

## **Aprendizagem ao longo da vida. Instrumento de empregabilidade e integração social**

**Maria da Conceição Ramos<sup>1</sup>**

Ao longo dos últimos anos, a abordagem dos problemas da formação e do emprego têm evoluído no enquadramento estabelecido pela Estratégia Europeia de Emprego, nomeadamente da Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida. Os níveis de formação e a situação face ao mercado de trabalho são factores determinantes de inclusão/exclusão social, com implicações no rendimento, na realização pessoal e no exercício da cidadania. As transformações ocorridas no modo de funcionamento da economia, implicaram uma crescente segmentação do mercado de trabalho e uma multiplicidade de modalidades de integração laboral precárias e marginais. Portugal criou um conjunto de políticas na área da educação, emprego e formação profissional dos grupos desfavorecidos. O sistema de formação deve adaptar-se a estes públicos e formar para a inclusão e a coesão social. Há que referir igualmente o importante papel da cidadania e responsabilidade empresarial nos domínios da formação e qualificação profissional, emprego e inclusão social. É necessário melhorar a qualificação e garantir a empregabilidade dos adultos em idade activa, através do desenvolvimento da formação ao longo da vida. Tendo em conta o défice de qualificações da população portuguesa, o aumento da aprendizagem é uma exigência, face à necessidade de modernização do tecido empresarial e à melhoria da produtividade e da competitividade. A sociedade de informação e o processo de integração europeia condicionam as prioridades de acção do Estado-nação em domínios do conhecimento (educação, formação, inovação) e do emprego, e colocam novos desafios à educação e formação de adultos, nomeadamente através da valorização do envelhecimento activo.

### **Introdução**

O paradigma emergente de economias baseadas no conhecimento apela às políticas de apoio à inovação, entendida esta como o aumento de valor acrescentado, com base na produção e utilização de novos conhecimentos (Ramos, 1997; Rodri-

---

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Economia da Universidade do Porto. E-mail: cramos@fep.up.pt

gues, 2000). Os novos modelos de produção da economia baseada no conhecimento criam riscos de exclusão social, nomeadamente, de desqualificação profissional e de desemprego. Considerando-se o emprego a melhor forma de inserção social das pessoas, deve a educação e a formação profissional procurar ser um potente factor de empregabilidade e, por essa via, de coesão social. O tema da educação e do emprego exige uma visão integrada das políticas económicas e sociais, porque depende de todas elas.

O conceito da chamada sociedade da informação e do conhecimento é utilizado para sintetizar as preocupações e intenções contidas na chamada “Estratégia de Lisboa”, aprovada pelo Conselho Europeu de Março de 2000. Nesta “estratégia” integram-se várias medidas que visam atingir o objectivo de tornar a União Europeia o espaço mais dinâmico e competitivo do mundo até 2010, promovendo o crescimento (de 3%), a competitividade e o pleno emprego. Um dos elementos centrais da “estratégia de Lisboa” é o de acentuar o papel da competitividade e o desenvolvimento da sociedade do conhecimento. Segundo Lundvall (1992), a aprendizagem terá que se basear num processo fundamentalmente colectivo e interactivo.

Os avanços tecnológicos e a aceleração da globalização originam a procura de novas estratégias de competitividade, provocam maiores exigências de qualificação do factor trabalho, reduzem as oportunidades de emprego dos trabalhadores manuais não qualificados e aumentam as oportunidades para os trabalhadores com empregos que requerem capacidades de raciocínio e gestão, bem como “know how” técnico.

A Estratégia para a aprendizagem ao longo da vida (EALV) constitui uma das componentes mais expressivas do acolhimento das orientações da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) em Portugal, com o objectivo de facilitar o acesso dos adultos à aprendizagem ao longo da vida, tendo em vista aumentar a proporção dos adultos em idade activa a participar em acções de educação e formação.

### **Modelo de desenvolvimento, produtividade e competitividade**

O padrão de especialização da economia portuguesa assenta ainda nos sectores das indústrias tradicionais do calçado, têxtil e mobiliário, na construção civil, no comércio e serviços de baixa qualificação e na agricultura. Mais baseado em factores materiais do que imateriais, o modelo de crescimento português encontra-se esgotado, identificando-se como pontos fracos: baixo nível de qualificação dos recursos humanos<sup>2</sup>; défice de produtividade; competitividade assente em baixos

---

2 Segundo os Censos de 2001 apenas 12% da população activa residente detém habilitações de nível

salários; emprego em actividades de baixo valor acrescentado; fraco investimento em actividades de investigação e desenvolvimento (I&D)<sup>3</sup>. A fragilidade da qualificação dos recursos humanos dificulta os esforços de modernização dos sectores tradicionais e é um factor de bloqueio da diversificação do tecido produtivo para indústrias tecnologicamente mais avançadas. Daí a importância da aprendizagem ao longo da vida para a modernização do sistema produtivo nacional e para a recuperação do nosso atraso estrutural.

A economia portuguesa caracteriza-se por ser fortemente aberta ao exterior, exposta e vulnerável à concorrência internacional. A integração de novos países da Europa Central e Oriental na União Europeia<sup>4</sup>, representa novos riscos de perda de competitividade para a economia portuguesa, devido ao facto destes países conjugarem custos de trabalho mais baixos com mão-de-obra mais qualificada e maior proximidade geográfica dos centros consumidores. Portugal enfrenta assim alguns desafios num contexto de mudança:

- actuação transnacional, face à crescente globalização das economias e dos mercados;
- evolução acelerada da tecnologia e sua incidência na organização da produção e nas relações económicas;
- globalização e crescente financeirização da economia com repercussões no trabalho;
- novas clivagens nas relações de trabalho, entre trabalhadores qualificados e sem qualificação, entre trabalho estável e insegurança permanente;
- compatibilização entre competitividade económica e direitos sociais.

Portugal debate-se com um problema de baixa produtividade constituindo esta situação “o calcanhar de Aquiles da economia portuguesa” (Pinho, 2002). Resulta

---

secundário. O grande peso do nível de instrução assenta no 1º ciclo do ensino básico, cifrando-se nos 36%; o nível do ensino superior não ultrapassa os 10%. Em 2005, a percentagem da população portuguesa de 20-24 anos com ensino secundário completo era de 49%, quando atingiu os 74,6% na UE15 (Eurostat). Portugal precisa de formar cinco milhões de adultos, até 2020, isto é, cerca de metade da população portuguesa, para que os seus trabalhadores tenham níveis de educação iguais aos dos países mais avançados da UE (Carneiro, 2002).

3 A proporção de despesa em I&D em percentagem do PIB cresceu ao longo dos anos em Portugal (foi de 0,8% em 2005), mas está ainda muito distante dos valores da média da UE15 (1,9%) (Eurostat). A meta definida para 2010 a nível europeu, é de investimento público e privado de 3% do PIB em I&D.

4 Em 2006, em Portugal, o produto por habitante em paridades do poder de compra, representa apenas 65,3% da média europeia (a 15 países) (Eurostat).

tante em parte da falta de produtividade do factor trabalho, esta assume valores muito inferiores à de vários novos países da União Europeia (em 2005 foi apenas de 60,9% da média europeia (UE15) - *Eurostat*). A produtividade do trabalho, determinante essencial da diferença e do ritmo da aproximação da convergência real, apesar da sua fragilidade, melhorou sensivelmente em Portugal depois da integração comunitária. Foram identificadas algumas causas desta fragilidade: desajustamento do sistema de educação-formação às necessidades do mercado de trabalho; fraca aposta do tecido empresarial na formação contínua dos recursos humanos<sup>5</sup>; pouca adesão dos activos empregados e desempregados pela formação ao longo da vida<sup>6</sup>; cristalização de um modelo de desenvolvimento que não rentabiliza as qualificações dos recursos humanos; composição sectorial da produção.

Relatórios produzidos por organismos internacionais como a OCDE e a Comissão Europeia apontam para a degradação das qualificações do emprego em Portugal, expressa na diminuição dos empregos altamente qualificados e no crescimento dos empregos pouco exigentes em qualificações. O esgotamento do modelo de desenvolvimento económico português (com um padrão de especialização industrial dominado por actividades intensivas em mão-de-obra, com pouca inovação e uma fraca dinâmica de crescimento da procura) ocorre em paralelo com a desaceleração da economia mundial, a que se junta uma vaga de deslocalização de empresas estrangeiras, nomeadamente para os países da Europa Central e Oriental, no quadro dos últimos alargamentos da União Europeia ou para o continente asiático, proliferando práticas de *dumping* social que permitem obter substanciais reduções nos custos de produção.

O modelo actual de desenvolvimento, assente na competitividade, coloca novos desafios à construção de uma sociedade inclusiva e à reestruturação dos próprios modelos de formação e de protecção de direitos sociais. Para além da actuação sobre os sistemas de educação e formação profissional, a necessidade de proceder a várias reformas estruturais, o incentivo e apoio à criação, expansão de indústrias mais a montante na cadeia de valor e de novos sectores industriais intensivos em inovação e de crescimento rápido, constituem dimensões fundamentais à mudança do modelo de crescimento económico (ver quadro 1).

---

5 Segundo dados do *Eurostat*, apenas 22% das empresas portuguesas com mais de 10 trabalhadores fornece formação permanente (Ramos, 2003).

6 Em 2005, em Portugal, apenas 4,1% da população participou em acções de formação ao longo da vida. Esta percentagem é de 11,2% para a média da União Europeia a 15 Estados membros (*Eurostat*).

