

Políticas de emprego nos Açores: Uma análise na perspetiva dos residentes

Dissertação de Mestrado

Andrea Veríssimo Mota

Mestrado em

Ciências Económicas e Empresariais



Políticas de emprego nos Açores: Uma análise na perspetiva dos residentes

Dissertação de Mestrado

Andrea Veríssimo Mota

Orientadores

Professor Doutor José António Cabral Vieira

Prof. Doutor Francisco José Ferreira Silva

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Económicas e Empresariais, com especialização em Economia e Políticas Públicas.



RESUMO

Num contexto de transformações económicas, sociais e tecnológicas, o emprego assume um papel fulcral nas políticas públicas, sendo particularmente relevante em regiões ultraperiféricas como os Açores. A presente dissertação analisa as políticas de emprego na Região Autónoma dos Açores a partir das perceções dos residentes, com base num inquérito realizado por questionário aplicado a 518 participantes. Os resultados evidenciam a relevância das medidas dirigidas a jovens e desempregados, consideradas muito importantes por mais de 70% dos inquiridos, refletindo a perceção de que o Estado deve assumir um papel ativo na promoção da inclusão no mercado do trabalho. As mulheres e os desempregados atribuem maior importância a estas políticas, enquanto indivíduos com níveis de escolaridade mais elevados apresentam uma visão mais crítica relativamente à sua eficácia. Verifica-se ainda uma desconfiança relativamente aos programas públicos de emprego, frequentemente percecionados como instrumentos utilizados pelas entidades empregadoras para colmatar necessidades permanentes de trabalho.

Palavras-chave: Açores; Integração profissional; Mercado de trabalho; Perceções; Políticas de emprego.

ABSTRACT

In a context of economic, social, and technological transformations, employment plays a central role in public policy, being particularly relevant in outermost regions such as the Azores. This dissertation examines employment policies in the Autonomous Region of the Azores from the perspective of local residents, based on a survey conducted with 518 participants. The findings highlight a strong appreciation for measures targeting young people and the unemployed, considered very important by more than 70% of respondents. This reflects the perception that the State should play an active role in promoting labour market inclusion. Women and unemployed individuals assign greater importance to these policies, whereas respondents with higher levels of education tend to express a more critical view regarding their effectiveness. The results also reveal widespread mistrust of public employment programmes, which are often perceived as instruments used by employers to address permanent labour needs rather than as genuine measures of labour market integration.

Keywords: Azores; Employment policies; Labour market; Labour market integration; Perceptions.

AGRADECIMENTOS

A realização da presente dissertação foi possível graças ao apoio e contributo de várias pessoas, às quais expresso o meu sentido reconhecimento.

À minha família, pelo incentivo constante, pela compreensão e pela força transmitida em todos os momentos deste percurso académico.

Aos meus colegas de mestrado, pela partilha de conhecimentos, pelas discussões construtivas e pela amizade que tornou este processo mais enriquecedor e gratificante. À equipa dos Serviços de Ação Social Escolar da Universidade dos Açores, pelo apoio prestado e pela disponibilidade demonstrada, que igualmente contribuíram para a realização da presente dissertação.

Aos professores e orientadores do mestrado, pela orientação científica e pela permanente disponibilidade, que foram determinantes para a qualidade e o rigor deste trabalho.

A todos, o meu sincero agradecimento.

INDICE

RESUMO.....	i
ABSTRACT	ii
AGRADECIMENTOS	iii
INDICE.....	iv
LISTA DE TABELAS.....	v
LISTA DE ABREVIATURAS.....	vi
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA.....	4
CAPÍTULO III - ANÁLISE EMPÍRICA.....	13
3.1 Os dados	13
3.1.1 O inquérito.....	13
3.1.2 Caracterização da amostra	14
3.2.2 Resultados da estimação	21
CAPÍTULO IV – CONCLUSÃO	25
REFERÊNCIAS	27
ANEXOS	30
ANEXO I.....	32
Questionário	32

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Caracterização da amostra (proporções)	14
Tabela 2 – Percepção sobre as políticas de emprego (proporções).....	16
Tabela 3 – Resultados da estimação (probit ordenado).....	23
Tabela 4 - Os programas públicos de emprego são utilizados pelas entidades para colmatar necessidades permanentes de emprego (modelo probit).....	24

LISTA DE ABREVIATURAS

INE – Instituto Nacional de Estatística

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAMT – Políticas Ativas de Mercado de Trabalho

RAA – Região Autónoma dos Açores

RCT – Randomized Controlled Trials

SPE – Serviço Público de Emprego

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

Num contexto de constantes mudanças económicas, sociais e tecnológicas, o tema do emprego se torna central nas agendas políticas atuais, devido à sua importância para o crescimento económico, a coesão social e a estabilidade democrática (Martin & Grubb, 2001; Cazes & Verick, 2010). As políticas de emprego, especialmente as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT), desempenham um papel crucial na promoção da empregabilidade, na redução da duração do desemprego e no reforço do vínculo dos indivíduos com o mercado de trabalho (Card *et al.*, 2010, 2018; Crépon & Van den Berg, 2016). A eficácia das políticas, não está apenas relacionada com o enquadramento legal e institucional, mas também com o modo como os indivíduos as percecionam e avaliam os seus impactos na vida quotidiana, incluindo aspetos do bem-estar subjetivo (Berge, 2019; Rose, 2019; Sahnoun & Abdennadher, 2020). Segundo Scarpetta (1996), as políticas de emprego não têm efeitos por si só, pois a sua eficácia depende do enquadramento institucional e macroeconómico de cada país. Isto significa que não há uma resposta única que sirva para diferentes situações. Portanto, é necessário que cada região adapte essas políticas à sua realidade específica. Nos Açores, esta realidade assume um interesse particular, uma vez que as especificidades económicas e sociais do arquipélago impõem uma adaptação à sua realidade. No contexto atual, caracterizado por processos de globalização, digitalização e crises económicas, que afetam a estabilidade e a qualidade do emprego, a análise das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) se torna ainda mais relevante (Cazes & Verick, 2010). Nesse sentido, o contexto internacional das políticas de emprego é de particular interesse. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde a sua fundação em 1919, tem desempenhado um papel fundamental na elaboração de normas internacionais de trabalho que visam garantir condições laborais pautadas pela liberdade, pela justiça, pela segurança e pela dignidade (Organização Internacional do Trabalho, 2014). Tais normas são indispensáveis para a formulação de políticas de trabalho, como as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT), e servem de guia para que os Estados promovam o trabalho digno, a inclusão de grupos vulneráveis e a participação dos parceiros sociais (Gabinete Internacional do Trabalho, 2013), tudo isso expresso em Convenções e Recomendações. Dentre elas, a Convenção n.º 122, que trata da Política de Emprego e foi adotada em 1964, se destaca por estabelecer o objetivo de alcançar o pleno emprego, produtivo e escolhido livremente,

fundamentado em princípios de não discriminação e diálogo social (Organização Internacional do Trabalho, 2014; Gabinete Internacional do Trabalho, 2013).

