

ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE *JOBROTATION*

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS (IESE)



ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE *JOBROTATION*

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO
DIRECÇÃO-GERAL DO EMPREGO E DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

1. TRABALHADORES MAIS VELHOS:
POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS EMPRESARIAIS
2. DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO
DAS RELAÇÕES LABORAIS EM PORTUGAL
3. ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE *JOBROTATION*

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO N.º 03

**ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE *JOBROTATION***

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS (IESE)

© Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

CADERNOS DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO N.º 03

3. ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE *JOBROTATION*

Autoria:

Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)

Equipa:

A. Oliveira das Neves e Rui Moura (coords.)

José Luís Almeida e Silva

Sandra Dionízio

Magda Porta

Primeira edição: Setembro de 2005

Tiragem: 1000 exemplares

ISBN: 972-8312-52-0

Depósito legal: 220818/04

Coordenação Editorial, de Redacção e de Distribuição:

Divisão de Emprego da Direcção de Serviços de Emprego e Formação Profissional

Praça de Londres, 2, 7.º, 1049-056 LISBOA

Tel.: (+351)21 844 14 58 ; Fax: (+351)21 844 14 66

C. electrónico: dgert@dgert.msst.gov.pt

Página WWW: <http://www.dgert.msst.gov.pt>

Paginação e Produção:

Selegrafe

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,

de acordo com a legislação em vigor, por DGERT/MTSS

Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT)

Praça de Londres, 2, 7.º, 1049-056 LISBOA

Tel.: (+351)21 844 14 58 ; Fax: (+351)21 844 14 66

C. electrónico: dgert@dgert.msst.gov.pt

Página WWW: <http://www.dgert.msst.gov.pt>

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores.

Data de Edição:

Setembro de 2005

03

**ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA
DE *JOBROTATION***

RESUMO

A medida de política *Rotação Emprego-Formação*, criada através do Decreto-Lei n.º 51/99, de 20 de Fevereiro, tem como objectivo apoiar a formação contínua dos trabalhadores sem perdas de produtividade para as empresas e, simultaneamente, permitir a desempregados uma experiência profissional potencialmente útil à sua (re)inserção no mercado de trabalho, no âmbito das funções desempenhadas pelos trabalhadores em formação.

O período de existência desta medida, a fraca adesão que suscitou junto das empresas portuguesas e a actualidade dos motivos que conduziram à sua criação justificaram a realização de um trabalho de avaliação externa que permitisse, por um lado, avaliar os seus resultados junto de beneficiários e, por outro, identificar os seus constrangimentos e potencialidades.

Com a presente publicação, divulgam-se os resultados desse trabalho de avaliação, no qual são apresentadas recomendações relativas à gestão e ao acompanhamento desta medida de política. Na perspectiva da redinamização da medida, sugere-se a sua utilização na resolução de problemas concretos de reestruturação e reconversão profissional nas pequenas empresas, a articulação com outras intervenções no domínio da formação profissional (nomeadamente com o Programa Rede) e a sua revisão associada à obrigatoriedade prevista no Código do Trabalho relativamente à frequência de um determinado volume anual de formação dos activos empregados.

ABSTRACT

The policy measure "*Rotação Emprego-Formação*" (*Jobrotation*) was created through the Decree Law no. 51/99, of February 20. This measure aims to support workers' continuing training without losses in the company's productivity and, at the same time, to provide the unemployed an occupational expertise potentially useful for their re-integration into the labor market in the scope of the functions carried out by the workers in training.

The period of implementation of this measure, the weak support from the Portuguese companies and the topicality of the reasons that led to its creation did justify the carrying out of an external evaluation work, which would allow, on the one hand, to assess its results among the beneficiaries and, on the other hand, to identify its constraints and potentialities.

The present report reveals the outcomes of that evaluation work and presents recommendations concerning the management and follow-up of this policy measure. In the perspective of its redynamization, it is suggested the appliance of this measure in order to solve concrete problems of occupational restructuring and retraining in the small companies, the articulation between the measure and other interventions in the scope of vocational training (namely with the Programa Rede) and its revision associated with the obligation foreseen in the Labour Code concerning the frequency of workers of a determined annual volume of continuing training.

RÉSUMÉ

La mesure de politique Rotation Emploi-Formation, créée par le décret-loi n.º 51/99, du 20 février 1999, a pour but appuyer la formation continue des travailleurs sans réduire la productivité des entreprises et, simultanément, permettre aux chômeurs une expérience professionnelle qui pourra être utile à leur réintégration dans le marché d'emploi, dans le cadre des fonctions accomplies par les travailleurs en formation.

Le temps imparti pour l'implémentation de cette mesure, la faible adhésion qu'elle a suscité de la part des entreprises portugaises et l'actualité des motivations qui ont conduit à sa création ont justifié la mise en oeuvre d'un travail extérieur d'évaluation des résultats obtenus auprès des bénéficiaires de cette mesure et d'identification de ses difficultés et de ses potentialités.

La présente publication divulgue les résultats de ce travail d'évaluation et propose des recommandations relatives à la gestion et à la surveillance de cette mesure. Du point de vue de sa redynamization, on propose son utilisation dans la résolution des problèmes concrets de restructuration et de reconversion professionnelle dans les petites entreprises, l'articulation avec des autres interventions dans le cadre de la formation professionnelle (notamment avec le Programa Rede) et sa révision associée à l'obligation prévue au Code du travail en ce qui concerne la participation des employés à un temps prescrit de formation chaque année.

ÍNDICE

Resumo	7
APRESENTAÇÃO	11
Capítulo 1	
ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO	14
1. Referenciais da medida de política de emprego	15
1.1. – Origens da medida	15
1.2. – Flexibilidade de emprego e aprendizagem ao longo da vida	16
1.3. – Mercados transicionais de emprego – Visão de síntese	19
2. Experiências estrangeiras de aplicação do conceito	21
2.1. – Experiências estrangeiras	22
2.2. – Aplicação em Portugal do conceito <i>Jobrotation</i>	31
3. Enquadramento da medida	33
3.1. – Elementos de caracterização normativa	33
3.2. – Elementos de avaliação <i>ex-ante</i> da medida	37
Capítulo 2	
MODELO DE ANÁLISE E PRINCIPAIS RESULTADOS	42
1. Dimensões e componentes do modelo de análise	43
1.1. – Hipóteses de estudo	43
1.2. – Instrumentos de inquirição – Visão de síntese	47
2. A execução da medida	49
2.1. – O contexto de lançamento e divulgação da medida	49
2.2. – Execução da medida – Orçamentação e caracterização dos intervenientes	51
2.3. – Modalidades de execução da medida	56
3. Avaliação de resultados e impacte da medida	63
3.1. – Elementos de avaliação na óptica dos beneficiários directos	63
3.2. – A perspectiva das empresas participantes na medida - Estudos de caso	69
Capítulo 3	
BALANÇO DA APLICAÇÃO DA MEDIDA E RECOMENDAÇÕES	77
1. Elementos de impacte da Medida Rotação Emprego-Formação	78
1.1. – Elementos de impacte da Medida Rotação Emprego-Formação	78
2. Condições de aplicação e acompanhamento <i>versus</i> perspectivas futuras	83
3. Síntese da avaliação e recomendações	87
ANEXOS	92
A.1. Entidades com projectos aprovados no âmbito da medida	93
A.2. Entidades entrevistadas	96

Na fase de preparação do diploma e da regulamentação da Medida Rotação Emprego-Formação, em 1998, a questão que se colocava, num contexto de adopção, em Portugal, da Estratégia Europeia para o Emprego e de formulação do Plano Nacional de Acção para o Emprego, era a de acolher, no terreno técnico-normativo, um conjunto selectivo de medidas de política activa de emprego que fizesse a diferença. A diferença, nomeadamente, em domínios que proporcionassem respostas às dificuldades de desenvolver formação para os activos empregados nas pequenas empresas, pelos constrangimentos resultantes da sua integração em contextos produtivos, de trabalho. Ou seja, a questão era a de experimentar soluções, dotadas de inovação, em domínios escassamente explorados pelas políticas de emprego de que era exemplo a adaptabilidade, no contexto das mutações industriais.

As questões de operacionalização que então se colocavam não eram, em rigor, distintas das que continuam a colocar-se: o quadro orgânico de gestão, assenta no serviço público de emprego e formação composto *lato sensu* por centros de emprego (que fazem a gestão da oferta e da procura de emprego) e centros de formação (que organizam respostas de qualificação, segundo diferentes modalidades e em articulação com aqueles). A questão de fundo está em compreender qual o quadro de operacionalização mais adequado à produção eficaz e eficiente de resultados a partir de instrumentos de política, novos nos objectivos, nas soluções e nas atitudes pressupostas, por parte dos agentes materiais e dos destinatários-alvo.

O exercício de avaliação da Medida Rotação Emprego-Formação procura, assim, reflectir esta tensão que se antepõe e desenvolve entre a concepção, a gestão e a execução de medidas activas da política de emprego.

O estudo de avaliação da Medida Rotação Emprego-Formação desenvolveu um conjunto de actividades que correspondeu às etapas de trabalho seguintes:

- Pesquisa bibliográfica orientada para fundamentar a construção do referencial conceptual que enquadra a Rotação Emprego-Formação;
- Identificação e análise de experiências internacionais relevantes no domínio da Rotação Emprego-Formação;
- Construção de um referencial de análise de suporte ao estudo de avaliação, designadamente para enquadrar a concepção dos instrumentos de inquirição a utilizar no âmbito do estudo;
- Construção das grelhas de análise e dos instrumentos de inquirição;
- Realização do trabalho de terreno para recolha dos fluxos de informação empírica;
- Carregamento das bases de dados com a informação recolhida;
- Análise da informação recolhida nas entrevistas, inquéritos e estudos de caso;
- Balanço dos elementos de avaliação e formulação de recomendações.

O processamento dos vários fluxos de informação (teórica e empírica) permite sustentar a elaboração do presente documento estruturado em torno de três capítulos, os quais sintetizam os principais elementos de conteúdo seguintes:

CAPÍTULO I. ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO que compreende: (i) Uma visão de conjunto sobre a problemática da rotação emprego-formação, no plano conceptual e das experiências estrangeiras e nacionais e no plano da concretização da medida de política; (ii) A referência aos aspectos de enquadramento jurídico-legal e regulamentar da Medida em Portugal; e (iii) A sistematização de elementos de avaliação da relevância,

da pertinência e da coerência externa da Medida face, nomeadamente, às orientações e prioridades do Plano Nacional de Emprego.

CAPÍTULO II. MODELO DE ANÁLISE E PRINCIPAIS RESULTADOS que compreende: (i) A apresentação das dimensões analíticas da avaliação, das componentes e variáveis de análise e uma visão de síntese dos resultados dos principais instrumentos de inquirição utilizados na realização do estudo; (ii) A caracterização de elementos-chave relativos à execução da Medida; e (iii) A sistematização de elementos de avaliação de resultados da Medida, no âmbito da qual se processa o essencial da informação empírica recolhida nas componentes de trabalho de campo da avaliação.

CAPÍTULO III. BALANÇO DA APLICAÇÃO DA MEDIDA E RECOMENDAÇÕES que compreende: (i) Uma identificação dos principais elementos de impacte da Medida; (ii) Um balanço das condições de aplicação e acompanhamento; (iii) A formulação de um conjunto de actuações recomendável.

Em anexo, constam, ainda, as listagens das entidades entrevistadas e das entidades com projectos aprovados, bem como os instrumentos de inquirição utilizados no estudo de avaliação.

1 23

ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO

1. REFERENCIAIS DA MEDIDA DE POLÍTICA DE EMPREGO

1.1. Origens da Medida

A medida de política de emprego **Rotação Emprego-Formação** foi criada pelo Decreto-Lei n.º 51/99, de 20 de Fevereiro, e regulamentada pela Portaria n.º 328/99, de 12 de Maio. O preâmbulo do diploma que cria a Medida procura reflectir a problemática dos défices de qualificação da população activa tanto em matéria de formação inicial, como de formação contínua, acentuando a relevância destes últimos face às necessidades de modernização tecnológica e organizacional que caracterizam o tecido empresarial português.

Conforme salienta aquele preâmbulo, estas necessidades andam a par com os “constrangimentos de acesso à formação contínua por parte dos trabalhadores”, entre os quais avultam os baixos níveis de escolaridade e de qualificação profissional de base, num contexto em que as empresas se confrontam com dificuldades em proporcionar a frequência de acções de formação aos seus empregados.

O diploma refere a Medida como um dos instrumentos de valor estratégico para a melhoria das qualificações e das competências dos trabalhadores e para o desenvolvimento das empresas, situando-a num espaço de aproveitamento de competências e qualificações profissionais possíveis de exercitar, no quadro de aproximação oferta/procura proporcionado pelos apoios da Medida.

No diploma que a criou, a **Medida Rotação Emprego-Formação** é definida como “o processo segundo o qual uma empresa proporciona uma oportunidade de formação contínua aos seus trabalhadores e, em simultâneo, permite a desempregados uma experiência profissional no âmbito das funções desempenhadas pelos trabalhadores em formação”.

Trata-se de uma medida que proporciona formação específica a desempregados visando a substituição de trabalhadores empregados, enquanto estes frequentam formação contínua para a melhoria das suas qualificações e competências.

A Medida envolve, na sua execução, as empresas, os seus empregados, os desempregados que se tornam substitutos dos empregados em formação e os serviços públicos que apoiam o desenrolar do processo, nomeadamente divulgação, circuitos administrativos e financeiros e gestão global.

Em termos de origem histórica, a medida de política de emprego **Rotação Emprego-Formação** é internacionalmente conhecida pela designação de *jobrotation* e ganhou notoriedade acrescida na década de 90, período em que se tornou uma Medida muito conhecida na Europa fruto do sucesso da experiência dinamarquesa nesta matéria e, posteriormente, em virtude da sua disseminação por vários países europeus, devido em grande parte ao esforço da rede EU *Jobrotation*. Historicamente terá sido em França, no final dos anos 30, que se efectuou o lançamento de um mecanismo que muito se assemelha, quer nas finalidades, quer na concepção, ao *jobrotation* implementado nos últimos anos um pouco por toda a Europa.

O referido mecanismo foi efectivamente instituído em França por um decreto de 6 de Maio de 1939, visando coordenar disposições de vários diplomas respeitantes ao desemprego, aprovados a partir dos anos 1934-35, os quais visavam “unificar e coordenar os esforços empreendidos para proporcionar a determinados desempregados

recursos suficientes”, no contexto de uma economia que, tal como as dos demais países da Europa, atravessava uma crise sem precedentes. O desemprego triplicara entre 1930 e 1939, num país há muito tempo confrontado com escassez de mão-de-obra. Paradoxalmente, este desemprego elevado fez-se acompanhar de um déficit de trabalhadores qualificados, sobretudo nas indústrias que operavam para a Defesa Nacional.

O decreto de 1939 visava “assegurar a formação progressiva dos operários necessários à produção” e “intensificar a recolocação dos desempregados”. A formação profissional contínua devia “funcionar durante as horas normais de abertura do estabelecimento e ocupar locais claramente separados dos pavilhões da produção”¹.

O decreto previa incentivos financeiros significativos em favor das empresas, destinados a libertar os trabalhadores para frequentarem ações de formação profissional e a contratar um desempregado em sua substituição, se necessário previamente formado num centro de requalificação profissional de desempregados (o diploma não obrigava a formação prévia). Entre outros aspectos, os subsídios concedidos pelo Estado destinavam-se ao pagamento às empresas de um montante “igual a metade do salário pago aos operários admitidos nos cursos das instituições de promoção operária” e a conceder outras bonificações se as empresas contratassem “desempregados como substitutos dos operários admitidos nos cursos de promoção operária”², incentivando-os a manter o normal funcionamento do posto de trabalho. Configurava-se, assim, a primeira experiência do mecanismo do *jobrotation* retomado, de forma mais generalizada, na última década do século XX.

Os princípios do *jobrotation* conheceram incremento enquanto medida de política activa de emprego especialmente na Dinamarca, mas também em França (em particular na indústria de plásticos) e na Alemanha, entre outros países europeus, num contexto fortemente marcado pelas problemáticas da adaptabilidade e da emergência das novas formas de emprego.

1.2. FLEXIBILIDADE DE EMPREGO E APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

1.2.1. Sociedade do conhecimento e novas formas de emprego

No início dos anos 80 do século XX, a expansão mundial dos mercados de capitais e de produtos suscitou transformações económicas e sociais a um ritmo acelerado em todos os países industrializados. Entre os principais factores que contribuíram para esta aceleração são frequentemente referidos, pela maior parte dos autores, as melhorias das tecnologias de produção, as mudanças políticas no comércio internacional e uma maior abertura dos Estados ao estabelecimento de orientações e oportunidades comuns³.

Paralelamente, a economia moderna começou a enfatizar o papel fundamental do *conhecimento*. As teorias com maior sucesso dos anos 90 indicam mesmo *a transição operatória da sociedade industrial para a sociedade do saber*⁴. No âmbito desta nova sociedade, as mudanças que ocorrem na estrutura da economia indicam, cada vez

¹ Guillox, P. (2001), “O Jobrotation em França”, in *Revista Europeia de Formação Profissional*, n.º 24, Salónica, CEDEFOP, pp.15-19.

² Guillox, P. (2001), op. cit. CEDEFOP, p.17.

³ Giles, A. (1995), “Globalization and industrial relations”, Quebec, Association Canadienne des Relations Industrielles.

⁴ Castells, M. (1996), *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. 1, The Rise of the Network Society, Oxford.

mais, a *passagem de uma estrutura material para uma estrutura simbólica* onde o conhecimento se consagra como a dimensão fundamental da produção, da sua expansão e das vantagens das empresas nos mercados concorrenciais.

Tais transformações fizeram emergir o paradigma da inovação e do conhecimento que exige um enorme acervo de conhecimentos para a competitividade das nações e das empresas, alterações profundas na troca de conhecimentos entre todas as instituições, a generalização das tecnologias de informação e de comunicação, novas políticas de gestão de recursos humanos para o aprofundamento da noção de empregabilidade e um novo Estado mediador e vigilante capaz de contribuir com apoio técnico especializado à sociedade civil.

Neste quadro, “são questionados os sistemas de formação e os sistemas educativos no seu conjunto, a contribuição das novas tecnologias para a criação de novos empregos, a evolução da natureza do trabalho humano nas suas relações com as novas tecnologias, as inovações desejáveis e possíveis para uma nova geração de bens e serviços na sociedade da inovação e do conhecimento”⁵.

Para se adaptarem ao novo ambiente, as organizações começaram a procurar uma gestão do emprego mais adequada às novas necessidades de integração num mundo cada vez mais global. A estabilidade das políticas de trabalho, que assegurava um modelo mais ou menos previsível e seguro à sociedade, começou a ser posta em causa por novas condições de emprego que tinham pouco a ver com o emprego tradicional. Começam a surgir, então, novos quadros jurídicos mais adaptáveis às relações entre os empregadores e os empregados e inicia-se uma época caracterizada pela emergência de novas formas de emprego.

Nas duas últimas décadas assistiu-se a uma enorme variedade de novas formas de organização do trabalho e de gestão do tempo de trabalho, que vão desde as formas mais tradicionais até às mais inovadoras. São disto exemplo as formas de organização do trabalho descentralizadas e flexíveis, suportadas por estruturas organizacionais matriciais ou em rede, bem como uma pluralidade de novas formas de gestão do tempo de trabalho associadas às novas formas de organização do trabalho que podem envolver diferentes empregadores (trabalho temporário), diferentes remunerações (trabalho à chamada), diferentes localizações (teletrabalho) e diferentes temporalidades (trabalho a tempo parcial).

Nesta pluralidade de configurações mais versáteis, surge a **Rotação Emprego-Formação** (trabalho de substituição) que se insere num contexto mais vasto de reorganização económica e de partilha do emprego.

Estas modalidades têm conduzido a que a redução de trabalho, tradicionalmente associada à criação de empregos por um mecanismo linear de partilha de número de horas de trabalho, esteja actualmente associada de forma estreita aos processos de reorganização do trabalho e a novas modalidades de horários que conduzam à criação e partilha de empregos, quer através da lógica empresarial ligada a uma melhor utilização dos equipamentos e a uma melhoria da produtividade no trabalho, quer através da lógica de solidariedade, partilhada por governos e sindicatos, que entendem a partilha do trabalho como um meio adequado, com potencial, para combater o desemprego.

O trabalho de substituição, consagrado na **Medida Rotação Emprego-Formação**,

⁵ Moura, Rui (2003), “Inovação e Aprendizagem Organizacional”, in *Para Uma Política de Inovação em Portugal*, Lisboa, Edições Dom Quixote, pp. 321-339.

constitui uma espécie de “trabalho partilhado”, embora temporário, que permite a renovação/requalificação de competências, quer em populações empregadas, quer em populações desempregadas, em risco social. A Medida constitui, por isso, parte integrante das novas formas de organização e de gestão do tempo de trabalho, assumindo-se claramente como uma Medida flexível de emprego no âmbito do paradigma do conhecimento, susceptível de aumentar a empregabilidade dos indivíduos formados e, simultaneamente, decorrente da sua própria estrutura, uma Medida que associa a formação contínua a uma óptica de aprendizagem ao longo da vida.

1.2.2. Rotação Emprego-Formação e aprendizagem ao longo da vida

As conclusões do Conselho Europeu de Lisboa (2000) valorizam e incentivam a aprendizagem ao longo da vida como meio de acompanhar uma transição bem sucedida para uma economia e uma sociedade assentes no conhecimento. Em sequência, a Comissão Europeia lançou o *Memorandum sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*⁶ no “sentido de conferir dimensão prática à aprendizagem ao longo da vida”.

O *Memorandum* refere claramente que a “aprendizagem ao longo da vida deixou de ser apenas uma componente da educação e da formação, devendo tornar-se o princípio orientador da oferta e da participação, num *continuum* de aprendizagem”⁷. Esta óptica, por um lado, sustenta que as pessoas devem beneficiar de oportunidades idênticas para se adaptarem às exigências das mutações sociais e económicas e participarem activamente na construção do futuro da Europa e, por outro, que a aprendizagem ao longo da vida promove a cidadania activa e o fomento da empregabilidade.

Tendo em conta a dimensão das actuais mudanças económicas e sociais anteriormente referidas, exige-se novas abordagens à educação e à formação profissional que implicam o aumento do investimento nos recursos humanos, a garantia de acesso universal e contínuo à aprendizagem visando a aquisição e renovação de competências, o desenvolvimento de métodos de ensino e aprendizagem tão próximos quanto possível dos contextos de trabalho, numa óptica aprendente.

Tais orientações são susceptíveis de se desenvolver apenas num quadro de parceria que mobilize recursos em prol da aprendizagem ao longo da vida a todos os níveis, de modo a que se possa construir uma sociedade inclusiva, assente em níveis elevados de participação activa dos cidadãos e através de formas ajustadas de transmissão de conhecimentos no âmbito dos sistemas de educação e de formação profissional, porquanto “os próprios indivíduos são os actores principais das sociedades do conhecimento”⁸.

O trabalho de substituição, suportado pela **Medida Rotação Emprego-Formação**, contém todos os elementos exigidos ao desenvolvimento da empregabilidade e da aprendizagem ao longo da vida, mesmo quando se trata de atitudes mais inovadoras de parceria e de participação activa dos cidadãos, configurando-se como um instrumento estratégico de emprego e formação profissional, no espaço das organizações, ao serviço dos ajustamentos económicos e sociais de uma sociedade em transição para o conhecimento.

⁶ Comissão Europeia (2000), *Memorandum sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*, Bruxelas, Comissão Europeia, SEC (2000) 1832.

⁷ Comissão Europeia (2000), *Memorandum sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*, op. cit., p. 3.

⁸ Comissão Europeia (2000), *Memorandum sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*, op. cit., p. 3.

É precisamente porque contém as características enunciadas e exige um quadro de parceria e de estrutura organizativa fortes que a **Rotação Emprego-Formação** é uma Medida e um instrumento sofisticado de investimento em capital humano. Paralelamente, a Medida contém uma grande flexibilidade porque se utiliza tanto a favor de empregados como de desempregados, tanto a favor dos estratos de menor nível de qualificações como em relação a pessoas altamente qualificadas e adapta-se tanto às pequenas empresas (menos familiarizadas com os mecanismos de formação disponíveis para os seus trabalhadores) como às grandes empresas (com experiência acumulada na gestão planeada de recursos humanos).

Tais aspectos significam que os tradicionais receios dos empresários, no que respeita à quebra de produtividade,⁹ são questionados porque se pode formar pessoas de modo a que os efectivos permaneçam inalterados e suficientemente competentes para estarem imediatamente operacionais através do trabalho temporário ou da sub-contratação. O que distingue a modalidade da **Rotação Emprego-Formação** dessas formas de substituição é a utilização preferencial de desempregados, com o apoio técnico e financeiro dos serviços públicos de emprego, bem como a criação de um **interface** entre o mercado de trabalho interno à própria empresa e o mercado externo.

Segundo esta modalidade, um mesmo quadro técnico desempregado pode substituir sucessivamente vários trabalhadores que tenham de frequentar acções de formação, rentabilizando o investimento feito com a formação prévia do desempregado. Nas experiências europeias, um trabalhador substituto efectua uma média de 4,5 substituições, o que permite uma grande flexibilidade na requalificação global da mão-de-obra nas empresas e no mercado de trabalho, em geral.

Esta possibilidade é muito importante porque, na actualidade, a “especialização flexível” encontra-se no centro da reestruturação económica. Enquanto o modelo “fordista” favorecia em especial as economias de escala, a especialização flexível favorece as economias de objectivos. A produção industrial flexível baseia-se no potencial de flexibilidade de novas tecnologias e na utilização da mão-de-obra especializada, bem como na adopção de formas de organização flexíveis. Nestas condições, a **Medida Rotação Emprego-Formação** reforça essas condições de utilização flexível da mão-de-obra.

Tal problemática remete para a procura de um modelo flexível de educação e de formação que corresponda às exigências e às necessidades das empresas modernas, dos trabalhadores e dos desempregados. A **Rotação Emprego-Formação** é um dos instrumentos que se adequa ao referido modelo, traduzindo-se numa medida que tendencialmente favorece os interesses – por vezes contraditórios – de todos os parceiros sociais.

1.3. MERCADOS TRANSICIONAIS DE EMPREGO – VISÃO DE SÍNTESE

Não obstante todas as vantagens que a Medida potencialmente encerra, existem condicionantes de aplicação, designadamente as que se relacionam com a problemática da sua fraca aplicabilidade em situações de crescimento económico e baixo desemprego, bem como nos receios revelados pelos empregados quanto à sua “substituibilidade”.

Visando ultrapassar tais dificuldades, o dispositivo de **Rotação Emprego-Formação** pode assumir maiores possibilidades de sucesso se for entendido mais como uma

⁹ Moura, Rui (coord.) (2001), “Evolução das Políticas de Formação nas Empresas”, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional.

modalidade de “mercados transicionais de emprego”, utilizada tanto em períodos de crescimento económico, como de estagnação ou até de retracção económica. Tais mercados “consistem na organização (*aménagement*) sistemática e negociada do conjunto das posições temporárias de trabalho e de actividade num país ou numa região”¹⁰. Entendidas no seu sentido mais lato, tais transições “compreendem todos os desvios possíveis em relação à situação de referência constituída pelo emprego regular a tempo completo”. Nestas transições englobam-se os períodos de formação, os tempos parciais, a pré-reforma, etc. Em geral, estes períodos e ocupações têm em comum o facto de responderem a necessidades temporárias de remuneração e em constituir “passaportes” para a aquisição de outras posições no mercado de trabalho.

Tais situações correspondem a modalidades compatíveis com a emergência do paradigma da sociedade do conhecimento, especialmente se tivermos em conta que a Estratégia de Lisboa adoptada pela União Europeia desenvolve basicamente os *princípios adaptacionistas* e menos os *princípios neoliberais* (protagonizados, sobretudo, pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos da América) e os *princípios humanistas* (protagonizados principalmente pelos países escandinavos). A Estratégia Europeia para o Emprego, ao criar o *Pilar da Adaptabilidade*, e as Iniciativas Comunitárias *ADAPT* e *EQUAL*, entre outras, são exemplos de assunção dos princípios adaptacionistas típicos da Europa continental, que promovem, não a perspectiva liberal anglo-saxónica do emprego nem a perspectiva escandinava do pleno emprego, mas a perspectiva de adaptação às mudanças, numa óptica de *plena actividade sem pleno emprego*.