**Quadro 1. Indicadores estruturais em Portugal e na UE (1995-2005)**

Indicadores estruturais em Portugal e na UE	1995	1997	1999	2001	2003	2005
PIB <i>per capita</i> PPP em percentagem da média da UE15	68.3	69.5	73.1	72.9	67.5	66.2
Produtividade do trabalho em Portugal percentagem da média UE15	62.3	62.4	65.5	65.3	61.2	60.9
Percentagem da pop.20-24 anos com ensino secundário completo - Portugal	45.1	47.1	40.1	44.4	47.9	49.0
Percentagem da pop. 20-24 anos com ensino secundário completo - UE15	69.2	69.6	72.4	73.6	73.9	74.6
Taxa de abandono escolar precoce em Portugal	41.4	40.6	44.9	44.0	40.4	38.6
Taxa de abandono escolar precoce em UE15		20.6	20.5	19.0	18.3	17.3
Aprendizagem ao longo da vida em Portugal	3.3	3.5	3.4	3.0	3.2	4.1
Aprendizagem ao longo da vida em UE15		5.7	8.2	8.0	9.8	11.2
Despesas em I&D em percentagem do PIB - Portugal	0.5	0.6	0.7	0.8	0.7	0.8
Despesas em I&D em percentagem do PIB - UE15	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9
Acesso ao Internet em casa (% de famílias) - Portugal	3.9	4.8	10.7	11.9	22.0	31.0
Acesso ao Internet em casa (% de famílias) - UE15					43.0	53.0

Fonte: Comissão Europeia e Eurostat

### **Emprego, desemprego e mudanças recentes no mercado de trabalho**

A partir de 2001, a economia portuguesa deixou de convergir com a do conjunto da União Europeia, verificando-se um comportamento desfavorável do mercado de trabalho e um aumento significativo do desemprego: a taxa passou de 3,9% em 2000,

para 5,0% em 2002, 6,3% em 2003 e 7,7% em 2006 (INE e Banco de Portugal). O desemprego de longa duração tem aumentado de forma significativa afectando mais de 50% dos desempregados em 2006. Portugal é um dos países europeus mais afectados pela actual crise do emprego, tendo perdido postos de trabalho, nomeadamente em sectores tradicionais, como o têxtil, vestuário e calçado. Os mercados de trabalho da União Europeia, incluindo o português, foram condicionados pela quebra da actividade económica e deram sinais de deterioração, em especial na indústria, afectando jovens e trabalhadores pouco qualificados. Em 2005, na União Europeia, a taxa de desemprego foi de 8,7% (*European Commission*, 2006).

Em 2006, manteve-se o aumento da taxa de actividade que vem caracterizando o mercado de trabalho português desde 1998. A taxa de actividade para indivíduos entre 15-64 anos aumentou para 73,9% em 2006, um valor relativamente elevado em termos internacionais, continuando a verificar-se uma significativa persistência da participação feminina no mercado de trabalho. As taxas de desemprego, das mulheres e dos jovens, fixaram-se respectivamente em 9,0% e 16,2%. Consta-se um aumento do desemprego juvenil generalizado a todos os graus académicos e a degradação da situação laboral dos jovens licenciados, com uma taxa de desemprego de 28,4% em 2006 (INE). Esta situação tem origem em parte nas limitações das admissões pela administração pública que, tradicionalmente, acolhe parte significativa do fluxo de jovens graduados com um curso superior. A situação do mercado de trabalho português (ver quadro 2) caracteriza-se por dois extremos: um excesso de diplomados do ensino superior em domínios sem saídas profissionais e sem emprego qualificado e uma reserva de mão-de-obra à saída do ensino secundário sem qualificação, empurrada pela necessidade de rendimentos precoces em trabalho precário.

#### Quadro 2. Actividade e desemprego em Portugal - 2006 (%)

Taxa de Actividade				Taxa de Desemprego			Desemprego de longa duração em % do total (*)	
Total	Activos	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Jovens	
	15-64						15-24	
	anos						anos	
52.8	73.9	79.5	68.4	7.7	6.5	9.0	16.2	51.7

Fonte: INE, *Inquérito ao Emprego* e Banco de Portugal

(\*) Proporção de desempregados que procuram um emprego há mais de um ano no conjunto dos desempregados.

A decomposição dos desempregados por razão da procura de emprego, em 2006, mostra que o fim de contratos de trabalho com duração limitada continua a ser a razão mais invocada para a procura de um posto de trabalho, seguindo-se o despedimento colectivo ou encerramento de empresas. Esta evolução está associada ao processo de reestruturação sectorial que conduz ao encerramento de empresas menos produtivas (INE). Os custos de ajustamento do trabalho, na medida que tendem a criar barreiras à mobilidade do factor trabalho gerando bloqueios à afectação eficiente entre as características produtivas dos trabalhadores e os requisitos dos postos de trabalho, favorecem a persistência de desequilíbrios espaciais no mercado de trabalho. A fraca mobilidade geográfica da mão-de-obra reflecte-se nas disparidades regionais do desemprego, sendo mais afectadas as regiões do Alentejo, Lisboa, Vale do Tejo e Norte do País. Existem em Portugal tendências e problemas estruturais do emprego, designadamente:

- níveis de produtividade e de remuneração significativamente inferiores aos valores médios europeus;
- maior peso do emprego no sector primário face à União Europeia;
- evolução favorável das taxas de actividade e de emprego, consistentes com desequilíbrios entre oferta e procura para diversas qualificações, sectores de actividade e regiões;
- importância do desemprego de longa duração;
- criação líquida de emprego assente em formas atípicas e com elevada participação dos serviços (emprego feminino) e construção (emprego masculino);
- importantes fluxos imigratórios, atenuando tensões salariais e respondendo às necessidades de mão-de-obra, especialmente na construção civil e obras públicas;
- flexibilidade dos sistemas de formação de salários, segmentação de mercados e importância da pluriactividade e da economia subterrânea.

### **Formas de precarização do emprego e de exclusão social**

A exclusão social exprime-se em seis dimensões da vida dos indivíduos (Amaro, in CRNLCP, 2001): no Ser (personalidade, auto-estima, reconhecimento pessoal); no Estar (redes de pertença como família e amigos); no Fazer (tarefas socialmente reconhecidas, como o emprego); no Criar (capacidade de iniciativa, criação e con-

cretização de projectos); no Saber (acesso à informação); e no Ter (rendimento e poder de compra).

A exclusão social está associada ao desenvolvimento económico e às transformações ocorridas no mercado de trabalho. O desenvolvimento implica a transição entre paradigmas técnico-económicos e a exclusão social é, ela mesma, uma consequência do crescimento económico e das políticas (ou da sua ausência) que a ela conduzem (Centeno, 2001). A evolução tecnológica suscita uma necessidade crescente de formação técnica especializada e a falta de competências linguísticas e de literacia tecnológica limitam a empregabilidade. A ausência de uma escolaridade mínima e de formação profissional, a iliteracia e o abandono precoce da escola<sup>7</sup> contribuem para consolidar o desemprego de longa duração. Estão a surgir novas formas de exclusão devido às desigualdades de acesso às novas tecnologias e à educação, dificultando as possibilidades de aquisição e actualização das competências.

O aumento da concorrência à escala mundial, indutor da expansão das novas tecnologias da informação e das comunicações, é acompanhado de uma flexibilidade e de uma informalização crescente da produção e das relações de trabalho. Em vários países europeus tem vindo a aumentar o peso da economia “paralela” ou “subterrânea”, representando em Portugal cerca de 22% do PIB. Para o sector informal e não estruturado da economia convergem duas das limitações do direito do trabalho: a inefectividade dos direitos laborais e o não reconhecimento, pelo próprio direito, dos estatutos laborais destes trabalhadores dependentes. A ausência ou a insuficiência de protecção social no desemprego, aliada à falta de expectativas que as categorias socioprofissionais menos qualificadas têm de encontrar empregos estáveis e dignamente remunerados, incentivam muitas pessoas a ingressar na economia informal, procurando manter alguns benefícios sociais que, de outro modo, perderiam (subsídios de desemprego, apoios da acção social, rendimento social de inserção).

Para além do desemprego que afecta parte significativa da população activa, é preocupante o aumento da precarização do emprego, particularmente de mulheres e jovens. De facto, Portugal é, na União Europeia, um dos países com maior peso de trabalho por conta de outrem com vínculos contratuais não permanentes (trabalho sazonal, ocasional, a termo, ...), associados a postos de trabalho com meno-

---

<sup>7</sup> Em 2006, 39,2% dos jovens de 18 a 24 anos abandonam a escola sem completar o secundário superior e sem enveredar por uma via complementar de educação ou formação (17,0 % na UE15) (Eurostat).



res níveis salariais e de produtividade. A decomposição sectorial da variação do emprego evidencia a criação de emprego temporário nos serviços e uma destruição do emprego permanente na generalidade dos sectores de actividade, nomeadamente na construção e indústria transformadora.

A sinistralidade no trabalho em Portugal é igualmente preocupante. Ela não se avalia apenas pelo número de acidentes (especialmente nas indústrias transformadoras e na construção civil) e de incapacitados ou pelo número das suas vítimas mortais; inclui também as situações de doença profissional ou de esgotamento precoce de algumas capacidades físicas, psíquicas ou mentais decorrentes do trabalho inadequado e/ou exercido em condições adversas e insalubres. Só através do efectivo envolvimento de todos os actores sociais (trabalhadores, empregadores e sindicatos), é possível um maior e melhor desenvolvimento de uma cultura de prevenção, de segurança e de responsabilidade (Comissão Europeia, 2002).

Há necessidade de dignificar o emprego. A Organização Internacional do Trabalho (OIT)(2002) defende que o grau de realização do pleno emprego só pode medir-se em relação a critérios de emprego “conveniente” ou “decente”. Desta forma, ao analisar a flexibilidade em relação com o pleno emprego, há que ter em conta estes critérios essenciais.

Nas economias de mercado, o rendimento distribuído como remuneração do trabalho utilizado na produção de bens e serviços absorve mais de 50% do rendimento nacional e é a principal fonte de rendimento das famílias, determinando, por isso, criticamente a sua capacidade de consumo e poupança. O desemprego (do factor trabalho), pela perda de produto potencial que origina, pelos custos individuais que gera e pelas externalidades que produz é um dos principais problemas que enfrentam as modernas economias de mercado. As políticas dirigidas ao mercado de trabalho são uma das principais formas de intervenção do Estado nas respectivas economias.

Desemprego de longa duração, vínculos laborais precários e trabalhos temporários, levam à marginalização de muitos trabalhadores. Os de baixas qualificações são mais vulneráveis à exclusão social, sobretudo quando afectados por rupturas profissionais, nomeadamente os desempregados mais velhos. Estar desempregado significa perder um dos vínculos mais importantes de ligação à sociedade e à rede de relações interpessoais, que o emprego proporciona. “O acesso ao emprego tem um papel estratégico e é a principal via para a inclusão social, pois não só assegura o rendimento, mas também um estatuto e uma identidade social” (Ramos, 2003,

pp. 349). Como afirma Paugam (2000), nas sociedades modernas a integração profissional assegura aos indivíduos o reconhecimento do seu trabalho, como contributo para a obra colectiva e o reconhecimento de direitos sociais.

