

# Porque é que a percentagem de trabalhadores sobre-qualificados é tão elevada em Portugal?

18 de outubro de 2021

## Sumário Executivo

Entre 2000 e 2016, assistiu-se a um forte investimento nas qualificações dos trabalhadores na União Europeia, com o objetivo de modernizar as economias nacionais. Nesse âmbito, destaca-se a expansão do ensino superior e o consequente aumento da oferta de diplomados. Contudo, em Portugal, como noutros países do Sul da Europa, a qualificação generalizada da mão-de-obra resultou numa discrepância entre a qualificação do trabalhador e a qualificação do emprego, a que se designa de sobre-qualificação. Esta discrepância está associada a uma diversidade de fatores, entre os quais a fraca capacidade do tecido produtivo para absorver mão-de-obra qualificada disponível. No caso dos países do Sul da Europa, o reduzido peso de setores intensivos em tecnologia e inovação é agravada pelo fraco crescimento económico verificado nas últimas décadas e pelas políticas de austeridade dos últimos anos. Estes fatores implicaram fortes cortes na despesa pública e no recrutamento para o setor público, um setor que tradicionalmente absorvia muita mão de obra qualificada. Estes dados mostram que o investimento em educação, designadamente no ensino superior, constitui uma parte da solução dos problemas de qualificação. A procura de qualificações é igualmente decisiva para evitar desperdícios de recursos, i.e., para evitar a sobre-qualificação. Assim sendo, a par da política de educação, é indispensável uma política industrial que promova setores com capacidade para absorver trabalhadores qualificados.

## Introdução

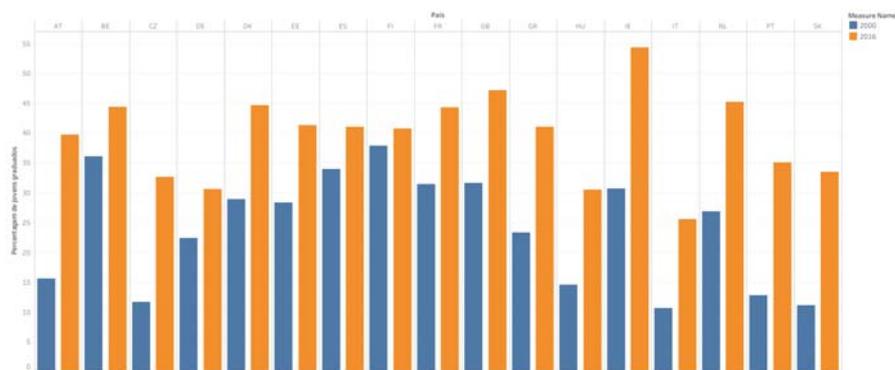
Desde o início do século, o número de trabalhadores graduados em Portugal tem vindo a aumentar fortemente. No ano 2000, apenas 12,8% dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 25 e os 34 anos tinham completado um grau de ensino superior; em 2016, este valor aumentara para 35% (Eurostat, 2018). Contudo, este aumento da educação nem sempre se traduziu no acesso a empregos mais qualificados. Dados divulgados pela OCDE revelam que, em 2016, Portugal tinha uma das percentagens mais elevadas de trabalhadores sobre-qualificados, com um quarto dos trabalhadores portugueses com qualificações mais elevadas que as necessárias para o seu trabalho (OECD, 2017a).

Embora seja comum associar este problema a características específicas dos graduados, particularmente a área que estudam, outros fatores económicos e da estrutura do mercado de trabalho têm-se revelado significativos. O presente *policy-brief* pretende sintetizar esses efeitos, tendo por base os resultados de uma pesquisa empírica que procurou associar diferentes características das economias europeias com o fenómeno da sobre-qualificação [1]. Para tal, reporta a evolução de diplomados em Portugal e define o conceito de sobre-qualificação. Analisa ainda os argumentos que associam este fenómeno a características do lado da procura no mercado de trabalho, de forma a salientar algumas recomendações de políticas e abordagens face ao problema da sobre-qualificação.

## O crescimento dos graduados em Portugal ao longo das últimas décadas

Com os desenvolvimentos tecnológicos e informáticos do final do século XX, ganhou grande popularidade a ideia de que a maior força de crescimento económico residia na acumulação de conhecimento e no seu grande potencial de inovação. Foi com base neste pressuposto que a Estratégia de Lisboa, bem como a estratégia Europa 2020 que se seguiu, definiram como prioritária a aposta na educação da população. Como resultado, as políticas públicas, tanto a nível nacional com a nível da UE, focaram-se largamente no investimento e promoção da educação. Especial atenção foi dada aos países do Sul e de Leste, que registavam os níveis de educação mais baixos.