Tal perspectiva, pautada por uma cultura de solidariedade para a coesão social que serve de base ao discurso europeu, admite múltiplas medidas de adaptação, entre as quais se encontram o rendimento mínimo, o incentivo à solidariedade pública, a redução do tempo de trabalho e uma multiplicidade de estratégias de reintegração das pessoas no mercado de trabalho, de que constitui exemplo a **Medida Rotação Emprego-Formação**.

Nesta óptica, pode admitir-se que a organização sistemática de “mercados transicionais de emprego” possa constituir uma estratégia de adaptação apropriada às mudanças bruscas associadas à sociedade em que se vive actualmente e uma ferramenta adicional para apoiar a aprendizagem ao longo da vida. A ser assim, seria possível obviar os receios dos empregados face à medida em apreço, porque as transições “[...] não são obrigações, mas direitos que se podem utilizar ou não [...]. As transições podem ser propostas, p.e., por uma associação, uma autarquia, pelas agências de emprego; e pedidas pelos desempregados e/ou pelos trabalhadores [...]. É necessário gerar mais mercados destes, com a condição de que [...] sejam colectivamente controlados e correctamente financiados, alimentados e animados”¹¹.

Para efeitos de análise, pode considerar-se a existência de cinco campos principais de transições: (i) No âmbito do mesmo emprego; (ii) Entre o emprego e o sistema educativo; (iii) Entre o emprego e o desemprego; (iv) Entre o emprego e as actividades domésticas (incluindo o benevolato e o militantismo); (v) Entre o emprego e a reforma ou afastamento.

As transições podem obter sucesso ou falhar a médio e a longo prazos, mas a ideia fundamental dos mercados de transição é a de que existem “transições críticas” no curso da vida das pessoas e é necessário adoptar medidas susceptíveis de corrigir itinerários indesejáveis.

¹⁰ Gazier, B. (2003), Tous “*Sublimes*” – *Vers un nouveau plein-emploi*, Paris, Flammarion, p.131.

¹¹ Gazier, B. (2003), op. cit., p.131-132.

As transições organizadas permitem evitar as “transições críticas” e favorecer situações que desenvolvam a segurança, a autonomia e a carreira profissional das pessoas. Para o efeito, tal intervenção baseia-se em quatro princípios¹²:

- **Poder.** Destina-se a aumentar a liberdade individual dando às pessoas em transição mais poder, sobretudo poder de decisão sobre a sua carreira;
- **Solidariedade.** Promove a solidariedade na gestão dos riscos sociais e dos riscos associados ao mercado de trabalho, com a inclusão de trabalhadores mais favorecidos em programas de redistribuição;
- **Eficácia.** Adopta um processo de especialização, de coordenação e de cooperação, resultante de negociações, que promova a eficácia das medidas que acompanham as transições;
- **Descentralização.** Consiste em mobilizar o arsenal de técnicas de gestão dos riscos de modo descentralizado com uma melhor co-determinação dos actores envolvidos.

Tal perspectiva implica accionar reformas políticas de emprego, quer activas, quer passivas, que permitam conciliar flexibilidade e segurança. A “flexigurança” (*flexicurity*) implícita é favorecida pelos “mercados transicionais”, desde que sejam sistematicamente organizados e negociados através de “uma visão de conjunto dos fluxos de mobilidade, que são tradicionalmente entendidos e geridos de maneira separada”¹³.

Do exposto, resulta que existem três versões dos “mercados transicionais”:

- A versão da reforma das políticas públicas do emprego, que tem como objectivo central lutar contra a exclusão e contribuir para a baixa do desemprego;
- A versão da reforma salarial e das negociações colectivas, que corresponde a novas ferramentas de gestão colectiva de alguns dos riscos associados ao facto de se trabalhar, permitindo uma repartição de poderes no seio das empresas;
- A versão que reúne as duas primeiras e aponta para o “emprego sustentável” numa óptica de plena actividade, que permite tanto uma sociedade mais igualitária, como a promoção e o desenvolvimento de carreiras fundadas na aprendizagem ao longo da vida.

Esta é a versão a adoptar tendencialmente, porquanto corresponde globalmente às políticas que a União Europeia tem veiculado e às práticas dos países da Europa continental, segundo os princípios adaptacionistas anteriormente mencionados.

2. EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE APLICAÇÃO DO CONCEITO

Nas páginas seguintes procede-se à apresentação sintética de experiências-tipo de **Rotação Emprego-Formação** desenvolvidas em países da União Europeia e que contêm elementos de conhecimento e reflexão relevantes na óptica do estudo de avaliação.

As fontes fundamentais utilizadas foram a *Revista Europeia de Formação Profissional*, do CEDEFOP, para as experiências estrangeiras, e o documento do INOFOR *JOBROTATION – Formação Profissional em Rotatividade*, estudo e guia de implementação para uma experiência de aplicação em Portugal na segunda metade da década de 90.

¹² Gazier, B. (2003), *Tous “Sublimes” – Vers un nouveau plein-emploi*, Paris, Flammarion, p.140.

¹³ Gazier, B. (2003), op. cit., p.176.

2.1. Experiências estrangeiras

ESTUDO DE CASO DA REGIÃO DE BREMEN, ALEMANHA¹⁴

DESCRIÇÃO DO PROJECTO

Contexto do projecto: Projecto inserido na iniciativa comunitária ADAPT.

Entidade responsável: *Alz Bremen-Nord*, um organismo especializado na promoção do emprego.

Localização: Região de Bremen, Alemanha.

Duração: Março de 1998 a Junho de 2001.

Financiamento: Serviço Federal do Trabalho (Bundesanstalt für Arbeit) e Ministério do Trabalho (*Senator für Arbeit do Land*, de Bremen).

Empresas: 50 pequenas e médias empresas dos sectores da metalurgia, da electricidade e das canalizações, aquecimento e ar condicionado.

Acompanhamento: Universidade de Bremen, em cooperação com a Câmara de Trabalho (KUA).

OBJECTIVOS E EXPECTATIVAS

Empresas. A maioria das empresas reconheceu a necessidade de inovação técnica e organizativa a fim de permanecerem competitivas e preservarem os postos de trabalho, bem como houve um claro reconhecimento da importância do aperfeiçoamento e da formação contínua para a adaptação dos trabalhadores às mudanças estruturais na indústria e nas actividades artesanais. Não obstante, as empresas demonstraram algumas reticências à partida:

- Ceticismo e reservas quanto à combinação de objectivos de promoção de infra-estruturas económicas e, simultaneamente, de política de emprego como objectivo fundamental do projecto;
- Dispensa dos trabalhadores para formação contínua, sobretudo nas empresas com reduzido pessoal;
- Tradução das necessidades das empresas em acções de formação especialmente concebidas para a empresa e adequada planificação dessas acções;
- Risco de aumento significativo de burocracia e de custos adicionais para a empresa e liberdade para planificação das acções de formação de que precisa;
- Preferência para que os trabalhadores substitutos saíssem directamente de uma situação de emprego em lugar de iniciar a sua actividade imediatamente a seguir a um período de desemprego.

¹⁴ Schick, H. (2001), "Jobrotation – Expectativas e realizações: um estudo de caso na região de Bremen", in *Revista Europeia de Formação Profissional*, n.º 24, Salónica, CEDEFOP, pp. 20-28.

Empregados. O estudo de caso refere que os trabalhadores não foram especialmente ouvidos no processo, porquanto os planos de formação desenvolvidos foram controlados pelas empresas e segundo as suas próprias necessidades, não parecendo ter havido um processo de participação ao nível das decisões sobre os conteúdos da formação.

Desempregados. Todos os substitutos eram desempregados de longa duração e encontravam-se, em média, desempregados há dois anos.

A principal expectativa era encontrar um emprego regular no mercado de trabalho. Os desempregados tinham consciência do valor do trabalho de substituição para si próprios, mesmo quando este não implicava uma integração posterior na empresa.

Serviços públicos. Os serviços de emprego possuíam algumas expectativas em termos de futura política de emprego, com vista à obtenção de resultados melhores do que os da política clássica de emprego, pelo que aderiram considerando os projectos uma espécie de teste para uma certa transformação da política de emprego.

Organizações sindicais. As organizações sindicais mostraram-se interessadas e aderiram considerando que o *jobrotation* era um instrumento eficaz na promoção dos trabalhadores.

PROCESSOS E RESULTADOS

O conjunto dos trabalhadores substitutos é constituído por grupos sucessivos, cada um deles formado por 15 desempregados de longa duração da região de Bremen. Celebraram um contrato de trabalho com a duração de um ano com a empresa participante, sujeito a seguro social obrigatório e negociado no âmbito das medidas de criação de empregos pelos poderes públicos.

A preparação dos trabalhadores substitutos para a realização de tarefas interinas realizou-se mediante acções informais de aprendizagem, inseridas no processo de trabalho da empresa participante. Para cada substituto foram elaborados módulos individuais de qualificação, acordados com as empresas e realizados em cooperação com os organismos de formação contínua. O número de substituições interrompidas foi baixo, devido a essa preparação anterior dada aos substitutos.

Os estudos da Universidade de Bremen contribuíram para que as empresas tivessem uma consciência alargada da necessidade de formação contínua dos trabalhadores e que esse era um domínio da actividade empresarial.

O *jobrotation* funcionou como um instrumento de recrutamento para as empresas e permitiu-lhes efectuar a avaliação do desempenho dos trabalhadores no seu ambiente de trabalho, antes de os contratar em definitivo. O sucesso do projecto permitiu, por outro lado, que, muitas vezes, fossem reactivados postos de trabalho vagos por impossibilidade de preenchimento, bem como tivesse sido acelerada a criação de novos postos de trabalho.

Os serviços de emprego viram confirmadas as suas expectativas de lançamento de uma política de emprego alternativa às acções clássicas neste domínio, tanto mais que a taxa de colocação rondou 60%, muito superior aos resultados das medidas de política anteriores.

O modelo de intervenção foi alargado a outros ramos e a outros sectores económicos durante o processo, e considerou-se que também devia ser aplicado ao sector comercial e administrativo, bem como ao sector paramédico.

Os efeitos do projecto levaram à sua aprovação generalizada, admitindo-se criar estruturas regionais para resolver o problema das inscrições de potenciais substitutos e alargar o grupo de trabalhadores. Para o futuro ficaram as seguintes orientações:

- Responder rapidamente a necessidades *ad hoc*, o que é decisivo no caso da cooperação com pequenas e médias empresas;
- Responder à tendência crescente de um fosso entre os perfis das qualificações disponíveis e das qualificações procuradas;
- Manter as modalidades de *jobrotation* que incluam substituições temporárias e contratações permanentes, de forma não burocrática e relativamente barata;
- Ampliar a influência dos serviços públicos sobre a planificação da formação contínua nas empresas e das substituições de modo devidamente coordenado entre os centros de formação e os serviços de *jobrotation* e as empresas.

Para o efeito, o projecto de Bremen aponta três questões fundamentais de suporte aos requisitos enunciados, designadamente visando a qualidade das iniciativas futuras:

- Como é que podem ser concretamente identificadas as evoluções tecnológicas e as correspondentes necessidades de uma formação contínua orientada para projectos práticos e para o uso deste instrumento?
- Que métodos de análise e de certificação podem ser utilizados para determinar as qualificações do pessoal das empresas e dos potenciais trabalhadores substitutos de forma a ser possível avaliar e classificar, com rigor, o nível de capacidades e as experiências disponíveis?
- Que critérios de qualificação serão futuramente necessários para os instrumentos ou projectos de *jobrotation* e que constituem a sua “identidade”?

ESTUDO DE CASO DA REGIÃO DE BREMEN, ALEMANHA¹⁵

Caso aplicativo

DESCRIÇÃO DO PROJECTO

Contexto do projecto: Projecto inserido na iniciativa comunitária ADAPT.

Empresa: *Sks Layoutsatz GmbH*, criada em 1981, emprega 20 trabalhadores e pertence ao sector da pré-impressão, projectando, produzindo e fornecendo aos seus clientes produtos impressos – designadamente catálogos, folhetos, cartazes, anúncios e calendários –, bem como produtos electrónicos (catálogos em CD-ROM, páginas internet, entre outros). O projecto de *jobrotation* foi implementado num contexto de expansão económica da empresa.

Localização: Bielefeld, região de Bremen, Alemanha.

Duração: Decurso de 1999 (três programas de formação).

¹⁵ Kammeier, M. (2001), “Jobrotation: um relato da sua aplicação. O caso sks...”, in *Revista Europeia de Formação Profissional*, n.º 24, Salónica, CEDEFOP, pp. 29-33.

Financiamento: Os empregados receberam o salário completo durante o programa de formação e os custos externos foram subvencionados pelo programa de financiamento do *jobrotation*; os substitutos foram pagos através de um subsídio do serviço de emprego.

Coordenação do projecto: Câmara Regional das Actividades Artesanais.

OBJECTIVOS E EXPECTATIVAS

A generalização dos computadores no início da década de 90 do século xx desencadeou uma revolução tecnológica vertiginosa e obrigou a mudanças estruturais no sector da tipografia. As fronteiras tradicionais entre a agência de publicidade, a oficina de litografia, a maquetagem e a impressão desapareceram e a sobrevivência das empresas exigiu que se transformassem em empresas de serviços no domínio dos *media*, oferecendo produtos impressos e objectos multimédia.

No caso da *Sks Layoutsatz GmbH* foi estabelecido o objectivo de impulsionar a melhoria das qualificações dos empregados visando alcançar o nível correspondente ao novo perfil profissional de compositor electrónico.

As expectativas iniciais foram elevadas, tanto mais que se tratava de “salvar” a empresa e os seus efectivos. Os sindicatos, os serviços de emprego e os desempregados também depositaram expectativas elevadas em oportunidades de reinserção no mercado de trabalho, além do interesse particular dos dois primeiros, na formação para o emprego.

PROCESSOS E RESULTADOS

As necessidades de formação foram determinadas e concretamente definidas pela empresa. Face ao perfil das ofertas, verificou-se a necessidade de elaborar programas específicos adaptados às necessidades da empresa. Os empregados frequentaram alternadamente os cursos ministrados no centro de formação e, nos períodos intermédios, os conhecimentos adquiridos foram sendo aplicados na prática e aprofundados em contexto de trabalho. Foi possível, assim, formar cada empregado em função da sua capacidade de compreensão e do seu nível de formação.

A empresa considera que não teria sido possível alcançar os níveis de eficácia que se verificaram se a formação tivesse decorrido no curso normal clássico. A implementação do projecto realizou-se em três fases de formação:

	FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJECTO		
	1	2	3
CURSO DE FORMAÇÃO	Qualificação de antigos tipógrafos em composição electrónica de textos e imagens.	Qualificação no domínio da produção internet ou multimédia.	Qualificação no domínio da produção internet ou multimédia.

	FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJECTO		
	1	2	3
OBJECTIVO DA FORMAÇÃO	Competências numa vasta gama de programas de tratamento de texto e de imagem para assegurar uma distribuição mais flexível e regular do trabalho, em contraste com a anterior formação altamente especializada dos empregados.	Aquisição de conhecimentos gerais e básicos para a produção internet. Aquisição de competências no aconselhamento a clientes.	Aquisição de competências para articular departamentos especializados. Integração e tratamento de dados de clientes de acordo com os novos meios electrónicos. Aquisição de competências para aconselhar clientes.
PARTICIPANTES	Três empregados do sector de produção com formação em fotocomposição (um) e em tipografia (dois).	Três empregados do sector de produção com formação em fotocomposição, em tipografia e tratamento de imagem. Três empregados com tarefas executivas ou de atendimento a clientes, com formação em desenho gráfico, em tipografia e em litografia.	Três empregados do sector da produção com formação em fotocomposição, tipografia e tratamento de imagem. Quatro empregados com tarefas executivas ou de atendimento a clientes, com formação em desenho gráfico (dois), em tipografia e em litografia.
DURAÇÃO DA FORMAÇÃO	19 dias de curso, em centro de formação e estágio em empresa.	64 dias de curso, em centro de formação e estágio em empresa.	16 dias de curso, em centro de formação e estágio em empresa.
DURAÇÃO TOTAL	7 semanas.	11 semanas.	7 semanas.
SUBSTITUTOS	Dois desempregados.	Um desempregado.	Um desempregado.
DURAÇÃO DO TRABALHO DOS SUBSTITUTOS	6 e 4 semanas, respectivamente.	12 semanas.	8 semanas.

Ao cabo destes programas, Monika Kammeier, directora comercial da empresa, refere que: “Foi possível oferecer a quase todos os trabalhadores uma formação avançada e orientada para o futuro, numa escala que teria sido impossível alcançar sem o concurso do programa de *jobrotation*. (...). A campanha contribuiu para uma sensível melhoria do ambiente (...) e os trabalhadores encontram-se mais motivados.

A actualização das suas qualificações garante, para os anos vindouros, a valia da sua capacidade profissional e a segurança do seu posto de trabalho (...). Para a empresa tornou-se evidente uma evolução positiva da produtividade, graças ao incremento da qualidade e da quantidade. A ocupação otimizada do conjunto do pessoal teve também efeitos positivos na gestão interna das encomendas (...). O actual modelo de *jobrotation* é uma medida ideal para prevenir a perda de postos de trabalho nas empresas sujeitas a mudanças estruturais e para reinserir desempregados com grandes dificuldades de adaptação profissional”.

O resultado do projecto saldou-se pela aquisição de novas competências de 13 empregados (65% dos efectivos) e por novas experiências profissionais de quatro desempregados substitutos, um dos quais foi contratado pela empresa porque “durante a segunda fase demonstrou uma grande motivação...”.

O conjunto dos resultados das acções levadas a efeito permitiu que a empresa considerasse o modelo do *jobrotation* adequado em função dos seguintes motivos:

- Prevenção, assegurando a continuidade do emprego para os empregados, incluindo os mais idosos e o aspecto psicológico positivo de se sentirem úteis após os 50 anos;
- Melhores perspectivas de inserção para os desempregados, graças à aquisição de uma experiência prática complementar adquirida durante o período de substituição;
- Efeito económico positivo para os centros de formação profissional, devido ao aumento da procura;
- Garantia de sobrevivência das pequenas e médias empresas graças à inovação e à competitividade.

Considerando ainda que a política de negociações colectivas deveria ter em conta a necessidade de formação ao longo da vida, a empresa admite que o mercado de trabalho registará efeitos positivos especialmente quando emergirem sectores em crise; ocorrerem maiores avanços tecnológicos; desaparecerem indústrias e sistemas de produção obsoletos; e emergirem novos ramos de actividade.

Em suma, a empresa nota a existência de vantagens na utilização do *jobrotation* tanto em situações de crise, como perante a existência de avanços tecnológicos e a emergência de novos ramos de actividade que não implicam necessariamente situações de crise.

ESTUDO DE CASO DA REGIÃO DE ROSKILDE, DINAMARCA¹⁶

DESCRIÇÃO DO PROJECTO

Contexto do projecto: Programa ATTAK 98/AT/2279Medstyr 2.

Empresa: *Maersk Medical Business Unit Infusion Devices (MM-BUID)* que, desde a última década do século xx, levou a efeito diversas iniciativas em matéria de formação na sequência da introdução, em 1991, de grupos de co-gestão na empresa. O projecto de *jobrotation* foi implementado num contexto de expansão económica da empresa.

¹⁶ Sorensen, J. H. e Grunewald, U. (2001), “Jobrotation, um novo conceito da relação formação-emprego. As experiências da Alemanha e da Dinamarca”, in *Revista Europeia de Formação Profissional*, n.º 24, Salónica, CEDEFOP, pp. 50-55.

Localização: Região de Roskilde, Dinamarca.

Duração: Outubro de 1997 a Março de 2000.

Financiamento: Conselho Regional de Emprego (RAR), MM-BUID, ATTAK e subvenção do Estado, que financiam o conjunto dos custos correspondentes aos centros de formação, à totalidade do salário dos empregados durante o decurso do projecto e ao salário dos substitutos.

Acompanhamento: Direcção da *MM-BUID*, delegados dos empregados da *MM-BUID*, sindicato das trabalhadoras (KAD), Serviço de Emprego de Roskilde e a Divisão de Projectos e Desenvolvimento da Associação para a Formação de Trabalhadores (AOF) Greve.

OBJECTIVOS E EXPECTATIVAS

A *MM-BUID* iniciou, em 1991, um processo de introdução de grupos de co-gestão na empresa, cujas actividades, de acordo com funções e/ou tipos de produtos específicos, incluíam a responsabilidade de contratar colegas, de realizar certos controlos de qualidade, de planificar uma parte da produção, etc. Tais medidas impulsionaram o crescimento económico e aumentaram o bem-estar dos empregados, mas devido a diversos condicionamentos levaram a que a satisfação dos empregados não pudesse ser mantida.

As partes interessadas acordaram, então, no lançamento de um projecto de *jobrotation* na expectativa de que fosse possível revitalizar o processo de co-gestão.

O primeiro programa tinha um carácter exploratório visando obter indicações sobre as atitudes e as expectativas dos empregados, em matéria de trabalho e de cooperação no âmbito da *MM-BUID*; o segundo programa visava ampliar o nível de co-gestão real da empresa por parte dos empregados da produção.

Seguindo os princípios do programa ATTAK definiram-se dois objectivos orientados para a empresa e para os desempregados:

- Obter uma reserva de pessoal para futuros trabalhos e acções de cooperação no interior da *MM-BUID*, tendo em vista o arranque de um processo destinado a modificar a organização do trabalho na empresa, mediante uma co-gestão alargada e renovada;
- Assegurar a permanência no mercado de trabalho dos desempregados que substituíram os empregados durante a formação, mediante a renovação das suas qualificações.

Face a tais objectivos as expectativas eram as seguintes:

- **MM-BUID.** A empresa estava em expansão e tinha a expectativa de poder contratar os substitutos no final do projecto garantindo, simultaneamente, que não houvesse perda significativa de produtividade e que pudesse beneficiar de apoio financeiro;
- **Sindicato das trabalhadoras de Roskilde.** O sindicato esperava poder melhorar as qualificações dos seus actuais e futuros filiados, depositando fortes esperanças na inserção dos desempregados no mercado de trabalho;
- **Serviços públicos de emprego.** O interesse público centrava-se também na possibilidade da reinserção de desempregados no mercado de trabalho, mas acrescia o facto de se poder atingir determinados objectivos em matéria de formação para o emprego.

• **Divisão P&D da AOF Greve.** O centro de formação ganhava, sobretudo, uma acção de formação suplementar e a possibilidade de no futuro aumentar a sua oferta formativa. Na região de Roskilde, o Conselho Regional de Emprego, órgão gerido pelos parceiros sociais tinha de dar o seu acordo político a cada projecto, o qual devia conter os seguintes princípios:

- Ser apoiado pelas direcções das empresas e pelos representantes dos empregados;
- Centrar a componente do programa dedicada ao ensino no incremento das qualificações dos participantes (desempregados ou activos);
- Dar oportunidade de emprego temporário a grupos de desempregados;
- Dar possibilidades para os desempregados encontrarem emprego após a substituição;
- Conseguir uma relação razoável entre a formação para o emprego e a colocação regular dos trabalhadores;
- Conseguir uma relação razoável entre o financiamento público e o co-financiamento empresarial.

Para a condução processual do projecto era designado um grupo de acompanhamento/coordenação, na *MM-BUID*, composto do seguinte modo e com as seguintes funções:

- **Grupo de coordenação.** Define objectivos gerais e critérios de sucesso, ocupando-se de matérias como a definição dos destinatários, o desenvolvimento coerente da vida profissional, a estruturação pedagógica dos cursos, a organização do projecto e a escolha dos parceiros. O grupo de coordenação reunia, pelo menos, uma vez por trimestre;
- **Divisão P&D da AOF Greve.** Secretariado do grupo de coordenação e funções de gestão corrente em todas as fases: garantia do cumprimento dos objectivos do projecto; informação em tempo útil ao grupo de coordenação e a entidades externas; convocação de reuniões com ordem de trabalhos; presidência das reuniões; e redacção das actas;
- **Sindicato das trabalhadoras.** Designar um contacto na secção sindical e no fundo de desemprego, devendo essas pessoas participar nas reuniões trimestrais do grupo de coordenação; proceder ao levantamento sistemático e exaustivo dos desempregados a contratar como trabalhadores substitutos; participar nas reuniões de informação aos empregados e aos desempregados; reunir informação relevante para os desempregados e para os empregados aderentes ao projecto; e difundir a informação sobre os efeitos do projecto;
- **MM-BUID.** Apresentar ao grupo de coordenação os objectivos a curto e a longo prazos, bem como os critérios de selecção; estabelecer o perfil das qualificações dos substitutos, com apoio dos empregados; incluir os delegados dos empregados e outros representantes directamente interessados no projecto; fornecer, em tempo útil, informação relevante a delegados e outros representantes dos empregados; e assegurar a atenção da direcção-geral da empresa relativamente ao projecto;
- **Serviço público de emprego.** Apoiar a empresa na definição do perfil das qualificações dos substitutos; colaborar na selecção dos substitutos; convocar as sessões de informação e suportar os respectivos encargos; anunciar os programas nos meios de comunicação adequados; e procurar substitutos, quer para o arranque do projecto, quer para o caso de desistências.

No que respeita ao processo, a empresa desenvolveu uma estratégia especial de motivação para os empregados participarem no projecto, porquanto tratava-se de formar a totalidade dos empregados e era necessário constituir oito grupos bem motivados. Para o efeito foram desenvolvidas as seguintes acções:

- Sessões de informação sobre o projecto;
- Constituição dos grupos de empregados a formar;
- Selecção de grupos de apoio (empregados da produção, técnicos e administrativos) aos grupos de empregados;
- Apresentação de objectivos e conteúdos dos cursos, posteriormente discutidos com os grupos de apoio que se encarregavam de difundir a informação sobre os programas dos cursos, permitindo a participação dos empregados nos objectivos e conteúdos com vista a definir melhor as necessidades de formação dos destinatários e a facilitar a apropriação colectiva das actividades de formação;
- Utilização de estágios práticos que permitiam o contacto directo entre empregados e formadores/conselheiros, gerando expectativas de aprendizagens experienciais muito significativas.

No caso dos candidatos a substitutos foram realizadas três sessões de informação (40 a 50 pessoas em cada uma), que contaram com a presença de representantes da empresa e dos empregados, do sindicato, do fundo de desemprego do sindicato e da entidade de formação.

O percurso de formação dos substitutos consistiu em seis semanas consecutivas de formação, agrupadas sob a designação *Evolução das condições de trabalho da década de 50 à actualidade*. Esta abordagem visava mostrar a rapidez das transformações das condições de trabalho e a dinâmica da sua evolução.

A formação assentava em três módulos: o primeiro, informava sobre as condições do mercado de emprego e a organização do trabalho sob um ponto de vista próximo da empresa, tomando como ponto de partida as tendências dominantes em matéria de desenvolvimento organizacional das empresas; o segundo, consistia na apresentação de uma peça de teatro organizada pelos substitutos em torno de um tema escolhido por eles, que versava sobre *A situação de um desempregado em 1998*; e o terceiro, acentuava a comunicação e a cooperação, combinando exercícios práticos de cooperação com exposições sobre o processo de psicologia de grupo, as formas de comunicação e os meios de resolução de conflitos.

Do primeiro para o segundo programa do projecto, verificou-se uma acentuada diminuição da taxa de desemprego na região de Roskilde e foi necessário estender o recrutamento de substitutos a outras regiões, multiplicar as sessões de informação e melhorar a documentação distribuída. As sessões de informação incluíram o tema dos direitos e deveres dos desempregados, mas o que efectivamente motivou os participantes foram os depoimentos de substitutos já empregados na empresa. Apesar destes esforços, os programas de selecção de desempregados e de formação permitiram apurar apenas 17 substitutos para preencher 18 vagas em aberto, tendo sido contratados todos os 17 participantes nas acções.

O conjunto dos resultados das acções levadas a efeito permitiu que se considerasse o modelo do *jobrotation* adequado em função dos seguintes motivos:

- Elevada capacidade para operar mudanças organizacionais nos locais de trabalho, favorecendo, no caso concreto, a horizontalização da estrutura organizacional e um acréscimo da autogestão;
- Cobertura da totalidade dos empregados de uma empresa devido aos apoios financeiros;

- Minimização das perdas de produtividade durante a formação dos empregados;
- Elevada flexibilidade que permite responder aos mais variados problemas das empresas em termos de necessidades específicas de formação;
- Elevado potencial de inserção de desempregados no mercado de trabalho.

