pretensão de compreender melhor a dimensão do problema, o acesso à informação do *SILC – Survey on Income and Living Conditions* (Inquérito sobre Rendimento e Condições de Vida) permitiu uma caracterização detalhada do universo em estudo e possibilitou a definição de tipologias de jovens que fazem parte do heterogéneo grupo dos NEET:

- Desempregados de curta-duração (jovens à procura de emprego há 1 ano ou menos);
- Desempregados de longa-duração (jovens à procura de emprego há mais de 1 ano);
- Reentrados em situação NEET (jovens que esperam regressar a uma situação de emprego, educação ou formação);
- Inativos por motivos de doença e invalidez;
- Inativos devido à assunção de responsabilidades familiares (por exemplo, os cuidadores de familiares idosos ou doentes e as jovens mães)
- Trabalhadores desencorajados (jovens que deixaram de procurar emprego por considerarem que não há empregos disponíveis ou por não terem competências adequadas ou mesmo por não saberem como procurar emprego);
- Outros inativos.

Ressalta, também, como conclusão deste trabalho a importância de se trabalhar em rede, salientando-se a relevância do trabalho em parceria a um nível local.

Outra das propostas da OIT tinha por base o desenvolvimento de projetos piloto específicos para cada uma das tipologias de jovens identificada no estudo que, em função do acompanhamento que fosse sendo efetuado e dos respetivos resultados, poderiam ver a sua abrangência escalada a todo o país.

O diagrama abaixo apresenta o modelo de apoio individualizado, adaptável às especificidades de cada jovem, em cada momento do processo em que se encontra, no âmbito dos serviços Garantia Jovem:



Portugal propôs-se, assim, a partir de 2017, dar sequência à implementação das ações previstas na **Estratégia Nacional para Sinalização de Jovens inativos e não registados no Serviço Público de Emprego**, documento elaborado em conjunto com a OIT.

Os dois aspetos deste documento que merecem especial realce são:

A apresentação da análise detalhada do problema como já referido e, por consequência, dos grupos de jovens considerados mais vulneráveis (como por exemplo, jovens com deficiência ou incapacidade).

O desenho de uma estratégia de atuação base, a partir da análise e caracterização do grupo-alvo, aplicável a todo o território nacional.

A estratégia proposta foi concebida para ser implementada em duas fases:

- **Primeira fase: 2017-2018:** consolidação dos serviços a prestar aos jovens bem como da estrutura de parcerias necessária para este fim. Seriam, nesta linha, avaliadas estratégias e projetos piloto que poderão ser objeto de replicação com uma dimensão mais abrangente.

Ainda sob este prisma, foi identificada a necessidade de dar sequência ao acompanhamento e monitorização da Rede Local de Parceiros e procurar:

- Dar equilíbrio geográfico à rede e avaliar regiões onde possa haver necessidade de estabelecer novas parcerias para que nenhuma região do território ficasse a descoberto.
 - Prosseguir a melhoria da plataforma informática Garantia Jovem.
- **Segunda fase: 2019-2020:** dar escala às ações e projetos que, em função da avaliação efetuada na primeira fase, possam permitir amplificar os resultados de atuação. Poderão ainda ser afinadas algumas metodologias de atuação bem como colmatadas eventuais lacunas no apoio aos jovens NEET.

Prefigura-se ainda da maior relevância prosseguir as **atividades de informação e sensibilização de instituições**, parceiros e sociedade civil para a importância de dar respostas aos jovens NEET inativos ou desencorajados, pelo que é essencial proceder à sinalização e identificação destes jovens é essencial.

Neste aspeto, os processos de comunicação das ações recorrendo a metodologias inovadoras, com adaptação da linguagem e dos canais, é fundamental. Como já diversas vezes se referiu estes jovens tendem a não procurar ajuda, nomeadamente dos serviços públicos, ou porque desconhecem essa possibilidade ou porque tendencialmente não acreditam nela. Os processos de sensibilização da sociedade sobre este tema são assim decisivos, em particular as redes de intervenção social, bem como os próprios encarregados de educação dos jovens.