### **Pobreza, desigualdade na distribuição dos rendimentos e inserção sócio-profissional de grupos desfavorecidos**

A pobreza monetária em Portugal atinge valores elevados em termos de incidência, intensidade e persistência. Em 2004, cerca de 20% da população portuguesa encontrava-se numa situação de risco de pobreza, contra uma média comunitária de 16% (*Eurostat*)<sup>8</sup>. Estes valores são calculados após ter em conta o efeito da actividade redistributiva do Estado, que atenua o risco da pobreza. Portugal regista uma das mais acentuadas desigualdades da distribuição do rendimento relativamente aos parceiros comunitários. Esta realidade é visível, comparando o rendimento das famílias que se encontram nos 20% do topo de maior rendimento, com o rendimento daquelas que se situam nos 20% dos níveis mais baixos dessa distribuição. Em Portugal, em 2004, o rendimento do primeiro grupo de famílias mais ricas era 7,6 vezes superior ao do segundo, das mais pobres, enquanto na UE-15, o valor correspondente ficava pelos 4,6, evidenciando uma maior desigualdade no nosso país (*Eurostat*).

Ter um emprego nem sempre evita a pobreza. Em Portugal há que salientar a elevada concentração nos salários iguais ou muito próximos ao salário mínimo. “A grande causa da pobreza em Portugal é a insuficiência de rendimentos. Há uma percentagem importante, cerca de um terço, de famílias de pessoas empregadas, com um agregado familiar normal em termos de dimensão, mas cujos salários não chegam para o sustento da família” (Ramos, 2003, pp. 161-162). A pobreza está relacionada com aspectos estruturais da sociedade portuguesa: o sistema de segurança social, que tem pensões de reforma muito baixas; o mercado de trabalho, com peso elevado dos baixos salários e do emprego precário; e o sistema educativo, reproduzindo desigualdades e de que resultam baixas qualificações. Os idosos pensionistas e os trabalhadores de baixo rendimento são particularmente afectados.

Em Portugal, são fixados anualmente salários mínimos como meio de protecção dos trabalhadores mais débeis na sua relação negocial com as entidades patro-

---

<sup>8</sup> A fracção da população que enfrenta um risco de pobreza é definida como a proporção da que tem rendimentos inferiores a 60% da mediana da distribuição do rendimento monetário líquido equivalente, em cada país.

nais e defesa da concorrência entre estas. Em 2004, o salário mínimo nacional foi fixado em 365.6 euros, quer para o serviço doméstico, quer para a generalidade das actividades. A equivalência entre os salários mínimos do serviço doméstico e das outras actividades foi, portanto, estabelecida pela primeira vez desde a introdução dos salários mínimos em Portugal, em 1974. Repartição equitativa do rendimento implica também salvaguardar critérios de justiça na diferenciação dos níveis salariais. O salário médio das mulheres em Portugal continua a ser inferior ao dos homens: cerca de 80% para os mesmos níveis de qualificação e de 73% em termos gerais.<sup>9</sup> A concentração das mulheres é mais elevada em sectores tradicionais intensivos em mão-de-obra e de baixos salários médios.

Para alguns autores Portugal não detém um verdadeiro Estado-Providência, mas um “quase Estado Providência” (Santos, 2001). O seu tardio desenvolvimento e a estrutura da economia portuguesa produziram um modelo particular, com elevados níveis de pobreza, protegendo sobretudo os contribuintes, um subdesenvolvimento das pensões familiares e dos idosos (Ramos, 2003).

As características do sistema de emprego e de formação influenciam de forma marcante as oportunidades de inserção social, a construção das identidades individuais e colectivas e os modos de vida das populações. É necessário conhecer o sistema de formação escolar e profissional para abordar articuladamente os processos de integração/exclusão social imputáveis ao relacionamento entre os mundos da formação, por um lado, e do trabalho e das profissões, por outro. O baixo nível de instrução constitui um factor de elevada vulnerabilidade à pobreza. Do nível de instrução e formação profissional depende o tipo de qualificação profissional, que vai condicionar fortemente o sucesso/insucesso profissional. A baixa qualificação profissional poderá dificultar a reconversão profissional e provocar desemprego de longa duração. Conjugada com a situação do mercado de trabalho e com o sistema de salários, determina o sector económico em que o indivíduo consegue empregar-se. O baixo nível de qualificação vai condicionar a afectação do trabalhador ao emprego, em sectores onde os salários médios são comparativamente mais baixos, aos empregos precários e mais vulneráveis ao desemprego. Tudo isto se repercute sobre os trabalhadores pobres.

Os sistemas de formação oficial em Portugal têm algumas insuficiências no que respeita à inserção de pessoas em situação de exclusão social:

- reduzida valorização da formação em contexto de trabalho;

---

<sup>9</sup> Cf. Ramos, 2003 “Discriminação de género no mercado de trabalho”, pp. 288-295.

- inexistência de um sistema estabilizado de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas em contextos não formais;
- fraco investimento no diagnóstico de necessidades;
- estratégias pouco adequadas de atracção e de mobilização de públicos desfavorecidos;
- adopção de estratégias pouco articuladas de inserção profissional dos formandos após as acções de formação, nomeadamente mobilizando actores e instituições locais.

O papel da formação profissional no aumento dos níveis de empregabilidade dos indivíduos e grupos desfavorecidos reveste-se da maior importância, dada a função fulcral exercida pelo mercado de trabalho na inserção social. Uma formação orientada para a (re)inserção social e profissional e o aumento da empregabilidade da população com baixos níveis de qualificação, deve ter em conta os seguintes aspectos (Milagre *et al.*, 2002, pp. 22-23):

- aquisição de competências técnicas necessárias ao exercício de uma determinada profissão, a partir de experiências em contexto real de trabalho ou em modalidades de alternância;
- flexibilidade curricular, assegurando a diversidade dos percursos de aprendizagem;
- certificação oficial de competências e qualificações, cada vez mais exigidas no contexto europeu e de mobilidade transnacional, sendo também importante certificar as competências adquiridas pela experiência em contextos informais;
- a inserção profissional como objectivo da intervenção formativa, deve desenvolver estratégias de articulação entre os serviços de inserção e de formação-emprego, bem como de sensibilização dos empregadores para o emprego de grupos desfavorecidos.

### **Promoção do emprego, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida**

Existe um conjunto de programas e medidas tendentes, por um lado, a promover a empregabilidade de pessoas com défices de qualificações, ou com qualificações desajustadas face às necessidades do mercado e, por outro, a promover a adap-

tabilidade das empresas, que são proporcionadas pela área de intervenção do Emprego.

Para a criação e promoção do emprego e, particularmente, para a prevenção de rupturas profissionais, contribuem significativamente as apostas no desenvolvimento, formação e gestão de recursos humanos, bem como na estratégia de aprendizagem ao longo da vida, em estreita articulação com as directrizes do Plano Nacional de Emprego (PNE). É necessário identificar novos perfis de formadores e outros actores da formação que trabalhem numa perspectiva de desenvolvimento pessoal, social e profissional para a integração dos públicos desfavorecidos. Para a execução destas metas, tem contribuído um vasto conjunto de instrumentos enquadrados no mercado social de emprego<sup>10</sup> (programa escolas-oficinas; programas e actividades ocupacionais; empresas de inserção) e algumas outras medidas, designadamente formação para desempregados e apoio às pessoas com deficiência e ao microcrédito<sup>11</sup>. Tais programas têm abrangido desempregados de longa duração, jovens em risco, membros de minorias étnicas, toxicodependentes, ex-reclusos, sem abrigo, vítimas de prostituição, beneficiários do rendimento social de inserção, etc.

Os financiamentos da UE tiveram um papel essencial na expansão e modernização das estruturas de formação e emprego em Portugal (Ramos, 1998). O Fundo Social Europeu (FSE) é o principal instrumento da União Europeia destinado a ajudar os Estados-Membros, as empresas e, sobretudo, os trabalhadores, em áreas como prevenção e luta contra o desemprego, educação, formação e inclusão social.

As questões do emprego, formação e protecção social têm vindo a obter um reconhecimento crescente nas preocupações dos responsáveis pelas políticas públicas. A formação e utilização do capital humano está na base da pirâmide da competitividade, do crescimento e do emprego (AAVV, 2005). Há que melhorar as práticas de gestão das empresas e das organizações do terceiro sector, o que exige a

---

<sup>10</sup> Foi expandido de modo a ampliar as potencialidades do acesso das pessoas com maiores dificuldades de inserção social e profissional à participação no trabalho e na sociedade, constituindo um instrumento privilegiado de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social (Ramos, 2003). Tenta responder às necessidades sociais não satisfeitas pelo funcionamento normal do mercado com os seguintes princípios orientadores: aprofundamento do espírito de parceria; estímulo à dinamização sócio-local; promoção da capacidade de auto-sustentação económica; qualidade dos serviços prestados; relevância social das actividades desenvolvidas; reforço de competências pessoais, sociais e profissionais dos desempregados abrangidos.

<sup>11</sup> O microcrédito foi lançado, em Portugal, em 1999, pela Associação Nacional de Direito ao Crédito. A criação de fundos de financiamento solidário para micro empresas figura entre os objectivos traçados por um conjunto de instituições e empresas portuguesas (Ramos, 2005).

elevação do nível de formação e qualificação dos empresários, gestores e quadros técnicos (Ramos, 2005). É igualmente necessário desenvolver práticas e atitudes inovadoras por parte dos serviços públicos de emprego e de formação. As formas de intervenção do Estado, no âmbito das políticas de emprego, podem dividir-se, segundo a OCDE, em medidas *activas* e medidas *passivas*, tendo em conta duas atitudes distintas, nomeadamente no que se refere ao desemprego. Assim, quando este problema é visto como um dado, sobre o qual não se pode ou não se deseja agir, a redução dos seus efeitos negativos é tentada através das medidas *passivas*<sup>12</sup>. Quando, pelo contrário, se quer combater directamente o desemprego, recorre-se a medidas *activas*<sup>13</sup>.

O modelo de crescimento da economia portuguesa deve dirigir-se cada vez mais para os chamados factores imateriais, entre eles, a inovação e o capital humano. A estratégia europeia e nacional para o emprego é claramente marcada pela aposta na preparação e desenvolvimento dos recursos humanos para a economia e sociedade do conhecimento, no qual assume destaque a formação ao longo da vida<sup>14</sup>. Com a emergência da sociedade do conhecimento e a globalização económica e cultural, reconfiguram-se novas modalidades de educação e de formação, de forma a constituírem-se como factores fundamentais de competitividade e, em simultâneo, de coesão social. R. Boyer (2000a) assinala que “a mudança do paradigma produtivo, de uma configuração inspirada pela produção de massa de bens relativamente pouco diferenciados a um paradigma governado pela qualidade e inovação” apela “à passagem de um modo de formação dos saberes a um outro”. Os novos modelos de produção da economia baseada no conhecimento criam riscos de exclusão social, nomeadamente, de desqualificação profissional e de desemprego. Considerando-se o emprego a melhor forma de inserção social das pessoas,

---

12 Atribuição de subsídio de desemprego; redução da oferta de trabalho (desencorajamento do emprego feminino, especialmente das mulheres casadas, atribuição de pré-reformas ...); repartição do trabalho (redução do horário de trabalho, emprego a tempo parcial), ...