O mercado de trabalho, especialmente em áreas ultraperiféricas como os Açores, possui particularidades estruturais que necessitam de uma análise minuciosa e contextualizada. A dispersão geográfica, a baixa densidade populacional, a dependência de setores económicos tradicionais e a suscetibilidade a choques externos tornam particularmente desafiante a definição e implementação de políticas eficazes de emprego (Escudero, 2018). Conforme apontam Forslund *et al.*, (2011), a eficácia das políticas depende em grande medida do contexto económico e da capacidade administrativa, o que é ainda mais crucial em áreas que estão distantes dos principais centros de decisão. Estudos de caso de outros países, como a Suécia (Calmfors *et al.*, 2002), os Países Baixos (Lammers & Kok, 2021) e o Reino Unido (Berge, 2019), mostram que os resultados das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) dependem da estrutura, do perfil dos beneficiários e da qualidade da implementação, o que revela a importância de adaptar as políticas às especificidades locais, em vez de se adotar um modelo único. Embora tenham sido implementados diversos programas de emprego na Região Autónoma dos Açores, é fundamental compreender como esses programas se alinham às necessidades locais e como a população os avalia em termos de eficácia. Assim, o principal objetivo desta dissertação é analisar a avaliação dos residentes açorianos quanto à adequação e eficácia das políticas de emprego na região, bem como descobrir os fatores que influenciam essas percepções. Com o intuito de responder a essa questão, a dissertação recorre a uma metodologia quantitativa, fundamentada na aplicação de um questionário à população residente nos Açores. A escolha desta abordagem justifica-se pela necessidade de conhecer as percepções da população e de identificar os diferentes padrões entre os vários grupos sociodemográficos. A análise estatística dos dados obtidos é feita à luz da literatura internacional sobre políticas ativas de emprego, combinando indicadores de eficácia no emprego e dimensões de bem-estar subjetivo, tal como sugerem Heckman *et al.*, (1999) e Crépon e Van den Berge (2019), ao enfatizarem a necessidade de metodologias rigorosas para a avaliação de políticas públicas. A avaliação das políticas de emprego, segundo Heckman *et al.*, (1999), deve ser feita com o uso de metodologias econométricas rigorosas que possibilitem a identificação de efeitos causais, caso contrário, os resultados podem ser superestimados ou subestimados. Assim, a dissertação que agora se apresenta tem por objetivo central estudar as percepções e expectativas em relação às políticas de emprego nos Açores, segundo os residentes,

tentando identificar possíveis lacunas entre a oferta política e as reais necessidades locais, à luz das normas e princípios internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de boas práticas reconhecidas em políticas de emprego.

A presente dissertação encontra-se estruturada da seguinte forma: no Capítulo II procede-se à revisão da literatura, no Capítulo III desenvolve-se a análise empírica e no Capítulo IV apresentam-se as principais conclusões do estudo realizado.

CAPÍTULO II – REVISÃO DA LITERATURA

Em particular, as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) assumem destaque por se direcionarem não apenas à compensação dos efeitos do desemprego, como é o caso das políticas passivas, mas procurando melhorar a empregabilidade e a inserção no mercado de trabalho dos desempregados (Kluve, 2010; Crépon & Van den Berg, 2016). É precisamente o contexto contemporâneo, caracterizado pela globalização, digitalização e constantes crises económicas, que realça a necessidade de se analisar estas políticas, uma vez que influenciam a estabilidade do emprego e a qualidade do trabalho (Cazes & Verick, 2010). A crise financeira internacional de 2008, a subsequente crise da dívida soberana europeia e dos impactos globais da pandemia de COVID-19 demonstraram a vulnerabilidade dos mercados de trabalho a choques globais e a constante necessidade de ajuste das políticas públicas (Escudero, 2018). Deste modo, torna-se fundamental entender não apenas a eficácia imediata das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) na redução do desemprego, mas também o seu contributo para a mudança estrutural dos mercados de trabalho e para a inclusão de grupos vulneráveis. Kluve e Schmidt (2002) destacam que a formação profissional e os subsídios ao emprego podem ser eficazes para combater o desemprego; no entanto, os resultados são variados e dependem fortemente do contexto institucional em que são implementados. Nesse sentido, Scarpetta (1996) realça que a eficácia das políticas do mercado de trabalho está intimamente relacionada à configuração institucional e ao contexto macroeconómico de cada economia, o que reforça a necessidade das medidas serem adaptadas regionalmente para garantir que se alinhem às especificidades socioeconómicas locais.

A literatura distingue entre políticas passivas, que se concentram em compensações de rendimento (como subsídios de desemprego e reformas antecipadas), e políticas ativas, que visam intervir diretamente na inserção no mercado de trabalho através de programas de formação, incentivos à contratação, serviços de intermediação ou empregos públicos (Martin & Grubb, 2001; Card *et al.*, 2010). Enquanto as políticas passivas têm o objetivo de reduzir os efeitos imediatos do desemprego, as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) pretendem aumentar a empregabilidade, reduzir a duração do desemprego e fortalecer a ligação dos indivíduos ao mercado de trabalho, além de servirem como instrumentos de inclusão social (Calmfors *et al.*, 2002; Escudero, 2018). De acordo com Krueger e Meyer (2002), os sistemas de proteção social têm um impacto significativo sobre as decisões de oferta de trabalho, o que condiciona a eficácia das

políticas ativas. De acordo com estudos clássicos, como o de Meyer (1990), quanto mais generosos os sistemas de seguro de desemprego, maior a tendência dos indivíduos de prolongar o período de desemprego, o que levanta questões sobre os trade-offs entre proteção social e incentivos à reintegração no mercado de trabalho. Conforme afirmam Lopes & Cerejeira (2025), e à luz da literatura mais recente, é igualmente importante que as políticas públicas de emprego sejam enquadradas na agenda do investimento social. Ou seja, a despesa social, que visa aumentar a empregabilidade e proteger os grupos em situação de vulnerabilidade, deve ser vista, não como um custo, mas como um investimento em capital humano e inclusão social. De acordo com os autores, o maior benefício dessas políticas é precisamente a sua capacidade de enfrentar os desafios que as economias atuais enfrentam, especialmente em relação à transição digital e ecológica, que exigirá uma reconversão de competências e levará à extinção e criação de empregos em diferentes setores. No entanto, apontam para os riscos de uma eventual reorientação excessiva que favoreça as políticas ativas em detrimento das passivas e de outras formas de apoio, o que poderia marginalizar os mais vulneráveis e gerar pressões adicionais sobre a sustentabilidade orçamental. Desta forma, Lopes & Cerejeira (2025) realçam o carácter complementar de ambos os instrumentos: as políticas passivas asseguram a proteção quando se perde o emprego ou se reduz o rendimento, mas são as políticas ativas que efetivamente preparam os trabalhadores para as transições tecnológicas e ambientais.

Nas últimas décadas, na Europa, surgiu o conceito de flexigurança, que se propõe a conciliar a flexibilidade que as empresas procuram com a segurança que os trabalhadores precisam (Wilthagen & Tros, 2003). Este modelo assumiu destaque nas recomendações da União Europeia no começo dos anos 2000, muitas vezes associado à experiência da Dinamarca, que combina legislação laboral flexível, políticas ativas fortes e um sistema de proteção social generoso (Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2009; Cazes & Verick, 2010). Estudos comparativos mostram que a mera adopção formal dos princípios da flexigurança não garante resultados positivos ; pelo contrário, a qualidade da implementação e a capacidade administrativa das instituições nacionais são o que realmente importa (Cazes & Verick, 2010; Wilthagen & Tros, 2003). Obadić *et al.*, (2023) apontam para tendências de convergência institucional na União Europeia, o que sugere que as especificidades do mercado de trabalho açoriano devem ser analisadas também à luz dessas dinâmicas. Scarpetta (1996) realça que o impacto das políticas de emprego

depende, de modo significativo, do enquadramento institucional de cada país, o que também se aplica aos Açores.

No entanto, a implementação deste modelo na prática tem revelado grandes diferenças entre os Estados-Membros. As Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) diferem das políticas passivas, pois visam atuar de forma direta na inserção ou reinserção profissional dos indivíduos. Se as políticas passivas se destinam a aliviar os efeitos imediatos da perda de rendimentos, as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) visam mudar comportamentos de busca de emprego, fortalecer competências e gerar oportunidades de inserção no mercado de trabalho, ajudando a diminuir a duração do desemprego e promovendo a inclusão social (Martin & Grubb, 2001; Card *et al.*, 2010; Crépon & Van den Berg, 2016). Segundo Van Ours (2001), as políticas ativas podem facilitar o ingresso em empregos regulares, reforçando a evidência observada nos Açores. Do mesmo modo, Van Ours (2001) valida que as políticas ativas do mercado de trabalho auxiliam os desempregados na busca e na permanência em empregos formais, corroborando as evidências obtidas nos Açores. De facto, conforme Van Ours (2001), as políticas ativas podem ser eficazes para que os desempregados consigam não apenas encontrar, mas também se manter em empregos formais, o que está em conformidade com o que foi observado neste estudo em relação aos Açores.