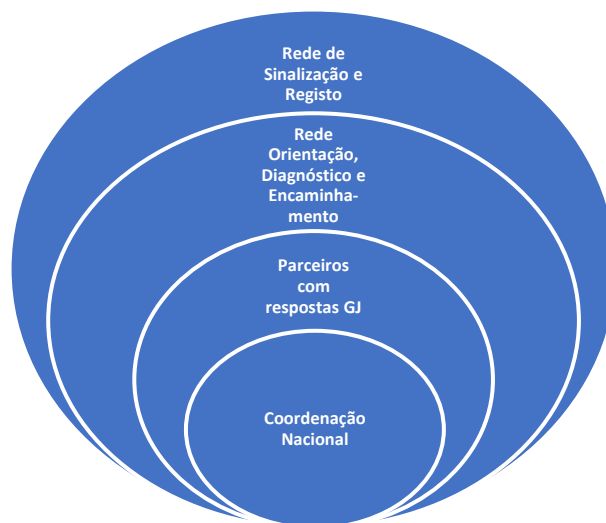
Outro aspeto sinalizado trata-se da **reformulação do portal Garantia Jovem**, dando-lhe maior modernidade e acrescentando-lhe novas funcionalidades. Está ainda prevista a **criação de uma aplicação Garantia Jovem para *smartphones e tablets*** que terá, genericamente, as mesmas funcionalidades do portal em ambas as vertentes: informativa e registo dos jovens. Estes dois aspetos encontram-se atualmente em produção.

Terminados os trabalhos ficou concluída e foi apresentada publicamente já em 2017 a **Estratégia Nacional de Sinalização de Jovens que não estudam, não trabalham, nem frequentam formação**. A apresentação pública, em 27 de junho de 2017, contou com a presença do Sr. Secretário de Estado do Emprego, o Sr. Secretário de Estado da Juventude e Desporto, Conselho Diretivo do IEFP, parceiros locais, nucleares e estratégicos da Garantia Jovem bem como outros *stakeholders*.

O documento elaborado constitui um referencial orientador da ação a desenvolver para melhor apoiar os jovens que se encontram mais afastados do sistema de educação e formação e do mercado de trabalho.

No que concerne ao Plano de Ação, a implementação desta estratégia conta, com um instrumento fundamental que já vinha a ser afinado por parte da coordenação da Garantia Jovem: **a rede local de parceiros**. Na nossa visão, a proximidade destes parceiros de sinalização (associações, ONG's, associações juvenis, municípios, etc.) a estes jovens é um fator fundamental para reconquistar a confiança dos mesmos e iniciar um processo que levará à integração numa resposta Garantia Jovem.

Eis um diagrama simplificado da organização da rede local de parceiros:



Importante ainda foi a criação (acompanhada de uma alteração na plataforma informática) da “**Pré-fase Garantia Jovem**”. Isto permite avaliar casos de jovens que, por diversas razões, não estão ainda preparados para receber uma “resposta padrão” Garantia Jovem. É igualmente importante para aferir da contagem dos 4 meses para obtenção de uma resposta. Ou seja, nestes casos, os 4 meses só se iniciam após o termo das ações da “pré-fase Garantia Jovem”.

O documento pretende, assim, apoiar as autoridades nacionais na Estratégia Nacional de apoio para jovens NEET inativos e não registados no IEF. O apoio da OIT foi conduzido por Gianni Rosas e Valli Corbanese (Especialistas em Emprego Jovem da Organização Internacional do Trabalho) e em Portugal pela equipa do IEF enquanto coordenador da Garantia Jovem com base nos contributos do grupo de trabalho interinstitucional que foi incumbido de identificar as principais áreas de foco da estratégia.

A assistência técnica disponibilizada pela OIT durante o processo de desenvolvimento da estratégia recebeu apoio financeiro do **Programa para o Emprego e a Inovação Social da União Europeia - «EASI» 2014-2020**.