2.2. Aplicação em Portugal do conceito *jobrotation*

Em meados dos anos 90 um departamento de Estado dinamarquês apresentou à União Europeia uma proposta de projecto (rede transnacional) que visava trabalhar com públicos emigrantes e que definiu como **objectivos para os projectos-piloto** da rede, os seguintes:

- Adaptação dos activos às mudanças tecnológicas através da formação/qualificação;
- (re)Integração dos desempregados nas empresas como substitutos, proporcionando-lhes previamente acções de formação;
- Criação de uma maior flexibilidade no mercado de trabalho através da qualificação contínua dos activos e dos desempregados;
- Promoção do aumento de produtividade e da autoconfiança dos activos e, simultaneamente, do combate ao desemprego.

O parceiro português da rede europeia foi a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas que participou através de dois projectos que, nas fases de concepção e implementação, beneficiaram do envolvimento de entidades privadas (associação empresarial e empresa de formação).

Esta empresa privada – Sociedade Promotora de Formação (SOPROFOR) – foi a entidade responsável pelas actividades de disseminação da metodologia de formação emprego no âmbito do projecto da rede europeia, com financiamento da iniciativa comunitária ADAPT. A empresa foi responsável pela gestão do Núcleo de Informação Nacional Jobrotation e apresentava-se como detendo uma rede de consultores credenciados pelo EU Jobrotation Secretariat (Dinamarca) para conceber, implementar e avaliar projectos de formação utilizando a metodologia.

No desenvolvimento dos projectos-piloto, a entidade promotora/parceiro nacional optou por não limitar o público-alvo do projecto à população emigrante alargando-o a públicos mais vastos, “explorando” a conjugação dos elementos inovadores centrais do *jobrotation*: (i) Resposta para formação de trabalhadores com baixa qualificação; (ii) Contributo para integração de desempregados no mercado de trabalho.

Os projectos de formação incidiram nas actividades da metalomecânica e construção naval e na hotelaria/restauração tendo sido desenvolvidos numa grande empresa e em pequenas empresas, com os seguintes dados de caracterização:

ÁREAS DE FORMAÇÃO	HABILITAÇÕES	EMPREGADOS	SUBSTITUTOS/DESEMPREGADOS
Metalomecânica e reparação naval	9.º ano	10	11
Hotelaria/Restauração	2.º ciclo	9	14

Os elementos de balanço da experiência revelaram-se globalmente positivos, com sucessos ao nível da formação e ao nível da empregabilidade, resultados que estiveram na origem da continuidade e alargamento do dispositivo a outros públicos e ramos de actividade.

O quadro seguinte, construído a partir de dados de avaliação global da aplicação do projecto em Portugal, permite sistematizar uma visão de conjunto de constrangimentos e factores de sucesso, com utilidade para o desenvolvimento/operacionalização do *jobrotation*.

Os constrangimentos surgem, sobretudo, associados à organização/implementação e decorrem, na maior parte das situações, do carácter pioneiro dos projectos. Os factores de sucesso, por sua vez, relevam da possibilidade de potenciar novas atitudes perante a formação por parte dos diversos intervenientes.

Constrangimentos

- *Enquadramento da formação:*
 - Ausência de legislação que contemple formação de empregados e desempregados em simultâneo, o que implicou a apresentação de duas candidaturas separadas com dificuldades de articulação temporal;
 - Ausência do reconhecimento da figura de tutor, como formador no acompanhamento em contexto de trabalho dos formandos substitutos, o que levou as entidades formadoras a contornar o problema através de acordos de troca de serviços.
- *Representações sobre a formação e sobre o trabalho:*
 - Resistências à formação por parte dos empresários das pequenas empresas devido à falta de reconhecimento da utilidade da formação – alguns consideram mesmo que esta lhes traz problemas;
 - Representação negativa dos trabalhadores sobre a formação, resultado de práticas anteriores;
 - Resistência à ocupação de um posto de trabalho em regime de formação, por parte dos desempregados substitutos, contrariando o hábito instalado de formações em sala;
 - Necessidade de demonstrar a qualidade profissional dos substitutos para criar confiança nos empresários;
 - Dificuldade no recrutamento de substitutos para a metalomecânica, por ser considerado trabalho pesado.
- *Organização:*
 - Conhecimento insuficiente da metodologia do *jobrotation* por parte dos actores;

Factores de sucesso

- *Valorização dos actores locais e construção de parcerias:*
 - Grande envolvimento dos actores locais na formação, em parceria com os promotores e as entidades formadoras;
 - Envolvimento de empresários, das pequenas empresas de restauração, como formandos, criando-lhes necessidades que eles desconheciam e levando-os à modernização da empresa e à criação de emprego;
 - Envolvimento de um empresário e subempreiteiro da empresa de construção naval, contribuindo com a sua experiência para o planeamento da formação e para o acompanhamento das práticas.
- *Planeamento:*
 - Planeamento conjunto da formação entre todos os responsáveis do processo de formação (empresário, promotores, formadores e até formandos);
 - Apresentação dos substitutos nas respectivas empresas, previamente

- Curto período para organizar, planear e dinamizar a formação destes projectos-piloto;
- Dificuldades de recrutamento de substitutos devido à limitação do público-alvo ao perfil de ex-emigrantes e familiares;
- Dificuldade na conciliação de interesses entre os diferentes intervenientes, nomeadamente a horários e regime de formação.

à formação em posto de trabalho;

- Funcionamento em rede, no caso das pequenas empresas de restauração, para organização da formação prática simulada e prática em posto de trabalho.

Adaptado de Anabela Vaz e Isabel Graça: "Jobrotation: desenvolver a formação e partilhar o trabalho", *in Inovação Organizacional*, INOFOR (2004), pp. 273-283.

3. ENQUADRAMENTO DA MEDIDA

3.1. Elementos de caracterização normativa

No âmbito deste estudo de avaliação, as características em análise da **Medida Rotação Emprego-Formação** reportam fundamentalmente aos objectivos, ao funcionamento, às condições de acesso, à selecção e papel dos intervenientes e ao apoio técnico do serviço público de emprego.

3.1.1. Objectivos da Medida

No âmbito do diploma que a criou, a **Medida Rotação Emprego-Formação** é definida como "o processo segundo o qual uma empresa proporciona uma oportunidade de formação contínua aos seus trabalhadores e, em simultâneo, permite a desempregados uma experiência profissional no âmbito das funções desempenhadas pelos trabalhadores em formação".

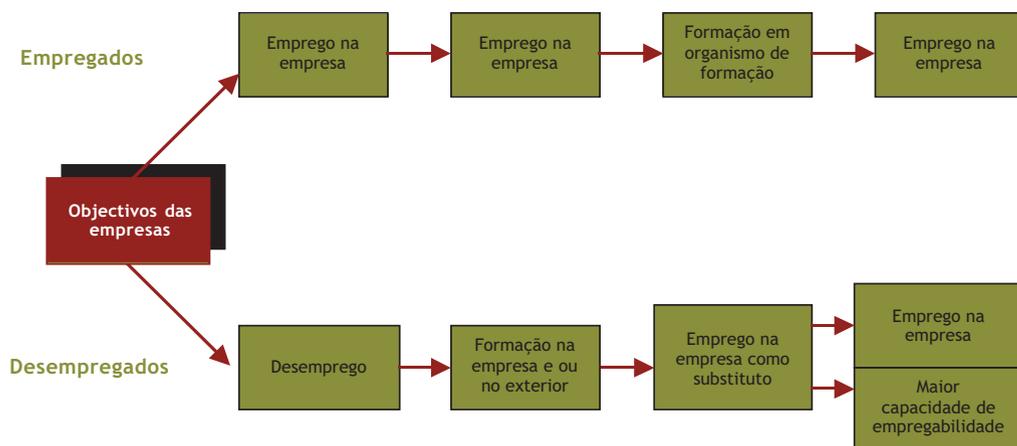
Trata-se de uma Medida que proporciona formação contínua a trabalhadores empregados e formação específica a desempregados para ocupação de um determinado emprego, envolvendo, na sua execução, as empresas, os seus trabalhadores, desempregados inscritos e o serviço público de emprego. A Medida pressupõe o apoio à elaboração pelas empresas de um plano de formação para os seus activos e o recrutamento de desempregados (com o apoio dos centros de emprego do IEFP), desempregados que ocuparão o lugar dos activos enquanto estes frequentam formação profissional adequada aos objectivos das empresas.

Os desempregados, na qualidade de substitutos, são antecipadamente preparados para o desempenho das funções dos empregados. Terminada a formação, os empregados devem regressar ao posto de trabalho com melhores qualificações e competências e, por sua vez, os substitutos, melhor preparados e com mais experiência, retornam à situação inicial dispondo de maior capacidade de empregabilidade no mercado de trabalho ou podem mesmo ser admitidos nas empresas em que trabalharam.

O diploma que criou a medida estabelece, também, objectivos de modernização tecnológica e organizacional decorrentes do próprio processo de qualificação dos trabalhadores, objectivos que, todavia, se revelaram ambiciosos e muito raramente estiveram presentes nos projectos desenvolvidos ao abrigo da medida pelas entidades beneficiárias.

3.1.2. Funcionamento da Medida

A ideia subjacente à Medida e ao seu funcionamento é, simultaneamente, simples no seu princípio e um “instrumento sofisticado”¹⁷ na sua concretização prática, devido à multiplicidade de intervenientes e às exigências de coordenação organizativa. Sumariamente, o processo pode ser representado do seguinte modo:



As razões que originaram a criação da Medida em Portugal não foram muito diferentes das que justificaram o lançamento da Medida há décadas noutros países da Europa, porquanto apesar de os níveis de emprego estarem a melhorar sucessivamente em Portugal nessa época, verificava-se, nos termos do diploma, “défices consideráveis, não apenas ao nível da formação inicial, mas, principalmente, ao nível da formação contínua” da população activa. As fragilidades observadas na formação inicial tornavam ainda mais imperiosa a formação contínua, especialmente no que respeita às “necessidades de modernização tecnológica e organizacional de muitas das nossas empresas, sobremaneira as de menor dimensão”. A melhoria do desempenho profissional dos activos empregados era considerada indispensável para o desenvolvimento das empresas e para a conservação ou progressão no emprego, num contexto em que todos os diagnósticos nacionais apontavam para tais défices, o que era agravado pelo facto de o emprego se situar maioritariamente em pequenas organizações e estas terem tradicionalmente dificuldade em libertar activos para formação, alegando baixas de produtividade durante a ausência desses activos.

Assim, tornava-se urgente dispor de mecanismos que propiciassem e estimulassem o acesso à formação contínua dos trabalhadores dessas empresas. Por outro lado, verificava-se que existia um volume considerável de desempregados de longa duração (DLD) no conjunto do desemprego, cuja empregabilidade diminuía substancialmente por não terem oportunidade de exercitar as suas competências e qualificações. Esta população precisava de formação de actualização ou de reconversão e exercer novas experiências profissionais, porquanto nem todos os desempregados dis-

¹⁷ Guggenheim, E.F. 2001, “Introductory note”, in *Agora VIII*, Jobrotation – Rotation employ-formation.

punham de um perfil profissional susceptível de ser utilizado imediatamente. Por isso, era necessário obtê-lo num curto espaço de tempo “através de uma formação tutorada e realizada em contexto real (na própria empresa) e ou de trabalho simulado (em centro de formação profissional)”.

Os empregados das empresas realizaram formação durante o horário laboral, por períodos entre 1 e 12 meses, período durante o qual foram substituídos por desempregados que podiam receber formação até 170 horas, imediatamente antes de ocuparem os postos de trabalho dos empregados em formação. Em cerca de 45% dos casos os desempregados não receberam formação, porquanto os centros de formação profissional já os haviam preparado anteriormente, no âmbito de outras iniciativas públicas, para o desempenho de funções que foram solicitadas pelas entidades, especialmente pelas instituições particulares de solidariedade social.

Nestas condições, mostrou-se útil a criação de um dispositivo de complementaridade emprego/formação para facilitar o acesso dos empregados a práticas de formação contínua e permitir uma experiência profissional a desempregados, através de uma contratação temporária, visando o aumento da sua empregabilidade. Face às insuficiências da população empregada e da população desempregada, a medida de política de emprego **Rotação Emprego-Formação** permitia agregar ambas as populações numa mesma intervenção e consubstanciava a passagem de medidas passivas de emprego (subsídio de desemprego) para medidas activas de emprego.

3.1.3. Condições de acesso à Medida

As entidades empregadoras acederam à Medida mediante o cumprimento das seguintes condições de acesso:

- Apresentação de um plano de formação;
- Declaração comprovativa da situação contributiva regularizada perante a administração tributária e a Segurança Social.

O diploma que criou a Medida previa a atribuição de prioridade às empresas com dimensão até 50 trabalhadores, mas este critério não foi aplicado devido à escassez de candidaturas apresentadas.

As acções de formação para os empregados deveriam preencher as seguintes características e condições de funcionamento:

- Realização em horário laboral, com horário diário que não possibilitasse o normal desempenho de funções profissionais, e com uma duração mínima de 1 mês e máxima de 12 meses;
- Interesse directo para a empresa ou que visassem proporcionar uma formação qualificante para o trabalhador;
- Afastamento do posto de trabalho do empregado proposto para formação.

No que respeita ao acesso de activos desempregados à medida as condições a preencher eram as seguintes:

- Inscrição nos centros de emprego;
- Celebração de contrato de trabalho a termo certo com a entidade candidata, em conformidade com o disposto no Capítulo VII, do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro;
- Celebração de contrato de formação em posto de trabalho com a entidade candidata, devidamente visado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional.

3.1.4. Selecção, papel dos intervenientes e apoio técnico

O decreto-lei que criou a medida previa que o recrutamento e selecção dos desempregados candidatos a substitutos devia caber às empresas (ou entidades), após solicitação aos centros de emprego do IEFP, em moldes análogos aos dos procedimentos de oferta de emprego e colocação. A selecção dos empregados candidatos à acção de formação também era da responsabilidade das entidades, podendo solicitar apoio técnico aos centros de emprego e aos centros de formação profissional.

Na prática, as entidades seleccionaram os empregados para a formação, sem recorrerem aos apoios técnicos previstos, mas o mesmo não ocorreu no que respeita aos desempregados. Efectivamente, os centros de emprego apresentaram eles próprios os candidatos, muitos dos quais haviam sido formados noutras iniciativas públicas e as entidades recebiam-nos. Este procedimento, compreensível do ponto de vista do serviço público, nem sempre se revelaria adequado às perspectivas das entidades que pretendiam escolher perfis profissionais mais convenientes aos postos de trabalho em substituição.

Esta situação esteve, aliás, na origem da ocorrência de problemas pontuais nalguns projectos, como, por exemplo, no caso de candidatos toxicodependentes em recuperação que as entidades receberam por indicação dos centros de empregos e que revelaram dificuldades de adequação para as necessidades da entidade. Em situações futuras, este procedimento deve ser acautelado e os centros de emprego devem proporcionar às entidades um leque mais alargado de hipóteses de recrutamento de substitutos.

No que respeita ao papel das entidades envolvidas nos procedimentos de operacionalização da **Medida Rotação Emprego-Formação**, observou-se uma actuação directa das entidades candidatas e do IEFP (centros de emprego e centros de formação profissional), já que apenas num caso se verificou o envolvimento de uma empresa de consultoria na elaboração do plano de formação.

As entidades candidatas desempenharam as seguintes tarefas na operacionalização do acesso à medida:

- Elaboração do plano de formação;
- Selecção dos empregados para as acções de formação;
- Recrutamento e selecção dos desempregados candidatos a substitutos, após solicitação aos centros de emprego do IEFP.

Ao IEFP coube prestar apoio técnico, quando requerido pelas entidades, quer através dos seus serviços, quer através de entidades contratadas para o efeito, visando apoiar:

- A preparação dos planos de formação e a determinação do perfil dos trabalhadores desempregados a contratar;
- A selecção dos candidatos substituídos e o recrutamento e selecção dos substitutos, bem como a execução dos planos de formação.

Os serviços do IEFP cumpriram esta componente da sua missão, tal como as entidades candidatas, com o senão de, na prática, os centros de emprego se terem revelado mais “seleccionadores” de desempregados a ocupar os postos de trabalho do que entidades de apoio ao recrutamento e selecção dos desempregados.

Da análise efectuada, o disposto no artigo 19.º do diploma que criou a Medida, relativo ao “acompanhamento da execução da Medida”, não foi assegurado, constatando-se a falta

de acções de acompanhamento por parte dos serviços públicos, limitando-se a visitas de natureza “informal”. É de admitir que se tivesse ocorrido o acompanhamento previsto, a Medida poderia ter tido maior sucesso em virtude da eventual correcção de práticas e do estímulo ao alcance de metas mais ambiciosas previstas, aliás, no financiamento.

3.2. Elementos de avaliação *ex-ante* da Medida

No domínio da **análise da coerência retrospectiva/pertinência**, os elementos de contexto socioeconómico que enquadram a fundamentação e o lançamento da **Medida Rotação Emprego-Formação**, apresentam como traços estruturais de funcionamento do mercado de trabalho, os seguintes indicadores-chave:

- Estrutura de habilitações com elevado peso relativo dos níveis de instrução mais baixos (entre 1998 e 1999, o peso relativo da população dos 25 aos 54 anos com habilitações iguais ou inferiores ao 3.º ciclo do ensino básico rondava 80%);
- Apreciável rigidez do desemprego de longa e de muito longa durações, persistindo em níveis próximos dos 40% do desemprego total;
- Persistência de grupos com especiais problemas de reinserção no mercado de trabalho, com destaque para os trabalhadores com mais idade atingidos por processos de reestruturação e reorganização de empresas e de sectores de actividade;
- Fraco potencial de adaptabilidade, inovação e sustentação do tecido de pequenas e de muito pequenas empresas com uma estrutura de organização do trabalho caracterizada por perfis de recrutamento centrados em pessoal pouco qualificado e proporcionando limitadas possibilidades de acesso à formação.

Este diagnóstico está na origem da adopção de um conjunto de compromissos que encontrou eco na estratégia europeia para o emprego e numa nova geração de políticas sociais caracterizadas pela activação não apenas dos beneficiários (aproximando-os das oportunidades, com recurso a novas metodologias de intervenção), mas do conjunto de entidades públicas das esferas da educação, formação, emprego e economia, e dos parceiros sociais, com responsabilidade na promoção do emprego e da integração social.

Nesta óptica, do enquadramento da estratégia europeia para o emprego e da activação, adquirem especial relevância (na relação com a **Medida Rotação Emprego-Formação**), a problemática da **adaptabilidade**, no quadro da modernização da organização do trabalho e da aprendizagem ao longo da vida, e a problemática do reforço dos níveis de **participação dos activos empregados na formação profissional** como parte, aliás, da prioridade à concretização dos objectivos da estratégia de aprendizagem ao longo da vida.

O estabelecimento de prioridades pelo PNE 2000 é fortemente medeado pela preocupação de aumentar o peso nas medidas activas das acções efectivamente qualificantes, o que pressupõe favorecer o acesso dos desempregados a esse tipo de acções, contribuindo para melhorar os índices de empregabilidade e favorecer a efectiva integração no mercado de trabalho deste grupo-alvo da política de emprego. É sob este enquadramento que, no âmbito da Directriz 3, são fixados os objectivos/metapas seguintes:

- Acrescer o peso da formação profissional para desempregados em 25% ao ano, por forma a atingir 20%, quer de desempregados, quer de desempregados em formação no final do período do plano;

- Acrescer o peso das medidas activas oferecidas a desempregados, sem comprometer a melhoria das prestações de desemprego.

Neste enquadramento, os objectivos fixados para a **Medida Rotação Emprego-Formação** adequaram-se perfeitamente aos grupos-alvo referenciados no PNE, uma vez que se pretendia formar, ao abrigo da Medida, activos empregados e, em simultâneo, possibilitar uma nova experiência profissional, associada a formação prévia, aos desempregados inscritos nos centros de emprego.

O diploma que criou a Medida refere-se sempre a “empresas” e não a outras entidades. Esta vertente, objectivo da medida referente às entidades beneficiárias intermédias não teve concretização porque praticamente não foram atingidas as entidades, alvo prioritário que o diploma previa – as empresas. De facto, os grandes beneficiários da Medida, como adiante se poderá verificar, foram as instituições particulares de solidariedade social, privilegiadas pelos centros de emprego nas acções de promoção como entidades “mais flexíveis” face aos contextos da Medida.

Esta predominância das IPSS na apropriação da Medida questiona a adequação da respectiva estratégia de operacionalização face aos seus objectivos específicos, em termos de beneficiários intermédios. Se nos objectivos se visava atingir, sobretudo, as empresas, como se torna claro pela leitura do decreto-lei, então a estratégia de divulgação e de suscitação da adesão não foi a mais adequada. Com efeito:

- Na maior parte dos casos não foi evidenciada estratégia orientada para assegurar adesão à medida, pelo contrário, em quase todo o país a Medida teve resultados muito aquém dos esperados devido a deficiente (ou mesmo ausência) de estratégia de divulgação;
- A divulgação e as acções subsequentes por parte do IEFP foram escassas e tiveram carácter avulso;
- Nas situações em que houve claramente estratégia (caso da região Alentejo), a acção divulgativa foi centrada nas instituições particulares de solidariedade social.

Em suma, mostrando-se a **Medida pertinente face à respectiva árvore de objectivos** (qualificação de trabalhadores, empregabilidade de desempregados e modernização das empresas), a prática evidenciou um “desvio” da Medida em favor das instituições particulares de solidariedade social – e sem impactes significativos ao nível das empresas, que constituíam destinatários intermédios desejáveis, face à filosofia fundadora da Medida.

No domínio da **análise da coerência externa da Medida**, importa referenciar dois níveis de racionalidade fundamentais:

- O quadro de relação com instrumentos do PNE e da estratégia de aprendizagem ao longo da vida;
- A contemporaneidade com instrumentos de política orientados para a promoção do emprego.

Na apresentação das linhas directrizes do Plano Nacional de Emprego 2000, no âmbito do **Pilar 3 – Incentivar a capacidade de adaptação das empresas e dos seus trabalhadores**, e a propósito justamente do objectivo estratégico *apoiar a capacidade de adaptação das empresas*, discutem-se intervenções que contribuam para “reduzir os obstáculos ao emprego e aumentar a capacidade do mercado de trabalho para se adaptar a mudanças estruturais da economia”.

Ou seja, no quadro das necessidades de reestruturação da economia portuguesa, a aposta em intervenções que favoreçam o aumento do nível de qualificação dos activos empregados deve andar a par com actuações preventivas que contribuam para a capacidade de adaptação das empresas e o reforço da empregabilidade dos activos, mediante a renovação e elevação das suas competências.

O PNE 2000 evidencia de forma clara o papel da formação contínua desenvolvida no âmbito da empresa como componente fundamental da estratégia nacional de aprendizagem ao longo da vida e estabelece objectivos e metas que visam transformar drasticamente a expressão reduzida que a formação tem nas empresas portuguesas:

- Reforçar os programas de apoio à formação para as PME;
- Aumentar a formação da população empregada por forma a atingir, em cinco anos, 10% de formandos no total dos activos empregados.

Estes objectivos devem ter expressão naquilo que o PNE explicita como novos instrumentos ainda que os refira como programados em 1998-99, sendo neste âmbito que surge a referência à *Rotação Emprego-Formação*, nos termos seguintes:

Implementação do programa *Rotação Emprego-Formação* dirigido a empresas que pretendam desenvolver meios de formação contínua e necessitem de recrutar temporariamente trabalhadores em substituição para garantir a continuidade da produção. Neste contexto prevê-se a inserção da obrigação de contribuir para a Segurança Social nas situações em que as entidades empregadoras contratem temporariamente trabalhadores para substituírem os efectivos dos seus quadros de pessoal que se encontrem a frequentar acções de formação.

A **Medida Rotação Emprego-Formação**, face ao contexto em que foi criada, é complementar de intervenções similares, pelas razões antes enunciadas, enquadradas pelos objectivos do Plano Nacional de Emprego e com o Código do Trabalho, para além de evidenciar correspondências com as orientações da estratégia europeia para o emprego. Paralelamente, pode admitir-se a existência de uma potencial articulação com outras medidas activas de emprego dirigidas à qualificação dos activos empregados e à promoção da empregabilidade.

As entidades candidatas a essas medidas têm a possibilidade de qualificar os seus empregados em formação pós-laboral mediante a oferta das entidades beneficiárias (ou entidades formadoras acreditadas) e podem articular essa formação com a formação de empregados no âmbito da **Medida Rotação Emprego-Formação**, especialmente quando se verifica menor motivação dos empregados para ocuparem os seus tempos com actividades formativas.

A medida corresponde a uma formação dos empregados dentro do horário laboral e suprime praticamente eventuais perdas de produtividade por simples ausência de empregados que não são substituídos. Neste caso, são as pequenas empresas que podem beneficiar mais positivamente desta articulação, tanto mais quanto a legislação prevê prioridade para empresas até 50 trabalhadores. As empresas prestam, paralelamente, um serviço social de melhoria da qualidade do mercado de trabalho ao aceitarem trabalhadores desempregados, que substituem os empregados, e ao proporcionarem novas experiências profissionais enriquecedoras das competências de desempregados, que dessa forma melhoram o seu potencial de empregabilidade, e podem mesmo ser contratados por algumas das empresas que desenvolvem projectos desta natureza.

Na vertente relativa ao emprego, a Medida apresenta elementos de complementaridade com outras medidas que visam proporcionar inserção profissional a desempregados e outras populações em risco de exclusão, como é o caso de medidas da esfera do mercado social de emprego. Neste âmbito podem destacar-se duas medidas principais:

- Apoio ao desenvolvimento de actividades de integração social de beneficiários do rendimento mínimo garantido, no âmbito do mercado social de emprego, que visa reparar situações de desemprego, de pobreza e de exclusão através da inserção social e profissional (Portaria n.º 1109/99, de 27 de Dezembro);
- Apoio a actividades de empresas de inserção, destinadas a desempregados de longa duração e outros públicos equiparados, com a finalidade de promover a inserção social e profissional (Portaria n.º 348-A/98, de 18 de Junho).

No seu conjunto, estas medidas tratam de promover a inserção social e profissional de desempregados em situações distintas: integração de beneficiários do rendimento mínimo garantido; integração de desempregados e equiparados em empresas de inserção; e integração temporária de desempregados com vista ao aumento de competências para obtenção de um novo posto de trabalho (Rotação Emprego-Formação). Estas medidas cobrem um público extenso e permitem a integração social e profissional em circunstâncias diversas, constituindo-se como medidas visando cobrir desempregados em diferentes situações.

Os **níveis de racionalidade e coerência da Medida** face a intervenções enquadradas no PNE são ainda relevantes com os seguintes instrumentos:

- Programa FACE orientado preferencialmente para trabalhadores em risco ligados a sectores e empresas em reestruturação;
- Criação de um regime fiscal de apoio à formação nas empresas;
- Promoção da formação contínua nas empresas, mediante uma redução da taxa social única financeiramente compensada por verbas das políticas de emprego;
- Dinamização de acordos sectoriais destinados à promoção da formação contínua em sectores específicos;
- Apoio à dinamização de acções de formação/consultoria, dirigidas especificamente a PME através da celebração de contratos-programa com associações empresariais e sectoriais, numa lógica de reforço das qualificações dos próprios empresários e dos respectivos trabalhadores.

Em síntese, a **Medida Rotação Emprego-Formação** responde claramente a objetivos do Plano Nacional de Emprego, tanto no que respeita à qualificação de activos empregados, como à requalificação de desempregados e valorização das respectivas experiências profissionais, em contexto laboral.

Em termos futuros, a sua importância é potencialmente reforçada porque responde aos novos requisitos enunciados no Código do Trabalho, especialmente no que respeita à formação obrigatória dos trabalhadores empregados. A Medida poderá facilitar o cumprimento dessa obrigação legal, sem perda de produtividade das empresas, através da substituição de empregados. É de notar, aliás, que houve parceiros sociais, tais como a CCP e a CIP, que manifestaram interesse de manutenção da Medida exactamente devido a essas novas exigências e à necessidade clara de qualificar os empregados sem perda de produtividade, num contexto de dificuldades económicas e recessão do emprego, contexto no qual a Medida tem funcionado tradicionalmente

(noutros países), com muito mais eficácia devido à dinâmica dos processos de reestruturação empresarial, acompanhados pela necessidade de mais qualificação profissional dos empregados.