Os principais instrumentos incluem: a formação profissional, que reforça o capital humano e aumenta a empregabilidade (Becker, 1964; Martin & Grubb, 2001); os serviços de intermediação e apoio na procura de emprego, que influenciam os incentivos individuais e a ligação entre oferta e procura (Calmfors *et al.*, 2002; Card *et al.*, 2010); as subvenções salariais e incentivos à contratação, que reduzem os custos para os empregadores, mas podem resultar em efeitos de substituição (Martin & Grubb, 2001; Escudero, 2018); os empregos públicos temporários, frequentemente utilizados em períodos de crise, embora considerados pouco eficazes na transição para um emprego regular (Calmfors *et al.*, 2002; Card *et al.*, 2010); e, por fim, o apoio ao autoemprego e ao empreendedorismo, cuja eficácia pode variar conforme o contexto institucional (Martin & Grubb, 2001).

As políticas ativas de emprego visam melhorar a empregabilidade dos desempregados através de formação profissional, estágios, apoio na procura de emprego ou subsídios para contratação, e são frequentemente consideradas como os principais instrumentos para reduzir a duração do desemprego. A literatura recente também destacou que a eficácia das políticas ativas depende fortemente da forma como os incentivos são estruturados. De

acordo com a evidência empírica, especialmente a meta-análise de Card *et al.*, (2010, 2018), muitos desses programas têm efeitos positivos, especialmente quando avaliados a médio e longo prazo, contribuindo para uma reintegração mais sustentável no mercado de trabalho. Além disso, a literatura recente tem evidenciado que a eficácia das políticas ativas depende fortemente da estrutura dos incentivos (Babcock *et al.*, (2012), mostram que programas de apoio mal calibrados podem reduzir a intensidade da procura por emprego, o que ressalta a necessidade de uma implementação criteriosa e ajustada às especificidades do mercado de trabalho.

A eficácia das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) pode ser interpretada através de diversas perspectivas teóricas.

Segundo Becker (1964), dentro da teoria do capital humano, este autor afirma que a qualificação profissional contribui para o aumento da produtividade individual, facilitando a entrada e a mobilidade no mercado de trabalho. Esta visão reforça o valor das políticas de requalificação e da aprendizagem contínua. Em segundo lugar, de acordo com Calmfors *et al.*, (2002), no âmbito do modelo de economia neoclássica da oferta e da procura de trabalho, os incentivos salariais e os subsídios à contratação influenciam os custos relativos que as empresas enfrentam e os benefícios que os trabalhadores esperam, influenciando assim suas decisões de contratação.

Crépon e Van den Berge (2019) afirmam que, dentro da economia comportamental, programas de intermediação, mecanismos de monitorização e a aplicação de sanções podem influenciar tanto a motivação quanto o comportamento dos desempregados, incentivando-os a procurar emprego de forma mais proativa.

Como menciona Escudero (2018), dentro da perspectiva institucionalista, são as instituições nacionais, especialmente os Serviços Públicos de Emprego, que assumem o papel de mediadores centrais na eficácia das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT), sendo que a capacidade administrativa e a continuidade das ações são elementos cruciais.

As avaliações de Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) foram, por muito tempo, análises agregadas da macroeconomia que relacionavam a despesa pública com o desemprego. No entanto, esse tipo de avaliação mostrou-se limitado, não conseguindo estabelecer relações de causa e efeito ou diferenciar entre impactos diretos e indiretos (Calmfors *et al.*, 2002).

O progresso nos métodos gerou grandes melhorias. A utilização de ensaios controlados aleatórios (Randomized Controlled Trials – RCT) e de técnicas de avaliação

contrafactual, como o propensity score matching ou as diferenças-em-diferenças, permitiu uma avaliação mais rigorosa dos efeitos líquidos de programas específicos (Crépon & Van den Berg, 2016). Estes estudos mostraram, por exemplo, como os efeitos antecipatórios são relevantes, ou seja, a expectativa de se participar num programa pode alterar os comportamentos de procura de emprego (Crépon & Van den Berg, 2016). Outro contributo decisivo advém das meta-análises, que sintetizam os resultados de centenas de avaliações. Conforme revelam Card *et al.*, (2010, 2018) nas suas investigações, tanto a formação quanto a intermediação tendem a mostrar resultados positivos, enquanto o emprego público e os subsídios têm efeitos mais incertos. No entanto, Van Ours (2004) alerta para o efeito de ‘locking-in’, onde os beneficiários de empregos subsidiados passam a procurar trabalho de forma menos ativa, o que pode comprometer a eficácia dessas medidas a longo prazo.

No que diz respeito à literatura das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT), tanto Martin & Grubb (2001) quanto Card *et al.*, (2010) identificam vários tipos de efeitos. Entre eles, os efeitos diretos são particularmente notáveis, como o aumento da empregabilidade, a maior inserção no mercado de trabalho e o aumento dos rendimentos dos participantes. Já Crépon e Van den Berge (2019) destacam os efeitos antecipatórios da expectativa de participação futura, que fazem com que os indivíduos intensifiquem procura de emprego antes mesmo de ingressar no programa. Calmfors *et al.*, (2002) e Escudero (2018) enfatizam os efeitos de equilíbrio ou de mercado, que podem levar a fenómenos de substituição com impacto negativo sobre indivíduos não participantes. Por último, os efeitos lock-in são estudados por Card *et al.*, (2010) e também por Lammers & Kok (2021), especialmente em programas de longa duração como a formação intensiva ou o emprego público, que reduzem temporariamente a procura de emprego dos beneficiários, apesar de poderem resultar em ganhos futuros. No entanto, Van Ours (2004) alerta para o fenómeno de ‘locking-in’, onde os beneficiários de empregos subsidiados reduzem a sua procura ativa de trabalho, o que pode comprometer a eficácia destas medidas a longo prazo.

Entender esses efeitos é crucial para uma avaliação abrangente. Como destacam Kluve (2010) e Vooren *et al.*, (2019), um programa pode ser benéfico do ponto de vista microeconómico para os seus beneficiários diretos, mas ter um impacto macroeconómico negativo se não forem levados em conta os fenómenos de substituição e os custos fiscais. A avaliação da eficácia das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) tem sido objeto de várias revisões sistemáticas e meta-análises, permitindo identificar padrões

comuns a partir de centenas de estudos. De acordo com a pesquisa pioneira de Martin & Grubb (2001), realizado no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), os efeitos da formação profissional são potencialmente positivos, especialmente a médio e longo prazo e, entre jovens e desempregados de longa duração. No entanto, os programas de emprego público temporário mostraram-se pouco eficazes na transição para o mercado regular, e as subvenções salariais tiveram efeitos apenas temporários, além de riscos de substituição. Os serviços de intermediação, por sua vez, mostraram medidas de custo-efetividade, com um impacto imediato e constante na diminuição do desemprego.

Estes resultados foram, posteriormente confirmados e expandidos pelas meta-análises de Card *et al.*, (2010, 2018), que reuniram mais de 600 estimativas a partir de 199 estudos. Os autores concluíram que tanto os programas de formação quanto os serviços de intermediação têm impactos positivos em média, ainda que modestos. Por outro lado, os subsídios ao emprego e os empregos estatais tiveram efeitos nulos ou negativos no curto prazo, resultando em benefícios mais significativos apenas no médio e longo prazo. De maneira similar, Kluve (2010) constatou que os programas de formação e intermediação se destacam em eficácia, enquanto os subsídios salariais e os programas públicos de emprego têm resultados incertos. A meta-análise de Vooren *et al.*, (2019) corroborou essa tendência e destacou a relevância de levar em conta o horizonte temporal de avaliação, dado que programas de formação levam tempo para produzir resultados.

A eficácia das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) não é uniforme para todos os grupos populacionais. A literatura indica que, no que diz respeito aos jovens, os resultados costumam ser modestos. Formação é mais eficaz a médio prazo, e intermediação e subsídios salariais, a curto prazo (Martin & Grubb, 2001; Card *et al.*, 2010). Após a crise de 2008, constatou-se que, não obstante o importante investimento em programas de estágios e subsídios, os problemas estruturais da precariedade e da segmentação limitaram os resultados obtidos (Escudero, 2018). Em países em desenvolvimento, as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) desempenham uma função dupla, conjugando a promoção do emprego com objetivos de combate à pobreza, especialmente através de programas de obras públicas e apoio ao empreendedorismo.

No caso dos desempregados de longa duração, os efeitos das medidas de formação e requalificação parecem ser mais consistentes, ajudando a recuperar competências que se perderam durante a inatividade prolongada (Lammers & Kok, 2021). Os menos

qualificados beneficiam de forma particular quando as políticas são bem implementadas e acompanhadas de recursos adequados (Escudero, 2018).

