



# ALCANÇAR JOVENS E ADULTOS «INVISÍVEIS»

## Recuperação e percursos de melhoria de competências para grupos vulneráveis

As baixas qualificações, o abandono da educação e formação e o desemprego de longa duração são fenómenos interligados e tendencialmente cumulativos ao longo da vida de uma pessoa. As oportunidades perdidas na primeira infância, idade escolar e juventude podem conduzir as pessoas desfavorecidas a ficar prisioneiras de um ciclo de marginalização social com efeitos potencialmente devastadores. Não tendo conseguido desenvolver competências sociais e técnicas adequadas, as pessoas podem ter diminuído as suas expectativas, não saber como procurar e candidatar-se a empregos e estar sob forte tensão provocada por pressões familiares, financeiras e sociais. Os longos períodos de desemprego tendem a tornar-se mais frequentes e as baixas competências e qualificações mantêm-se, podendo dar origem à deterioração das condições de saúde física e psicológica <sup>(1)</sup>.

As autoridades nacionais em toda a Europa têm vindo a desenvolver medidas de sensibilização e integração (outreach) para dar resposta às necessidades das pessoas que não são abrangidas pelas medidas mais usuais de educação, formação e emprego <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> As pessoas qualificadas também estão cada vez mais expostas à ameaça do desemprego (de longa duração). Tal pode estar associado às suas escolhas em matéria de educação ou ao baixo valor no mercado de trabalho das competências e dos conhecimentos por si adquiridos. Existem igualmente padrões de inatividade resultantes de obrigações familiares, especialmente no caso das mulheres. A presente nota informativa centra-se nas pessoas mais vulneráveis, com poucas ou nenhuma qualificações, e nas respostas políticas nacionais. O apoio a pessoas inativas mais qualificadas será debatido em futuras notas informativas.

<sup>(2)</sup> Os serviços de sensibilização e integração chegam às pessoas que não estão ao alcance das provisões normalizadas, permitindo-lhes beneficiar de apoio à progressão na carreira e de atividades de aprendizagem adaptando metodologias às suas necessidades. Normalmente, os grupos-alvo incluem os desempregados não inscritos, os jovens inativos, as pessoas marginalizadas e as minorias étnicas.

Estratégias holísticas são necessárias para pessoas que não possuem competências básicas para a vida e o trabalho. Estas poderão mobilizar serviços de saúde, sociais e psicológicos e adiar para a fase final de um programa de recuperação individualizado as medidas mais usuais de empregabilidade, tais como o apoio à procura de emprego, a colocação em estágios.

### Os fundos europeus ajudam os países a financiar medidas de sensibilização

Três iniciativas principais a nível da UE incentivam o desenvolvimento de campanhas de sensibilização: a Garantia Jovem <sup>(3)</sup>, os percursos de melhoria de competências para adultos <sup>(4)</sup> e a *Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho* <sup>(5)</sup>. No entanto, a natureza e extensão dos serviços de sensibilização e integração varia em toda a UE. Para melhor compreender a situação atual, o Cedefop elaborou, em cooperação com a sua rede de peritos nacionais em matéria de política de EFP, a ReferNet, uma série de relatórios sobre serviços de sensibilização e integração em todos os Estados-Membros da UE <sup>(6)</sup>.

Muitos desses serviços são cofinanciados pelo Fundo Social Europeu (FSE). Os projetos diferem consideravelmente, o que mostra a abertura e flexibilidade deste mecanismo de financiamento. O

<sup>(3)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013H0426(01))

<sup>(4)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOC\\_2016\\_484\\_R\\_0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOC_2016_484_R_0001)

<sup>(5)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>

<sup>(6)</sup> Os relatórios aguardam publicação.

apoio do FSE incluiu a formação de pessoal administrativo e técnico, o funcionamento de centros de apoio, atividades no terreno e de ligação em rede, bem como a criação de metodologias e a elaboração de documentação. Em alguns casos, os fundos foram geridos de forma centralizada e atribuídos aos municípios. Noutros casos, foram emitidos convites à apresentação de propostas para a prestação de serviços de sensibilização a nível regional ou local com a possibilidade de organizações do setor público e privado se candidatarem a financiamento. Nos últimos anos, os Estados-Membros da UE utilizaram cada vez mais fundos ao abrigo da Garantia Jovem para financiar medidas de sensibilização e integração.