123

MODELO DE ANÁLISE E PRINCIPAIS RESULTADOS

1. DIMENSÕES E COMPONENTES DO MODELO DE ANÁLISE

1.1. Hipóteses de estudo

A **Medida Rotação Emprego-Formação**, situada na encruzilhada da política de emprego, da política de formação e da política social, desfruta de sucesso na Europa e tem sido apresentada como um exemplo de boa prática na ligação entre a formação e o emprego, porquanto se revela extremamente adaptável e flexível, correspondendo em muitos pontos, ao *paradigma de boa prática* defendido pela Comissão Europeia para as mais diversas áreas da gestão e valorização dos recursos humanos.

Não obstante, os requisitos associados à implementação da Medida são complexos e conflituam com a multiplicidade das regulamentações administrativas unidimensionais, bem como se tem afigurado de aplicação desigual consoante os sectores (pouco desenvolvido no comércio e nos serviços de assistência, exceptuando a saúde) e a dimensão das empresas (sobretudo utilizado pelas grandes empresas europeias, quando o emprego se encontra concentrado nas pequenas e médias empresas).

No caso português verificou-se uma forte assimetria regional na utilização da Medida, porquanto a região do Alentejo detém a esmagadora maioria dos projectos desenvolvidos, enquanto as regiões Norte e Algarve não apresentam nenhum projecto aprovado.

Em certos casos europeus, a Medida tem sido utilizada para a formação de pessoas dotadas de qualificações acima da média, reduzindo potencialmente a ideia de favorecer a colocação dos menos qualificados e facilitar o seu acesso à formação, situação que por vezes também gera desconfiança entre os empregados quando tomam consciência de que ninguém é insubstituível numa empresa.

Em períodos de crise de emprego, a Medida tem revelado uma menor eficácia e parece perder o seu dinamismo nas fases de recuperação económica. Efectivamente, a experiência dinamarquesa mostra que num período de baixo desemprego é difícil incrementar um sistema que, embora tendo a formação como finalidade, se apresenta como uma medida a favor do emprego.

Na experiência europeia, a Medida tem sido, antes de mais, um instrumento de política económica a curto prazo, mediante o qual se consegue que os desempregados continuem profissionalmente actualizados durante os períodos de recessão e de forte desemprego. É, por isso, necessário averiguar se a **Medida Rotação Emprego-Formação** correspondeu sobretudo a essa perspectiva de curto prazo ou se produziu efeitos favoráveis ao “regresso à escola” a intervalos regulares e, por conseguinte, se a noção de “mercados transicionais de emprego” faz sentido ser pensada para Portugal.

Nesta óptica, importa determinar também se a Medida assumiu sobretudo um carácter colectivo que deslocou a atenção sobre o indivíduo para o emprego e, por consequência, para o desenvolvimento organizacional das empresas, ou se foi adoptado um carácter individual da formação com pouco impacte no que respeita às mudanças de carácter tecnológico e organizacional e, por conseguinte, com resultados fracos ao nível da adaptabilidade das empresas.

Esta questão prende-se, também, com a empregabilidade dos desempregados, porquanto em diversos *fora* europeus estima-se que 75% dos desempregados obtiveram um emprego temporário, mas desconhece-se em que situação ficaram após o tér-

mino desses contratos. Determinar tais situações no caso português é, também, importante para se perceber do potencial da Medida em termos de organização sistêmica e negociada de tais transições com resultados desejáveis a médio e a longo prazos, porque envolvem diversas implicações dos agentes participantes dos projectos, designadamente empresas, empregados, desempregados, serviços públicos e, eventualmente, operadores privados de consultoria e formação.

No âmbito dos efeitos da Medida no que se refere às práticas de formação profissional das empresas, à valorização do capital humano dos empregados e à (re)inserção sócio-profissional e ao capital humano dos desempregados, é necessário confirmar ou infirmar se os interesses dos diversos agentes foram satisfeitos e se a medida contém um potencial de desenvolvimento futuro capaz de a tornar um dos instrumentos estratégicos da aprendizagem ao longo da vida que favoreça a empregabilidade dos cidadãos.

Nestas circunstâncias, foram exploradas no âmbito do estudo de avaliação, as seguintes hipóteses de pesquisa:

✓ A aplicação prática da **Medida Rotação Emprego-Formação** consagrou os interesses das empresas, porque:

- Favoreceu a elaboração de planos de formação e o investimento em capital humano permitindo aumentar a sua adaptabilidade às evoluções tecnológicas e organizacionais;
- Manteve os efectivos inalterados e dotados de competências adequadas;
- Garantiu a manutenção dos níveis de produtividade durante a ausência dos empregados.

✓ A aplicação prática da **Medida Rotação Emprego-Formação** consagrou os interesses dos empregados, porque:

- Permitiu aos empregados das empresas a aquisição de saberes e competências através de formação contínua;
- Ofereceu aos trabalhadores os meios e o tempo necessários para que realizassem essa formação sem prejuízo das suas relações profissionais e da sua vida pessoal;
- Aumentou o nível de segurança no emprego e a possibilidade de progressão na carreira.

✓ A aplicação prática da **Medida Rotação Emprego-Formação** consagrou os interesses dos desempregados, porque:

- Encontraram uma oportunidade de requalificação profissional ou de aquisição de novas qualificações;
- Adquiriram novas experiências profissionais durante a ocupação temporária de um posto de trabalho;
- Melhoraram a capacidade de empregabilidade no mercado de trabalho ou acabaram por ocupar um posto de trabalho na empresa em que asseguraram as substituições.

✓ A aplicação prática da **Medida Rotação Emprego-Formação** consagrou interesses sociais porque o Estado, os serviços públicos e os decisores políticos viram nela um instrumento de política social e de inserção, com as vantagens de:

- Minimizar a inadequação entre as aptidões e as competências disponíveis e as necessidades em matéria de qualificações preparando os desempregados para uma integração normal no mercado de trabalho;

- Minimizar o desemprego de longa duração dos desempregados e a sua formação em condições reais de trabalho;
 - Transformar um instrumento passivo da política de emprego como o subsídio de desemprego, num instrumento activo que transforma subsídios em investimento.
- ✓ A aplicação prática da **Medida Rotação Emprego-Formação** consagrou os interesses dos operadores privados de consultoria e formação, porque:
- Permitiu adaptar a oferta e a procura às necessidades efectivas das empresas e dos indivíduos;
 - Fomentou o desenvolvimento de novas metodologias de formação prática;
 - Aproximou as competências dos operadores às empresas e facilitou uma melhor compreensão das suas necessidades.

No quadro seguinte é sistematizado o modelo de análise desenvolvido no âmbito da avaliação.

DIMENSÕES	COMPONENTES	ELEMENTOS DE ANÁLISE
ENQUADRAMENTO DA MEDIDA	Características da Medida	<ul style="list-style-type: none"> • Objectivos • Funcionamento • Condições de acesso • Selecção e papel dos intervenientes • Apoio técnico do sector público
	Pertinência da Medida	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação dos objectivos da medida aos grupos – alvo • Adequação da estratégia da medida aos objectivos
	Coerência externa da Medida	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação da Medida com outras medidas financiadas pelo FSE • Complementaridade e/ou sobreposição entre intervenções similares • Relação dos objectivos da Medida com o PNE e o Código do Trabalho • Correspondência com as orientações estratégicas a nível europeu
EXECUÇÃO DA MEDIDA	Caracterização das empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Localização • Sectores de actividade • Volume de negócios • Pessoal ao serviço
	Caracterização dos empregados	<ul style="list-style-type: none"> • Profissões • Níveis de qualificação • Habilitações escolares • Habilitações profissionais • Sexo • Idade • Antiguidade • Concelho de residência

DIMENSÕES	COMPONENTES	ELEMENTOS DE ANÁLISE
EXECUÇÃO DA MEDIDA	Caracterização dos desempregados substitutos	<ul style="list-style-type: none"> • Situação no desemprego • Profissões • Habilitações escolares • Habilitações profissionais • Sexo • Idade • Concelho de residência
	Caracterização de apoios técnicos e financeiros	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio técnico do IEFP • Apoio financeiro e isenção de contribuições
	Caracterização da formação	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas profissionais • Níveis de formação • Horas de formação • Adequação dos conteúdos às necessidades das empresas • Metodologias pedagógicas adoptadas • Recursos didácticos utilizados
GESTÃO ADMINISTRATIVA DA MEDIDA	Metodologias dos serviços públicos de emprego	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidade de resposta do serviço público de emprego à procura das empresas • Organização dos planos de formação • Determinação do perfil dos desempregados a contratar • Selecção dos candidatos substituídos • Recrutamento e selecção dos substitutos • Execução dos planos de formação e articulação do IEFP com outras entidades formadoras • Capacidade de acompanhamento e estímulo do IEFP aos processos
	Modelo de financiamento da Medida	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de apoio financeiro • Financiamento às empresas • Pagamento dos financiamentos
IMPACTE DA MEDIDA	Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Impacte no investimento em capital humano e na adaptação tecnológica e organizacional • Impacte nas competências dos empregados e na evolução quantitativa dos efectivos • Impacte nos níveis de produtividade do trabalho antes, durante e após a formação dos empregados
	Empregados	<ul style="list-style-type: none"> • Impacte na aquisição de saberes e competências em formação contínua • Impacte na adequação de meios e tempo para conciliação da vida profissional e pessoal • Impacte na progressão na carreira e segurança no emprego

DIMENSÕES	COMPONENTES	ELEMENTOS DE ANÁLISE
IMPACTE DA MEDIDA	Desempregados	<ul style="list-style-type: none"> • Impacte na aquisição de novas qualificações e ou requalificação profissional • Impacte na aquisição de novas experiências profissionais durante a substituição • Impacte na capacidade de empregabilidade e ocupação de um trabalho permanente
	Serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Impacte na adequação entre aptidões e competências dos desempregados após as substituições • Impacte no volume do desemprego de longa duração após as substituições. • Impacte sobre as medidas passivas da política de emprego
	Operadores privados	<ul style="list-style-type: none"> • Impacte na adequação entre a oferta e a procura • Impacte no desenvolvimento de novas metodologias de formação prática • Impacte na aproximação às empresas e à compreensão das suas necessidades
	Eficiência da Medida	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados atingidos • Despesa pública associada

1.2. Instrumentos de inquirição – Visão de síntese

Com o objectivo de recolher informação que permitisse a avaliação da **Medida Rotação Emprego-Formação**, utilizaram-se as “unidades de inquirição” e as técnicas para cada uma dessas unidades, seguidamente explicitadas.

a) Entidades com projectos Rotação Emprego-Formação

Estas entidades foram objecto de **entrevistas semidirectivas** a representantes qualificados do universo das **entidades beneficiárias** da medida no período 1999-2004 (veja listagem de entidades com projectos aprovados no Anexo A1), entrevistas centradas nas seguintes temáticas:

- Satisfação na participação na Medida, nomeadamente, no que diz respeito ao modelo de gestão (componentes técnica, administrativa e financeira) e à capacidade de resposta das instituições de formação e face às necessidades de formação dos trabalhadores (formação de activos empregados, áreas de formação, profissional, programas de formação, duração, entre outros);
- Impacte nas práticas de formação profissional;
- Impacte na qualificação dos recursos humanos e produtividade;
- Constrangimentos e oportunidades de melhoria para o desenvolvimento da Medida.

b) Empregados envolvidos em projectos Rotação Emprego-Formação

O universo dos **empregados** beneficiários da Medida, foi objecto de **inquérito por**

questionário o qual foi aplicado aquando da realização das entrevistas às entidades (nos casos em que se verificou que o empregado já não se encontrava ao serviço na empresa, o inquérito foi efectuado via telefone).

Este questionário destinou-se à recolha extensiva de dados e opiniões sobre:

- Satisfação com a participação na Medida;
- Execução da Medida;
- Impacto na qualificação e empregabilidade;
- Percurso dos empregados pós-Medida (perfil de empresa, sector de actividade, profissão, progressão profissional, entre outros);
- Progressão na carreira dos empregados;
- Constrangimentos e oportunidades de melhoria da Medida.

c) Desempregados envolvidos em projectos Rotação Emprego-Formação

Os **desempregados** beneficiários da Medida foram objecto de **inquérito por questionário** destinado à recolha extensiva de informação. A recolha de informação foi feita por telefone (ou presencialmente quando o desempregado ficou a desenvolver funções na entidade após o projecto) à totalidade dos desempregados abrangidos pela Medida no período 1999-2004.

Este questionário destinou-se à recolha extensiva de dados e opiniões sobre:

- Satisfação com a participação na Medida;
- Execução da Medida;
- Impacte na qualificação e empregabilidade;
- Percurso dos desempregados pós-Medida (perfil de empresa, sector de actividade, profissão, progressão profissional, entre outros);
- Constrangimentos e oportunidades de melhoria da Medida.

d) Serviço público de emprego

Foram realizados diversos *focus-group* estruturados em função de um critério regional e **entrevistas semidirigidas** para a recolha de informação junto dos serviços públicos de emprego. Para o efeito foram constituídos três grupos correspondentes às regiões onde se verificou a recepção e aprovação de candidaturas à medida no período 1999-2004 (Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo) e realizadas entrevistas a responsáveis das restantes delegações regionais (Algarve e Norte).

Cada *focus-group* regional envolveu a participação de representantes da delegação regional do IEFP e dos centros de emprego e de formação profissional envolvidos na gestão da Medida com a finalidade de recolher, de forma sistemática, opiniões sobre os constrangimentos e oportunidades de melhoria da medida.

Paralelamente, foram realizadas **entrevistas semidirectivas** a outras entidades intervenientes na fase de concepção da Medida, nomeadamente a representantes qualificados dos parceiros sociais com assento no Conselho Económico e Social (veja listagem de entidades e interlocutores entrevistados no Anexo A1).

e) Estudos de caso

Foram efectuados **estudos de caso** junto das três empresas que desenvolveram projectos no âmbito da medida, com o objectivo de identificar as diferentes perspectivas das empresas, empregados e desempregados e entidades formadoras face a uma

mesma situação/candidatura, para aprofundamento de matérias referentes à execução, impacte e satisfação com a Medida. Estes estudos de caso implicaram a análise cruzada de informação recolhida junto das entidades, empregados e desempregados associados a um mesmo projecto.

A partir do modelo de análise sucintamente exposto, foram construídos os formulários dos inquéritos e os guiões de entrevista, que serviram de base ao trabalho de campo realizado.

2. A EXECUÇÃO DA MEDIDA

2.1. O contexto de lançamento e divulgação da Medida

A Medida de política de emprego **Rotação Emprego-Formação** foi lançada em 1999, num contexto de crescimento económico e de aumento do emprego tendo sido contemporânea do Programa Empresas de Inserção (Portaria n.º 348-A/98, de 18 de Junho) e do Programa Emprego-Inserção (Portaria n.º 1109/99, de 27 de Dezembro).

A referência a estas duas medidas de política de promoção do emprego, ocorre porque esta contemporaneidade poderá ter contribuído para um menor ritmo de execução da Medida.

A Medida destinava-se, conforme refere o preâmbulo do decreto-lei que a consagrou, às pequenas empresas portuguesas necessitadas de formação profissional e de modernização tecnológica e organizacional, apresentando características que permitissem a esse segmento do tecido empresarial libertar os seus recursos humanos para formação profissional sem prejuízo da produtividade, assegurada por “substitutos”, de modo a reestruturar a organização e a reconverter os trabalhadores.

O contexto de crescimento económico e de aumento do emprego é geralmente referido como uma limitação a uma medida desta natureza, porque as empresas não têm tendência a proceder a reestruturações em épocas de expansão económica, nem o mercado de trabalho apresenta efectivos suficientemente qualificados para substituir empregados em formação, porquanto os ritmos de ofertas e colocações permitem absorver essas pessoas. Tal limitação é apontada em diversos estudos de caso europeus, bem como por alguns centros de emprego inquiridos no âmbito do estudo de avaliação.

A simultaneidade de lançamento dos programas antes mencionados e da **Medida Rotação Emprego-Formação**, revelou-se, segundo os centros de emprego, claramente “concorrente” desta medida. As metas estabelecidas para o Programa Emprego-Inserção e a “pressão” política exercida para a sua concretização, relegou a medida **Rotação Emprego-Formação** para segundo plano, na estratégia de promoção e aplicação pelo serviço público de emprego, confrontado, ainda, com o menor interesse despertado no tecido empresarial, circunstância que explica que a medida fosse preterida (“ficando para trás”) nessa estratégia e nas acções de divulgação dos centros de emprego.

A divulgação da Medida ocorreu através de seminários regionais e de diversas acções levadas a cabo pelos centros de emprego, especialmente junto das redes regionais para o emprego e de associações empresariais com as quais alguns centros de emprego mantêm relações privilegiadas.

No que respeita a estas associações, pôde constatar-se, através de entrevistas a confederações empresariais, que a medida foi divulgada aos associados (empresas), mas que nenhuma outra acção foi tomada posteriormente em virtude de não ter havido reacções de interesse pela medida.

A mesma conclusão é retirada no que respeita às confederações sindicais, acrescentando neste caso que o parecer da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) foi desde logo negativo, considerando que “o verdadeiro objectivo subjacente a esta medida é, mais uma vez, proporcionar às empresas um meio de obter apoio financeiro, sem qualquer contrapartida, pois neste caso nem sequer haveria lugar à criação de postos de trabalho”.

Os modos de conhecimento que cada entidade teve em relação à Medida foram diferenciados consoante as regiões em que foram apresentadas candidaturas, mas os centros de emprego consideram existir uma fraca receptividade dos empresários à formação profissional, especialmente no segmento das pequenas e muito pequenas empresas.

Na região do Centro, as duas entidades candidatas tiveram conhecimento da Medida através do IEFP, uma no âmbito de uma reunião de divulgação organizada pela Delegação Regional do Centro, que convocou para o efeito essencialmente as IPSS e a outra através do Centro de Emprego de Figueiró dos Vinhos.

Na região de Lisboa e Vale do Tejo verificou-se uma ampla divulgação através dos centros de emprego, tendo as entidades potencialmente abrangidas sido contactadas directamente por telefone e aconselhadas a apresentar candidatura.

Na região do Alentejo o conhecimento da medida foi obtido por múltiplas vias:

- Por iniciativa da própria entidade, dirigindo-se aos centros de emprego e aos centros de formação profissional;
- Por contacto telefónico do centro de emprego ou do centro de formação profissional;
- Através de uma entidade promotora com maior dinamismo que contactou várias entidades da mesma natureza, com o intuito de constituírem uma parceria no âmbito da Medida;
- Através de uma associação de desenvolvimento local, que organizou todo o processo.

No conjunto, as entidades avaliam medianamente a divulgação e o incentivo dos serviços públicos à implementação da medida. A razão desta avaliação relaciona-se com o facto de as entidades considerarem que, embora tenham sido contactadas pelo centro de emprego, desconhecem qualquer outro meio de divulgação.

A inquirição das entidades aponta para um conjunto de factores limitativos de uma maior adesão a medida. Os itens seguintes apresentam esses factores, segundo a respectiva natureza:

(i) De natureza informativa e interna às entidades

- Falta de informação e diálogo entre as entidades e os centros de emprego;
- Desconhecimento da possibilidade de apresentar novas candidaturas;
- Participação noutros projectos no âmbito da relação regular com o centro de emprego que retiram capacidade às entidades para participar com projectos no âmbito da Medida (p.e., empresas de inserção).

- (ii) De natureza técnica associada à Medida
 - Rigidez da regulamentação (impossibilidade de coexistirem no espaço e no tempo, nalguns períodos, empregados e substitutos);
 - Selecção dos substitutos realizada em separado pelo centro de emprego e pela entidade;
 - Falta de articulação (anterior à formação) entre o substituto e o formando (era útil que substituto e empregado estivessem na entidade um período, em simultâneo).
 - Exigência formal de a candidatura ter de ser organizada em parceria com outras entidades por não existir pessoal suficiente para constituir uma turma completa de formação.
- (iii) De natureza associada às disponibilidades e recursos dos intervenientes/interesse de adesão
 - Lacunas relativamente à disponibilidade de soluções formativas adequadas por parte da oferta pública de formação;
 - Falta de formação prévia de alguns substitutos;
 - Desinteresse e resistência por parte dos próprios empregados;
 - Perfil dos substitutos da bolsa de desempregados do centro de emprego;
 - Remuneração reduzida e a pouca flexibilidade no que respeita aos substitutos (p.e., pouco aliciante para desenvolver actividades em turnos da noite).

Os grupos focalizados (*focus-group*) que se realizaram durante o estudo de avaliação, nas áreas de influência das cinco delegações regionais do IEFP, revelaram a existência de insuficiências em matéria de divulgação, porquanto as acções posteriores aos seminários de apresentação da Medida não assentaram num trabalho em profundidade, motivador de níveis mais elevados de adesão.

As razões pelas quais esse trabalho não foi tão profundo quanto seria de esperar para uma medida que se afigurava decisiva para estimular uma “saída organizada” de mão-de-obra das empresas para formação, residem, principalmente, em aspectos relacionados com a escassez de recursos humanos dos centros para atender a todas as medidas, com a “especialização” destas em cada centro de emprego e com a ausência de metas que constituam “grandes números”, ou seja, que contribuam expressivamente para as *performances* de actuação do serviço público de emprego.

Trata-se de factores que limitaram a execução da Medida desde o processo de lançamento e divulgação, estendendo-se depois a limitações de outra natureza adiante analisadas.

2.2. Execução da Medida – Orçamentação e caracterização dos intervenientes

No âmbito da **Medida Rotação Emprego-Formação** foram aprovadas 41 candidaturas apresentadas aos centros de emprego ao longo de seis anos (1999-2004), 35 das quais com origem na região do Alentejo e 37 em instituições particulares de solidariedade social. Uma parte muito significativa da pesquisa para avaliação da Medida centrou-se justamente na compreensão deste nível de execução, bem como na predominância de candidaturas aprovadas na região do Alentejo (85%) e nas instituições particulares de solidariedade social (90%).

CANDIDATURAS DA MEDIDA ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO (1999-2004)

ANO	REGIÕES					TOTAL GERAL
	NORTE	CENTRO	LISBOA E VALE DO TEJO	ALENTEJO	ALGARVE	
1999	-	1	-	3	-	4
2000	-	-	2	11	-	13
2001	-	-	1	3	-	4
2002	-	1	1	5	-	7
2003	-	-	-	9	-	9
2004	-	-	-	4	-	4
TOTAL	-	2	4	35	-	41

Fonte: Relatórios de Actividade e de Execução do IEFP.

Antes de efectuar uma análise mais fina das candidaturas aprovadas, importa analisar, globalmente, os dados de orçamentação e execução da medida ao longo de todo o período da sua vigência (cf. quadro seguinte).

ORÇAMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA MEDIDA ROTAÇÃO EMPREGO-FORMAÇÃO (1999-2003)

ANO	REGIÃO	METAS (n.º desemp.)	EXEC. (n.º desemp.)	GRAU EXEC. (%)	DOTAÇÃO (euros)	PAGAM. (euros)	GRAU EXEC. (%)	N.º DE Candidaturas
1999	NORTE	0	0	-	0	0	-	-
	CENTRO	0	0	-	0	0	-	1
	LISBOA E VALE TEJO	0	0	-	0	0	-	-
	ALENTEJO	0	5	-	6 953	5 736	82,5	3
	ALGARVE	0	0	-	0	0	-	-
	TOTAL	0	5	-	6 953	5 736	82,5	4
2000	NORTE	30	0	0,0	0	0	-	-
	CENTRO	15	15	100,0	65 946	65 677	99,6	-
	LISBOA E VALE TEJO	70	57	81,4	48 284	48 274	100,0	2
	ALENTEJO	67	59	88,1	88 706	69 562	78,4	11
	ALGARVE	0	0	-	0	0	-	-
	TOTAL	182	131	72,0	203 385	183 513	90,2	13
2001	NORTE	30	0	0,0	29 928	0	0,0	-
	CENTRO	15	15	100,0	11 787	11 782	100,0	-
	LISBOA E VALE TEJO	12	13	108,3	11 861	9 118	76,9	1
	ALENTEJO	7	5	71,4	21 498	10 939	50,9	3
	ALGARVE	0	0	-	0	0	-	-
	TOTAL	64	33	51,6	75 074	31 838	42,4	4
2002	NORTE	0	0	-	0	0	-	-
	CENTRO	12	12	100,0	19 500	18 959	97,2	1
	LISBOA E VALE TEJO	14	14	100,0	12 351	11 663	94,4	1
	ALENTEJO	28	18	64,3	50 855	20 482	40,3	5
	ALGARVE	0	0	-	0	0	-	-
	TOTAL	54	44	81,5	82 706	51 104	61,8	7

ANO	REGIÃO	METAS (n.º desemp.)	EXEC. (n.º desemp.)	GRAU EXEC. (%)	DOTAÇÃO (euros)	PAGAM. (euros)	GRAU EXEC. (%)	N.º DE Candidaturas
2003	NORTE	0	0	-	0	0	-	-
	CENTRO	12	12	100,0	22 535	14 184	62,9	-
	LISBOA E VALE TEJO	0	0	-	0	0	-	-
	ALENTEJO	51	30	58,8	79 750	48 777	61,2	9
	ALGARVE	0	0	-	0	0	-	-
	TOTAL	63	42	66,7	102 285	62 961	61,6	9
2004	NORTE	0	0	-	0	0	-	-
	CENTRO	0	0	-	0	0	-	-
	LISBOA E VALE TEJO	0	0	-	0	0	-	-
	ALENTEJO	28	13	46,4	9 750	9 750	100,0	4
	ALGARVE	0	0	-	0	0	-	-
	TOTAL	28	13	46,4	0	0	-	4

Fonte: Relatórios de Actividade e de Execução do IIEFP.

Apesar de não terem sido estabelecidas metas ambiciosas, à partida, o objectivo inicial de abranger 182 desempregados num ano, envolvendo uma dotação de cerca de 200 mil euros (correspondente a cerca de 2% do subgrupo onde esta Medida se insere – formação ao longo da vida e adaptabilidade), apenas esteve próximo de ser alcançado neste mesmo ano. Com efeito, nos anos posteriores, as metas definidas caíram para cerca de um terço do estipulado aquando do lançamento da Medida, e os valores finais foram significativamente inferiores.

Na análise regional, registam-se comportamentos e evoluções diferenciados:

- Na região do Algarve não foi definido qualquer objectivo no âmbito desta Medida;
- Na região do Norte, após dois anos sucessivos com metas estipuladas e sem qualquer candidatura apresentada, a Medida deixou de estar inscrita no orçamento;
- Na região do Centro observa-se um desempenho constante ao longo do período considerado, correspondendo, no entanto, a apenas duas candidaturas (em 1999 e em 2002), que transitaram para o ano seguinte;
- Na região de Lisboa e Vale do Tejo foram fixados inicialmente os objectivos mais elevados, a par da do Alentejo, mas verificou-se uma tendência decrescente que culminou em valores nulos em 2003;
- Na região do Alentejo, houve uma maior adesão sendo, conseqüentemente, a que absorveu um maior volume de recursos financeiros da medida.

A análise global dos **processos das candidaturas aprovadas** (veja tabela no Anexo 1) no âmbito da **Medida Rotação Emprego-Formação** permite constatar os seguintes elementos fundamentais de caracterização (entidades, empregados e desempregados) do universo de realizações da Medida:

- Foram aprovadas e executadas 41 candidaturas, correspondentes a 40 entidades e a 52 projectos. Estes diferentes valores justificam-se porque nove entidades apresentaram mais de uma candidatura e, por outro lado, as candidaturas promovidas através de uma parceria, composta por um conjunto de entidades, e apresentadas no Centro de Emprego de Alcobaça, foram contabilizadas apenas como uma candidatura, situação que não ocorreu noutros centros de emprego.