13 Incentivo à criação de empresas e de empregos e orientação para a colocação num posto de trabalho (prémios à mobilidade, exoneração de cotizações patronais, acções de formação e de qualificação); integração de pessoas com deficiência; rotação e partilha de empregos.

14 Engloba todas as actividades desenvolvidas numa base contínua com o objectivo de melhorar conhecimentos, aptidões e competências. Em 1999 foi criada a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA) visando lutar contra a exclusão social, mediante o reforço das condições de acesso de uma população pouco escolarizada e pouco qualificada profissionalmente a uma educação e formação ao longo da vida, como condição de uma participação plena na Sociedade da Aprendizagem, do Conhecimento e da Inovação. Esta Agência criou o primeiro sistema nacional de reconhecimento e validação de competências, embora apenas de nível escolar.

a educação e a formação profissional constituem um potente factor de empregabilidade e, por essa via, de coesão social.

Em Portugal, apesar dos importantes investimentos em educação realizados nos últimos anos, visíveis nas despesas públicas consagradas à educação, é problemática a importância dos jovens que abandonam prematuramente a escola, assim como a pouca participação dos adultos na educação e formação ao longo da vida. De acordo com as directivas europeias e as prioridades em Portugal, as políticas visam atingir as seguintes metas até 2010: pelo menos 85% das pessoas de 22 anos deverão ter habilitações de nível secundário superior e o nível médio de participação na aprendizagem ao longo da vida deverá ser de, pelo menos, 12,5% da população adulta em idade de trabalhar (grupo etário 25-64 anos).

A educação e a formação ao longo da vida assumem importância fulcral para contrariar tais situações, e para a recuperação do nosso atraso estrutural e a modernização do sistema produtivo. A aprendizagem ao longo da vida engloba todas as actividades desenvolvidas numa base contínua com o objectivo de melhorar conhecimentos, aptidões e competências. A estratégia integrada para a aprendizagem ao longo da vida, que Portugal tem vindo a desenvolver, assenta em quatro objectivos principais: (i) melhorar a qualidade da educação básica e combater o abandono escolar precoce, (ii) expandir a formação profissional para jovens, tanto no sistema de educação formal como informal, (iii) melhorar as qualificações e manter a empregabilidade da população adulta, através do desenvolvimento da oferta de ensino, como de acções de formação, e (iv) desenvolver um processo nacional de formação, verificação e certificação de competências adquiridas de modo informal e não-formal, nomeadamente no domínio da informação e das tecnologias de informação. Particular relevância é também dada à transição da escola para a vida activa.

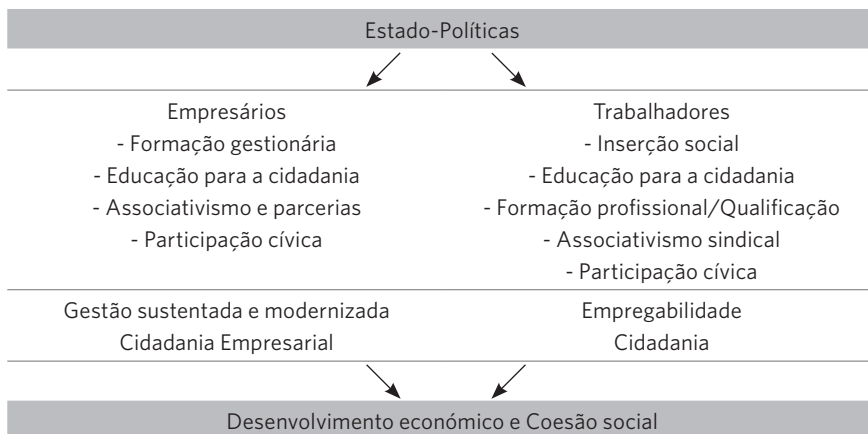
A educação tem impactos importantes nas oportunidades de vida, nos níveis de rendimento, nas dinâmicas de mobilidade social dos trabalhadores, nos padrões de crescimento e mudança estrutural das economias. Face às crescentes mudanças, várias prioridades se colocam à formação profissional (Ramos, 2003):

- articular o conteúdo dos sistemas de ensino e formação profissional às necessidades do mercado de trabalho;
- fornecer orientação profissional ao longo da vida;

- possibilitar o acesso dos trabalhadores mais velhos ao sistema de formação profissional, à aprendizagem de novas competências e à obtenção de qualificações necessárias para a ocupação de novos postos de trabalho;
- facilitar o acesso à formação profissional das mulheres que desejem regressar ao mercado de trabalho;
- aplicar programas de formação destinados a aumentar a empregabilidade dos jovens e de outros grupos desfavorecidos;
- criar sistemas de acreditação de níveis de educação e formação profissional globalmente reconhecidos e que conjugem o ensino formal com a aprendizagem não formal;
- desenvolver planos de formação profissional contínua na economia social e nas pequenas e médias empresas.

A actuação do Estado, através de políticas dirigidas aos empresários e aos trabalhadores, poderá contribuir para a formação, o desenvolvimento económico e a coesão social, nomeadamente nas micro, pequenas e médias empresas (MPE), que constituem a maioria do tecido empresarial português e possuem uma taxa de criação de emprego elevada (ver quadro 3).

**Quadro 3. Políticas de intervenção para as MPE**



Fonte: Guerreiro (2001, p. 205)



## **Modernizar a economia, melhorando a formação dos adultos e a inovação**

A reduzida escolaridade da população activa constitui um forte limite aos esforços intensivos de formação profissional. A insuficiência do aparelho de formação pré-existente em Portugal não permitiu total rentabilização dos meios financeiros investidos desde 1986 (Ramos, 1998). A partir de 1990, a formação profissional constitui uma importante componente da política social, enquanto resposta à necessidade de desenvolver a qualificação inicial, promover a requalificação e adequar os objetivos de formação profissional e as medidas para a inserção no mercado de trabalho. Depois de 1995, procedeu-se à reforma da formação profissional, no quadro de uma política global de qualificação, assente na articulação dos sistemas de educação e formação, visando dotar os jovens e adultos de uma boa formação de base e do acesso à formação ao longo da vida. Esta reforma manifestou-se com medidas diversificadas: reforma do sistema de aprendizagem; criação do sistema de acreditação das entidades formadoras; criação de um organismo público especializado na produção de instrumentos de apoio à qualidade da formação (INOFOR); reorientação e reforço do sistema de certificação profissional e aceleração da sua intervenção para melhorar a formação e facilitar a mobilidade profissional; desenvolvimento de um sistema articulado de orientação escolar e profissional, e criação de unidades de inserção na vida activa (UNIVAS), ... (Ramos, 2003).

Os adultos activos participam pouco nas actividades de formação. No entanto, a formação é muito rentável para os trabalhadores em termos de melhoria do desempenho, ganhos de rendimentos e diminuição do risco de desemprego (aumentando os níveis de qualificação e as oportunidades de emprego), mas também de vantagens para as empresas. Para obter uma maior participação na formação ao longo da vida, uma iniciativa importante foi a criação de um sistema nacional de certificação. O governo deve estimular a procura de formação graças a um melhor dispositivo de informação e de orientação. É necessário reforçar a comunicação com os empresários ou as associações e as campanhas de promoção, especialmente para os trabalhadores mais velhos menos qualificados, mas também fazer com que a formação responda às necessidades do mercado de trabalho e melhore as perspectivas dos formandos.

Uma população mais instruída adapta-se melhor à mudança tecnológica e mostrar-se-á, em geral, mais inovadora. A educação inicial não é suficiente para fazer face à procura de competências que não cessa de aumentar e de evoluir. A formação dos adultos é igualmente importante para a reciclagem dos trabalhadores; ora,

em Portugal, o tempo consagrado à formação dos adultos é dos mais reduzidos dos países da Europa e da OCDE. As actividades de formação dos adultos variam muito segundo os países da OCDE, encontrando-se, por um lado, um número limitado de países (Dinamarca, Finlândia, Suécia, Suíça e EUA) onde mais de 40% da população activa segue anualmente uma formação no emprego. No outro extremo, Portugal, Grécia, Hungria, Itália e Espanha, onde a cultura de formação é pouco desenvolvida. Menos de 10% dos assalariados portugueses segue uma formação para adultos, e são sobretudo os mais jovens, os mais qualificados e os trabalhadores das grandes empresas. As gerações mais velhas, que têm mais necessidade de formação, e que são muitas vezes analfabetas funcionais, são as que participam menos no ensino pós-escolar e na formação. Estes trabalhadores adaptam-se com dificuldade a um contexto em mutação.

Em Portugal, a formação é vista mais como um remédio, do que uma medida preventiva. As empresas portuguesas não manifestam grande intenção de investir na formação profissional dos seus trabalhadores, segundo o inquérito às necessidades de formação profissional nas empresas, realizado para o triénio 2000/2002 (DETEFP, 2000). A necessidade de formação profissional sentida é directamente proporcional à sua dimensão. Assim, quanto maior for uma empresa, maior é a aposta na formação dos seus quadros. O aumento das acções formativas para os trabalhadores pouco qualificados é uma prioridade. Só que, devido à reduzida dimensão das empresas portuguesas, a disponibilidade dos trabalhadores para a formação é diminuta. Há que sensibilizar para a formação em contexto de trabalho. São raras as empresas em Portugal que prevêem tempos pagos para formação contínua dos seus trabalhadores, ao contrário do que acontece na União Europeia (Ramos, 1998; Dubar, 2000). O carácter desigual de acesso ao sistema de formação profissional constitui um ponto de consenso entre os especialistas desde há alguns anos. As desigualdades de acesso à formação contínua em função da dimensão da empresa, do sector de actividade e da categoria social dos indivíduos acumulam-se para gerar uma grande diferenciação na possibilidade oferecida ao trabalhador de beneficiar de uma formação.