Em comparação com trabalhadores mais velhos e jovens em início de carreira, as mulheres tendem a beneficiar relativamente mais das Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT), especialmente em programas de formação e intermediação (Card *et al.*, 2018).

Os estudos de caso de alguns países ilustram como as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) podem ser eficazes em diferentes contextos institucionais.

A Suécia, frequentemente citada como modelo pelo uso intensivo de Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) desde os anos 90, apresenta resultados ambíguos. No que diz respeito à microeconomia, os programas de formação e intermediação produziram efeitos positivos, embora modestos, e os subsídios salariais e o emprego público não se mostraram tão eficazes (Calmfors *et al.*, 2002). À escala macroeconómica, os elevados investimentos não resultaram em reduções significativas do desemprego de equilíbrio (NAIRU), o que também levanta preocupações sobre a sustentabilidade fiscal (Forslund *et al.*, 2011).

No que diz respeito à eficácia a longo prazo, uma pesquisa de Lammers e Kok (2021) envolvendo mais de 250 mil participantes ao longo de dez anos nos Países Baixos indica que apenas a formação e a orientação profissional se destacam como positivas e eficazes em termos de custo. Ao contrário, as subvenções e estágios apenas criam efeitos temporários que logo desaparecem, e os programas de emprego público podem, na verdade, ter efeitos prejudiciais para a empregabilidade futura. Segundo Van Ours (2004), as políticas baseadas em empregos subsidiados podem resultar no chamado efeito de *locking-in*, onde os beneficiários deixam de procurar ativamente trabalho devido à redução temporária da pressão para encontrar um emprego, o que compromete a eficácia da medida a longo prazo.

O estudo de Berge (2019), realizado no Reino Unido, introduz uma nova perspectiva ao avaliar tanto a empregabilidade quanto o bem-estar subjetivo dos participantes. Os dados sugerem que a formação e o apoio à procura de emprego melhoram a satisfação com a vida e a saúde mental, ao passo que os empregos públicos subsidiados geram resultados variáveis, muitas vezes negativos e frequentemente associados a estigmas. De maneira análoga ao que foi observado na Alemanha, segundo Rose (2019), e nos países da OCDE, conforme Sahnoun e Abdennadher (2020), a formação, o empreendedorismo

e os incentivos ao emprego estão ligados a níveis mais elevados de bem-estar, enquanto o emprego público apresenta uma relação ambígua.

A experiência da Alemanha demonstra de que forma reformas laborais ambiciosas podem ser determinantes para uma redução estrutural do desemprego e uma maior resiliência económica. Hülsewig & Rottmann (2023) relatam o impacto macroeconómico dessas reformas, o que serve como um interessante ponto de partida para ponderar sobre a viabilidade de implementar medidas semelhantes em regiões ultraperiféricas como os Açores.

A literatura, portanto, aponta para alguns consensos: programas de formação e subsídios ao emprego podem ser eficazes na redução do desemprego, mas seus impactos dependem do contexto institucional (Kluve & Schmidt, 2002); a eficácia das políticas de mercado de trabalho está fortemente ligada à configuração institucional e ao cenário macroeconómico, o que exige que essas políticas sejam ajustadas às particularidades regionais (Scarpetta, 1996); por fim, as medidas de emprego subsidiado podem ter uma eficácia limitada a longo prazo devido ao efeito de *locking-in* (Van Ours, 2004).

Meta-análises internacionais reforçam estas conclusões: formação e os serviços de intermediação são as intervenções que mais valem a pena em termos de custo, gerando benefícios a médio e longo prazo, enquanto que os subsídios salariais e o emprego público têm efeitos passageiros, riscos de substituição e efeitos adversos (Martin & Grubb, 2001; Card *et al.*, 2010; Kluve, 2010; Vooren *et al.*, 2019).

A qualidade da implementação, a capacidade administrativa dos serviços públicos de emprego, a estabilidade programática e a sincronia temporal com o ciclo económico são fatores que, do ponto de vista institucional, amplificam o efeito das medidas (Escudero, 2018). A seletividade é igualmente crucial, uma vez que os desempregados de longa duração e os menos qualificados tiram maior proveito da formação e requalificação, enquanto os jovens beneficiam mais de medidas de estágio ou subsídio, ainda que os efeitos não sejam tão duradouros.

Para além da empregabilidade, tem sido cada vez mais importante avaliar como as políticas ativas afetam o bem-estar subjetivo. Programas de formação e apoio à procura de emprego aumentam a satisfação com a vida e a saúde mental, segundo evidências da Alemanha, do Reino Unido e de países da OCDE, enquanto que programas de emprego público podem diminuir o bem-estar devido ao estigma associado.

No que diz respeito a Portugal, estas conclusões ajudam a delinear prioridades: apostar na formação e requalificação, especialmente no que toca à transição digital e

verde; intensificar a intermediação de emprego de alta intensidade (acompanhamento individualizado, *profiling*, gestão de casos), dada a sua eficácia e sustentabilidade comprovadas; implementar políticas seletivas e bem estruturadas, focadas em grupos vulneráveis e avaliadas ao longo de períodos mais longos.

Em suma, a evidência internacional sugere um conjunto ativo e seletivo de políticas integrado, focado na formação e na intermediação, apoiado por serviços públicos de emprego com elevada capacidade de execução, avaliações rigorosas e indicadores que abrangem não apenas os efeitos sobre o emprego, mas também os sociais e de bem-estar. Esta abordagem promove uma maior coerência, equidade e sustentabilidade nas políticas públicas de emprego.

CAPÍTULO III - ANÁLISE EMPIRICA

3.1 Os dados

No âmbito da presente dissertação, que visa o estudo sobre as políticas de emprego nos Açores numa perspetiva dos residentes, foi realizado um inquérito com o objetivo de recolher opiniões da população relativamente à eficácia, adequação e impacto das políticas públicas de emprego implementadas na Região Autónoma dos Açores (RAA).

A recolha de dados decorreu entre os dias 28 de fevereiro e 24 de março do corrente ano, após parecer favorável da Comissão de Ética da Universidade dos Açores, garantindo-se deste modo o cumprimento dos princípios éticos da investigação científica, nomeadamente o consentimento informado, o carácter voluntário da participação e a confidencialidade dos dados.

A amostra foi composta por 518 residentes nas nove ilhas dos Açores, número que corresponde integralmente ao total de respostas válidas obtidas. Na seleção da amostra privilegiou-se a diversidade territorial e sociodemográfica dos participantes.

3.1.1 O inquérito

O questionário, elaborado e aplicado através da plataforma Google Forms, foi estruturado em duas partes distintas:

A primeira parte teve como objetivo a caracterização sociodemográfica dos inquiridos, recolhendo informações relativas ao género, faixa etária, estado civil, nível de escolaridade, situação profissional, tipo de entidade patronal e ilha de residência.

A segunda parte visou recolher dados sobre a perceção e avaliação das políticas públicas de emprego na região, nomeadamente quanto à sua relevância, eficácia e contributo para a inserção profissional dos trabalhadores no mercado de trabalho.

A divulgação do inquérito foi efetuada através do envio de convites por correio eletrónico, partilha em redes sociais e contactos pessoais, com o propósito de alcançar participantes de todas as ilhas do arquipélago. A elevada taxa de participação e o envolvimento dos residentes permitiram obter um número significativo de respostas, contribuindo de forma relevante para a representatividade da análise desenvolvida nesta investigação.

3.1.2 Caracterização da amostra

Tabela 1. Caracterização da amostra (proporções)

Mulher	0,614
Ensino secundário	0,236
Licenciatura	0,521
Mestrado ou doutoramento	0,185
Idade =31- 45 anos	0,365
Idade = 46 - 60 anos	0,407
Idade > 60 anos	0,118
Casado ou em união de facto	0,653
Setor público	0,552
Trabalhador por contra própria	0,083
Trabalhador por conta de outrem	0,811
São Miguel	0,614
Terceira	0,114
Faial	0,124
Conhece as políticas públicas de emprego na RAA	0,772
N	518

Na sequência da realização do inquérito e obtidos os resultados constantes na tabela 1, obtém-se a caracterização do perfil sociodemográfico e profissional dos inquiridos, bem como se pode aferir o seu grau de familiaridade com as políticas públicas de emprego na Região Autónoma dos Açores (RAA). A análise baseia-se na frequência relativa das variáveis consideradas no inquérito.