## Sensibilização e integração para a melhoria de competências: jovens em melhor situação do que adultos

Existem muitos tipos de estrutura para chegar aos jovens em risco. A Dinamarca tem cerca de 100 «escolas de produção» que ministram formação em contexto laboral e prestam apoio global a jovens com menos de 25 anos, permitindo-lhes desenvolver competências sociais e técnicas básicas <sup>(7)</sup>. A Alemanha e a Áustria criaram escolas semelhantes. Na Áustria, tais escolas fazem parte de uma rede nacional de assistência aos jovens coordenada pelo Ministério dos Assuntos Sociais e financiada conjuntamente pelo FSE e pela Garantia Jovem. Esta última funciona como um instrumento coordenador que integra medidas distintas, como atividades de ligação em rede com grupos de jovens, orientação e aconselhamento, acompanhamento, desenvolvimento de competências básicas, aprendizagem em contexto laboral e colocações.

O reconhecimento pelas políticas nacionais das questões associadas ao desemprego de longa duração nas é menos claro e frequente. Continua a ser prática comum em toda a Europa «pôr de parte» os adultos inscritos como desempregados de longa duração depois de os mesmos terem sido objeto, sem êxito, de medidas de ativação. Dependendo das regulamentações nacionais, as pessoas consideradas inaptas ou difíceis de recuperar recebem um apoio reduzido ou perdem o acesso a medidas de ativação. Num limiar ainda mais baixo de risco social, as pessoas que não estão inscritas nos serviços públicos

de emprego (SPE) ou que são difíceis de contactar encontram ainda menos apoio. Frequentemente, o rastreio e a ativação destes adultos tendem a ser realizados por ONG com níveis variáveis de apoio pela administração pública. Para começar a reforçar a sua capacidade neste domínio, a República Checa participou no projeto-piloto GOAL, utilizando fundos do programa Erasmus+. Tal ajudou o país a reforçar a orientação profissional e o apoio a pessoas desempregadas difíceis de alcançar, integrando-o em sistemas nacionais de EFP e de validação <sup>(8)</sup>. Na região da Estremadura, em Espanha, são desenvolvidas medidas de sensibilização e integração por organizações subcontratadas pelo Estado para incentivar os desempregados de longa duração a inscrever-se nos serviços regionais de emprego com vista a obter acesso a orientação e formação.

## O apoio é mais bem organizado a nível local

Para serem eficazes, as políticas de sensibilização e integração precisam de ser integradas em estratégias nacionais e visar grupos claramente identificados. Embora a cooperação interministerial e as múltiplas fontes de fundos e recursos técnicos sejam mais eficazmente planeadas a nível central, a aplicação exige uma coordenação a nível regional ou local. A coordenação por municípios é desejável, mas apresenta desafios consideráveis, uma vez que os municípios lidam com um vasto leque de questões e dispõem de recursos limitados.

A legislação nacional finlandesa relativa ao apoio e à educação dos jovens aborda explicitamente as atividades de sensibilização e integração, embora os municípios detenham, frequentemente, os principais recursos técnicos e financeiros para apoiar a prestação de serviços de sensibilização e coordenar os esforços dos SPE, dos serviços para jovens, dos serviços sociais e de saúde, das ONG e das escolas. Tendem igualmente a desempenhar um papel de mediação no estabelecimento de uma cooperação com os empregadores locais que estejam dispostos a proporcionar programas de mentoria e de aprendizagem em contexto laboral. A responsabilidade municipal em matéria de sensibilização e integração pode ser uma obrigação

<sup>(7)</sup> <http://www.psf.nu/>

<sup>(8)</sup> <http://www.projectgoal.eu/index.php/czech-republic/ministry-of-education-youth-and-sports>

legal, como acontece na Suécia no que se refere aos jovens. Os serviços de balcão único tendem igualmente a utilizar as instalações municipais e respetivo pessoal para apoiar o seu funcionamento.

Nos Países Baixos (Amesterdão), as equipas de sensibilização interdisciplinares são constituídas por pessoal afeto aos SPE e ao município. Os «gabinetes de aprendizagem e de trabalho» fornecem aos jovens adultos (23 anos ou mais) informações sobre opções de aprendizagem e validação, bem como serviços de mediação com os empregadores.

Na Letónia, o programa *Saber e fazer*, gerido a nível municipal, dirigido a pessoas não inscritas (NEET: que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação), beneficia de um apoio notável da administração central. A Agência para Programas Internacionais para a Juventude proporciona financiamento, formação e aconselhamento a mentores e gestores de programas locais e ajuda-os a monitorizar as medidas por si aplicadas.

