

ESTUDO

*POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO,
SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO
E TRIPARTISMO*

Francisco Madelino (Coord.)
Realinho de Matos

10 Dezembro 2015

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	4
1 SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO (SPES), FUNÇÕES E ORGANIZAÇÃO: O MAINSTREAMING INTERNACIONAL	5
1.1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS SPE.....	5
1.2 TIPIFICAÇÃO DAS FORMAS ORGANIZACIONAIS DOS SPE NA OCDE E NA UE	11
1.2.1 Modelo Organizacional.....	11
1.2.2 Descentralização e Tomadas de Decisão Local.....	12
1.2.3 Estruturas de Gestão	14
1.3 O TRIPARTISMO E OS SPES	16
1.3.1 Introdução.....	16
1.3.2 O Tripartismo nos Serviços de Emprego.....	17
1.3.3 Alemanha.....	18
1.3.4 Áustria	19
1.3.5 Holanda	20
1.3.6 França	21
1.3.7 Dinamarca.....	22
1.3.8 Grão-Bretanha.....	25
1.3.9 Conclusão	26
2 O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO EM PORTUGAL: ORGANIZAÇÃO E FUNÇÕES	29
2.1 ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO	29
2.2 MISSÃO ATUAL DO SPE PORTUGUÊS E ENQUADRAMENTO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL.....	34
2.3 TRIPARTISMO E O SPE PORTUGUÊS.....	37
2.4 PROBLEMAS DO SPE PORTUGUÊS: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	39
3. TENDÊNCIAS E PROBLEMAS DO MERCADO DE TRABALHO E NOVAS FUNÇÕES DO SPE.....	41
3.1 NOVAS TENDÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO E AS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO	41
3.1.1 POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO	50
3.2 A ESTRATÉGIA EUROPEIA DO EMPREGO E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS SPES	52
3.2.1 REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS SPES.....	61
3.3 O SPE PORTUGUÊS E A SUA INSERÇÃO NA ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O EMPREGO E NA ESTRATÉGIA 2020.....	64
3.4 TRIPARTISMO E AS ORIENTAÇÕES EUROPEIAS PARA O EMPREGO E OS SPES	69
4. A REALIDADE LABORAL PORTUGUESA: PROBLEMAS E PROBLEMAS DE POLÍTICA PÚBLICA	74
4.1 MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL: DIMENSÃO ESTRUTURAL E CONJUNTURAL	74
4.2 AJUSTAMENTO MACROECONÓMICO E IMPACTES NO MERCADO DE TRABALHO	80
4.3 TRIPARTISMO E AS ORIENTAÇÕES EUROPEIAS PARA O EMPREGO.....	82
5. O SPE PORTUGUÊS E A SUA INTERVENÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS – UMA PROPOSTA	83

5.1 AS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO E PAPEL DOS SPE: UMA PROPOSTA NORMATIVA	83
5.2 DIMENSÕES SETORIAIS DA MISSÃO DOS SPE.....	84
5.2.1 Ajustamentos do Mercado de Trabalho e o Incremento na Participação no Mercado de Trabalho.....	84
5.2.2 A Eficiência e as Novas Tecnologias	85
5.2.3 A Orientação Profissional e a Informação e os Desafios dos SPE	88
5.2.3.1 Evolução Institucional da Orientação Profissional em Portugal.....	92
5.2.3.2 Desafios dos SPE na Orientação Profissional.....	95
5.2.4 A Qualificação da Mão-de-Obra e a Aprendizagem ao Longo da Vida.....	96
5.2.4.1 A ALV em Portugal.....	100
5.2.5 A Promoção do Emprego e as Políticas Ativas de Emprego.....	106
5.2.5.1 Políticas Ativas de Emprego.....	107
5.2.5.2 Papel das PAE em Portugal.....	111
5.2.6 Os Partenariados e as Relações com as Agências Privadas de Colocação de Mão-de-Obra e Operadores Locais	116
5.2.6.1 Formas de Parceria	120
5.2.6.2 Agências Privadas de Colocação de Mão-de-Obra.....	125
5.2.7 SPE, Segurança Social e Políticas Passivas.....	126
5.2.7.1 SPE e Políticas Passivas em Portugal	130
5.2.8 Tripartismo, Financiamento e SPEs	133
5.2.8.1 Tripartismo e Concertação Social em Portugal e SPE.....	135
5.2.8.2 Financiamento dos SPE	140
Conclusão.....	145
Bibliografia	146

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Taxa de Desemprego na União Europeia	42
Gráfico 2 Taxa de desemprego de longa duração em % da população ativa, EU-28, 2010-2013	42
Gráfico 3 Taxas NEET para os EU-28 no 2º trimestre de 2014 e valores superiores e inferiores desde 2008.....	43
Gráfico 4 Curva de Beveridge, EU-28, 1º Trim 2008-1ºTrim 2014	49
Gráfico 5 Evolução do Emprego 1953-1995	74
Gráfico 6 Evolução do Emprego (1998-2014).....	77
Gráfico 7 Empresas com Formação Profissional Continua.....	102
Gráfico 8 Despesa total com a Política de Emprego na UE-28, em percentagem do PIB (2008, 2013)	110
Gráfico 9 Despesa com Políticas Ativas de Emprego na UE-28, em percentagem do PIB (2008, 2013)	111
Gráfico 10 Fontes de Financiamento dos SPE, 2010	142

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 Percentagem dos Trabalhadores com Contratos a Prazo	45
Tabela 2 Percentagem de Emprego a Tempo Parcial.....	46
Tabela 3 Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005-08 e 2008-10)	54
Tabela 4 Oito princípios comuns de <i>flexigurança</i> (aprovados em Dezembro de 2007).....	56
Tabela 5 Emprego Setorial (1953-1995).....	75
Tabela 6 Estrutura (%) Sectorial do Emprego da EU em 2002	76
Tabela 7 Indicadores do Setor da Educação (Portuga vs EU)	77
Tabela 8 População 25-64 anos, com Secundário Completo	78
Tabela 9 Mercado de Trabalho, PIB, Défice Orçamental e Dívida Pública, 1998-2014.....	79
Tabela 10 Impacte da Crise de 2008 e do Memorando em Portugal	80
Tabela 11 Participação da População em Aprendizagem ao Longo da Vida.....	101
Tabela 12 Modelos gerais de parcerias entre o SPE e os outros prestadores de serviços de emprego	124
Tabela 13 Peso do Trabalho Temporário no Emprego Total	127
Tabela 13 Despesa com medidas passivas de emprego (2005 – 2013) (milhões de Euros).....	132

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade fazer uma reflexão alargada sobre a função que os Serviços Públicos de Emprego (SPE) podem e devem ter, num país como Portugal, atendo aos processos de *benchmarking* europeu, no ajustamento quantitativo e qualitativo do mercado de trabalho em Portugal, considerando nela o envolvimento que devem ter os Parceiros Sociais, e sobretudo dos representantes dos trabalhadores.

Neste sentido a metodologia de aprofundamento da matéria em análise consistiu, num primeiro Capítulo, em tipificar as diversas formas internacionais de organização dos SPE sobretudo na OCDE e na EU, e como se organiza as funções do tripartismo dentro deles.

No segundo, por sua vez, é analisado, em pormenor, a forma como estes serviços se estruturam em Portugal, realçando, reflexamente, as suas debilidades e as suas potencialidades.

Depois, num terceiro momento, são aprofundadas as principais debilidades do mercado de trabalho em Portugal, tendo em consideração as características estruturais micro e macroeconómicas nacionais e as formas como se tem processado o ajustamento do emprego nos processos durante a aplicação do Memorando de Entendimento com o BCE, a UE e o FMI.

Finalmente, atendendo às análises efetuadas anteriormente, são propostos diversas medidas de melhoria, incluindo uma maximização da utilidade de intervenção dos Parceiros Sociais nos SPE, e o alargamento da sua base de intervenção.

1 | SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO (SPES), FUNÇÕES E ORGANIZAÇÃO: O MAINSTREAMING INTERNACIONAL

1.1 | AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OS SPE

As principais organizações internacionais que acompanham o funcionamento do mercado de trabalho e dos SPE são a OIT, a OCDE e a Comissão Europeia.

De seguida, procura-se então enquadrar as principais preocupações destas organizações quanto aos SPE.

Na sequência da sua constituição, em 1919, a OIT, enquanto organização especializada nas questões do trabalho, especialmente, através da aprovação de normas internacionais do trabalho (Convenções e Recomendações), recomendou, na sua Convenção nº 2, o estabelecimento de SPE para os Estados-Membros.

Nos Estados-Membros da OIT, que subscreveram a Convenção nº 88, de Julho de 1948, relativa à organização do serviço de emprego, foi previsto “manter ou procurar que seja mantido um serviço público e gratuito de emprego” (Artigo 1º).

“A função essencial do serviço de emprego será realizar, em cooperação, se for caso disso, com outros organismos públicos e privados interessados a melhor organização possível do mercado de trabalho como parte integrante do programa nacional tendente a assegurar e a manter o pleno emprego, ...”, de acordo com o previsto no Artigo 1º, da Convenção nº 88.

A Convenção prevê, no seu Artigo 2º, que “o serviço de emprego deverá ser constituído por um sistema nacional de delegações de emprego colocado sob a direção de uma autoridade nacional”, referindo no seu Artigo 3º, que “deverá compreender uma rede de delegações locais e, ser for conveniente, de delegações regionais em número suficiente para beneficiar todas as regiões geográficas do país e comodamente situadas para patrões e trabalhadores”.

Desde sempre e, no quadro dos princípios presentes na sua constituição, a OIT, no âmbito da Convenção nº 88, defende que “disposições apropriadas deverão ser tomadas por intermédio de comissões consultivas, com vista a assegurar a cooperação de representantes de patrões na organização e funcionamento do serviço de emprego, assim como na planificação da política do serviço de emprego”.

Durante muitos anos, através da Convenção nº 34, de 1933 e da Convenção nº 96, de 1949, a OIT, defendeu o monopólio do SPE e a abolição das Agências de Emprego Privadas.

Esta posição, veio a ser alterada, em 1997, com a publicação da Convenção 181, relativa às agências privadas de emprego, onde a OIT abandonou a ideia de monopólio do SPE e reconheceu que, desde regulamentadas, as Agências Privadas de Emprego podiam contribuir de forma positiva para o funcionamento do mercado de trabalho.

O papel do SPE, para a OIT, continua a ser fundamental para melhorar a organização do mercado de trabalho, não apenas como um prestador direto de serviços de colocação e de informação do mercado de trabalho, mas também como parceiro, facilitador e catalisador para a realização do pleno emprego e para o desenvolvimento dos recursos produtivos. Esta sempre foi uma missão ambiciosa e parece ainda mais hoje, quando o objetivo do pleno emprego está mais longe do que em 1948, quando da aprovação da Convenção nº 88. Mas o espírito e o conteúdo da Convenção 88, permanece, como grande referência, para o SPE, só que atualizado face aos novos tempos, onde outros atores, públicos ou privados, no quadro de parcerias ou autónomos, obtiverem reconhecimento, pela OIT, em particular as agências privadas de emprego, para, em conjunto com o SPE, contribuírem para o combate ao desemprego e para a criação de emprego.

Descrita a importância do SPE, para a OIT, importa analisar o seu papel para a OCDE. Desde a sua constituição, em 1961, que a OCDE tem manifestado a defesa do SPE, no quadro do mercado de trabalho, com o SPE, dos anos sessenta, da Suécia a servir de modelo.

Ao longo dos últimos cinquenta anos, a OCDE tem analisado a evolução do emprego, constituindo, aliás, um dos principais objetivos da organização, a par da preocupação com o crescimento económico. Em 1994, na sequência do trabalho Jobs Study, a organização realçou a necessidade de mudar o foco das políticas do mercado de trabalho do que considerou de apoio passivo ao rendimento para medidas ativas que apoiem a reafecção dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Este aspeto, do reforço das medidas ativas do mercado de trabalho em substituição do apoio ao rendimento associado às políticas passivas, começava, nesse período, a dar os primeiros passos, na Suécia (OIT, (2001), p. 8).

A OCDE sempre deu particular ênfase ao papel do SPE. Em primeiro lugar, argumentando que o funcionamento do SPE devia ser reforçado através da integração de três funções básicas, que são os serviços de colocação e de aconselhamento, o pagamento do subsídio de desemprego, bem como a gestão dos programas de emprego. Além disso, o estudo atrás referido defendeu que o SPE devia dar mais atenção à captação, ao processamento e à divulgação de informações sobre as ofertas. Em segundo lugar, o relatório defendeu, igualmente, que o SPE devia assegurar que os empregadores deviam permanecer em contato regular com os serviços de emprego e que os desempregados deviam manter os esforços de procura de emprego. Em terceiro lugar, o relatório defendeu a eliminação do monopólio do SPE e advogou o papel complementar para as agências privadas de emprego e para as agências de trabalho temporário. Esta posição visava defender que o SPE devia competir no mercado de curto-prazo das colocações de forma a reforçar o fluxo das ofertas. Por último, o estudo defendeu a revisão do sistema de subsídios ao desemprego, para reduzir o desincentivo à procura de trabalho. Como se pode depreender das recomendações, a OCDE, desde muito cedo, enfatizou a criação de medidas ativas de emprego, em detrimento das políticas passivas, para além da defesa de mecanismos de natureza liberal para o funcionamento do mercado de trabalho.

Ao longo dos anos, a OCDE, tem mantido uma posição de apoio às políticas ativas de emprego, suportadas no SPE, mas sempre na base de uma avaliação permanente dos seus

resultados. A avaliação do papel desempenhado pelos SPE nos vários países, tem sido uma constante da organização, de que foi exemplo, o relatório realizado em 1997 sobre os Serviços Públicos de Emprego da Grécia, Irlanda e Portugal, OECD (1998). A avaliação da eficiência do SPE e da eficácia dos programas de ajustamento do mercado de trabalho, tem sido permanente nos trabalhos da organização, ao longo das últimas décadas. A preocupação com a criação de indicadores que possam medir a eficiência e a eficácia das medidas de emprego aparece com destaque nas publicações da organização, em particular, os associados ao papel desempenhado pelos SPE.

Neste quadro de avaliação sobre o que funciona e não funciona ao nível dos programas de ajustamento do mercado de trabalho, a OCDE, destaca cinco princípios, que devem orientar a sua criação (OIT, (2001), p. 91):

- Confiança, tanto quanto possível, na orientação e nos incentivos para encontrar emprego como sejam os apoios para a reinserção e os programas de apoio à procura de emprego. No entanto, é vital assegurar que tais medidas são combinadas com uma maior monitorização e aplicação no terreno.
- Manutenção de programas de formação de públicos em pequena escala e bem dirigidos para as necessidades específicas, quer dos candidatos a emprego quer dos empregadores.
- Intervenções precoces, que remontam ao pré-escolar, podem trazer importantes retornos para o grupo dos jovens desfavorecidos. Estas medidas devem incluir ações para reduzir o abandono escolar precoce entre os alunos em risco, combinadas com políticas que assegurem que essas pessoas deixem o sistema escolar equipadas com as capacidades e competências básicas reconhecidas e valorizadas pelos empregadores. Também é importante melhorar as atitudes para o trabalho por parte dos jovens e os adultos podem ajudar nesse sentido.
- Como a duração dos períodos de desemprego pode ser longa, várias formas de apoio ao emprego podem servir para manter a ligação dos trabalhadores ao mercado de trabalho. No entanto, o subsídio de desemprego deve ser de curta duração, devidamente orientado e acompanhado de perto.
- Utilização de apoios para criação de *startups* para os desempregados, que têm capacidades empreendedoras e motivação para sobreviver em ambiente competitivo.

Estes princípios são reveladores das preocupações da OCDE, quanto aos SPE, em particular quanto aos princípios que devem nortear a sua atuação.

Descrita a visão da OIT e da OCDE sobre a importância do SPE, importa analisar a forma como a Comissão avalia o papel dos SPE nos Estados-Membros da União Europeia (UE).

A Comissão sempre preconizou um papel alargado para o SPE, no âmbito do funcionamento do mercado de trabalho, papel reforçado no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE). Com a introdução no Tratado da União Europeia, em 1997, no denominado Tratado de Amesterdão, de um Capítulo IX, autónomo sobre o emprego (Artigos 145º a 150º), a UE, através da Comissão, criou um conjunto de mecanismos de

coordenação das políticas de emprego dos diferentes Estados-membros, com particular incidência sobre os SPE.

A estratégia de coordenação em matéria de emprego assentou, desde logo, num quadro conjunto de orientações políticas, que vieram a construir as quatro prioridades (Pilares) aprovadas pelo Conselho Europeu Extraordinário sobre o Emprego do Luxemburgo, em Novembro de 1997: Melhorar a Empregabilidade, Desenvolver o Espírito Empresarial, Incentivar a Capacidade de Adaptação das Empresas e dos seus Trabalhadores e Reforçar a Política de Igualdade de Oportunidades. Para a execução das diferentes medidas que passaram a integrar os planos de ação de cada um dos Estados-Membros, no quadro das diretrizes aprovadas para resposta às prioridades definidas, foi dado papel relevante à participação dos SPE, em particular nas áreas *core* da sua missão. Entre estas assumiram, desde logo, particular destaque as novas abordagens de intervenção precoce junto desempregados inscritos nos Centros de Emprego.

A atividade dos SPE passou a assumir uma nova e crescente dimensão, com a sua atuação a ser coordenada pelos Serviços da Comissão (DG Emploi), na base de um conjunto de indicadores criados para acompanhar a implementação da estratégia, monitorizados pela Comissão Europeia, no âmbito da coordenação da EEE.¹

A responsabilidade central atribuída ao SPE consistiu na identificação precoce das pessoas em risco de desemprego de longa duração e na elaboração de planos de ação individuais para todos os desempregados, com vista ao acompanhamento das suas trajetórias de reinserção no mercado de trabalho. Na sequência da identificação precoce, compete, aos SPE proporcionar uma oportunidade, quer aos jovens quer aos desempregados, sob a forma de formação, reconversão, experiência profissional, de emprego, ou outra adequada para favorecer a sua empregabilidade.

Este importante trabalho reforçou o papel dos SPE, embora de forma diferente consoante os Estados-Membros, na execução das políticas ativas de emprego, enquanto resposta à inserção ou reinserção dos inscritos no mercado de trabalho. Adiciona-se, aspeto importante, através de monitorização estreita pelos serviços da Comissão, que passou a avaliar os resultados alcançados pelos Estados-Membros. Estes resultados dos diferentes países, no quadro dos seus planos de ação, são incorporados em Relatório conjunto da situação do emprego na EU, com recomendações específicas para cada um dos Estados-membros.

Para além da avaliação anual dos resultados alcançados pelos Estados-Membros, a Comissão, no quadro do previsto no Tratado e nas orientações aprovadas anualmente pelo Conselho para as políticas de emprego dos Estados-Membros, acompanha a atividade dos SPE, no quadro dos encontros semestrais que precedem as reuniões do Conselho Europeu.

A estratégia pode resumir-se nos oito pontos seguintes (OIT, (2001), p. 25):

¹ Estes novos procedimentos reforçaram os mecanismos institucionais de consulta, definidos nos Tratados, inerentes às funções do Comité de Emprego.

1. O SPE assume as características de uma empresa de serviços, por outras palavras deverá colocar-se no centro do mercado e tentar ser sensível à mudança necessidades das pessoas que procuram emprego e das empresas.
2. O SPE faz pleno uso da informação e das modernas tecnologias de comunicação para melhorar o atendimento ao cliente.
3. A gestão dos desempregados pelo SPE será focada na atuação precoce e numa sequência planeada de serviços ajustados às necessidades individuais.
4. O planeamento e a prestação dos serviços de emprego beneficiam de uma monitorização contínua e de uma análise aprofundada das condições e tendências do mercado de trabalho.
5. O SPE deve procurar reforçar a coordenação entre as suas várias funções.
6. O SPE deve construir uma estratégia de parceria envolvendo outros atores no mercado de trabalho.
7. Um pacote completo de serviços de emprego que responda plenamente às necessidades do mercado requer várias parcerias ativas entre o SPE, os parceiros sociais, as instituições na área da educação e da formação, os municípios e as agências de emprego privadas.
8. A cooperação a nível europeu deve ser reforçada entre os SPE.

Embora os Estados-Membros continuem a ser responsáveis pela organização, pelos efetivos e pelo funcionamento dos respetivos SPE, foi constituída uma Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego que, entre outros, disponibiliza uma plataforma de comparação do desempenho dos serviços a nível europeu, identifica boas práticas e promove uma aprendizagem mútua, com vista ao reforço da capacidade e eficiência dos SPEs. A aprendizagem mútua, existindo para o efeito um intercâmbio permanente de informação de SPE para SPE, e a avaliação comparativa (*benchmarking*), são áreas de eleição da Comissão, no quadro da melhoria permanente do funcionamento dos SPE.

O incentivo ao reforço da cooperação por parte da Conselho e do Parlamento Europeu, entre os diferentes SPE, no quadro da UE, tem por objetivo a sua modernização e a capacitação, de forma a melhorarem a sua intervenção, no contexto de elevado desemprego, em muitos dos Estados-Membros da UE.

Uma rede europeia de SPE, verdadeiramente articulada, não só reforçará a sua capacidade de atuação, como poderá contribuir mais eficazmente para o desenvolvimento de medidas inovadoras, em conformidade com os objetivos da Estratégia 2020 e facilitará a realização de projetos apoiados pelo Fundo Social Europeu (FSE).

Também no quadro da Europa 2020, o Conselho Europeu, refere que “Os serviços de emprego desempenham um importante papel na ativação e na adequação entre as competências e as necessidades e devem, por isso, ser reforçados com serviços personalizados e medidas do mercado de trabalho ativas e preventivas numa fase precoce. Esses serviços e essas medidas devem ser abertos a todos, nomeadamente aos jovens, às pessoas ameaçadas de desemprego e aos que se encontram mais afastados do mercado de trabalho” (Conselho Europeu (2010), p. 4). Nesta orientação está implícito o importante papel do SPE para aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos,

com ênfase nos grupos onde se faz sentir mais o desemprego (jovens), às pessoas ameaçadas de desemprego, em particular as associadas ao desajustamento das qualificações e às mais afastadas do mercado de trabalho, com destaque para os desempregados de longa duração, para as pessoas com baixas qualificações e para os trabalhadores mais velhos.

No documento (Heads of SPE (2012)), a rede de SPE identificou cinco áreas vitais onde é necessário introduzir mudanças para alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020: i) ligação com o lado da procura de emprego; ii) adoção de um papel condutor através de cooperação/parcerias; iii) desenvolvimento de ações orientadas para as competências; iv) prossecução de resultados sustentáveis com as medidas de ativação e v) melhoria das carreiras.

Como se pode verificar, os SPE representam para a Comissão, o elemento central das políticas de emprego, no quadro das orientações europeias para o emprego. A Comissão, enquanto coordenadora da estratégia europeia para o emprego, tem procurado, nas suas diferentes fases, reforçar a capacitação dos SPE, através de melhorias dos seus modelos de funcionamento, da introdução de sistemas de avaliação de desempenho, do seu papel em matéria da *flexigurança*, na antecipação das necessidades de competências da mão-de-obra (“New Skills for New Jobs”) e da preparação das pessoas, em particular, dos desempregados para novos postos de trabalho, promovendo a sua participação conjunta em todos os elementos estratégicos para o funcionamento do mercado de trabalho de cada um dos Estados-Membros e do mercado europeu.

1.2 | TIPIIFICAÇÃO DAS FORMAS ORGANIZACIONAIS DOS SPE NA OCDE E NA UE

1.2.1 Modelo Organizacional

Os SPE têm sido confrontados com um nível crescente de importância no contexto da União Europeia. Por um lado, como consequência do impacto da crise económica e financeira nos mercados de trabalho, os SPE viram-se confrontados com níveis crescentes de desemprego e, com a consequente necessidade de prosseguir uma política reforçada de ativação, de forma a combater os riscos generalizados de desemprego de longo prazo.

A estratégia 2020 define, nas suas orientações, que o SPE deve prosseguir uma política de ativação, com resultados sustentáveis, tendo em vista os desafios gerados pelo mercado de trabalho, que exige cada vez mais recursos de integração e de adaptação (EC (2014), p. 2). Neste sentido, a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), definiu a modernização dos SPE como elemento central, de forma que possam responder aos desafios do mercado de trabalho decorrentes dos choques económicos, mas também das mudanças demográficas e tecnológicas. Para além dos desafios do mercado de trabalho, os SPE encontram-se confrontados, na generalidade dos países, com limitações significativas ao nível da despesa, no quadro das restrições orçamentais impostas pelo Pacto de Estabilidade Orçamental Europeu.

Como resultado, os SPE são confrontados com uma combinação única de desafios imediatos e futuros. A Comissão Europeia está a trabalhar ativamente com os SPE europeus, no sentido de desenvolver uma visão comum do seu modelo de serviço e missão, a fim de apoiar os objetivos da Estratégia Europa 2020.

Para responder aos acréscimos de eficácia e de eficiência que lhe são exigidos, os SPE têm vindo a rever os seus modelos de negócio, com as consequentes alterações das suas formas organizativas.

Os SPE têm missões muito semelhantes em toda a Europa - ou seja, a implementação das políticas de emprego dos seus governos. No entanto, as formas como se organizam para prosseguir essa tarefa variam muito de país para país.

A primeira componente dos diferentes modelos organizacionais é a análise da autonomia jurídica do SPE relativamente ao governo, no sentido de identificar se são agências executivas dependentes do controlo do ministério que tutela, na maior parte dos casos, a área do trabalho, ou se são organismos autónomos. A segunda dimensão dos modelos organizacionais é a descentralização dos vários níveis do SPE. A terceira dimensão dos modelos organizacionais destina-se a analisar a existência ou não da participação dos parceiros sociais na gestão (EC (2014), p. ii).

Na prática, a grande diferença entre os dois modelos é que as agências dependentes diretamente do governo, executam as políticas definidas pelo governo, enquanto os SPE com autonomia podem propor políticas no quadro das diretrizes definidas pelo governo (EC, (2011), p. 4).

Uma parte dos SPE são agências executivas (República Checa, Hungria, Bulgária, Reino Unido), reportando geralmente ao ministério do governo responsável pela política de emprego. As agências executivas são frequentemente associadas com a tomada de decisão centralizada e incentivos de desempenho administrativo. Por outro lado, os organismos públicos autónomos (por exemplo, Áustria, Alemanha, Grécia, Finlândia, Suécia) são caracterizados pela autonomia de decisão, autonomia financeira e prestação de contas com base em obrigações contratuais. No entanto, a prestação de contas na base de contratos de gestão aparece também em países onde os SPE são agências de execução através de uma descentralização política e administrativa (por exemplo, Bélgica, Dinamarca, Espanha).

Em Itália existe um outro modelo. As tarefas e as funções relativas à colocação de trabalhadores e às políticas ativas do mercado de trabalho são atribuídas às regiões e às administrações locais, dentro do poder de coordenação e de promoção das políticas do Estado. Em particular, no que respeita às políticas ativas do mercado de trabalho, as regiões têm a tarefa de planear e coordenar as medidas destinadas a aumentar o emprego e a facilitar o ajustamento entre a oferta e a procura de trabalho. Dentro dos limites das suas atribuições, as Regiões definiram as Províncias responsáveis pela gestão e pela prestação dos serviços relacionados com a atividade de colocação. As províncias cumprem as suas tarefas através de centros específicos, denominados Centri per l'Impiego (Centros Públicos de Emprego).

Noutros países, por outro lado, os SPE são organismos públicos autónomos, embora com diferentes denominações e configurações legais (um "órgão autónomo da administração pública", na Holanda, uma "organização de interesse público regional" na região belga da Valónia) (EC (2011), p. 5).

Na maior parte dos países do continente europeu (Alemanha, Áustria, Bélgica e na Holanda) e nos países do Sul (Grécia, Espanha, Portugal e Malta), bem como nalguns países do Leste Europeu (Eslovénia, Estónia, Letónia), embora com diferenças entre si, os SPE são organismos autónomos (EC (2011), p. 5). Na prática, tal significa que, embora o mandato do SPE seja implementar as políticas de emprego do governo, o controlo dos governos sobre as atividades do SPE é limitado. Na Alemanha, por exemplo, o Ministério Federal para o Emprego só pode negociar, mas não impor, objetivos específicos quantificados a serem alcançados pela Bundesagentur für Arbeit (BA). Dito isto, é importante realçar que, mesmo nesses países o controle do governo é uma medida assegurada por meio de mecanismos de medição de desempenho, ou, como na Alemanha, por uma mistura de orientações do governo e de medições de desempenho. Os SPE são geralmente vinculados por acordos contratuais plurianuais com os governos que detalham as metas e objetivos a serem alcançados. O desempenho é monitorizado numa base regular, com a gestão a ser avaliada na base de resultados (Alemanha e Bélgica) (EC, (2011), p.6).

1.2.2 Descentralização e Tomadas de Decisão Local

Devido à natureza do seu trabalho orientado a serviços, todos os SPE têm uma estrutura descentralizada, com centros locais, distritais e regionais, dependendo da dimensão de cada país. Em termos gerais, o nível nacional ou central, consoante as circunstâncias, são

geralmente responsáveis pela coordenação com os Ministérios do Trabalho ou com outros departamentos governamentais, fornecendo estatísticas do mercado de trabalho e monitorizando, e estabelecendo as regras comuns para a ação, a organização e o pessoal. Os centros regionais ou distritais desenvolvem objetivos e prioridades locais, apoiam e coordenam as atividades das unidades locais e, quando adequado ou necessário, cooperam com os governos regionais. Finalmente, os centros locais são aqueles que realmente prestam serviços e lidam diretamente com a maioria dos clientes.

Estruturas descentralizadas, não implicam, no entanto, necessariamente, a tomada de decisão descentralizada. A participação dos centros locais / regionais na definição de metas e no acompanhamento do desempenho tendem a ser mais desenvolvidas, onde os SPE são funcionalmente independentes do governo (Alemanha e Bélgica). Por outro lado, no Reino Unido, o Jobcentres Plus deve ser classificado como o SPE mais centralizado da Europa, pois toda a tomada da decisão e gestão da autoridade é concentrada a nível central (nacional).

Duas exceções importantes são a Dinamarca, onde a Autoridade do Mercado Nacional de Trabalho (AMS) tem a responsabilidade global para a implementação e acompanhamento das políticas de emprego, mas os escritórios locais são administrados pelos municípios, que são politicamente e financeiramente responsáveis pelas políticas ativas de emprego e a Itália, onde todas as responsabilidades das autoridades do SPE foram transferidas para as regiões em 1990, tendo a Reforma da Constituição de 2001, previsto a devolução definitiva e a competência legislativa exclusiva para as Regiões das políticas do mercado de trabalho. Assim, o Ministério do Trabalho no âmbito do Governo Central, planeia as estratégias e as políticas, em conjunto com as regiões, as regiões legislam, enquanto as províncias lidam com a prestação dos serviços de emprego.

Finalmente, é possível identificar, ainda, um outro modelo bastante diferente em Espanha, onde o SPE nacional lida principalmente com as prestações de desemprego, enquanto os serviços de emprego são promovidos pelas Comunidades Autónomas. De acordo com as considerações acima e as observações anteriores sobre a autonomia, é possível identificar, de acordo com o estudo PES Business Models, solicitado pela Comissão ao European Job Mobility Laboratory, cinco grandes grupos principais de SPE:

- ✓ **SPE centralizados** (dependentes do Ministério e com limitado poder de tomada de decisão política), que incluem países pequenos e com organização institucional mais centralizada (Bulgária, Eslováquia, Republica Checa, Hungria, Lituânia, Luxemburgo; Letónia; Reino Unido);
- ✓ **Centralizados com autonomia** (dependentes do Ministério, mas com autonomia na definição de ferramentas organizacionais e operacionais); incluem principalmente estados e países do norte da Europa e do Sul (Alemanha, Áustria, Grécia, Portugal, Finlândia, Suécia, Irlanda, Malta e Noruega);
- ✓ **Descentralizados com coordenação central** (as unidades locais têm um alto grau de liberdade na gestão e campos de intervenção, sob a coordenação de uma autoridade central); incluem a Dinamarca, a Polónia, a Holanda e a Eslovénia;

- ✓ **Descentralizados** (dependentes de autoridades regionais / locais); incluem a Itália, a Espanha e os três SPE da Bélgica);
- ✓ **Órgão público independente**, no caso da Estónia.

1.2.3 Estruturas de Gestão

As estruturas de gestão do SPE estão, em grande parte relacionadas, com as três dimensões de modelos organizacionais discutidos atrás: a relação com o governo, a descentralização, e a participação dos parceiros sociais.

Nessa linha, de acordo com o estudo da Comissão, (EC,(2014), p.5), três grandes grupos de estruturas de gestão podem, igualmente, ser distinguidos:

- Os países onde o SPE é parte de um ministério (casos da Irlanda e do Reino Unido) ou é uma agência executiva do governo (Hungria, Suécia). Nestes casos, a tomada de decisão é altamente centralizada e os parceiros sociais não têm nenhum papel de supervisão.
- Os países com tradições do Welfare State baseadas em sistemas de seguros, onde o SPE é uma instituição pública autónoma. Nestes casos, a estrutura de gestão é complexa, com conselhos de administração a nível central e com diferentes níveis de tomada de decisão a nível local. A gestão do Pôle Emploi, em França, é um bom exemplo deste modelo. As principais decisões são tomadas pelo Diretor-Geral e pelo Conselho de Administração, com os comités de auditoria financeira e avaliação das políticas (compostos por peritos externos) a efetuarem análises e recomendações, para apoio ao processo de tomada de decisão. Ao mesmo tempo, a supervisão é realizada por um comité de monitorização que garante que os objetivos das convenções trienais são seguidos. As decisões de nível regional e do território (local) também são tomadas por um conselho de administração.
- Os países com uma estrutura de gestão altamente descentralizada (localmente). A estrutura de gestão dos SPE nesta categoria diverge dos modelos atrás descritos. Por exemplo, como referido anteriormente, no caso da Polónia, o SPE faz parte do governo provincial (regional), e, como tal, está sob o controle direto do governador provincial. Os parceiros sociais participam nos conselhos do mercado de trabalho local, que têm um papel consultivo.

Também as estruturas organizacionais e as estruturas de gestão têm relação com o modelo de gestão, em particular com a forma de fixação dos objetivos e das metas de desempenho dos SPE.

Os países onde os SPE são agências executivas sujeitas a controlo direto do governo, as metas e objetivos são determinados pelos Ministérios do Trabalho, quer através de documentos que suportam os orçamentos (Finlândia, Suécia), ou através de planos anuais ou plurianuais, acordados com a gestão de topo do SPE (Noruega, Reino Unido, Irlanda, Portugal, Eslovénia, Polónia, Hungria, Letónia, Bélgica).

Nos países onde, pelo contrário, os SPE são organismos autónomos, as metas e os objetivos são definidos por contratos de gestão, geralmente com envolvimento das estruturas regionais e locais e com o envolvimento dos parceiros sociais (Áustria, Alemanha, Bélgica). Os contratos de gestão são negociados diretamente com os departamentos governamentais relevantes, não podendo estes impor unilateralmente os objetivos e as metas.

Para além destes dois grupos, está a Dinamarca, onde, decorrente de serem os municípios os responsáveis pelos serviços locais de emprego, compete aqueles a definição de forma autónoma dos objetivos.

O aumento da participação no mercado de trabalho, previsto na Diretriz nº 7, das Orientações para o Emprego, da Europa 2020, com a taxa de emprego a atingir a meta de 75 % para as mulheres e para os homens, com idade compreendida entre 20 e 64 anos, tem levado os SPE a estabelecer contato com outros grupos, para além dos desempregados que procuram ativamente emprego, como sejam os beneficiários de outras prestações sociais, nomeadamente, o rendimento mínimo ou, mesmo os inativos. Uma das formas de os SPE estabelecerem contato com as pessoas mais distantes do mercado de trabalho, tem sido pela via da integração de serviços, em particular com a integração das medidas ativas e passivas.

Em muitos países, os SPE foram objeto de fusão com organismos da Segurança Social, de forma a integrarem o pagamento das prestações sociais. Isso acontece em alguns do centro da Europa (Alemanha, Áustria, Holanda e Luxemburgo) e alguns países do sul (Espanha e Grécia), bem como bem como no Reino Unido, Noruega, e em alguns países do centro e do leste da União Europeia (Eslovénia, Hungria, Estónia, Polónia e República Checa) (EC, (2011), p.12). Os pagamentos dos subsídios de desemprego são efetuados em balcões únicos, na Grécia ou no Reino Unido. A criação dos denominados *one-stop-shops*, em países como a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido, visaram integrar as diferentes prestações de serviços, de modo a promover um funcionamento mais sinérgico dos programas do mercado de trabalho.