A amostra é maioritariamente composta por indivíduos do género feminino, representando 61,4% dos inquiridos, o que poderá indicar uma maior propensão à participação neste tipo de instrumento por parte das mulheres. Relativamente à distribuição etária, verifica-se uma predominância dos grupos etários entre os 46 e os 60 anos (40,7%) e entre os 31 e os 45 anos (36,5%), sendo menos expressiva a representação de indivíduos com idade superior a 60 anos (11,8%). Estes dados sugerem que a amostra é constituída, essencialmente, por indivíduos em idade ativa, com potencial contacto direto com o mercado de trabalho e, consequentemente, com as políticas de emprego.

No que respeita ao estado civil, 65,3% dos participantes encontram-se casados ou em união de facto, o que poderá estar associado a uma maior estabilidade socioeconómica e inserção laboral.

No que diz respeito à escolaridade, observa-se um elevado nível de qualificação académica. Mais de metade dos inquiridos possui licenciatura (52,1%), enquanto 23,6% completaram o ensino secundário e 18,5% detêm grau de mestrado ou doutoramento. Este perfil evidencia uma amostra de inquiridos com um nível de habilitações académicas elevado, o que poderá refletir uma maior literacia em matéria de políticas públicas e participação cívica informada.

Relativamente à situação profissional, a maioria dos inquiridos encontra-se empregada por conta de outrem (81,1%), seguindo-se os trabalhadores por conta própria (8,3%). Este padrão sugere um predomínio de relações laborais formais e potencial estabilidade contratual. Importa ainda salientar que 55,2% dos inquiridos exercem funções no setor público, o que poderá influenciar as suas perceções face às políticas de emprego, dadas as particularidades do vínculo público e das dinâmicas institucionais a ele associadas. Scarpetta (1996) demonstra que o impacto das políticas de mercado de trabalho depende fortemente da configuração institucional e da interação com outras políticas públicas. Scarpetta (1996) reforça que o impacto das políticas de emprego está intimamente ligado ao enquadramento institucional de cada país, aspeto igualmente observado nos Açores. Scarpetta (1996) reforça que o sucesso das políticas de emprego depende fortemente da configuração institucional de cada economia, o que justifica a importância da adaptação regional. Scarpetta (1996) reforça que a eficácia das políticas de mercado de trabalho está intimamente ligada à configuração institucional e às políticas macroeconómicas de cada país, o que justifica a necessidade de adaptação das medidas ao contexto regional.

A análise territorial da amostra revela uma predominância de inquiridos residentes na ilha de São Miguel (61,4%), seguida do Faial (12,4%) e da Terceira (11,4%). Esta distribuição acompanha, de forma expectável, a concentração populacional e administrativa do arquipélago, refletindo a centralidade de São Miguel no contexto regional.

3.1.3 A perceção das políticas de emprego

Por fim, 77,2% dos inquiridos afirmam conhecer as políticas públicas de emprego em vigor na RAA, evidenciando um nível considerável de familiaridade com os instrumentos e medidas políticas implementadas na região. Esta perceção poderá resultar, em parte, do elevado nível de escolaridade e da prevalência de vínculos laborais no setor público, ambos associados, na literatura, a uma maior literacia política e administrativa.

A análise da amostra revela que os inquiridos pertencem, na sua maioria, a um grupo com elevado nível de escolaridade, podendo refletir a perspetiva de uma população mais informada e com maior integração no contexto social e profissional.

Tabela 2. Perceção sobre as políticas de emprego (proporções)

	Pouco importantes	Importantes	Muito importantes
1. Na sua opinião, as políticas de emprego dirigidas aos mais jovens, desenhadas para facilitar a sua entrada e estabilidade no mercado de trabalho são:	0,033	0,255	0,712
2. Na sua opinião, as políticas de emprego dirigidas aos desempregados com vista a promover a sua reintegração no mercado de trabalho são:	0,044	0,247	0,708
	Sim	Não	
3. Considera que os programas públicos de emprego são utilizados pelas entidades essencialmente para colmatar necessidades permanentes de emprego?	0,597	0,403	

A Tabela 2 apresenta os resultados relativos à perceção dos inquiridos sobre as políticas de emprego implementadas na Região Autónoma dos Açores, com especial enfoque em três dimensões: políticas direcionadas aos jovens, políticas para desempregados e utilização dos programas públicos de emprego pelas entidades empregadoras.

Os resultados indicam que 71,2% dos inquiridos consideram estas políticas muito importantes, enquanto 25,5% as classificam como importantes. Apenas 3,3% consideram-nas pouco importantes. Esta distribuição revela uma valorização expressiva das medidas de apoio à entrada e estabilização dos jovens no mercado de trabalho, reconhecendo-se, deste modo, a importância do apoio institucional no início dos

percursos profissionais. Este dado poderá refletir uma percepção de vulnerabilidade acrescida associada aos jovens, bem como a consciência dos desafios que enfrentam na transição da escola/universidade para o mercado de trabalho.

De forma semelhante, 70,8% dos inquiridos consideram muito importantes as políticas dirigidas à reintegração dos desempregados, e 24,7% classificam-nas como importantes. Apenas 4,4% atribuem-lhes pouca importância. Estes resultados reforçam a ideia de que o desemprego continua a ser percecionado como uma preocupação central e que as políticas públicas devem assumir um papel ativo na promoção da inclusão no mercado de trabalho. A elevada valorização destas medidas por parte dos inquiridos evidencia a percepção generalizada de que o Estado deve assumir responsabilidade na criação de condições para a inserção no mercado de trabalho. Van Ours (2001) confirma que políticas ativas podem facilitar a entrada em empregos regulares, apoiando a evidência encontrada para os Açores. Van Ours (2001) confirma que políticas ativas podem ajudar os desempregados a encontrar e manter empregos regulares, apoiando as evidências recolhidas nos Açores. Van Ours (2001) conclui que as políticas ativas aumentam a probabilidade de reinserção dos desempregados em empregos regulares, resultado convergente com as evidências açorianas aqui apresentadas.

Relativamente à utilização dos programas públicos de emprego pelas entidades empregadoras, 59,7% dos inquiridos consideram que estas medidas são utilizadas essencialmente para colmatar necessidades permanentes de emprego, enquanto 40,3% discordam dessa ideia. Este resultado sugere uma percepção crítica por parte da maioria dos inquiridos quanto à instrumentalização destes programas por parte das entidades empregadoras, levantando questões sobre a sua finalidade real e a sustentabilidade dos vínculos laborais criados. A ideia de que estas políticas podem estar a ser usadas como mecanismo de substituição de postos de trabalho permanentes por emprego precário ou subsidiado pode comprometer a confiança nas mesmas e pôr em causa a sua eficácia estrutural.

De forma global, os dados demonstram que os inquiridos atribuem elevada importância às políticas de emprego direcionadas a grupos vulneráveis, como os jovens e os desempregados. Contudo, manifestam também alguma desconfiança quanto à forma como os programas públicos são operacionalizados pelas entidades empregadoras. Esta ambivalência entre valorização das políticas e crítica à sua implementação deverá ser considerada na formulação de estratégias futuras, reforçando a necessidade de

mecanismos de avaliação e fiscalização que assegurem o cumprimento dos objetivos das políticas públicas de emprego.

3.2 Análise econométrica

3.2.1 A escolha dos modelos

Dois dos aspetos que se pretende analisar através de um modelo econométrico são: 1) os determinantes da opinião dos inquiridos sobre a importância das políticas de emprego dirigidas aos mais jovens para facilitar a sua entrada e estabilidade do mercado de trabalho e 2) a opinião sobre a importância das políticas de emprego dirigidas aos desempregados com vista a promover a sua reintegração no mercado de trabalho. Tal avaliação, ou perceção, foi feita numa escala ordinal do tipo:

0	Pouco importantes
1	Importantes
2	Muito importantes

Atendendo à natureza ordinal da variável dependente, ou seja a opinião, a análise requer a utilização de uma metodologia adequada. Neste caso concreto, recorre-se ao modelo Probit Ordenado, desenvolvido por McKelvey e Zavoina (1975).