Nesses casos, mesmo que se verificassem parcerias entre entidades, cada projecto, referente a uma entidade, correspondia a uma candidatura;

- No conjunto de 41 candidaturas e dos 52 projectos aprovados entre 1999 e 2004, quatro foram tituladas por empresas sendo as restantes 38 candidaturas (correspondendo a 48 projectos) promovidas por instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Como nenhuma empresa apresentou mais de uma candidatura, ao contrário do que sucedeu com algumas IPSS, verificou-se apenas a existência de quatro projectos de natureza claramente empresarial.
- A maioria das candidaturas/projectos apresentados foi promovida por entidades sediadas no Alentejo (35 candidaturas/projectos desenvolvidos por 29 entidades), tendo sido implementadas quatro candidaturas, que incluíam 14 projectos e eram referentes a nove entidades na região de Lisboa e Vale do Tejo e duas candidaturas/projectos promovidos por duas entidades da região do Centro. Nas regiões do Norte e do Algarve não foram apresentadas quaisquer candidaturas;
- Registou-se, igualmente, uma elevada concentração de candidaturas em apenas sete centros de emprego (dois, na região do Centro, um, na região Lisboa e Vale do Tejo, e quatro, na região do Alentejo);
- A média do número de trabalhadores das 39 entidades inquiridas é de 60 por entidade, com um mínimo e máximo de 7 e 1006 trabalhadores, respectivamente. Se considerarmos apenas as IPSS estes valores alteram-se significativamente, pela influência que a elevada dimensão da empresa Atlantis exerce sobre os mesmos, descendo a média para 32 trabalhadores por entidade, com um mínimo e máximo de 7 e 102 trabalhadores, respectivamente. Considerando a Atlantis, a proporção entre homens e mulheres é idêntica, ao passo que nas IPSS as mulheres constituem a principal força de trabalho destas entidades, com uma média de 30 mulheres para cerca de quatro homens por entidade¹⁸.

Relativamente aos **empregados**, o número proposto nas candidaturas pelas entidades ascendia a 682 trabalhadores, tendo sido efectivamente envolvidos nos projectos **498 empregados** (de acordo com as respostas das entidades aos questionários). A Atlantis estimou inicialmente a formação de 400 trabalhadores, dos quais 249 frequentaram efectivamente uma acção de formação no âmbito do projecto **Rotação Emprego-Formação**, justificando por si só uma diferença, entre o valor total estimado e o efectivado, de 151 indivíduos. No trabalho de inquirição, e num universo de 498 empregados, foram aplicados 298 questionários, correspondendo a 60% (282, presencialmente, e 16, por telefone). A principal justificação da não inquirição dos restantes trabalhadores, prende-se com a impossibilidade de obtenção de contacto telefónico ou morada dos mesmos, principalmente de trabalhadores da Atlantis que, entretanto, já não fazem parte dos seus quadros.

Quanto aos **desempregados**, nas candidaturas era previsto um número de 311 indivíduos, tendo vindo a ser contratados efectivamente **218 desempregados** com a finalidade de substituir os activos empregados, ao abrigo dos apoios desta medida. Mais uma vez, num diferencial de 98 substitutos, a Atlantis contratou menos 39 desempregados do que inicialmente fora previsto. Do universo de 218 desempregados substitutos, foram inquiridas 140 pessoas (64%), 117, por telefone, e 23, presencialmente. O diferencial entre o uni-

¹⁸ Do universo de 40 entidades, três empresas não foram entrevistadas porque os responsáveis pelos projectos já não se encontravam nas entidades e uma outra foi inquirida, mas o inquérito foi respondido de forma bastante incompleta, pelo mesmo motivo.

verso e a amostra obtida deve-se, à não identificação de forma de contacto dos mesmos. No entanto, no caso deste grupo, ainda assim foi possível recolher informação de caracterização através das fichas individuais do SIGAE-IEFP.

A análise por **sexo** das pessoas envolvidas nos projectos de **Rotação Emprego-Formação**, aponta para uma predominância muito elevada das mulheres, especialmente no que respeita aos desempregados. Esta repartição é compatível com o maior número de mulheres desempregadas e com a natureza das funções desempenhadas.

DISTRIBUIÇÃO DOS EMPREGADOS E DESEMPREGADOS, SEGUNDO O SEXO

SEXO	EMPREGADOS		DESEMPREGADOS	
	Número	Percentagem	Número	Percentagem
Feminino	225	75,5	202	92,7
Masculino	73	24,5	16	7,3
TOTAL	298	100,0	218	100,0

Fonte: Fichas do Sistema de Informação de Gestão de Apoio ao Emprego (SIGAE)/IEFP e inquérito aos desempregados substitutos e empregados envolvidos em projectos **Rotação Emprego-Formação** (REF), IESE, 2004.

Face às diferenças entre empregados e desempregados, em muitos casos houve mulheres a substituírem homens nas entidades, sem que o desempenho das funções tenha sido afectado, como se pode comprovar pelas análises adiante apresentadas. Dada a natureza de baixa tecnicidade das funções a substituir, as competências geralmente menos qualificadas das mulheres desempregadas não constituíram óbice, nem causaram constrangimentos especiais à ocupação dos postos de trabalho.

A análise dos **níveis de escolaridade** dos empregados e dos desempregados, evidencia um baixo grau de escolaridade dos indivíduos abrangidos pela Medida, porquanto 66,2% dos empregados e 57,9% dos desempregados não possuem mais do que o ensino preparatório, embora a diferença entre ambos seja significativa.

DISTRIBUIÇÃO DOS EMPREGADOS E DESEMPREGADOS, SEGUNDO O GRAU DE ESCOLARIDADE

ESCOLARIDADE	EMPREGADOS			DESEMPREGADOS		
	Número	Percentagem	Acumulado (%)	Número	Percentagem	Acumulado (%)
NS ler/escrever	1	0,3	0,3	4	1,9	1,9
1.º Ciclo do ensino básico (antiga 4.ª classe)	120	41,0	41,3	39	18,2	20,1
2.º Ciclo do ensino básico (ciclo preparatório)	73	24,9	66,2	81	37,9	57,9
3.º Ciclo do ensino básico (9.º Ano)	51	17,4	83,6	54	25,2	83,2
Ensino secundário	45	15,4	99,0	33	15,4	98,6
Ensino superior	3	1,0	100,00	3	1,4	100,0
TOTAL	293	100,0	-	214	100,0	-

Fonte: Fichas do SIGAE/IEFP e inquérito aos desempregados substitutos e aos empregados envolvidos em projectos REF, IESE, 2004. Inquérito em projectos REF, IESE, 2004.

Nas quatro categorias mais elevadas concentram-se 58,7% de empregados, contra 79,9% de desempregados, revelando uma estrutura de habilitações manifestamente desequilibrada. Este resultado pode indiciar que os empregados trabalham há muitos anos nas instituições e apresentam níveis de habilitação que não reflectem a evolução, p.e., dos níveis de cumprimento da escolaridade obrigatória ao contrário dos desempregados mais jovens que detêm qualificações académicas mais compatíveis com a evolução da estrutura de habilitações médias da população. Assim, surge reforçada a ideia de que os substitutos possuíam potencial, pela via das habilitações escolares, para desempenhar as funções dos substituídos.

2.3. Modalidades de execução da Medida

2.3.1. Dinâmicas de adesão

As 41 candidaturas à **Medida Rotação Emprego-Formação** resultaram noutras tantas aprovações, 95% das quais centradas em cinco concelhos do país (Alcobaça, Beja, Évora, Montemor-o-Novo e Moura) e 90% concretizadas por entidades não empresariais.

Esta situação reflecte as restrições sofridas pela medida no que respeita à sua aplicação em contexto empresarial. Os cinco concelhos que concentraram 95% dos projectos obtiveram resultados em virtude de terem estabelecido uma estratégia de acção, no caso do Alentejo, e metas a atingir, no caso do concelho de Alcobaça.

No entanto, o realce a dar, no âmbito das dinâmicas de execução desta Medida, refere-se indubitavelmente ao trabalho desenvolvido na região do Alentejo, porquanto registou, comparativamente, um elevado número de projectos, quer em empresas, quer noutras entidades, em concelhos onde existem claramente dinâmicas empresariais e de iniciativa mais fragilizadas e menor volume de activos empregados.

No Alentejo as pequenas empresas de cada sector de actividade encontram-se geograficamente muito dispersas e têm dificuldade em fazer um plano de formação formal e consistente, embora tenham a percepção de necessidades que não conseguem materializar em plano, a que acresce a dificuldade em constituição de turmas com 12 pessoas. A oferta e a procura de emprego, sobretudo no que respeita às pequenas empresas do sector secundário, revelam uma difícil adequação, que se traduz na escassez de pessoal qualificado. As organizações empregadoras de maior dimensão têm uma menor propensão para aceder à Medida porque no Alentejo existe uma resposta satisfatória de formação contínua em regime pós-laboral para as solicitações deste segmento empregador; citem-se, p.e., entidades concorrentes a ministrar formação na área da economia social (Santa Casa da Misericórdia) e fabricantes do sector automóvel que fazem formação específica para as actividades do sector.

Ciente das dificuldades que iria defrontar numa região com as características do Alentejo, o Centro de Emprego de Beja (que inclui os concelhos de Beja e Moura e registou 50% do total das 40 candidaturas da região) teve a percepção de que a Medida poderia ter sucesso e aplicação às instituições particulares de solidariedade social (IPSS) em virtude dos seguintes aspectos:

- As IPSS constituem o segundo sector empregador no Alentejo;
- As IPSS registam nos centros de emprego e nos centros de formação profissional um elevado número de solicitações para formação dos seus activos;

- As IPSS reconhecem elevado valor na formação que os desempregados obtêm nos centros de formação profissional, com os quais dispõem de experiência anterior no âmbito dos programas ocupacionais e dos estágios profissionais, admitindo que, em muitos casos, os desempregados possuem melhores qualificações do que os seus próprios activos, o que justifica que as IPSS já tenham admitido pessoas desempregadas após estarem a trabalhar na instituição no âmbito de programas de formação e emprego;
- Existe uma relação muito próxima entre os centros de emprego e as IPSS através dos programas acima mencionados, cuja razão radica no facto IPSS empregarem pessoas com um perfil semelhante ao dos inscritos nos centros de emprego (sobretudo mulheres, com baixas qualificações e idades superiores a 40 anos), o que significa que ambas as instituições “trabalham” com os mesmos públicos;
- Os centros de emprego divulgam e organizam o acesso a uma vasta oferta formativa nas áreas da geriatria e da acção educativa.

Este último aspecto revelou-se decisivo para a aplicação da Medida, porque permite preparar antecipadamente acções de formação com turmas de 12 pessoas para um tipo de público específico e de necessidades organizacionais específicas e integrá-las em candidaturas ao POEFDS, reduzindo substancialmente o custo da formação a ser suportado pelo IEFP ou pelas entidades empregadoras. Este processo permitiu que, anualmente, fossem candidatas turmas de geriatria e de acção educativa para Beja e Moura com as características desejadas. Ao contrário, na zona de Portalegre não foi possível desenvolver trabalho com as IPSS devido à dificuldade de entendimento sobre as áreas de formação, já que os serviços públicos só estavam preparados para oferecer a formação em geriatria e em acção educativa.

Os requisitos de sector de actividade, de zona de residência e de formação padronizada revelaram-se, assim, indispensáveis para a Medida responder a necessidades concretas de formação, num quadro compatível com a oferta disponível na rede pública de unidades formativas.

O segundo aspecto decisivo relaciona-se com o facto de relativamente aos substitutos não terem sido identificadas, com sistematicidade, necessidades de formação adicionais, porquanto já haviam obtido formação em geriatria e acção educativa, ministrada pelos centros de formação profissional, enquanto desempregados inscritos nos centros de emprego. Estes desempregados, sobretudo mulheres, já haviam passado, em muitos casos, pelas IPSS em programas públicos (POC, PFE, entre outros), razão que contribuiu para poderem ocupar facilmente os postos de trabalho dos empregados dispensados para formação.

Os planos de formação aplicados a esta Medida são construídos no âmbito de rotinas dos centros de formação profissional, que incorporam os referenciais de formação definidos para as actividades em causa, integrando as pessoas nos percursos formativos dos referenciais utilizados pelos centros de formação profissional. Todos os cursos de formação ministrados a empregados substituídos foram organizados por estes centros, sem interferência de outras entidades formativas. As IPSS têm bem definida a identificação das necessidades e na maioria das situações estas enquadram-se perfeitamente nos planos de formação já existentes. Nestas circunstâncias, a candidatura das IPSS é muito simples, porque os planos de formação estão indexados aos conteú-

dos de formação dos respectivos referenciais utilizados pelos centros de formação profissional da rede de gestão directa.

No plano da gestão territorial da Medida, no caso de Beja foram os técnicos que partiram para o terreno à procura de candidaturas, beneficiando do conhecimento da realidade das IPSS no distrito; em Évora e Montemor-o-Novo, que representam 35% do total das candidaturas, foram as entidades beneficiárias que procuraram os centros de emprego. As condições de aplicação da Medida foram, todavia, praticamente as mesmas, porque a relação entre os centros de emprego e as IPSS é muito próxima devido aquele envolvimento em intervenções (p.e., os programas ocupacionais e os estágios profissionais) de que as IPSS constituem as principais entidades beneficiárias. Neste caso, a Medida foi decisiva, porque devido ao trabalho realizado por turnos nestas instituições não era viável reunir os trabalhadores numa acção de formação, o que foi possível em regime de substituição.

2.3.2. Processo de integração dos desempregados e seu desempenho

A frequência de um curso de formação pelos desempregados antes de ocuparem o posto de trabalho ocorreu em mais de metade dos projectos inquiridos no estudo. Com efeito, nas 11 entidades que apresentaram candidaturas através do Centro de Emprego de Beja, os substitutos participaram em acções de formação prévia nas áreas em que iam exercer as suas funções na entidade, nomeadamente geriatria e acção social. Nas restantes situações, essa formação prévia, prevista no regulamento da medida, apenas ocorreu em cinco entidades de outras regiões nas mesmas áreas temáticas, mais duas em higiene e segurança no trabalho e outra realizada no posto de trabalho.

Na maior parte das entidades, os substitutos frequentaram formação com vista à substituição, mas uma parte significativa não frequentou, uma vez que muitos dos desempregados estavam preparados para ocupar e preencher os requisitos do posto de trabalho porque haviam já frequentado anteriormente formação proporcionada pelos centros de formação profissional. Em situações pontuais, no entanto, há entidades que referem a existência de alguma impreparação por parte dos substitutos.

Tais resultados são confirmados pelo inquérito aos desempregados, cujas percentagens válidas de resposta divergem em apenas 1% no que respeita à frequência de formação antes de ocuparem o posto de trabalho.

No que respeita às preferências das entidades quanto aos **critérios de selecção dos substitutos**, verifica-se uma distribuição fortemente centrada na experiência profissional (média 3,97, em 5), no trabalho anterior na entidade (média de 3,73) e nas qualificações profissionais (média de 3,70), sendo menos valorizados os critérios associados às habilitações escolares e à idade.

No entanto, as entidades referem, ainda, outros critérios de selecção relevantes relacionados com a atitude perante a actividade (trabalho com idosos), a facilidade de estabelecer relacionamentos, a sensibilidade para o tipo de trabalho, a disponibilidade para fazer turnos, a motivação, o perfil pessoal, o comportamento, a personalidade e o carácter e a formação social e pessoal. As entidades realçam, assim, como critérios importantes determinados tipos de competências pessoais e sociais, além dos conhecimentos obtidos através da experiência profissional.

No que respeita às **funções que os substitutos foram ocupar**, tratou-se de funções idênticas às exercidas pelos empregados que foram substituir nas instituições particulares de solidariedade social. No caso das empresas, a situação foi diferente: na Atlantis, a substituição realizou-se de forma indirecta, através da qual os empregados de qualificações superiores foram substituídos por outros empregados que ocupavam funções tecnicamente menos exigentes que, por sua vez, eram substituídos pelos desempregados. Na empresa de montagem de automóveis, uma pessoa ficou a desempenhar a função do empregado enquanto este frequentava formação em serralharia; as outras duas, desempenharam funções em regime de polivalência, por não possuírem qualificações suficientes para exercerem funções especializadas.

No entanto, em qualquer dos casos, as entidades mostraram que, de um modo geral, o grau de **satisfação com o desempenho dos substitutos** foi elevado. As dificuldades sentidas, relacionadas com problemas de adaptação, manifestaram-se, sobretudo, no período inicial, findo o qual não se registaram problemas que mereçam menção especial. Algumas entidades referiram que a integração e a respectiva adaptação teria sido mais fácil se não fosse a impossibilidade de os empregados e os substitutos coexistirem no posto de trabalho nalguns períodos. Pontualmente, foi mencionada a resistência oferecida pelos substitutos em efectuarem determinadas tarefas e a sua fraca flexibilidade no que respeita à prática de horários alargados, nomeadamente o trabalho por turnos.

No caso de uma entidade foi referida a existência de um limite mínimo de tempo a partir do qual se revela útil a implementação do projecto, ou seja, abaixo desse limite os efeitos são muito escassos visto que não se possibilita uma integração cabal dos desempregados, quer com as tarefas, quer com as pessoas (especialmente crianças e idosos).

Deve sublinhar-se, no entanto, que a tutoria pretende exactamente desempenhar um papel importante na integração dos substitutos. Na maioria das entidades o tutor nomeado foi o director técnico e, nalgumas situações, o empregado responsável por determinada actividade; nas empresas, o papel de tutor foi da competência do gerente e de responsáveis de departamento. A tutoria materializou-se no acompanhamento diário e informal à actividade dos substitutos, através de troca de informação acerca das actividades a desempenhar e esclarecimento de dúvidas sobre o exercício de funções. No entanto, esse acompanhamento diário não foi efectuado, nalguns casos, directamente pelo tutor, mas por responsáveis pelas áreas às quais os substitutos estavam afectos. Apenas cinco casos registaram, por outro lado, a realização de reuniões específicas ao abrigo dessa tutoria e apenas numa situação se efectuou uma avaliação formal do desempenho dos substitutos.

Relativamente à **integração de substitutos nos quadros das entidades**, a totalidade das empresas que implementaram projectos de **Rotação Emprego-Formação** integrou substitutos nos seus quadros. Quanto às IPSS, 16 integraram esses substitutos com contrato a termo, inicialmente, passando, posteriormente, a contrato por tempo indeterminado, ou através dos programas ocupacionais e duas integraram substitutas, mais tarde, no âmbito dos programas ocupacionais. Das restantes, a maioria justifica a não integração dos desempregados nos seus quadros por motivos de restrição financeira e ausência de vagas no quadro de pessoal.

2.3.3. Áreas de formação, funções dos empregados e dos substitutos

No conjunto dos projectos em análise, a **iniciativa da candidatura** segue a filosofia da Medida, porquanto as entidades referiram a necessidade de aprofundamento e actualização de conhecimentos por parte de empregados que nunca tiveram qualquer formação teórica no domínio da profissão que desempenhavam. Na abordagem destas necessidades, são de realçar três casos especiais que ocorreram nas situações seguintes:

- Na sequência de um processo de certificação de qualidade, através do qual estava contemplada formação na área da gestão e organização do trabalho;
- Pela intenção simultânea da entidade desejar qualificar os empregados e querer recrutar substitutos para posterior integração nos quadros da empresa;
- Por iniciativa da própria empregada, que procurou informações junto do centro de emprego.

As **funções desempenhadas** pelos empregados, antes da formação, e pelos substitutos, antes do projecto são apresentadas nos quadros seguintes.

FUNÇÃO DESEMPENHADA ANTES DA FORMAÇÃO

FUNÇÃO	FORMANDOS	PERCENTAGEM
Ajudante de cozinha	3	1,1
Ajudante de cuidados pessoais	63	23,4
Ajudante de enfermagem	13	4,8
Assistente de acção educativa	62	23,0
Auxiliar	1	0,4
Contabilista	1	0,4
Coordenador de serviços gerais	2	0,7
Costureiro	3	1,1
Cozinheiro	9	3,3
Empregado de balcão/vendedor(a)	2	0,7
Empregado de serviços de limpeza	8	3,0
Escolha, armazenagem e embalagem	23	8,6
Motorista	1	0,4
Operador de caixa	1	0,4
Operário	74	27,5
Director de lar	2	0,7
Psicóloga	1	0,4
TOTAL	269	100,0

Fonte: Inquérito aos empregados envolvidos em projectos REF, IESE, 2004.

ÚLTIMA PROFISSÃO DESEMPENHADA ANTES DO PROJECTO REF

FUNÇÃO	FORMANDOS	PERCENTAGEM
Agricultura	19	8,7
Trabalhador agrícola (trabalhador rural)	18	8,3
Outros trabalhadores agrícolas não qualificados	1	0,5
Indústria	29	13,3
Trabalhador da indústria de vidro	9	4,1
Trabalhador de outras indústrias	11	5,0
Outros trabalhadores não qualificados da indústria	9	4,1
Serviços	143	65,6
Cozinheiro	2	0,9
Ajudante de cozinha	7	3,2
Técnico de vendas	1	0,5
Caixeiro/Operador de supermercado	20	9,2
Empregado de balcão/mesa	6	2,8
Empregado de quartos (hotalaria)	1	0,5
Costureira, trabalho em série	2	0,9
Vigilante de crianças	31	14,2
Ajudante familiar	21	9,6
Animador cultural	2	0,9
Auxiliar de limpeza (servente de limpeza)	32	14,7
Contínuo (auxiliar de apoio administrativo)	1	0,5
Empregada doméstica (casas particulares)	1	0,5
Encarregado de armazém	6	2,8
Escriturário, em geral	7	3,2
Montagem de aparelhos eléctricos e electrónicos	1	0,5
Motorista ligeiro mercadorias	1	0,5
Outros vigilantes, assistentes, médicos	1	0,5
Não codificada	27	12,4
TOTAL	218	100,0

Fonte: Fichas do SIGAE/IEFP.

As **áreas de formação** para os trabalhadores das IPSS foram principalmente geriatria, acção educativa e ajudante de lar e cozinha, tendo os desempregados substituído os empregados em **funções** de assistente de acção educativa, ajudante de cuidados pessoais, auxiliar, bem como de cozinheiro e ajudante de cozinha. As funções foram uniformizadas de acordo com as designações adoptadas no estudo de perfis profissionais publicado pelo INOFOR¹⁹; as classificações utilizadas incluem as seguintes funções: animador social, [animador sócio-cultural, animador sócio-comunitário, animador cultural], assistente de acção educativa (vigilante de crianças, auxiliar de acção educativa, ama familiar), ajudante de cuidados pessoais (ajudante de centro de dia, ajudante de apoio domiciliário, ajudante de internato).

¹⁹ Estudo de Diagnóstico e Prospectiva e Caracterização de Perfis Profissionais para Levantamento de Necessidades de Formação nos Serviços de Proximidade – Os Serviços de Acção Social, Maio de 2005, IESE/GEOIDEIA, INOFOR.

FUNÇÃO DESEMPENHADA NA ENTIDADE DURANTE O PROJECTO REF

FUNÇÃO	FORMANDOS	PERCENTAGEM
Ajudante de cozinha	5	3,6
Ajudante de cuidados pessoais	34	24,5
Ajudante de lar	1	0,7
Animador(a) social	4	2,9
Assistente de acção educativa	43	30,9
Auxiliar	16	11,5
Auxiliar de enfermagem	2	1,4
Cozinheiro	5	3,6
Empregado de serviços de limpeza	7	5,0
Escolha, armazenagem e embalagem	13	9,4
Operário(a)	9	6,5
TOTAL	139	100,0

Fonte: Inquérito aos desempregados substitutos em projectos REF, IESE, 2004.

Nas duas empresas industriais promotoras, a **formação ministrada** inscreveu-se na área do comportamento organizacional, com vista a capacitar a empresa para uma gestão mais moderna e profissionalizada, e na área da serralharia para colmatar uma forte carência de serralheiros sentida pela empresa, quer nos seus quadros, quer na própria região onde se insere. Nestes casos, tratou-se de os desempregados substituírem empregados nas secções de preparação de produtos acabados e armazéns e na área produtiva da serralharia. A formação frequentada pela empregada da terceira empresa (de serviços) inseriu-se na área da cozinha, tendo a substituta desempenhado funções de ajudante de cozinha.

As entidades referiram a extrema necessidade de requalificar os empregados, tanto mais quanto os planos de formação não são prática corrente: apenas três entidades têm a formação integrada no plano de formação geral da entidade, o que significa que mais de 90% das entidades tiveram de proceder à elaboração de **planos de formação** específicos para enquadrar a formação na Medida, instrumentos que foram elaborados, em grande parte das situações, pelos centros de emprego ou pelos centros de formação profissional, verificando-se excepções apenas no que respeita à elaboração feita por uma empresa, por uma associação de desenvolvimento e por uma empresa de consultoria.

Não obstante, estas entidades consideram, maioritariamente (54,5%) que os empregados frequentam correntemente acções de formação.

Na realidade, e especialmente no que respeita às instituições particulares de solidariedade social, os seus empregados frequentam regularmente acções de formação, organizadas e ministradas por diferentes entidades (associações, empresas privadas, IEFP, entre outros) de desenvolvimento com financiamentos do Fundo Social Europeu, o que significa que as entidades se limitam a formar pontualmente, seguindo uma dinâmica impulsionada pela oferta formativa. Muitas destas entidades têm como prática qualificar os seus empregados, designadamente os que nunca haviam tido acções de formação, razão pela qual a sua presença em candidaturas à medida se revelou um acontecimento "natural".

Algumas entidades revelaram efectivamente, já haver dinamismo na área da formação profissional, pelo que o projecto permitiu dar corpo a uma prática corrente. Noutros casos,

as entidades consideraram que a Medida constituiu um estímulo à formação profissional, porque permitiu sensibilizar gestores e empregados para a importância da formação, estendendo-se a outros trabalhadores a vontade de frequentar acções de formação.

Não obstante, também se verificou que, nalgumas entidades, a formação profissional ministrada no âmbito do projecto foi pontual e não teve qualquer continuidade.

A maioria das entidades (IPSS, sobretudo) continua, no entanto, aberta à formação dos seus empregados, revelando insuficiência de saberes exactamente nas áreas em que maioritariamente foi efectuada formação profissional, designadamente no que respeita a relações interpessoais e às funções de assistente de acção educativa, ajudante de cuidados pessoais, animador social e cozinheiro.

3. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E IMPACTE DA MEDIDA

A avaliação da implementação dos projectos foi aferida junto das entidades e os resultados da formação e da alteração das situações contratuais são apresentados na óptica dos empregados e dos desempregados. Paralelamente, a avaliação do impacte da Medida reúne as opiniões das entidades, dos empregados e dos desempregados/substitutos, recolhida no âmbito dos processos de inquirição e, pontualmente, dos estudos de caso.

3.1. Elementos de avaliação na óptica dos beneficiários directos

a) Implementação dos projectos

Na concretização do acesso à Medida, as entidades estabeleceram **contactos privilegiados** com os centros de emprego (em 97% dos casos). Os contactos estabelecidos com as entidades concentraram-se essencialmente nos domínios do acompanhamento administrativo e técnico, organização da formação e questões relacionadas com a elaboração e gestão dos projectos, das quais se destacam informações sobre a candidatura, esclarecimentos de dúvidas, selecção dos substitutos, inserção dos substitutos no local de trabalho, resolução de questões burocráticas pontuais e preenchimento de formulários de pagamentos aos substitutos e reembolsos.

Os aspectos principais de avaliação do processo de implementação da Medida mereceram a **avaliação das entidades** que se pode observar no quadro seguinte.

AVALIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E DE GESTÃO

Procedimentos	Número	Média	Desvio-padrão
Acompanhamento financeiro pelo CE	36	4,31	0,525
Capacidade de resposta das instituições de formação	30	3,93	0,691
Acompanhamento administrativo pelo CE	36	3,86	0,833
Formação administrada aos desempregados	27	3,78	0,892
Acompanhamento técnico dos processos pelo CE	35	3,49	1,222
Qualidade da intervenção técnica junto das entidades, no apoio à elaboração do diagnóstico de necessidades de formação e à procura de soluções para as mesmas	30	3,07	1,202

Escala: 1 (apreciação muito negativa), a 5 (apreciação muito positiva).

Fonte: Inquérito às entidades com projectos de REF, IESE, 2004.

Os elementos de avaliação do processo apresentam-se bastante positivos. Os aspectos que justificaram uma avaliação mediana ou pouco acima da média prendem-se com o acompanhamento e a qualidade técnica da intervenção, porquanto algumas entidades referiram a escassez de acompanhamento técnico por parte do centro de emprego, ou que o mesmo ocorreu apenas por solicitação directa das entidades. As entidades consideram que houve uma atitude pouco proactiva, não havendo preocupações em saber como o projecto estava a decorrer.

O acompanhamento técnico, não tendo sido sistemático ao longo do desenrolar dos projectos, consubstanciou-se, quando existiu, no preenchimento do formulário de candidatura, visitas às entidades, selecção dos candidatos a substitutos, troca de impressões, solicitação de informação acerca da implementação do projecto, esclarecimento de dúvidas através de contactos telefónicos, reuniões mensais com os substitutos, contactos com os formandos, esclarecimentos na componente burocrática ligada aos reembolsos dos pagamentos e avaliação final da formação.