Perante os desafios imediatos e futuros com que os SPE se encontram confrontados, a Comissão Europeia tem vindo a trabalhar ativamente com os SPE europeus, no sentido de desenvolver uma visão comum do seu modelo de organização e da sua missão, de forma a poderem desempenhar um papel central na implementação dos objetivos da estratégia da Europa 2020

1.3 | O TRIPARTISMO E OS SPES

1.3.1 Introdução

Entende-se por tripartismo no SPE a “participação institucional direta na formulação e implementação das políticas do mercado de trabalho, especialmente, nas autoridades tripartidas do mercado de trabalho (Mosley, H. et al, (1998), p. 2). Em todos os países da OCDE, os parceiros sociais têm algum tipo de papel, mais ou menos formal, na formulação de políticas de mercado de trabalho, embora a dimensão possa ir do simples aconselhamento à participação, mais ou menos direta, na conceção e gestão das próprias medidas de política do mercado de trabalho.

A expressão “tripartismo” tem a sua origem no tipo de estrutura e processo decisional da OIT (Rodrigues, N. (2003) p. 151). O tripartismo assenta na cooperação entre as organizações de empregadores, de trabalhadores e os governos para a promoção da justiça social. Aliás, esta característica traduz-se na participação simultânea e permanente dos representantes dos trabalhadores e dos empresários ao lado dos representantes governamentais, conhecida por tripartismo, não se reflete apenas na estrutura organizativa da OIT mas constitui uma autêntica filosofia inspiradora de toda a atividade da organização (Martins & Martins, (1996), citado por Gaspar, J., (2013), p. 32).

Enfrentar os problemas do mercado de trabalho é uma preocupação não só para os governos, mas também para os empregadores (que precisam de trabalhadores acessíveis e qualificados) e para os sindicatos (que procuram proteger os seus membros e os trabalhadores de forma mais geral), logo, os chamados parceiros sociais, representantes ao alto nível dos empregadores e das organizações de trabalhadores, devem estar, de uma forma ou de outra, envolvidos na tomada de decisões e nos procedimentos de implementação das políticas levadas a cabo pelos serviços públicos de emprego.

Importa referir que, já no século XIX, os sindicatos e os empregadores, no quadro das suas atividades, assumiram “papéis” de intermediação de trabalhadores, no então ainda incipiente mercado de trabalho. “Nesta altura, os governos nacionais raramente abordavam o desemprego de forma sistemática” (Weishaupt, J., (2011), pg. 1). Não deixa, contudo, de ser surpreendente que muitas das bolsas de emprego criadas durante a última metade do século XIX, primeiro no sul da Alemanha e, posteriormente, na Áustria e na Suécia, foram organizadas de forma tripartida (Niess, (1982), p. 119), citado por (Weishaupt, J., (2011), pg. 1).

Uma das principais prioridades da OIT consiste em fazer com que as estruturas e as abordagens tripartidas efetivamente funcionem em cada um dos seus Estados-membros. O Bureau International do Travail, da OIT, está, por conseguinte, firmemente empenhado em reforçar as capacidades das organizações de trabalhadores e de empregadores, para que deem apoio efetivo aos respetivos membros e influenciem as políticas socioeconómicas, ajudem as administrações do trabalho no desenvolvimento de capacidades e promovam sólidas relações industriais através de mecanismos de diálogo social eficazes.

Ao longo do tempo, em particular durante a I Guerra Mundial e no período imediato do pós-guerra, emergiu um consenso entre vários países quanto à necessidade de criação de administrações nacionais do mercado de trabalho e à importância da cooperação dos parceiros sociais. Neste contexto, foi criada, em 1919, a OIT, tendo, no âmbito da sua Segunda Convenção, os Estados-Membros assumido o compromisso de estabelecer “um sistema de agências públicas de emprego gratuitas sob o controlo de uma autoridade central. Os comités deverão incluir representantes dos empregadores e dos trabalhadores, que serão nomeados para aconselhar nas matérias relativas ao funcionamento dessas agências” (ILO, 1919, Artigo 2º).

A OIT inaugurou “o modelo tripartido das relações laborais” e atribui poderes, mas também deveres, aos “representantes dos trabalhadores” e aos “representantes dos empregadores” (Gaspar, Jorge, (2013), p. 33).

Em alguns países, isso tomou a forma de constituição de um órgão de aconselhamento para os serviços de emprego ou para o ministério do trabalho, que passou a ser obrigatório para os subscritores da Convenção nº 88, da OIT, a “Convenção de Serviço de Emprego”, de 1948.

O Artigo 4º, da 2ª Convenção estipula que “disposições adequadas devem ser tomadas através de comités consultivos para assegurar a cooperação de representantes dos patrões e trabalhadores na organização e funcionamento do serviço de emprego, assim como na planificação da política de serviço de emprego.” Estes representantes “serão nomeados em número igual, após consulta às organizações representativas de empregadores e trabalhadores, onde existam essas organizações.

1.3.2 O Tripartismo nos Serviços de Emprego

Quase metade dos SPE (10 de 21) têm administrações tripartidas, como é o caso do serviço de colocações em França. Por outro lado, importa, também, referir a existência de mudanças consideráveis, nas últimas décadas, nos modelos de gestão do SPE, com a Suécia e o Reino Unido a abandonarem o tripartismo, no início dos anos 90, enquanto países como a Áustria e a Holanda a criarem serviços autónomos de gestão tripartida, pela primeira vez.

Uma vez que o objetivo central do estudo são as políticas ativas, o SPE e o papel dos parceiros sociais na conceção e implementação das medidas de política ativa de emprego, importa, de forma ampla, definir, para este efeito, o termo políticas ativas, em contraste com as políticas passivas.

Citando a OCDE, como origem do termo, a OIT oferece a seguinte definição: “intervenções seletivas intencionais por parte do governo na procura da eficiência ou de objetivos de equidade, atuando direta ou indiretamente para a criação de emprego ou para aumentar a empregabilidade das pessoas com determinadas desvantagens no mercado de trabalho”. A OCDE inclui as seguintes categorias de despesas das políticas ativas do mercado de trabalho: 1) os serviços públicos de emprego e a sua gestão; 2) a formação do mercado de

trabalho para os ativos e para os desempregados; 3) medidas para jovens; 4) apoios ao emprego (por exemplo, subsídios aos salários na criação direta de emprego); 5) as medidas para deficientes.

Embora com formas diferentes, a participação dos parceiros sociais na gestão do Serviço Público de Emprego (SPE), na forma de gestão tripartida, vigora em quase metade dos países da OCDE. Entre os benefícios deste tipo de gestão, salienta-se o consenso obtido na definição das medidas das políticas de emprego o que permite maior apoio público à sua implementação. É, igualmente, esperado que a inclusão dos representantes dos parceiros sociais na gestão do SPE, facilite a cooperação com outros atores, permitindo uma melhor coordenação das atividades do mercado de trabalho. A influência será maior quando exista uma real autonomia na gestão do SPE. Vários autores afirmam que “as instituições tripartidas de serviços públicos de emprego desempenham um papel importante, embora subordinado, na formulação das políticas, com a sua principal influência a ser ao nível da implementação” (Mosley, H., et al, (2011),p.21).

Uma condição fundamental para o funcionamento do tripartismo é a existência de um consenso tão alargado quanto possível sobre a política de trabalho entre os representantes dos empregadores, dos trabalhadores e do governo, assim como a existência de uma ampla e representativa base por parte dos parceiros sociais.

Para uma melhor elucidação dos principais aspetos associados à participação dos parceiros sociais na gestão tripartida de alguns SPE, no quadro da sua modernização, apresentamos algumas características dessa participação, nalguns dos países da OCDE.

1.3.3 Alemanha

O SPE alemão, criado em 1927, tem sempre tido, embora com alterações ao nível da sua governação, a participação dos parceiros sociais na sua governação. Sendo a Alemanha um país federal, a organização do SPE tem três níveis, a sede nacional, localizada em Nuremberga, dez Direções Regionais e 176 agências de emprego (van der Cammem, 2010, p. 5, citado por Mosley, H. et al (2011), p. 6). Os órgãos de gestão têm uma estrutura tripartida, com representação paritária de trabalhadores, patrões e órgãos públicos. A participação dos parceiros sociais encontra-se assegurada no denominado Conselho de Governadores do SPE, que, além de ser o principal órgão “legislativo”, consultivo e de monitorização do SPE, é o responsável pelas principais decisões estratégicas. O Conselho de Governadores também aprova o orçamento e usufrui de uma variedade de direitos de informação. Para além da própria participação no Conselho de Governadores, os parceiros sociais também estão representados, em partes iguais, em duas comissões tripartidas do Conselho de Governadores, o Comité I, responsável pelas decisões estratégicas e orçamentais, e o Comité II, que trata das questões do mercado de trabalho e dos apoios financeiros (Jakob, 2006, p. 31, citado por Mosley, H. et al (2011), p. 7).

Os parceiros sociais, embora não estejam atualmente representados nas Direções Regionais do SPE, estão nas agências locais, através de comités locais tripartidos, onde

realizam acompanhamento e apoio de consultoria. Em particular, ao nível da informação do mercado de trabalho local e das necessidades locais das empresas e dos trabalhadores, bem como da avaliação dos centros locais, através de exercícios sistemáticos de avaliação comparativa de *clusters* (Weishaupt, J., 2011, p. 7). Os representantes dos parceiros sociais são nomeados a partir das propostas das organizações patronais e sindicais.

Os conselhos dados pelos parceiros sociais no Conselho de Governadores são altamente respeitados e o clima de trabalho, entre os participantes, continua a ser muito positivo, de acordo com os representantes quer do Ministério do Trabalho quer dos parceiros. Este aspeto ficou ainda mais claramente demonstrado aquando da crise económica e financeira mundial que teve início em 2008, pois, o apoio, desde o início, dos parceiros sociais, permitiu uma resposta rápida à crise pelo SPE alemão, com destaque à implementação de medidas, como o *lay-off*, ou esquemas de trabalho de curta duração, permitindo a minimização dos impactes da crise.

1.3.4 Áustria

Outro país com forte participação dos parceiros sociais na gestão do SPE é a Áustria, na sequência da separação, em 1994, dos serviços do Ministério do Emprego. Com a criação, do novo Serviço Público de Emprego (AMS), toda a estrutura de governança do SPE austríaco foi alterada, passando os parceiros sociais a ter participação direta no SPE austríaco.

Tal como o SPE alemão, a estrutura do AMS tem três níveis: a sede nacional, em Viena, nove unidades regionais (uma em cada um dos nove estados federais) e 99 centros locais. A participação dos parceiros é no Conselho de Administração, que é composto por 9 membros, a nível nacional, sendo três representantes do ministério federal, três dos trabalhadores e três dos empregadores, ou seja, a representação total dos sindicatos e das confederações empresariais é maioritária. A prática revela, contudo, que quase todas as decisões são tomadas por unanimidade, através de um longo processo deliberativo de compromissos e posições comuns, com as decisões finas a serem suportadas por todos, permitindo a sua aplicação harmoniosa.

O Conselho de Administração é o órgão central da decisão do AMS, detentor do verdadeiro poder para executar a política. O Conselho de Administração aprova as metas operacionais, aconselha o órgão diretivo (BMAK) nas decisões importantes, tem poderes para aprovar e demitir os membros do órgão diretivo e dos gestores das unidades regionais e aprova a distribuição do orçamento, que é definido pelo Ministério das Finanças. O Conselho de Administração também é consultado previamente ao anúncio dos grandes objetivos para o mercado de trabalho, pelo Ministro do Emprego (Konle Seidl, (2002), citado por Weishaupt, J.,(2011), p.4). A representação dos parceiros no SPE austríaco, estende-se, igualmente, às comissões permanentes do AMS para lidar com questões específicas, incluindo o comité de estratégia e a comissão para a promoção do mercado do trabalho.

O tripartismo também funciona, através de comités consultivos de seis pessoas, junto da gestão dos centros locais, embora, com influência mais limitada, mas com poder de veto em áreas muito específicas, como sejam a do recrutamento de trabalhadores de países fora da UE.

A participação dos parceiros sociais no SPE austríaco está totalmente enraizada, com todos os atores a considerarem que a sua inclusão nos diferentes níveis de governança é um fator crucial para a legitimidade do AMS e para o seu sucesso operacional. Um elemento fundamental do modelo de parceria social austríaco – pelo menos no que diz respeito à governação do SPE – é que os compromissos alcançados são aceites por todos os participantes e todas as partes entendem claramente a necessidade de partilhar as responsabilidades do mercado de trabalho. O desenho e a implementação das políticas do mercado de trabalho, são percebidas como um “esforço conjunto” e não como um “jogo de soma nula”, em que os ganhos de uns são a perda dos outros (Weishaupt, T., 2011, p. 5).

1.3.5 Holanda

No SPE holandês (Arbeidsvoorziening), formalmente independente do governo, os conselhos de administração, quer a nível central quer a nível regional, são de composição tripartida.

No período entre 1991-96, a administração central tinha três representantes dos empregadores, três dos sindicatos e três do Estado (Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais, Ministério da Economia e Ministério da Educação), enquanto a nível regional a representação era dos empregadores, dos sindicatos e dos municípios. Em ambos os níveis, uma maioria qualificada de dois representantes de cada grupo era necessária, no conselho tripartido, para a tomada de decisões de fundo, podendo, desse modo, qualquer grupo vetar uma decisão, para além de o governo ter apenas três lugares dos nove, impossibilitando-o de definir unilateralmente qualquer política. A nível regional, a autonomia do SPE holandês foi reforçada, no período, tendo o SPE sido colocado sob o controlo direto dos conselhos regionais tripartidos.

Na sequência de uma avaliação ao serviço de emprego, realizada em 1995, o governo holandês aprovou uma série de alterações à forma de exercício do tripartismo. As decisões deixaram de poder ser baseadas numa maioria qualificada, podendo ser por maioria simples, eliminado, dessa forma, o veto de grupo, para além do compromisso dos representantes dos membros do conselho exercerem as funções unicamente no interesse público evitando, dessa forma, grupos de interesse.

Em contraste com sua imobilidade em matéria de política social, os parceiros sociais na Holanda têm desempenhado um papel mais construtivo na política de emprego (Hemerijck, van der Meer, e Visser, 2000, citado por Mosley, H. et al. (1998), p. 46). As principais políticas ativas do mercado de trabalho são de iniciativa governamental, incluindo os empregos subsidiados. Embora a participação tripartida nos serviços públicos de emprego seja relativamente recente, os parceiros sociais holandeses assumiram um

papel ativo na negociação da flexibilidade, facilitando o crescimento do emprego através da criação de empregos temporários ou a tempo parcial. Dentro da Fundação do Trabalho, negociaram um acordo sobre "Flexibilidade e Segurança" em 1996, que foi promulgado, sem qualquer alteração, pelo parlamento, um ano após o governo ter reduzido o estatuto dos parceiros sociais na concertação social. Este acordo de *flexigurança* implicava um compromisso entre os interesses ("flexibilidade") dos empregadores em minimizar os custos da legislação dos contratos temporários e a proteção do emprego ("security") dos trabalhadores nesses mesmos contratos (Wilthagen, (1998), p. 57). Da mesma forma, os parceiros sociais chegaram a acordo sobre a inclusão de minorias étnicas e do reforço da empregabilidade dos trabalhadores menos qualificados, sendo a execução em concreto destas medidas uma questão de parcerias a empresa ou nível local.

1.3.6 França

Diferente dos SPE da Alemanha, da Áustria e da Holanda, atrás referidos, a responsabilidade pela execução da política do mercado de trabalho francês é altamente fragmentada por diversas instituições, pelo que a análise do tripartismo tem que ser efetuada em cada uma delas. As principais instituições do serviço de emprego francês são a Agência Nacional para o Emprego (ANPE), a Associação para a Formação Profissional de Adultos (AFPA), a União Nacional para o Emprego Industrial e Comercial (UNEDIC), o Fundo Nacional de Emprego (FOR), para além dos diferentes níveis do Ministério do Emprego. A ANPE e a AFPA têm estruturas tripartidas, onde os parceiros sociais partilham a autoridade com representantes públicos. A UNEDIC, instituição que gere o subsídio de desemprego é, pelo contrário, na forma, uma instituição bipartida, na base de um acordo nacional entre os representantes dos parceiros sociais. Historicamente, a importância dos parceiros sociais é mais forte na ANPE e na UNEDIC.

A ANPE é o serviço nacional de emprego e a organização central do serviço público de colocação. Foi fundada em 1967, sendo um organismo público nacional, com estatuto jurídico independente, mas sob a autoridade do ministro do emprego. A gestão é da responsabilidade de um conselho diretivo dirigido por um Diretor-Geral, nomeado pelo Ministro do Emprego. O tripartismo foi introduzido, em 1980, ao nível do seu Conselho de Administração, estando nele representados os sindicatos e as associações de empregadores, para além dos representantes do Estado. O Conselho de Administração delibera sobre a estratégia geral, sobre os planos de desenvolvimento, sobre os acordos de cooperação a nível nacional (em particular, com a UNIDEC) e sobre o orçamento. Os comités regionais e departamentais tripartidos foram introduzidos em 1986. Os representantes dos empregadores e dos trabalhadores são nomeados pelas organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores.

A instituição gestora do subsídio de desemprego, a UNEDIC, é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1958, por acordo interprofissional, ou seja pelos parceiros sociais. A sua base bipartida resulta do sistema do subsídio de desemprego ter origem num acordo entre os parceiros sociais. A UNEDIC é gerida por um conselho bipartido, nomeado de dois

em dois anos, entre os seus membros, com o presidente a ser alternadamente um representante das associações patronais ou dos sindicatos. Embora seja a instituição responsável pelas prestações de desemprego, o seu papel nas políticas ativas do mercado de trabalho tem vindo a aumentar, ao longo do tempo, pois tem vindo a intervir em programas de ativação de desempregados subsidiados, com a consequente participação dos parceiros sociais.

1.3.7 Dinamarca

A história do SPE dinamarquês caracteriza-se por uma reforma contínua (Weishaupt, J., 2011, pg. 5). Embora o sistema dinamarquês tenha por base sindicatos fortes para prestação de serviços de colocação (e em fundos para a gestão do subsídio de desemprego), uma profunda reforma ocorreu em 1969, tendo os serviços de colocação sido “nacionalizados” e o SPE reconfigurado (Jorgensen, 2002, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15). Esta reforma foi seguida por uma “descentralização da responsabilidade política para o nível regional, durante a década de 1990 (Knuth, Schweer, e Siemens, 2004), citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15); e pela transformação num único “sistema de emprego” unificado, para todos os candidatos a emprego, independentemente de serem subsidiados ou não, “da responsabilidade dos municípios com uma supervisão nacional forte” (Government of Denmark, 2009, p. 32, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15).

A Dinamarca alterou, em 2007, a sua estrutura administrativa, passando a estar subdividida em quatro regiões e 98 municipalidades. “O valor global das dotações para as medidas de mercado de trabalho é decidido pelo Parlamento (Hendeliowitz & Woollhead, 2007, p. 125, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15), assim como a aprovação da legislação referente ao mercado de trabalho.

Em 1994, em período da governação social-democrata, a gestão do mercado de trabalho foi fortemente descentralizada, com a responsabilidade política a transitar para 14 direções regionais do SPE. Os centros regionais do SPE, eram os reais decisores com os seus próprios orçamentos, incorporando, no entanto, um sistema de gestão de objetivos, com o governo a definir as metas a nível nacional, e com os parceiros sociais a terem uma participação institucional na conceção e implementação das políticas (Knuth, et al, 2004, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15). O Ministério dos Assuntos Sociais supervisiona, por sua vez, a atividade dos municípios relativas à ativação dos desempregados não subsidiados e à emissão dos pagamentos de apoio social (Willemer, 2003, p. 172, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 16).

Em 2001, com a chegada ao poder do governo de coligação liberal-conservador, todas estas estruturas foram alteradas de forma sequencial. Em primeiro lugar, integrado em reformas profundas do mercado de trabalho, a responsabilidade das medidas do mercado de trabalho para os desempregados subsidiados e não subsidiados foi centrada na Autoridade Nacional do Mercado de Trabalho do Ministério do Emprego (ECOTEC Research and Consulting, 2004, p.16 citado por Weishaupt, J. (2011), p. 16). Este foi o primeiro passo para o estabelecimento de um “sistema de emprego” unificado. Este passo

foi seguido, em 2003, com uma reforma intitulada “Mais pessoas a trabalhar”, através da qual todas as regras e regulamentos para os desempregados subsidiados e para os não subsidiados foram alvo de simplificação, tendo ambos os grupos ficado sujeitos aos mesmos procedimentos e ganho o acesso aos mesmos instrumentos (Dingeldey, 2005, p. 20) citado por Weishaupt, J. (2011), p. 16).

No quadro de uma ampla reforma das regiões, em 2007, as 14 regiões de emprego do SPE foram consolidadas em quatro, tendo, ao mesmo tempo, o número de municipalidades sido reduzido de 270 para 98. As novas regiões de emprego passaram a funcionar como uma “correia de transmissão” entre o nível nacional e o nível local, sendo responsáveis pela supervisão e controlo dos centros locais (Government of Denmark, 2009, p. 32 citado por Weishaupt, J. (2011), p. 16). A criação de municipalidades maiores teve por objetivo reforçar a sua capacidade para desempenharem um “maior papel, por exemplo, na política de emprego” (Damgaard & Torfing, 2010, p. 248, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15). Nesse contexto, foram criados 77 centros de emprego “conjuntos”, com operacionalidade e partilha conjunta de responsabilidades ente o SPE e as autoridades das municipalidades, e 14 centros piloto de emprego municipais, da total responsabilidade total para a política de emprego dos municípios.

O último passo da reforma foi concluído em Agosto de 2009, com a transferência efetiva para as autoridades municipais de todas as atividades dos 77 centros de emprego integrados, deixando o SPE de ter intervenção direta neles. A partir de 2010, as municipalidades passaram também a assumir a “responsabilidade completa de todos os desempregados (incluindo os subsídios), embora com reembolso financeiro do Estado” (Per K. Madsen, 2010, p. 7). Em consequência, a gestão técnica do SPE foi abolida e a “municipalização” do sistema de governação do mercado de trabalho dinamarquês ficou concluída.

As mudanças estruturais atrás descritas no SPE dinamarquês afetaram o papel dos parceiros sociais na governação do mercado de trabalho. Importa recordar a longa tradição da participação dos parceiros sociais, tal como na Suécia, no mercado de trabalho da Dinamarca, passível de rastreio desde o início do século XIX (Campbell & Pedersen, 2007, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 17). Os parceiros sociais “auto-regulam” grande parte do mercado de trabalho dinamarquês - incluindo a legislação de proteção do emprego, a fixação dos salários, e a saúde e segurança dos trabalhadores -, para além de terem desempenhado um forte papel na governança da política do mercado de trabalho, estando representados em conselhos tripartidos, tanto a nível nacional como a nível regional da governação. Na verdade, ainda em 2007, os especialistas do SPE descreveram que a consulta e cooperação com os parceiros sociais foi a “pedra angular da formulação da política e negociação no mercado de trabalho” (Hendeliowitz & Woollhead, 2007, p. 128, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 17).

As reformas de governança acima descritas, afetaram, no entanto, o papel da parceria social dinamarquesa, especialmente a nível regional e local. A nível nacional, o Conselho Nacional de Emprego (NEC), órgão tripartido, assessora o Ministro do Trabalho sobre as atividades relacionadas com o emprego e com as iniciativas políticas. O NEC inclui oito

membros da "Confederação de Empregadores Dinamarquesa (DA), oito membros da Federação dos Sindicatos da Dinamarca (LO), e uma variedade de outros atores, incluindo os governos locais. O NEC também apresenta um relatório anual sobre os desenvolvimentos da política de emprego do mercado de trabalho, onde se informa da estratégia do ministro para o ano seguinte.

A nível regional, os parceiros sociais faziam parte dos Conselhos Regionais do Mercado de Trabalho tripartidos. Como atrás foi referido, era a este nível, em que os parceiros sociais não só tinham uma função consultiva, mas também eram ativamente envolvidos na implementação de importantes fundos afetos às medidas ativas de emprego por parte dos serviços estatais da AF, através dos seus próprios centros (Per Kongshøj Madsen, 2007, p. 50, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15). Com a criação do Conselho Regional de Emprego (REC), em 2007, os parceiros sociais, porém, não tiveram mais qualquer "influência direta sobre a alocação de recursos para os diferentes programas ativos" (Observatório Europeu do Emprego, 2010, p. 24, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15). A sua principal tarefa é agora aconselhar o diretor regional do mercado de trabalho, que monitoriza a evolução do trabalho do mercado, a este nível, e o desempenho dos centros de emprego municipais (Damgaard & Torfing, 2010, p. 251, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 18). Os parceiros sociais partilham agora o seu conselho com mais atores, como sejam os representantes dos municípios e das organizações de pessoas com deficiência, que foram admitidos no círculo.

Em sentido contrário, os parceiros sociais têm agora surgido como atores importantes a nível local. Antes de 2007, quase não havia nenhuma discussão sobre a política do mercado de trabalho a nível local, da mesma forma que ao nível das regiões, com o nível nacional a dominar o debate. Desde 2007, os parceiros sociais estão representados nos Conselhos Locais de Emprego (LEC), aconselham os centros de emprego locais e auxiliam na elaboração do relatório anual do emprego, e estão presentes quando os centros locais são auditados. A composição dos LEC é regulada por lei e inclui até três membros nomeados pela Confederação dos Empregadores, cinco membros indicados pelos sindicatos, dois membros da Associação das Pessoas com Deficiência e um membro de cada uma das Associação de Médicos de Clínica Geral e do Conselho Local de Integração dos Imigrantes. O próprio LEC pode nomear mais duas outras organizações adicionais de partes interessadas relevantes (Damgaard & Torfing, 2010, p. 252, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15). Mesmo estando na parte inferior de uma estrutura hierárquica de governança do mercado de trabalho, em que os parâmetros básicos de ação são definidos pelo governo central e a orientação política geral é apresentada pelo Conselho Municipal e pelos diretores de centros de emprego, os LEC permanecem atores importantes. Não só dão conselhos aos diretores dos centros de emprego ou aos conselhos de emprego regionais, em medidas que possam melhorar o desempenho local, mas também têm o seu próprio financiamento disponível para projetos locais, dedicados a criar mercados de trabalho mais inclusivos (Damgaard & Torfing, 2010, p. 251, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 18). Em suma, o papel dos poderes dos parceiros sociais a nível local, através da institucionalização dos LEC, pode ser visto como uma clara indicação de que o governo procurou, segundo alguns, compensar os parceiros sociais pela influência perdida a nível

regional. Os parceiros sociais, no entanto, mantêm-se céticos em relação a este ponto de vista. Os representantes da organização de empregadores argumentam que estão mais preocupadas com o combate ao desemprego estrutural, o que precisa de ser feito a nível nacional. Da mesma forma, os representantes dos empregadores no LEC são de empresas locais e, portanto, têm pouco tempo para se envolver sobre questões políticas, para além de terem dificuldades em encontrarem representantes para quase 100 conselhos locais de emprego.

Em síntese, o governo, na Dinamarca, apenas consulta os parceiros sociais quando discute questões de grande dimensão, como foram os aspetos decorrentes da crise financeira internacional. A situação do tripartismo na Dinamarca, aliás, em linha com o que aconteceu também na Suécia, tem vindo a reduzir-se, com as sucessivas mudanças ocorridas no SPE dinamarquês, sendo, atualmente, limitada à audição no Conselho Nacional de Emprego (NEC), órgão de assessoria do Ministro do Trabalho, sobre as atividades relacionadas com o emprego e com as iniciativas políticas de maior impacto, e à participação, essa sim, efetiva, nos Conselhos Locais de Emprego (LEC).

1.3.8 Grão-Bretanha

O SPE britânico, JobCentre Plus (JCP), é a agência de execução do Ministério do Trabalho e Pensões (DWP). O SPE britânico tem uma longa tradição, tendo sido criado em 1909 por iniciativa dos liberais progressistas (cf., Jones, 1994; Price, 2000, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 10). Em 1973, foi criada a Comissão tripartida Manpower Services Commission (MSC) para gerir as políticas de emprego e formação, através da Employment Service Agency (ESA), que tinha a responsabilidade dos centros de emprego e da Training Services Agency (TSA), a quem competia a responsabilidade política global em matéria de formação. A MSC era dirigida por um presidente, nomeado pelo Secretário de Estado, e por três representantes da Confederation of British Industry (CBI) e três representantes do Trade Union Congress (TUC), por dois representantes das autoridades locais e um por representante do setor da educação (Wikeley, 1990, p. 356, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 10). Durante os anos 1980, a MSC foi enfraquecendo gradualmente, tendo sido encerrada pelo governo conservador (para mais detalhes, ver Weishaupt (2011), capítulo IV). Desde então, o SPE foi reintegrado nas estruturas do ministério responsável pela política de emprego, embora com algum grau de autonomia (OECD, 1993). Durante o segundo mandato do Governo Trabalhista, em 2002, os escritórios do SPE britânico foram remodelados com a criação do denominado JobCentre Plus (JCP), que combina as funções de pagamento dos subsídios (Benefit Agency) e a prestação de serviços de procura de emprego e de orientação. Com o JCP, o governo trabalhista procurou criar um centro único (*center one-stop*) para todos os beneficiários de prestações, independentemente da sua história de emprego, simplificando, dessa forma, para uma abordagem abrangente de ativação que iria incentivar o emprego para todas as pessoas com condições para o trabalho (ver também, Wells, 2001).

O JCP é gerido por um CEO e por um Conselho composto por um diretor executivo operacional e por dois administradores não-executivos, que trabalham em conjunto na área do trabalho e do bem-estar e do grupo de representantes para a Igualdade (Davern, 2010, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 10). Existem onze regiões administrativas, cada uma dirigida por um diretor regional. A função de diretores regionais é a de "correia de transmissão" entre a sede nacional e os centros locais do JCP. A gestão do JCP é essencialmente um processo de *top-down*, caracterizada por um sistema de gestão por objetivos. As administrações regionais da Escócia e do País de Gales gozam de alto nível de autonomia, especialmente no que diz respeito à promoção do desenvolvimento de competências e à formação.

O JCP, em contraste com a maioria dos outros serviços públicos de emprego europeu, como Áustria e a Alemanha, não tem nenhuma participação dos parceiros sociais. A estrutura do SPE, os seus recursos e os seus orçamentos e metas operacionais são todos definidos pelo Ministério do Trabalho (DWP). Embora o grau com que o DWP está diretamente envolvido nas operações do JCP varie - por vezes, permitindo grande autonomia - tem sempre a autoridade legal para intervir. O papel orientador do Tesouro também é crucial. A partir de 1998, em cada três anos, o Tesouro publica o denominado *Comprehensive Spending Reviews (CSR)*, onde são definidos os *Contratos de Serviços Públicos (PSA)*. Os PSA integram as metas e os objetivos do SPE, a serem cumpridas pelos departamentos individuais, incluindo o DWP. Com base nestes PSA, o DWP negocia o orçamento e as metas com o JCP. O JCP, por seu lado, traduz essas metas operacionais em objetivos estratégicos, tanto a nível regional como a nível local (para mais detalhes, consultar Davern, 2010, p. 13, citado por Weishaupt, J. (2011), p. 15).

Na Grã-Bretanha, os parceiros sociais perderam sua representação direta, em 1987, tanto no conselho central como nos ramos regionais e locais, quando do desmantelamento do MSC. Embora os parceiros sociais - ou outros interesses da sociedade e os stakeholders - já não tenham representação formal na gestão do JCP, foram consultados nos governos trabalhistas (1997-2010), quer pelo DWP quer pelo JCP, enquanto partes interessadas nacionais, regionais e locais no desenvolvimento e avaliação da política e da prestação dos serviços. Esta consulta incluiu tanto a *Trade Union Congress (TUC)* como a *Confederação da Indústria Britânica (CBI)*, tendo sido convidados a dar pareceres escritos às propostas de legislação e beneficiado de consultas pessoais regulares com o pessoal do DWP. Os funcionários do DWP têm descrito o envolvimento com os parceiros sociais e de outros interessados como uma "boa prática", o que foi confirmado pelos próprios parceiros sociais. Os parceiros sociais permanecem, no entanto, apenas "um ator entre muitos", sem qualquer formalização institucional. Sem surpresa, o impacto real dos parceiros sociais, na conceção e no desenho das políticas tem sido descrito como mínimo.

1.3.9 Conclusão

Este estudo, que segue, neste ponto, de perto o trabalho realizado Weishaupt, J., para a OIT, em 2011, mostra a grande diversidade de formas de gestão em seis mercados de

trabalho nacionais e as várias dimensões de intervenção dos parceiros sociais nessa gestão. Grandes diferenças são evidentes entre os sistemas “continentais” da Áustria e da Alemanha em que os ministérios do emprego negociam com SPE relativamente “autónomos”, mas onde se tem vindo a verificar limites à capacidade de direção direta (quando se trata de trabalhadores subsidiados), e os sistemas baseados em municipalidades / agentes privados, como são os casos da Dinamarca e do Reino Unido, onde os ministros do trabalho gozam de controlo quase total sobre políticas ativas do mercado de trabalho, assim como os SPE são organismos para implementar somente a política definida pelos governos.

Estas diferenças bastante acentuadas são reflexo dos legados institucionais (ou seja, dos efeitos dos sistemas de governança bismarckianos, com base nas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, que implicam um forte envolvimento dos parceiros sociais) e das preferências ideológicas (por exemplo, a orientação liberal de mercado predominante na Grã-Bretanha e nos políticos de centro-direita na Dinamarca).

A trajetória austríaca é particularmente notável da forma como os parceiros sociais se uniram para se tornarem “formadores de codecisão” em todos os três níveis de governo do SPE, durante os meados dos anos 1990. Este modelo recente de parceria social é totalmente defendido pela clara maioria dos atores envolvidos na formulação de políticas de mercado de trabalho e tem “sobrevivido” a ministérios do trabalho liderados por ministros conservadores e social-democratas.

Na Alemanha, por sua vez, o modelo de parceria social tem enfraquecido nos últimos anos (principalmente no período de governação social democrata), mas continua a ter o apoio da maioria dos atores. Enquanto os parceiros sociais continuam a desfrutar de funções de aconselhamento e de acompanhamento fortes, quando se trata de trabalhadores subsidiados, tanto a nível nacional como local, ao nível da governança do SPE, as reformas, denominadas de Hartz, contudo, relegaram a responsabilidade para os candidatos a emprego desempregados de longa duração - muitos dos quais com uma longa história de pagamentos de seguro-desemprego -, quer a nível do ministério federal quer das autoridades locais.

Em ambos os países, na Áustria e na Alemanha, os parceiros sociais, no entanto, tiveram um papel crítico e construtivo na resolução da crise financeira global. A sua cooperação e apoio foi, sem dúvida, um elemento-chave para o lançamento de regimes apoiados de trabalho e de qualificação de curto prazo, o que minimizou o impacto da crise sobre o emprego e (a longo prazo) os níveis de desemprego.

Na Dinamarca, a redução gradual do papel dos parceiros sociais é mais pronunciada e as diferenças ideológicas entre esquerda e direita são aparentes. Com a “municipalização” dos centros de emprego, o governo de centro-direita reforçou os poderes do Ministério do Emprego (nível central), ou seja, monitorização mais rigorosa, enquanto a reforma das regiões reduziu a capacidade de elaboração direta das políticas pelos parceiros sociais a nível regional. A nível nacional e a nível local, os parceiros sociais continuam a desempenhar um papel importante, mas de aconselhamento.

A situação da Grã-Bretanha é muito diferente desde o seu início. Desde o final da década de 1980, a parceria social já não está institucionalizada e os serviços de formação para os desempregados são marginais. Assim as principais polémicas com os parceiros sociais centram-se na participação dos agentes privados na colocação de desempregados de longa duração em postos de trabalho. Assim, nos últimos anos, vimos uma expansão gradual de agentes privados que são contratados para trabalhar com os clientes que o JCP tem sido incapaz de colocar. Os sindicatos estão, contudo, muito preocupados com a melhor forma de evitar que os atores privados com fins lucrativos trabalhem o *parking* e a "desnatação" dos clientes menos rentáveis e na melhor forma de monitorar o tratamento dos clientes, de forma que as necessidades individuais sejam respeitadas e os clientes não sejam discriminados. Com os cortes do atual governo nas despesas, e sobretudo, na política de mercado de trabalho, novas tensões parecem inevitáveis.

Em suma, grandes diferenças permanecem na forma como a política do mercado de trabalho é gerida, no modo de envolvimento dos parceiros sociais e nas reações que foram apresentadas em resposta à crise financeira global.

A emergência de novos "atores", em muitos países, na operacionalização dos serviços SPE, em particular os municípios, no quadro da descentralização dos serviços, e os operadores privados, enquanto entidades responsáveis pela execução dos serviços de ativação e da formação, tendo vindo a reduzir a intervenção direta na gestão dos parceiros sociais no SPE.

Uma verdadeira reforma do quadro jurídico-social, à escala internacional, exigia, no entendimento dos fundadores da OIT, a participação direta de sindicatos e representantes patronais na mesa das negociações com os vários governos nacionais. O tripartismo, pese embora as reconhecidas dificuldades de concetualização e de concretização prática, continua a consubstanciar o principal elemento identificador e unificador da natureza e dos objetivos da OIT, podendo ser acompanhada através da sua concreta aplicação uma nova forma de olhar e de perceber o mundo do trabalho. Diálogo", negociação e partilha são elementos que reivindicam e assumem a radicalidade da sua importância no quadro característico do tripartismo.