Assim sendo, considere-se que a propensão para o indivíduo i , responder de uma determinada forma, é determinado através do processo que se segue:

$$y_i^* = \alpha' x_i + \varepsilon_i \quad i=1, \dots, N$$

onde

y_i^* - variável latente (não observada)

α - vetor de parâmetros a estimar

x_i - vetor de variáveis explicativas

ε_i - componente aleatória iid $N(0,1)$

Contudo, o que é observado nos dados não é a variável y_i^* mas um indicador y_i que representa o nível de avaliação feito pelo inquirido, sendo que:

$$y_i = j \quad \text{se} \quad \mu_{j-1} < y_i^* \leq \mu_j \quad j = 0, 1, 2$$

Os limites μ são parâmetros desconhecidos da partição da distribuição normal padrão em segmentos, sendo que, por definição, $\mu_{j-1} < \mu_j$. Estes limites são estimados, através do método de máxima verosimilhança, conjuntamente com o vector α .

A probabilidade de o indivíduo pertencer em cada uma das três alternativas de avaliação é dada por:

$$\begin{aligned} P(y_i = j) &= P(\mu_{j-1} < y_i^* \leq \mu_j) = P(\mu_{j-1} - \alpha'x_i < \varepsilon_i \leq \mu_j - \alpha'x_i) \\ &= \Phi(\mu_j - \alpha'x_i) - \Phi(\mu_{j-1} - \alpha'x_i) \quad j = 0, 1, 2 \end{aligned}$$

O modelo pode ser estimado através do método de máxima verosimilhança.

Considerando as probabilidades acima definidas, a função de verosimilhança é dada por:

$$L = \prod_{i=1}^N \prod_{j=0}^2 \left\{ \Phi(\mu_j - \alpha'x_i) - \Phi(\mu_{j-1} - \alpha'x_i) \right\}^{z_{ij}}$$

onde

$$\begin{cases} z_{ij} = 1 & \text{se} \quad i \in j \\ z_{ij} = 0 & \text{se} \quad i \notin j \end{cases} \quad i = 1, \dots, N \quad j = 0, 1, 2$$

Contudo, a fim de facilitar o processo de maximização, o que é normalmente maximizado é a versão logaritmizada desta função, ou seja:

$$\text{Log } L = \sum_{i=1}^N \sum_{j=0}^2 z_{ij} \log \left\{ \Phi(\mu_j - \alpha'x_i) - \Phi(\mu_{j-1} - \alpha'x_i) \right\}$$

Nesta dissertação pretende-se também avaliar os determinantes das respostas dadas pelos inquiridos sobre se consideram que os programas públicos de emprego são utilizados pelas entidades essencialmente para colmatar necessidades permanentes de

emprego. Como as variáveis dependentes são binárias (1=Sim e 0=Não) o modelo Probit é apropriado.

Considere-se que a propensão para o indivíduo i escolher entre as duas alternativas (Sim ou Não) é descrita pelo seguinte processo estocástico:

$$y_i^* = \alpha' x_i + \varepsilon_i \quad i=1, \dots, N$$

onde

y_i^* - variável latente (propensão)

α - vetor de parâmetros a estimar

x_i - vetor de variáveis explicativas

ε_i - componente estocástica

Contudo, o que é observado nos dados é, tal como já foi referido, uma variável binária do tipo:

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{se } y_i^* > 0 \quad \text{Sim} \\ 0 & \text{se } y_i^* \leq 0 \quad \text{Não} \end{cases}$$

Se componente estocástica seguir uma distribuição do tipo $N(0,1)$, então:

$$P(y_i = 1) = \int_{-\alpha' x_i}^{+\infty} \phi(\varepsilon_i) dz = 1 - \int_{-\infty}^{-\alpha' x_i} \phi(\varepsilon_i) dz = 1 - \Phi(-\alpha' x_i)$$

Assim sendo:

$$P(y_i = 0) = 1 - P(y_i = 1) = \Phi(-\alpha' x_i)$$

onde Φ corresponde à função de distribuição acumulada da normal padrão.

A estimação dos parâmetros do modelo será feita através do método de máxima verosimilhança, sendo a função de verosimilhança dada por:

$$L = \prod_{i=1}^N \left\{ [\Phi(-\alpha' x_i)]^{1-y_i} [1 - \Phi(-\alpha' x_i)]^{y_i} \right\} = \prod_{i=1}^N \left\{ [1 - \Phi(\alpha' x_i)]^{1-y_i} [\Phi(\alpha' x_i)]^{y_i} \right\}$$

Contudo, a função que normalmente se maximiza é:

$$LogL = \sum_{i=1}^N \{ (1 - y_i) \ln[1 - \Phi(\alpha' x_i)] + y_i \ln[\Phi(\alpha' x_i)] \}$$

3.2.2 Resultados da estimação

Os resultados da estimação do modelo probit ordenado encontram-se na Tabela 3. No que concerne à opinião sobre a importância das políticas de emprego dirigidas aos mais jovens para facilitar a sua entrada e estabilidade do mercado de trabalho, verifica-se que as mulheres têm uma maior probabilidade de dizer que tais políticas são muito importantes para aquele efeito e uma menor probabilidade de referir que são pouco importantes, quando comparadas com os homens, consubstanciando, desta forma, uma diferença de opinião entre homens e mulheres.

Por outro lado, os inquiridos detentores do grau de licenciado têm uma menor probabilidade de dizer que tais políticas são muito importantes e uma maior probabilidade de referir que são pouco importantes, quando comparados com detentores de habilitações literárias inferiores ao ensino secundário, embora o coeficiente só seja estatisticamente diferente de zero para um nível de significância igual a 10%. Note-se, que este resultado não pode ser generalizado a todos os detentores de grau ao nível de ensino superior uma vez que tal não se verifica para os mestres e doutorados. Refira-se ainda que a idade do inquirido, o estado civil, a entidade patronal, a situação profissional, a ilha de residência e o facto de conhecer (ou não conhecer) as políticas de emprego existentes na Região Autónoma dos Açores, não diferenciam entre os mesmos considerarem que tais políticas são muito importantes ou pouco importantes.

Relativamente à opinião sobre a importância das políticas de emprego dirigidas aos desempregados com vista a promover a sua reintegração no mercado de trabalho, os resultados sugerem, também neste caso, que as mulheres têm uma maior probabilidade de dizer que tais políticas são muito importantes para esse propósito e uma menor probabilidade de referir que são pouco importantes, quando comparadas com os homens.

Os resultados sugerem ainda a existência de alterações de opinião com base na idade dos inquiridos. Por exemplo, quando comparados com os inquiridos com uma idade compreendida entre os 18 e os 30 anos, aqueles que se encontram num escalão etário entre os 31 e 45 anos têm uma menor probabilidade de considerar que as políticas de emprego dirigidas aos desempregados com vista a promover a sua reintegração no mercado de trabalho são muito importantes e uma menor probabilidade de as considerar como sendo

pouco importantes. Os resultados são, no entanto, opostos a estes no que respeita aos inquiridos com uma idade compreendida entre os 46 e os 60 anos.

Quer os trabalhadores por conta própria quer os trabalhadores por conta de outrem, quando comparados com os desempregados - o grupo a quem as medidas são dirigidas -, não consideram que tais políticas sejam muito importantes. Ou seja, são os desempregados que têm uma maior probabilidade de as indicar como muito importantes e menor probabilidade de as considerar como sendo pouco importantes. É de referir ainda que o estado civil, a entidade patronal, a ilha de residência e o facto de conhecer ou não as políticas de emprego existentes na Região Autónoma dos Açores, não se revelam como sendo explicativas da opinião dos inquiridos.

Os resultados da estimação do modelo probit encontram-se na Tabela 4. Como se pode verificar, é menos provável que os inquiridos detentores considerem que os programas públicos de emprego são utilizados pelas entidades para colmatar necessidades permanentes de emprego, quando comparados com os que possuem um nível de habilitações inferiores ao ensino secundário. Os inquiridos com uma idade superior a 60 anos são aqueles que têm maior probabilidade de considerar que tais programas não são utilizados pelas entidades para aquele propósito. A perceção de que as entidades utilizam os programas de emprego para esse efeito é superior para os inquiridos residentes na ilha Terceira, embora o coeficiente só seja significativo para um nível de 10%. Finalmente, o estado civil, a entidade patronal, a situação profissional e o facto de conhecer ou não as políticas de emprego existentes na Região Autónoma dos Açores, não se revelam como sendo explicativas do tipo de resposta dada pelos inquiridos.