No que respeita ao acompanhamento administrativo (3,86) e financeiro (4,31) dos centros de emprego, os resultados da avaliação são bastante positivos. Relativamente às entidades de formação, as avaliações são bastante positivas, quer na capacidade de resposta (3,93), quer na formação ministrada aos substitutos (3,78). Não obstante, algumas entidades referiram a insuficiência de resposta no âmbito da actividade de acção social e a ausência de formação para a actividade que os substitutos foram desempenhar.

As candidaturas foram elaboradas de um modo geral pelas próprias entidades, exceptuando dois casos em que tiveram a colaboração de associações de desenvolvimento, e noutra situação em que a entidade dinamizadora da parceria elaborou as candidaturas das restantes entidades. Não foram identificadas quaisquer dificuldades na elaboração da candidatura nem excesso de burocracia nos procedimentos administrativos requeridos.

b) Resultados da formação para os empregados

No que respeita à **frequência de outras acções de formação**, cerca de dois terços dos empregados envolvidos na Medida não frequentou acções de formação profissional promovidas pela entidade.

As acções frequentadas (por um terço dos empregados) enquadraram-se, fundamentalmente, nas áreas da higiene e segurança no trabalho e primeiros socorros para empresas. Este nível de frequência de outras acções de formação por um terço dos empregados é compatível com as respostas das entidades, que indicaram que 55% dos empregados frequentaram formação. Se às respostas destes empregados juntássemos os restantes empregados das entidades admite-se que os resultados seriam próximos das respostas dadas pelos responsáveis das entidades. Esta situação revela que embora não existam planos de formação anuais, as entidades respondem à oferta de formação e encaminham os empregados para a formação com alguma regularidade.

Não se verificaram alterações significativas no tocante à **mudança de funções após a formação**: apenas 4,6% dos inquiridos desenvolveram outra função após a formação, havendo correspondência entre a frequência da acção e a alteração de funções. As alterações verificadas naquele leque restrito foram as seguintes: psicólogo a directora de qualidade, ajudantes de cuidados pessoais a animadores, ajudante de enfermagem

a auxiliar de fisioterapia, apontador de obra a controlador de qualidade, ajudante de veículo de transporte a lapidador de vidro, pintor a embalador, ajudante de forno a fusador de areia, dois ajudantes de cuidados pessoais a cozinheiro, ajudante de lar a ajudante domiciliar, ajudante de enfermagem a ajudante de cuidados pessoais, apoio de crianças a responsável de sala.

Após a formação os empregados regressaram às suas funções tendo apenas 5% dos empregados mudado de funções, o que indica que se terá tratado de formação de aperfeiçoamento, no quadro das funções desempenhadas. Tal orientação não é de estranhar visto que as entidades consideram que havia necessidade de qualificar os empregados. As suas habilitações escolares indiciam, aliás, essa necessidade, tanto mais quanto as entidades formam as pessoas à medida das suas disponibilidades de tempo, porquanto é difícil dispensar um volume significativo de pessoas para formação e isso tem sido feito de modo ininterrupto.

As expectativas iniciais dos empregados não se revelaram muito elevadas, sendo medianas no que se refere aos contributos para um emprego mais estável, para a progressão na carreira, para a obtenção de grau de qualificação profissional, e no que respeita ao acréscimo de tarefas e a uma maior autonomia de trabalho.

EXPECTATIVAS FACE À ACÇÃO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL FREQUENTADA

Acção	Número	Média	Desvio-padrão
Aquisição de novos conhecimentos teóricos	270	3,61	0,884
Melhoria da capacidade profissional	263	3,56	0,955
Aquisição de novos conhecimentos práticos	265	3,49	0,981
Melhorias no desempenho da função	258	3,47	0,975
Maior autonomia de trabalho	253	3,33	0,992
Obtenção de um grau de qualificação profissional	243	3,10	1,282
Acréscimo de tarefas mais complexas	241	3,07	1,097
Contributo para a progressão na carreira	232	3,01	1,211
Contributo para uma inserção mais estável no emprego	246	3,00	1,192

Escala: 1 (nada importante) a 5 (bastante importante).

Fonte: Inquérito aos empregados envolvidos em projectos REF, IESE, 2004.

Ligeiramente mais elevadas (em torno de um valor médio de 3,5) concentram-se as expectativas relativas à aquisição de conhecimentos teóricos e práticos e à melhoria da capacidade profissional e do desempenho de funções, ou seja, não existiam expectativas elevadas em nenhum dos domínios, quanto à formação que ia ser ministrada.

A **ligação entre a formação ministrada e as funções desempenhadas** pelos empregados revela que os empregados, embora considerem positiva a ligação entre a formação e a função desempenhada, classificam com valores moderados, quer a componente teórica, quer a componente prática (média em torno de 3,4).

A formação estava integrada num plano global de formação, como é reconhecido por mais de 60% dos empregados que consideram que a formação fazia parte de um plano global o que, todavia, não correspondeu à realidade, segundo a informação factual das entidades. Admite-se que os empregados tenham entendido a questão no sentido do plano de formação que a entidade tinha de elaborar para concorrer à Medida.

No caso concreto, os empregados avaliam melhor o planeamento da formação em relação ao que efectivamente se verifica porquanto a formação nas entidades, embora corrente, não foi sistematicamente planeada com antecedência.

Finalmente, constata-se que um em cada cinco dos empregados que participaram na **Medida Rotação Emprego-Formação**, regressaram a acções formativas, *performance* que se pode considerar aceitável tendo em conta que se trata de 53 indivíduos.

c) Resultados da formação para os desempregados

No que respeita aos desempregados/substitutos, as suas **expectativas iniciais** eram bem mais elevadas do que as dos empregados: segundo revelam os resultados da inquirição tais expectativas eram bastante elevadas em grande parte dos domínios, pois à excepção de dois domínios, todos os outros rondavam a valorização de 4 e, nalguns casos, bastante acima desse valor.

EXPECTATIVAS ANTES DE INICIAR O PROCESSO DE INSERÇÃO NUMA ENTIDADE EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO

Expectativa	Número	Média	Desvio-padrão
Aquisição de experiência profissional	137	4,23	0,822
Aquisição de novos conhecimentos práticos	138	4,09	0,884
Aumento da possibilidade de arranjar um novo emprego	137	4,04	1,056
Aquisição de novos conhecimentos teóricos	138	3,97	0,896
Contributo para a progressão na carreira	134	3,84	1,047
Possibilidade de ficar a trabalhar na entidade	137	3,77	1,158

Escala: 1 (nada importante) a 5 (bastante importante).

Fonte: Inquérito aos desempregados substitutos em projectos REF, IESE, 2004.

As pontuações menos elevadas referem-se exactamente à possibilidade de inserção definitiva na entidade e à progressão na carreira, o que é compreensível na medida em que os desempregados tinham a noção de que isso seria mais difícil, embora houvesse claramente expectativa que pudesse acontecer. No que respeita aos demais domínios, deve realçar-se as elevadas expectativas quanto à aquisição de conhecimentos teóricos (3,97) e práticos (4,09), de aumento da capacidade de empregabilidade (4,04) e, sobretudo, quanto ao acesso a uma nova experiência profissional (4,23).

Estes resultados revelam o potencial da Medida junto dos desempregados e indicam expectativas favoráveis no que respeita a uma melhor (re)inserção no mercado de trabalho.

Os dados de inquirição revelam que nem todos os desempregados **frequentaram formação profissional**. Efectivamente, pouco mais de metade dos desempregados (54,7%) frequentou formação, o que é corroborado pelo inquérito realizado às entidades. Dos que não frequentaram formação, pelo menos uma parte já havia sido objecto de formação através dos centros de formação profissional; porém, algumas entidades referiram que os substitutos não detinham competências técnicas completamente adequadas para os cargos que foram exercer.

Dos indivíduos que frequentaram uma acção de formação no âmbito da Medida, antes de exercer funções na entidade – o que significa formação específica contextua-

lizada – cerca de 40% fizeram-no no quadro de outros programas formativos. Apesar disso, considerando que os centros de formação organizam e desenvolvem correctamente programas de formação vocacionada para as principais áreas solicitadas pela maioria das entidades candidatas, admite-se que a formação tenha sido adequada na generalidade.

No que se refere aos desempregados que frequentaram uma acção de formação no âmbito do projecto ou noutro contexto antes de exercerem funções nas entidades, as avaliações são muito positivas, quer na componente teórica (média de 4,03), quer na componente prática (média de 4,17), valores que significam da parte dos inquiridos uma elevada relação entre a acção de formação e a função desempenhada, validando os programas existentes nos centros de formação, particularmente nas áreas anteriormente mencionadas.

d) Resultados face à situação de trabalho dos empregados e dos desempregados (antes e após a implementação dos projectos)

As **alterações ocorridas na situação de trabalho** dos empregados e dos desempregados, tendo em conta os objectivos da medida, apontam para os seguintes resultados em relação aos **empregados**:

- Não se verificaram alterações significativas na situação contratual antes da frequência da acção de formação (de 93% para 98% das respostas); a diferença de cerca de 6%, após a frequência das acções, não é significativa;
- As situações de contratos de trabalho a termo são escassas, coincidentes com a elevada antiguidade dos trabalhadores nas entidades (53,4%, com antiguidade média superior a 15 anos), pelo que não seria de esperar um aumento importante no que respeita a contratos de trabalho sem termo.

Se se levar em consideração o elevado número de pessoas contratadas sem termo, a correspondência, em cerca de 6% dos casos, relativamente à relação entre a formação e a alteração da situação contratual, revela-se importante. Isto é, havendo tão elevado número de pessoas efectivas, a formação permitiu ainda espaço para consolidar determinadas situações de empregados que, eventualmente, revelaram progressos consideráveis.

No que respeita aos **desempregados** seria legítimo esperar-se, tendo em conta os objectivos da Medida, um maior número de alterações no que respeita à evolução da sua situação de trabalho. As razões de desemprego apresentam-se variadas:

- Uma parte significativa corresponde a desemprego originado por cessação de contrato de trabalho (35%);
- Menos de um quarto resultou de despedimento da entidade patronal ou auto-despedimento;
- Cerca de 42%, tratam-se fundamentalmente de pessoas que nunca exerceram uma actividade profissional ou que o fizeram de uma forma sazonal e temporária, principalmente no sector agrícola; este facto pode ajudar a explicar;
- O peso significativo do desemprego de longa duração, a atingir quase 20% dos desempregados envolvidos nos projectos.

No entanto, é de notar que houve uma grande estabilidade durante as substituições, com mais de 96% dos abrangidos a concluírem o período do projecto na totalidade. Efectivamente, apenas cinco indivíduos não concluíram a totalidade do projecto (prin-

principalmente porque receberam ofertas de trabalho mais favoráveis), o que aponta para ter ocorrido uma boa estabilidade nas substituições.

Tal estabilidade poderá relacionar-se com os resultados de **permanência dos substitutos nas entidades após o período de substituição**. Efectivamente, dos substitutos que concluíram o projecto, mais de um quarto permaneceu nas entidades após os períodos de substituição, o que se pode considerar um resultado de elevado nível. Empregar, em média, mais de um substituto em cada quatro, constitui um resultado compatível com os objectivos da medida.

Cruzando estes dados com os obtidos através do inquérito às entidades, pode situar-se o número de substitutos que permaneceram na entidade após o projecto em cerca de 50, valor que está substancialmente subavaliado uma vez que apenas foram considerados dois empregados nesta situação na Atlantis, embora os responsáveis pela empresa tenham declarado a permanência de mais trabalhadores, sem estimarem qualquer valor.

Tais resultados evidenciam um elevado nível de adequação destes substitutos às funções:

- Dos 35 substitutos que permaneceram nas entidades, quase 97% (30 indivíduos) permaneceram em funções semelhantes às que desempenharam aquando da substituição, o que revela a sua preparação para as funções que foram ocupar e a adequação da formação ministrada;
- Foram 12 as pessoas que já tinham trabalhado na entidade onde foram desempenhar funções no âmbito do Projecto REF;
- Quase 50% dos indivíduos que permaneceram nas entidades após a substituição, foram contratados como efectivos; tal resultado revela uma segurança muito grande da entidade patronal no que respeita às capacidades e ao desempenho dos indivíduos nas funções para que foram seleccionados.

A análise da **situação dos trabalhadores perante o trabalho** parece indiciar efeitos da medida bastante animadores, uma vez que, quer no momento imediato (43,2%), quer num momento posterior (61,9%, à data da realização do inquérito), uma parte significativa dos substitutos se encontrava empregada. E daqueles, um subconjunto igualmente relevante desenvolvia a sua actividade profissional em áreas relacionadas com as funções que desempenhou durante o projecto, nomeadamente, ajudante de cuidados pessoais e assistente de acção educativa.

FUNÇÃO DESEMPENHADA APÓS O PROJECTO

Função	Número	Percentagem
Acabamentos	1	2,3
Administrativo	1	2,3
Ajudante de cozinha	2	4,7
Ajudante de cuidados pessoais	13	30,2
Animadora sócio-cultural	1	2,3
Apoio a idosos	1	2,3
Assistente de acção educativa	9	20,9
Auxiliar de acção médica	1	2,3

Função	Número	Percentagem
Condutor	1	2,3
Empregado de balcão/vendedor	2	4,7
Empregado de mesa	1	2,3
Empregado de serviços de limpeza	2	4,7
Jardinagem	1	2,3
Operador de caixa	2	4,7
Operário	3	7,0
Polivalente	2	4,7
TOTAL	43	100,0

Nota: Respostas apenas dos indivíduos que se encontraram numa situação de emprego após o projecto, na mesma entidade ou noutra (N=60).

Fonte: Inquérito aos desempregados substitutos em projectos REF, IESE, 2004.

3.2. A perspectiva das empresas participantes na Medida – Estudos de caso

As empresas que desenvolveram projectos no âmbito da medida em avaliação foram objecto da realização de três estudos de caso cujos resultados principais são apresentados a seguir.

ATLANTIS, SA

DESCRIÇÃO DO PROJECTO

Localização: Alcobaça e Marinha Grande.

Duração da acção de formação: Dois meses e meio (Abril a Junho de 2000); 68 horas.

Número de empregados envolvidos: 257.

Número de desempregados envolvidos: 33 durante dois meses e meio (entre 17 de Abril e 30 de Junho de 2000).

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Breve historial. A Crisal, aquando da sua criação (1946), detinha duas unidades produtivas: uma em Alcobaça, que produzia cristal decorativo, com um processo produtivo predominantemente manual; e outra, na Marinha Grande, de processo automático, vocacionada para a produção de produtos de uso doméstico. Posteriormente procedeu-se a uma alteração da denominação da empresa, de Crisal para Atlantis, fazendo coincidir o nome da marca com a designação da empresa. Em 2001 é formalizada a fusão entre a Vista Alegre e a Atlantis, dando origem ao grupo Vista Alegre-Atlantis. Mais recentemente, a unidade da Marinha Grande foi autonomizada, com a designação de Crisal, SA, continuando a pertencer ao grupo Vista Alegre-Atlantis.

Actividades desenvolvidas. Mantendo a experiência histórica das duas unidades fabris, a Crisal deu continuidade à produção de vidro por processo automatizado, incidindo nos vectores de produção de elevadas quantidades de produtos de gama baixa, enquanto a Atlantis aprofundou a tradição da produção de produtos decorativos de gama alta, de produção essencialmente manual.

Dimensão. A Atlantis tem actualmente ao seu serviço 600 trabalhadores, enquanto a Crisal conta com cerca de 300 à data da candidatura a empresa (composta ainda pelas duas unidades fabris) tinha ao seu serviço 1006 trabalhadores. O volume de vendas em 2004 ascendeu a cerca de 30 milhões de euros.

Prática de formação profissional na empresa. A Atlantis tem revelado uma preocupação constante com a formação profissional dos seus empregados e desenvolve regularmente acções de formação em diferentes áreas, nomeadamente a segurança e higiene no trabalho, na vertente organizacional e produtiva.

A empresa salientou a dificuldade em implementar cursos de formação pós-laboral que não proporcionam perspectivas evidentes de promoção ou em domínios pouco apelativos como a informática. Para fazer face a esta resistência oferecida pelos trabalhadores em frequentar acções de formação em horário pós-laboral, nomeadamente a dirigida à melhor inserção do indivíduo na empresa ou à sua valorização técnica, a empresa tem optado por organizar acções de formação profissional, combinando horário laboral e pós-laboral.

CARACTERIZAÇÃO DO PROJECTO

Forma de conhecimento da Medida. A empresa obteve informação da existência da Medida através de uma empresa de consultoria que fornecia serviços de assessoria no âmbito da higiene e segurança no trabalho. Aliás, a dificuldade que a empresa sentiu em desenvolver uma acção de formação nesta vertente, resultante dos constrangimentos ocorridos no plano organizacional pela ausência dos trabalhadores nos postos de trabalho, constituiu a principal razão que conduziu a empresa a procurar uma solução para a implementação de outra acção de formação e a optar pela **Medida Rotação Emprego-Formação**.

Âmbito e objectivos do projecto. O projecto apresentado à Medida teve como principal objectivo levar a cabo uma acção de formação profissional abrangendo um conjunto alargado de trabalhadores, cerca de metade dos efectivos, com vista à preparação dos recursos humanos para uma mudança organizacional profunda, que consistia na transformação de uma empresa de natureza familiar para uma de gestão profissional. Esta alteração iniciou-se já no âmbito de uma aproximação à Vista Alegre, que veio a culminar na fusão das duas empresas.

A acção de formação profissional. A candidatura apresentada previa a formação de 420 trabalhadores distribuídos por 21 turmas, que seriam substituídos por 72 desempregados (36 em cada uma das unidades fabris). No entanto, à data da implementação do projecto a empresa tinha já diminuído o número de efectivos, tendo o número de

formandos sofrido uma alteração substancial. Com efeito, a acção de formação profissional efectivamente implementada enquadra-se na área do comportamento organizacional, abrangendo 257 trabalhadores, distribuídos por 12 turmas. Cada acção de formação tinha uma carga horária de 68 horas, distribuída por quatro horas de formação diária, de forma descontínua, isto é, três horas em horário laboral e uma em pós-laboral. As acções de formação foram ministradas ao longo de dois meses, funcionando algumas turmas em paralelo, mas desfasadas do horário diário. Esta opção permitia que um substituto ocupasse diariamente o lugar de vários trabalhadores em formação.

Estes trabalhadores pertenciam principalmente à “área fria” das duas unidades fabris, que inclui todas as actividades não relacionadas directamente com a produção do vidro, denominada “área quente”, nomeadamente a lapidação, armazém de escolha e de embalagem, acabamento (roça e foscagem) e armazém de exportação.

A organização da formação ficou a cargo de uma empresa de consultoria, a Gesticoop – Cooperativa Sindical de Serviços, CRL, que apresentou uma candidatura ao Fundo Social Europeu para o respectivo financiamento.

O processo de selecção e de formação. A **selecção** dos desempregados foi da responsabilidade do centro de emprego em estreita cooperação com a empresa. Os critérios privilegiados para a selecção dos substitutos foram as habilitações profissionais e a experiência profissional.

A inexistência, nos registos do Centro de Emprego de Alcobça, de trabalhadores com qualificações/experiência nas funções dos empregados a substituir conduziu à contratação de indiferenciados inscritos em CNP diferentes das solicitadas pela empresa.

Os desempregados tiveram uma **formação prévia** ministrada na própria empresa, de quatro dias, através da qual, no primeiro, lhes foram transmitidos conhecimentos gerais sobre a indústria vidreira e alguns conceitos de higiene e segurança no trabalho, enquanto os restantes três dias foram destinados ao conhecimento, em posto de trabalho, dos aspectos técnicos de várias profissões que se pretendia viessem a desempenhar.

Importa referir que em muitas situações se verificou uma substituição indirecta do empregado em formação pelo desempregado. Isto significa que o primeiro era substituído por outro funcionário da empresa com algumas qualificações para os lugares deixados em aberto pelo trabalhador em formação, e as funções deste (que exigem menor aptidão e experiência) eram asseguradas, por sua vez, pelo desempregado.

Foi nomeado como **tutor** o responsável pela “área fria” da unidade fabril, que tinha como principal função orientar a actividade desenvolvida pelos desempregados e garantir a organização interna das substituições.

Do ponto de vista da empresa, o **impacte global do projecto** foi muito positivo para as três partes envolvidas (empregados, desempregados e empresa):

- Para os empregados, a empresa considera a oportunidade de qualificação (designadamente, a aquisição de novos conhecimentos teóricos) como o principal impacte da implementação do projecto, encarando também como resultados positivos a aquisição de novos conhecimentos práticos, o aumento da capacidade profissional e a melhoria no desempenho da função; aos potenciais contributos do projecto para a situação profissional dos empregados,

nomeadamente a inserção mais estável no emprego, a obtenção de um grau de qualificação profissional e a progressão na carreira, é atribuída uma importância de menor relevância;

- Para os desempregados, na perspectiva da empresa, os impactes do projecto ao nível das condições de trabalho, designadamente o aumento da possibilidade de encontrar um novo emprego e a possibilidade de ficar a trabalhar na empresa promotora do projecto, igualam-se em termos de importância aos relacionados com a aquisição de conhecimento e capacitação/experiência profissional;
- Para a empresa, os impactes efectivos do projecto relevam, sobretudo, a importância do aumento de qualificações dos trabalhadores com uma perturbação diminuta na produção e com custos reduzidos; são apontados, igualmente, com uma importância considerável, o aumento da competitividade e da produtividade da empresa e a melhoria do desempenho dos trabalhadores e são praticamente negligenciáveis a introdução de alterações tecnológicas e organizacionais.

A leitura da empresa no que diz respeito ao **desenrolar do processo** é globalmente positiva, não se registando qualquer dificuldade de integração por parte dos desempregados, tendo o seu desempenho correspondido ao esperado.

Avaliação da actuação do centro de emprego/centro de formação profissional. A intervenção do Centro de Emprego neste processo mereceu uma avaliação globalmente positiva por parte da empresa, tendo sido assinalado como ponto mais fraco a divulgação da Medida.

Foi ainda mencionada pela empresa alguma rigidez da regulamentação no estabelecimento de uma relação directa entre os desempregados e empregados, que não se coaduna com as necessidades e com as formas de administração da formação alternativas (p.e., acções de formação descontínua, alternando horas de formação com horas de trabalho). Uma solução poderia passar pelo regulamento da Medida permitir a coexistência de substituídos e substitutos em algumas horas do dia, ou dias da semana.

VN AUTOMÓVEIS, SA

DESCRIÇÃO DO PROJECTO

Localização: Montemor-o-Novo.

Duração da acção de formação: Oito meses e meio (20 de Junho de 2001 a 6 de Março de 2002); 1253 horas.

Número de empregados envolvidos: Dois.

Número de desempregados envolvidos: Três, durante os seguintes períodos, cada um: nove dias, entre 9 e 18 de Julho de 2001; 260 dias, a partir de 20 de Julho de 2001; sete meses, a partir de 6 de Agosto de 2001.

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Breve historial. A VN Automóveis, SA, era inicialmente uma linha de montagem de automóveis da empresa Baptista Russo. Em 1993, após o desmantelamento desta, foi então criada uma empresa, a VN – Montagem e Reparação de Automóveis Baptista Russo, Lda., pertencendo ainda ao mesmo grupo de origem. Posteriormente, foi adquirida pelo grupo Eucopol, que a transformou em sociedade anónima.

Actividades desenvolvidas. Actualmente a empresa actua em dois segmentos: na montagem de camiões Isuzu (incluindo transformações nos chassis e modificações nas carroçarias dos camiões) e no revestimento de componentes de automóveis.

Dimensão. A empresa actualmente conta com 149 funcionários (à data da candidatura encontravam-se ao serviço 179 trabalhadores), dos quais 20 se encontram no regime de contrato a prazo. A totalidade dos empregados trabalha a tempo completo com organização de trabalho por turnos, pontualmente, quando surge uma encomenda de maior volume.

Durante um determinado período a empresa acolheu jovens no âmbito do programa de estágios do IEFP, mas acabou por abandonar esta modalidade em virtude da excessiva burocracia exigida.

A empresa atingiu um volume de negócios de 5,670 milhões de euros, no ano de 2003.

Prática de formação profissional na empresa. A VN Automóveis implementou um processo de certificação de qualidade (ISO 9001), no âmbito do qual desenvolveu práticas de formação dos seus trabalhadores, com carácter contínuo.

Actualmente a empresa desenvolve um plano de formação anual, envolvendo cerca de 40 empregados, que contempla duas vertentes:

- Realização a nível interno: dedicada essencialmente à área de produção, nomeadamente quando a implementação de novos projectos implica a utilização de equipamentos diferentes e no contexto do processo de certificação de qualidade;
- Realização a nível externo: a elaboração do projecto é efectuada por empresas de formação externas, as quais apresentam uma candidatura a fundos comunitários para o seu financiamento; as áreas são, principalmente, gestão de processos, gestão administrativa, informática, recursos humanos e novo código laboral e formação de formadores.

A empresa revela dificuldade em desenvolver acções de formação em horário pós-laboral pela “resistência” oferecida pelos funcionários, resultante do perfil de ocupação dos tempos pós-trabalho.

CARACTERIZAÇÃO DO PROJECTO

Forma de conhecimento da Medida. A VN Automóveis consultou o Centro de Formação Profissional de Évora do IEFP com a finalidade de encontrar uma solução para a forte carência de profissionais sentida ao nível da serralharia. Previa-se que este problema viesse a acentuar-se em consequência da implementação de um novo projecto que consistia na construção de carruagens para comboios.

Âmbito e objectivos do projecto. A candidatura à medida tinha como principal objectivo a formação de empregados da empresa e de outras pessoas, a seleccionar, que a empresa tinha intenção de integrar no seu quadro de efectivos após a formação.

A acção de formação profissional. Foi constituída uma turma de 12 formandos, dois dos quais trabalhadores da empresa. A acção de formação, na área da serralharia civil (referencial de formação metalúrgia e metalomecânica – serralharia civil), decorreu nas instalações da empresa e foi organizada pelo Centro de Formação Profissional de Évora do IEFP, que indicou o formador e seleccionou os formandos.

A formação decorreu entre 20 de Junho de 2001 e 6 de Março de 2002, durante oito meses e meio, correspondendo a 1253 horas.

O processo de selecção e de formação. Segundo o responsável pelo projecto da VN Automóveis, a maioria dos formandos seleccionados pelo centro de emprego, apresentava um historial de toxicoddependência, situação que prejudicou fortemente o bom andamento da acção de formação e inviabilizou a possibilidade de integrar qualquer formando nos quadros da empresa. Por outro lado, um dos dois efectivos da empresa revelou problemas de assiduidade acabando por rescindir o contrato antes do termo da acção de formação.

Ambos os empregados que frequentaram a acção de formação desenvolviam actividades indiferenciadas e a perspectiva da empresa era a especialização dos mesmos, em serralharia.

Neste contexto, do ponto de vista da empresa, o principal factor negativo a apontar na operacionalização desta medida prendeu-se com a selecção dos formandos.

A empresa indicou ainda como factor crítico de sucesso de um projecto desta natureza a necessidade da formação ser organizada em parceria empresa e a entidade formadora.

As condições dos substitutos privilegiadas pela empresa são, sobretudo, a experiência e a habilitação profissionais: um, tinha experiência na profissão solicitada pela empresa (tendo sido contratado como praticante de 2.º ano); o segundo, era indiferenciado, pela inexistência de candidatos no centro de emprego com formação na área pretendida. Entretanto, a demissão de um substituto, decorridos nove dias de trabalho, obrigou à contratação de outro desempregado, igualmente indiferenciado.

O responsável da empresa identificou a pessoa à qual foi atribuído o papel de **tutoria**; no entanto, as funções enquadradas na tutoria não foram desempenhadas pelo mesmo, facto que se atribui, fundamentalmente, ao desconhecimento e à reduzida sensibilidade para a importância desta função.

A empresa faz uma **avaliação** muito positiva do **desempenho dos substitutos**, com os quais, na sequência do projecto, celebrou um novo contrato de trabalho. No entanto, ambos os trabalhadores se demitiram após algum tempo, por razões alheias à empresa.