O fomento da formação profissional, enquanto instrumento para a competitividade das empresas e para a valorização e actualização profissional dos trabalhadores, foi identificado no Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação, assinado em Fevereiro de 2001, pelo Governo português e pelos Parceiros Sociais, como prioritário para a modernização do sistema de emprego, o combate aos défices de escolarização e de qualificação profissional, e o aumento

da competitividade, da qualidade e sustentabilidade do emprego. Foi estabelecido como meta o desenvolvimento do sistema de formação contínua de modo permanente e sustentado, de forma a que todos os trabalhadores tenham um mínimo de 20h de formação certificadas em 2003 e de 35h em 2006. O código do trabalho fixa assim a obrigação das empresas fornecerem um número mínimo de horas de formação aos seus trabalhadores. Esta medida foi introduzida afim de aumentar a tomada de consciência da necessidade de formação, em particular nas pequenas e médias empresas. No entanto, não tem sido observado um progresso nítido de participação nos estágios de formação das PME, onde os trabalhadores continuam a invocar a falta de tempo para justificar a sua impossibilidade de participar na formação contínua.

Há necessidade de um maior esforço de sensibilização da classe empresarial, nomeadamente ao nível das PME, elas próprias muito carenciadas de formação profissional, nas mais diversas áreas, de que se destaca a dos recursos humanos (Ramos, 1997). Uma das razões do atraso tecnológico da indústria portuguesa é o baixo nível de qualificação dos empresários/gestores (dois terços tem apenas a formação primária ou secundária) das chefias intermédias, assim como dos recursos humanos disponíveis. O modelo empresarial português é pouco propício a uma cultura da inovação.

O sistema educativo português caracteriza-se por um hiato tradicional em favor dos estudos gerais, preparando mais para o ensino superior do que para a entrada no mercado de trabalho. Para além das medidas destinadas a diversificar o ensino secundário de segundo ciclo, em 2004/2005, 68% dos alunos do segundo ciclo do secundário (fora educação recorrente) estavam inscritos nas vias gerais, 20% nas vias tecnológicas e 12% nas vias profissionais (OCDE, 2006b, pp. 88).

A aposta deve ser feita no fortalecimento do ensino secundário, como plataforma essencial do sistema educativo, em particular pela dignificação das vias tecnológicas, profissionais e profissionalizantes e pela disseminação de regimes de estudos em alternância. A oferta de formação profissional, ainda que em crescimento, é insuficiente. Segundo o Ministério de Educação (2004), menos de metade da procura de formação profissional foi satisfeita em 2002/2003. Por outro lado, é necessário reformar o ensino tecnológico. Trata-se de desenvolver interações com o mercado de trabalho, nomeadamente graças a estágios obrigatórios. A maior parte das medidas neste domínio relevam do programa "Novas Oportunidades", criado em colaboração com o Ministério do Trabalho, com alguns objectivos: assegurar a certificação de 1 milhão de pessoas no quadro de programas de formação

de adultos; melhorar e coordenar a gestão da oferta pelo Ministério de Educação, Ministério do Trabalho e o sector privado de forma a assegurar uma cobertura mais igualitária e uma maior eficiência; aumentar a oferta de cursos de educação e de formação para adultos; aumentar a formação de base para todos os adultos; facilitar o acesso dos trabalhadores à formação adaptando a organização dos cursos e o financiamento das formações, para não prejudicar a competitividade das empresas e garantir o direito individual à formação; promover uma gestão integrada da oferta e da rede de estabelecimentos e de cursos de maneira a garantir uma cobertura eficaz do conjunto do território e desenvolver um sistema de certificação da qualidade ([www.novasoportunidades.gov.pt](http://www.novasoportunidades.gov.pt)). Os próximos anos exigem uma revolução na mentalidade das pessoas e na cultura das organizações: reorganizar currículos, mudar a estrutura organizacional das escolas e a qualificação dos professores, atrair a comunidade para o sistema educativo e acompanhar os alunos com diferentes ritmos e capacidades de aprendizagem. A grande aposta deverá ser feita na reabilitação de gerações excluídas da escola, nos adultos.

A importância acordada à formação profissional e às escolas tecnológicas deverá permitir a Portugal tirar vantagens de uma melhor interacção entre os estabelecimentos de ensino e a indústria para fazer com que as qualificações e as competências oferecidas respondam às necessidades do mercado de trabalho. É crucial desenvolver uma cooperação estratégica entre o sector privado e o sector público, como visa o Plano Tecnológico, apresentado pelo governo no final de 2005 e abrangendo medidas destinadas a aumentar o nível de competências da população portuguesa e a encorajar a aprendizagem ao longo da vida.

As políticas visando alargar o acesso à formação aumentariam o potencial de crescimento do país e responderiam às preocupações de igualdade de oportunidades. A rentabilidade da formação dos adultos é importante e significativa, mesmo se ela difere segundo as categorias de trabalhadores. Os que têm fracas qualificações e uma longa experiência profissional parecem ser os menos beneficiados. Certas actividades são mais rentáveis do que outras: a formação visando melhorar as qualificações existentes e a formação ao longo do emprego são as que têm maior rentabilidade. Segundo os dados a nível nacional e europeu referentes a final de 1990, o prémio salarial para os que participam na educação e formação é muito elevado (OCDE, 2005). Os trabalhadores formados não só beneficiam de uma vantagem salarial, mas têm também melhores possibilidades de emprego após um despedimento e as empresas aumentam a sua produtividade. Segundo a avaliação do programa "Emprego, formação e desenvolvimento social", financiado pela UE, a

formação tem uma incidência positiva sobre a saída do desemprego, em particular para os grupos mais jovens. Um inquérito realizado no 1º semestre de 2004 pelo IEFP mostra que mais de um terço dos desempregados encontraram emprego depois de três meses de formação, a percentagem passando a 60% no fim de nove meses de formação.

Os trabalhadores pouco qualificados são um grupo particularmente desfavorecido face à mundialização. A liberalização das trocas e o investimento directo estrangeiro, conjugados com os níveis tecnológicos, tendem a reduzir a procura de mão-de-obra não qualificada relativamente à procura de trabalhadores qualificados. O sistema de formação dos adultos em Portugal tem por objectivo fornecer qualificações iniciais e melhorar as competências ao longo da vida activa. O primeiro tipo de formação foi fortemente desenvolvido no passado, graças nomeadamente aos recursos do FSE, (Cedefop, 2002), mas a execução nem sempre foi a mais adequada. O outro tipo de formação dos adultos, que visa melhorar as competências ao longo da vida activa, é mais recente e poderá afectar os 3 milhões de trabalhadores que não acabaram os estudos secundários e têm em grande parte apenas 4 anos de escolaridade. Uma primeira etapa importante foi a introdução do sistema de reconhecimento, validação e certificação das competências dos profissionais, mesmo as que foram adquiridas no quadro de uma formação não formal.

Os resultados em matéria de inovação mantêm-se fracos em Portugal. As despesas em I-D são das mais baixas da OCDE e da UE. A I-D privada é uma das mais baixas da OCDE, enquanto que as despesas públicas não estão longe da média, com 0,5% do PIB em Portugal, contra 0,7% para a média da OCDE. As despesas de I-D privadas são as que têm uma incidência mais directa a longo prazo sobre o crescimento económico.

### **Formação, Emprego e Inclusão Social no Projecto Europeu – O PNE e o PNAI**

Portugal, no seu processo de integração europeia (desde 1986), tem vindo a prosseguir um conjunto de políticas sociais de grande alcance, nomeadamente em educação e formação, consolidando, desta forma, o seu fraco Estado-Providência (Ramos, 1998). A reconfiguração dos modelos europeus de Estado-Providência e a definição das novas políticas sociais europeias têm levado Portugal a adoptar uma “nova geração de políticas sociais” ao nível do emprego, da formação profissional e da acção social, numa nova perspectiva de direitos sociais e de cidadania.

nia. O conceito de cidadania que caracteriza o modelo social europeu é baseado numa perspectiva de inclusão social, através do exercício de direitos de cidadania comuns relativos ao emprego e à formação. Estes dois aspectos condicionam decisivamente a participação social.

No âmbito do modelo social europeu, assumem modalidades de regulação os Planos Nacionais para o Emprego (PNE) e os Planos Nacionais para a Inclusão (PNAI). Assim, a construção europeia foi marcada por vários processos institucionais inovadores. A Estratégia Europeia para o Emprego foi consagrada no Tratado de Amesterdão de 1997. Em Novembro desse ano, na Cimeira do Luxemburgo, aprovaram-se directrizes para as políticas de emprego e de luta contra o desemprego como uma prioridade da União Europeia. Desde 1998, os Estados-membros da União estão envolvidos numa Estratégia Europeia de Emprego consubstanciada em Programas nacionais de Acção. O Plano Nacional de Emprego foi esboçado, numa primeira fase, para o período de 1998-2002, sob o lema “Apostar nas pessoas e investir mais e melhor no emprego”, com os seguintes objectivos principais:

- obtenção de níveis elevados de emprego no conjunto da economia e em todas as categorias do mercado de trabalho; promoção sustentada da empregabilidade e da criação de emprego, em alternativa às medidas passivas de acção sobre o desemprego; promoção da adaptação da organização do trabalho, de forma a que as empresas sejam capazes de enfrentar a mudança, conciliando segurança e adaptabilidade, possibilitando que os indivíduos adquiram novas competências e aptidões ao longo da vida; promoção da igualdade de oportunidades no acesso ao trabalho, nele participando de forma activa todos os segmentos da população e, nomeadamente, as mulheres.

A Estratégia Europeia para o Emprego redefiniu os objectivos na segunda fase (2003-2006), orientando-se para a “promoção do pleno emprego”, a “melhoria da qualidade e da produtividade do trabalho” e “o reforço da coesão e da inclusão social”. O Plano Nacional de Emprego (PNE) obrigou Portugal ao cumprimento de metas específicas, a envolver os parceiros sociais na definição das suas linhas gerais e no seu acompanhamento e a preparar os Serviços Públicos de Emprego, por forma a dar cumprimento às 10 Directrizes obrigatórias do PNE (MSST, 2004):

- adoptar medidas activas e preventivas dirigidas aos desempregados e aos inactivos;
- promover a criação de emprego e espírito empresarial;

- enfrentar a mudança e promover a adaptabilidade no mercado de trabalho;
- promover o desenvolvimento do capital humano e a aprendizagem ao longo da vida;
- aumentar a oferta de mão-de-obra e promover o envelhecimento activo<sup>15</sup>;
- promover a igualdade de género;
- promover a inserção no mercado de trabalho de pessoas desfavorecidas e combater a discriminação de que são alvo;
- tornar o trabalho compensador através de incentivos que aumentem a sua atratividade;
- transformar o trabalho não declarado em emprego regular;
- dar resposta às disparidades regionais em termos de emprego.

No actual PNE, a directriz nº 19 visa “assegurar a existência de mercados de trabalho inclusivos, melhorando a atractividade do trabalho, e torná-lo mais remunerador para os que procuram emprego, incluindo as pessoas desfavorecidas e os inactivos”.