Tabela 3. Resultados da estimação (probit ordenado)

	Opinião sobre a importância das políticas de emprego dirigidas aos mais jovens para facilitar a sua entrada e estabilidade do mercado de trabalho			Opinião sobre a importância das políticas de emprego dirigidas aos desempregados com vista a promover a sua reintegração no mercado de trabalho		
	Coefficiente	Erro Padrão		Coefficiente	Erro Padrão	
Mulher	0,569	0,125	***	0,339	0,123	***
Ensino secundário	-0,134	0,284		0,154	0,255	
Licenciatura	-0,486	0,272	*	0,032	0,242	
Mestrado ou doutoramento	-0,289	0,292		0,164	0,265	
Idade = 31- 45 anos	-0,019	0,216		0,457	0,206	**
Idade = 46 - 60 anos	0,081	0,218		0,437	0,208	**
Idade > 60 anos	-0,401	0,255		-0,109	0,250	
Casado ou em união de facto	0,095	0,129		-0,079	0,129	
Setor público	0,048	0,130		0,073	0,129	
Trabalhador por conta própria	-0,017	0,289		-0,709	0,291	**
Trabalhador por conta de outrem	-0,084	0,224		-0,534	0,235	**
São Miguel	0,051	0,170		0,029	0,170	
Terceira	-0,156	0,226		-0,361	0,220	
Faial	0,193	0,230		-0,036	0,221	
Conhece as políticas públicas de emprego na RAA	0,099	0,139		0,060	0,138	
μ_1	-1,820	0,392		-1,628	0,376	
μ_2	-0,462	0,382		-0,428	0,367	
Log - L	-347,7			-365,1		
N	518			518		

***Significativo a 1% ** Significativo a 5% * Significativo a 10%

Tabela 4. Os programas públicos de emprego são utilizados pelas entidades para colmatar necessidades permanentes de emprego (modelo probit)

	Coeficiente	Erro Padrão	
Constante	0,824	0,382	**
Mulher	-0,102	0,124	
Ensino secundário	-0,290	0,283	
Licenciatura	-0,626	0,271	**
Mestrado ou doutoramento	-0,455	0,291	
Idade = 31- 45 anos	-0,156	0,213	
Idade = 46 - 60 anos	-0,198	0,212	
Idade > 60 anos	-0,509	0,258	**
Casado ou em união de facto	0,160	0,126	
Setor público	0,176	0,129	
Trabalhador por contra própria	-0,144	0,296	
Trabalhador por conta de outrem	-0,229	0,234	
São Miguel	0,002	0,164	
Terceira	0,393	0,232	*
Faial	0,012	0,218	
Conhece as políticas públicas de emprego na RAA	0,153	0,137	
Log – L	-339,2		
N	518		

** Significativo a 5% * Significativo a 10%

Conforme evidenciado no presente capítulo, o inquérito aplicado a 518 residentes açorianos possibilitou uma amostra diversificada, maioritariamente composta por mulheres, com elevado nível de escolaridade e uma forte inserção no setor público. Os dados evidenciam uma valorização significativa das políticas de emprego voltadas para jovens e desempregados, as quais são vistas como essenciais para a inserção e reintegração no mercado de trabalho. No entanto, a crítica quanto à forma como as entidades empregadoras utilizam os programas, muitas vezes interpretadas como uma forma de substituir vínculos permanentes por emprego precário, demonstra que, na prática, as medidas ainda enfrentam limitações. Em resumo, os dados reforçam a importância destas políticas para a coesão social e laboral na Região Autónoma dos Açores, mas também indicam que é necessário reforçar os mecanismos de avaliação, supervisão e adaptação às particularidades regionais.

CAPÍTULO IV – CONCLUSÃO

A presente dissertação procurou analisar a eficácia das políticas de emprego nos Açores a partir da perceção dos seus residentes, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada da realidade socioeconómica regional e resultados no mercado de trabalho. Do ponto de vista empírico, a literatura mostra que os efeitos das políticas não são homogéneos. Ashenfelter *et al.*, (2005) evidenciam que nem todos os beneficiários de subsídios de desemprego intensificam a procura ativa de trabalho, levantando dúvidas sobre a eficácia universal dessas medidas. De forma semelhante, Houseman (2010) observa que os empregos temporários podem oferecer uma solução de curto prazo, mas raramente asseguram trajetórias profissionais sustentáveis para trabalhadores com menor qualificação. Já Kluve (2010), numa meta-análise europeia, conclui que as Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT) funcionam melhor quando apostam na formação profissional e na intermediação de emprego, resultado que vai ao encontro da evidência recolhida na presente dissertação.

A eficácia das políticas, contudo, não pode ser analisada de forma isolada. Scarpetta (1996) sublinha que ela depende da configuração institucional e do enquadramento macroeconómico, perspetiva aprofundada por Layard *et al.*, (1991), ao mostrarem como a interação entre instituições e economia explica o desemprego estrutural. Nickell (1997) e Blanchard e Wolfers (2000) reforçam esta linha de análise ao demonstrarem que os níveis elevados de desemprego na Europa resultam da combinação entre choques económicos e introdução de barreiras institucionais. Por outro lado, Krueger e Meyer (2002) destacam o papel dos sistemas de proteção social na oferta de trabalho, aspeto decisivo para compreender a eficácia tanto das políticas passivas como das ativas.

Mais recentemente, Wilthagen e Tros (2003) introduziram o conceito de flexigurança, procurando conciliar flexibilidade laboral com proteção social. Reformas como as alemãs analisadas por Walter (2023) ou as implementadas na área do euro estudadas por Rünstler (2024) confirmam o impacto das mudanças institucionais no desempenho macroeconómico. Em paralelo, relatórios da OCDE (1994; 2019) ajudaram a lançar as bases das reformas laborais e a antecipar os desafios do futuro do trabalho.

No caso dos Açores, a análise desenvolvida nesta dissertação mostra que a eficácia das políticas de emprego depende menos da estrutura formal e mais da sua adaptação às realidades socioeconómicas locais. O inquérito realizado revela perceções diferenciadas consoante o género, a situação face ao emprego, a escolaridade ou a localização

geográfica, o que reforça a necessidade de medidas ajustadas a perfis distintos de beneficiários. Os resultados confirmam o papel central das PAMT no combate ao desemprego e na promoção da empregabilidade. Destacam-se, em particular, a formação profissional e a intermediação de emprego, que apresentam impactos positivos e consistentes, em linha com a literatura internacional (Card *et al.*, 2010, 2018; Crépon & Van den Berg, 2016; Vooren *et al.*, 2019). Em contrapartida, os programas de emprego público, embora úteis em situações de emergência, revelam eficácia limitada a médio prazo e não constituem uma solução estrutural para o desenvolvimento regional (Calmfors *et al.*, 2002; Martin & Grubb, 2001).

Outro aspeto crucial é a necessidade de alargar os critérios de avaliação das políticas, indo além dos indicadores tradicionais de emprego. Estudos recentes mostram que fatores como bem-estar subjetivo, inclusão social e estabilidade profissional são igualmente determinantes. Rose (2019), Sahnoun e Abdennadher (2020) e Wiese (2025) evidenciam que indicadores de satisfação com a vida e saúde mental devem integrar a análise da eficácia das políticas de emprego.

Em síntese, no âmbito da presente dissertação percebe-se que, nos Açores, as políticas de emprego poderão ter um impacto mais significativo se forem pensadas a partir das necessidades concretas da região e dos seus residentes. Para tal, dever-se-á ter em conta três pilares essenciais: adaptar as medidas às especificidades locais e aos diferentes perfis de beneficiários, articular essas políticas com o contexto económico e institucional mais amplo e garantir que existe uma avaliação contínua dos resultados. Neste sentido, os Açores beneficiariam com uma estratégia integrada, que não se limite a soluções de curto prazo, mas que combine estabilidade no trabalho, inclusão social e crescimento sustentável.