## **Avaliação: uma condição para a generalização das políticas**

A avaliação regular das medidas é essencial para promover um apoio adequado e difundir práticas bem sucedidas. Na Finlândia, a avaliação de parcerias locais coordenadas pelos municípios é prática comum, e as melhores práticas em matéria de sensibilização e integração são alargadas a todo o país. Na Áustria, as escolas de produção são avaliadas em termos da empregabilidade dos participantes com base em contactos de acompanhamento um ano após a conclusão do programa.

## **Localizar pessoas necessitadas**

As práticas bem sucedidas na Escandinávia, nos Estados bálticos e nos Países Baixos mostram que os registos partilhados permitem a adoção de medidas mais rápidas, mais abrangentes e mais eficazes a nível local e regional. Os registos escolares podem identificar (potenciais) jovens que abandonem precocemente a escola, enquanto os registos dos serviços sociais tendem a ser eficazes na identificação de adultos em risco. As ONG possuem igualmente informações valiosas sobre pessoas desfavorecidas, que frequentemente incluem formas

oficiais e informais de contactá-las. Quando estas informações estão atualizadas e são disponibilizadas aos serviços de sensibilização municipais ou regionais, podem ser utilizadas para identificar e contactar pessoas que podem beneficiar de programas de reintegração. No entanto, o intercâmbio e a utilização de dados pessoais é uma questão sensível, podendo sofrer limitações devido à legislação em matéria de proteção da vida privada. A revisão e flexibilização das regras em matéria de proteção de dados privados, mantendo simultaneamente os direitos cívicos essenciais, pode ser um passo necessário. São igualmente necessárias normas em relação ao formato, à coerência e à calendarização das atualizações, bem como acordos fixos sobre a partilha de informações entre os serviços.

## **A sensibilização e integração é um serviço holístico e proativo**

Localizar e entrar em contacto com pessoas que podem encontrar-se num estado de saúde e psicológico debilitado, ter sido marginalizadas ou estar envolvidas em atividades criminosas exige métodos holísticos, uma ligação ativa em rede e profissionais com formação. As redes no terreno desenvolvidas por serviços para jovens e ONG, permitindo um acesso rápido e informal a potenciais utilizadores, demonstraram funcionar bem.

Na Letónia, a Agência Nacional de Emprego contacta as pessoas não inscritas, em cooperação com ONG no terreno que ajudam a identificar potenciais beneficiários. Assim que os beneficiários são envolvidos nos serviços, são realizados exames médicos e é prestado apoio psicológico, juntamente com a realização de avaliações de atitudes e de competências. Os participantes beneficiam igualmente de apoio motivacional e de orientação e têm acesso a aconselhamento e a desintoxicação para recuperar do abuso de estupefacientes. A procura de emprego e o contacto com os empregadores são geralmente adiados até se considerar que os participantes estão prontos.

## Ações de sensibilização municipais para jovens adultos em Estocolmo

O município de Estocolmo, em cooperação com o serviço local de emprego, o serviço de segurança social e o centro de juventude Fryshuset, desenvolveu o programa SUVAS, que é apoiado pelo FSE <sup>(9)</sup> e se dirige a pessoas dos 20 aos 29 anos. O projeto segue uma estratégia de sensibilização estruturada, consistindo num contacto inicial seguido de uma sessão de informação, acompanhamento e orientação e aconselhamento, e culminando num emprego ou numa solução orientada para a formação.

Uma das características mais notáveis do programa SUVAS é o esforço dedicado a alcançar e a contactar pessoas necessitadas. São organizadas sessões em cafés destinadas aos pais, noites de raparigas e outros eventos sociais para atrair potenciais participantes. Conselheiros móveis participam em eventos como concertos ou encontros de grupos, onde podem conhecer jovens adultos difíceis de alcançar. Os jovens adultos identificados como estando envolvidos em atividades criminosas também são contactados, recorrendo a registos criminais e através das suas relações próximas. Como a maioria dos potenciais participantes com antecedentes criminais são homens jovens difíceis de alcançar, as suas namoradas são frequentemente utilizadas como intermediárias.

## Aproveitar a força dos grupos: entre pares e em comunidade <sup>(9)</sup>

As pessoas que regressam à escola ou ao trabalho precisam de um ambiente seguro e favorável. Em Espanha, as «plataformas de lançamento para o emprego e o empreendedorismo social» coordenadas por uma ONG <sup>(10)</sup> reúnem grupos de adultos vulneráveis, apoiados por um técnico, para promover o desenvolvimento da motivação, do autoconhecimento e de competências. Os participantes são incentivados a partilhar experiências e a cooperar em várias atividades.