Figura 1: Percentagem de jovens (25-34 anos) com grau de ensino superior em 2000 e em 2016



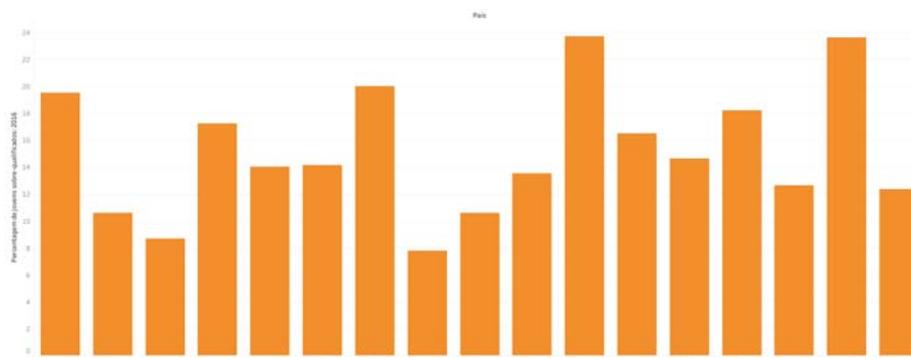
Fonte: Eurostat – Labour Force Survey (Eurostat, 2018a). Nota: valores de 1999 são usados para a Áustria para o ano 2000, por falta de dados desse ano.

A Figura 1 ilustra a conseqüente evolução do número de trabalhadores diplomados nos países europeus. Portugal, que no ano 2000 apresentava uma das percentagens de graduados mais baixas (12,8%), regista um aumento acentuado, aproximando-se já, em 2016 (35%), dos países que historicamente tinham níveis muito elevados de percentagem de diplomados do ensino superior, como a Finlândia (40,7%).

## O que é a sobre-qualificação?

A sobre-qualificação é definida como a diferença entre as qualificações que um trabalhador possui e aquelas necessárias para o seu trabalho. No artigo são utilizados dados da OCDE que medem o fenómeno da seguinte forma. O indicador de sobre-qualificação é calculado comparando as qualificações individuais de cada trabalhador a uma medida de qualificações “normal” nessa ocupação (OECD, 2017b). Esta medida corresponde à moda do nível de educação dos trabalhadores e é calculada para cada ano.

Figura 2: Percentagem dos trabalhadores classificados como sobre-qualificados em 2016



Fonte: OECD - Skills for Jobs Database (OECD, 2017a).

Como revela a Figura 2, em 2016, Portugal era dos países europeus com níveis de sobre-qualificação mais elevados, com cerca de 23,6% dos trabalhadores nesta situação, a par da Grécia, com 23,7%. Por outro lado, as percentagens mais reduzidas de trabalhadores sobre-qualificados encontram-se na Finlândia (7,8%) e na República Checa (8,7%).

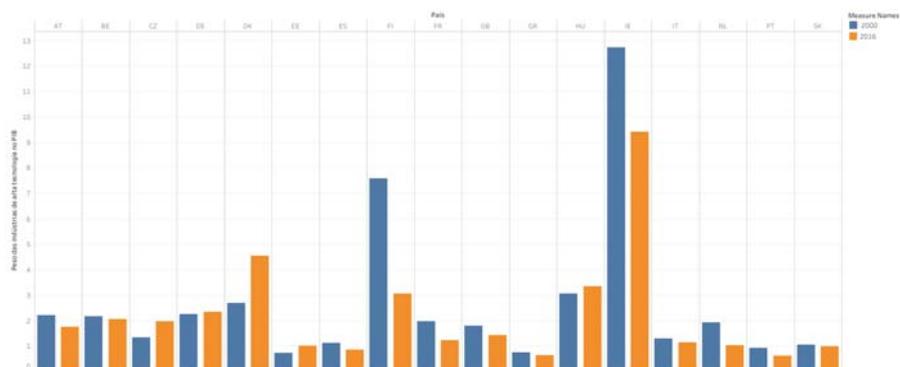
## Porque é que o lado da procura é importante?

A grande variação entre países europeus observada na Figura anterior sugere que a evolução da percentagem de diplomados num país tem uma capacidade limitada para explicar o problema de sobre-qualificação. Aliados ao crescimento do número de graduados, dois fatores do lado da procura contribuíram para o agravamento da sobre-qualificação em Portugal e noutros países do Sul da Europa.