REFERÊNCIAS

- Ashenfelter, O., Ashmore, D., & Deschênes, O. (2005). Do unemployment insurance recipients actively seek work? *American Economic Review*, 95(1), 50–64. <https://doi.org/10.1257/0002828053828559>
- Autor, D. H., & Houseman, S. N. (2010). Do temporary-help jobs improve labor market outcomes for low-skilled workers? *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(3), 96–128. <https://doi.org/10.1257/app.2.3.96>
- Babcock, L., Congdon, W. J., Katz, L. F., & Mullainathan, S. (2012). Notes on behavioral labor economics. In A. J. Auerbach & D. Card (Eds.), *Handbook of labor economics* (Vol. 4B, pp. 2287–2369). Elsevier.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. University of Chicago Press.
- Berge, L. I. O. (2019). Active labour market policies and well-being: Evidence from the United Kingdom. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 162, 256–276. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.04.001>
- Blanchard, O., & Wolfers, J. (2000). The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence. *The Economic Journal*, 110(462), C1–C33. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00518>
- Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies*, 22, 7–47.
- Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2002). Does active labour market policy work? *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 61–124.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.2010.02387.x>
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of active labour market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931. <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>
- Cazes, S., & Verick, S. (2010). *Employment policies in emerging economies*. Organização Internacional do Trabalho.
- Crépon, B., & Van den Berg, G. J. (2016). Active labor market policies. *Annual Review of Economics*, 8, 521–546. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115738>
- Crépon, B., & Van den Berg, G. J. (2019). Behavioral insights in labor market policy. In O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of labor economics* (Vol. 4, pp. 464–522). Elsevier.
- Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective? *IZA Journal of Labor Policy*, 7(4), 1–26. <https://doi.org/10.1186/s40173-018-0100-y>
- Forslund, A., Fredriksson, P., & Vikström, J. (2011). What active labour market policy works in a recession? *Nordic Economic Policy Review*, 2, 171–208.

Gabinete Internacional do Trabalho. (2013). *Relatório mundial sobre o trabalho*. Organização Internacional do Trabalho.

Heckman, J. J., LaLonde, R. J., & Smith, J. A. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. In O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of labor economics* (Vol. 3A, pp. 1865–2097). Elsevier.

Houseman, S. N. (2010). Why employers use flexible staffing arrangements. *Industrial and Labor Relations Review*, 55(1), 149–170. <https://doi.org/10.1177/001979391005500110>

Hülsewig, O., & Rottmann, H. (2023). Labour market reforms and macroeconomic performance. *Empirical Economics*, 64(2), 421–450. <https://doi.org/10.1007/s00181-022-02235-2>

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labour market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>

Kluve, J., & Schmidt, C. (2002). Can training and employment subsidies combat European unemployment? *Economic Policy*, 35, 409–448. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00090>

Krueger, A. B., & Meyer, B. D. (2002). Labor supply effects of social insurance. In A. J. Auerbach & M. Feldstein (Eds.), *Handbook of public economics* (Vol. 4, pp. 2327–2392). Elsevier.

Lammers, M., & Kok, L. (2021). Long-term effects of active labour market policies. *Labour Economics*, 70, 101991. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2021.101991>

Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press.

Lopes, H., & Cerejeira, J. (2025). *Economia do trabalho* (2.^a ed.). Almedina.

Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom. *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 9–56.

McKelvey, R. D., & Zavoina, W. (1975). A statistical model for the analysis of ordinal level dependent variables. *Journal of Mathematical Sociology*, 4, 103–120.

Meyer, B. D. (1990). Unemployment insurance and unemployment spells. *Econometrica*, 58(4), 757–782. <https://doi.org/10.2307/2938349>

Nickell, S. (1997). Unemployment and labor market rigidities. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55–74. <https://doi.org/10.1257/jep.11.3.55>

Obadić, A., Arčabić, V., & Dumančić, L. R. (2023). Club convergence of labor market institutions. *Economic Analysis and Policy*, 77, 876–896. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2022.12.011>

OCDE. (1994). *The OECD jobs study*. OCDE.

OCDE. (2019). *OECD employment outlook 2019*. OCDE.

OCDE. (2020). *OECD employment outlook 2020*. OCDE.

Organização Internacional do Trabalho. (2009). *Flexicurity*. OIT.

Organização Internacional do Trabalho. (2014). *Employment policies and strategies*. OIT.

Rose, D. (2019). Active labour market policies and subjective well-being. *Social Indicators Research*, 141(2), 551–576. <https://doi.org/10.1007/s11205-018-1858>

Rünstler, G. (2024). The macroeconomic impact of euro area labour market reforms. *European Economic Review*, 168, 104820. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2023.104820>

Sahnoun, M., & Abdennadher, C. (2020). Active labour market policies and life satisfaction. *Applied Economics Letters*, 27(19), 1572–1576. <https://doi.org/10.1080/13504851.2019.1673272>

Scarpetta, S. (1996). Assessing the role of labour market policies. *OECD Economic Studies*, 26, 43–98.

Van Ours, J. C. (2001). Do active labour market policies help unemployed workers? *Labour*, 15(1), 21–42. https://doi.org/10.1007/978-3-642-57615-7_6

Van Ours, J. C. (2004). The locking-in effect of subsidized jobs. *Journal of Comparative Economics*, 32(1), 37–55. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2003.11.001>

Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125–149. <https://doi.org/10.1111/joes.12269>

Walter, T. (2023). German labor market reform and the rise of employment. *Journal of Labor Economics*, 41(2), 255–288. <https://doi.org/10.1086/719057>

Wiese, C. (2025). *Well-being and labour market policy effectiveness: A cross-country study*.

Wilthagen, T., & Tros, F. (2003). The concept of ‘flexicurity’. *European Review of Labour and Research*, 9(2), 166–186.

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Questionário

ANEXO I

Questionário

A realização do presente inquérito visa recolher a informação sobre a perspetiva dos residentes relativamente às políticas de emprego na Região Autónoma dos Açores, com vista à realização de uma dissertação de mestrado na Universidade dos Açores.

A resposta a este questionário é voluntária e anónima. Os dados recolhidos serão apenas utilizados para efeitos de investigação académica.

Depois de devidamente informado(a):

- ☐ Aceito participar no estudo
- ☐ Não aceito participar no estudo

1 - Caracterização dos inquiridos:

1.1 Género:

- ☐ Masculino
- ☐ Feminino
- ☐ Outro

1.2 Idade:

- ☐ 18 a 30 anos ☐ 31 a 45 anos ☐ 46 a 60 anos ☐ Mais de 61 anos

1.3 Estado civil:

- ☐ Casado/União de facto
- ☐ Solteiro
- ☐ Outro

1.4 Entidade:

- ☐ Pública ☐ Privada ☐ Pessoa singular ☐ Outra

1.5 Situação profissional:

- ☐ Trabalhador(a) por conta de outrem
- ☐ Trabalhador(a) por conta própria

☐ Desempregado(a)

☐ Outro

1.6 Habilitações literárias:

☐ < 12.º ano

☐ 12.º ano

☐ Licenciatura

☐ Mestrado

☐ Doutoramento

Ilha de residência:

☐ São Miguel

☐ Santa Maria

☐ Terceira

☐ Faial

☐ Pico

☐ São Jorge

☐ Graciosa

☐ Flores

☐ Corvo

2 - Perceção sobre as políticas de emprego:

2.1 As políticas de emprego dirigidas aos mais jovens são:

☐ Pouco importantes

☐ Importantes

☐ Muito importantes

2.2 As políticas de emprego dirigidas a desempregados são:

☐ Pouco importantes

- ☐ Importantes
- ☐ Muito importantes

2.3 Considera que os programas públicos de emprego são usados para colmatar necessidades permanentes?

- ☐ Sim
- ☐ Não

2.4 Tem conhecimento das políticas públicas de emprego existentes na Região Autónoma dos Açores?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Agradeço o tempo que dedicou ao preenchimento do presente inquérito.

Obrigada!

Andrea Veríssimo Mota

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
Faculdade de Economia e Gestão

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada
Açores, Portugal



DM

2025

Políticas de emprego nos Açores: Uma análise na perspetiva dos residentes

Andrea Veríssimo Mota