A Estratégia Europeia, delineada na Cimeira de Lisboa de Março de 2000, visa tornar a União Europeia na economia mais avançada do mundo até 2010, capaz de garantir o triângulo crescimento económico, mais e melhores empregos e maior coesão social. Nessa linha de orientação, os objectivos prosseguidos pelo Plano Nacional de Emprego em Portugal são os seguintes:

- Pleno emprego, traduzido no cumprimento das seguintes metas, até 2010: taxa global de emprego de 70% (67% em 2005); taxa de emprego feminino de 60% (57% em 2005); taxa de emprego do grupo etário dos 55-64 anos de 50%.
- Melhoria da qualidade e da produtividade do trabalho, em ligação estreita com a edificação de uma economia competitiva baseada no conhecimento, através de esforços concertados entre todos os actores, em particular por intermédio do diálogo social.

---

15 Importância do potencial dos trabalhadores mais velhos, muitas vezes afectados pelo desemprego de longa duração e a reforma antecipada (cf. Centeno, 2000; Ramos, 2003, pp. 297-299; Pestana, 2003). A participação dos portugueses mais idosos no mercado de trabalho, medido, através da taxa de emprego (51.2% no segundo semestre de 2003) cumpre já a média comunitária proposta para 2010 (50%).

- Reforço da coesão social e da inclusão, através da melhoria da qualidade do trabalho, do combate à discriminação no trabalho e da prevenção da exclusão das pessoas do mercado de trabalho. Em simultâneo, pretende-se também apoiar a reestruturação social e económica de regiões desfavorecidas.

A maior interdependência pretendida entre os objectivos do emprego e da inclusão social levou à criação dos Programas de Acção para a Inclusão Social (2001-2003; 2003-2005; 2006-2008). A luta contra a pobreza e a exclusão social apresenta os seguintes objectivos: “promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos e aos bens e serviços; prevenir os riscos de exclusão; actuar em favor dos mais vulneráveis; ...”. Atente-se nalguns dos objectivos do II Plano de Acção para a Inclusão Social “Prevenir os riscos de exclusão” (MSST, 2003, p. 2): “a) Explorar plenamente o potencial da sociedade do conhecimento e das novas tecnologias da informação e da comunicação e assegurar que ninguém seja delas excluído, dando, nomeadamente, uma atenção especial às necessidades das pessoas com deficiências. b) Criar políticas destinadas a evitar rupturas em condições de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão...”

### **Estado Providência e Evolução das Políticas Sociais**

O Estado providência conhece diferentes sistemas na Europa, não sendo possível falar de um único modelo europeu. Portugal aproxima-se do modelo dos países da Europa Continental com uma segurança social contributiva baseada no emprego e com a responsabilidade dos rendimentos a recair sobre as famílias (Esping-Andersen, 2000, p. 83). Concebido nos anos de forte crescimento económico, o actual Estado-providência enfrenta uma nova realidade. O enfraquecimento dos laços familiares e o desemprego estrutural traz-lhe responsabilidades e despesas adicionais para as quais não estava concebido. Ao nível da família, vêm-se evidenciando novos riscos, com o aumento da pobreza nos menos escolarizados, desempregados e famílias monoparentais. À medida que diminui a tradicional capacidade de resposta das famílias às necessidades sociais, intensifica-se inevitavelmente a pressão exercida sobre a protecção social formal. A crise actual do Estado Providência prende-se com o envelhecimento da população, o recuo da família, enquanto instituição social, e o desemprego, elevado e persistente. O modelo de providência construído nos anos 1950-60, tem de se actualizar através de um novo modelo de protecção compatível com os actuais tipos de economia, emprego e família. As várias propostas só farão sentido num novo quadro de valores, novas concepções de velhice e uma alteração radical do tradicional ciclo de vida “formação-trabalho-lazer”.



O fim do “fordismo” e o surgimento da “nova economia” puseram em relevo a componente “mercado de trabalho” do Estado-providência (Esping-Andersen, 2002). Os sistemas de protecção social basearam-se na hipótese de que o mercado de trabalho asseguraria rendimentos estáveis para a maioria dos trabalhadores, de forma a que o Estado se limitasse a cobrir a protecção na velhice e na infância, ou dos indivíduos impossibilitados de entrar no mercado de trabalho por doença ou invalidez. No entanto, assiste-se à crescente instabilidade do emprego, alteração frequente de posto de trabalho, desemprego de longa duração e alastramento do trabalho precário. Quando a maior parte da protecção social se mantém ligada à situação no emprego, a instabilidade no mercado de trabalho traduz-se com frequência em pobreza ou exclusão social (Ferrera *et al.*, 2000). O aumento das carreiras atípicas e a diversificação dos modelos familiares questionam a capacidade das políticas actuais para assegurar os níveis de rendimento e evitar situações de pobreza. Alguns grupos mais afectados incluem os desempregados de longa duração, os recém entrados no mercado de trabalho e os precariamente empregados.

A revolução de 1974 instaurou um conjunto de direitos sociais que instituíram em Portugal um Estado-providência próximo do dos restantes países europeus, mas estando ainda hoje muito aquém dos níveis destes. As políticas anti-pobreza receberam um impulso significativo, através da participação portuguesa no programa europeu de luta contra a pobreza de 1986. A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia neste ano teve impactos na protecção social, na educação e no emprego e implicou importantes transferências financeiras ao abrigo dos Fundos Estruturais da União Europeia, com repercussões na modernização da economia e da sociedade portuguesa (Ramos, 1998; 2000). A década de 90 conheceu políticas inovadoras no campo da pobreza e da exclusão, marcando progressos nalgumas medidas do modelo de bem-estar (DEPP/MTS, 2002). O rendimento mínimo garantido, introduzido em Portugal a título experimental em 1996 e estendido a todo o país em 1997, é um exemplo destas políticas. Trata-se de um contrato que atribui apoio ao rendimento, sob a forma de benefício de base não contributiva, com o objectivo de garantir um nível mínimo de condições de vida, exigindo a assunção de compromisso de participação num programa de integração social: mercado de trabalho, sistema de ensino, formação profissional, acesso aos serviços de saúde, intervenção no âmbito da habitação, ... A designação actual de rendimento social de inserção enfatiza a componente de “activação”.

A coberto das razões associadas ao financiamento e à sustentabilidade da segurança social tem-se assistido, em Portugal, a uma forte pressão para a desregula-

mentação dos sistemas sociais, e à diminuição da intervenção do Estado na protecção social. O objectivo é a redução da despesa pública, no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para diminuir as prestações do regime contributivo, privatizando-se algumas das suas componentes e, por outro lado, é pacificamente aceite a necessidade e o incremento da acção social, face à precarização de alguns extractos da população, devido à instabilidade do emprego e à redução dos níveis de protecção dos sistemas sociais (Ramos, 2003). No momento actual, em que a viabilidade do denominado “modelo social europeu” é colocada em causa, paradoxalmente talvez nunca como nesta era de globalização as políticas sociais sejam tão necessárias. O papel secundário do Estado no funcionamento das sociedades poderá agravar os problemas sociais, como resultado da fragilização de largas camadas da população. O desafio do sistema de protecção social português será manter e, se possível, aumentar os níveis de protecção, tendo em conta as restrições de financiamento. A função “velhice e sobrevivência” tem vindo a assumir um peso crescente nas prestações de protecção social (INE). As disposições que regem a protecção social são instrumentos fundamentais para reduzir os riscos sociais, combater a pobreza e promover uma coesão social reforçada.

Nomeadamente, devido ao seu desenvolvimento tardio, nos países do sul da Europa, desenvolveu-se um modelo de Estado Providência com particularidades que o diferenciam dos restantes países europeus e constituem um claro desafio à política social: agregados familiares alargados, elevadas taxas de auto-emprego, peso significativo da economia informal e evasão fiscal. Muitas das especificidades em Portugal prendem-se com o mercado de trabalho e a distribuição dos rendimentos: taxas de emprego elevadas, nomeadamente, de emprego feminino e de trabalhadores mais velhos; emprego a tempo inteiro; forte utilização de contratos não permanentes; importância dos baixos salários; grande desigualdade na distribuição dos rendimentos; importância da pobreza...

O modelo de Estado-Providência foi, em Portugal, praticamente inexistente e na maior parte dos casos substituído pelo modelo de *sociedade-providência*<sup>16</sup>, onde a dinâmica das redes e relações familiares e sociais se substituíram a um Estado omisso nos domínios das políticas sociais. Não é possível negligenciar o papel do Terceiro Sector ou Economia Social na regulação da sociedade e da cidadania,

---

16 Conceito desenvolvido por Santos, citado por Ramos (2003, p. 86), a partir de redes informais, de grupos sociais e das suas instituições, núcleos de parentesco e de vizinhança ou formas complementares de organização paralela ao Estado, como as mutualidades, as várias instituições ligadas à Igreja, as parcerias e o associativismo local.

criando novas parcerias com a Sociedade Civil. Este sector tem sido uma das soluções apresentadas para os défices de cidadania por parte das instâncias oficiais, nomeadamente do Estado-Providência (Ramos, 2005).

### **Responsabilidade social empresarial no emprego e formação profissional**

A responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com os públicos com que se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais. A responsabilidade social empresarial assume-se como a gestão estratégica, o ponto de partida para o objectivo da competitividade. Segundo o Livro Verde da Comissão Europeia (2001), a responsabilidade social empresarial é a integração pelas empresas, dos impactos económicos, sociais e ambientais nas suas estratégias e operações. Com a crise do Estado-Providência, as empresas são cada vez mais interpeladas sobre aspectos de ordem ética e assiste-se ao desenvolvimento de várias formas de investimento socialmente responsável (Ballet e Bry, 2002; Capron, 2003; Ramos, 2005).

Têm surgido iniciativas conducentes a uma nova concepção de investimento responsável e da aceitação voluntária de princípios básicos de ética empresarial. A cidadania empresarial traduz a noção de que a liberdade de competir e obter lucros tem de ser acompanhada da obrigação de ser socialmente responsável. Organismos internacionais, tais como a Comissão Europeia, a OCDE e a ONU têm desenvolvido as suas reflexões sobre a responsabilidade social das empresas. Em Portugal, o Conselho Económico e Social emitiu um parecer neste domínio, aprovado em 2003. A necessidade de construir uma Europa Social exige uma formação ao nível da responsabilidade social, centrada nas seguintes dimensões: aprendizagem ao longo da vida; empregabilidade activa; prevenção de riscos profissionais; promoção e desenvolvimento sustentado; eco-eficiência; diálogo social; respeito e promoção de um ambiente saudável.