2 | O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO EM PORTUGAL: ORGANIZAÇÃO E FUNÇÕES

2.1 | ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DO SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO

A primeira intervenção em Portugal naquilo a que se poderá chamar uma política pública de emprego, surgiu, no início dos anos 30, para fazer face ao desemprego que se fazia sentir como reflexo da crise económica.

Em 1931, foi feito um inquérito para determinar o número de desempregados existentes, tendo-se concluído que eram cerca de 41 mil. Para fazer face ao desemprego foram criados, em 1931, o Comissariado para o Desemprego e, em 1932, o Fundo de Desemprego (Dec. 21 699) na tutela do, então denominado, Ministério das Obras Públicas, para responder, embora timidamente, à situação que então se vivia.

Nas listas de desempregados podiam inscrever-se os "indivíduos que em tempo normal exerçam regularmente a sua profissão e se não achem em situação de abandono voluntário do trabalho por efeito de greve ou qualquer causa da responsabilidade do próprio desempregado".

O Fundo de Desemprego foi criado com receitas próprias resultantes da contribuição de 3% sobre as remunerações pagas aos trabalhadores, correspondendo 1% à entidade patronal e 2% ao trabalhador. As entidades públicas ou privadas que colocassem trabalhadores inscritos, requisitando-os ao Comissariado, poderiam beneficiar de 50% das remunerações, no máximo de 3 dias por semana, desde que fossem acrescidos ao número normal de trabalhadores.

Esta realidade só veio a ser alterada em 1962, com a criação do Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra - FDMO (Decreto Lei n.º44 506, de 10 de agosto de 1962), em resultado do crescimento do desemprego gerado pelo processo de reorganização industrial. Na década de 60, a indústria constituiu-se como o setor mais dinâmico no desenvolvimento económico e social, assistindo-se ao aparecimento de novas empresas industriais e à modernização das existentes, através de processos de ampliação, reorganização e introdução de inovações tecnológicas. Na sequência desta reorganização industrial registaram-se situações de desemprego tecnológico, com a consequente necessidade de formar profissionais que permitissem responder às exigências dos novos postos de trabalho.

O FDMO tinha como objetivo criar os meios mais adequados para fazer face ao desemprego resultante dos projetos de reorganização industrial e desenvolver o quadro de ação para uma melhor reorganização do mercado de emprego. E, para isso, tinha por função atribuir pensões de reforma ou invalidez e subsídios temporários de desemprego ao pessoal operário, até serem admitidos nas empresas reorganizadas ou nas novas indústrias. A administração do FDMO era constituída por representantes de cada uma das

três direções gerais do Ministério das Corporações e Previdência Social e do Comissariado do Desemprego.

Perante a situação da reestruturação do mercado da mão-de-obra, havia necessidade de qualificar o pessoal operário e dar-lhes uma formação profissional adequada às exigências da indústria da altura. Para esse efeito, foi criado, em Agosto de 1962, o Instituto de Formação Profissional Acelerada (IFPA; Decreto Lei n.º44 538, de 23 de agosto de 1962). Desse modo, em 1964, entrou em funcionamento o primeiro Centro de Formação Profissional.

Ao IFPA, que passou a funcionar na dependência da Direção-Geral do Trabalho e Corporações até 1966, data a partir da qual passou a depender do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra, competia operar a reconversão profissional dos trabalhadores, promover a qualificação operacional dos trabalhadores indiferenciados ou pouco qualificados, contribuir para a recuperação profissional dos trabalhadores incapacitados, cooperar com as empresas na formação dos seus recursos humanos e na preparação dos intervenientes na formação e, ainda, contribuir para a melhoria da adaptação do homem às mutações tecnológicas.

"Para a consecução das suas finalidades, o IFPA, organizará centros nacionais ou regionais de formação profissional acelerada. O ensino será ministrado por métodos ativos e altamente relacionados, por forma a manter a rápida qualificação dos trabalhadores, sem prejuízo do nível qualitativo exigido e com a devida consideração pelas condições fisiológicas e psicotécnicas de cada profissão".

Em Janeiro de 1965, foi criado o Centro Nacional de Formação de Monitores, na dependência direta da FDMO e em estreita colaboração com o IFPA, destinado à preparação de pessoal em serviço nos centros de formação profissional e à realização de estudos em áreas técnicas da formação, nomeadamente programas, provas de avaliação, materiais técnico-pedagógicos, e ainda, colaborar no âmbito do planeamento dos espaços e equipamentos.

Nos primeiros centros de formação profissional (o Centro de Formação Profissional Acelerada n.º. 1 inicia a sua atividade em 1963, em Lisboa, na Rua de Xabregas) foi implementado o Sistema de Formação Profissional Acelerada ou Formação Profissional para Adultos, com o objetivo de qualificar trabalhadores num curto espaço de tempo (4 a 8 meses), em profissões integradas em áreas prioritárias como, por exemplo, construção civil, madeiras, eletricidade e metalomecânica. Contudo, as atividades levadas a cabo pelo FDMO e pelo IFPA, em particular o subsídio aos trabalhadores desempregados pelo primeiro e a reconversão profissional pelo segundo, não ultrapassaram a crise económica e o movimento emigratório que não parava de aumentar, enquanto única saída para a falta de trabalho que se registava.

É neste contexto socioeconómico que, em 9 de dezembro de 1965, é promulgado o Dec. N.º. 42731, que cria, no Ministério das Corporações e Previdência Social, o Serviço Nacional de Emprego (SNE), embrião do moderno Serviço Público de Emprego (SPE), com a atribuição de estudar e organizar o funcionamento do mercado de emprego de acordo com as

orientações internacionais da época, tendo em vista o enquadramento da política emigratória na política nacional de emprego, elaborar o Catálogo Nacional das Profissões (CNP) e organizar os Serviços de Colocação e Orientação Profissional. Aparecem aqui, pela primeira vez, os serviços de colocação e de orientação profissional, que em muitos países europeus funcionavam desde os anos 20, face à necessidade de criar os meios adequados ao encaminhamento dos desempregados para os serviços de reconversão ou diretamente para os empregos disponíveis noutras empresas.

Em 1967, iniciou-se a expansão da rede de centros com a criação de 6 centros de emprego, existindo na altura, já em funcionamento, um de formação profissional. A progressão dá-se à média de 4 centros por ano, sendo os períodos de maior expansão entre 1967 e 1974 e entre 1989 e 1993. A rede de centros apresentou sempre uma maior tendência para a área do emprego, o que revela a preocupação da instituição com a integração das pessoas no mercado de trabalho.

A intervenção do SNE evoluiu substancialmente. Nos primeiros 10 anos recolhia apenas as ofertas de emprego disponíveis no País e no estrangeiro e tentava satisfazê-las com os trabalhadores inscritos nos seus ficheiros e, quando não tinha inscrições adequadas, dinamizava-as quer junto da população local, quer através de outros centros de emprego. Os trabalhadores desempregados eram inscritos, sendo tentada a sua colocação nas ofertas de emprego registadas ou promovia a recolha destas junto das empresas. Dispunha também de informação e orientação profissional, para os que não possuísem uma opinião formada sobre a profissão a escolher, e de medicina do trabalho, para avaliar as capacidades físicas dos candidatos a emprego, face à carreira profissional ou a colocação em perspetiva.

Foi ainda na década de 60 que se deram os primeiros passos sérios no âmbito da Reabilitação Profissional em Portugal, com a promulgação do Dec. 46872, de 15 de Fevereiro de 1966, que criou o Serviço de Reabilitação Profissional. Tratou-se de um Serviço paralelo ao Serviço Nacional de Emprego, tendo como finalidade assegurar a recuperação e a readaptação profissional dos trabalhadores que sofressem de reabilitação física. Foi neste contexto que nasceu o Centro de Trabalho Protegido da Venda Nova e são lançadas as bases do Centro de Avaliação e Readaptação Profissional de Alcoitão. Este Serviço foi extinto em 1969 e as suas competências foram distribuídas pelo Serviço Nacional de Emprego e pelo Serviço Nacional de Formação, com o conseqüente imobilismo, senão retrocesso, que só veio a ser alterado com a criação, em 1973, da Comissão Nacional de Reabilitação e, mais tarde, em 1979, com a criação do IEFP.

No início dos anos 70, a formação profissional foi questionada, por já não responder às necessidades e expectativas do mercado de emprego e dos indivíduos, cada vez mais valorizados em termos pessoais e sociais, por um lado, e à procura cada vez maior de competências, não só técnicas, como também da capacidade de adaptação, da perceção da globalidade, de relacionamento e de comunicação, na sua relação com os subsistemas com que interage.

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974, o Ministério das Corporações e Previdência Social passa a designar-se Ministério do Trabalho e é dotado de uma nova estrutura (Decretos-Lei nº 759, 760, 761, 762 e 763, de 30 de Dezembro d 1974), ficando o Fundo de Desemprego sob a sua tutela. Foi criado o Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego em substituição do Comissariado para o Desemprego e mantido o FDMO na dependência do Ministério do Trabalho. No âmbito deste Ministério, são ainda criadas as Secretarias de Estado do Trabalho, do Emprego e da Emigração. Na estrutura da Secretaria do Estado do Emprego são criadas duas Direções Gerais: a do Emprego (DGE) e a da Promoção de Emprego (DGPE). À primeira serão cometidas as atribuições do SNE que é extinto.

Na evolução do quadro institucional mencionado é criado, em 1979, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), através do Decreto-Lei nº. 519-A2/79 de 29 de Dezembro. O Instituto é dotado de autonomia administrativa e financeira, revestindo a forma de serviço personalizado do Estado, para o qual são transferidas as competências da Direção Geral do Emprego (DGE), da Direção Geral da Promoção do Emprego (DGPE) e do Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra.

O IEFP é, portanto, criado com o objetivo de integrar num único organismo a execução das políticas de emprego e formação profissional, de forma a conseguir-se não só uma maior racionalidade e operacionalidade, mas também uma aproximação efetiva à diversidade das regiões nacionais.

Em 1982, é aprovada a primeira Lei Orgânica do IEFP, onde foram definidas as suas atribuições, bem como as dos respetivos serviços. Em 1985, dá-se uma reestruturação profunda, com a publicação do seu Estatuto (Decreto-Lei nº 247/85, de 12 de julho), criando uma "estrutura exemplarmente flexível e eficaz, o que supõe um estatuto de pessoal e uma orgânica incompatíveis com a rigidez típica da administração pública tradicional", e instituindo, em linha com o previsto na Convenção Nº 88, da OIT:

- Uma gestão tripartida, constituída por representantes da administração pública, das confederações sindicais e das confederações empresariais, nomeadamente no Conselho de Administração, na Comissão de Fiscalização e nos Conselhos Consultivos;
- Uma estrutura de serviços desconcentrada, de acordo com a divisão do país em 5 regiões: Delegação Regional do Norte; Delegação Regional do Centro; Delegação Regional de Lisboa e Vale do Tejo; Delegação Regional de Alentejo; Delegação Regional do Algarve. No âmbito de intervenção de cada uma das delegações regionais funcionam os Centros de Emprego, Centros de Formação Profissional (Gestão Direta e Participada), Centro de Reabilitação e os Centros de Apoio à Criação de Empresas (CACE).

Este modelo de funcionamento vigorou durante 25 anos, até 2007, tendo o IEFP progressivamente aumentado a sua intervenção no domínio dos programas de emprego e de formação profissional, em particular, com o acesso de Portugal aos Fundos Comunitários, a partir de 1988. Os apoios ao emprego e, particularmente a Formação Profissional, viram a sua dimensão quantitativa e qualitativa extremamente alargada, em

grande parte devido aos apoios dos diferentes programas do FSE, que muito contribuíram para o reforço da atividade do IEFP, ao longo dos anos.

Em 2007, no quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objetivos do Programa do XVII Governo, em particular "melhorar a qualidade dos serviços prestados, simplificar procedimentos, racionalizar custos e contribuir para a aproximação entre a Administração e os cidadãos", foram publicados o Decreto-Lei n.º 213/2007, de 29 de maio, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 157/2009, de 10 de julho, e a Portaria n.º 637/2007, de 30 de maio, republicada pela Portaria n.º 570/2009, de 29 de maio, que, para além de definir a missão e as atribuições do Instituto, introduziram alterações significativas na estrutura e organização internas, racionalizando o emprego de recursos e garantindo ganhos de eficiência e eficácia.

As alterações introduzidas mantiveram as funções do IEFP, enquanto Serviço Público de Emprego (SPE), bem como a sua gestão tripartida, com a participação dos Parceiros Sociais, no seu Conselho de Administração e nos Conselhos Consultivos regionais e locais e a sua estrutura de Serviços desconcentrada, embora, tenha reduzido a sua autonomia financeira e alterado o estatuto do pessoal ao equipará-lo ao do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, em linha com a restante Administração Pública.

Entretanto, as novas políticas governamentais de combate ao baixo grau habilitacional da população portuguesa, pretendendo que o nível secundário constitua o patamar mínimo de qualificação, estiveram na base do lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades (NO). O programa NO visava instituir novas formas de aprendizagem, qualificação e certificação de adultos. Foi nessa perspetiva que foram criados os Centros Novas Oportunidades (CNO), disseminados através de uma rede territorial alargada e institucionalmente diversificada. O IEFP aderiu a esta iniciativa, integrando, gradualmente, Centros Novas Oportunidades nos seus Centros de Formação Profissional, conferindo-lhe novas dinâmicas de atuação, de modo a melhorar a qualificação dos cidadãos.

Mais recentemente (2012), no âmbito de uma nova fase da reforma da administração pública, no sentido de a tornar mais eficiente e racional na utilização de recursos públicos e dos objetivos de redução da despesa pública e do PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central), foi aprovada uma nova orgânica do IEFP, definidora do funcionamento dos seus órgãos e da organização e da estrutura orgânica dos serviços centrais e regionais, bem como das competências das suas unidades orgânicas. Da sua operacionalização resultou uma redução do número de dirigentes, com a conseqüente reorganização da rede de centros de emprego e de centros de formação profissional, sendo a rede de centros do IEFP, atualmente constituída por 29 Centros de Emprego e Formação Profissional, 23 Centros de Emprego e 1 Centro de Formação e Reabilitação Profissional.

2.2 | MISSÃO ATUAL DO SPE PORTUGUÊS E ENQUADRAMENTO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL

Como Instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio, o IEFP recebe orientações do Ministério que tutela a área do Trabalho, atualmente denominado do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sob superintendência e tutela do respetivo Ministro.

Deste modo, pode considerar-se que o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) tem uma dupla missão:

- ✓ Promover a máxima eficiência no funcionamento do mercado de trabalho, prosseguindo o objetivo do pleno emprego, através de uma intervenção destinada a suprir as falhas de mercado, a melhorar o ajustamento entre a oferta e a procura de emprego e a promover oportunidades de criação líquida de empregos, quer pelo recurso a serviços de colocação e de apoio à colocação de trabalhadores, quer por intermédio do apoio à criação do próprio emprego ou de microempresas;
- ✓ Promover a qualificação dos recursos humanos nacionais, respondendo a estratégias de médio prazo definidas pela tutela, nomeadamente através da provisão de oportunidades de formação profissional que contribuam para o aumento das competências de empregabilidade nos candidatos, bem como para a promoção da competitividade do sistema produtivo português.

A missão atual do serviço público de emprego nacional, que é competência do IEFP, é promover a criação e a qualidade do emprego, assim como combater o desemprego através da execução de políticas ativas de emprego, nomeadamente de formação.

O IEFP tem como principais atribuições:

- ✓ Promover a organização do mercado de emprego, tendo em vista o ajustamento direto entre a oferta e a procura de emprego;
- ✓ Promover a informação, a orientação, a qualificação e a reabilitação profissional, com vista à colocação de trabalhadores no mercado de trabalho e à sua progressão profissional;
- ✓ Promover a qualificação escolar e profissional dos jovens e da população adulta, através da oferta de formação de dupla certificação e da oferta de formação profissional certificada, ajustada aos percursos individuais e relevante para a modernização da economia;
- ✓ Promover a melhoria da produtividade da economia portuguesa mediante a realização, por si ou em colaboração com outras entidades, das ações de formação profissional, nas suas várias modalidades, que se revelem em cada momento as mais adequadas às necessidades das pessoas e de modernização e desenvolvimento do tecido económico;
- ✓ Incentivar a criação e manutenção de postos de trabalho, através de medidas adequadas ao contexto económico e às características das entidades empregadoras,

incluindo o desenvolvimento dos ofícios e das microempresas artesanais, designadamente enquanto fonte de criação de emprego ao nível local;

- ✓ Incentivar a inserção profissional dos diferentes públicos através de medidas específicas, em particular para aqueles com maior risco de exclusão do mercado de emprego, incluindo a reabilitação profissional das pessoas com deficiência;
- ✓ Promover o conhecimento e a divulgação dos problemas de emprego, através de uma utilização dos recursos produtivos integrada no crescimento e desenvolvimento sócio-económico;

O IEFP é um instituto público, integrado por norma, na área ministerial do trabalho e da segurança social, com autonomia administrativa e orçamento próprio. O IEFP dispõe de órgãos centrais e órgãos regionais (NUTS II). Os seus órgãos centrais são o Conselho Diretivo, o Conselho de Administração, onde participam os Parceiros Sociais e o Fiscal Único, cabendo a gestão ao Conselho Diretivo. Ao Conselho Diretivo compete dirigir e orientar a ação dos órgãos e serviços do IEFP. O Conselho Diretivo é apoiado na gestão por um Conselho de Administração, de natureza tripartida, constituído por quatro representantes das Confederações Patronais, quatro das Confederações Sindicais e oito representantes da Administração Pública. Nestes últimos, se incluem os quatro membros do Conselho Diretivo, bem como um representante da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, um representante do Ministério das Finanças e da Administração Pública, um representante do Ministério da Educação e da Ciência e um representante do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social. Compete ao Conselho de Administração aprovar os planos plurianuais de atividade, tendo em conta a política nacional de emprego e os programas de desenvolvimento regional e sectorial; o plano de atividades e o orçamento do ano seguinte; aprovar o relatório e contas anuais; pronunciar-se sobre a definição da estrutura dos serviços, os projetos da sua organização e funcionamento, bem como propor a composição dos conselhos consultivos regionais e acompanhar a atividade e pedir os esclarecimentos ao conselho diretivo e fiscal único.

No âmbito da sua estrutura organizacional, o IEFP dispõe de serviços desconcentrados, designados por delegações regionais (NUTS II), geridas por Delegados Regionais, com competências na dinamização a nível regional das orientações e dos objetivos fixados pelo Conselho Diretivo. Cabe-lhe, em primeira linha, a coordenação das atividades a desenvolver pelas Unidades locais da respetiva área territorial de atuação (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). A participação territorial é assegurada pelos Conselhos consultivos regionais, que para além do Delegado Regional, integram representantes da respetiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), representantes das associações sindicais e das associações patronais. Para além do acompanhamento das atividades realizadas, os membros dos conselhos consultivos podem efetuar propostas e solicitar esclarecimento no âmbito territorial da sua área geográfica.

Os serviços regionais compreendem os serviços de coordenação regional e as unidades orgânicas locais. Os serviços de coordenação regional são compostos por 2 Direções de

Serviço e as unidades orgânicas locais por um diretor, um chefe de serviços e de um a três coordenadores, em função da sua dimensão.

2.3 | TRIPARTISMO E O SPE PORTUGUÊS

Em Portugal o tripartismo no SPE foi introduzido, quando da publicação, em 1979, do Decreto-Lei nº 519-A2/79, de 29 de Dezembro, onde foi prevista a criação no âmbito do Ministério do Trabalho de uma comissão, com o objetivo de integrar num único organismo, o IEFP, a execução das políticas de emprego e formação profissional, ao prever nos seus estatutos a participação institucionalizada, a nível consultivo, dos parceiros sociais, através da criação de um Conselho consultivo central e de conselhos consultivos regionais.

O diploma de criação do IEFP refere que, a partir daí “fica o Ministério do Trabalho dotado de um sistema coerente e racional de instrumentos adequados à preparação e à execução da parte que lhe compete numa política global de emprego, ativa, responsável, participada e ajustada às realidades e necessidades do País, ...”, assegurando, por essa via, pela primeira a participação formal dos parceiros sociais na gestão do SPE.

Com a publicação, dos primeiros estatutos do IEFP, em 1985, através do Decreto-Lei nº 742/85, de 12 de Julho, foi promovida a “mais completa satisfação às preocupações que resultam da ratificação por Portugal da Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho, nomeadamente o seu artigo 9.º, conferindo aos trabalhadores do serviço de emprego um muito maior grau de independência, de que não pode alhear-se a introdução do tripartismo na gestão do próprio IEFP.

Com efeito, dando pleno cumprimento aos compromissos assumidos pelo Governo no seu Programa, é instituída a gestão tripartida no IEFP com representação dos parceiros sociais com assento efetivo no Conselho Permanente de Concertação Social, no conselho de administração e na comissão de fiscalização.

Por último, e na linha de orientações assumidas pelo Governo, os estatutos do IEFP consagraram o essencial do parecer que sobre o projeto tinha sido elaborado pelo Conselho Permanente de Concertação Social, dando assim um passo de grande significado na dignificação daquele órgão e dos parceiros sociais que nele participam, ao envolver as forças económicas e sociais na gestão de um serviço público com competência e atribuições das mais destacadas no domínio da execução da política económica e social”.

A consagração da participação dos parceiros sociais na gestão do IEFP, foi assegurada no conselho de administração e na comissão de fiscalização, tendo o conselho de administração composição tripartida, integrando 4 representantes das confederações sindicais e 4 representantes das confederações empresariais, para além de 8 representantes da Administração Pública.

Os membros do conselho de administração das confederações sindicais e das confederações patronais são indicados pelos respetivos grupos com assento efetivo no Conselho Permanente de Concertação Social.

É deste modo que a presença dos parceiros sociais se encontra assegurada no SPE, verificando, dessa forma, o tripartismo na gestão do SPE. As alterações aos estatutos do

IEFP, que tiveram lugar, em 2007, no quadro do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e em 2012, do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), mantiveram a participação dos parceiros sociais no Conselho de Administração do IEFP e nos Conselhos Consultivos Regionais, tendo sido retirada a sua participação do órgão fiscalizador (Comissão de Fiscalização), por extinção deste órgão, em resultado da criação da figura do Fiscal Único, para os Institutos Públicos.

As competências do conselho de administração previstas nos estatutos de 1985, são: a aprovação dos planos plurianuais de atividade, tendo em conta a política nacional de emprego e os programas de desenvolvimento regional e sectorial; a aprovação até final de Setembro de cada ano do plano de atividades e do orçamento relativos ao ano seguinte; a aprovação até final de Março de cada ano do relatório e contas anual; pronunciar-se sobre a definição da estrutura dos serviços, os projetos da sua organização e funcionamento, bem como propor a composição dos conselhos consultivos; e acompanhar a atividade do IEFP, podendo formular as propostas, sugestões ou recomendações que entenda convenientes, e pedir esclarecimentos à comissão executiva e à comissão de fiscalização, atualmente ao conselho diretivo e ao fiscal único têm-se mantido, ao longo dos anos, cabendo aos parceiros sociais o exercício dessas competências e ao conselho diretivo, enquanto órgão responsável da gestão, a sua implementação.

2.4 | PROBLEMAS DO SPE PORTUGUÊS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Para o desenvolvimento das atribuições que estão previstas nos seus estatutos e na lei orgânica, o SPE enfrenta vários problemas, uns de natureza estrutural e outros de natureza conjuntural.

Ao nível dos problemas estruturais a nossa análise aborda, em primeiro lugar, a questão dos recursos do SPE. Poucas questões no mundo dos SPE são mais controversas do que a questão dos recursos. Existem várias razões para essa controvérsia. Enquanto organismo responsável pelo ajustamento entre a oferta e a procura de trabalho, a competência do SPE assume uma grande latitude, podendo significar que quanto mais recursos forem colocados à disposição do SPE maior será o impacto da sua atuação. Se tivermos em consideração as elevadas taxas de desemprego com que o SPE normalmente se confronta é, quase natural, que a pressão sobre o aumento dos recursos, em particular financeiros e humanos, ocorra frequentemente. Mas essa situação entra em conflito com as orientações políticas macroeconómicas, sobretudo em contextos de pressões para a redução da despesa pública. Qualquer que seja o ponto de vista, não restam dúvidas que os recursos assumem um papel central no funcionamento do SPE.

Não sendo fácil efetuar comparações entre os recursos do SPE a nível internacional, porque as funções do SPE não são idênticas nos diferentes países e, mesmo quando são, a distribuição entre o SPE e outras organizações é diferente entre os países. Para tentar ultrapassar a dimensão dos recursos, a OCDE, em 1998 experimentou uma abordagem alternativa comparando o pessoal do SPE com o número de desempregados inscritos, mas continuam a verificar-se grandes discrepâncias entre os países, pelo que a comparação internacional dos recursos do SPE continua a não poder ser considerada como elemento para aferir o nível de recursos a afetar. Adicionalmente, a situação dos recursos atribuídos pelos países tem variado muito consoante os períodos, estando muitas vezes ligada à natureza ideológica dos governos, com os governos de natureza neoliberal a reduzirem particularmente os recursos, como aconteceu no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Na sequência da enunciação da questão das dificuldades da comparação internacional dos recursos afetos ao SPE, importa analisar a questão dos recursos do SPE em Portugal. Em primeiro lugar, enunciamos os recursos financeiros em Portugal. O orçamento do IEFP tem vindo a manter-se, nos últimos, próximo dos 1.000 M€, apesar do aumento acentuado do volume do desemprego inscrito, o que, por si só, acentua uma degradação do valor, em particular quando relacionado com essa importante variável.

O orçamento do IEFP inclui duas componentes, uma por via de uma percentagem fixa do orçamento da Segurança Social, outra, pela via da capacidade de obtenção de recursos através de candidatura aos fundos comunitários, em particular ao FSE, no âmbito das medidas elegíveis nos programas comunitários. A importância desta última componente, embora variável de acordo com os períodos de programação dos fundos comunitários e das medidas elegíveis, tem assumido um peso importante no orçamento nas duas últimas décadas, ascendo, em 2013, 40% do valor global do orçamento. Este aspeto, por si só,

apresenta uma enorme fragilidade, face à dependência de uma fonte de financiamento incerta e de natureza temporária, uma importante fatia dos recursos do SPE português.

A componente do financiamento a obter do orçamento da Segurança Social, enquanto Receitas Próprias, ascende a 4,7% do valor do orçamento da Segurança Social, para o Continente, conforme previsto no Decreto-Lei 140-D/86, de 14 de Junho. Esta componente que, no orçamento de 2014, ascende a € 410 M€, claramente abaixo do valor inscrito em 2014 (-10,2%), cujo valor ascendeu a 456 M€, não só não cumpre a orientação prevista na lei, como apresenta caráter incerto quanto ao valor, pois alguns governos não só não respeitam o previsto na legislação, como condicionam o valor às disponibilidades orçamentais, no quadro global das prioridades do governo. Assim sendo, os recursos financeiros do SPE, apresentam essa fragilidade na previsão e na constância, ao dependerem, por um lado, da elegibilidade das medidas no financiamento comunitário e, por outro, da vontade política dos governos na afetação das receitas próprias do orçamento da segurança social.

Ainda, no âmbito dos recursos, importa analisar a importante componente dos recursos humanos, elemento crítico para o SPE, pois, é sobre ele que assenta grande parte da sua atuação. De acordo com a convenção 88 da OIT, relativa à organização do serviço de emprego, o pessoal dos serviços de emprego será composto por funcionários públicos beneficiando de um estatuto e de condições de serviço que os tornam independentes de qualquer mudança de governo e de qualquer influência externa indevida e que, sob reserva das necessidades de serviço, lhes assegure a estabilidade dos seus cargos.

O efetivo global de recursos humanos do SPE em Portugal, tem vindo a reduzir-se progressivamente com o seu valor a ser de 3.186, no final de 2013, tendo registado uma redução de 16,2% face a 2008 (3.803). Se considerarmos que dos 3.186 somente 1.500 estão afetos aos centros de emprego, é fácil constatar o número reduzido de trabalhadores associados ao atendimento, orientação, encaminhamento para medidas e colocação dos mais de meio milhão de desempregados inscritos no Continente. Uma simples média aritmética daria que cada um dos trabalhadores dos centros de emprego do IEFP teria 381 desempregados a seu cargo. Este número será claramente superior se considerarmos as funções associadas aos trabalhadores com funções diretamente associadas a desempregados, pois a média atrás descrita inclui os trabalhadores dos centros associados a tarefas de natureza burocrática- administrativa, sobretudo associados às regras de justificação de despesa comunitárias. Se adicionarmos a estes números o fato de, há cerca de uma década e meia, não existirem contratações para o SPE, então há uma consequente concentração etária do efetivo nos grupos com mais de 45 anos, a atingir 62,5% no final de 2013. A manter-se esta situação, exiguidade de recursos humanos e não renovação do efetivo para preparação futura da atuação do SPE, estamos perante uma limitação à melhoria do funcionamento do SPE, com a consequente restrição nas respostas às atribuições que lhe estão atribuídas.

Importa considerar, contudo, que o desenvolvimento tecnológico permite, e tem permitido, ganhos de eficiência e eficácia que abrem noas potencialidades.

3. | TENDÊNCIAS E PROBLEMAS DO MERCADO DE TRABALHO E NOVAS FUNÇÕES DO SPE

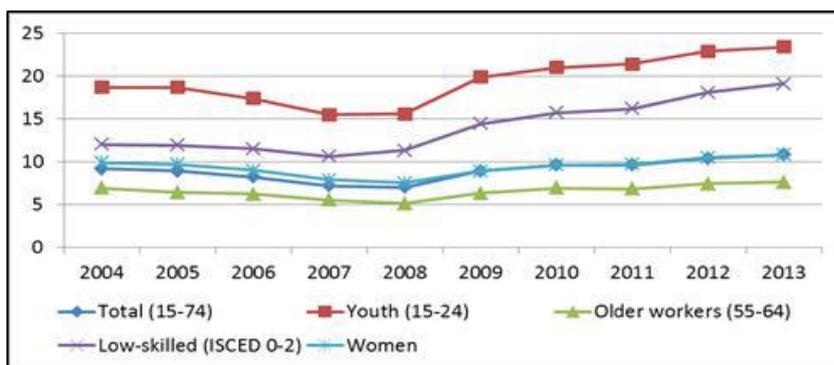
3.1 | NOVAS TENDÊNCIAS DO MERCADO DE TRABALHO E AS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

O mercado de trabalho tem registado grandes alterações nas duas últimas décadas. O aprofundamento do processo da globalização, a grande depressão pós 2008 e o papel das novas tecnologias estiveram entre os principais responsáveis pelas alterações ocorridas. Estes fenómenos têm enorme impacto na competitividade dos países, com consequências pesadas no funcionamento do mercado de trabalho.

Podemos identificar como novas tendências do mercado, a elevada dimensão que o desemprego regista num grande número de países, em particular no grupo dos jovens e no grupo dos trabalhadores mais velhos, em virtude da estabilização do crescimento económico em baixa, a crescente flexibilidade exigida aos trabalhadores, que teve na *flexigurança*, uma resposta no quadro da UE, a crescente desregulação do funcionamento dos mercados de trabalho, a elevada segmentação do mercado, o desajustamento verificado entre a oferta e a procura de qualificações e a exigência de maiores qualificações para os novos empregos.

A elevada dimensão do desemprego esteve associada à crise que teve início em 2008, tendo prolongado os seus efeitos até à atualidade. Apesar da ligeira redução registada, em 2014, o desemprego permanece a nível elevado no conjunto dos 28 países da UE. Entre 2008 e 2013 a taxa de desemprego na EU-28 aumentou de 7,0% para 10,8%. De acordo com os dados do Eurostat, a taxa de desemprego, em Setembro de 2014 (11,5% nos EA-18). Esta taxa equivale a um valor absoluto de 24,6 milhões de desempregados, abaixo dos 26,4 milhões um ano antes.

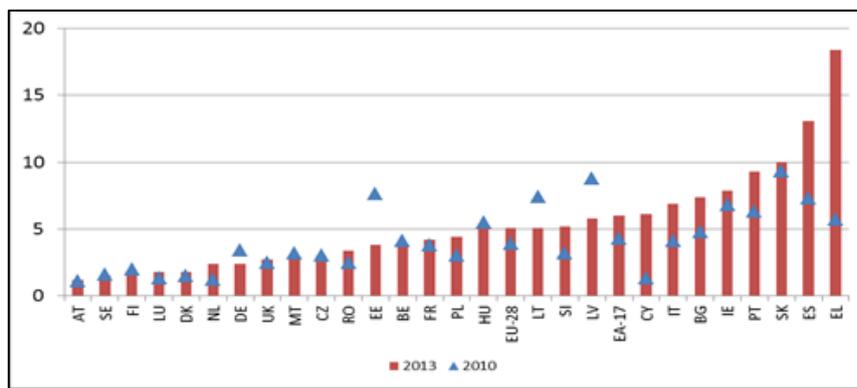
Ao analisarmos os diferentes grupos do mercado de trabalho, constatamos que o desemprego jovem (15-24) mantém, de forma estrutural, uma taxa acima da média. O mesmo acontece, embora a um nível inferior ao do desemprego jovem, à taxa de desemprego dos trabalhadores de baixas qualificações, que também se situa bastante acima da média e com tendência para o crescimento. Em sentido inverso tem evoluído na UE, a taxa de desemprego dos trabalhadores mais velhos (55-64), embora, a dificuldade de encontrar um novo emprego neste grupo seja, como veremos abaixo, difícil. As taxas de desemprego para homens e mulheres têm permanecido praticamente iguais.

Gráfico 1 | Taxa de Desemprego na União Europeia

Fonte: Eurostat, LFS

As taxas de desemprego variam significativamente entre os países da UE-28. Em Setembro de 2014 as taxas de desemprego variavam entre 5% na Alemanha e 5,1% na Áustria até 24,0% na Espanha e 26,4% na Grécia. A taxa de desemprego estimada para o 3º trimestre de 2014 foi de 13,1%. Este valor situou-se 0,8 pontos percentuais (p.p.) abaixo do trimestre anterior e em 2,4 p.p. ao do trimestre homólogo de 2013.

O desemprego de longa duração continua a crescer. Entre 2010 e 2013 a taxa de desemprego de longa duração aumentou de 3,9% para 5,1%, com a Grécia e a Espanha a registarem níveis particularmente negativos. Durante o último ano, a proporção do desemprego de longa duração no desemprego total cresceu de 45,3% para 48,7% na EU-28.

Gráfico 2 | Taxa de desemprego de longa duração em % da população ativa, EU-28, 2010-2013

Fonte: Eurostat, LFS

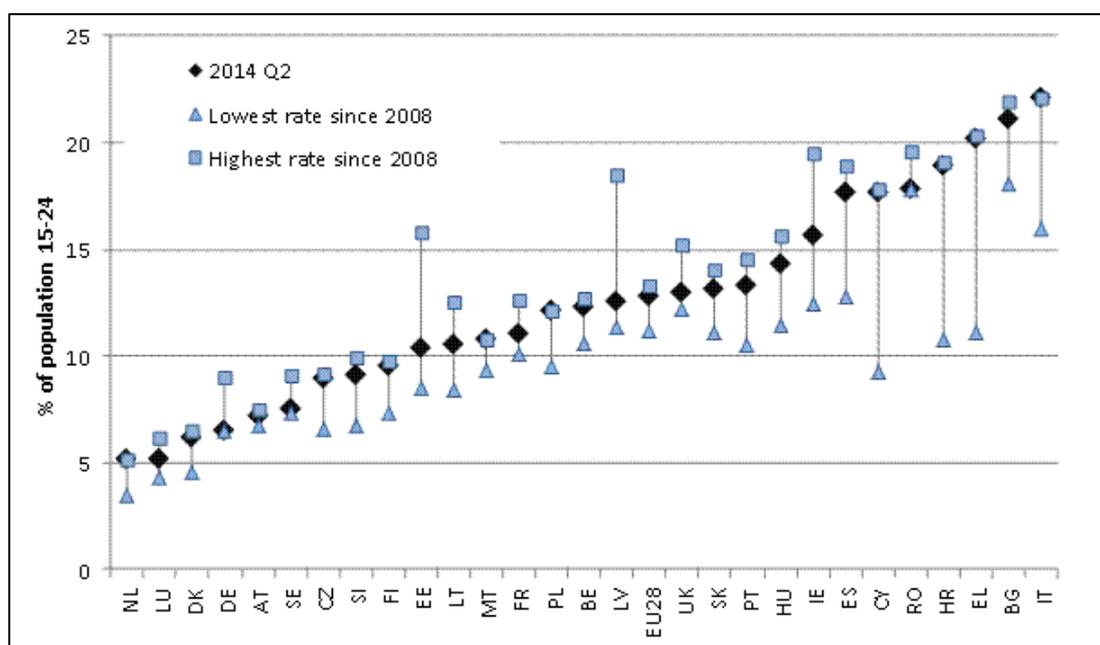
O desemprego de longa duração afeta predominantemente os homens, os jovens e os trabalhadores de baixas qualificações, e atinge, em particular, os trabalhadores que trabalham em setores e profissões em declínio.