Na **avaliação de impactes**, a empresa valoriza nesta Medida, sobretudo, a qualificação dos empregados, principalmente a aquisição de novos conhecimentos práticos, e a aquisição de conhecimentos teóricos e práticos por parte dos desempregados, bem como a possibilidade de estes encontrarem um novo emprego. O empregado que permaneceu na empresa progrediu na carreira após a formação, passando de serralheiro de 3.ª a serralheiro de 2.ª.

Para a empresa o impacte mais positivo da implementação de um projecto desta natureza, consiste na possibilidade de aumentar a qualificação dos seus empregados, sem perdas significativas de produtividade. São considerados com uma menor relevância os impactes posteriores na produtividade da empresa e a possibilidade de introdução de alterações organizacionais.

Avaliação da actuação do centro de emprego/centro de formação profissional. A empresa faz uma apreciação globalmente positiva do processo, excepto na selecção dos formandos. Outro factor negativo mencionado prende-se com o défice de divulgação da medida por parte do IEFP.

Também se detectou um desconhecimento por parte da empresa da existência de **formação prévia** aos substitutos, antes de exercerem a sua função na empresa.

MONTEAL, SOCIEDADE DE ADMINISTRAÇÃO HOTELEIRA, LDA.

DESCRIÇÃO DO PROJECTO

Localização: Montemor-o-Novo.

Duração da acção de formação: Oito meses (entre 12 de Novembro de 2001 e 26 de Julho de 2002).

Número de empregados envolvidos: Um.

Número de desempregados envolvidos: Um (entre 1 de Janeiro de 2002 e 26 de Julho de 2002).

CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Actividades desenvolvidas. A empresa é composta por duas residenciais, um restaurante e um café.

Dimensão. Actualmente encontram-se ao serviço 11 trabalhadores, quatro dos quais com contrato a termo incerto.

Prática de formação profissional na empresa. A empresa não reconhece qualidade nos cursos existentes, privilegiando a formação desenvolvida internamente na actividade quotidiana.

CARACTERIZAÇÃO DO PROJECTO

Forma de conhecimento da Medida. A ajudante de cozinha, ao pretender frequentar uma acção de formação profissional, contactou o Centro de Emprego de Montemor-o-Novo. Posteriormente, a entidade patronal informou-se junto do centro de emprego das possibilidades de substituição da empregada, tendo-lhe sido, nessa altura, apresentada a **Medida Rotação Emprego-Formação**.

Âmbito e objectivos do projecto. Valorização profissional de uma funcionária através de uma acção de formação profissional e a sua substituição de forma a garantir a manutenção do serviço.

A acção de formação profissional. A acção de formação foi organizada e ministrada pelo Centro de Formação de Évora do IEFP, tendo decorrido em Vendas Novas. A área de formação correspondia ao itinerário de qualificação de cozinha.

O processo de selecção e de formação. A **selecção** foi efectuada em duas fases: na primeira, efectuada pelo centro de emprego, resultou um conjunto de 30 pessoas registadas, contudo, em CNP distintas da solicitada, as quais foram entrevistadas posteriormente pela empresa; na segunda, a entidade deparou-se com uma elevada dificuldade em encontrar um substituto com o perfil adequado à função.

Um dos principais constrangimentos prendeu-se com a disponibilidade dos potenciais substitutos para o cumprimento de horários alargados.

Durante o decorrer do processo de selecção, a empresa foi abordada por um ex-empregado, tendo decidido pela sua selecção; para esse efeito foi efectuada a sua inscrição no centro de emprego. Este empregado permaneceu na empresa, após o projecto, com um contrato a termo certo, tendo-se demitido devido a problemas de tóxico-dependência.

A empresa não reconhece aplicabilidade da Medida ao meio empresarial em virtude dos mecanismos do mercado de trabalho da região, nomeadamente a existência de subsídio de desemprego, que oferece uma alternativa às condições da oferta de emprego. Defende igualmente que o salário mínimo não se apresenta como suficientemente compensador para a retribuição dos substitutos.

Na percepção dos **impactes do projecto**, a empresa valoriza fundamentalmente: a aquisição de novos conhecimentos teóricos, bem como a troca de experiências, pelos empregados; e a aquisição de conhecimentos teóricos e práticos, no caso dos desempregados, associada à possibilidade de ficar a trabalhar na empresa.

A empregada em formação demitiu-se antes do termo da mesma, pelo que a entidade não obteve qualquer retorno ao nível do impacte da acção de formação.

A empresa avalia positivamente o desempenho do substituto, que desenvolveu a mesma função da empregada em formação (ajudante de cozinha), visto este já deter uma larga experiência profissional nesta área. Aliás, posteriormente, com a demissão da cozinheira, passou a exercer esta função.

No entanto, a empresa valoriza sobretudo as habilitações escolares como critério de selecção dos substitutos, em detrimento da idade e da experiência profissional.

Dos impactes do projecto na empresa, identifica-se sobretudo a possibilidade dos empregados aumentarem as suas qualificações sem prejuízo para a empresa, em termos de níveis de produtividade.

Avaliação da actuação do centro de emprego/centro de formação profissional. A empresa faz uma apreciação especialmente negativa na divulgação da Medida por parte do centro de emprego e no défice no acompanhamento técnico e administrativo por parte desta entidade, embora reconheça que se está a verificar uma inversão nesta matéria, no sentido de uma maior capacidade de resposta. O substituto indicado não teve qualquer formação prévia.

123

BALANÇO DA APLICAÇÃO DA MEDIDA E RECOMENDAÇÕES

1. BALANÇO DA APLICAÇÃO DA MEDIDA E RECOMENDAÇÕES

1.1. Elementos de impacte da Medida Rotação Emprego-Formação

Na perspectiva das instituições de solidariedade social (a tipologia predominante de entidades apoiadas), é unânime o reconhecimento da **utilidade da Medida** e o acentuado efeito positivo que produziu nas três partes envolvidas:

- Na entidade, porque teve possibilidade de qualificar os seus activos, sem substanciais perturbações no seu funcionamento, associadas à ausência dos trabalhadores;
- Nos empregados, porque tiveram oportunidade de se valorizar profissionalmente;
- Nos desempregados, porque adquiriram experiência profissional e, em bastantes casos, acederam a um novo emprego.

As entidades não reconhecem mais-valia ao projecto apenas em dois únicos casos, por razões associadas à saída dos funcionários após a formação e pela curta duração do período de formação e respectiva substituição, não permitindo uma integração cabal dos desempregados.

Nas vantagens da Medida para os trabalhadores, é de realçar a aquisição de conhecimentos, uma vez que a maioria dos trabalhadores que desempenha funções nas áreas da geriatria, acção social e acção educativa, mesmo exercendo esta profissão há muito tempo, nunca acedera/frequentara formação profissional teórica e específica, de aquisição de novas ideias e técnicas nas práticas desenvolvidas e de actualização e desenvolvimento de conhecimentos. Para estes públicos-alvo a motivação imprimida e a auto-estima estimulada pela formação profissional, bem como a troca de experiências com outros profissionais da área, constituem importantes impactes da passagem pela Medida.

Para os desempregados, são identificadas fundamentalmente as seguintes vantagens: contributo para resolver a condição de desempregado; incremento da experiência profissional; possibilidade de integração nas entidades imediatamente após o projecto ou num momento posterior; aquisição de conhecimentos teóricos e práticos; reforço das competências; e criação de expectativas que elevam a auto-estima.

As vantagens apontadas para a entidade, centram-se nos aspectos seguintes:

- Na qualificação dos trabalhadores (aquisição elevada de conhecimentos teóricos e práticos e aumento das capacidades profissionais);
- Na melhoria do desempenho dos funcionários (acréscimo significativo no que respeita à partilha de experiências com outros trabalhadores);
- Na possibilidade de constituir uma bolsa de emprego;
- Na possibilidade de concretizar processos de certificação de qualidade.

Os impactes no que se relaciona com a obtenção de um grau de qualificação profissional, de um emprego mais estável e com progressão na carreira, são, praticamente, nulos. Tais resultados são compatíveis com a realidade organizacional da maioria das entidades: a qualificação profissional não tem muito valor, atribuindo-se maior valor à experiência e aos saberes implícitos; o emprego já é estável e a medida, aparentemente, não influenciou a estabilidade dos empregados, o que pode ser explicado pelo facto de a maioria das profissões dos empregados em formação não dispor de carreira profissional.

No que respeita ao impacte nas entidades, as avaliações são bastante variáveis, oscilando em torno da valorização do que consideram impacte do projecto:

- No aumento das qualificações dos trabalhadores, sem impactes negativos na produtividade (um dos aspectos centrais da medida);
- Na melhoria do desempenho dos trabalhadores;
- No aumento da qualidade dos produtos/serviços prestados.

O impacte na competitividade foi mediano e abaixo da média relativamente ao aumento da produtividade e a alterações tecnológicas e organizacionais. A competitividade terá aumentado por via do reconhecido acréscimo de qualidade, fundado na melhoria das qualificações dos trabalhadores e no respectivo desempenho profissional. Ora, se a produtividade não baixou e a qualidade aumentou, admite-se que a competitividade tenha melhorado, mesmo que moderadamente.

Nos domínios referidos, a Medida induziu impactes bastante positivos nas entidades, apesar de não ter logrado atingir dois objectivos que o preâmbulo da Medida propugnava: alterações tecnológicas e alterações organizacionais. Especialmente neste domínio, a Medida, à semelhança de outras que pretendem introduzir inovação, não proporcionou vantagens no que respeita às mudanças organizacionais, confirmando-se a persistência de elementos de resistência da parte das entidades, a introduzir alterações organizacionais que modernizem a organização do trabalho.

As entidades patronais continuam a aproveitar insuficientemente as oportunidades que têm para melhorar a organização e enquadramento do trabalho.

Não surpreende, assim, que, no quadro de vantagens operacionais desta Medida face a outras, as entidades privilegiem os contributos para “garantir a manutenção dos níveis de produtividade durante a ausência dos empregados” e “menosvalorizem” a “modernização da organização do trabalho”.

No domínio da modernização da organização do trabalho, a Medida carece de um investimento adicional de assistência técnica às entidades de modo a induzir alterações organizacionais em determinadas situações em que isso é manifestamente desejável do ponto de vista da modernização e da adaptação tecnológica e organizacional.

A avaliação dos impactes na actividade profissional dos **empregados**, permite evidenciar:

- Maiores impactes na aquisição de novos conhecimentos teóricos e práticos (médias de 3,54 e 3,48), seguidos de perto por impactes positivos no aumento da capacidade profissional (3,37) e melhorias no desempenho das funções (3,35);
- Impactes moderados na autonomia das tarefas, no acréscimo da complexidade do trabalho, no grau de qualificação profissional, na estabilidade no emprego e na progressão na carreira;
- Impactes na autonomia e complexidade das tarefas, os quais se encontram dependentes dos níveis de modernização da organização do trabalho; a melhoria desses níveis radica, todavia, nas opções das entidades, as quais atribuem, predominantemente, baixa prioridade a este objectivo.

IMPACTE EFECTIVO DA ACÇÃO DE FORMAÇÃO NA ACTIVIDADE PROFISSIONAL

	Número	Média	Desvio-padrão
Aquisição de novos conhecimentos teóricos	261	3,54	0,955
Aquisição de novos conhecimentos práticos	252	3,48	1,050
Aumento de capacidade profissional	250	3,37	1,027
Melhorias no desempenho da função	249	3,35	0,973
Maior autonomia de trabalho	241	3,19	1,011
Acréscimo de tarefas mais complexas	237	2,97	1,085
Obtenção de um grau de qualificação profissional	231	2,97	1,298
Contributo para uma inserção mais estável no emprego	237	2,96	1,208
Contributo para a progressão na carreira	216	2,81	1,235

Escala: 1 (nada importante) a 5 (bastante importante).

Fonte: Inquérito aos empregados envolvidos em projectos REF, IESE, 2004.

A avaliação que associa o aumento das qualificações aos impactes na produtividade causados pela ausência dos trabalhadores, confirma (pela experiência dos casos internacionais e pelos resultados das entrevistas realizadas para avaliar a Medida), a existência de uma relutância dos trabalhadores em serem substituídos, o que poderá significar que podem não reconhecer que, na sua ausência, a produtividade se tenha mantido a níveis semelhantes. Tal explicação é tanto mais plausível quanto os empregados consideram que a produtividade aumentou significativamente (3,40) com a realização do projecto, devendo-se ao acréscimo do seu próprio desempenho.

IMPACTE NA ENTIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJECTO

	Número	Média	Desvio-padrão
Melhorias do desempenho dos trabalhadores	234	3,60	0,936
Aumento da qualidade dos serviços prestados/ produtos produzidos	214	3,45	1,068
Aumento das qualificações dos trabalhadores, sem impactes negativos na produtividade causados pela ausência dos trabalhadores	230	3,41	0,970
Aumento da produtividade da entidade	232	3,40	0,989
Aumento da competitividade da entidade	236	3,29	0,994
Introdução de alterações organizacionais	229	3,18	1,052
Introdução de alterações tecnológicas	225	3,13	0,985

Escala: 1 (nada importante) a 5 (bastante importante).

Fonte: Inquérito aos empregados envolvidos em projectos REF, IESE, 2004.

Tais resultados indiciam que as entidades sentiram mais benefícios do que os próprios empregados, talvez por ser mais difícil julgar em “sede própria”, isto é, os trabalhadores estão tão imbuídos no seu trabalho que lhes será mais difícil identificar os níveis de benefícios. Todavia, as suas avaliações sobre as alterações tecnológicas e organizacionais situam-se num patamar recuado.

Os valores atribuídos pelos empregados aos benefícios resultantes de poderem conciliar a formação com a sua actividade profissional e com a sua actividade pessoal,

são significativos, bem como atribuem bastante importância ao facto de a medida lhes permitir inserirem-se num amplo processo de formação profissional. Estes resultados foram possíveis porque os empregados puderam ser substituídos por outros trabalhadores externos, ainda que tal substituição mereça apreciações negativas que resultam do desconhecimento por parte dos substitutos dos métodos de trabalho utilizados no exercício da função, da sua reduzida experiência e da dificuldade de integração num curto espaço de tempo. Esta avaliação confirma a hipótese anterior de que os empregados não estão à vontade quando são substituídos por outros e que, por conseguinte, a sua avaliação ao “aumento das qualificações dos trabalhadores, sem impactes negativos na produtividade causados pela ausência dos trabalhadores” teria sido muito mais positiva se não existisse essa contrariedade.

Face à análise dos resultados pode afirmar-se que, em termos de impactes, a **Medida Rotação Emprego-Formação** revelou-se bastante positiva para o conjunto dos empregados substituídos.

Em relação aos **desempregados/substitutos**, a avaliação do impacte da experiência vivenciada destaca os seguintes aspectos:

- Aquisição de conhecimentos teóricos, conhecimentos práticos e experiência profissional (média de avaliação em torno do 4);
- Avaliações positivas referentes à obtenção de um novo emprego, à permanência na entidade e progressão na carreira, tendências que mostram que as expectativas iniciais não foram defraudadas;
- As entidades ficam com certos substitutos “em carteira” para um recrutamento futuro, especialmente nos casos em que manifestamente os substitutos demonstraram ser capazes de desempenhar as tarefas de que foram incumbidos.

IMPACTE DA EXPERIÊNCIA DE INSERÇÃO VIVENCIADA NA ENTIDADE EM REGIME DE SUBSTITUIÇÃO

	Número	Média	Desvio-padrão
Aquisição de experiência profissional	139	4,10	0,919
Aquisição de novos conhecimentos práticos	139	4,09	0,955
Aquisição de novos conhecimentos teóricos	139	3,91	0,996
Contributo para a progressão na carreira	137	3,53	1,261
Aumento da possibilidade de arranjar um novo emprego	137	3,31	1,434
Possibilidade de ficar a trabalhar na entidade	136	3,12	1,496

Escala: 1 (nada importante) a 5 (bastante importante).

Fonte: Inquérito aos desempregados substitutos em projectos REF, IESE, 2004.

Os resultados da avaliação são, ainda, muito positivos, especialmente no que se refere à vocação dos substitutos para as actividades que foram desempenhar e ao acolhimento dispensado pelas chefias e pelos colegas. A um nível ainda elevado considera-se a substituição temporária de um empregado e a relação entre a formação e a função desempenhada. Estas duas avaliações revelam eficácia da formação ministrada e aceitação natural do sistema de substituição.

Em síntese, o processo de inserção dos substitutos desenvolveu-se adequadamente e contribuiu para que a implementação dos projectos decorresse dentro da normalidade esperada. As apreciações negativas situam-se principalmente no carácter

temporário da substituição e na ausência de formação prévia para o desempenho da função.

Esta visão dinâmica e compósita dos efeitos dos projectos apoiados pela Medida tem vantagem em ser sistematizada nas suas principais dimensões de impacto e, num segundo momento, confrontada com as “principais repercussões” dos projectos-piloto que foram desenvolvidos na segunda metade da década de 90, no âmbito do PIC ADAPT, de modo a reflectir acerca das eventuais evoluções ocorridas.

IMPACTE EFECTIVO DA ACÇÃO DE FORMAÇÃO NA ACTIVIDADE PROFISSIONAL

Principais dimensões de impacto da medida REF	Principais repercussões dos projectos-piloto <i>jobrotation</i> (PIC ADAPT)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Acesso a competências pessoais e técnicas por parte dos activos empregados</i>, numa óptica de valorização profissional e de melhoria de desempenhos, ainda que sem reflexos significativos no enquadramento do trabalho e na melhoria das condições salariais e de progressão de carreira, circunstância que limita o impacto junto do pessoal ao serviço das entidades empregadoras. ▪ <i>Qualificação dos activos empregados</i>, num quadro de vantagens para as entidades medidas pela renovação de conhecimentos teóricos e práticos, com reflexos no aumento da qualidade dos produtos e serviços prestados, sem efeitos negativos no funcionamento da empresa e sobre a produtividade do trabalho. ▪ <i>Aquisição de conhecimentos e experiência profissional por parte dos empregados/ /substitutos</i>, com reflexos no acesso ao emprego no imediato, e a prazo, através da constituição de bolsas de procura de emprego. ▪ <i>Resultados insatisfatórios em matéria de modernização da organização do trabalho e de alterações tecnológicas</i>, reflectindo uma utilização recuada da Medida por parte das entidades e sugerindo a necessidade de associar a Medida a outras intervenções, nomeadamente do tipo formação/consultoria. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Transformação das representações sobre a formação dos dirigentes intervenientes</i>, houve uma valorização da formação como factor indispensável para a melhoria da qualidade e competitividade das empresas e para o aumento da empregabilidade. ▪ <i>Qualificação de um grupo de desempregados</i>, aumentando a possibilidade de integração no mercado de trabalho e permitindo desenvolver uma saber profissional e auto-confiança. ▪ <i>Aquisição de novos saberes profissionais dos trabalhadores das empresas</i>, que se encontravam pouco actualizados perante as novas necessidades das empresas. ▪ <i>Criação de novos postos de trabalho</i>, permitindo a aceitação de novas encomendas, o que conduziu ao aumento da produtividade (p.e., caso da empresa de metalomecânica). ▪ <i>Surgimento de outras necessidades na organização empresarial</i>, decorrente das transformações resultantes da formação (p.e., caso dos empresários dos restaurantes que receberam formação).

2. CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO E ACOMPANHAMENTO VS. PERSPECTIVAS FUTURAS

Os elementos recolhidos ao longo do estudo de avaliação indicam que, além das limitações detectadas aquando do lançamento e divulgação da Medida, se verificaram restrições com impacto nos resultados da Medida, relacionadas com: o desempenho do serviço público de emprego; as características do tecido empresarial; e as condições técnico-normativas da própria medida.

No que respeita ao serviço público de emprego, o processo de avaliação evidenciou insuficiente articulação de políticas no que respeita à vasta panóplia de medidas disponíveis e escassez de agentes locais para operacionalizarem as mesmas o que tem reflexos de primeira linha em medidas mais complexas, na arquitectura de intervenientes e nos mecanismos práticos de funcionamento. Foram bastas vezes referidas a escassez de recursos humanos para absorção e divulgação de múltiplas medidas de formação e emprego, porquanto os centros de emprego têm uma elevada rotina diária que os sobrecarrega e lhes deixa pouco tempo para equacionar, p.e., estratégias específicas de divulgação.

Esta situação redundava numa “resistência” dos técnicos dos centros de emprego a novas medidas que exijam muita implicação devido à sua complexidade, porque face a um conjunto tão vasto de medidas disponível geralmente “especializam-se” em determinadas intervenções. Dado o elevado número de ofertas formativas do IEFP, os técnicos de emprego tendem a focalizar a sua actividade em três ou quatro medidas que movimentam um conjunto estabilizado de entidades e envolvem um leque mais alargado/volumoso de beneficiários directos, sobretudo desempregados inscritos.

A esta realidade anterior à Medida associou-se o facto de a **Rotação Emprego-Formação** se apresentar como uma Medida experimental, de “números limitados”, sem metas formalmente estabelecidas, e que oferecia alguma complexidade de aplicação face às restantes medidas, porquanto combinava formação com substituição de empregados por desempregados, tornando-a mais complexa na montagem operacional. Os centros de emprego referem, ainda, a existência de uma elevada rigidez derivada da necessidade de se organizarem acções de formação com a antecedência que os programas de financiamento exigem, o que é pouco compatível com uma medida que requer uma estrutura mais flexível e descentralizada para dar resposta a necessidades específicas de formação.

A Medida exige um ajustamento às microempresas que muitas vezes não foi possível assumir em virtude de não se reunir um limiar suficiente de empresas de um mesmo ramo de actividade, com perfil de necessidades de formação idênticas e na mesma área de residência para se constituírem turmas de formação com 12 pessoas, dado que os beneficiários directos “resistem” a deslocar-se do concelho de residência para frequentar acções de formação.

Esta dificuldade deve-se à diversidade das actividades económicas em cada concelho e ao facto de não existir uma massa crítica suficiente que justifique a constituição de uma turma de formandos. Como não existe no mercado mão-de-obra suficientemente qualificada para a substituição de determinadas funções, sucede que a Medida não serve as empresas mais modernas, ao mesmo tempo que não serve as menos despertas para provocar alterações ao sistema produtivo e que não dispõem de políticas e planos de formação próprios. Embora se afigure que a Medida se apli-

ca melhor a empresas com uma cultura de mudança, estas encontram predominantemente soluções próprias, evitando as componentes de burocracia das candidaturas.

Recorde-se que a Medida foi lançada na transição do QCA II para o QCA III, que reduziu a contribuição financeira para a formação de activos e, sobretudo, alterou o regime de pagamentos, adoptando o mecanismo dos reembolsos. Para que a formação dos activos seja financiada, é necessário que a candidatura da acção de formação profissional ao POEFDS, dirigida a este tipo de público, seja feita antecipadamente, caso contrário o custo da sua formação é inteiramente suportado pela entidade empregadora ou pelo IEFP.

A estas dificuldades soma-se o facto de os centros de emprego nunca terem sentido uma “forte pressão” no que respeita à concretização da medida mantendo-se predominantemente focalizados na promoção e gestão das medidas tradicionais e no Programa Emprego-Inserção. A menor aceitação da Medida durante o seu lançamento, bem como a concentração de recursos e esforços dos centros no Programa Empresas de Inserção e depois no Programa Emprego-Inserção, diminuíram o nível de investimento em acções de divulgação, motivando o “abandono” desta Medida.

Na perspectiva do acompanhamento da Medida no terreno, observam-se insuficiências significativas que, segundo os inquiridos das delegações regionais e dos centros de emprego, são, todavia, comuns às demais medidas, resultando do peso das tarefas rotineiras que afastam os técnicos de emprego de um trabalho de terreno junto das empresas e outras entidades beneficiárias, que dispunham de prioridade no património de actuação dos antigos técnicos dos centros, os quais relevavam o contacto com as empresas.

O acompanhamento da Medida é geralmente considerado “avulso” e “insatisfatório”, limitando-se a actividades fundadas numa relação informal estabelecida entre as entidades e os centros de emprego. Salvo raras excepções, não existem praticamente documentos de acompanhamento, porque este se realiza com maior acuidade apenas no caso dos centros de formação profissional durante as acções de formação, não se estendendo, p.e., ao acompanhamento dos substitutos nas entidades empregadoras.

As características do tecido empresarial constituem uma das razões mencionadas para a fraca execução da Medida, designadamente pela baixa prioridade atribuída à formação contínua, que não é assumida como um investimento do lado empresarial. Os empregadores não imprimem uma lógica de inovação dentro das respectivas organizações que estimule a formação contínua dos activos empregados, predominantemente mão-de-obra indiferenciada e com baixos níveis de qualificação. Isto significa que permanecem elevados os níveis de resistência à formação profissional e à mudança, resistência aliada ao facto, segundo os centros de emprego, de os empresários não verem positivamente a dispensa dos seus empregados, mesmo havendo substitutos, porque resistem à integração de pessoas desconhecidas e receiam sempre a ocorrência de quebras de produtividade.

A realização de sessões regionais com grupos focalizados, permitiu evidenciar a existência de limitações, outras derivadas de diferentes dinâmicas do tecido empresarial. O quadro seguinte procura sistematizar os factores limitativos apontados nessas sessões.

Regiões	Elementos de caracterização/factores limitativos
<p style="text-align: center;">Norte <i>(nenhuma candidatura)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Predomínio de empresas familiares que recorrem escassamente à formação contínua, são avessas à “burocracia das candidaturas” têm baixos índices de acumulação e “falta de modernidade” e não apostam na modernização produtiva, nem na inovação tecnológica; ▪ Forte relação de confiança entre o empregador e o empregado, que dificilmente deixa abertura para libertar o empregado para frequentar formação profissional; ▪ Desconfiança sentida relativamente à sua substituição por desconhecidos, presente mesmo no que respeita a estágios profissionais; ▪ Muitos empregados, cuja motivação principal é a progressão na carreira sem recurso à formação profissional, encaram a substituição como uma possível ameaça ao seu posto de trabalho; ▪ Predomínio de actividades de mão-de-obra intensiva, sem um quadro estável de trabalhadores e com fortes dificuldades de planeamento da sua actividade produtiva, o que dificulta a definição de planos de formação com antecedência e num período determinado; ▪ Empresas com visão de modernidade e inovação tecnológica fazem elas próprias a formação e não necessitam da Medida.
<p style="text-align: center;">Algarve <i>(nenhuma candidatura)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A sazonalidade da actividade turística implica uma lógica diferente de funcionamento do mercado de trabalho; ▪ Na época baixa os empregados são dispensados ou enquadrados por acções de formação, promovidas pelos centros de formação profissional; ▪ As grandes empresas realizam neste período a sua própria formação interna direccionada para necessidades específicas e as pequenas empresas familiares têm vindo a optar por encerrar os estabelecimentos durante a época baixa; ▪ A Medida não serve as empresas familiares, porque estas não encetam acções de modernização, nem as grandes empresas, porque nesta época podem dispensar empregados e efectuar a sua própria formação.
<p style="text-align: center;">Centro <i>(duas candidaturas)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A baixa taxa de desemprego verificada em 1999 e nos anos seguintes, bem como a indisponibilidade de qualificações não indiferenciadas, limitou o interesse das empresas; ▪ A mensagem da formação ainda não chega às pequenas empresas; não existindo planificação da formação, torna-se mais difícil a aplicação da Medida;
<p style="text-align: center;">Lisboa e Vale do Tejo <i>(quatro candidaturas)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pouca receptividade à solução dos “substitutos” por existir bastante precariedade contratual; ▪ O financiamento é desvantajoso para as empresas comparativamente com as acções do POEFDS; ▪ A definição de metas estabelecidas inicialmente pelo centro de emprego para esta Medida, obrigou os técnicos a “irem para o terreno”.

Regiões	Elementos de caracterização/factores limitativos
<p style="text-align: center;">Alentejo (35 candidaturas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O principal problema reside em encontrar substitutos para exercer funções não indiferenciadas, porque os centros de emprego não possuem inscrições de profissões técnicas; ▪ A oferta e a procura não se conjugam, porquanto a procura de activos é mais forte no sector secundário, justamente o sector em que a oferta é mais limitada; ▪ O Alentejo pensou uma estratégia para desenvolver a Medida, que se reflecte em ter conseguido 85% do total das candidaturas, correspondente a 75% das candidaturas apresentadas por empresas e 86% das candidaturas apresentadas por outras entidades.

As **perspectivas futuras para a Medida**, se dependessem da avaliação das populações-alvo inquiridas, seriam promissoras dado que os beneficiários directos são unânimes quanto ao reconhecimento das vantagens da medida, referindo inclusivamente que a mesma não apresenta quaisquer desvantagens, mas apenas constrangimentos de organização/implementação. Esta apreciação global coincide, aliás, com a avaliação dos projectos *jobrotation* da rede trans-europeia financiada pelo PIC ADAPT, executados na segunda metade da década de 90.