“A noção de empresa cidadã repousa no facto de que a actividade de uma empresa é inseparável da comunidade, no seio da qual ela exerce. Ser “boa cidadã”, para uma empresa, não é somente respeitar escrupulosamente as leis e os regulamentos do país onde ela opera, é, ao mesmo tempo, contribuir com uma mais valia econó-

mica, constituir um elemento vivo do ambiente social. Criando riqueza e emprego, dispensando formação, desenvolvendo acções sociais, educativas e culturais, a empresa participa na vida da sociedade. Estas acções têm por finalidade melhorar a qualidade de vida, a educação e o bem estar das colectividades locais. As empresas envolvem-se na luta contra o desemprego e a exclusão, a solidariedade em relação aos mais desprotegidos, a melhor afectação do território, a inserção dos jovens e desempregados de longa duração” (Ramos, 2003, p. 99). A questão dos direitos humanos, das práticas de boa gestão em matéria de emprego, formação, condições de higiene e segurança no trabalho vigentes nas unidades produtivas, ganha terreno na imagem externa da empresa e influencia o consumidor.

### **Formação, emprego e desafios do envelhecimento activo**

No contexto da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), a primazia conferida à promoção do envelhecimento activo é cada vez maior. Actualmente, o aumento da participação económica das pessoas mais velhas é considerado vital para o crescimento económico e para a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões. A partir de 1994 a idade legal da reforma das mulheres foi progressivamente aumentada dos 62 para os 65 anos, tendo impacto sobre o nível de actividade no mercado de trabalho para as mulheres. O prolongamento da idade activa das mulheres é o impacto económico mais directo da nova lei: se a taxa de emprego das mulheres entre os 62 e 65 anos era em 1992, de 23,2%, em 2000, aumentou para 30,4% (a taxa de emprego para as mulheres em idade activa - 15-64 anos - está próxima dos 68% para o mesmo período).

Uma das situações paradoxais, nas sociedades modernas, é a generalização da atribuição de pré-reformas como forma de reestruturação e saneamento económico das empresas que procuram acompanhar o ritmo das mudanças e das inovações tecnológicas que começaram, em meados da década de 80, em Portugal. Os tempos de trabalho têm vindo a ser reduzidos com esta nova realidade, processo que é agravado com o crescente desemprego, especialmente de longa duração, dos trabalhadores mais velhos. Há aqui um processo de obsolescência de competências e de desvalorização destas pessoas. Enquanto que, segundo a teoria do capital humano, a antiguidade é algo a valorizar porque é produtora de competências, actualmente a antiguidade é vista como um obstáculo à aquisição de novas competências (Ramos, 2003).

Ao nível do emprego, a idade e a experiência transformaram-se em desvantagens concorrenciais, levando à substituição e a dificuldades para os trabalhadores mais velhos. Além do problema social que a situação cria, ela representa também um pesado ónus para a segurança social: pagam-se mais subsídios de desemprego e reformas por mais tempo e recebem-se menos contribuições. O desemprego persistente de indivíduos, na segunda metade da sua vida activa, e a quebra das taxas de actividade e de emprego são a face visível deste problema, que constitui uma ameaça ao equilíbrio e sustentabilidade dos sistemas de segurança social. Esta realidade vem ganhando expressão crescente, face a um sistema económico em acelerada renovação tecnológica. Os activos mais idosos revelam uma maior dificuldade em se adaptarem às transformações emergentes, o que provoca a tendência de aumento do desemprego persistente, na faixa etária dos 45 aos 55 anos (Centeno, 2000).

É fundamental aumentar a empregabilidade e desenvolver competências base destes desempregados e fomentar a aquisição de novas competências. Há todo um trabalho de reconhecimento, validação e desenvolvimento de capacidades a realizar. Além do Estado ter que apostar no incentivo ao recrutamento desses desempregados, há que agir sobre as empresas e sobre as pessoas. É necessário apostar na formação dos empresários que apresentem níveis de instrução médios insuficientes. Mas também os desempregados têm que ver o trabalho como uma oportunidade de aprendizagem e de valorização, mesmo que ele ofereça menores qualificações e rendimentos. A responsabilidade social das empresas é importante, porque não é possível viver com fracturas sociais como as que enfrentamos no curto prazo. Mas se em Portugal se destaca a alta taxa de participação económica das camadas mais velhas da população em idade activa, tal não significa que as políticas, práticas, atitudes e representações das empresas portuguesas sejam particularmente inclusivas ou anti-discriminatórias do ponto de vista etário, como revelam os resultados de um inquérito realizado, em 2003, pela Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (Pestana, 2003).

### **Considerações finais**

Há que inovar na implementação de políticas activas de formação e emprego. A gestão do emprego, do tempo e dos saberes das diferentes gerações são questões da maior pertinência actual. As políticas de protecção social, apesar de todas as pressões contraditórias, são um instrumento importante de salvaguarda dos direitos de cidadania e coesão social. A protecção social de cidadania é uma nova

prática política e implica novas metodologias de intervenção, face aos novos fenómenos de exclusão social e de pobreza. O mercado social de emprego é um importante instrumento de promoção do emprego, reforço da cidadania e potenciador de uma maior coesão social.

Está em causa um conflito entre dois modelos de reforma da protecção social: o modelo neoliberal que defende uma redução drástica da protecção social do Estado e o modelo social europeu fortemente comprometido com uma protecção social ampla e universalista. O conceito de “flexigurança” adquiriu importância no debate político da UE. O relatório conjunto sobre o emprego 2006 sublinha que um bom equilíbrio entre flexibilidade e segurança pode ser alcançado pela interacção de quatro factores essenciais: disposições contratuais suficientemente flexíveis; políticas activas de trabalho eficazes; sistemas credíveis de aprendizagem ao longo da vida; regimes de segurança social modernos.

Portugal e a União Europeia só poderão sustentar o seu modo de vida e o seu modelo social reformando-o e criando uma nova base de crescimento e de emprego, assente em factores competitivos ligados à qualificação, à inovação, ao conhecimento e à coesão social.

O reduzido crescimento da produtividade na economia portuguesa tem-se traduzido num afastamento crescente do rendimento *per capita* face à média da UE nos últimos anos. Existe uma forte complementaridade entre o capital humano e o capital físico, uma vez que a qualificação da população é um elemento central para a eficiente incorporação de avanços tecnológicos e para a inovação. Apesar dos progressos consideráveis nas últimas décadas, persiste ainda uma muito baixa qualificação dos recursos humanos em Portugal. O investimento em áreas ligadas ao conhecimento, em particular em investigação e desenvolvimento, é também muito inferior ao observado na grande maioria dos países europeus. A eliminação do diferencial estrutural na dotação de factores produtivos entre Portugal e os restantes parceiros europeus permanece um importante desafio para as próximas décadas. Nesse esforço, tem um papel fundamental as empresas, sem a adesão das quais não é possível considerar modelos de intervenção que visem a qualificação dos activos empregados, universalizando atitudes e práticas de aprendizagem ao longo da vida.

## Bibliografia

- AAVV (2003). *Avaliação do impacto da estratégia europeia para o emprego em Portugal - Síntese dos estudos de avaliação*. Lisboa: DEEP/MTSS, col. Cogitum nº 6.
- AAVV (2004). *Formação Profissional*. Cadernos Sociedade e Trabalho IV. Lisboa: MTSS/DGEEP.
- AAVV (2005). *Competitividade, inovação e emprego*. Cadernos Sociedade e Trabalho V. Lisboa: MTSS/DGEEP.
- Ballet, J.; Bry, F. de (2002). Investissement socialement responsable et éthique, l'avenir de l'entreprise? *Cahiers Français* nº 309, juillet-août, 83-88.
- Bartoli, H. (2002). *Repensar o desenvolvimento para acabar com a pobreza*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Boyer, R. (2000a). La formation professionnelle au cours de la vie, analyse macroéconomique et comparaisons internationales. In Gauron A. et alii *Formation tout au long de la vie*. (pp. 89-112). Paris: La Documentation Française.
- Boyer, R. (2000b). Reformas institucionais para o crescimento, emprego e coesão social - elementos para uma agenda europeia e nacional. In Rodrigues M. J. *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*. (pp. 127-180). Oeiras: Celta Editora.
- Capron, M. (2003). *L'économie éthique privée: la responsabilité des entreprises à l'épreuve de l'humanisation de la mondialisation*. Paris: Unesco.
- Capucha, L. (coord.) (1998). *Grupos desfavorecidos face ao emprego. Tipologias e quadro básico de medidas recomendáveis*. Lisboa: OEFP.
- Cardim, J. Casqueiro (prep.) (1999). *O sistema de formação profissional em Portugal*. Lisboa: INOFOR, CEDEFOP.
- Carneiro, R. (coord.) (2002). *O futuro da educação em Portugal. Tendências e oportunidades. Um estudo de reflexão prospectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Ministério da Educação.
- CEDEFOP - Descy, P.; Tessaring, M. (2001). *Formar e aprender para gerir competências*. Luxemburgo: Serviço de Publicações das Comunidades Europeias.
- CEDEFOP - Centeno, L. Gomes; Sarmento, A. L. (2002). *O financiamento da educação e formação profissional em Portugal*. Luxemburgo: Serviço de Publicações das Comunidades Europeias.
- Centeno, L. Gomes (coord.). (2000) *Os trabalhadores de meia idade face às reestruturações e políticas de gestão de recursos humanos*. Lisboa: MTS, OEFP.
- Centeno, L. Gomes (2001). Exclusão social e desenvolvimento: como o novo mercado de trabalho pode ser gerador de exclusão. *Sociedade e Trabalho*, nº 14/15, Jul./Dez., 34-46.
- Comissão Europeia (2001). *Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*. Livro Verde. Bruxelas.
- Comissão Europeia (2002). *Adaptação às transformações do trabalho e da sociedade: uma nova estratégia comunitária de saúde e segurança 2002-2006 (COM/2002/118)*. Bruxelas.
- Comissão Europeia (2004). *A situação social na União Europeia*. Luxemburgo: Ofício das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissariado Regional do Norte de Luta Contra a Pobreza (coord.) (2001). *Não à pobreza-A inclusão pela economia*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