O desemprego jovem permanece em níveis muito elevados. Em Setembro de 2014 a taxa de desemprego jovem (15-24 anos) na UE-28 situava-se em 21,6%, 1,9% abaixo da que se

verificava um ano antes. Também aqui se verifica uma elevada dispersão entre os diferentes Estados membros, com as taxas a variarem entre 7,6% na Alemanha e 9,1% na Áustria e 50,7% (Julho de 2014) na Grécia e 53,7% na Espanha. Em Portugal a taxa de desemprego jovem (15-24 anos) situou-se em 32,2%, inferior à registada uma ano antes (36,4%).

A proporção dos jovens (15-24) que não se encontram a trabalhar, nem estão na educação nem na formação (NEET) permaneceu elevada, embora quase 70% dos jovens estejam na educação, no primeiro trimestre de 2014. A taxa NEET em 2013, situou-se em 13% na EU-28, com a maioria dos Estados membros a ter taxas acima dos 10%.

Gráfico 3 | Taxas NEET para os EU-28 no 2º trimestre de 2014 e valores superiores e inferiores desde 2008



Fonte: Eurostat, LFS; cálculos da DG EMP

Por outro lado, as taxas de abandono precoce registaram uma evolução favorável, apresentando uma diminuição progressiva tendo atingido 12,0% em 2013, ligeiramente abaixo dos 12,7% registados um ano antes. Esta situação revela um verdadeiro problema, afetando cerca de 5 milhões de pessoas na EU-28, com 40% dessas pessoas em situação de desemprego.

A dimensão do desemprego levou ao reforço das políticas ativas de emprego, em particular, nos países que registaram maior impacto com a crise. No início da crise, algumas medidas associadas a situações de *lay-off* e à combinação de períodos de formação com períodos de emprego, foram implementadas, no sentido de reduzir o número de desempregados e de manter o capital humano, no período subsequente à crise. Para além destas medidas, a maioria dos países intensificou os apoios em medidas ativas,

com particular destaque para as medidas de formação profissional, de forma a reforçar a empregabilidade dos trabalhadores.

A partir de 2011, a Comissão Europeia, criou diversos apoios dirigidos a combater o desemprego jovem, no âmbito da denominada Garantia Jovem. Dos apoios criados, salienta-se o reforço das medidas de inserção na vida ativa, designadamente estágios profissionais e apoios à contratação de natureza mais flexível, incluindo os associados à realização de contratos a termo certo.

A necessidade de uma maior flexibilidade do mercado de trabalho encontra-se associada ao aprofundamento da globalização e à conseqüente necessidade de resposta para manter a competitividade das economias. Tornou-se opinião dominante, na estrutura política da UE, que as economias europeias estavam confrontadas com problemas ao nível da denominada rigidez laboral, considerando-se que ao conferir demasiado segurança contratual aos trabalhadores o crescimento, a inovação e a criação de emprego eram restringidos na sua dinâmica.

A resposta encontrada pela Europa para fazer face à limitação desta suposta rigidez laboral, foi a estratégia denominada *flexigurança*, inspirada nas experiências dos anos 90 no mercado de trabalho dos países nórdicos, onde a flexibilidade do mercado tinha permitido reduzir os níveis de desemprego e manter a competitividade daqueles países.

A *flexigurança* pode ser vista como uma política do mercado de trabalho, com flexibilidade na transição emprego-desemprego, compensadas com garantias (segurança) de rendimento, em caso de desemprego, e apoios à formação públicos, facilitadores do enriquecimento da carreira dos trabalhadores ao longo da vida, apoiando, em particular, os mais frágeis, potenciando assim a sua participação no mercado de trabalho e a inclusão social. Para outros, mais restritivos, a *flexigurança* promove apenas a flexibilidade funcional, numérica e salarial, que permite aos mercados de trabalho um ajustamento adequado, em tempo oportuno, para mudarem as condições e se tornarem competitivos e produtivos (Madsen, 2007: 527, citado por Pelicano, P. (2010), p. 3).

A UE incentivou os Estados-Membros a promoverem a discussão da estratégia da *flexigurança*, sobre diversas formas, com o envolvimento dos parceiros sociais. Nas conclusões do Conselho Europeu da Primavera de 2006, foi expressamente referido à Comissão que, em conjunto com os Estados Membros e os parceiros sociais, fosse explorado o desenvolvimento dos princípios da *flexigurança*. A discussão sobre as medidas a implementar no quadro da estratégia da *flexigurança*, atravessou a crise, sendo de salientar a referência no Relatório Emprego na Europa de 2009, onde se refere que “As políticas de emprego agora mais do que nunca têm que se focar na implementação integrada das medidas de *flexigurança* e melhores qualificações, fazendo um *up grade*. Tendo em vista isto, requerem-se várias medidas para a facilitação da transição no mercado de trabalho e para manter o emprego. Estas incluem a ativação de políticas e uma melhor coordenação entre os serviços de emprego, flexibilidade nos horários de trabalho, menores taxas de contribuição social, essencialmente para os que ganham menos (CE, (2009), p. 41).

As referências em Portugal foram desenvolvidas por iniciativa do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), primeiro através do Livro Verde sobre as Relações Laborais (2006) e um ano depois através do Livro Branco das Relações Laborais (2007), tendo sido alvo de ampla discussão, no quadro dos parceiros sociais.

A discussão teve importantes desenvolvimentos, com destaque para as alterações introduzidas, em 2009, no Código de Trabalho, com importantes repercussões na adaptabilidade do trabalho, em particular, na organização dos tempos de trabalho nas empresas e no reforço da obrigatoriedade da promoção da formação contínua pelas empresas, no quadro da estratégia de aprendizagem ao longo da vida.

Tabela 1 | Percentagem dos Trabalhadores com Contratos a Prazo

Pais/Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU (28 countries)	14,6	14,1	13,6	14	14	13,7	13,7	14
EU (27 countries)	14,6	14,1	13,6	14	14	13,7	13,7	14
Euro area (19 countries)	16,4	16	15,2	15,4	15,5	15	15	15,2
Euro area (18 countries)	16,5	16,1	15,3	15,5	15,7	15,1	15,1	15,3
Euro area (17 countries)	16,6	16,2	15,4	15,6	15,7	15,2	15,2	15,4
Belgium	8,6	8,3	8,2	8,1	9	8,1	8,2	8,7
Bulgaria	5,2	5	4,7	4,5	4,1 (b)	4,5	5,7	5,3
Czech Republic	8,6	8	8,5	8,9	8,5 (b)	8,8	9,6	10,2
Denmark	9,1	8,5	8,7	8,4	8,8	8,5	8,8	8,5
Germany	14,6	14,7	14,5	14,7	14,5 (b)	13,7	13,3	13
Estonia	2,1	2,4	2,5	3,7	4,5	3,7	3,5	3,2
Ireland	8,5 (b)	8,6	8,8	9,6	10,2	10,2	10	9,3
Greece	11	11,6	12,3	12,6	11,8	10,2	10,1	11,7
Spain	31,6	29,1	25,2	24,7	25,1	23,4	23,1	24
France	15,1	14,9	14,3	14,9	15,2	15,1	16 (b)	15,8
Croatia	13,2	12,3	12	12,8	13,5	13,3	14,5	17
Italy	13,2	13,3	12,4	12,7	13,3	13,8	13,2	13,6
Cyprus	13,2	13,9	13,7 (b)	14	14,1	15	17,4	18,9
Latvia	4,1	3,4	4,3	7,1	6,6	4,7	4,4	3,3
Lithuania	3,8	2,4	2,3	2,4	2,7	2,6	2,7	2,8
Luxembourg	6,8 (b)	6,2	7,2	7,1	7,1	7,7	7,1	8,2
Hungary	7,3	7,9	8,5	9,8	9,1	9,5	10,9	10,8
Malta	5,1	4,3	5	5,4	6,6	6,8	7,5	7,7
Netherlands	18,1	18,2	18,2	18,5 (b)	18,3 (b)	19,4	20,5	21,5
Austria	8,8	8,9	9,1	9,4	9,5	9,3	9,2	9,1
Poland	28,2	27	26,5	27,3 (b)	26,9	26,9	26,9	28,4
Portugal	22,3	22,7	22	22,8	22 (b)	20,5	21,4	21,4
Romania	1,6	1,3	1	1 (b)	1,4	1,5	1,4	1,5
Slovenia	18,5	17,4	16,4	17,3	18,2	17,1	16,5	16,7
Slovakia	5,1	4,7	4,4	5,8	6,7 (b)	6,8	7	8,9
Finland	15,9	15	14,6	15,5	15,6	15,6	15,5	15,5
Sweden	17,5	16,1	15,3	16,4	17	16,4	16,9	17,5
United Kingdom	5,8	5,4	5,6	6,1	6,2	6,3	6,2	6,4
Iceland	12,3	9,5	9,7	12,4	12,2	13,1	14,2	13,4
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:
Norway	9,6	9,1	8,1	8,4	8	8,4	8,4	7,9
Switzerland	12,9	13,2	13,3	13,1 (b)	12,9	12,9	12,9	13,1
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	:
Former Yugoslav Republic of Macedonia	12,6	14,7	15,5	16,4	14,9	14,4	15,2	15,5
Serbia	:	:	:	:	:	:	:	:
Turkey	11,9	11,2	10,7	11,5	12,2	12	11,9	13

Fonte: Eurostat

Associado à crescente flexibilidade do mercado de trabalho, assistiu-se, igualmente, nas últimas duas décadas, a uma desregulamentação do funcionamento do mercado. Essa desregulamentação tem sido realizada sobretudo através de novas formas de contratação do trabalho. Como resposta à necessidade de introduzir flexibilidade no mercado de trabalho, os contratos a prazo, os contratos de trabalho temporário, os recibos verdes, o recurso ao *outsourcing* de trabalhadores e, inclusive, o recurso ao trabalho informal, têm vindo a reforçar o seu peso na maioria dos países da EU. Em simultâneo, assistiu-se, à diminuição do número de contratos de trabalho sem termo, bem como, à diminuição dos

direitos associados, em particular ao nível alargamento dos motivos de despedimento e da redução do valor das indemnizações, em caso de despedimento.

Da análise do quadro acima verifica-se que a percentagem de trabalhadores com contrato temporário, tem-se mantido, com ligeiras alterações, à volta dos 14% na UE, situando-se, ligeiramente acima na zona do Euro (15,3%). Esta situação apresenta-se, contudo, muito diferente entre os Estados-Membros, com países como a Polónia (28,4%), a Espanha (24%), a Holanda (21,5%) e Portugal (21,4%), com taxas muito acima da média europeia.

Outra realidade do mercado de trabalho, também significativa, é a dos contratos de trabalho a tempo parcial, que no total da UE-28, ascende a 20%, e na Zona Euro a 21,5%. Também aqui as situações entre Estados-Membros são muito diferenciadas, com países como a Holanda (49,6%), a Suíça (35,9%), a Noruega (28,1%), o Reino Unido (27,3%), a Alemanha (26,8%), a Suécia (26,5%), a Áustria (26%), a Dinamarca (25,7%), a situarem-se claramente acima da média da EU.

Tabela 2 | Percentagem de Emprego a Tempo Parcial

geo/time	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU (28 countries)	18,1	18,2	18,7	19,2	19,5	20
EU (27 countries)	18,2	18,2	18,8	19,3	19,6	20,1
Euro area (19 countries)	19,1	19,2	19,8	20,2	20,7	21,4
Euro area (18 countries)	19,2	19,3	19,9	20,3	20,8	21,5
Euro area (17 countries)	19,3	19,4	20	20,4	20,9	21,5
Belgium	22,1	22,6	23,4	24	25,1	25,1
Bulgaria	1,7	2,3	2,3	2,4	2,4 (b)	2,4
Czech Republic	5	4,9	5,5	5,9	5,5 (b)	5,8
Denmark	23,7	24,4	25,9	26,3	25,9	25,7
Germany	26,1	25,9	26,1	26,2	26,8 (b)	26,8
Estonia	8,2	7,2	10,6	11,1	10,8	10,5
Ireland	17,9 (b)	18,7	21,5	22,7	23,6	24
Greece	5,7	5,7	6,1	6,5	6,9	7,8
Spain	11,6	11,8	12,5	13	13,6	14,5
France	17,3	17	17,4	17,8	17,9	18
Croatia	7,7	8	8,2	8,6	8,8	7,1
Italy	13,6	14,3	14,3	15	15,4	17
Cyprus	7,3	7,8	8,6 (b)	9,5	10,2	10,7
Latvia	6,3	6,6	8,7	9,8	9,2	9,4
Lithuania	9,1	6,8	8,3	8,2	8,9	9,5
Luxembourg	17,8 (b)	18	18,2	17,9	18,4	19
Hungary	4,2	4,7	5,5	5,9	6,8	7,1
Malta	10,8	11,5	11,5	12,4	13,4	14,1
Netherlands	46,8	47,3	48,3	48,9 (b)	48,9 (b)	49,6
Austria	22,7	23,5	24,8	25,3	25,3	26
Poland	9,2	8,5	8,4	8,4 (b)	8	7,9
Portugal	12,3	12,2	11,9	11,9	13,6 (b)	14,6
Romania	9,7	9,9	9,8	11,2 (b)	10,7	10,5
Slovenia	9,3	9	10,6	11,4	10,4	9,8
Slovakia	2,6	2,7	3,6	3,9	4,2 (b)	4,1
Finland	14,1	13,3	14	14,6	14,9	15,1
Sweden	25	26,6	27	27	26,5	26,5
United Kingdom	25,1	25,3	26,1	26,9	26,9	27,3
Iceland	21,7	20,5	23,6	22,9	20,8	21,2
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:
Norway	28,2	28,2	28,6	28,4	28,1	28,1
Switzerland	33,5	34,3	34,8	35,3 (b)	35,2	35,9
Montenegro	:	:	:	:	:	:
Former Yugoslav Republ	6,7	5,8	5,6	5,9	6,3	6,4
Serbia	:	:	:	:	:	:
Turkey	8,4	9,3	11,3	11,7	12	12

:=not available b=break in time series

Fonte: Eurostat

A realidade das formas de contratação atípicas tem evoluído muito nas últimas décadas, para além de outras realidades, como a informalidade contratual, refletindo a tendência, nos nossos dias, da desregulação contratual no mercado de trabalho.

Outra tendência do mercado de trabalho é a segmentação. Segundo vários autores, a segmentação do mercado de trabalho está associada à desigual proteção que a legislação confere aos diferentes tipos de contrato. A coexistência de diversos tipos de contratos, leva a que num número elevado de situações (mais do que aquelas que as situações justificariam), os empregadores privilegiem a realização de contratos a prazo. Esta situação produz a precarização das relações laborais, com consequências negativas para os trabalhadores e para as empresas, pois inviabilizam a estabilidade da relação entre as partes, com o conseqüente desinvestimento no capital humano.

A segmentação do mercado de trabalho continua a ser elevada em vários Estados-Membros da UE-28, com o emprego dos jovens a ser caracterizado por trabalho temporário e por trabalho a tempo parcial, representando 42,4% e 31,9%, respetivamente do emprego total, neste grupo, no primeiro trimestre de 2014. Esta situação contrasta significativamente quando comparamos com os valores da população total empregada, que ascendem, respetivamente, a 13% e 19%.

De acordo com os números da segurança social, em Portugal, “os contratos a prazo são os responsáveis da segmentação no mercado de trabalho por mais de 60% de todas as novas contratações (um número que tem vindo a crescer), atingindo 90% se o trabalhador vem diretamente do desemprego (Centeno, M. (2013), p. 43). Esta situação conduz a inúmeras transições entre empregos, situando-se Portugal, entre os países com maiores fluxos trimestrais entre emprego e não emprego (desemprego e inatividade) na zona do Euro. “Em cada trimestre, 7,1% do emprego assalariado transitou para o não-emprego e, em sentido contrário, transitaram 6,6%” (Centeno, M. (2013), p. 15), tornando Portugal um dos países com maior mobilidade (forçada) no mercado de trabalho.

O debate para a redução da segmentação tem assentado, fundamentalmente na aplicação dos princípios da *flexigurança*, com o reforço da flexibilidade do mercado de trabalho, conjugado com níveis de segurança que promovam a resposta às novas necessidades dos empregadores e dos trabalhadores. O papel da aprendizagem ao longo da vida, das políticas ativas de emprego e dos sistemas de segurança social apresenta-se crucial para a redução da segmentação que o mercado de trabalho enfrenta.

Ao nível das tendências do mercado de trabalho, tem vindo a ser referenciado por diversas organizações internacionais, em particular pela OCDE e pela Comissão Europeia, o desajustamento entre a oferta e a procura de qualificações no mercado de trabalho. O desajustamento entre as qualificações possuídas pelas pessoas e as necessárias no mercado de trabalho assume uma natureza estrutural. Esta situação tem sido reforçada com o aprofundamento da crise, com a destruição de emprego a concentrar-se em determinadas atividades económicas, agravando, dessa forma, as dificuldades no mercado de trabalho.

Autores como (Teassaring & Wannan, 2004: 4), citado por Pelicano, P. (2010), p. 67), referem que “estima-se que, até ao ano de 2010, para sensivelmente metade dos empregos criados serão requeridos trabalhadores com pelo menos as qualificações equivalentes ao ensino superior, para quarenta por cento serão requeridas e aproximadamente para quinze por cento apenas será necessário o ensino básico”.

A Comissão Europeia, tem desenvolvido estudos e trabalhado com os Estados-Membros, no âmbito da estratégia New Skills New Jobs, colocando no centro das preocupações do emprego a questão das qualificações. A questão das qualificações exigidas no futuro foi referenciada, entre outros, no Estudo do CEDEFOP, “Skill Needs in Europe - Focus on 2020, publicado em 2008.

A análise do CEDEFOP apontava para a possibilidade da existência de aproximadamente 100 milhões de ofertas de emprego na UE 25, entre 2006 e 2020, quer pela criação de novos postos de trabalho (19,6 milhões), quer pela passagem à reforma ou saída do mercado de trabalho (80,4 milhões). Grande parte dos novos empregos estaria associada ao setor dos serviços, em particular nos serviços às empresas.

Da análise dos fatores de tendência, com destaque para a globalização e o crescente comércio internacional, para a aplicação de tecnologias, em especial as TIC, e para as alterações na organização do trabalho, decorre que as futuras ofertas estarão associadas a competências mais elevadas. “Na UE 25, entre 2006 e 2020, a proporção de empregos que exigem níveis de habilitações mais elevados deverá crescer de 25,1% para 31,3% do total; os empregos que requerem qualificações médias deverão também aumentar ligeiramente, de 48,3% para 50,1%. Estes valores corresponderão, respetivamente, a 38,8 e a 52,4 milhões de ofertas de trabalho de nível elevado e médio. Ao mesmo tempo, a proporção de empregos que exigem poucas habilitações deverá diminuir de 26,2% para 18,5%, pese embora 10 milhões de ofertas de emprego” (EC, (2008), p. 8).

“As projeções relativas à criação líquida de empregos revelam uma expansão polarizada do emprego nas várias profissões, com forte incidência nos postos altamente qualificados. Até 2020, na UE 25, poderão ser criados 17,7 milhões de empregos adicionais em profissões intelectuais (não manuais) muito especializadas (...)” (EC, (2008), p. 9).

Como forma de dar resposta ao desafio das competências, a Comissão criou, em 2008, a iniciativa «Novas Competências para Novos Empregos», com os seguintes objetivos:

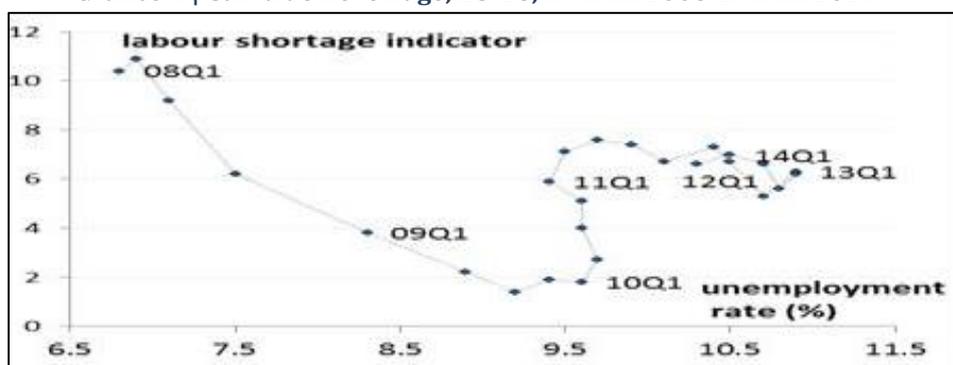
- Promover uma melhor antecipação das futuras necessidades em matéria de competências
- Contribuir para uma melhor adequação entre competências e necessidades do mercado de trabalho
- Colmatar o fosso entre o mundo da educação e o mundo do trabalho.

A preocupação não é só o reforço das competências, mas, igualmente, garantir uma melhor correspondência entre a oferta de competências e o mundo do trabalho. O desajustamento entre a oferta e a procura de competências apresenta-se central para o futuro da competitividade e do emprego, com novos empregos a exigirem novas competências que não estão necessariamente disponíveis em número suficiente.

A adequação das competências para um melhor ajustamento entre a oferta e a procura no mercado, tem sido alvo de recomendações do Conselho Europeu aos Estados-Membros, com vista à melhoria dos sistemas de educação e formação, que possibilitem um maior número de jovens com estudos secundários e superiores (40% dos jovens entre os 30-34 anos, com diploma do ensino superior), a redução da taxa de abandono escolar, para 10%, e a participação de 15% dos adultos em formação contínua, no quadro das ações de aprendizagem ao longo da vida.

Apesar dos progressos registados nos indicadores atrás referidos e que integram os objetivos da Estratégia Europa 2020, “as funções do ajustamento têm vindo a piorar em vários países, associadas ao crescimento do desemprego no período entre 2008 e 2013, refletindo a deterioração do ajustamento no mercado de trabalho, em consequência das realidades macroeconómicas negativas. A curva Beveridge reflete o desajustamento do mercado a partir de meados de 2011” (Comissão Europeia, (2015), p. 13).

Gráfico 4 | Curva de Beveridge, EU-28, 1º Trim 2008-1ºTrim 2014



Fonte: Eurostat

Combater os desajustamentos de competências deve também envolver um grau significativo de antecipação no futuro, pois a criação de emprego vai exigir diferentes ou maiores competências, apontando para a necessidade de investir em competências e na adaptação de estratégias de negócios e no capital humano (EC, (2014), p. 21).

O crescimento do número de desempregados durante a crise, o aumento do desemprego de longo-prazo e a redução na eficiência do ajustamento colocam importantes desafios às políticas ativas do mercado de trabalho e aos serviços públicos de emprego (SPE), importando repensar as primeiras e otimizar a gestão dos segundo, num quadro de recursos reduzidos face às necessidades atuais e futuras.

3.1.1 POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

AS políticas ativas de emprego visam promover uma mais rápida e eficiente transição do desemprego para o emprego, através da adequação das características da população ativa às necessidades da procura por parte das empresas e do aumento da eficiência com que os trabalhadores procuram novos empregos. As políticas ativas de emprego apoiam os desempregados a entrar no mercado de trabalho, evitando que se tornem desempregados de longa duração e procuram a reinserção dos desempregados de longa duração, bem como a reintegração dos que se encontrem excluídos do mercado de trabalho.

Assim sendo, as políticas ativas de emprego desempenham um importante papel na resposta às tendências e aos problemas que atrás foram descritos. Estas políticas incidem principalmente na formação, em subsídios à criação de emprego e na atuação dos serviços públicos de emprego no apoio à procura de emprego, incluindo, igualmente, as outras formas de intervenção que diretamente promovem o emprego.

Previamente à utilização das medidas ativas de emprego é realizada a caracterização da estrutura do desemprego, de forma a definir os grupos alvo a privilegiar através da intervenção das medidas. Os grupos alvos normalmente identificados são os jovens, os desempregados de longa duração, os trabalhadores mais velhos, as mulheres e os grupos com particulares características de exclusão. As diferentes taxas de desemprego e o período de desemprego assumem particular destaque, na afetação das medidas a implementar.

Para o combate ao desemprego jovem, as medidas ativas mais usadas são os estágios profissionais, os apoios à contratação e formações orientadas à procura de trabalho, em particular a formação dual, em colaboração ativa dos empregadores. Para os desempregados em geral, em particular para os desempregados de longa duração a formação, assume elevada prioridade, no sentido de uma melhor adaptação às novas profissões e às ofertas atuais e previsíveis. Também apoios específicos ao emprego são utilizados para este último grupo, em especial, para desempregados com particulares dificuldades de inserção. A prioridade dos apoios, bem como a sua intensidade embora diversa, consoante as situações concretas do desemprego, assume particular importância para os grupos mais vulneráveis.

A formação profissional contínua, no quadro da estratégia da aprendizagem ao longo da vida (ver ponto 5.2.4), assume particular relevância e centralidade, na empregabilidade dos desempregados, no melhor ajustamento entre a oferta e a procura de qualificações e na redução da segmentação do mercado de trabalho. O reforço das qualificações dos ativos, estejam empregados ou desempregados, assume elevada importância ao facilitar as transições entre empregos e entre o desemprego e o emprego. Nos atuais mercados de trabalho, caracterizados por enorme flexibilidade, a qualificação dos trabalhadores assume papel decisivo na sua empregabilidade, daí que a formação profissional assume a medida de maior dimensão, no conjunto das medidas de política ativa.

O papel dos Serviços públicos de emprego é crucial, quer para a promoção das medidas ativas de emprego, quer no apoio à procura de emprego dos desempregados. Estes

serviços são fundamentais na resposta às tendências que se verificam no mercado de trabalho, quer no apoio à procura de emprego dos desempregados, que inclui a recolha de ofertas de emprego junto das empresas, quer no apoio à elaboração de estratégias personalizadas de procura de emprego e da definição de formação adequada a cada desempregado. Estas ações deverão ser articuladas em Planos Pessoais de Emprego, desenhados em conjunto com os desempregados, com o objetivo definir e estruturar as ações que visam a sua integração no mercado de trabalho.

No processo de criação e destruição de emprego, as políticas ativas de emprego desempenham, desta forma, um papel central para o adequado funcionamento do mercado de trabalho, contribuindo para a redução da perda de capital humano que está associada ao desemprego, que tem tendência a acentuar-se com o aumento da duração do desemprego. O papel das políticas ativas, ao alargar o conjunto de oportunidades de emprego aos desempregados, permite o ajustamento das suas características produtivas, em particular, através da formação, às novas exigências do mercado de trabalho, ou, simplesmente, quando não se torna necessário, melhorando os mecanismos que põem em contacto os potenciais empregadores e os desempregados. Neste sentido, a sua utilização de forma criteriosa e com seletividade, orientada a grupos alvo bem definidos, constituem um importante instrumento para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho.

3.2 | A ESTRATÉGIA EUROPEIA DO EMPREGO E A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS SPES

A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) é pela primeira vez formalizada, na União Europeia, no Tratado de Amesterdão (1997), quando prevê no seu Artigo 109º, que “os Estados-Membros e a Comunidade empenhar-se-ão, (...), em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e suscetível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas, ...”.

O desenho institucional preciso da EEE foi decidido numa reunião extraordinária do Conselho Europeu, realizada, em Novembro de 1997, no Luxemburgo. As principais componentes da estratégia incluíram: Orientações para o emprego, Planos de Ação Nacionais, Relatório Conjunto sobre o Emprego e Recomendações. Ficou definido que o Conselho aprovaria, na sequência de uma proposta da Comissão, uma série de orientações que estabeleceriam as prioridades comuns para as políticas de emprego dos Estados-membros. Em seguida, cada Estado-Membro estabelecia anualmente um Plano Nacional de Ação (PNA), onde descrevia a tradução em ações das diretrizes a nível nacional. Após a submissão pelos diferentes Estados-Membros, dos respetivos Planos de ação, que em Portugal se denominaram Planos Nacionais de Emprego (PNE), estes eram alvo de análise pela Comissão e pelo Conselho, com vista à apresentação de um Relatório de Emprego conjunto. No final o Conselho decidia, por maioria qualificada, a emissão de recomendações específicas por país sobre uma proposta da Comissão.

A estratégia foi pela primeira vez implementada em 1998, na base de quatro pilares e 19 diretrizes. O pilar da empregabilidade, que incluiu sete diretrizes (1-7), visou implementar estratégias de prevenção, centradas na empregabilidade, construídas a partir da identificação precoce das necessidades individuais, de forma a garantir que aos jovens e aos desempregados de longa-duração lhes era proporcionada uma nova oportunidade sob a forma de formação, reconversão, emprego, ou uma aprendizagem prática, antes de complementarem seis ou doze meses na situação de desemprego, respetivamente. Também o reforço da participação dos desempregados em medidas ativas do mercado de trabalho, de forma a 20% dos desempregados participarem em medidas formação ou em medidas semelhantes, bem como o desenvolvimento de parcerias na promoção de formação e a melhoria da transição da escola para o trabalho integraram o pilar da empregabilidade.

O segundo pilar, do empreendedorismo, com 5 diretrizes (8-12), tinha como principais objetivos reduzir os custos e a carga administrativa associados aos negócios, em especial para as PMEs, explorando todas as oportunidades de criação de emprego, incluindo a economia social e a criação de *startups*. Também integrou este pilar o objetivo de tornar o sistema fiscal mais favorável ao emprego, de forma a reduzir os custos não salariais.

O terceiro pilar, adaptabilidade, incluiu 3 diretrizes (13-15), onde se destacavam o convite aos parceiros sociais a negociar acordos tendentes a modernizar a organização do

trabalho, por forma a tornar as empresas mais competitivas e o pedido aos Estados Membros para reexaminarem os obstáculos, nomeadamente fiscais, ao investimento nos recursos humanos, em particular na formação contínua nas empresas.

O quarto pilar, igualdade de oportunidades, incluiu, igualmente, 3 diretrizes (16-19), onde se inscreveram a redução das disparidades nas taxas de desemprego entre homens e mulheres, o apoio ativo ao emprego das mulheres, a conciliação da vida profissional e familiar e uma atenção especial às pessoas com deficiência.

Na base dos pilares e das diretrizes atrás referidos, os Estados-Membros elaboraram os Planos Nacionais de Ação em 1998 e em 1999, tendo a Comissão elaborado os respetivos relativos Relatórios de Emprego e o Conselho emitido as recomendações aos diferentes Estados-Membros, na base das propostas apresentadas pela Comissão.

A Estratégia Europeia para o Emprego foi alvo da sua primeira atualização em 2000, quando integrou a Estratégia de Lisboa. Nestas defendia-se que a Europa deveria “tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e mais competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social” (Conselho da União Europeia, 2000). No centro da Agenda de Lisboa está a modernização do Modelo Social Europeu, incluindo três elementos, “Fazer mais investimento em pessoas, ativação das políticas sociais e reforço da ação contra as antigas e as novas formas de exclusão social” (Rodrigues, M., 2003, p. 17, citado por Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 14). A Conferência de Lisboa marcou “um ponto de viragem na política de emprego e na política social, reunindo conjuntamente a política económica e social, numa perspetiva de longo prazo” (Larson, 2001, p. 51, citado por Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 14).

O método de coordenação aberta foi formalizado como um quadro para a melhoria do desempenho dos diferentes países, tendo a EEE sido, no quadro da Agenda de Lisboa, reforçada com as metas adicionais a serem alcançadas até 2010, a saber, uma taxa de emprego global de 70%, uma taxa de emprego para as mulheres de 60% (Conselho Europeu, 2000, p. 10).

No Conselho Europeu de Estocolmo, realizado em Março de 2001, foi introduzido a meta duma taxa de emprego de 50% para os trabalhadores mais velhos (55-64 anos), em linha com o objetivo definido em Lisboa, da promoção do envelhecimento ativo. Este processo de adicionar metas quantitativas continuou na Cimeira de Barcelona, realizada em Março de 2002, com a introdução do valor-objetivo de 90% das crianças no pré-escolar, entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e, pelo menos 33% das crianças com idade inferior a 3 anos, terem estruturas de acolhimento, a preços módicos, bem como regimes de licença parental ou de outro tipo (Conselho Europeu, 2001, p. 13). Paralelamente às metas quantitativas, a Agenda de Lisboa, também introduziu metas qualitativas na área do emprego, sendo de destacar “não só a criação de postos de trabalho, mas bons empregos, com isso significando empregos seguros e devidamente remunerados (Weishaupt, J., (2011), p.14).

Em 2002, cinco anos após o seu nascimento, os membros da UE decidiram proceder à avaliação da EEE (Comissão das Comunidades Europeias, 2002). Embora a avaliação tenha mostrado resultados positivos, referiu “que os Estados-Membros devem focar-se cada vez mais na ativação e na prevenção, tendo os objetivos destes dois importantes elementos da estratégia sido criticados por serem demasiado complexos e, portanto não conseguindo atingir o seu potencial (Weishaupt, J., 2001).

Na sequência dos resultados da avaliação, a estratégia foi simplificada, através da consolidação dos quatro pilares acima referidos e das correspondentes orientações em três grandes objetivos: (1) o pleno emprego; (2) a qualidade e a quantidade de trabalho e (3) a inclusão social e um mercado de trabalho inclusivo. Em segundo lugar, em Novembro de 2003, por iniciativa do Conselho, em particular da Alemanha, a Comissão solicitou a criação de uma *task-force* liderada por um perito, com a missão de propor alterações à EEE, de forma a torná-la mais eficaz (Kok, W., (2003)) e, posteriormente, repensar a Estratégia de Lisboa (Kok, W., (2004)).

Os resultados integraram o relatório Kok, como ficou conhecido, e concluíram, que a EEE não devia ser abandonada, mas sim reformada, devendo, em consequência (a) definir prioridades claras, (b) reduzir o número de orientações para o emprego e fixar os objetivos por períodos mais longos, (c) utilizar os dados dos Estados-Membros com melhores desempenhos, mediante a publicação de *scoreboards* e de *scorings*, e (d) redesenho completo da governação de Lisboa, dada a sua multiplicidade de objetivos (Weishaupy, J. (2011), p. 15).

Tabela 3 | Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005-08 e 2008-10)

Orientações Integradas para o Crescimento e Emprego (2005-08 e 2008-2010)	
Diretriz 17:	Executar políticas de emprego para atingir o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade no trabalho e reforçar a coesão social e territorial.
Diretriz 18:	Promover uma abordagem de ciclo de vida para o trabalho.
Diretriz 19:	Garantir mercados de trabalho inclusivos, melhorar a atratividade do trabalho, e tornar o trabalho compensador para os desempregados, incluindo as pessoas desfavorecidas e os inativos.
Diretriz 20:	Melhorar a resposta às necessidades do mercado de trabalho.
Diretriz 21:	Promover a flexibilidade combinada com a segurança do emprego e reduzir a segmentação do mercado de trabalho, tendo em consideração o papel dos parceiros sociais.
Diretriz 22:	Garantir uma evolução amigável ao emprego dos custos do fator trabalho e mecanismos de fixação dos salários.
Diretriz 23:	Expandir e melhorar o investimento no capital humano
Diretriz 24:	Adaptar os sistemas de educação e formação em resposta às novas exigências no domínio das competências.

Fonte: Conselhos Europeus 2005, 2008b.

Decorrente deste quadro, o Conselho Europeu da Primavera de 2005, decidiu relançar a Estratégia de Lisboa, tendo, a nova EEE sido integrada na revista Estratégia de Crescimento e Emprego, com importantes consequências para a EEE, com particular destaque para a perda da sua autonomia. Os processos anteriormente distintos de coordenação macroeconómica foram objeto de fusão, tendo levado à fusão das Orientações Europeias para o Emprego com as Orientações Gerais de Política Económica do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo resultado num único conjunto de 24 orientações para o Crescimento e o Emprego, fixadas para um período de 3 anos (2005-08). Oito dessas orientações foram dedicadas ao emprego.

Na sequência da nova arquitetura, os Planos Nacionais de Ação (anuais) desapareceram e passaram a fazer parte dos Programas Nacionais de Reformas (PNR) (3 anos), tendo simplificado as recomendações e os objetivos das políticas macroeconómicas, microeconómicas e da política de emprego.

Nesse sentido, as questões do emprego tornaram-se menos visíveis e foram geralmente consideradas no âmbito económico e financeiro em vez da política social (Zeitlin, 2008, citado por Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 17). Por outro lado, o reporte da política de emprego foi menos detalhado e mais desigual entre os Estados-Membros, reduzindo efetivamente a capacidade de acompanhamento da Comissão (Zeitlin, 2010, p. 253, citado por Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 17). Ainda decorrente da alteração da arquitetura atrás referida, a Direção-Geral dos Assuntos Económico-Financeiros (ECOFIN) tornou-se “o chefe de fila” da nova Estratégia de Crescimento e Emprego, com a conseqüente redução do papel do Conselho de Ministros do Trabalho e do Emprego (EPSCO) e do Comité de Política Social (SPC), o mesmo acontecendo, a nível dos Estados-membros, com os ministérios dos assuntos económicos a serem, a partir daí, os responsáveis pela coordenação da Estratégia de Lisboa e pela preparação dos PNR.

Ainda que com algumas alterações ao texto de apoio às oito orientações integradas do crescimento e emprego, na tentativa de dar ênfase a algumas preocupações sociais, os ministros das finanças e da economia de alguns Estados-Membros introduziram, no quadro da estratégia do crescimento e emprego, novas questões, com destaque para a *flexigurança*, ou seja, a “modernização” da governança do mercado de trabalho e para as novas competências, para tornar o crescimento económico sustentável, que viriam a marcar a agenda nos tempos futuros.