A **Medida Rotação Emprego-Formação** apresenta-se vantajosa:

- Para as *entidades*, porque permite melhorar as condições organizacionais sem prejuízo da produtividade;
- Para os *trabalhadores*, porque podem requalificar-se e desenvolver novas competências;
- Para os *substitutos*, porque adquirem novas experiências profissionais e melhoram a capacidade de empregabilidade e, nalguns casos, são admitidos nas entidades²⁰;
- Para o *serviço público de emprego* que coloca desempregados (temporariamente, na maior parte dos casos), para os operadores de formação, noutras condições de implementação²¹.

Os resultados dos inquéritos efectuados às entidades, aos empregados e aos desempregados/substitutos, revelam, na generalidade, apreciações muito positivas que vão desde resultados satisfatórios até resultados, nalguns casos, muito bons. Os impactes globais dos projectos realizados também são considerados muito positivos e cumprem as finalidades da Medida, excepto no que respeita a alterações tecnológicas e especialmente às de natureza organizacional, devido à dificuldade de as empresas encetarem esses processos sem assistência técnica especificamente orientada para esse fim.

A situação actual da Medida, aponta para um relativo “abandono”, reflectindo uma baixa prioridade na fixação de orientações políticas e de metas definidas, prolongando

²⁰ A título de exemplo, no Alentejo existe a expectativa de uma parte importante dos substitutos vir a ser integrada nos quadros das IPSS, à semelhança do que ocorreu com a passagem pelos programas ocupacionais. Geralmente as pessoas ficam registadas nas bolsas de emprego das IPSS e mais tarde são chamadas devido ao reconhecimento das qualificações obtidas e ao desempenho profissional evidenciado.

²¹ No âmbito desta medida os operadores de formação só foram chamados a intervir uma vez, no âmbito de um projecto desenvolvido em Seia.

uma situação que desde o seu início atribuiu a esta Medida uma baixa dotação orçamental. Trata-se de um círculo vicioso: como no decorrer do tempo as candidaturas não consolidaram um ritmo satisfatório, a definição de acções e metas para o ano seguinte foi perdendo prioridade, até chegar a um ponto em que não era prevista dotação orçamental para a sua execução. Nalgumas delegações regionais, embora todas as medidas devam estar atribuídas a serviços e a técnicos de emprego, esta Medida não beneficiou dessa atribuição.

Nestas circunstâncias, coloca-se o problema de identificar estratégias e mecanismos susceptíveis de reduzir as fortes restrições de que a Medida foi alvo, tendo em conta a relevância e pertinência dos objectivos que pretende atingir, designadamente no quadro da necessária modernização organizacional das pequenas empresas portuguesas.

3. SÍNTESE DA AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

A **Medida Rotação Emprego-Formação** situou-se aquém das expectativas em cinco anos de existência, porquanto foram apresentadas (e aprovadas) apenas 41 candidaturas/52 projectos, e os principais beneficiários foram os activos empregados das IPSS e não os activos empregados das pequenas empresas.

O preâmbulo do decreto-lei que consagrou a Medida orientava o conceito de “substituição” para a requalificação dos empregados e a modernização das pequenas empresas, associado ao facto de proporcionar recursos para melhorar o potencial de empregabilidade dos desempregados. O conceito de “substituição” foi decisivo para enquadrar as IPSS na aplicação da Medida o que se, por um lado, comprova a sua especificidade e pertinência para os objectivos específicos, por outro, não pode iludir o desvio real dos destinatários/entidades definidas, de natureza empresarial.

Um conjunto de factores contextuais de natureza macro terá contribuído para o “desvio” apontado:

- A Medida foi contemporânea de um período de retardamento objectivo dos processos de reestruturação empresarial e de reconversões profissionais;
- A Medida encontrou “concorrência” nos Programas Empresas de Inserção e Emprego-Inserção, ambos privilegiados por uma dotação orçamental superior e objecto de maior pressão política para o alcance de metas estabelecidas;
- A Medida surgiu na transição do QCA II para o QCA III, com os problemas inerentes à mudança das condições de financiamento.

Estes constrangimentos sugerem que, desde o início do seu lançamento, a Medida deveria ter sido alvo de um tratamento especial, adequado à sua complexidade e contexto socioeconómico. No entanto, a divulgação da medida limitou-se quase exclusivamente aos seminários de lançamento e a comunicações formais a diversas entidades, não tendo beneficiado de uma abordagem consentânea com a sua complexidade e os seus objectivos, num contexto de incapacidade prática de os centros de emprego, na generalidade, levarem ao terreno uma Medida que pressupõe articulação de mecanismos, capacitação de recursos humanos dos serviços para lidarem com a “resistência” a programas novos e complexos, dotados de orçamento limitado e sem metas fixadas.

Desta análise resulta que não foram salvaguardados os constrangimentos inerentes à Medida, os quais já eram conhecidos, nomeadamente a partir da experiência-piloto desenvolvida no âmbito da rede transnacional liderada pela Dinamarca (projecto ADAPT). De resto, nos anos seguintes a Europa deparou-se com determinados constrangimentos, ou seja, os observados então, mas que não motivaram acções correctivas à execução e acompanhamento da Medida. Em termos de operacionalização, a medida foi lançada e deixada ao critério dos centros de emprego, sem qualquer ligação a casos concretos ou experiências-piloto de reestruturação empresarial e de reconversão profissional, um contexto de aplicação que o seu carácter experimental e inovador justificaria.

A escassez de “actores do conhecimento” capazes de articular as opções políticas com as capacidades regionais/locais e criar dinâmicas territoriais, aconselharia a criação de um quadro de responsabilização local no que respeita a metas e, sobretudo, ao desenvolvimento de experiências-piloto capazes de motivar o tecido empresarial local.

A adesão à Medida não pode passar por uma sensibilização genérica dos empresários à formação profissional, uma vez que se reconhece a existência de um problema clássico de parte do tecido empresarial que não considera a formação um investimento. A ultrapassagem desse constrangimento, com resultados práticos positivos, pressupõe a construção gradual e sustentada de experiências concretas, susceptíveis de disseminação.

Neste contexto não pode deixar, todavia, de se realçar a experiência muito positiva encontrada no Alentejo, porque embora o alvo tenha sido, sobretudo, as IPSS e não as pequenas empresas, a aplicação da Medida abrangeu igualmente empresas e concretizou objectivos no quadro de uma estratégia articulada de emprego e formação que, nessas condições, permitiu obter resultados. As apostas do Alentejo em actividades de especialização do emprego regional, na proximidade à zona de residência e na formação pré-formatada, mostraram-se correctas face ao contexto existente. Mesmo no que respeita à concepção de formação não formatada (orientada para perfis específicos), foi possível desenvolvê-la em empresas (p.e., projecto de Montemor-o-Novo).

Para comprovar a hipótese “se as condições tivessem sido outras, provavelmente teriam ocorrido exemplos bem sucedidos com empresas”, concorrem os resultados de avaliação da formação para os postos de trabalho, frequentada, quer por empregados, quer por desempregados/substitutos, cujas pontuações são globalmente bastante positivas tanto na óptica de entidades, como na óptica dos empregados e substitutos.

Embora a Medida se tenha quedado aquém dos seus objectivos quantitativos, revelou, assim, uma avaliação muito positiva por parte de todos os intervenientes inquiridos (entidades, empregados, substitutos, parceiros sociais, delegações regionais do IEFP, centros de emprego e centros de formação profissional) e é consensual a opinião de que deveria continuar a existir após revisão do seu modo de funcionamento. Tal significa que, apesar de os objectivos quantitativos não terem sido alcançados, foram atingidos objectivos qualitativos importantes nos projectos desenvolvidos que fundamentam uma vontade quase unânime de continuação da Medida.

Em face destes elementos de balanço da avaliação e dos elementos de reflexão da equipa do estudo, aponta-se um conjunto de **domínios de recomendação** que se considera de utilidade para uma nova abordagem da problemática da rotatividade emprego/formação.

- A aplicação da Medida confirma o referencial de enquadramento da sua concepção e continua a ser necessária para a resolução de problemas muito concretos de reestruturação e reconversão profissional nas pequenas empresas portuguesas, em especial para contribuir para estruturar níveis do ciclo de aprendizagem ao longo da vida, em empresas cuja dimensão não é favorável à dispensa de empregados para formação. Em situações de recessão económica e de diminuição do emprego, tal como se verifica na actualidade, a Medida pode constituir-se como uma vertente inovadora das políticas activas de emprego.
- As dificuldades encontradas no terreno têm mais facilidade de ser ultrapassadas de modo a assegurar condições práticas adequadas de aplicação, se o dispositivo de **Rotação Emprego-Formação** for entendido como uma modalidade de “mercados transicionais de emprego”, utilizada tanto em períodos de crescimento económico, como de estagnação ou até de retracção económica, que consistem “na organização sistemática e negociada do conjunto das posições temporárias de trabalho e de actividade, num país ou numa região”.

Os “mercados transicionais de emprego” podem constituir uma estratégia de adaptação apropriada às mutações industriais bruscas e uma caminhada para apoiar a aprendizagem ao longo da vida. Tal perspectiva implica accionar reformas das políticas activas de emprego que permitam conciliar flexibilidade e segurança, desde que sejam sistematicamente organizadas e negociadas através de uma visão de conjunto dos fluxos de mobilidade. A designada “flexissegurança” vive do reencontro entre a exigência de agilidade das micro e das pequenas empresas, que não têm meios de estabilizar os seus empregados no longo prazo, e as possibilidades de associar os parceiros sociais na gestão das políticas de emprego. Mesmo quando os trabalhadores sofrem perdas em períodos de recessão económica, mantêm-se no circuito e continuam a produzir e a diversificar a sua experiência profissional, preparando-se para retomar a sua actividade profissional normal nos períodos subsequentes de expansão.

- Uma solução “transicional” consiste em construir um tempo completo feito em dois meios tempos, sendo o segundo, por hipótese, um emprego associativo de proximidade, seleccionado tendo em conta as necessidades momentâneas (animador de um centro de dia, membro de um grupo de alfabetização...). O segundo meio tempo pode ser financiado pela municipalidade ou pela associação que o utiliza. A situação profissional do beneficiário mantém-se, porque na sua empresa continua a agir e a transmitir a sua experiência, enquanto no novo meio emprego explora uma nova actividade. Os seus rendimentos mantêm-se ao mesmo nível que antes e os fundos públicos, em vez de subvencionarem a reforma do mercado de trabalho e da inactividade, ajudam as empresas a organizar os seus postos de trabalho e subvencionam tarefas socialmente úteis.
- A noção de “rede” constitui um instrumento-chave assegurando que as empresas estão, de uma forma ou de outra, inseridas num conjunto de relações com outros actores e os próprios trabalhadores podem organizar-se em redes de competências que mobilizam e transportam em função de oportunidades concretas. O recurso à ideia de competências está no centro das acções colectivas e negociadas, que devem ter em consideração as

trajectórias de acumulação de competências ao longo da vida profissional. Tais trajectórias iniciam-se com a aquisição de aptidões de base e prosseguem com as especializações e reciclagens, porque estão permanentemente submetidas ao risco da obsolescência. É necessário, para obter percursos bem sucedidos, que este risco seja observado, tratado e antecipado. As competências dos empregados estão, em si mesmas, em transição e carecem de uma gestão ao longo do ciclo de vida para evitar os impasses e as rupturas, o que pressupõe assegurar as soluções e os meios para corrigir as tendências aparentemente irreversíveis que marginalizam os activos, considerados pouco produtivos ou adaptáveis.

- A **Medida Rotação Emprego-Formação** pode, neste contexto, dar conta, simultaneamente, das necessidades concretas a que pretende responder tanto no que respeita às empresas, como às organizações do sector social.

Nestas circunstâncias, *recomenda-se a revisão das medidas de política de emprego associadas à formação profissional e à substituição de empregados por desempregados, numa óptica de “mercados transicionais” que permita uma visão de conjunto dos fluxos de mobilidade e respondam às necessidades concretas de cada fase das mutações produtivas e das necessidades de (re)organização das entidades empregadoras.*

- A recomendação anterior remete para o problema da estrutura de implementação e execução da medida, designadamente visando ultrapassar os condicionalismos detectados e dotar a Medida de uma estrutura capaz de responder às necessidades concretas de conciliação das opções de políticas de emprego, com as potencialidades regionais e locais.

A associação da Medida ao Programa Rede, visando apoiar as empresas muito pequenas que não acedem ao programa porque teriam de encerrar os estabelecimentos durante o período da intervenção formativa, configura uma relação pertinente cuja viabilidade deve ser analisada em termos de vantagens/desvantagens, quer para os objectivos do Programa Rede, quer para os objectivos da **Medida Rotação Emprego-Formação**.

A proposta baseia-se no facto de as muito pequenas empresas não aderirem ao Programa Rede porque, devido à sua dimensão micro (empresário e um ou dois empregados) teriam de encerrar para o efeito. A **Medida Rotação Emprego-Formação** permitiria enquadrar a substituição dos empregados, manter o negócio em funcionamento e renovar as competências dos recursos humanos da empresa. Neste caso, seria necessário pensar em conjunto o emprego, a formação e a consultoria, uma sugestão perfeitamente compatível com os problemas encontrados por toda a Europa no que respeita à gestão da Medida. Desde 1999-2000 que existem propostas europeias para a montagem de uma estrutura própria em que assente, com consistência, a implementação e acompanhamento da **Medida Rotação Emprego-Formação**.

O problema é, todavia, mais profundo e merece um tratamento organizativo mais adequado a partir dos “actores do conhecimento” que dominam as políticas de emprego e de formação profissional. Efectivamente, trata-se de criar estruturas flexíveis que possam responder a alterações rápidas da envolvente económica e empresarial.

Nesta óptica, *recomenda-se que sejam assegurados recursos técnicos de apoio à implementação e execução da medida, com o objectivo de favorecer o desenvolvimento de transições vantajosas à segurança, à autonomia e à carreira dos trabalhadores, com base nos princípios de poder, solidariedade, eficácia e descentralização ou gestão por objectivos, enunciados no referencial de enquadramento da avaliação da medida.*

→ Com este objectivo, seria necessário criar uma “responsabilidade central e regional” que coordenasse a promoção, gestão e acompanhamento da medida e “antenas” nos centros de emprego e de formação profissional, no sentido de ser criada uma equipa mista que assumisse a “responsabilidade local” de implementação, execução e acompanhamento da medida, independentemente de assegurar outras funções mais gerais relativas às políticas de emprego e formação profissional, mas sempre interligadas com a problemática da “substituição de empregados”.

A equipa mista seria constituída por um técnico de emprego e por um técnico de formação profissional, guiados por um plano de objectivos e metas a atingir e observando os critérios de intervenção, norteados por ramos de actividade a privilegiar e por competências-chave a adquirir. Estes técnicos deveriam responder a uma dupla hierarquia: responsáveis dos centros de emprego e de formação profissional e à “responsabilidade central e regional” que coordena as políticas e os resultados da medida.

→ Em complementaridade, *recomenda-se que seja avaliada a viabilidade de articulação formal da medida com outros programas, potenciando a coerência de políticas de emprego e formação profissional, designadamente no que respeita ao Programa Rede, nos termos anteriormente mencionados, de modo a corrigir a existência de uma paleta de medidas de emprego e formação profissional escassamente articuladas entre si e, conseqüentemente, com resultados aquém das expectativas iniciais. A complexidade da **Medida Rotação Emprego-Formação** exige o dispêndio de esforços com vista a uma articulação eficiente e eficaz entre a problemática tratada e as restantes medidas de emprego e formação profissional.*

→ A serem consideradas as recomendações formuladas, *recomenda-se que a reedição da Medida, revista e actualizada, disponha de um mecanismo de divulgação centrado nas empresas até 50 empregados, de modo a permitir potenciar a adesão de empresas necessitadas de modernização organizacional e de qualificação dos seus trabalhadores, mantendo os seus efectivos inalterados durante os processos formativos.*

→ Finalmente, *recomenda-se a reflexão/análise de viabilidade, numa perspectiva mais vasta, da possibilidade de associar a revisão da medida à obrigatoriedade prevista no Código de Trabalho de assegurar a frequência de um determinado volume anual de formação aos activos empregados. Os requisitos de motivação dos trabalhadores, a melhoria do enquadramento das condições de trabalho, as vertentes remuneratória e de progressão de carreira, constituem outros tantos elementos-chave a ponderar na perspectiva de potenciar a concretização daquele direito.*

A1. ENTIDADES COM PROJECTOS APROVADOS NO ÂMBITO DA MEDIDA

Emp.	Cand.	Proj.	Denominação social	Localidade	CE	Nat. jurídica	Activ. principal
Centro							
1	1	1	Fundação D. Laura dos Santos	Moimenta da Serra	Seia	Fundação	Ação social
2	2	2	Santa Casa da Misericórdia de Alvaiázere	Alvaiázere	Figueiró dos Vinhos	IPSS	Solidariedade social
Lisboa e Vale do Tejo							
3	3	3	Atlantis-Cristais Alcobaça, SA	Alcobaça	Alcobaça	Sociedade anónima	Fusão de vidro
	4		<i>Candidatura em parceria envolvendo as seguintes entidades:</i>				
4	-	4	Santa Casa da Misericórdia de Aljubarrota	Aljubarrota	Alcobaça	IPSS	Ação social
5	-	5	Centro de Bem Estar Social da Freguesia de Montes	Alcobaça	Alcobaça	Associação	Apoio à infância e terceira idade
6	-	6	Confraria Nossa Senhora da Nazaré	Nazaré	Alcobaça	IPSS	Assistência social/saúde
7	-	7	Centro de Assistência Paroquial de Pataias	Pataias	Alcobaça	IPSS	Creche e jardim-de-infância
8	-	8	Associação de Bem Estar OTL de Pataias	Pataias	Alcobaça	IPSS	Ação social
	5		<i>Candidatura em parceria envolvendo as seguintes entidades:</i>				
9	-	9	Centro de Bem Estar Social da Maiorga	Alcobaça	Alcobaça	IPSS	Creche, jardim-de-infância, apoio domiciliário, ATL
-	-	10	<i>Centro de Assistência Paroquial de Pataias</i>	<i>Pataias</i>	<i>Alcobaça</i>	<i>IPSS</i>	<i>Creche e jardim-de-infância</i>
-	-	11	<i>Santa Casa da Misericórdia de Aljubarrota</i>	<i>Aljubarrota</i>	<i>Alcobaça</i>	<i>IPSS</i>	<i>Ação social</i>
-	-	12	<i>Associação de Bem Estar OTL de Pataias</i>	<i>Pataias</i>	<i>Alcobaça</i>	<i>IPSS</i>	<i>Ação social</i>
	6		<i>Candidatura em parceria envolvendo as seguintes entidades:</i>				
-	-	13	<i>Santa Casa da Misericórdia de Aljubarrota</i>	<i>Aljubarrota</i>	<i>Alcobaça</i>	<i>IPSS</i>	<i>Ação social</i>
-	-	14	<i>Centro de Assistência Paroquial de Pataias</i>	<i>Pataias</i>	<i>Alcobaça</i>	<i>IPSS</i>	<i>Creche e jardim-de-infância</i>
-	-	15	<i>Associação de Bem Estar OTL de Pataias</i>	<i>Pataias</i>	<i>Alcobaça</i>	<i>IPSS</i>	<i>Ação social</i>
10	-	16	Centro Social da Freguesia de Famalicão	Alcobaça	Alcobaça	Associação	Centro de dia; lar de terceira idade; jardim-de-infância
11	-	17	Centro Social Paroquial do Bário	Bário	Alcobaça	IPSS	Assistência social à infância e idosos
Alentejo							
12	7	18	Cooperço - Cooperativa de Prestação de Serviços à Infância, CRL	Évora	Évora	CRL	Creche e jardim-de-infância
13	8	19	ARPIC - Associação de Reformados, Pensionistas e Idosos de Canaviais	Canaviais	Évora	IPSS	Ação social e apoio a idosos

Emp.	Cand.	Proj.	Denominação social	Localidade	CE	Nat. jurídica	Activ. principal
14	9	20	Externato Maria Auxiliadora	Évora	Évora	Fundação	Pré-escolar
15	10	21	APPC – Associação Portuguesa Paralisia Cerebral – Núcleo de Évora	Évora	Évora	IPSS	Prestação de apoio a crianças portadoras de paralisia cerebral
-	11	22	APPC – Associação Portuguesa Paralisia Cerebral – Núcleo de Évora	Évora	Évora	IPSS	Reabilitação e Integração Social
16	12	23	Centro Social Paroquial de S. Paulo	Évora	Évora	IPSS	Centro de dia
17	13	24	Jardim Infantil Nossa Senhora da Piedade	Évora	Évora	Associação	Creche e jardim-de-infância
	14	25	Jardim Infantil Nossa Senhora da Piedade	Évora	Évora	Associação	Creche e jardim-de-infância
18	15	26	Centro Infantil Irene Lisboa	Évora	Évora	IPSS	Creche, jardim-de-infância e ATL
19	16	27	Centro Social Amareleja	Amareleja	Moura	Ass. s/ fins lucrativos	Lar e centro de dia
20	17	28	Centro Social e Paroquial Brinches	Brinches	Moura	Fundação	Lar e centro de dia
21	18	29	Lar de São Bento	Vila Nova de São Bento	Moura	Fundação	Lar de idosos
22	19	30	Creche Jardim de Infância Nossa Senhora da Conceição	Serpa	Moura	IPSS	Protecção à infância
23	20	31	Centro Infantil Nossa Senhora do Carmo	Moura	Moura	IPSS	Acção social para a infância e juventude
24	21	32	Fundação Viscondes de Messangil	Pias-Serpa	Moura	IPSS	Apoio a idosos e crianças
25	22	33	Centro Social e Paroquial de Vila Nova da Baronia	Alvito	Beja	Pessoal Col. Rel.	Apoio à Terceira Idade
-	23	34	Centro Social e Paroquial de Vila Nova da Baronia	Alvito	Beja	Pessoa Col. Rel.	Apoio à terceira idade
26	24	35	Santa Casa da Misericórdia do Alvito	Alvito	Beja	IPSS	Satisfazer carências sociais
-	25	36	Santa Casa da Misericórdia do Alvito	Alvito	Beja	IPSS	Satisfazer carências sociais
27	26	37	Delegação distrital da Cruz Vermelha Portuguesa em Beja	Beja	Beja	Instituto U. P. Social	Ajuda de emergência e apoio à terceira idade
28	27	38	Felisbela Tavares S. Parrinha, Lda.	Beja	Beja	Soc. por Quotas	Ensino
29	28	39	Centro Infantil Coronel S. Tavares	Beja	Beja	IPSS	Creche, Jardim-de-Infância, ATL e Centro de acolhimento e internato

Emp.	Cand.	Proj.	Denominação social	Localidade	CE	Nat. jurídica	Activ. principal
-	29	40	<i>Centro Infantil Coronel S. Tavares</i>	Beja	Beja	IPSS	<i>Creche, jardim-de-infância, ATL e centro de acolhimento e internato</i>
30	30	41	Patronato de Santo António	Beja	Beja	IPSS	Apoio à criança
31	31	42	Associação Escola Aberta	Beja	Beja	Associação	Jardim-de-infância e actividades de tempos livres
32	32	43	Lar e Centro de Dia Nobre Freire	Beja	Beja	IPSS	Apoio à terceira idade
33	33	44	Caritas Diocesana de Beja	Beja	Beja	IPSS	Sócio caritativa
34	34	45	Mansão de S. José	Beja	Beja	Pessoal Col. Rel.	Apoio à terceira idade
35	35	46	Centro Social Cultural e Recreativo do Bairro da Esperança	Beja	Beja	Associação	Promover a integração social e comunitária
36	36	47	Associação de Solidariedade Social 25 de Abril	Vendas Novas	Montemor-o-Novo	Associação	Creche e jardim-de-infância
	37	48	<i>Associação de Solidariedade Social 25 de Abril</i>	Vendas Novas	Montemor-o-Novo	<i>Associação</i>	<i>Creche e jardim-de-infância</i>
37	38	49	Santa Casa da Misericórdia de Vendas Novas	Vendas Novas	Montemor-o-Novo	Associação	Assistência à infância e à terceira idade
38	39	50	Monteal - Sociedade de Administração Hoteleira, Lda.	Montemor-o-Novo	Montemor-o-Novo	Sociedade por quotas	Hotelaria e restauração
39	40	51	V. N. Montagem e Reparação de Automóveis Batista Russo, Lda.	Vendas Novas	Montemor-o-Novo	Sociedade por quotas	Montagem e reparação de automóveis
40	41	52	MORA - Mármore Ornamentais e Rochas Artísticas, Lda.	Mora	Montemor-o-Novo	Sociedade por quotas	Transformação de mármore

Nota: As entidades em *itálico* correspondem a entidades que implementaram mais de uma candidatura. As entidades a **negro** correspondem a empresas, enquanto as restantes são instituições particulares de solidariedade social (IPSS).

A2. ENTIDADES ENTREVISTADAS

Entidade	Interlocutores	Função
Entrevistas		
Confederação da Indústria Portuguesa (CIP)	Dr. Nuno Biscaia e Dr. Filipe Fonseca	Técnicos
União Geral dos Trabalhadores (UGT)	Dra. Ana Paula Bernardo	Técnica
Confederação de Turismo Português (CTP)	Dr. Nuno Bernardo	Gabinete jurídico
Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)	Dra. Rita Siborro	Técnica
Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP)	Dra. Catarina Morais	Técnica
Delegação Regional do Norte do IIEFP	Dr. Machado Alves	Chefe de divisão do emprego
Delegação Regional do Algarve do IIEFP	Dra. Maria Júlia de Noronha e Ferreira Dra. Maria Fernanda Santos Dr. Lúcio de Sousa	Delegada regional Subdelegada regional Director de serv. emprego e formação
Delegação Regional do Alentejo do IIEFP	Dr. José Francisco Costa	Director de serviços
Departamento de Emprego IIEFP	Dr. Alexandre Oliveira	Director de serviços
Departamento de Formação Profissional IIEFP	Eng. Santos Rosa	Director de serviços
DGEEP – Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento. Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança	Dra. Cândida Soares	Directora-geral
Focus-group		
Delegação Regional do Centro do IIEFP	Dr. Alberto Costa Dra. Maria João Gomes	Director de serviços do emprego e FP Chefe de divisão do emprego
Centro de Emprego da Figueira da Foz	Dra. Adelaide Crespo	Conselheira da orientação profissional
Centro de Emprego de Leiria	Dr. Luís Grave	Técnico de serviços
Centro de Emprego de Seia	Dr. Mário Cardoso	Técnico de serviços
Delegação Regional Lisboa e Vale do Tejo do IIEFP	Dra. Elsa Mano	Directora de serviços do emprego e formação profissional
Centro de Emprego de Alcobaça	Dra. Ana Bento	Técnica superior
Delegação Regional Alentejo do IIEFP	Dra. Fátima Pires Dr. José Francisco Costa Dra. Paula Lopes	Subdelegada regional Director de serviços Directora
Centro de Emprego de Beja	Maria dos Anjos	Técnica administrativa
Centro de Emprego de Beja	Dra. Antónia Luísa	Chefe de serviços
Centro de Emprego de Évora	Dra. Luísa Colaço	Chefe de serviços
Centro de Emprego de Moura	Dra. Maria José Honrado	Chefe de serviços
Centro de Emprego de Montemor-o-Novo	Manuela Borda d'Água	Chefe de serviços
Centro de Emprego de Sines	Dra. Margarida Baltazar	Directora
Centro de Emprego de Portalegre	Dra. Ana Maria Alexandra	Directora
Centro de Emprego de Estremoz	Dr. Nélson Gato	Director

A medida de política Rotação Emprego-Formação, criada através do Decreto-Lei n.º 51/99, de 20 de Fevereiro, tem como objectivo apoiar a formação contínua dos trabalhadores sem perdas de produtividade para as empresas e, simultaneamente, permitir a desempregados uma experiência profissional potencialmente útil à sua (re)inserção no mercado de trabalho, no âmbito das funções desempenhadas pelos trabalhadores em formação. Com a presente publicação, divulgam-se os resultados do trabalho de avaliação desta medida de política e apresentam-se recomendações tendo em vista a sua redinamização no quadro do Plano Nacional de Emprego.