- Commission Européenne (1995). *La formation tout au long de la vie, vers la société cognitive*. Luxembourg: Commission Européenne.
- Commission Européenne (2002) *La responsabilité sociale des entreprises: une contribution des entreprises au développement durable*, Bruxelles, Publications Officielles.
- Commission des Communautés Européennes (2006). *Évaluation et formation des adultes : il n'est jamais trop tard pour apprendre*. Bruxelles : COM (2006) 614 final, le 23/10/2006.
- Conseil de l'Europe (2000). *Emploi, orientation professionnelle et formation dans la charte sociale européenne*. ed. du Conseil de l'Europe.
- DEPP/MTS (2002). *Portugal 1995-2000-Perspectivas de evolução social*. Oeiras: Celta Editora.
- Dias, M. Caldeira (1997). *Avaliação das políticas de emprego e formação*. Lisboa: IEFP.
- Dubar, Cl. (2000). *La formation professionnelle continue*. Paris: ed. La Découverte.
- Epingard, P. (1999). *L'investissement immatériel - coeur d'une économie fondée sur le savoir*. Paris: CNRS Editions.
- Esping-Andersen, G. (2000). Um Estado-providência para o século XXI. In Rodrigues, M. J. *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento* (pp. 79-125). Oeiras: Celta Editora.
- Esping-Andersen, G. et al. (2002). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2006). *Employment in Europe 2006 - Recent Trends and Prospects*. Luxemburgo: Ofício das publicações da Comunidade Europeia.
- Ferrera, M.; Hemerijck, A.; Rhodes, M. (2000). *O futuro da Europa Social. Repensar o trabalho e a protecção social na nova economia*. Oeiras: Celta Editora.
- Ferrera, M., et al. (2002). Open coordination against poverty: the new EU social inclusion process. *Journal of European Social Policy*, 12(3), 227-239.
- Gauron, A. et al. (2000). *Formation tout au long de la vie*. Conseil d'analyse économique. Paris: La Documentation Française.
- Guerreiro, M. das Dores (Coord.) (2001). *Relações sócio-laborais em micro e pequenas empresas*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional, Estudos nº 34.
- Jacot, H.; Brochier, D.; Campinos-Dubernet, M. (2001) *La formation professionnelle en mutation*. Paris: Editions Liaisons.
- Kovacs, I. (2002). *As metamorfoses do emprego: ilusões e problemas da sociedade da informação*. Oeiras: Celta Editora.
- Lopes, H. M. S. (1999). *Aplicação de metodologias de formação para adultos pouco escolarizados*. Lisboa: OEFP.
- Lopes, H.; Suleman, F. (coord.) (2000). *Estratégias empresariais e competências chave*. Lisboa: OEFP.
- Lopes, M. Chagas; Pinto, A. (1999). *Competitividade, aprendizagem e soluções pedagógicas*. Oeiras: Celta Editora.
- Lundvall, B. A. (ed.) (1992). *National systems of innovation: na analytical framework*. Londres: Printer Publishers.
- Martins, A. Maria (1999). *Formação e Emprego numa sociedade em mutação*. Aveiro: Universidade de Aveiro.



- Milagre, C.; Parreiro, J.; Almeida, V. (2002). *Perfis emergentes – Contexto da Formação para grupos sociais desfavorecidos*. Lisboa: INOFOR.
- Ministério da Educação (2004). *Relatório Nacional sobre o desenvolvimento da educação em Portugal*. Lisboa: Ministério da Educação
- M.S.S.T. *Plano Nacional de Acção para a Inclusão*. Lisboa: MSST.
- M.S.S.T. *Plano Nacional de Emprego*. Lisboa: DEEP/MSST.
- Moniz, A. Brandão; Kovacs, I. (1997). *Evolução das qualificações e das estruturas de formação em Portugal*. Lisboa: IIEFP.
- Moura, R. (coord.) (1999). *Evolução das políticas de formação nas empresas*, Lisboa: IIEFP, OIEFP.
- Neves, A. Oliveira das (coord.) (2005). *Estudo de avaliação das políticas de aprendizagem ao longo da vida*. Lisboa: DGEEP/MTSS, col. Cogitum nº 17.
- OCDE (2001). *L'apprentissage tout au long de la vie: aspects économiques et financiers*. Paris: OCDE.
- OCDE (2003). *Au-delà du discours: politiques et pratiques de la formation des adultes*. Paris: OCDE.
- OCDE (2005). *Promouvoir la formation des adultes*. Paris: OCDE.
- OECD (2006a). *Education at a glance*. Paris: OCDE.
- OCDE (2006b). *OCDE Economic Surveys: Portugal*, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico: Paris.
- OECD (2007). *Employment Outlook*. Paris: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- OIT (2002). *Travail décent: un cadre d'action se met en place. Revue Internationale du Travail*, vol. 141, nº 1-2, 175- 190.
- Paugan, S. (2000). *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris: PUF.
- Pereirinha, J. A. (1997). A (re)definição dos direitos sociais face à crise do Estado-providência e ao fenómeno da exclusão social. *Intervenção social*, 15/16, 131-142.
- Pestana, N. Nóbrega (2003). *Trabalhadores mais velhos: políticas e práticas empresariais*. Lisboa: MSST e DGERT.
- Pinho, M. (2002). O Calcanhar de Aquiles da Economia Portuguesa. In Pinho, M. (coord.) *Produtividade e Crescimento em Portugal* (pp. 39-55). Lisboa: Economia Pura.
- Prudêncio, M. (2001). *Da exclusão à integração. Formação para jovens com baixa escolaridade*. Lisboa: INOFOR.
- Ramos, M. C. (1997). Innovation and promotional employment strategies. In Soares, O. D. D. et al. (eds.). *Innovation and technology – strategies and policies* (pp. 233-254). Kluwer Academic Publisher: Dordrecht, London, New York.
- Ramos, M. C. (1998). Évolution du marché du travail au Portugal suite à son intégration communautaire: transformations et défis. In Dusautoy, M. (dir.). *Intégration Européenne et Emploi* (pp. 55-122). Paris: Presses de la Sorbonne Nouvelle.
- Ramos, M. C. (2000). Economic integration of Portugal in the European Union: effect on direct investment, migration and employment. In *Globalisation, Migration and Development* (pp. 158-179). Paris: OECD.
- Ramos, M. C. (2001). Dinamiche Economiche Nell'Europa Dell'Euro, Immigrazione e Lavoro.

- In Sommo, L.; Campani, G. (dir.). *L'Euro, Scenari economici e dimensione simbolica* (pp. 101-118). Milão: Guerini Studio.
- Ramos, M. C. (2003). *Ação Social na Área do Emprego e da Formação Profissional*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Ramos, M. C. (2005). Economia social, inclusão e responsabilidade social empresarial. *Revista Investigação e Debate em Serviço Social*, nº 15, nº especial, 133-175.
- Rodrigues, M. J. (coord.) (2000). *Para uma Europa da inovação e do conhecimento*. Oeiras: Celta Editora.
- Rodrigues, M. J. et al. (2003). *Para uma política de Inovação em Portugal*. Lisboa: Dom Quixote.
- Santos, B. de Sousa; Ferreira, S. (2001). A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes. In *Risco Social e Incerteza - Pode o Estado Social recuar mais?* (pp. 177-225). Porto: Afrontamento.
- Sautelmann, P. (coord.) (2002). Travail et vieillissement. Quelles perspectives d'emploi et de formation? *Problèmes politiques et sociaux*. Paris: La Documentation Française.
- Sen, A. (2000) Travail et droits. *Revue Internationale du Travail*, vol. 139, nº 2, 129-139.
- Silva, A. Santos (2001). *Educação de adultos. Educação para o desenvolvimento*. Porto: ed. ASA, 2ª edição.
- Soares, M. C.; Abecassis, M. (1997). *Evolução do sistema de formação profissional*. Lisboa: DGEFP.
- Stiglitz, J. E. (2002). Emploi, justice sociale et bien-être. *Revue Internationale du Travail*, vol. 141, nº 1-2, 9-31.
- Vernières, M. (coord.). (1997) *L'insertion professionnelle - Analyses et débats*. Paris: ed. Economica.

## Résumé

Ces dernières années, les analyses des problèmes de formation et d'emploi ont évolué dans le cadre de la Stratégie Européenne de l'Emploi, notamment de la Stratégie de l'Apprentissage au Long de la Vie. Les niveaux de formation et la situation du marché du travail sont des facteurs déterminants de l'inclusion/exclusion sociale, avec des implications sur le revenu, la réalisation personnelle et l'exercice de la citoyenneté. Les transformations affectant le fonctionnement de l'économie ont impliqué une segmentation croissante du marché du travail et une multiplicité de modalités précaires et marginales d'intégration par le travail. Le Portugal a mis en place un ensemble de politiques de l'emploi et de formation professionnelle en faveur des groupes défavorisés. Le système de formation doit s'adapter à ces publics et les former pour les intégrer et accroître la cohésion sociale. Le rôle de la citoyenneté et celui des entreprises en matière de formation, de qualification professionnelle, d'emploi et de cohésion sociale sont à signaler. L'objectif est d'améliorer la qualification et d'assurer l'employabilité des adultes en période active en développant la formation continue.

Compte tenu du déficit de qualifications de la population portugaise, le développement de l'apprentissage est une exigence pour répondre au besoin de moderniser le tissu entrepreneurial et d'améliorer la productivité et la compétitivité. La société de l'information et le processus d'intégration européenne conditionnent les priorités de l'action de l'Etat-nation dans les domaines de la connaissance (éducation, formation, innovation) et de l', et posent de nouveaux défis à l'éducation et à la formation des adultes, notamment en ce qui concerne la valorisation de l'activité pour les seniors âgés.

### **Abstract**

During the last years, the approach of problems concerning training and employment have evolved in the framework established by the European Employment Strategy, namely with the importance of the Life Long Learning Strategy. Levels of training and the situation towards the labour market are influential factors of social inclusion/exclusion, with implications in income, personal achievement and in the exercise of citizenship. Transformations occurred in the functioning of economy implied a grow segmentation of the labour market and a multiplicity of poor and marginal ways of labour integration. Portugal created a set of policies in the field of education, employment and professional training of the unfavoured groups. The training system has to adapt itself to this public and has to train for the social inclusion and cohesion. It should also be stressed the important role of citizenship and business responsibility in the domains of professional qualification and training, employment and social inclusion. It is necessary to improve the qualification as well as to guarantee the employability active adults, through the development of Life long training. Considering the deficit of the qualifications of the Portuguese population, the increase of Learning is demanding, considering the necessity of modernization of the business tissue and the necessity of the uplift of productivity and competitiveness. The information society and the process of European integration condition the priorities of the action of the Nation State in the domains of knowledge (education, training, innovation) of employment, and place new challenges to education and training of adults, namely through valorisation of the active ageing.