A *flexigurança* surgiu pela primeira vez como tema na Cimeira Europeia de Hampton Court, em Outubro de 2005, tendo a Comissão e as presidências subsequentes da Áustria e da Finlândia (Primavera e Outono, de 2006, respetivamente) continuado a avançar o conceito (Weishaupt, J. (2011b), p. 177). No princípio a discussão centrou-se na avaliação do seu funcionamento, em países que utilizavam mecanismos considerados de *flexigurança*, em particular a Dinamarca e a Holanda, e como outros Estados-Membros poderiam utilizá-la. Em resultado de colocar em causa a legislação de proteção do emprego, a *flexigurança* foi, desde o início da discussão, um tema bastante controverso, em particular tendo em conta o ímpeto neo-liberal global da nova Estratégia de Crescimento e

Emprego (Keune et Jespen, 2007; Viebrock et. Clasen, 2009, citados por Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 20).

Por outro lado, a Comissão solicitou *inputs* a todos os atores relevantes sobre princípios comuns e convidou todos os parceiros sociais, com o objetivo de conhecer e discutir como os sistemas de emprego devem ser reformados (Conselho Europeu, 2007). No início de Outubro, os parceiros sociais europeus publicaram um relatório conjunto, que foi escrito no espírito da *flexigurança* (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME, e CEEP (2007), citado por Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 21), enquanto o Comissário Vladimir Spidla da DG EMPL reiterou a realização subsequente de uma cimeira tripartida em 19/20 outubro de 2007, referindo que a EEE iria manter ou mesmo reforçar o seu foco em empregos de melhor qualidade, investimento em capital humano, empregos para os jovens e envelhecimento ativo (Relatório Europeu de 2007). Em 14 de dezembro de 2007, na sequência das reuniões havidas, o Conselho Europeu de Ministros aprovou oito princípios comuns em matéria de *flexigurança*.

Tabela 4 | Oito princípios comuns de *flexigurança* (aprovados em Dezembro de 2007)

Oito princípios comuns de <i>flexigurança</i> (aprovados em Dezembro de 2007)	
1.	A <i>flexigurança</i> é projetada para implementar os principais princípios da Estratégia de Lisboa
2.	A <i>flexigurança</i> , além de estar comprometida com a aprendizagem ao longo da vida, com as políticas ativas do mercado de trabalho e com um sistema de bem-estar social moderno, vê a necessidade de disposições contratuais flexíveis.
3.	A <i>flexigurança</i> tem de se adaptar às diferentes circunstâncias de cada Estado-Membro.
4.	A <i>flexigurança</i> deve apoiar mercados de trabalho abertos e inclusivos que ajudem a reinserir os desempregados inativos de volta ao emprego.
5.	A <i>flexigurança</i> precisa envolver transições suaves entre empregos por constante up-grading das competências dos trabalhadores e da necessária proteção social em períodos de transição.
6.	A <i>flexigurança</i> deve promover quer a igualdade de gênero, bem como considerar os meios para conciliar os problemas de equilíbrio entre o trabalho e a vida.
7.	A <i>flexigurança</i> precisa do apoio dos parceiros sociais.
8.	A <i>flexigurança</i> precisa envolver uma distribuição económica de recursos que os orçamentos públicos possam sustentar.

Fonte: Conselho Europeu 2007

No contexto da *flexigurança*, a questão das competências tornou-se cada vez mais importante, na medida da importância que estas complementavam aspetos da *flexigurança*, no funcionamento do mercado de trabalho. O trabalho de base para uma nova iniciativa em matéria de competências, denominado “New Skills for New Jobs”, foi colocado, em colaboração com a Comissão, sobre a Presidência Portuguesa, agendada, para o Outono de 2007.

O Conselho Europeu, realizado em Março de 2008, convidou a Comissão a apresentar um estudo abrangente sobre as necessidades futuras de qualificações, alargando, dessa forma, para a necessidade de se ter uma visão de longo-prazo. Nesse sentido e, ainda com maior prioridade, dado o início da crise financeira global que ameaçaria o crescimento do emprego, que colocaria em causa a *flexigurança* e amplificaria as desigualdades sociais, o desenvolvimento das competências ainda adquiriu maior acuidade. É neste quadro que é publicado, pelo CEDEFOP (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional), o estudo solicitado pela Comissão, onde se refere que “o futuro crescimento do emprego será concentrado em setores que exigem competências médias ou altas, enquanto os empregos que exigem baixos níveis de competências irão diminuir substancialmente (CEDEFOP, 2008). Paralelamente, o estudo também ilustra claramente os desafios associados ao envelhecimento demográfico, com a necessidade de prolongamento da vida ativa e as lacunas iminentes de competências que irão exigir mudanças estruturais e investimentos adicionais nos sistemas de educação e de formação dos diferentes países (Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 22).

A Comissão publicou, por sua vez, em Dezembro de 2008, uma comunicação sobre “New Skills for New Jobs”, onde referia que a atualização das competências não era um “luxo”, mas sim uma necessidade (EC (2008), p. 3). O tema marcava então a agenda, tendo o Conselho EPSCO convidado a Comissão a desenvolver uma nova iniciativa da “New Skills for New Jobs”, (Conselho da União Europeia, (2009^a), citado por (Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 23). Os objetivos desta iniciativa incluíam a melhoria do ajustamento do mercado de trabalho, a monitorização regular das competências e o apoio aos esforços dos Estados-Membros para melhorarem os seus sistemas de qualificações em colaboração com a OIT e a OCDE, bem como à promoção de aprendizagem mútua entre os Estados-Membros.

O ano de 2009 foi dominado pela reação à crise financeira da economia global, com as economias europeias a passarem por uma profunda recessão, e com os níveis de emprego a baixarem e o desemprego a aumentar rapidamente para níveis históricos. Trabalhadores vulneráveis em empregos atípicos, imigrantes, trabalhadores com baixas qualificações e, em particular, os jovens foram particularmente atingidos, o que reforçou a necessidade da concentração nas competências, não só para mitigar os efeitos da crise, mas também para a preparação da fase pós-crise, durante a qual o crescimento económico será altamente dependente da disponibilidade de trabalhadores qualificados. A Comissão e os Estados-Membros reafirmaram o seu compromisso com as reformas do mercado de trabalho e com a Nova Agenda das Competências. A *flexigurança* ajustou-se, tornando-se mais sensível às questões associadas à modernização, relacionadas com a segmentação do mercado de trabalho, e por dar prioridade à modernização dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) (Conselho Europeu, 2009b).

Foi neste quadro, profundamente marcado pelos efeitos da crise económica e financeira global, que os Estados-Membros e a Comissão iniciaram a discussão da sequência da Estratégia de Lisboa e sobre qual o papel futuro da EEE. Após amplas consultas, os Chefes de Estado e de Governo da UE aprovaram, em 17 de Junho de 2010, formalmente a

Estratégia Europa 2020. A nova Estratégia Europa 2020 foi traçada a partir da anterior Estratégia de Lisboa, dando prioridade ao "crescimento inteligente" (construído no conhecimento e na educação), ao "crescimento sustentável" (ou seja, crescimento eficiente em recursos, verde e mais competitivo) e ao "crescimento inclusivo" (com elevados níveis de emprego e coesão social). A arquitetura da Estratégia Europa 2020 foi, no entanto, em muitos aspetos, mais ambiciosa do que a de Lisboa, na (a) definição de novas prioridades, (b) na coordenação conjunta no denominado "Semestre Europeu" das políticas económicas, orçamental, do emprego, social e ambiental, (c) no reforço do papel da Comissão, e (d) num papel mais ativo e construtivo por parte dos ministros do trabalho (Weishaupt, J., & Katja L. (2011), p.24).

No âmbito da Estratégia 2020, os Estados-Membros acordaram em especificar novas prioridades, que foram expressas em cinco grandes objetivos da EU, em dez orientações integradas e em sete iniciativas emblemáticas. Os cinco grandes objetivos da UE para 2020 foram (1) ao nível do emprego aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos, (2) em termos de I&D, aumentar para 3% do PIB o investimento da UE na I&D, (3) no que se refere às alterações climáticas e sustentabilidade energética, reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou em 30%, se forem reunidas as condições necessárias), relativamente aos níveis registados em 1990, obter 20% da energia a partir de fontes renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética, (4) em termos da educação, reduzir a taxa do abandono escolar precoce para menos de 10%, aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior e (5), por fim, na luta contra a pobreza e a exclusão social, reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social.

Destes cinco grandes objetivos, quatro metas estão associadas, direta ou indiretamente, ao emprego, sendo elas:

- Aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos;
- Reduzir a taxa de abandono escolar para nível inferior a 10%;
- Aumentar para, pelo menos 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui diploma do ensino superior;
- Reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social.

A primeira meta integra a Diretriz 7 – aumentar a participação das mulheres e dos homens no mercado de trabalho, reduzir o desemprego estrutural e fomentar o emprego de qualidade -, enquanto a segunda e a terceira metas integram a Diretriz 8 – desenvolver uma mão-de-obra qualificada em resposta às necessidades do mercado de trabalho e promover a aprendizagem ao longo da vida - e Diretriz 9 – melhorar a qualidade e o desempenho dos sistemas de ensino e de formação a todos os níveis e aumentar a participação no ensino superior ou equivalente -, enquanto a quarta meta corresponde à Diretriz 10 – promover a inclusão social e combater a pobreza .

Como podemos verificar, ao compararmos as metas da Estratégia de Lisboa com as da Estratégia Europa 2020, existem diferenças significativas entre as duas. Em primeiro lugar, existem menos objetivos na Europa 2020, com as vantagens daí decorrentes quanto ao foco e à clareza da estrutura. Em segundo lugar, os objetivos da Europa 2020 são mais ambiciosos, mais visíveis ou, algumas foram mesmo introduzidas pela primeira vez. A taxa de emprego continua a ser um objetivo fundamental, com a nova meta a situar-se não só cinco por cento acima da prevista na Estratégia de Lisboa, mas com a idade a ser alterada dos anteriores 15-64 para os atuais 20-64, excluindo os jovens dos 15-19 que estão normalmente na escola ou em formação. As duas metas da educação são de continuidade com as da Estratégia de Lisboa, sendo reveladoras “de que a agenda das Novas Competências é da mais alta prioridade, quer na conclusão do secundário quer no nível do ensino superior. A grande diferença entre as duas estratégias está na inclusão da meta da redução da pobreza e da exclusão social, questão várias vezes abordada ao longo da Estratégia de Lisboa, no quadro das prioridades sociais, mas nunca introduzida, por falta de consenso dos Estados-Membros.

Por último, as novas metas são definidas a nível europeu, mas todos os Estados-Membros se comprometem a apresentar as suas próprias metas nacionais, nos seus PNR, descrevendo como vão contribuir para a realização dos principais objetivos. Através da formulação de metas nacionais, a Comissão espera aumentar a sua valia e, dessa forma, tornar os esforços nacionais mais ambiciosos.

Estes grandes objetivos e orientações integradas são suportados por três iniciativas emblemáticas, através do qual a Comissão pretendeu articular as suas ideias sobre a trajetória futura da reforma, na base das quais serão construídas as conclusões do Conselho. As iniciativas relevantes incluem a bandeira da Juventude em Movimento, que visa ajudar os jovens a obter conhecimento, competências e experiência que necessitam para tornar o seu primeiro emprego realidade, e para melhorar a qualidade e a atratividade do ensino e formação na Europa; a Agenda para as New Skills New Jobs, visa dar um novo impulso às reformas do mercado de trabalho, ajudando as pessoas a adquirir as competências certas para os futuros postos de trabalho, criar novos postos de trabalho e rever a legislação europeia para o emprego; e a Plataforma Europeia contra a Pobreza e Exclusão Social, que tem como objetivo reforçar o trabalho a todos os níveis para alcançar o grande objetivo acordado de fazer sair da pobreza e da exclusão pelo menos 20 milhões de pessoas até 2020.

O Semestre Europeu começa todos os anos em janeiro, com a publicação da Análise Anual do Crescimento (AGS) pela Comissão. Em março, o Conselho Europeu identifica então - com base na AGS - os principais desafios económicos e dá recomendações estratégicas sobre as políticas. Tendo em conta estas recomendações, os Estados-Membros revêm posteriormente as suas estratégias orçamentais de médio prazo e, ao mesmo tempo, preparam os seus PNR, onde definem as ações que prosseguirão em áreas como o emprego e a inclusão social. Estes dois documentos são então enviados à Comissão para avaliação no final de abril. Em junho e julho, com base na avaliação da Comissão, o Conselho emite recomendações específicas por país (especialmente) para países cujas

políticas e orçamentos estão fora da linha, ou seja, os Estados-Membros recebem "orientações" antes de finalizar os seus projetos de orçamentos nacionais. As previsões macroeconómicas para o crescimento (AGS), no ano seguinte, são então, avaliadas foram implementadas (Marlier / Natali 2010, p. 25, citado Weishaupt, J. & Katja L. (2011), p. 27).

3.2.1 REDEFINIÇÃO DO PAPEL DOS SPES

A criação da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), veio trazer novas exigências ao SPE, pois uma parte importante dos seus objetivos assenta na capacidade de implementação dos SPE, por si só, ou em colaboração com outras entidades, públicas, privadas ou do terceiro setor, consoante a sua natureza e dimensão.

Os SPE foram deste o início convocados a ter um papel fundamental na concretização das primeiras Diretrizes para 1998, no âmbito da EEE aprovada no Conselho Europeu Extraordinário sobre o Emprego, realizado em Novembro de 1997, no Luxemburgo. A responsabilidade do combate ao desemprego dos jovens e a prevenção do desemprego de longa duração, previsto na Diretriz 1 - Melhorar a Empregabilidade -, tinha por objetivos proporcionar uma nova possibilidade a todos os jovens e aos adultos desempregados antes de completarem seis meses ou doze meses de desemprego, respetivamente, sob a forma de formação, reconversão, experiência profissional, de emprego ou de qualquer outra medida adequada para favorecer a sua empregabilidade ou, de um modo mais geral, através de um acompanhamento individual de orientação profissional (Conclusões da Presidência do Conselho Europeu Extraordinário sobre o Emprego, Luxemburgo, 1997), assentou, em grande medida, no trabalho dos SPE. Este trabalho obrigou os SPE a desenvolverem novas metodologias de abordagem dos públicos, em particular a abordagem precoce e à contratualização de metas mais exigentes, centradas em indicadores, que permitissem ao Estado-Membro e à Comissão o acompanhamento das ações previstas na EEE.

As ações atrás previstas, bem como “passar das medidas ativas às medidas ativas”, igualmente previsto na Diretriz 1, foram responsáveis pelo início do processo de modernização dos SPE dos diferentes Estados-Membros, durante toda a primeira década do Século XXI. Podemos dizer que os objetivos da EEE, desmultiplicados nas diretrizes do emprego, impulsionaram a atuação dos SPE para níveis de exigência até aí nunca alcançados. Apesar das vicissitudes por que passou a EEE ao longo de toda a primeira década do Século XX, com as diferentes alterações introduzidas no decurso da Estratégia de Lisboa, como atrás fizemos referência, sempre coube aos SPE uma intervenção em primeira linha, na ativação quer dos jovens, quer dos desempregados, em particular dos desempregados com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

De forma a responder aos objetivos cada vez mais exigentes da EEE, basta recordar a meta atual da Estratégia 2020, de aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos, num quadro difícil do mercado de trabalho, com elevado desemprego e baixa criação de emprego, em resultado dos efeitos da crise sobre o mercado de trabalho e, também das mudanças demográficas e tecnológicas.

A diretriz 7, para as políticas de emprego dos Estados-Membros, da Estratégia 2020, refere que “Os serviços de emprego desempenham um importante papel na ativação e na adequação entre as competências e as necessidades e devem, por isso, ser reforçados com serviços personalizados e medidas de mercado de trabalho ativas e preventivas numa fase

precoce. Esses serviços e essas medidas devem ser abertos a todos, nomeadamente aos jovens, às pessoas desempregadas e aos que se encontram mais afastados do mercado de trabalho”.

Para este efeito, o Conselho Europeu de Bruxelas, de Junho de 2013, referiu, sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego, que estes devem adaptar os seus modelos de organização, estratégias e processos a uma conjuntura em rápida evolução, para que possam tornar-se “organizações de aprendizagem” e contribuir para os trabalhos do Comité do Emprego.

No documento “Heads od PES (2012)”, a rede de SPE identificou cinco áreas vitais onde é necessário operar mudanças para alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020: i) ligação com a procura; ii) adoção de um papel condutor através de cooperação/parcerias; iii) desenvolvimento de ações orientadas para competências; iv) prossecução de resultados sustentáveis com as medidas de ativação e v) melhoria das carreiras.

A ligação com a procura decorre não só do elevado nível de desemprego com que muitos dos Estados-Membros estão confrontados, mas também do reconhecimento das dificuldades com que os empregadores têm vindo a ser confrontados, em resultado do baixo crescimento económico verificado desde a crise económica e financeira de 2008. A adoção de um papel coordenador pelo SPE, aparece desenvolvido no texto elaborado pela Comissão, referente à contribuição dos serviços públicos de emprego para a Estratégia 2020. A necessidade de os SPE assumirem funções de condução aparece associada às múltiplas transições que, de forma contínua, se fazem sentir, atualmente, no mercado de trabalho, à necessidade de se ter uma visão clara dos serviços oferecidos pelos diversos intervenientes e a uma divulgação e utilização máximas da informação sobre o mercado de trabalho. Condução implica, igualmente, estimular os agentes do mercado de trabalho a cooperar e a inovar, a colaborar estreitamente com os parceiros públicos ou privados e adequar a ação desses agentes à política do mercado de trabalho. Nesta matéria, importa ter presente a importância que as parcerias do SPE com outros atores, sejam de âmbito nacional, regional ou local, podem vir a ter, num contexto caracterizado pelo elevado nível de desemprego e por públicos com necessidades de ativação muito diferenciadas.

O desenvolvimento de ações orientadas para as competências, assume um novo e central papel, em resultado das alterações fundamentais que se têm verificado nos mercados de trabalho e na sociedade, em particular, o crescente número de transições entre empregos e entre emprego e desemprego, com a necessidade de os serviços públicos de emprego assumirem um conjunto de novas funções, que se destinam a apoiar as carreiras profissionais do início ao fim. Esta necessidade envolve um reforço permanente das competências ao longo da vida, pela via da formação, de forma a suportar a manutenção no emprego e, quando for caso, acelerar a transição do desemprego para novos empregos.

A prossecução de resultados sustentáveis com as medidas de ativação é fundamental para assegurar que as transições são bem-sucedidas, no âmbito da gestão de carreira dos trabalhadores. Os SPE podem utilizar vários métodos para chamar a atenção para a importância de resultados sustentáveis, quer junto dos candidatos a emprego e dos

trabalhadores que mudam de emprego, quer junto dos empregadores. Para os primeiros é necessária uma informação atualizada e de qualidade sobre o contexto das profissões e das ofertas de emprego, com particular destaque para os grupos com maiores dificuldades de trabalho (trabalhadores com baixas qualificações, trabalhadores mais velhos, pessoas que regressam ao mercado de trabalho após longa ausência), para os segundos, os SPE devem informar os empregadores das suas responsabilidades e opções de forma a conseguirem trabalhadores adequados às suas necessidades e oferecer-lhes apoios financeiros, quando contratem trabalhadores que necessitem de investimento na sua qualificação / adaptação ao posto de trabalho. Por fim, importa que os SPE estabeleçam pontes sólidas entre os trabalhadores, qualquer que seja a sua situação, e os empregadores, para uma melhor mediação entre a oferta e a procura, devendo incentivar todos os trabalhadores e os empregadores a praticarem uma adequada gestão de carreira.

A alteração do contexto em que opera o SPE, em resultado das alterações da sociedade e do mercado de trabalho, exige uma redefinição do seu papel, de forma a reforçar a transparência do mercado, a garantir normas para as políticas ativas, a identificar as necessidades do mercado de trabalho, a estabelecer uma ligação simples e acessível entre os trabalhadores e os empregadores, a permitir a cooperação e a inovação entre os agentes do mercado e a atuar como verdadeiros prestadores de serviço. A orientação para o cliente e para resultados, no quadro da eficácia e da eficiência na utilização de recursos, exigem do SPE novas e inovadoras formas de gestão, como atrás se descreveu, de forma a poder responder aos importantes desafios que a EEE lhe coloca.

3.3 | O SPE PORTUGUÊS E A SUA INSERÇÃO NA ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O EMPREGO E NA ESTRATÉGIA 2020

O SPE português está, desde o seu início, envolvido estreitamente na concretização da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), enquanto principal executor nacional das políticas ativas de emprego, em particular da formação profissional.

A sua intervenção está no centro da execução das medidas de política de emprego adotadas em Portugal, decorrentes das orientações europeias para o emprego. O seu maior contributo está, como não podia deixar de estar, dada a sua missão e os seus objetivos, associado à melhoria da empregabilidade dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego, mas estende-se a outras importantes áreas, como são a Aprendizagem ao Longo da Vida, o Espírito Empresarial e a Igualdade de Oportunidades.

Como se referiu no ponto anterior, foram definidas, desde o início da EEE, orientações para os Estados-Membros desenvolverem estratégias de prevenção, centradas na empregabilidade, baseadas na identificação precoce das necessidades individuais, num prazo a fixar pelo Estado-Membro, de modo a proporcionar, quer aos jovens quer aos adultos desempregados, uma oportunidade antes de completarem seis meses, no primeiro grupo, ou doze meses, no segundo, sob a forma de formação, reconversão, experiência profissional, de emprego ou de qualquer outra medida adequada para favorecer a sua empregabilidade ou, ainda de um acompanhamento individual de orientação profissional, no caso dos adultos.

A operacionalização e execução da estratégia atrás referida, foi, em Portugal, atribuída ao SPE (IEFP), tendo por base os desempregados inscritos. Importa salientar, desde logo, a necessidade de adaptação do SPE às novas metodologias, assentes na abordagem precoce, tendo por base a data de inscrição no SPE. Esta alteração visa evitar que situações de desemprego se transformem em situações de desemprego de longa duração que, por sua vez, e numa espiral de desinserção difícil de inverter, se transformam em situações de exclusão social. A estratégia de intervenção precoce produziu, quando da sua implementação, efeitos de um alcance muito significativo na própria lógica de funcionamento do SPE e, na capacidade de resposta ao fluxo ao invés do que acontecia até então, em que a resposta era dada essencialmente ao *stock* dos inscritos.

Para operacionalizar a intervenção precoce, prevista nas orientações iniciais da EEE, o SPE criou as metodologias Inerjovem - proporcionar uma nova oportunidade a todos os jovens desempregados antes de completarem seis meses de desemprego, e Reage - proporcionar uma nova oportunidade aos adultos desempregados antes de completarem doze meses de desemprego. A operacionalização levou à utilização de novas técnicas, quer ao nível da seleção dos grupos a aplicar as medidas previstas nas metodologias, quer de tratamento e de encaminhamento dos desempregados alvo de seleção. A mobilização do SPE na aplicação das metodologias, permitiu uma maior ativação dos públicos e uma redução do período de duração do desemprego, de acordo com o estudo de avaliação realizado por (Centeno, M. et al. (2006).

Para responder com eficácia aos desafios das novas metodologias, o SPE procedeu a diversos ajustamentos organizacionais, com destaque para as novas funcionalidades introduzidas nos sistemas de informação e para a constituição de equipas multidisciplinares nos Centros de Emprego. Importa destacar o papel que os serviços interativos criados pelo SPE via Internet, no âmbito do Emprego, com destaque para o NetEmprego e para o novo Portal do Emprego, vieram a ter na dinâmica criada pela EEE.

A inserção do SPE na EEE, não se resumiu apenas à resposta em seis e doze meses aos desempregados, mas à introdução de uma nova cultura e de um novo modelo de funcionamento dos serviços públicos de emprego, potenciando uma nova relação entre os serviços de emprego e o conjunto da sociedade. Aliás, é também neste quadro de novo relacionamento entre a sociedade e as políticas de emprego que outros instrumentos foram introduzidos, com destaque para as Redes Regionais de Emprego e para os Planos Regionais de Emprego.

A constituição de Planos Regionais de Emprego (Alentejo, Área Metropolitana do Porto e Trás-os-Montes), decorreram da consciência de que a situação do mercado de trabalho não é idêntica na totalidade do território e que as especificidades regionais não se traduzem apenas em variações ao nível da taxa de desemprego, daí decorrendo, a necessidade de respostas também elas diferentes das que foram pensadas para o conjunto do país.

A atitude preventiva que veio a consagrar-se ao longo do período da EEE, trouxe consigo uma relação personalizada e de parceria, que em muito contribuíram para a modernização do SPE aos novos desafios e problemas colocados pela sociedade. Esta metodologia, teve as seguintes vantagens:

- A atitude preventiva minimiza as dificuldades e os efeitos sociais e económicos negativos do desemprego;
- A relação personalizada adequa-se à complexidade individual do essencial da relação entre o indivíduo e a sociedade, numa ótica de se potenciar um maior e melhor ajustamento entre a oferta e a procura de emprego e que se consubstancia, ao nível individual, na posse de um emprego adequado;
- E sem as parcerias não será sequer possível o acompanhamento das exigentes metas colocadas pelo PNE e decorrentes das orientações das políticas vigentes (MTS, (2000), p. 42).

As metodologias introduziram, igualmente, novas prioridades para o encaminhamento dos desempregados para as respostas que foram definidas, tendo reforçado a dimensão da intervenção ao longo dos anos, com o acréscimo do número de desempregados inseridos em medidas.

O acréscimo decorreu do estabelecimento, desde o início da Estratégia, de metas quantificadas, sendo de destacar o objetivo de atingir uma taxa de participação de 20% dos desempregados em ações de formação em 2002 (65.000 formandos), de atingir, no quadro da formação ao longo da vida, de 10% dos ativos empregados, da duplicação, no prazo de cinco anos, do número de jovens que participam em ações de aprendizagem.

No Pilar I, da EEE - Melhorar a Empregabilidade -, é referido que “Na linha de uma atuação preventiva, impõe-se ainda uma melhor articulação de políticas de intervenções e de reforço das parcerias institucionais e com os parceiros sociais. Ressalta assim o papel crucial de reorganização dos Serviços Públicos de Emprego, no sentido do reforço do acompanhamento pessoal e personalizado, numa ótica transversal, visando públicos mais desfavorecidos, nomeadamente os beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido [hoje Rendimento Social de Inserção] e, numa ótica territorial, para aplicação concreta de novos programas” (MTS, (2001).

Também, quando as situações o justificam, em particular orientado para as situações reparadoras, os encaminhamentos para as medidas do Mercado Social de Emprego, foram objeto de reorganização e diversidade, visando a integração socioprofissional de grupos com particulares dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Ainda no âmbito da melhoria da empregabilidade, o SPE tem um importante papel na dinamização da formação profissional, através da sua rede de Centros de Gestão Direta e de Gestão Participada, quer ao nível da resposta aos desempregados encaminhados pelos Centros de Emprego, quer na resposta aos ativos, que apresentem défices de qualificação face às necessidades do mercado de trabalho. A resposta às orientações europeias para o emprego, foram acolhidas pelo SPE em Portugal, ao nível da formação, através de uma estreita articulação entre a rede de Centros de Emprego e a rede de Centros de Formação Profissional, quer de Gestão Direta quer de Gestão Participada, no quadro das respostas para a melhoria da empregabilidade dos ativos desempregados e empregados.

Ainda, no quadro do reforço das medidas de Aprendizagem ao Longo da Vida, preconizadas pela EEE, o SPE, participou ativamente nos processos que conduziram à reforma da formação profissional em Portugal, quer na participação da construção da estrutura modular da formação, que teve papel decisivo na flexibilidade da resposta aos públicos beneficiários das ações, quer na sua implementação no quadro das respostas no âmbito dos diversos planos de emprego. Estas mudanças vieram a servir de base ao sistema de Reconhecimento e Validação e Certificação de Competências (RVCC), que reconhece e valida saberes e competências adquiridas ao longo da vida, atribuindo ao adulto uma certificação de nível básico ou secundário. É dirigido aos adultos que não completaram o percurso escolar obrigatório, permitindo-lhes validar e certificar os seus conhecimentos escolares profissionais e outros, que adquiriram ao longo da vida e em diferentes contextos (pessoais, sociais e profissionais).

Na segunda metade da primeira década do Século XXI, o SPE reajustou a lógica de funcionamento dos seus serviços, em particular dos seus Centros de Formação, de forma a reforçar o peso da Certificação de Competências Escolares e Profissionais, no âmbito do acréscimo do investimento no capital humano, para a melhoria da educação e das competências, previsto nas Conclusões do Conselho da Primavera de 2006.

No âmbito da Estratégia de Lisboa, o Conselho produziu, em Novembro de 2007, uma Resolução, onde, mais uma vez, reforçou o papel da educação e da formação, em especial salientando, na parte ‘Competitividade’ das Orientações Integradas para o Crescimento e o

Emprego, (...), e sublinhando na parte do Emprego das referidas orientações, que a aprendizagem ao longo da vida é fundamental para permitir que os cidadãos europeus tenham êxito e participem na economia do conhecimento, bem como para assegurar que todos os grupos, incluindo os que se encontram em risco de exclusão, possam desenvolver os conhecimentos, aptidões e competências necessárias para tal”.

Neste sentido, o SPE, através da sua rede de Centros, reforçou a formação na área das TICs, com especial destaque para formações de reconversão de desempregados e para públicos em risco de exclusão, procurando melhor a empregabilidade dos desempregados e a cidadania dos públicos info-excluídos.

No período mais crítico da crise internacional, em particular nos anos de 2009 e de 2010, o SPE, foi o grande responsável pela execução das medidas que integraram as Iniciativas para o Emprego de 2009 e de 2010 (IE 2009 e IE 2010), que procuraram responder aos desafios do elevado crescimento do desemprego, decorrentes da crise financeira internacional que se iniciou em 2008. Este esforço adicional do SPE visou responder às conclusões da Presidência e do Conselhos da UE de 2009 e de 2010, onde se incentivaram os Estados-Membros a reforçar os apoios ao crescimento e ao emprego. Importa destacar, pelo seu caráter inovador, a medida operacionalizada pelo SPE, denominada Programa Qualificação-Emprego, de apoio à manutenção de postos de trabalho em setores particularmente atingidos pela redução da procura, como foram o setor automóvel e o turismo.

Terminada a Estratégia de Lisboa, o Conselho da União Europeia aprovou as orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, no final de 2010, no quadro da Estratégia Europa 2020. As orientações para as políticas de emprego são as nº 7, 8, 9 e 10, cabendo um importante papel aos serviços de emprego, conceito mais abrangente do que anteriormente utilizado, pois inclui, para além do SPE outros serviços, em particular os serviços privados de emprego. O texto da Orientação nº 7, refere, em particular, que “Os serviços de emprego desempenham um importante papel na ativação e na adequação entre as competências e as necessidades e, devem, por isso, ser reforçados com serviços personalizados e medidas de mercado de trabalho ativas e preventivas numa fase precoce. Esses serviços e essas medidas devem ser abertos a todos, nomeadamente aos jovens, às pessoas ameaçadas de desemprego e aos que se encontrem mais afastados do mercado de trabalho”.

Para responder a estes importantes desafios, com vista a assegurar que, até 2020, a taxa de emprego atinja 75% para as mulheres e os homens com idade compreendida entre 20 e 64 anos, o Governo português aprovou, em Março de 2012, o Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego (RCM, nº 20/2012), onde diversas medidas e metas foram estabelecidas. Importa destacar, no que refere ao SPE, o Eixo 1 – Reforçar a empregabilidade dos desempregados, o aumento de 50% do número de colocações, através de vários instrumentos, como sejam a Medida Estímulo, de apoio à contratação de desempregados, prazos para encaminhamento, para ações técnicas de procura de emprego ou para ações de formação, quer de desempregados quer de jovens desempregados, para ofertas de emprego, estágios profissionais ou ações de formação

profissional, no âmbito da “Iniciativa Oportunidades para a Juventude”, promovidas pela Comissão Europeia. Várias outras medidas, em particular, as associadas ao reforço da captação de ofertas, ao reforço das competências dos desempregados, ao aprofundamento dos Planos Pessoais de Emprego, à cooperação com parceiros para a colocação de desempregados.

Para operacionalizar a cooperação com parceiros, encontra-se previsto no quadro das orientações do Programa de Relançamento dos Centros de Emprego, a colaboração regular entre os Centros de Emprego, as empresas de trabalho temporário e as agências privadas de colocação de desempregados, a promoção de parcerias entre os Centros de Emprego e as Associações de Empregadores, com vista a agilizar a captação de ofertas, bem como a promoção e o aprofundamento de parcerias com SPE de outros países e o aprofundamento da integração do Portal Europeu da Mobilidade Profissional (EURES).

Para além do atrás referido, importa realçar, ainda, a inserção do SPE no âmbito da EEE, em medidas de transição para a vida ativa, destinadas a jovens, como sejam a participação crescente de jovens no Sistema de Aprendizagem e em medidas de Estágios Profissionais, inseridas no Programa Garantia Jovem, no âmbito “Iniciativa Oportunidades para a Juventude”, da UE.

O SPE, enquanto organismo executor das políticas de emprego, tem, como acabamos de verificar, um papel fulcral na implementação das orientações europeias da EEE, promovendo medidas ativas de emprego e formação profissional e desenvolvendo intervenções que contribuem para o cumprimento dos objetivos das diretrizes que cabem no âmbito da sua missão. Importa realçar, a capacidade de adaptação demonstrada pelo SPE, ao longo de mais de quinze anos de orientações europeias para a política de emprego dos Estados-Membros, a que acresce a dimensão dessa intervenção, que representa, anualmente, mais de 25% da população ativa.

3.4 | TRIPARTISMO E AS ORIENTAÇÕES EUROPEIAS PARA O EMPREGO E OS SPES

A participação dos parceiros sociais no Tratado da União Europeia, é referida, desde logo, no número 2, do Artigo 146º, no âmbito do Título IX Emprego, onde se refere que “Tendo em conta as práticas nacionais relativas às responsabilidades dos parceiros sociais, os Estados-Membros considerarão a promoção do emprego, uma questão de interesse comum e coordenarão a sua ação neste domínio no âmbito do Conselho”.

A participação dos parceiros sociais na área do emprego encontra-se assim prevista no quadro das práticas nacionais, sendo a sua participação assegurada ao nível de cada Estado-Membro. A sua participação a nível dos organismos comunitários, no quadro das orientações europeias para o emprego, está prevista ao nível da consulta pelo Comité de Emprego, órgão consultivo do Conselho, criado, no artigo 150º do Tratado, “para promover a coordenação das políticas em matéria de emprego e do mercado de trabalho entre os Estados-Membros”, no âmbito do seu mandato.

Para além do atrás referido, a participação dos parceiros sociais, nos termos do texto do Tratado, está, igualmente, prevista no Título X, A Política Social, no artigo 152º, onde se afirma que “A União reconhece e promove o papel dos parceiros sociais ao nível da União, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais. A União facilita o diálogo entre os parceiros sociais, no respeito pela sua autonomia”.

Importa referir que as Cimeiras Sociais Tripartidas, enquanto oportunidade para debater com os parceiros sociais a importância de atingir os objetivos da EU no domínio social e em matéria de crescimento e emprego, têm-se afirmado como elemento central no processo de coordenação das políticas sociais e de emprego. Sendo uma instância de diálogo, entre as instituições da UE, a nível da Presidência, e os parceiros sociais europeus, são realizadas reflexões importantes, bem como contributos para as reformas das políticas sociais, com destaque para a política de emprego.

Também, no âmbito do Tratado, importa salientar a participação dos representantes dos Governos e das organizações sindicais de trabalhadores e das associações patronais na gestão do FSE, enquanto instrumento privilegiado para “promover facilidades de emprego e a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores da União, bem como facilitar a adaptação às mudanças industriais e à evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação e da reconversão profissionais”.

Esta participação assume enorme importância, se tivermos em consideração o importante papel que o FSE representa enquanto instrumento de financiamento das orientações europeias para o emprego. Aliás, a coordenação entre as medidas a desenvolver em cada um dos Estados-Membros e os apoios do FSE, são monitorizados de forma estreita pelos serviços da Comissão, no âmbito do acompanhamento e da avaliação das orientações da EEE.

Ainda, ao nível do FSE, encontra-se prevista a participação dos Parceiros Sociais, no reforço da cooperação do Fundo Social Europeu, no quadro da territorialização das suas intervenções, reconhecendo a estes um papel importante na implementação das intervenções a nível regional e local.

Quando da aprovação da Estratégia Europeia para o Emprego, no âmbito das Resoluções do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego, foi dado destaque à participação dos parceiros sociais, em conjunto com a intervenção do Estado, no âmbito da política única, referindo que “O Conselho reconhece que os parceiros sociais assumem uma responsabilidade importante no processo de emprego e exorta-os a contribuir a todos os níveis para a estratégia de emprego”. As orientações europeias para o emprego tiveram sempre presente a importância de um diálogo amplo e intenso entre todas as partes interessadas, sendo de destacar, entre estas, os parceiros sociais.