O primeiro diz respeito ao peso reduzido das indústrias e serviços de alta tecnologia na economia do país. Enquanto que as estratégias da UE potenciaram um forte investimento na qualificação dos novos trabalhadores, os setores que iriam expectavelmente absorver esta mão-de-obra não cresceram. Esta falta de investimento na modernização das indústrias e serviços é agravada, ainda, pelo fraco crescimento económico que caracterizou os países do Sul da Europa neste período, em especial nos anos de intervenção da Troika e consequente implementação de políticas de austeridade. Como o crescimento foi fraco, a economia não esteve em expansão o que dificultou a absorção de graduados. As políticas de austeridade limitaram as contratações no setor público o que também limitou a criação de emprego qualificado.

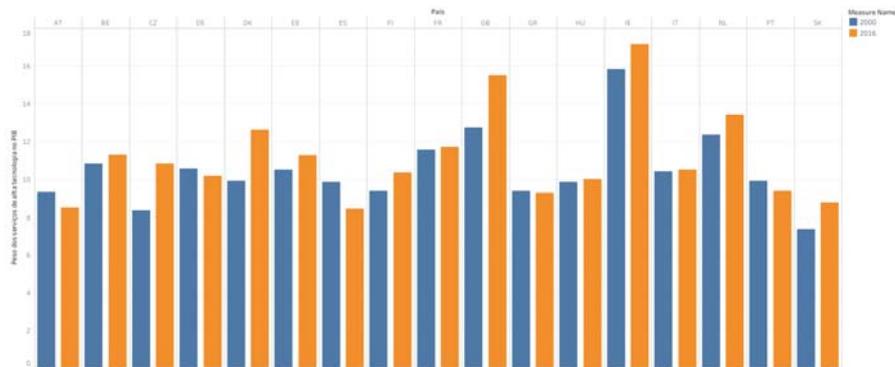
As Figuras 3, 4 e 5 ilustram, respetivamente, o peso da indústria de alta-tecnologia na economia, o peso dos serviços de alta-tecnologia na economia, e o crescimento económico para cada país. Tanto nas atividades industriais, como na área dos serviços, são considerados “de alta tecnologia” os setores que, segundo o Eurostat, têm essas características. [2] O crescimento económico é apresentado na forma de média do crescimento anual do PIB entre o ano de lançamento da Estratégia de Lisboa (2000) e ano da mais recente observação de sobre-qualificação (2016).

Figura 3: Peso das indústrias de alta tecnologia no PIB em 2000 e em 2016.



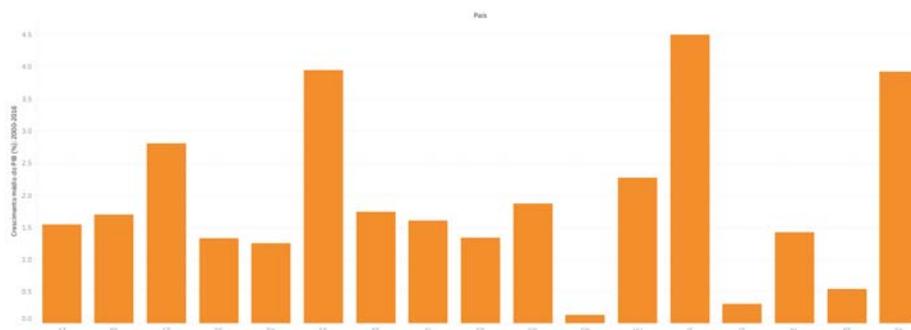
Fonte: Eurostat - National Accounts Dataset (Eurostat, 2020). Nota: valores de 2014 são usados para a Irlanda para o ano 2016, por falta de dados desse ano.

Figura 4: Peso dos serviços de alta tecnologia no PIB em 2000 e em 2016.



Fonte: Eurostat - National Accounts Dataset (Eurostat, 2020).

Figura 5: Média do crescimento anual do PIB entre 2000 e 2016.



Fonte: Eurostat - National Accounts Dataset (Eurostat, 2020).