<sup>(9)</sup> Stockholms Unga Vuxna Arbetar eller Studerar: <https://www.esf.se/sv/Resultat/Projektbanken/Behallare-for-projekt/Stockholm/Unga-vuxna-20-29-ar-som-varken-arbetar-eller-studerar/>

<sup>(10)</sup> <http://www.lanzaderasdeempleo.es/>

O empreendedorismo social e a organização comunitária são igualmente utilizados para reintegrar os adultos na aprendizagem e no trabalho. Recentemente, a Polónia criou cooperativas sociais financiadas pelo Estado. Estas podem formar-se espontaneamente ou com o apoio de ONG; pelo menos metade dos seus membros têm de estar em risco de exclusão social. As cooperativas comercializam os seus produtos e serviços, desenvolvendo simultaneamente atividades de reintegração social e profissional. Constituem uma grande promessa, apresentando números crescentes de casos de êxito que envolvem a reintegração de pessoas marginalizadas, de pessoas com deficiência ou de refugiados. As cooperativas sociais têm potencial para alcançar um elevado nível de autonomia e para se tornarem modelos empresariais de sucesso.

## Grantoftegaard: a cultivar um futuro

A Grantoftegaard <sup>(11)</sup> é uma empresa socioeconómica dinamarquesa que desenvolve a agricultura ecológica; dispõe igualmente de uma loja e de uma cantina nas suas instalações. A exploração emprega jovens que abandonaram precocemente a escola e desempregados de longa duração (encaminhados para a Grantoftegaard pelo município), bem como aprendizes regulares. Uma vez envolvidos, os participantes beneficiam de aconselhamento, avaliações das necessidades e planos personalizados de progressão na carreira. São integrados no trabalho desenvolvido pela exploração e frequentam um programa de desenvolvimento adaptado às suas necessidades, que é acompanhado de perto pelos gestores de grupo.

A abordagem é progressiva, baseada no aumento da autoestima. Os participantes desenvolvem competências básicas e de gestão de carreira; as estratégias de orientação e de aconselhamento também envolvem as suas famílias.

O programa é mantido por uma forte ética de trabalho, com o objetivo de encontrar um emprego adequado ou uma colocação num estágio de aprendizagem com a duração mínima de 13 semanas. Os resultados das avaliações finais são comunicados aos municípios. A exploração é detentora de uma marca reconhecida, sendo especialmente reputada pelo pão que produz.

<sup>(11)</sup> <http://grantoftegaard.dk/>

## Reservas e vias a seguir

As iniciativas e políticas bem sucedidas para todos os grupos etários multiplicaram-se e diversificaram-se em toda a Europa. Há muita margem para a aprendizagem mútua, por exemplo, sobre a forma de reforçar as ligações entre os decisores políticos e os profissionais, com vista a generalizar políticas, ou sobre a forma de conciliar as prioridades nacionais com as oportunidades proporcionadas pelas iniciativas da UE.

É necessário que as políticas de sensibilização e integração protejam tanto os jovens como os adultos e se centrem na recuperação e reabilitação, além da prevenção. Em muitos países, as pessoas perdem o direito ao apoio após um determinado período ou quando deixam de ser elegíveis para programas baseados na idade. Assim que as pessoas desaparecem do radar dos serviços públicos, os seus percursos profissionais tendem a entrar numa espiral descendente. É por isso que as políticas de sensibilização e integração exigem tempo e flexibilidade, para permitir que os beneficiários construam uma perspetiva individual sobre si mesmos e sobre o mercado de trabalho.

Para proporcionar uma abordagem complementar eficaz do apoio social normalizado, é necessário que a sensibilização cresça e conte com uma forte cooperação e intercâmbio de informações entre as partes interessadas dos setores público, privado e civil a nível local e regional, promovendo serviços que vão para as ruas, para além dos tradicionais gabinetes de portas abertas. É necessário que essa sensibilização seja apoiada por equipas de profissionais que possam prestar serviços individuais, com base na avaliação das competências e das necessidades, para que a reintegração seja apoiada pelas ferramentas adequadas ao ritmo certo. Para serem sustentáveis, as políticas de sensibilização têm de ser construídas com base no entendimento comum de que uma sociedade que não deixa ninguém para trás é mais forte, socialmente coesa e mais capaz de produzir valor económico.