Por último, importa referir que, no quadro da coordenação da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), da Estratégia para o Crescimento e o Emprego e da Europa 2020, a Comissão refere a importância do envolvimento dos parceiros sociais na formulação e na concretização das estratégias referidas, no quadro da promoção do emprego.

Este envolvimento traduziu-se nas orientações, no incentivo à abordagem de parceria, sendo referido que “a ação dos Estados-Membros por si só não basta para atingir os resultados desejados em matéria de empregabilidade”, sendo “os parceiros sociais instados a celebrar rapidamente, aos respetivos níveis de responsabilidade e ação, acordos tendentes a aumentar as possibilidades de formação, de experiência profissional, de estágio ou outras medidas destinadas a promover a empregabilidade”. No mesmo sentido, é referido que “a fim de reforçar o desenvolvimento de uma mão-de-obra qualificada e com capacidade de adaptação, tanto os Estados-Membros como os parceiros sociais procurarão desenvolver as possibilidades de formação ao longo da vida, ...”. A preocupação com o tripartismo na execução das orientações europeias para o emprego, tem sido uma constante, relevando o papel dos parceiros sociais, em articulação com o Estado, como forma de alcançar mais e melhores resultados.

Desde o início da formalização pela União Europeia, de orientações europeias para o emprego, no quadro da Estratégia Europeia de Emprego (EEE), que se procurou uma participação tripartida no quadro, primeiro dos Planos Nacionais de Emprego (PNE), mais tarde nos Programas de Crescimento e Emprego e, atualmente, na Estratégia 2020.

Na linha do disposto no ponto 9, da Resolução do Conselho relativa às diretrizes do emprego em 1998, no sentido de o contributo dos Parceiros Sociais para “a aplicação das diretrizes e a promoção de um elevado nível de emprego” ser “objeto de uma avaliação periódica “são semestralmente apresentados e avaliados, no âmbito da CPCS, relatórios sobre a execução do Plano.

A participação dos parceiros sociais, na elaboração dos PNE, centrou-se na elaboração de pareceres e no acompanhamento da sua execução, tendo, ao longo dos anos da implementação da EEE, elaborado declarações conjuntas ou, individualizadas, por cada um

dos parceiros, sobre a importância dos Planos, no âmbito das Estratégias e das suas prioridades ao nível das diretrizes para o emprego.

Com efeito, logo em 1998, na fase de elaboração do Plano, os Parceiros Sociais assinaram uma declaração conjunta onde, para além de aceitarem a importância do PNE e valorizarem a sua participação no acompanhamento e avaliação da respetiva execução, se comprometeram a negociar, aos níveis adequados, acordos tendentes a modernizar a organização do trabalho, assumindo o compromisso de promoverem a dinamização da negociação coletiva (MTS (2001).

O seu envolvimento crescente e a sua participação em todas as fases do Plano Nacional de Emprego, levou a que em 1999 tenha sido criado, no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social, um grupo técnico – constituído pela coordenação nacional do PNE e pelos representantes dos empregadores e trabalhadores – para acompanhamento do mesmo.

Ao nível regional e local, e igualmente no contexto do PNE, os Parceiros Sociais estiveram também representados nas Redes Regionais para o Emprego, criadas enquanto espaços territoriais de mobilização da iniciativa e do desenvolvimento indispensáveis à promoção do emprego e da qualificação.

Mais tarde, nas Cimeiras de Lisboa e da Feira (2000) os Parceiros Sociais foram convidados a desempenhar um papel mais ativo na definição, implementação e avaliação das orientações para o emprego que deles dependem, concentrando-se, sobretudo na modernização da organização do trabalho, na aprendizagem ao longo da vida e no aumento da taxa de emprego, principalmente, feminino”, o que veio a ter reflexo nas diretrizes para o emprego dos anos seguintes.

Do ponto de vista institucional e paralelamente ao envolvimento direto na sua execução, a participação dos Parceiros Sociais no acompanhamento do Plano, quer em termos de avaliação quer em termos de discussão dos seus ajustamentos, é promovida ao nível da Comissão Permanente da Concertação Social (CPCS).

Na linha do disposto no ponto 9 da Resolução do Conselho relativa às diretrizes do emprego em 1998, no sentido de o contributo dos Parceiros Sociais para “a aplicação das diretrizes e a promoção de um elevado nível de emprego” ser “objeto de uma avaliação periódica “são semestralmente apresentados e avaliados, no âmbito da CPCS, relatórios sobre a execução do Plano.

Relembra-se que desde 2005 que as Orientações para o Emprego passaram a fazer parte integrante das Orientações Gerais para as Políticas Económicas, que abrangem as vertentes macroeconómicas e microeconómicas. A partir de 2010, com o lançamento da estratégia Europa 2020 são dez as orientações integradas e as quatro últimas (orientações 7 a 10) dizem respeito diretamente à EEE, como também foi escrito atrás. A Comissão Europeia conta com o apoio dos Parceiros Sociais para avaliação das suas prioridades e para o acompanhamento nos seus diferentes níveis.

No âmbito do Acordo de Cooperação celebrado entre Portugal e a EU, aprovado em 2014, enquanto instrumento fundamental para o financiamento das intervenções estruturais em Portugal, no período 2014-2020, em particular no domínio do emprego e da formação, encontra-se prevista a intervenção dos parceiros sociais, em sede de Comissão Permanente da Concertação Social, entre outros, nos seguintes pontos:

- Envelhecimento ativo nas políticas no domínio do envelhecimento ativo, tendo em vista manter os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e promover o seu emprego;
- Adaptação dos trabalhadores e das empresas e dos empresários à mudança e da reestruturação, em articular, em colaboração com o SPE;
- Modernização do mercado de trabalho, nomeadamente através da criação de serviços de emprego públicos e privados e da melhoria da adequação às necessidades do mercado de trabalho, incluindo medidas destinadas a aumentar a mobilidade transnacional dos trabalhadores, inclusive através de regimes de mobilidade e melhor cooperação entre as instituições e as partes relevantes (POISE).
- Definição e concretização, quer de medidas e reformas no âmbito do mercado de trabalho que contribuam para o objetivo de reforçar a competitividade das PMEs.
- A participação na configuração do Sistema Nacional de Qualificações e na sua efetividade, quer no plano da promoção de um melhor ajustamento entre a oferta e a procura de quadros devidamente qualificados, quer no plano do acesso dos ativos a oportunidades de educação e formação ao longo da vida, incluindo formação em contexto de trabalho.

Encontra-se, igualmente previsto o apoio dos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e dos parceiros representativos da economia social e com assento no Conselho Nacional para a Economia Social, para ações de reforço da capacidade de atores e redes para a promoção de ações de desenvolvimento territorial.

No quadro dos Fundos Comunitários do ciclo 2014-2020, enquanto instrumento de apoio às medidas integradas nas orientações europeias para o emprego, a participação dos Parceiros Sociais na implementação do ciclo 2014-2020, encontram-se, em linha com o que aconteceu noutros períodos de programação, estabelecidas diversas modalidades de envolvimento dos parceiros, nomeadamente no quadro do Conselho Consultivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, que constitui um órgão de consulta, acompanhamento estratégico independente, apoio e participação na definição das linhas gerais de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento.

Se à participação dos Parceiros Sociais, nos diferentes níveis atrás descritos, acrescentarmos a participação na gestão tripartida do SPE, organismo responsável pela implementação das medidas de emprego, em particular da formação profissional, podemos concluir que as orientações europeias para o emprego têm subjacente o tripartismo na sua conceção, execução, acompanhamento e avaliação, no quadro dos diferentes Estados-Membros.

Embora o essencial do enquadramento institucional dos SPE dependa de medidas tomadas ao nível nacional, o seu papel é fortemente influenciado pelas orientações europeias, no quadro das estratégias de emprego. Em primeiro lugar, porque as medidas que integram as políticas ativas de emprego são alvo de avaliação e de recomendações, no quadro dos Relatórios Conjuntos sobre o Emprego da Comissão e do Conselho. Em segundo lugar, pela existência de um processo de cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE), onde se processa o intercâmbio de conhecimentos e a partilha de experiências, com o apoio da Comissão Europeia, de que resulta uma mútua influência nos seus processos de atuação. Em terceiro lugar, porque, embora com importantes diferenças entre os Estados-Membros, os apoios oriundos dos Fundos Estruturais, em particular, o FSE, são fortemente influenciados pela Comissão, para serem orientados para as medidas que suportam as orientações europeias para o emprego.

As orientações europeias para o emprego reforçaram na última década e meia o SPE, através dos procedimentos adotados, em particular, ao nível das medidas e dos respetivos indicadores de medida aprovados pelos Estados-Membros, que permitiram uma monitorização por parte dos serviços da Comissão e serviram de base às recomendações aos Estados-Membros. A cooperação acrescida que se foi desenvolvendo entre os diferentes SPE a nível da UE, o processo mútuo de aprendizagem estabelecido e, algumas formas de *benchmarking* desenvolvidas, permitiram reforçar o processo de modernização dos SPE.

Os parceiros sociais, já associados desde há vários anos à gestão dos SPE, na maioria dos Estados-Membros, têm desempenhado um papel fundamental na melhoria da capacidade de adaptação das empresas e dos respetivos trabalhadores. A sua participação, a diferentes níveis, no quadro do tripartismo, como atrás se descreveu, tem permitido reforçar a capacidade de intervenção dos instrumentos comunitários e nacionais, colocados à disposição das políticas de emprego nos diferentes Estados-Membros.

Importa considerar que, nesta análise do *tripartismo*, se concentrou a análise ao nível da elaboração ou gestão das políticas de emprego dirigidas e como impacte direto nos SPE, e não nos mecanismos subjacentes aos processos de concertação social, existentes quer em Portugal, quer na EU, no âmbito do Comité Económico-Social, onde as matérias têm abrangido outros domínios bem mais vastos e integrados.

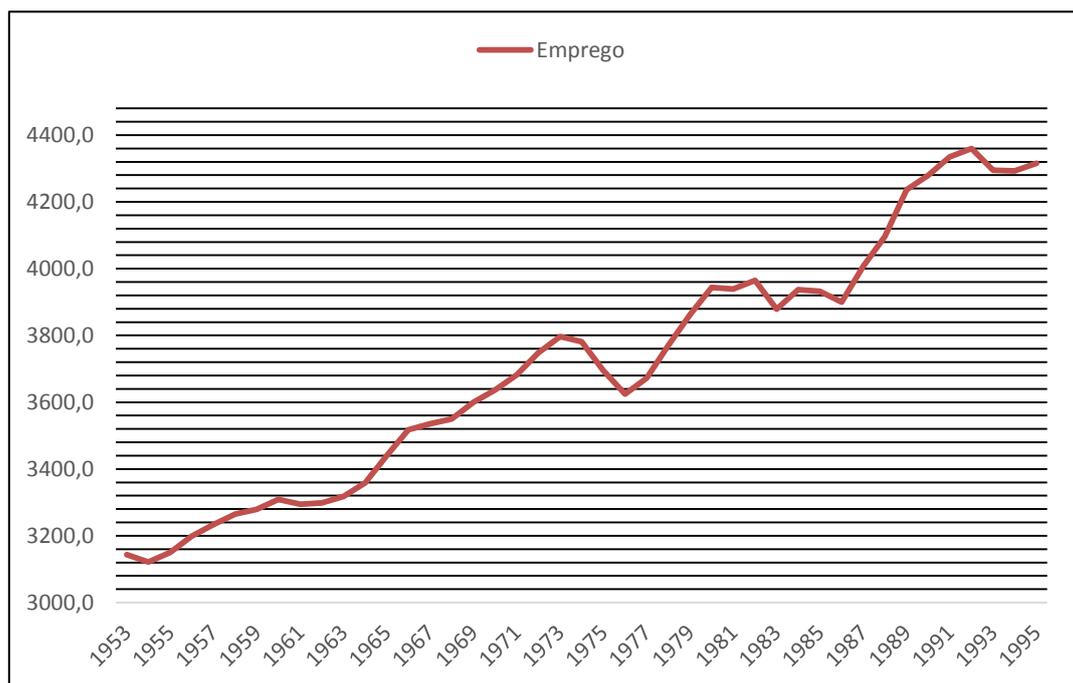
4. A REALIDADE LABORAL PORTUGUESA: PROBLEMAS E PROBLEMAS DE POLÍTICA PÚBLICA

4.1 MERCADO DE TRABALHO EM PORTUGAL: DIMENSÃO ESTRUTURAL E CONJUNTURAL

O mercado de trabalho em Portugal, em Portugal, é determinado, nas suas relações entre a oferta e a procura e no contexto normativo e convencional que as une e enquadra, por problemas estruturais, que se mantém há décadas, aos que se adicionam problemas conjunturais que se manifestam, atualmente, numa taxa de desemprego elevada e socialmente penosa.

Portugal, desde abertura da sua economia ao exterior, no final dos anos cinquenta, até à década de noventa do século passado, sustentou a sua dinâmica económica sobretudo num crescimento capital-intensivo, tendo sido a maior quantidade de trabalho utilizada na produção a principal causa da criação de riqueza, e não tanto a sua modernização tecnológica face às potencialidades mundiais existentes.

Gráfico 5 | Evolução do Emprego 1953-1995



Fonte: Banco de Portugal – Séries Longas

Esta situação foi evidente na estrutura setorial do emprego que se foi construindo após esta inserção na especialização internacional, continuada, todavia, no caminho inicial do processo de integração europeia, assente sobretudo nas vantagens comparativas salariais.

Tabela 5 | Emprego Setorial (1953-1995)

	1953		1960		1970		1974		1975		1980		1985		1990		1995	
Agricultura, Silvicultura, Caça e Pesca	1533,8	49%	1426,7	43%	1003,2	28%	877,5	23%	860,8	23%	758,4	19%	671,2	17%	559,7	13%	538,0	12%
Agricultura, Silvicultura, Caça	1490,4	47%	1381,3	42%	960,3	26%	837,8	22%	820,6	22%	725,5	18%	643,3	16%	531,9	12%	517,2	12%
Pesca	43,4	1%	45,4	1%	42,8	1%	39,7	1%	40,3	1%	32,9	1%	27,9	1%	27,8	1%	20,9	0%
Ind. Extractivas	30,1	1%	25,6	1%	18,1	0%	18,9	0%	17,3	0%	18,9	0%	16,9	0%	18,4	0%	15,1	0%
Ext. de carvão			5,1	0%	1,9	0%	1,2	0%	1,1	0%	1,2	0%	1,2	0%	1,0	0%	0,2	0%
Ext. de Petróleo bruto e Gás Natural			0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,1	0%	0,1	0%	0,1	0%
Ext. de Minérios Metálicos			9,0	0%	4,2	0%	4,2	0%	4,0	0%	5,5	0%	4,3	0%	3,0	0%	1,4	0%
Ext. de Minérios não Metálicos			11,5	0%	12,0	0%	13,5	0%	12,2	0%	12,2	0%	11,3	0%	14,2	0%	13,4	0%
Ind. Transformadoras	576,3	18%	680,7	21%	920,8	25%	979,4	26%	944,8	26%	1025,0	26%	1013,5	26%	1120,0	26%	973,7	23%
Ind. da Alimentação, Bebidas e Tabaco	73,7	2%	82,1	2%	107,4	3%	102,0	3%	100,9	3%	112,1	3%	117,5	3%	124,6	3%	113,5	3%
Ind. Têxteis, do Vestuário e do Couro	223,9	7%	207,2	6%	298,1	8%	322,1	9%	300,0	8%	315,9	8%	355,3	9%	445,5	10%	367,6	9%
Ind. da Madeira e da Cortiça	92,8	3%	100,5	3%	122,2	3%	120,4	3%	116,9	3%	121,5	3%	106,0	3%	103,6	2%	95,3	2%
Ind. do Papel, tipografias e afins	22,5	1%	26,1	1%	43,7	1%	48,2	1%	46,8	1%	58,5	1%	52,8	1%	54,9	1%	49,8	1%
Ind. Químicas de Petróleo e Afins	47,7	2%	80,4	2%	74,0	2%	73,9	2%	70,8	2%	84,2	2%	71,8	2%	64,7	2%	53,3	1%
Ind. Prod. Minerais não metálicos	27,6	1%	56,2	2%	61,4	2%	62,5	2%	62,7	2%	69,5	2%	66,1	2%	75,0	2%	67,6	2%
Ind. Metalúrgicas de Base	14,7	0%	8,9	0%	22,0	1%	22,5	1%	19,1	1%	29,3	1%	31,1	1%	26,2	1%	16,1	0%
Fab. Produtos Metálicos, Máq. e Mat. de Transporte	67,8	2%	112,2	3%	180,8	5%	215,1	6%	215,3	6%	221,0	6%	202,1	5%	213,0	5%	201,4	5%
Out. ind. transformadoras	5,7	0%	7,1	0%	11,0	0%	12,6	0%	12,3	0%	13,0	0%	10,7	0%	12,6	0%	9,1	0%
Electricidade, Gás e Água	10,1	0%	15,2	0%	18,1	0%	18,4	0%	18,5	1%	27,6	1%	32,4	1%	29,4	1%	24,4	1%
Elect. gás e vapor	x		13,9	0%	16,3	0%	16,1	0%	16,3	0%	24,0	1%	28,7	1%	25,8	1%	21,1	0%
Abastecimento de água	x		1,2	0%	1,9	0%	2,2	0%	2,2	0%	3,7	0%	3,7	0%	3,6	0%	3,3	0%
Construção	133,6	4%	211,3	6%	274,5	8%	333,0	9%	329,6	9%	415,0	11%	396,5	10%	429,2	10%	439,0	10%
Comércio por Grosso, Retalho, Restaurantes e Hotéis	209,0	7%	271,0	8%	477,0	13%	548,4	15%	529,3	14%	564,5	14%	567,6	14%	696,7	16%	843,6	20%
Comércio por Grosso e Retalho	178,4	6%	233,7	7%	412,4	11%	462,8	12%	447,8	12%	459,6	12%	437,2	11%	523,1	12%	631,4	15%
Restaurantes e hotéis	30,6	1%	37,3	1%	64,6	2%	85,6	2%	81,5	2%	104,9	3%	130,3	3%	173,6	4%	212,2	5%
Transportes, Armazenagem e Comunicações	109,8	3%	120,5	4%	158,7	4%	167,4	4%	174,7	5%	199,5	5%	192,8	5%	204,8	5%	187,8	4%
Transportes e Armazenagem	96,0	3%	98,7	3%	127,5	4%	130,3	3%	134,4	4%	155,3	4%	145,8	4%	156,5	4%	140,5	3%
Comunicações	13,8	0%	21,8	1%	31,2	1%	37,1	1%	40,3	1%	44,1	1%	47,0	1%	48,3	1%	47,3	1%
Bancos, Seguros e Op. s/ Imóveis	23,2	1%	29,0	1%	61,9	2%	82,9	2%	80,1	2%	97,8	2%	127,3	3%	162,1	4%	200,3	5%
Bancos e outras inst. mon. fin.	10,3	0%	13,1	0%	27,3	1%	37,5	1%	36,6	1%	52,2	1%	64,3	2%	68,3	2%	73,7	2%
Seguros	5,2	0%	8,6	0%	10,7	0%	13,6	0%	13,4	0%	14,2	0%	17,1	0%	16,9	0%	16,9	0%
Operações s/ Imóveis e Serviços prestados às empresas	7,6	0%	7,3	0%	23,9	1%	31,8	1%	30,1	1%	31,5	1%	45,9	1%	76,9	2%	109,7	3%
Serviços Prestados à Colectividade	517,8	16%	529,2	16%	704,9	19%	755,1	20%	740,4	20%	837,1	21%	914,2	23%	1058,9	25%	1093,5	25%
Administração Pública e Defesa	142,2	5%	142,5	4%	281,1	8%	294,1	8%	260,9	7%	297,0	8%	308,6	8%	354,7	8%	352,9	8%
Serv. saneamento e limpeza	0,1	0%	0,1	0%	0,6	0%	1,1	0%	1,2	0%	8,6	0%	19,4	0%	35,9	1%	56,2	1%
Serv. Sociais e Similares	72,6	2%	101,1	3%	143,4	4%	185,9	5%	206,8	6%	258,6	7%	312,8	8%	369,7	9%	392,3	9%
Serv. Recreativos e Culturais	5,2	0%	7,1	0%	10,3	0%	13,5	0%	14,7	0%	19,0	0%	22,3	1%	27,9	1%	29,0	1%
Serv. Pessoais e Domésticos	296,9	9%	277,7	8%	268,4	7%	259,2	7%	255,5	7%	252,0	6%	249,0	6%	268,3	6%	260,9	6%
Org. int. e out. inst. extraterritoriais	0,9	0%	0,9	0%	1,0	0%	1,2	0%	1,3	0%	1,9	0%	2,0	0%	2,3	0%	2,2	0%
Total	3143,6	100%	3309,0	100%	3637,2	100%	3780,9	100%	3695,6	100%	3943,7	100%	3932,2	100%	4279,2	100%	4315,4	100%

Fonte: Banco de Portugal - Séries Longas

Ao longo do processo de construção europeia, as novidades que foram surgindo associaram-se à expansão significativa da produção de bens não transacionáveis, com ênfase para os setores da construção civil e dos serviços, assim como ao aparecimento de setores novos de exportação, como os automóvel e os moldes, no início, e os derivados de petróleo, mais recentemente,

Entrados no século XXI, depois da queda do muro de Berlim, e da consequente integração dos países do Leste no processo comunitário, a nossa estrutura produtiva deu sinais de esgotamento e fadiga competitiva. Estes países, também com salários baixos, porém com melhores performances na qualificação escolar dos ativos, tornaram-se bastante atrativos para a atração de investimento direto estrangeiro, vindo do centro da Europa desenvolvida, onde as relações históricas inclusivamente eram mais fortes.

Portugal, num tempo em que a inovação e o conhecimento se apresentavam cada vez mais determinantes, sendo, como sempre foram, as grandes fontes de criação de valor, e em que países-continentes, como a China, a Índia e o Brasil, a par de muitos outros, se abriam ao

comércio internacional, com preços do fator trabalho bem mais baixos, denotava ser comprimido entre zonas com vantagens comparativas salariais mais evidentes e entre os seus parceiros europeus e da OCDE, estes com qualificações escolares e competências técnicas muito mais desenvolvidas.

Ao entrar na primeira década do século XXI, Portugal apresentava, dentro da União Europeia, uma estrutura produtiva muito diferente da generalidade dos seus parceiros europeus, com um grande défice dos setores intensivos em conhecimento.

Tabela 6 | Estrutura (%) Sectorial do Emprego da EU em 2002

Estrutura (%) Sectorial do Emprego na UE em 2002																	
	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	Fin	S	UK	EU	
Agricultura, Pesca e Floresta	1,3	3,3	2,5	14,9	6,6	4	6,2	5	1,5	3	5,4	9,2	5,6	2,4	1,3	3,9	
Total da Indústria	25,6	25,5	32,9	23,3	31,5	26,1	29,5	31,9	21,5	21,7	29,6	35,8	27,2	24,7	25	28,8	
Indústria Transformadora	18,4	18,3	23,7	14,5	18,9	18,6	17,7	22,9	11,2	14,5	20,1	22,7	20	18,3	17	19,8	
Indústria de Alta Tecnologia	6,6	7	11,3	2,3	5,5	7,2	7,4	7,5	1,2	4,6	6,5	3,8	7,5	8,1	7,3	7,7	
Construção	6,5	6,6	8	7,4	11,5	6,4	10,7	7,9	9,6	6,6	8,5	12,1	6	5,4	7,4	7,9	
Comércio a Grosso e a Retalho, Reparações e Veículos a Motor	14,4	14	14,3	17,3	15,9	13,1	14,6	15,6	14,4	16	16,1	15,5	12	12,2	15	14,7	
Hotéis e Restaurantes	3,2	2,4	3,3	6,6	6,1	3,4	6,2	4	4,7	3,8	5,4	5,3	3,4	2,8	4,2	4	
Transportes, Armazenagem e Comunicações	8	6,9	5,7	6,5	6	6,8	6,5	5,4	7,7	6,3	6,8	4,1	7,5	6,8	7,2	6,3	
Transportes Aéreos	0,6	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,2	1,4	0,5	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	
Intermediação Financeira	3,8	3,1	3,7	2,8	2,5	3,1	4,1	3,1	10,4	3,7	3,6	1,9	2,2	2	4,4	3,4	
Imobiliário e Actividades Comerciais	8,7	9,8	8,1	5,5	7,6	9,7	8,8	7,2	6,8	12,4	7,8	4,6	10,3	11,9	11	8,9	
Administração Pública, Defesa e Segurança Social	9,8	5,5	8,2	7,6	6,3	9,2	4,8	9,1	10,6	7,2	6,4	6,4	4,7	5,3	6,7	7,7	
Educação	8,9	7,2	5,5	6,5	5,8	7,5	6	7,4	6,3	6,4	6	6	6,9	8	8	6,8	
Saúde e Trabalho Social	11,9	17,4	10,1	4,6	5,3	10,5	8,4	6,1	8	14,9	8,2	5,4	14,6	18,7	11	9,7	
Outras Actividades Pessoais e Sociais	3,7	4,7	5,4	3,2	3,8	4,3	4,4	4,3	3,2	4,6	4,2	2,9	5,3	5,3	5,2	4,6	
Total dos Serviços	73,1	71,2	64,6	61,9	61,9	69,9	64,3	63,1	77	75,3	65,1	55	67,2	72,9	74	67,3	
Serviços de Alta Tecnologia	4,1	5	3,2	1,7	2,6	4,1	4,2	3,1	3,1	4,4	3,1	1,5	4,4	5,2	4,8	3,7	
Total de Sector de Alta Tecnologia	10,7	12	14,5	4	8,1	11,3	11,6	10,6	4,3	9	9,6	5,3	11,9	13,3	12	11,3	
Serviços de Intensidade em Conhecimento	38,2	42,9	31	23,2	25	35,1	32,3	27	35,9	42,3	29,4	20,1	39,3	45,9	40	33,1	
Total do Emprego	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Fonte: Eurostat, LFS in Employment in Europe 2003 (Comissão Europeia, 2003e)

Na base destes problemas de competitividade da economia nacional está, em grande parte, um problema estrutural que se tem mantido há muitas décadas, apesar dos progressos enormes após a implementação do processo democrático nacional, o enorme défice de qualificações de base dos ativos portugueses, face aos seus vizinhos europeus, sem paralelo em nenhum membro da UE.

A partir do início desta primeira década do século XXI, a criação de emprego estabiliza, a entrada de mais de meio milhão de imigrantes, verificada na década anterior interrompe-se, tornando-se evidentes as dificuldades competitivas, patentes em défices externos que superam os 10% do PIB.

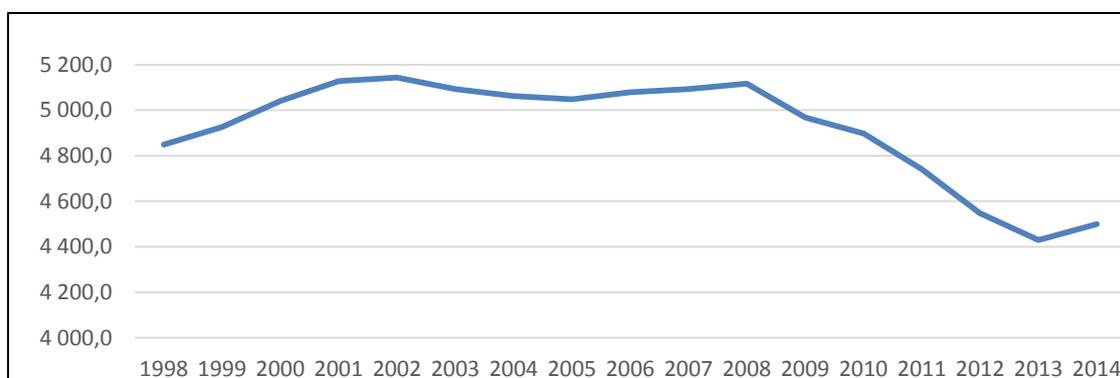
Tabela 7 | Indicadores do Setor da Educação (Portugal vs EU)

	2004	2010	2012	2013
Escolaridade aos 18 anos (%)				
Portugal	65,1	76,4	76,3	77,6
UE	75,7	79,1	75,7	80,4
Life Long learning (% 25-64 em formação ou educação)				
Portugal	4,2	5,7	10,5	9,7
UE	9,1	9,1	9	10,5
Alunos no ES em FP ou "Vocational Education" (%)				
Portugal	33,3	41,8	48,4	
UE	64,1	55,6	55,7	
População com 4 anos em Educação Infantil (%)				
Portugal	82,8	91,1	95	
UE	87,3	93,2	93,9	
Abandono Escolar Precoce (%)				
Portugal	39,3	28,3	20,5	18,9
UE	16	13,9	12,7	12
Iletarcia (15 anos; nível 1 PISA) (%)				
Portugal	26,3		18,8 (a)	
UE	19,8		19,6 (a)	
Nível de Escolaridade (% População com +12 ano) (15-54)				
Portugal	26,3	32,7	38,4	45,1
UE	65,1	69,2	71,2	72,1
Ensino Superior (% Pop 15-64)				
Portugal	10,8	13,9	16,7	17,6
UE	19,1	22,7	24,5	25,3

a) Portugal 2012, EU de 2009

EU: dados a 28

Gráfico 6 | Evolução do Emprego (1998-2014)



Fonte: INE, Inquéritos ao Emprego

Portugal apresenta assim, na base dos seus problemas competitivos, um problema estrutural profundo, que se relaciona com as debilidades qualitativas verificados no seu capital humano, e a sua desigual distribuição pelos recursos humanos nacionais, determinando uma estrutura setorial de emprego trabalho-intensiva e pouco moderna, assim como justificando, em grande parte, a significativa desigualdade na distribuição do rendimento.

A par das escassas qualificações escolares de base, juntam-se, conseqüentemente, insuficientes economias de aprendizagem, em virtude da interação frágil entre a formação e a aprendizagem ao longo da vida, havendo entre elas poucas sinergias.

Tabela 8 | População 25-64 anos, com Secundário Completo

geo/time	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU (27 countries)	64,4	64,9	65,8	67,2	68,4	69,4	69,9	70,7	71,3	72	72,7	73,4
Euro area (changing composition)	60	60,1	60,9	62,1	63,5	64,5	65	65,9	66,7	:	:	:
Euro area (17 countries)	60,3	60,7	61,5	62,7	64	65	65,5	66,4	67,2	67,8	68,4	69,3
Euro area (16 countries)	60,2	60,6	61,4	62,6	63,9	64,9	65,4	66,3	67,1	67,7	68,3	69,2
Belgium	58,5 (b)	59,5	60,8	62	64,3	66,1	66,9	68	69,6	70,6	70,5	71,3
Bulgaria	67,5	71 (b)	71,6	71,2	71,7	72,5	75,5 (i)	77,4	77,5	77,9	79,4	80,2
Czech Republic	86,1	86,3	87,9	88,5	89,1	89,9	90,3	90,5	90,9	91,4	91,9	92,3
Denmark	78,5	80,7 (i)	81,1	80,5 (b)	81,2	81	81,6	74,3 (b)	73,8	74,8	75,6	76,9
Germany	81,3	82,5	83	83,5	83,9	83,1 (b)	83,2	84,4	85,3	85,5	85,8	86,3
Estonia	86,1 (b)	87,1	87,6	88,5	88,9	89,1	88,5	89,1	88,5	88,9	89,2	88,9
Ireland	57,6	59,2	60,3	62,2	63	65,2	66,6	68,1	70	71,2	72,7	73,4
Greece	51,6	52,1	53,9	55,7	59	60	59	59,8	61,1	61,2	62,5	64,5
Spain	38,6	40,4	41,7	43,2	45	48,5	49,4	50,4	51	51,5	52,6	53,8
France	62,2	63,2	64,1	65,2 (b)	65,9	66,7	67,3	68,5	69,6	70,3	70,8	71,6
Italy	45,2 (b)	43	44,1	46,4	49,3	50,4	51,3	52,3	53,3	54,3	55,2	56
Cyprus	61,5	62,9	65,1	64,7	64,4	66,6	69,5	72,1	73,1	72,4	74,1	75
Latvia	83,2	79,6 (i)	82,2 (b)	83,2	84,6	84,5	84,5	85	85,8	86,8	88,5	87,7
Lithuania	84,2 (i)	84,2	84,9 (b)	86,1	86,6	87,6	88,3	88,9	90,6	91,3	92	92,9
Luxembourg	60,9	59,2	61,6	59,1 (b)	63,2	65,9	65,5	65,7	67,9	77,3 (b)	77,7	77,3
Hungary	69,4	70	71,4	74,1 (b)	75,3	76,4	78,1	79,2	79,7	80,6	81,3	81,8
Malta	18,1	19,3	18,4	19,8 (b)	23,6	25,3	26,1	26,7	27,3	27,7	29	31,5
Netherlands	66,1	66,9	67,8	69,2	70,9	71,8	72,4	73,2	73,3	73,4	72,3 (b)	72,3
Austria	76,2 (b)	77,5	78,3	79	80,2 (i)	80,6	80,3	80,1	81	81,9	82,5	82,5
Poland	79,8 (b)	80,2	80,9	82,3	83,6	84,8	85,8	86,3	87,1	88	88,7	89,1
Portugal	19,4	20,2	20,7	22,8	25,2	26,5	27,6	27,5	28,2	29,9	31,9	35
Romania	69,3	70,6	71,1	70,5	71,5	73,1	74,2	75	75,3	74,7	74,3	74,9
Slovenia	75,3 (b)	75,8	77	78,1	79,7	80,3	81,6	81,8	82	83,3	83,3	84,5
Slovakia	83,8	85,1	86	86,7	87	87,9	88,8	89,1	89,9	90,9	91	91,3
Finland	73,2 (b)	73,8	75	76	77,6	78,8	79,6	80,5	81,1	82	83	83,7
Sweden	77,2	80,5 (b)	81,4	82,1	82,9	83,6 (p)	78,9 (p)	79,4 (p)	80 (p)	80,7 (p)	81,6 (p)	82
United Kingdom	64,4	64,6	66,3	70,2	70,7	71,8	72,7	73,4	73,4	74,6	76,1	76,4
Iceland	55,8	56,3	58,7	59,6	61	62,9	63,3	63,9	64,1	65,9	66,5	70,7
Norway	85,4	85,7	85,8	86,4	87,4	88,2	78,5 (b)	78,7	80	80,5	80,9	81,3
Switzerland	81,8	82	82,4	81,9	82,5	83	85,2	86	86,8	86,9	85,8	85,6
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Croatia	:	:	70,4	70	71,2	72,8	74,1	75,3	75,9	76,8	76,7	77,3
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the	:	:	:	:	:	:	57,6	60,5	59,2	61,2	62,5	63,7
Turkey	:	:	:	:	:	:	26,1	26,6	27,4	28,2	28,4	29,2

:=not available b=break in series i=see metadata p=provisional

Fonte: Eurostat

Tabela 9 | Mercado de Trabalho, PIB, Défice Orçamental e Dívida Pública, 1998-2014

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
População empregada	4 848,4	4 925,7	5 041,3	5 128,2	5 143,8	5 093,4	5 062,3	5 047,3	5 079,0	5 092,5	5 116,6	4 968,6	4 898,4	4 740,1	4 546,9	4 429,4	4499,5
População desempregada	251,8	225,7	206,0	214,2	270,5	340,4	359,1	414,1	420,6	440,6	418,0	517,4	591,2	688,2	835,7	855,2	726
Taxa de desemprego	4,9	4,4	3,9	4,0	5,0	6,3	6,6	7,6	7,6	8,0	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2	13,9
População total	10 159,3	10 215,1	10 293,1	10 367,9	10 422,0	10 461,9	10 483,5	10 499,5	10 521,9	10 542,0	10 557,4	10 565,7	10 569,2	10 553,2	10 508,0	10 449,3	10387,3
População ativa	5 100,1	5 151,4	5 247,3	5 342,4	5 414,3	5 433,8	5 421,4	5 461,4	5 499,6	5 533,1	5 534,6	5 486,1	5 489,7	5 428,3	5 382,6	5 284,6	5225,6
População inativa	5 046,2	5 052,5	5 033,8	5 015,5	4 999,5	5 018,4	5 057,6	5 038,1	5 022,2	5 008,9	5 022,8	5 079,6	5 079,6	5 124,9	5 125,4	5 164,7	5161,7
Taxa de atividade	50,2	50,4	51,0	51,5	52,0	51,9	51,7	52,0	52,3	52,5	52,4	51,9	51,9	51,4	51,2	50,6	50,3
Taxa de emprego	57,4	57,8	58,6	59,0	58,8	58,0	57,5	57,2	57,3	57,3	57,4	55,6	54,6	52,8	50,8	49,7	
TPCO		3 449,5	3 556,2	3 658,2	3 718,2	3 746,8	3 710,3	3 723,3	3 744,3	3 824,5	3 829,7	3 871,8	3 774,5	3 765,8	3 542,6	3 457,5	3611
TPCP Isolado		953,3	922,6	889,1	950,8	961,3	955,3	912,5	904,6	889,5	899,8	912,4	881,4	832,8	744,8	710,5	630,5
Trabalhadores familiares não remunerados		146,0	148,5	193,4	143,5	118,6	104,0	101,0	102,8	88,9	79,5	49,1	43,6	46,8	30,1	29,6	24
Subemprego de trabalhadores a tempo parcial					63,4	66,1	73,0	85,4	85,8	93,9	95,2	93,3	96,8	214,3	251,7	258,6	245,2
Inativos à procura de emprego mas não disponíveis	13,0	12,1	10,8	10,3	8,6	9,0	10,2	9,7	8,9	8,9	13,1	10,5	10,7	30,4	28,8	27,7	27,1
Inativos disponíveis mas que não procuram emprego	91,9	77,7	69,4	75,0	81,0	81,8	78,0	74,2	83,9	73,6	68,2	70,5	72,5	170,3	229,0	277,4	273,3
Desemprego Total (Lato)	356,7	315,5	286,2	299,5	423,5	497,3	520,3	583,4	599,2	617,0	594,5	691,7	771,2	1103,2	1345,2	1418,9	1271,6
PIB Crescimento	4,8	3,9	3,8	1,9	0,8	-0,9	1,8	0,8	1,6	2,5	0,2	-3	1,9	-1,8	-4	-1,4	0,9
Défice Orçamental	-4,4	-3	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3	-3	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2
Dívida Pública	51,8	51	50,3	53,4	56,2	58,7	62	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2
Défice Externo no PIB			-10,8	-0,0104	-8,5	-7,2	-9,9	-9,9	-10,7	-9,7	-12,1	-10,4	-10,1	-6	-2,1	1,4	0,6

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego e Contas Nacionais

4.2 AJUSTAMENTO MACROECONÓMICO E IMPACTES NO MERCADO DE TRABALHO

Os défices comerciais externos, sucessivos e tradicionais, traduzidos em défices continuamente acumulados nas poupanças nacionais setoriais, sejam públicas, sejam sobretudo privadas, logo com consequências ao nível do endividamento e de necessidades de financiamento externo elevadas, no quadro da enorme *desalavancagem* financeira, efeito da crise de 2008, obrigaram Portugal, a par de vários países europeus, a ter de recorrer aos FMI e aos incipientes mecanismos europeus de ajuda, até aí não instituídos na orgânica institucional da Zona Euro, mecanismos esses que, entretanto, se foram sucessivamente aperfeiçoando.