A análise destas figuras corrobora a importância destes três indicadores, associados à evolução dos graduados (Figura 1), na explicação dos níveis mais elevados de sobre-qualificação registados na Europa em 2016: Portugal e Grécia (Figura 2). Os dois países apresentam, nas Figuras 3 e 4, pesos reduzidos das indústrias e serviços de alta tecnologia no PIB (Figuras 3 e 4). Embora outros países, como a Eslováquia, registem valores semelhantes nestes dois indicadores e nos níveis de educação, os dados reportados na Figura 5 justificam os baixos níveis de sobre-qualificação deste país com o facto de ter registado um forte crescimento económico entre 2000 e 2015. Portugal e Grécia, pelo contrário, apresentam níveis médios de crescimento anual do PIB muito baixos. Itália, que também apresenta fraco crescimento económico e peso reduzido dos setores de alta tecnologia no PIB, regista uma menor percentagem de trabalhadores sobre-qualificados porque registou um aumento do número de graduados mais moderado. Assim, é a ocorrência simultânea de um elevado crescimento no número de graduados, um baixo crescimento económico e um baixo crescimento dos setores de alta tecnologia (na indústria e nos serviços) que contribui para um nível elevado de sobre-qualificação.

## Implicações em termos de políticas

Esta abordagem ao problema da sobre-qualificação revela que as políticas de educação não foram acompanhadas de políticas que intervissem suficientemente do lado da procura da economia, nomeadamente a política industrial (Lloyd & Payne, 2002). Por outro lado, a situação foi agravada pela introdução de políticas de austeridade, que tiveram efeitos negativos ao nível da atividade económica. Estas políticas tiveram também consequências negativas no que respeita às contratações no setor público, que tradicionalmente absorve um número significativo de diplomados do ensino superior. Assim, em retrospectiva, torna-se claro que aumentar os graduados não foi suficiente para alterar o perfil de especialização da economia portuguesa.

## Recomendações

- Acompanhar a evolução do indicador de sobre-qualificação disponibilizado pela OCDE.
- Delinear uma política industrial que promova o desenvolvimento de setores que integrem graduados em atividades qualificadas e qualificantes.
- Estudar sobre-qualificação horizontal, ou seja, distinguir as áreas de formação que têm níveis menores/maiores de sobre-qualificação entre recém-graduados.
- As políticas de emprego dirigidas aos graduados devem atender à diversidade de situações de sobre-qualificação horizontal, i.e., definir medidas dirigidas às áreas de formação em que os níveis de sobre-qualificação são maiores.
- Desenvolver políticas ativas de emprego dirigidas aos graduados que facilitem a transição entre educação e mercado de trabalho e melhorem a correspondência entre qualificações adquiridas e as qualificações exigidas no emprego.
- Promover a complementaridade entre política industrial e política educativa.

## Notas

1. O estudo está aceite para publicação no *European Journal of Education*, sendo o artigo científico intitulado “Moving beyond supply-side arguments to explain over-qualification: The ability to absorb graduates in different models of capitalism”, da autoria de Paulo Marques, Fátima Suleman e João Calheiros Costa.
2. Classificação de acordo com NACE Rev. 2, a dois dígitos. Mais informação em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Hightech\\_classification\\_of\\_manufacturing\\_industries](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Hightech_classification_of_manufacturing_industries)

## Bibliografia

- Eurostat. (2018). Labour Force Survey. Acedido em: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT\\_LFSE\\_03\\_custom\\_1012079/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03_custom_1012079/default/table)
- OECD. (2017a) Skills for Jobs Database. Acedido em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MISMATCH>
- Marques, P., Suleman, F. e Costa, J. (2021). “Moving beyond supply-side arguments to explain over-qualification: The ability to absorb graduates in different models of capitalism”. *European Journal of Education*. Forthcoming
- OECD. (2017b). *Getting skills right: Skills for jobs indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Classificação de acordo com NACE Rev. 2, a dois dígitos. Mais informação em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Hightech\\_classification\\_of\\_manufacturing\\_industries](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Hightech_classification_of_manufacturing_industries)
- Lloyd, C., & Payne, J. (2002). “Developing a political economy of skill”. *Journal of Education and Work*, 15: 365-390. <https://doi.org/10.1080/1363908022000023533>

## Agradecimentos e detalhes da publicação

O presente *policy-brief* foi realizado no âmbito do Observatório do Emprego Jovem, em parceria com o projeto BRIGHET. O Projecto BRIGHET – Bringing together Higher Education, Training, and Job Quality, é financiado pela FCT e tem a seguinte referência PTDC/SOC-SOC/30016/2017. O Observatório do Emprego Jovem é financiado no âmbito do Financiamento Programático - UIDP/03127/2020, da Unidade de Investigação - Centro de Estudos Sobre a Mudança Socioeconómica e o Território – DINÂMIA'CET-Iscte - financiada por fundos nacionais através da FCT/MCTES.