A política de austeridade agressiva desde daí implementada, traduzida numa significativa redução da procura interna, seja pela redução da despesa pública, seja pelo aumento da carga fiscal, que, a par do significativo acréscimo de desemprego e das quedas salariais, reduziram significativamente o consumo privado, seja ainda pela quedas acentuadas no investimento, veio a fazer a recuar a riqueza para níveis da década anterior e agravar significativamente os problemas no mercado de trabalho.

Tabela 10 | Impacte da Crise de 2008 e do Memorando em Portugal

	Crise	Memorando
	IIT08/IIT2015	IT11/IIT2015
População empregada	-536,8	-224,1
População desempregada	217,9	-39,9
Taxa de desemprego	4,7	-0,2
População total	-222,4	-223,4
População ativa	-355,7	-264
População inativa	133,3	40,6
Taxa de atividade	-2,3	-1,4
Taxa de emprego	-6,1	-1,8

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Desde a crise de 2008, mais de milhão de empregos foram perdidos, um valor próximo dum quarto da população empregue pré-crise. A emigração, sobretudo de jovens, mas também da quantidade significativa de desempregados da construção civil, foi a saída. Um valor idêntico de portugueses, próximo do meio milhão, num país envelhecido, saiu para trabalhar no estrangeiro, agravando ainda mais os problemas demográficos.

O desemprego atingiu valores que superaram os 17%, números nunca antes atingidos, e os problemas da pobreza agravaram-se, por aquela razão, mas também pela contenção das despesas e apoios sociais, apesar dos estabilizadores automáticos terem exercido a sua função, como o subsídio de desemprego.

Em termos do mercado de trabalho, atualmente, pode-se sintetizar os seus problemas nos seguintes aspetos:

- i. Uma População ativa com uma enorme défice de qualificações de base, muita dela ainda com várias décadas de atividade pela frente no mercado de trabalho;
- ii. Um desemprego estrutural elevado, traduzido em proporções significativas de desemprego de longa duração, muito difícil de fazer regressar ao mercado de trabalho, facto tanto mais relevante quando for a modernização e a intensificação de conhecimento na economia.
- iii. Níveis de abandono escolar ainda não negligentes, nos jovens, acima dos padrões europeus, agravando ainda o incremento nas divergências das qualificações face aos níveis da UE.
- iv. Uma dificuldade elevada dos jovens em aceder ao mercado de trabalho, sobretudo como consequências de níveis de crescimento económico bastante débeis, que criam poucas oportunidades aos recentemente entrados no mercado do trabalho.
- v. Níveis elevados de emigração, sobretudo nos ativos mais jovens, facto que agrava os défices de qualificações dos residentes, deteriora as relações quantitativas ativos-inativos e agrava o envelhecimento e a desertificação demográfica do País.
- vi. Uma necessidade imperiosa de qualificar os ativos, em ligação com a recuperação das suas competências adquiridas, reforçando as ligações entre as entidades educativas e formativas e as empresas, de forma a incrementar as economias de aprendizagem.

4.3 TRIPARTISMO E AS ORIENTAÇÕES EUROPEIAS PARA O EMPREGO

O SPE português deve, assim, ser visto pelas suas funções tradicionais de ajustamento conjuntural, entre a oferta de emprego pelas empresas e a procura de trabalho pelos desempregados.

Deve ser encarado também, contudo, cada vez mais pelo papel importante que pode ter no ajustamento estrutural, ativando os desempregados, e qualificando os demais ativos necessitados, acrescentando assim a empregabilidade de ambos, nomeadamente através da melhoria que pode efetivar das qualificações profissionais e de base, assim como das empreendedoras de ambos.

Estas medidas de ativação, necessariamente, têm de se articular com os interesses e ação dos agentes económicos, sejam eles empresas ou trabalhadores.

A participação dos Parceiros Sociais é crucial, então, na definição das estratégias e missão do SPE português, na monitorização e na execução das medidas pelos serviços locais e mesmo, inclusive, como atores concretos de execução, em certos domínios setoriais, de forma a ultrapassar as debilidades do mercado de trabalho português.

É prática corrente nos SPE europeus e nas orientações da OIT e da UE, conforme foi visto e tipificado nos pontos 2.3, 3.2 3.3 e 3.4. Na experiência nacional importa aproveitar, melhor, aprofundar e encontrar novos cenários de partilha e cogestão.

5. O SPE PORTUGUÊS E A SUA INTERVENÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS – UMA PROPOSTA

5.1 AS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO E PAPEL DOS SPE: UMA PROPOSTA NORMATIVA

Atendendo aos problemas estruturais e conjunturais identificados do mercado de trabalho, anteriormente, às orientações e vivências internacionais dos SPE e do *tripartismo* neles, às alterações tecnológicas, às mutações verificadas no comércio e na economia internacionais e aos grandes desafios de modernização da economia portuguesa, a função do SPE, em Portugal deve ser orientada e projetada nos seguintes domínios e missão centrais:

- i. Melhorar e aperfeiçoar os processos e práticas de ajustamento imediato, entre as empresas que procuram trabalho e os desempregados que o oferecem, criando e procurando oportunidades de emprego, o que obriga necessariamente a repensar e valorizar os processos de colocação, desde a orientação profissional ao *matching* eletrónico, passando, obviamente, pela facilitação da transição do desemprego para o emprego.
- ii. Centrar, cada vez mais, a sua atividade executiva no ajustamento qualitativo do mercado de trabalho português, dirigida aos dois grupos prioritários, os jovens, e a sua inserção, e os adultos ativos, empregados ou desempregados, com baixas qualificações e com maiores vulnerabilidades na reentrada no mercado de trabalho, aquando confrontados com uma situação de desemprego.
- iii. Aproveitar plenamente as potencialidades das novas tecnologias e dos novos métodos de *matching* eletrónico, usados pelas empresas e pelos desempregados e demais utentes, e associadas a metodologias inovadoras de orientação profissional.
- iv. Considerar a formação profissional e a sua relação com o mundo da economia, sendo aquela um elemento estruturante no ajustamento qualitativo e flexível do mercado de trabalho, não apenas no domínio da qualificação inicial em alternância, mas sobretudo na formação qualificante de adultos, com dupla-certificação, secundarizando ou minimizando as ações meramente ocupacionais e informativas, contribuindo-se assim para a modernização do País, para o acréscimo do produto nacional potencial e para combater o desemprego estrutural
- v. Estimular e catalisar as ligações potenciais entre as políticas passivas e as políticas ativas de emprego, promovendo-se medidas de emprego apoiado e dinamizando a Economia Social, instrumentos importantes no combate ao desemprego de longa duração e na promoção da empregabilidade dos grupos mais desprotegidos.
- vi. Promover uma rede de entidades e ofertas formativas coerente e racional, alicerçada em processos de dupla-certificação, profissional e escolar, associando

- percursos formativos modulares e ações formativas mais longas e profissionalizantes, com uma forte participação dos Parceiros Sociais e das associações empresariais setoriais na definição dos perfis profissionais, na sua adaptação e na sua certificação e acreditação.
- vii. Regular, em conjunto com as entidades competentes, a criação duma rede de entidades responsáveis por um sistema de apoio à reabilitação profissional dos acidentados em trabalho.
 - viii. Ajudar a ultrapassar as barreiras convencionais e normativas que possam impedir grupos específicos alvo de representações sociais negativas e discriminatórias no acesso ao mercado, potenciando a articulação com os Parceiros Sociais, de forma a impedir situações de exploração injusta.
 - ix. Construir um sistema de gestão institucional que envolva os Parceiros Sociais na gestão dos serviços e empenhados no acréscimo da sua eficiência e eficácia, seja ao nível da base da estrutura, em termos de implementação das políticas, desde a monitorização das medidas ativas até à execução em concreto da formação profissional ou dos programas de emprego, até ao seu topo, nomeadamente na definição da estratégia, das prioridades e do planeamento orçamental.

5.2 DIMENSÕES SETORIAIS DA MISSÃO DOS SPE

Há assim um universo lato, onde os SPE, em Portugal, dentro do seu caminho histórico e tradicional e das experiências acumuladas, podem e devem exercer melhor a missão, com mais eficiência e eficácia organizacionais, usando as vantagens da partilha, do envolvimento e escrutínio participativo e construtivo das associações empresariais e sindicais, obviamente no contexto das legitimidades que decorrem do funcionamento sistema político democrático normal.

Algumas destas componentes, na sequência do ponto 5.1, serão assim desenvolvidas neste capítulo.

5.2.1 Ajustamentos do Mercado de Trabalho e o Incremento na Participação no Mercado de Trabalho

Um dos primeiros domínios a consolidar e afinar tem a ver com a afirmação do SPE português no ajustamento conjuntural do mercado de trabalho, aumentando o seu grande de penetração no ajustamento global entre a oferta e a procura de trabalho.

Retirando das estatísticas oficiais as denominadas colocações indiretas, decorrentes das pessoas colocadas em medidas de apoio ao emprego, as colocações decorrentes dos serviços puros de intermediação entre os pedidos das empresas e os desempregados selecionados ocupam uma percentagem bastante diminuta do mercado de trabalho.

Simultaneamente, em Portugal, as taxas de atividade e de emprego têm vindo, sucessivamente, a perder peso, após a crise de 2008, quando, previamente, o País apresentava das taxas mais elevadas em termos europeus.

O País passou de taxas de emprego próximas dos 60%, na entrada do novo século, para valores atuais inferiores a 50%.

A crise económica acelerou a inatividade e fez crescer os inativos desencorajados de procurar emprego. Num cenário demográfico de intensificação acelerada do duplo envelhecimento (menos jovens e prolongamento da esperança de vida à nascença), juntou-se a emigração, agravando-se assim a capacidade nacional máxima potencial de criar riqueza.

Melhorar a penetração do serviço público de emprego no ajustamento do mercado de trabalho, tornar este mais eficaz na ativação de desempregados e mesmo de alguns inativos, reter internamente os jovens mais qualificados e aproveitar as novas tecnologias e as inovações organizacionais nos processos de ajustamento e orientação profissional são desafios prementes.

5.2.2 A Eficiência e as Novas Tecnologias

Eficiência é um termo que designa o fazer bem, utilizar adequadamente os recursos organizacionais disponibilizados aos gestores e aos restantes trabalhadores. Por outras palavras, a eficiência é sinónimo de utilização racional dos recursos de forma a maximizar a probabilidade de atingir os resultados pré-determinados.

Ao contrário do termo eficácia, que coloca a ênfase nos resultados alcançados, o termo eficiência coloca a ênfase nos meios e métodos utilizados para alcançar esses resultados. Por outras palavras, enquanto a eficácia significa atingir os objetivos (relaciona os resultados obtidos com os resultados pretendidos), a eficiência significa "fazer bem" (relaciona os recursos que se pretendia consumir com os recursos que efetivamente foram consumidos).

A eficiência do SPE português tem estado, em grande parte, associada à introdução das novas tecnologias, embora a melhor alocação de recursos envolve, igualmente, a gestão dos Recursos Humanos, das infraestruturas e equipamentos e dos recursos financeiros.

Antes de analisarmos o impacto das novas tecnologias na eficiência, importa analisar os aspetos associados a cada uma das áreas atrás referidas. Para um bom funcionamento do SPE são necessários Recursos Humanos devidamente qualificados e adequadamente distribuídos pelos serviços. No caso do SPE português, passa por uma adequada distribuição entre os níveis central, regional e local da estrutura organizacional, com ênfase nas unidades orgânicas locais, dado serem o *front-office* da relação com os utentes do serviço.

O reforço da produtividade dos trabalhadores nas unidades locais, em particular daqueles que estão em relação direta com os que procuram emprego e com os empregadores, está indissociavelmente ligado à capacidade de retirar atividades de natureza transversal para os serviços regionais e centrais. Entre estas atividades estão a receção, validação e análise de candidaturas às diferentes medidas que, independentemente da necessária articulação com os serviços locais, quando da seleção dos candidatos, deverão ser realizadas a nível

central ou regional, potenciando um tratamento mais equitativo, mais célere e mais eficiente, pois beneficia, entre outros, de efeitos de escala. Uma adequada e equilibrada distribuição de atividades pelos diferentes níveis contribui para o reforço da eficiência, devendo ser alvo de análise permanente, para a melhor adequação possível dos escassos recursos humanos que o SPE dispõe.

Também ao nível das instalações e equipamentos, o número, a qualidade e dispersão de edifícios necessita de uma análise integrada e permanente, de forma a aumentar a eficiência dos espaços associados às políticas de emprego e formação. A análise da utilização dos espaços, deverá estar associada ao número de utilizadores e à qualidade dos serviços realizados. A mobilidade dos equipamentos de formação deverá ser tida em conta, sempre que as condições de procura, o justifiquem. As sinergias entre as instalações de emprego e de formação deverão ser potenciadas, em prol do serviço ao cliente, minimizando, sempre que possível, o tempo e o custo associado às deslocações dos utilizadores dos serviços.

A análise custo-benefício deverá ser utilizada quando do uso de recursos financeiros, quer ao nível das medidas de emprego e de formação, quer ao nível dos investimentos físicos a realizar. Este princípio deverá ser extensivo às parcerias e aos protocolos a realizar entre o SPE e os organismos parceiros, sejam de natureza pública, privada ou da economia social, tendo por base a eficiência dos apoios a contratualizar. Não está em causa, a celebração de parcerias, mas a sua pertinência e o custo face a alternativas que possam ser exploradas. A adoção, baseada em resultados, de metas quantificadas assegura a responsabilidade e é propícia para a eficiência do SPE. Os SPE que monitorizam regularmente o desempenho e fazem a análise de custo-benefício, acham mais fácil canalizar recursos para as medidas mais eficazes e convencer os decisores políticos para fornecerem ao SPE os recursos necessários para responder aos choques do mercado de trabalho. Até o momento, quase todos os PES utilizam metas anuais de desempenho. No entanto, de acordo com o estudo da UE, realizado em 2014, relativo aos inquéritos realizados aos Estados Membros, só nove dos SPE utilizam metas quantitativas de resultados (e mais seis utilizam essas metas, em conjunto com metas baseadas nos processos). Assim, existem elementos disponíveis nos serviços da Comissão que permitem aos SPE construir os seus próprios indicadores baseados em experiências de outros SPE que já tenham construído etas.

No quadro do referido, importa introduzir modelos de avaliação de desempenho que permitam melhorar a eficiência do SPE, devendo ser complementado por ferramentas adicionais que os SPE tenham à sua disposição para responder aos desafios que enfrentam. Estas incluem a melhoria contínua das capacidades do SPE e das competências do pessoal SPE e a construção e manutenção de relações baseadas na confiança com os principais *stakeholders* de forma a aproveitar as suas competências na resolução dos complexos problemas do mercado de trabalho.

No quadro da nova Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego está previsto o fornecimento de uma plataforma para a comparação de desempenho do SPE, a nível europeu, bem como para a identificação de boas práticas e a promoção de aprendizagem

mútua, a fim de fortalecer a capacidade de atendimento e de eficiência. Em particular, é esperado que as atividades de *benchlearning*, previstas no contexto da nova Rede do SPE, forneçam informações concretas sobre o seu desempenho, estando prevista a disponibilização de uma base de dados útil para a aprendizagem mútua. Neste sentido, é de esperar que o SPE português potencie o uso dessas ferramentas, de forma a melhorar a sua eficiência.

Como relacionar a eficiência com as novas tecnologias?

Apresenta já importante historial a utilização massiva das novas tecnologias no SPE, quer enquanto resposta, quer a novas necessidades dos utentes quer enquanto fator de modernização do serviço. A difusão das TIC teve um enorme impacto na organização e na forma de prestação de serviços do SPE. Em primeiro lugar, a nível interno, através da criação de bases de dados que permitem integrar a informação relativa aos candidatos a emprego, as quais são utilizadas para efetuar a caracterização da estrutura dos desempregados, elemento central para o encaminhamento destes para os diferentes tipos de resposta dentro e fora do SPE. A utilização de ferramentas de *data mining* sobre a base de dados permitem ao SPE selecionar os candidatos a emprego, de acordo com os critérios definidos no âmbito das estratégias de ativação para cada um dos grupos definidos. Este aspeto veio possibilitar uma atuação do SPE por grupos alvo, potenciando um maior ajustamento das políticas de ativação e, conseqüentemente reforçando a eficácia das medidas que lhe são dirigidas.

Ainda a nível interno, a base de dados de desempregados reforça o controlo da situação dos desempregados ao permitir o interface com a base de dados da Segurança Social, potenciando a eficiência dos serviços e o controlo dos beneficiários das diferentes medidas de política ativa com os beneficiário do subsídio de desemprego e / ou de apoios sociais.

No sentido de reforçar a eficiência, têm sido desenvolvidas pelo SPE novas funcionalidades, em particular associadas ao Portal NetEmprego, que serve de suporte, entre outros, ao registo de ofertas de emprego *online* pelos empregadores, à disponibilização de uma base para a divulgação de currículos para quem procura emprego, à divulgação da oferta formativa e das medidas ativas de emprego, bem como à formulação das respetivas candidaturas online. Esta panóplia de serviços permite não só o acesso direto de empregadores e de candidatos a emprego, possibilitando a colocação de informação, como potencia o ajustamento entre candidatos a emprego e empregadores. A possibilidade, já disponível, de acesso direto de associações setoriais e regionais, potencia o desenvolvimento de serviços customizados, permitindo reforçar a qualidade e a celeridade do ajustamento entre a oferta e a procura.

Para além do atrás referido, as novas tecnologias permitem o livre acesso dos cidadãos aos serviços, podendo efetuar inscrições *online* e aceder a serviços, que vão desde a oferta formativa às ofertas disponíveis, potenciando, neste último caso, a relação direta entre os que procuram emprego e os empregadores. Desta forma, as tecnologias de informação ao disponibilizarem as ofertas de emprego, quer através de equipamentos de livre acesso no

SPE, ou através da internet, permitem a agilização do processo de ajustamento, com a consequente celeridade da satisfação das ofertas disponíveis.

Do exposto, podemos concluir que as novas tecnologias, ao autonomizarem o acesso direto a determinados públicos, têm vindo a reforçar as respostas do SPE aos grupos que apresentam maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, em particular aos Desempregados de Longa Duração (DLD), os beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), as pessoas com deficiência e incapacidades, os imigrantes e os grupos desfavorecidos. Este aspeto apresenta enorme importância para a eficiência das respostas do SPE, em particular, no quadro de escassez de humanos com que o SPE se confronta, possibilitando o direcionamento do serviço presencial para os que mais necessitam.

No futuro próximo, o efeito das novas tecnologias continuará a potenciar o alargamento de novos serviços aos utentes do SPE, incluindo funcionalidades como o *matching* eletrónico, em desenvolvimento no quadro dos serviços da União Europeia. Ao mesmo tempo, as novas tecnologias permitiram abrir oportunidades para melhorar a transparência global do mercado de trabalho, com consequente reforço da eficácia e da eficiência do SPE.

Em síntese, podemos concluir, que, muito da evolução do SPE está associada ao desenvolvimento de todo o potencial que as novas tecnologias contemplam, perspetivando-se o seu uso crescente a mais e melhores serviços.

A utilização crescente das novas tecnologias irá influenciar, em muito, o modelo de negócio do SPE, permitindo apoiar o desempenho do SPE no envolvimento e na oferta de mais e diferentes serviços. Para esse fim, importa referir que a nova Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego está a desenvolver uma plataforma para a comparação de desempenho do SPE, a nível europeu, bem como para a identificação de boas práticas e a promoção de aprendizagem mútua, a fim de fortalecer a capacidade de atendimento e de eficiência do SPE.

Podemos concluir que, a eficiência na prestação de serviços constitui um importante objetivo para o SPE, contribuindo para uma melhor utilização de recursos humanos, físicos e financeiros. A evolução tecnológica, o crescimento do número de desempregados inscritos no SPE, as limitações orçamentais, a redução do número de trabalhadores e o alargamento da difusão das TIC colocam as novas tecnologias no centro da eficiência do SPE.

5.2.3 A Orientação Profissional e a Informação e os Desafios dos SPE

As alterações no mundo do trabalho implicam crescentes transições associadas, entre outros, à globalização, aos fenómenos de reestruturação das economias e à evolução tecnológica, com as instâncias internacionais a colocarem ênfase na necessidade do reforço do papel da orientação profissional e da informação no apoio à organização dos percursos profissionais dos cidadãos, e, desta forma potenciar a melhoria do funcionamento das organizações.

A orientação profissional constitui uma valência técnica transversal à atuação do SPE, contribuindo para o cumprimento da sua missão. A orientação é entendida como o conjunto das atividades que capacitam os indivíduos para entrarem, permanecerem e

progredirem no mercado de trabalho em constante transformação através do desenvolvimento de competências de planeamento, de decisão, de gestão e de resiliência relativamente à carreira. A orientação profissional constitui uma valência técnica transversal à atuação do SPE, contribuindo para o cumprimento da sua missão.

As alterações de contexto em que os SPE exercem a sua atividade, bem como as alterações no funcionamento do mercado de trabalho, conferem às múltiplas transições que, continuamente, se fazem sentir no mercado de trabalho, um papel central na atuação dos SPE.

A orientação profissional e a informação são, como vimos atrás, um elemento central para lidar com as mudanças rápidas e profundas do mercado de trabalho. Elas apresentam-se determinantes para facilitar as transições entre a aprendizagem e o trabalho, competindo-lhe desenvolver uma interação estreita com as partes interessadas nos domínios da educação e da formação profissional, entre as situações de emprego e de desemprego e, igualmente, junto dos ativos empregados, potenciando as suas qualificações, no quadro da aprendizagem ao longo da vida. Por último, e não menos importante, devem incentivar os candidatos a emprego a adquirir competências que os ajudarão a fazer face às flutuações de carreira.

Além disso, num mundo laboral em mudança, a flexibilização pessoal, através do desenvolvimento de competências pessoais e da mobilização para o investimento na aprendizagem ao longo da vida, constituem aspetos inalienáveis de intervenção de orientação com os desempregados.

As alterações no mundo do trabalho, implicam múltiplas transições decorrentes, entre outros, da globalização, dos fenómenos de reestruturação das economias, da evolução tecnológica, aspetos que levaram as instâncias internacionais a defender, em particular, no seio da EU, o reforço do papel da orientação profissional e da informação no apoio à organização dos percursos profissionais dos cidadãos e, conseqüentemente, à melhoria do funcionamento das organizações.

Facilitar as transições de carreira é, antes de mais, uma questão de capacitação. Os candidatos a emprego e as pessoas que mudam de emprego têm de poder, elas próprias, estabelecer pontes, a fim de assumirem o controlo da sua própria carreira. No entanto, o apoio nas transições deve ser prestado também aos empregadores. Este é o caso em especial das PME, que têm muitas vezes necessidade de um apoio mais intensivo para a publicação de ofertas de emprego atrativas e baseadas em competências especializadas, para uma gestão de recursos humanos assente nas competências e para a conceção de medidas destinadas a assegurar a continuidade do pessoal. Em resumo, também as empresas terão que lidar com as transições.

As atividades dos SPE, associadas à orientação profissional e à informação incluem informação, aconselhamento, orientação, apoio presencial individual, entrevistas de grupo, prestação de serviços multicanal, equipas ou conselheiros para grupos-alvo específicos (desempregados de longa duração, deficientes, ex-reclusos, ex-toxicodependentes, minorias étnicas, desempregados pouco qualificados ou não qualificados), serviços

especializados, em particular, orientação de carreira para jovens, orientação profissional para trabalhadores mais velhos (mais de 50 anos de idade), gestão de casos de apoio intensivo para os candidatos a emprego que enfrentam múltiplos problemas e formação para candidatos a emprego.

De acordo com European Commission, (2014), todos os SPE oferecem alguns dos serviços acima descritos. A maioria dos SPE oferece informação e orientação profissional recorrendo a sistemas multicanal, incluindo sistemas de livre serviço, como bases de dados de ofertas e de CV, bem como o acesso *on line* a informações relevantes do mercado de trabalho e da formação profissional.

Para além dos serviços dirigidos aos candidatos a emprego e aos trabalhadores, em geral, a orientação profissional e a informação também oferecem serviços aos empregadores, dos quais se destacam a informação, aconselhamento e orientação para o recrutamento (registo da oferta, bases de dados das ofertas e dos CV, serviços de pré-seleção/seleção, etc.), aconselhamento jurídico e financeiro (informações e orientações sobre o acesso a apoios, conselhos sobre contratos, etc.). Alguns dos SPE da UE dispõem ainda de serviços especializados, onde se destaca o apoio ao desenvolvimento de recursos humanos ou outros (formação para os trabalhadores, informação da colocação/apoios para a contratação de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis, etc.).

Também, em alguns casos, são disponibilizados serviços de aconselhamento e de orientação complexos, que incluem, nomeadamente, a elaboração de planos de ação individuais, onde são detalhadas as diferentes etapas a realizar pelo SPE e pelos clientes individuais, a fim de facilitar a reinserção destes últimos.

Em resposta às alterações profundas que se vêm registando nos mercados de trabalho e na sociedade, os SPE vêm assumindo gradualmente um conjunto de novas funções, que se destinam a apoiar as carreiras profissionais do início (entrada no mercado de trabalho) até ao fim (envelhecimento ativo).

A nova realidade do mercado de trabalho, a transitoriedade, exige respostas políticas inovadoras, a fim de capacitar os cidadãos para fazer face às “transições de risco” e melhorar a sua própria vida (profissional). Este cenário, levou o mundo académico a lançar o conceito das “transições positivas”, que envolve a necessidade crescente de investimento suplementar na empregabilidade dos cidadãos.

De acordo com Documento sobre a estratégia dos SPE para a Europa 2020, a teoria dos mercados de trabalho “transitórios”, aplicada ao papel dos SPE, representa uma tripla renovação em relação às funções tradicionais dos sistemas de emprego:

1. Uma nova combinação de funções “passivas” e “ativas”, que se fundem no conceito de “investimento ativo”. Em vez de compensar passivamente por perdas de rendimento e proteger os postos de trabalho, os governos devem investir ativamente no capital humano de cada indivíduo e nos ambientes de trabalho, a fim de ajudar as pessoas a proteger-se a si próprias. Desta forma, ao visar o “investimento ativo”, enquanto asseguram os direitos e as obrigações dos cidadãos

- desempregados, os SPE prosseguem uma política de ativação com resultados sustentáveis.
2. Uma nova função de antecipação em resposta a potenciais transições de carreira. Em vez de privilegiarem as transições de um emprego para outro, os governos deveriam fomentar o desenvolvimento das carreiras profissionais, dando aos indivíduos perspectivas e poder de decisão no desenvolvimento da respetiva carreira. Os SPE devem permitir transições para fora do mercado ou para dentro dele, em resultado de a situação económica e as preferências dos indivíduos poderem mudar ao longo do tempo.
 3. O abandono do modelo convencional, por parte dos SPE, para assumirem um papel de facilitação, orientação e condução; o termo “condução” assume dois sentidos: por um lado, abrange os aspetos da governação, gestão, incentivo, coordenação e garantia da qualidade dos serviços oferecidos e das parcerias; por outro, o fornecimento de instrumentos (em linha) e de serviços primários de apoio à gestão individual das carreiras.

Ao adotar-se esta abordagem numa carreira ao longo da vida, o grupo-alvo dos sistemas públicos de emprego alarga-se a novos “clientes” (trabalhadores, empregadores, grupos de inativos) sem qualquer ligação tradicional aos SPE.

Para além da tripla renovação das funções convencionais dos sistemas públicos de emprego, há uma quarta mudança em curso, que é a passagem para um conjunto de serviços mais orientados para a procura de trabalho.

Face às crescentes dificuldades de recrutamento, uma ativação eficaz e abrangente dos candidatos a emprego passa por uma compreensão profunda da procura de trabalho e de apoio de qualidade aos empregadores. Esta maior atenção dispensada às necessidades dos empregadores também é benéfica para os desempregados, já que assim recebem um melhor apoio na orientação das suas carreiras para perspectivas reais e realistas. Esta cooperação com os empregadores pode, inclusive, criar mais oportunidades para o recrutamento de candidatos mais vulneráveis.

No mesmo sentido, também a Agenda para as Novas Competências e Novos Empregos, refere a importância de os SPE terem a capacidade de tornar-se “agência de transição”, afastando-se do papel tradicional de serviço dos desempregados e ter um papel mais abrangente como prestadores de serviços ao longo da vida. Para a maioria dos SPE isso significa alargamento dos serviços para mais grupos de clientes e oferta mais ampla de serviços.

Para alcançar este objetivo, os serviços públicos de emprego devem considerar a procura e a oferta de emprego de um ponto de vista mais holístico, que tenha em conta as múltiplas transições que se apresentam sem cessar no mercado de trabalho e ao longo das carreiras individuais. Para isso, os serviços públicos de emprego devem estabelecer pontes e ir para além das fronteiras institucionais.

Estabelecer pontes implica os SPE evoluírem de entidades prestadoras de serviços e passarem a funcionar também como entidades que procuram serviços, que elaboram

cenários a fim de alcançar um conjunto de serviços eficazes e eficientes, de forma a responder a necessidades específicas do mercado de trabalho. A prestação de serviços tem de ser organizada entre os diferentes agentes, a fim de satisfazer as necessidades dos cidadãos e das empresas de uma forma mais flexível e mais precisa.

Se a esta nova realidade, adicionarmos a crescente interdependência dos mercados de trabalho nacionais na Europa, fácil é de concluir da necessidade de uma maior cooperação internacional entre os SPE europeus, de forma a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho europeu como um todo. Daí que as mudanças no papel dos serviços ou sistemas públicos de emprego têm igualmente de encontrar tradução no contexto europeu. Daí a importância da rede europeia EURES para apoio à mobilidade dos candidatos a emprego na EU, no quadro de reforço da transparência do mercado de trabalho a nível europeu.

5.2.3.1 Evolução Institucional da Orientação Profissional em Portugal

A orientação profissional em Portugal, tem o seu suporte na ratificação da Convenção nº 142 Valorização dos Recursos Humanos, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2 de Agosto de 1980, na Carta Social Europeia Revista, dos Estados-Membros do Conselho da Europa, em 17 de Outubro de 2001, assim como na adesão às Resoluções do Conselho da União Europeia, de 18 de Maio de 2004 e de 21 de Novembro de 2008, relativas à orientação ao longo da vida.

Estas Resoluções ao sublinharem a importância dos objetivos da Estratégia de Lisboa, nomeadamente construir uma Europa assente no conhecimento impulsionando a competitividade da economia e a dinamização do emprego, bem como o reforço da coesão social, realçam o papel dos sistemas de orientação na realização daqueles objetivos. Em síntese, o Estado Português assume o acesso à orientação como um direito de todos os cidadãos ao longo da vida, comprometendo-se a proporcioná-lo através do alargamento progressivo dos sistemas de informação e orientação e atribuindo, em concreto, ao Serviço Público de Emprego a responsabilidade de assegurar a orientação da população em idade para o trabalho, no âmbito de uma estreita relação com a formação e o emprego.

A orientação profissional no SPE português, teve a sua origem com a criação do Serviço Nacional de Emprego em 1965 (Decreto-Lei nº 46731/65, de 9 de Dezembro). A partir daí, ficaram disponíveis, para um número alargado de utentes, prestações públicas e gratuitas.

Na década de 60, a orientação dirigia-se essencialmente, para os indivíduos que desejavam mudar de profissão ou que pretendiam realizar um curso no Instituto de Formação Acelerada (IFPA), intervindo, ocasionalmente, junto dos jovens inseridos no sistema educativo, tendo em vista a escolha de um curso ou de uma profissão ou, dos que tendo deixado de estudar, se dirigiam ao Centro de Emprego à procura do primeiro emprego.

Nessa altura, a orientação consistia num processo de apoio ao candidato, que procurava descobrir a sua vocação, através de uma avaliação psicológica e de um conjunto de informações sobre as formações e as profissões. O processo terminava com uma entrevista através da qual eram propostas soluções tendo como enfoque um conselho pontual tipo diretivo. Com alguma frequência, os saberes utilizados no âmbito da atividade de

orientação eram postos ao serviço de ações de recrutamento e seleção para postos de trabalho, no quadro dos próprios serviços ou para outras entidades.

Na década de 70, a orientação tornou-se extensiva à colaboração com as escolas do ensino básico e secundário, através de sessões coletivas de informação e orientação escolar e profissional, tendo em vista apoiar os alunos nas escolhas relacionadas com o prosseguimento de estudos e o início da vida ativa.

Com a criação do Instituto de Emprego e Formação Profissional em 1979 (Decreto-Lei nº 519-A/79, de 29 de Dezembro), a atividade de orientação foi incluída, explicitamente, como uma das suas áreas de atribuição, competindo a este organismo “promover a informação, orientação, formação, reabilitação profissional e a colocação dos trabalhadores com especial incidência nos jovens que saíam do sistema de ensino e outros grupos sociais mais desfavorecidos ...”.

Ao longo da década de 80, verificou-se uma evolução das políticas de emprego, com o aparecimento de uma nova perspetiva de intervenção no mercado, procedendo-se a um incremento dos programas de emprego e de formação. Neste contexto, a intervenção da orientação continuou a centrar-se na preparação dos candidatos para o trabalho assumindo, contudo, novos contornos como a promoção do seu acesso aos programas de emprego e de formação.

Nessa década, a legislação veio consagrar o direito à orientação dos candidatos à formação profissional, tendo atribuído aos Centros de Emprego a competência, com caráter de obrigatoriedade, da promoção de processos de orientação desses candidatos. Os serviços de orientação foram, também, alargados à rede de Centros de Formação Profissional, atuando, essencialmente no âmbito do acompanhamento psicopedagógico de formandos.

A partir da década de 90, a atenção crescente à aceleração dos processos de integração política e económica, da circulação de pessoas, bens e capitais e ao estabelecimento definitivo de uma sociedade de informação, conduziu à cunhagem deste conjunto de processos com o termo “globalização”. A discussão em torno da globalização suscitou, igualmente, um renovado interesse pela complexidade das transformações induzidas no mundo laboral. Os estados membros da União Europeia responderam a este desafio com o estabelecimento de linhas comuns de atuação.

Paralelamente a um movimento acentuado para uma sociedade e uma economia assentes no conhecimento, em que a incerteza e a instabilidade se foram tornando uma constante, continuaram a subsistir empregos pouco qualificados. Neste contexto, novos desafios emergiram, quer para as empresas, quer para os trabalhadores. As exigências para ambos passaram a assumir novos critérios fundamentais para o sucesso de cada um: a flexibilidade, a capacidade de inovação, a capacidade de adaptação e de antecipação de novas situações.

A necessidade de promover a qualificação dos indivíduos, a sua capacidade de adaptação à mudança, contribuindo para novas dinâmicas no mundo do trabalho, ou seja, para a promoção do potencial da empregabilidade individual, determinou, de forma significativa,

as políticas de emprego e de formação nacionais, a sua operacionalização pelo SPE português e, consequentemente, a atuação da orientação.

A orientação adaptou-se aos novos tempos, deixando de se focalizar no apoio a tomadas de decisão em períodos pré-estabelecidos - da escola para a formação ou para o emprego; de um para outro emprego -, para contemplar também o desenvolvimento, nos indivíduos de atitudes e competências que lhes permitam compreender o mundo que os rodeia e tomar decisões fundamentadas na gestão dos seus percursos educativos/formativos e profissionais. Deste modo, passou a fomentar o investimento na aprendizagem ao longo da vida, através da articulação entre períodos de formação e de trabalho, assim como a promover o desenvolvimento de atitudes empreendedoras aplicadas ao contexto do exercício profissional. Além disso, direcionou-se para minorar fatores psicológicos, emocionais ou comportamentais, que condicionam negativamente a carreira, como a baixa autoestima, o stress e a desmotivação. Em termos metodológicos, a orientação passou a recorrer à reconstrução de narrativas de vida dos candidatos e a intervenções promotoras de atitudes intra e interpessoais positivas.

A maior centragem de intervenções na capacidade para a gestão da mudança, nomeadamente, através da realização de investimentos potenciadores das condições de empregabilidade, passou a permitir apoiar, de forma adequada às novas realidades, a globalidade dos candidatos a emprego e atender às particularidades daqueles que se encontram condicionados por questões de etnia, de género, de estatuto sócio -económico, de estrutura de oportunidades, nomeadamente, através da facilitação da sua integração profissional e da manutenção no mercado de trabalho.

A partir de 2000, consolidou-se o tipo de atuação desenvolvida desde o início da década de 90 e, com a necessidade de prolongamento da vida profissional até idades mais avançadas, a orientação passou a atuar de forma mais sistemática com os desempregados seniores, procurando mobilizá-los para a esfera laboral e capacitando-os para a manutenção ou reposição de competências necessárias à reintegração profissional.

Além disso, e numa lógica tendente a disponibilizar a todos os indivíduos, ao longo da vida, os serviços mais adequados, foi incrementado o acesso à pesquisa, análise e seleção de informação relevante para anteciparem e lidarem com as várias situações de transição. Neste contexto os conteúdos informativos, sobre as áreas socioprofissionais e profissões, oferta educativa/formativa, tendências do mercado de trabalho, programas e medidas de emprego e formação, criação de empresas e procura de emprego a que os indivíduos apenas podiam aceder em suporte de papel ou magnético passaram, também, a ser disponibilizados *on line*, alguns deles com caráter interativo. Paralelamente, aumentou-se a prestação de esclarecimentos via telefone ou *e-mail* e perspetiva-se o incremento da disponibilização de serviços de orientação on-line, enquanto modalidades de apoio técnico à distância.

A orientação tem, assim vindo a tornar-se extensiva aos indivíduos através de todo o seu ciclo de vida, apoiando-os nas múltiplas transições por que passam e procurando capacitá-

los para anteciparem e ultrapassarem, ou seja, para gerirem autonomamente a sua carreira.

Esta abordagem mais abrangente, na medida em que otimiza as condições de inserção e de manutenção dos indivíduos no mercado de trabalho permitindo a sua valorização pessoal e profissional possibilita, também às entidades empregadoras, dispor de recursos humanos com acréscimo de competências, motivados e, conseqüentemente, mais produtivos.

Em paralelo, o *know how* e os instrumentos subjacentes às atividades de orientação são, cada vez mais, postos ao serviço de solicitações efetuadas por entidades empregadoras, no âmbito de processos de reconversão profissional e de seleção, no sentido de as dotar com colaboradores que respondam às suas necessidades organizacionais.

A atuação da orientação nos moldes referidos promove mudanças quantitativas e qualitativas ao longo de períodos temporais alargados, contribuindo para que quando integrados no mercado de trabalho os trabalhadores sejam capazes de continuar a assumir e a desenvolver as atitudes e as competências adquiridas, gerindo os seus percursos profissionais e mantendo-se no mercado de trabalho.

5.2.3.2 Desafios dos SPE na Orientação Profissional

Esta evolução da orientação e da informação coloca inúmeros desafios aos SPE que se vêm confrontados, por um lado, com um número cada vez maior de grupos a necessitar de apoio e, por outro com limitações de recursos humanos e financeiros.

A resposta dos SPE na área da orientação profissional e da informação tem sido a diferenciação das respostas consoante os públicos. Para os candidatos a emprego, a abordagem personalizada, a elaboração de planos de ação individuais e a transmissão da confiança e das competências que eles precisam para retomar o emprego são as ações mais utilizadas. Essas abordagens podem servir para diferenciar a natureza de certos grupos-alvo, tais como os trabalhadores mais velhos, os jovens e os desempregados de longa duração. No entanto, o SPE precisa de encontrar um equilíbrio delicado entre o uso intensivo de recursos nas abordagens personalizadas para os candidatos a emprego e atender aos pedidos orçamentais e de recursos

Uma das tendências mais importantes dos últimos anos é a individualização dos serviços para os diferentes grupos-alvo. As necessidades dos candidatos a emprego são diversas e os SPE estão a utilizar diferentes abordagens para satisfazer as suas necessidades. Na generalidade dos trabalhos apresentados na rede europeia PES to PES, a elaboração de planos individuais para os desempregados apresenta-se como uma abordagem com bons resultados. Hoje, muitos SPE realizam entrevistas *one-to-one* entre os candidatos a emprego e os conselheiros do SPE após a sua inscrição, e alguns utilizam esta oportunidade para desenvolver planos de ação individuais.

A relação entre um conselheiro do SPE e um candidato a emprego apresenta-se, em muitas situações, extremamente importante, a fim de construir a confiança, entender as

necessidades dos candidatos a emprego (e quaisquer barreiras), apoiando, dessa forma, o candidato a emprego individualmente.

Motivar os candidatos a emprego através de uma abordagem centrada na pessoa pode ajudar a maximizar os resultados do mercado de trabalho, no entanto, tais abordagens, quando realizadas face a face, são caras e exigem conselheiros bem treinados. Daí a tendência dos SPE para a utilização desta abordagem para os grupos que apresentam maiores dificuldades de inserção.

Muitos SPE também oferecem serviços personalizados através de serviços digitais, com alguns a disponibilizarem serviços de aconselhamento aos candidatos a emprego *on line*. Para muitos candidatos a emprego trata-se de uma opção mais flexível e pode ser mais eficiente para os conselheiros. No entanto, estas abordagens necessitam de investimentos iniciais na tecnologia e na melhoria das qualificações do pessoal do SPE.

Para dar prioridade às competências, os SPE têm de levar a efeito uma estreita interação com as diversas partes interessadas nos domínios da identificação, orientação, seleção, verificação, adequação e formação de competências. Entre as partes interessadas encontram-se os empregadores e os serviços de educação com os quais os SPE necessitam de estabelecer uma cooperação mais estreita, a fim de desenvolver a informação e a orientação profissional e o défice de qualificações que muitos dos atuais e futuros trabalhadores continuam a apresentar.

5.2.4 A Qualificação da Mão-de-Obra e a Aprendizagem ao Longo da Vida

A Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV) assume um papel fundamental no mercado de trabalho e nas sociedades modernas, apresentando-se como elemento central para o reforço da empregabilidade dos trabalhadores, no quadro da modernização das economias.

A importância da ALV encontra-se associada às alterações ocorridas no mercado de trabalho nos anos 90, tendo visto reforçada a sua prioridade na Europa, em 2000, quando da aprovação da Estratégia de Lisboa. Para que a Europa venha a “Tornar-se na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhor empregos, e com maior coesão social”, a ALV apresenta-se como elemento determinante, pois, na base da sociedade do conhecimento está a qualificação das pessoas.

Ao nível da União Europeia, a estratégia de Lisboa instituiu um quadro estratégico comum aos Estados membros visando a cooperação europeia nos domínios da educação e formação profissional, na medida em que, para a União Europeia, estes domínios permitem enfrentar e superar os domínios sócio-económicos, demográficos, ambientais e tecnológicos que se colocam e colocarão à Europa.

No plano dos compromissos do Estado na contexto internacional, relativos à aprendizagem ao longo da vida, importa, pela sua influência nas opções e desenvolvimento das políticas do Estado, nesta matéria, fazer referência à União Europeia, mas, igualmente, à Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A OIT reconhece que a educação, a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida são fundamentais, que devem integrar e ser consistentes com as políticas económicas, fiscais, sociais e de emprego, com o objetivo de alcançar um crescimento económico sustentado, a criação de emprego e o desenvolvimento social (OIT (2004).

Alguns teóricos, como Davenport referem que “No início do séc. XXI, é provável que entre um quarto e metade dos trabalhadores das economias desenvolvidas sejam trabalhadores do conhecimento cujas principais funções envolvem a gestão do conhecimento e da informação” (Davenport, T. (2007), p. 14). A dinâmica da sociedade do conhecimento suportada, em grande medida, pelos avanços registados nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), assume papel central na estratégia de crescimento que se pretende implementar.

No âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), a Comissão Europeia e os Estados-Membros definiram a aprendizagem ao longo da vida como toda e qualquer atividade de aprendizagem, com um objetivo, empreendida numa base contínua e visando melhorar conhecimentos, aptidões e competências (Comissão das Comunidades Europeias (2000), p. 3). A promoção de uma cidadania ativa e o fomento da empregabilidade encontram-se, entre os principais objetivos da ALV.

No quadro da monitorização da EEE, ficou estabelecido, em 2000, que os Estados-Membros apresentariam, no Plano Nacional de Emprego de 2001, a Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida que se propunham desenvolver, com vista a responder aos desafios decorrentes da transição do emprego para uma sociedade assente no conhecimento e na multiculturalidade.

A estratégia de ALV para a Europa tem por objetivos:

- garantir acesso universal e contínuo à aprendizagem, com vista à aquisição e renovação das competências necessárias à participação sustentada na sociedade do conhecimento;
- aumentar visivelmente os níveis de investimento em recursos humanos, a fim de dar prioridade ao mais importante trunfo da Europa - os seus cidadãos;
- desenvolver métodos de ensino e aprendizagem eficazes para uma oferta contínua de aprendizagem ao longo e em todos os domínios da vida;
- melhorar significativamente a forma como são entendidos e avaliados a participação e os resultados da aprendizagem, em especial da aprendizagem não-formal e informal;
- assegurar o acesso facilitado de todos a informações e consultoria de qualidade sobre oportunidades de aprendizagem em toda a Europa e durante toda a vida;
- providenciar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida tão próximas quanto possível dos aprendentes, nas suas próprias comunidades e apoiadas, se necessário, em estruturas TIC (SEC (2000), p. 3, Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida).

No quadro da Estratégia de Lisboa e, a partir de 2005, da Estratégia de Lisboa revista, o papel da ALV foi, continuamente referido pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento

Europeu e pela Comissão, como elemento central para a concretização dos objetivos da estratégia de crescimento e emprego da EU.

Importa, salientar, algumas dessas referências, pelo papel enquadrador e dinamizador que vieram a assumir ao longo da primeira década do século XXI. Desde logo a Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de Dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, onde se preconiza que os Estados-Membros usem o documento “Competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida – quadro de referência europeu”, a fim de assegurar que:

1. A educação e a formação iniciais ofereçam a todos os jovens os meios para desenvolverem as suas competências essenciais a um nível que os prepare para a vida adulta e que constitua uma base para a aprendizagem futura e para a vida profissional;
2. Sejam previstas medidas adequadas destinadas aos jovens que, devido a situações de desfavorecimento educativo, resultantes de circunstâncias pessoais, sociais, culturais ou económicas, necessitam de apoio especial para realizar o seu potencial educativo;
3. Os adultos sejam capazes de desenvolver e atualizar as suas competências essenciais ao longo da vida, e que seja dispensada particular atenção aos grupos-alvo identificados como prioritários no contexto nacional, regional e/ou local, como por exemplo as pessoas que necessitam de atualizar as suas competências;
4. Se disponha de infraestruturas apropriadas para a educação e a formação contínua dos adultos, incluindo professores e formadores, de procedimentos de validação e de avaliação de medidas destinadas a garantir a igualdade do acesso à formação ao longo da vida e ao mercado de trabalho, e de medidas de apoio a aprendentes que tenham em conta as diferentes necessidades e competências dos adultos;
5. Seja assegurada a coerência da prestação de educação e formação de adultos para os cidadãos a título individual, mediante o estreitamento dos laços com a política social, a política de emprego, a política cultural, a política de inovação e outras políticas que afetem a juventude, e mediante a colaboração com os parceiros sociais e outras partes interessadas.

A ALV, apresenta-se, igualmente, como elemento central para introdução da estratégia da *flexigurança* no mercado de trabalho, considerada, a partir de 2006, pela Comissão Europeia, como elemento central para o reforço da competitividade dos países da UE.

Para o eficaz funcionamento da *flexigurança*, a UE assume como desejável “uma estratégia para assegurar uma adaptabilidade contínua e empregabilidade dos trabalhadores, particularmente os mais vulneráveis, o que vulgarmente exige uma aprendizagem ao longo da vida” (CE, 2007, p. 5). A aprendizagem ao longo da vida assume, dessa forma, um papel fundamental, pois só através do reforço das qualificações / competências é possível assegurar transições com maior grau de sucesso entre empregos, entre o desemprego e o trabalho e até, entre o emprego e a reforma, durante o ciclo de vida dos trabalhadores.

O Conselho da União Europeia sublinhou nas conclusões de 12 de Maio de 2009, sobre um quadro estratégico para a cooperação no domínio da educação e da formação (“EF2020”), que “investir eficazmente em capital humano através dos sistemas de educação e formação constitui uma componente essencial da estratégia adotada pela Europa para atingir os elevados níveis de crescimento e de emprego sustentáveis e baseados no conhecimento em que assenta a Estratégia de Lisboa, promovendo simultaneamente a realização pessoal, a coesão social e a cidadania ativa” (Conselho Europeu (2009d).

No referido Conselho da União Europeia ficou acordado que até 2020, a cooperação europeia visará apoiar o desenvolvimento dos sistemas de educação e formação nos Estados-Membros que garantam a realização pessoal, social e profissional dos cidadãos; uma prosperidade económica sustentável e a empregabilidade, promovendo-se simultaneamente os valores democráticos, a coesão social, a cidadania ativa e o diálogo intercultural.

Nas conclusões do Conselho de Maio de 2009, foi referido que “A cooperação europeia a desenvolver até 2020, no domínio da educação e da formação, deverá ser estabelecida no âmbito de um quadro estratégico que englobe os sistemas de educação e de formação no seu todo, numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida. Efetivamente, a aprendizagem ao longo da vida deverá ser considerada um princípio fundamental subjacente a todo o quadro, o qual deverá incluir a aprendizagem e todos os contextos, - formal, não formal e informal - e a todos os níveis: desde a educação pré-escolar e escolar até ao ensino superior, educação profissional e educação de adultos.”

Como forma de acompanhar os progressos e identificar os desafios, os Estados-Membros foram aprovados, no Conselho de Maio de 2009, os Níveis de Referência do Desempenho Médio Europeu (Conselho Europeu (Maio de 2000)). Os cinco critérios de referência acordados, foram os seguintes:

- ✓ Participação de adultos na aprendizagem ao longo da vida
 - Até 2020, uma média de pelo menos 15% de adultos deverá participar na aprendizagem ao longo da vida.
- ✓ Aproveitamento insuficiente nas competências básicas
 - Até 2020, a percentagem de alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências deverá ser inferior a 15%.
- ✓ Conclusão do ensino superior
 - Até 2020, a percentagem de adultos de 30-34 anos com nível de ensino superior deverá ser pelo menos de 40%.
- ✓ Abandono precoce da educação e formação
 - Até 2020, a percentagem de alunos que abandonam o ensino e a formação deverá ser inferior a 10%.
- ✓ Ensino pré-escolar
 - Até 2020, pelo menos 15% das crianças entre 4 anos e a idade do início do ensino primário obrigatório deverão participar no ensino pré-escolar.

Nos objetivos enunciados para a Estratégia Europa 2020, são acrescentados aos objetivos aprovados, para os Critérios de Referência atrás referidos, o aumento para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos, o aumento para 3% do PIB em I&D e a redução, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social.

Daqui resulta que a aprendizagem ao longo da vida constitui na Estratégia 2020 o princípio orientador do quadro estratégico para o desenvolvimento dos sistemas de educação e formação até 2020, integrando todos os níveis de ensino.

O mesmo decorre das metas das Orientações para o Emprego, onde a presença da ALV aparece como fundamental para o aumento da participação das mulheres e dos homens no mercado de trabalho, para a redução do desemprego estrutural e para o fomento do emprego de qualidade (Diretriz 7); para o desenvolvimento de uma mão-de-obra qualificada, em resposta às necessidades do mercado de trabalho e para promoção da aprendizagem ao longo da vida (Diretriz 8); para a melhoria da qualidade e do desempenho dos sistemas de ensino e de formação a todos os níveis e para o aumento da participação no ensino superior ou equivalente, (Diretriz 9); e para a promoção da inclusão social e do combate à pobreza (Diretriz 10). A ALV apresenta-se, desta forma, como elemento fundamental da estratégia europeia de crescimento e emprego.

5.2.4.1 A ALV em Portugal

As orientações europeias em matéria de ALV influenciaram, em muito, a estratégia de ALV em Portugal. Portugal apresenta valores (muito) abaixo da média da UE na generalidade dos indicadores definidos para a estratégia europeia no âmbito da ALV. Neste sentido, os objetivos da estratégia europeia de ALV, na sua grande parte assumidos nos instrumentos nacionais de suporte à aprendizagem ao longo da vida, potenciaram a adoção de políticas nacionais, no período 2000-2015, que produziram melhorias, em algumas áreas de grande significado, como veremos, no âmbito da ALV.

A preocupação com a ALV assumiu uma prioridade na sociedade portuguesa, desde meados dos anos 90, sendo de destacar a sua importância no conteúdo dos diferentes Acordos de Concertação Social celebrados. Em grande parte dos Acordos de Concertação Social celebrados, nas duas últimas décadas, a formação profissional assume papel de relevo, merecendo, particular relevância o “Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação”, assinado em 2001, entre todos os Parceiros Sociais, no quadro do Plano de Emprego e da Estratégia para a Aprendizagem ao Longo da Vida, onde às prioridades e objetivos estratégicos aprovados, foram associadas medidas de política, metas e propostas, que estiveram na base das normas relativas à formação profissional que vieram a integrar o Código de Trabalho de 2003 (Quatenaire (2014), p. 57).

A Aprendizagem ao Longo da Vida, tem vindo a ser realçada, em Portugal, em diversos momentos, nomeadamente, a partir de 2001, no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego, tendo, inclusive, integrado o Plano Nacional de Emprego, de 2001. Apesar da abordagem da ALV ser bastante abrangente, associada ao seu conceito, importa destacar as referências à formação inicial e transição para a vida ativa, ao desenvolvimento da

formação e da qualificação profissional dos ativos no quadro do reforço da competitividade das empresas. Neste domínio, assume particular destaque o objetivo de garantir o acesso generalizado à formação, designadamente à formação profissional contínua como elemento indispensável ao reforço da empregabilidade dos trabalhadores e da competitividade das empresas.

Tabela 11 | Participação da População em Aprendizagem ao Longo da Vida

País / Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-28	9,6	9,5	9,3	9,3	9,3	9,1	8,9	9	10,5(b)	10,7
EU-27	9,6	9,5	9,3	9,4	9,3	9,2	8,9	9,1	10,6(b)	10,7
Euro area-19	7,9	7,9	8	8,1	8	7,9	8,2	8,4	10,5(b)	10,8
Alemanha	1,9	2	2,2	3 (b)	3,3 (b)	3,1	2,5	3	3	3
Antiga República Jugoslava da Macedónia		2,3	2,8	2,5	3,3	3,2	3,4	4	3,5	3,1
Aústria	12,9	13,1	12,8	13,2	13,8	13,8	13,4	14,1	14	14,2
Bélgica	8,3	7,5	7,2	6,8	6,8	7,2	7,1	6,6	6,7	7,1
Chipe	5,9	7,1	8,4	8,5	7,8(b)	7,7	7,5	7,4	6,9	6,9
Croácia	2,1(b)	2,9	2,7	2,4	2,6	2,5	2,6	2,8	2,9	2,5
Dinamarca	27,4	29,2	29(b)	29,9	31,2	32,5	32,3	31,6	31,4	31,7
Eslováquia	4,6	4,1	3,9	3,3	2,8	2,8	3,9(b)	3,1	2,9	3
Eslovénia	15,3	15	14,8	13,9	14,6	16,2	15,9	13,8	12,4	11,9
Espanha	10,8(b)	10,6	10,6	10,6	10,6	11	11	11	11,1	9,8(b)
Estonia	6	6,5	7	9,7	10,5	10,9	11,9	12,7	12,6	11,5
Finlândia	22,5	23,1	23,4	23,1	22,1	23	23,8	24,5	24,9	25,1
França	5,9	6,4	6,1	6	5,7	5	5,5	5,7	17,7(b)	18,6
Grécia	1,9	2	2,2	3(b)	3,3(b)	3,1	2,5	3	3	3
Holanda	15,9	15,6	16,6	17	17	16,6(b)	16,7	16,5	17,4(b)	17,8
Hungria	3,9	3,7	3,6	3,1	2,7	2,7	2,6	2,7	3	3,2
Irlanda	7,4	7,4(b)	7,5(b)	6,9	6,3	6,8	6,8	7,1	7,3	6,7
Islândia	25,7	27,9	27	25,1	25,1	25,2	25,9	27,3	25,8	25,9
Itália	5,8	6,1	6,2	6,3	6	6,2	5,7	6,6	6,2	8
Letónia	7,8	6,8	6,9	6,6	5,4	5,1	5,1	6,9	6,5	5,5
Lituânia	6,1	4,7	5,2	4,8	4,4	3,9	5,7	5,2	5,7	5
Luxemburgo	8,5	8,2	7(b)	8,5	13,4(b)	13,4	13,6	13,9	14,4	14
Malta	5,2(b)	5,5	5,9	6,2	6,1	6	6,4	6,9	7,6	7,1
Noruega	17,8	18,7(b)	18	19,3	18,1	17,8	18,2	20	20,4	19,7
Polónia	4,9	4,7	5,1	4,7	4,7	5,2(b)	4,4	4,5	4,3(b)	4
Portugal	4,1	4,2	4,4	5,3	6,4	5,7	11,5(b)	10,5	9,7	9,6
Reino Unido	27,6(u)	26,7(u)	20(b)	19,9(b)	20,1(b)	19,5	15,7	15,8	16,1	15,8
República Checa	5,6	5,6	5,7	7,8	6,8	7,5	11,4(b)	10,8	9,7(b)	9,3
Roméia	1,6	1,3	1,3	1,5	1,5	1,2(b)	1,4	1,3	1,8	1,5
Suécia	17,4	18,4	18,6	22,2(b)	22,2	24,4	24,9	26,7	28,1	28,9
Suíca	27	22,5	26,8	27,9	23,9	30,6	29,9	29,9	30,4	31,7
Turquia		1,8	1,5	1,9	2,3	2,5	2,9	3,2	4	5(b)

: Not available b= break in time series e= estimated d=definition differs p=provisional u= low reliability

Fonte: Eurostat

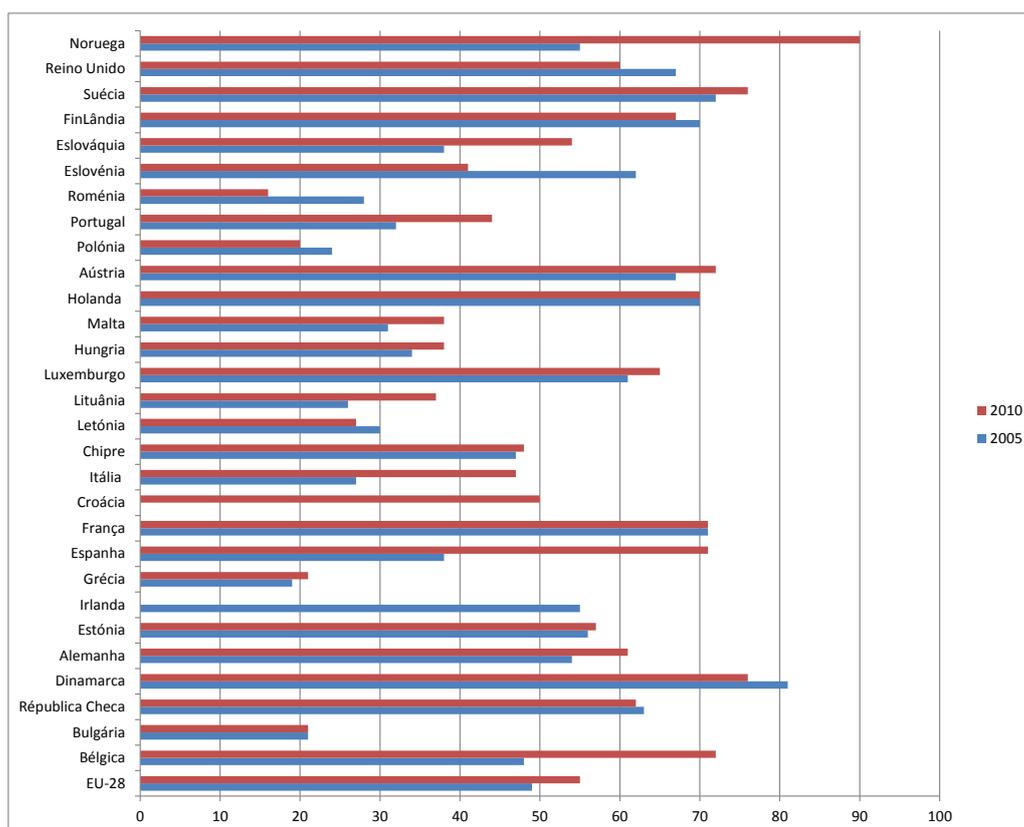
Fonte: Eurostat

Para além do importante Acordo sobre Política de Emprego, Mercado de Trabalho, Educação e Formação, celebrado em 2001, importa referir, no quadro da Aprendizagem ao Longo da Vida, o Acordo para a Reforma da Profissional, celebrado em 2007, onde a promoção da expansão das vias profissionalizantes de nível secundário, nomeadamente através do sistema de aprendizagem, dos cursos profissionais e dos cursos de educação-formação e o reforço da formação de base dos ativos, empregados e desempregados, possibilitando a sua progressão escolar e profissional, articulando as respostas formativas

com as necessidades das empresas, dos indivíduos e do mercado de trabalho, assumem papel de destaque.

A taxa de participação da população em aprendizagem ao longo da vida, em Portugal, tem vindo a registar um crescimento ao longo da última década, sendo de salientar o elevado crescimento registado em 2011 (11,5%), com ligeiro decréscimo no período de 2012-14. A taxa de participação neste período (9,7%), aproximou Portugal da taxa média da EU-28, (10,7%) situação muito diferente do que se tinha verificado na década anterior, onde os níveis de participação foram extremamente baixos.

Gráfico 7 | Empresas com Formação Profissional Contínua



Fonte: Eurostat

Evolução semelhante também se verifica no peso relativo das empresas que realizam formação profissional em Portugal, tendo registado um aumento significativo, entre 2005 e 2010, de 32% para 44%, apesar de se registar um diferencial de 12 pontos percentuais em relação à média da EU-27 em 2010 (56%).

Os dados relativos à participação dos trabalhadores em ALV e ao peso das empresas participantes em formação profissional contínua referentes a Portugal indicam uma evolução muito positiva nos últimos anos. Apesar desta tendência, os valores globais de participação em ALV revelam que ainda há um caminho a percorrer quer para cumprir a meta de envolvimento de 15% da população entre os 25 e os 64 anos de idade em

atividades de educação e formação até 2020, quer para que exista uma aplicação de facto do previsto no Código do Trabalho (Revisão de 2009).

Importa referir que, por um lado, as orientações da Comissão em termos da ALV e, por outro, a posição dos parceiros sociais, em sede da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), tiveram efeitos na alteração da legislação da ALV, em particular, no domínio da formação contínua.

Desde o Código de Trabalho de 2003 que a formação profissional passou a constituir, no âmbito da legislação laboral, um tema que encerra direitos e obrigações por parte de cada um dos sujeitos da relação de trabalho, diretamente associados ao desenvolvimento das qualificações e competências.

O empregador tem o dever de contribuir para a elevação da produtividade e empregabilidade do trabalhador, nomeadamente proporcionando-lhe ações de formação profissional adequadas a desenvolver a sua qualificação (art. 127º, nº 1, alínea d), do CT). Este dever do empregador já parcialmente consagrado no Código do Trabalho de 2003 (art. 120º, alínea d), do CT de 2003), foi alargado à promoção da empregabilidade do trabalhador.

Também no âmbito do regime do dever geral de formação se faz referência, no art. 131º, nº 1, alínea a), do Código do Trabalho, ao dever do empregador “promover o desenvolvimento e a adequação da qualificação do trabalhador, tendo em vista melhorar a sua empregabilidade e aumentar a produtividade e a competitividade da empresa”.

A referência à empregabilidade assume particular importância, ao reconhecer que a formação profissional contribui para a empregabilidade do trabalhador, elemento central da ALV, em tempos de reforço da globalização e de desemprego elevado em Portugal.

Os artigos 130º a 138º da Lei 7/2009 enquadram e regulam a formação profissional promovida pelas empresas. Os seus objetivos são cinco:

- a) “Proporcionar qualificação inicial a jovem que ingresse no mercado de trabalho sem essa qualificação;
- b) Assegurar a formação contínua dos trabalhadores da empresa;
- c) Promover a qualificação ou reconversão profissional de trabalhador em risco de desemprego;
- d) Promover a reabilitação profissional de trabalhador com deficiência, em particular daquele cuja incapacidade resulte de acidente de trabalho;
- e) Promover a integração sócio-profissional de trabalhadores pertencentes a grupo com particulares dificuldades de inserção”.

No que se refere à ALV, a formação contínua, foi regulamentada (art. 131º e seguintes da Lei 7/2009), da seguinte forma:

“No âmbito da formação contínua, o empregador deve:

- a) Promover o desenvolvimento e a adequação da qualificação do trabalhador, tendo em vista melhorar a sua empregabilidade e aumentar a produtividade e a competitividade da empresa;
- b) Assegurar a cada trabalhador o direito individual à formação, através de um número mínimo anual de horas de formação, mediante ações desenvolvidas na empresa ou a concessão de tempo para frequência de formação por iniciativa do trabalhador;
- c) Organizar a formação na empresa, estruturando planos de formação anuais ou plurianuais e, relativamente a estes, assegurar o direito a informação e consulta dos trabalhadores e dos seus representantes;
- d) Reconhecer e valorizar a qualificação adquirida pelo trabalhador”.

Nos termos do número 2, do artigo 131º, do CT, foi assegurado a consagração deste direito, através da definição de um número mínimo anual de 35 horas de formação (art. 131º, nº 4, do CT), bem como a promoção de formação, em cada ano, a pelo menos 10% dos trabalhadores da organização (art. 131, nº 5, do CT).

Apresenta-se claro que a formação profissional contínua constitui, nos termos da legislação nacional, um direito e um dever associado à manutenção da empregabilidade, ao desenvolvimento das qualificações requeridas pelo exercício profissional e, também um direito e dever dos empregadores e trabalhadores no desenvolvimento de novas competências e, desta forma, na prossecução da estratégia de aprendizagem ao longo da vida.

Para além do atrás referido, encontra-se previsto no nº 9, do artigo 131º, do CT, que o disposto na lei em matéria de formação contínua pode ser adaptado por convenção coletiva que tenha em conta as características do sector de atividade, a qualificação dos trabalhadores e a dimensão da empresa.

A referência à necessidade do aprofundamento permanente da negociação coletiva nas matérias relativas à formação e ao emprego, encontra-se presente, em vários dos Acordos celebrados em concertação social, onde assume papel relevante a matéria da formação profissional. Para além do Acordo, atrás referido, celebrado em 2001, a importância da negociação coletiva, assume preponderância no Acordo Bilateral assinado em 2005, para a dinamização da contratação coletiva, no Acordo Bilateral sobre a Formação Profissional, de 2006, no Acordo para a Reforma da Formação Profissional, de 2007, tendo sido elementos de relevo para a criação do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ), para a reforma do Sistema de Acreditação e Qualidade e para as alterações introduzidas na reforma do Código de Trabalho, de 2009.

A importância da ALV, em particular, através da inclusão da formação profissional contínua, mas também de forma crescente da qualificação inicial de jovens, aparece nos diferentes instrumentos de contratação coletiva, constituindo importantes resultados das orientações da concertação social na segunda metade da década anterior. Também nos Acordos celebrados no início da segunda década deste século, respetivamente, Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego (2011) e Compromisso para o Crescimento,

Competitividade e emprego (2012), a importância de levar a cabo as medidas propostas nos Acordos anteriores, em matéria de formação e emprego, em particular a matéria da formação e qualificação profissional dos trabalhadores na melhoria da produtividade das empresas, nas condições de empregabilidade e na proteção dos ativos em contextos de crise económica e social, são particularmente destacados.

É referido que, num estudo sobre o impacto da legislação laboral na qualificação dos ativos empregados e na prossecução de uma estratégia de aprendizagem ao longo da vida, (Quatenaire Portugal, (2014)), “apesar da formação profissional ser presença constante na generalidade dos textos das Convenções Coletivas, enquanto fator de dinamização da ALV, o caminho a percorrer ainda é bastante longo, no sentido de a transformar como instrumento estratégico de valorização das qualificações/competências dos trabalhadores e de promotor do reforço da produtividade e da competitividade das empresas. A dignificação da ALV, enquanto promotor da empregabilidade dos trabalhadores e da competitividade das empresas, apresenta, inclusive, algum desinvestimento pela via da negociação coletiva, em resultado das limitações que têm imperado, nos últimos anos, no âmbito da contratação coletiva”.

Importa, também, referir a importância atribuída aos parceiros sociais na estratégia de aprendizagem ao longo da vida. Desde o início da estratégia de aprendizagem ao longo da vida, que os parceiros sociais, para além da participação no quadro da concertação social, têm vindo a ser convidados a participar no seu processo de desenvolvimento e na sua implementação, quer pela via da participação em organismos de coordenação de políticas públicas quer na dinamização pela via dos instrumentos de negociação coletiva.

Quando analisada a participação dos parceiros sociais, em termos do grupo de países que integram a UE, apesar da diversidade de formas, é amplamente reconhecida a mais-valia que a sua participação reveste.

No mundo atual, a gestão de carreiras dos trabalhadores apresenta uma enorme prioridade, associada à flexibilidade e à polivalência das profissões, assumindo elevada prioridade, quer para trabalhadores quer para empregadores, com a prioridade a ser dada às qualificações / competências detidas em cada momento. Para esse efeito, a generalização da aprendizagem ao longo da vida, por todas as formas e a todos, continua a assumir papel central para a segurança dos trabalhadores e para a competitividade das empresas.

As questões, as políticas e medidas que possibilitem a aprendizagem ao longo da vida, orientadas para o desenvolvimento de percursos, qualificações e valorização das competências dos trabalhadores, assumem uma importância transversal e reconhecida pelo tecido empregador e pelos parceiros sociais e fazem parte da agenda da negociação coletiva. Contudo, o caminho a percorrer apresenta-se ainda longo, para que aquelas matérias se consagrem como pilares das condições de trabalho, nomeadamente salariais e, de um modo geral, da competitividade e produtividade das empresas.

5.2.5 A Promoção do Emprego e as Políticas Ativas de Emprego

A promoção do emprego assume papel central nos diferentes países. Mais emprego significa, entre outros, maior rendimento das famílias, maior potencial das economias, melhor qualidade de vida das pessoas e maior riqueza dos países. Essa panóplia de efeitos positivos coloca a preocupação na promoção do emprego entre as prioridades dos estados, assumindo efeito estratégico para a maioria dos países, muito em particular, para os países da UE.

A promoção do emprego é efetuada através de diversas formas, com a maioria dos países a adotarem políticas dirigidas a esse importante objetivo, falando-se, inclusive, em políticas amigas do emprego. O emprego pode ser apoiado de forma direta, através de políticas específicas para o mercado de trabalho (incluindo políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho e políticas de regulação do mercado de trabalho) e/ou indiretamente através de políticas destinadas a promover o desenvolvimento social e económico.

As políticas macroeconómicas, como a política fiscal ou monetária, bem como as políticas de regulação, também afetam o mercado de trabalho, assumindo, hoje, quer ao nível dos governos, quer das organizações internacionais, uma prioridade para as suas políticas.

As organizações internacionais, com destaque para a OIT, a CE, a OCDE e o FMI, assumem nas orientações, recomendações e estudos que promovem, o emprego, a par do crescimento económico, objeto central da sua atuação.

A OIT coloca uma ênfase especial na promoção do emprego, através das suas Convenções, com destaque para a (OIT (1988)), relativa à promoção do emprego e proteção contra o desemprego, referindo no seu número 2, que “Cada Membro deverá tomar medidas adequadas a fim de coordenar o seu sistema de proteção contra o desemprego e a sua política de emprego. Para este fim, deverá procurar garantir que o seu sistema de proteção contra o desemprego, e em particular os métodos de concessão do subsídio de desemprego, contribuem para a promoção do pleno emprego, produtivo e livremente escolhido, e não desencorajam os empregadores de oferecer, e os trabalhadores de procurar, um emprego produtivo.”

A OIT preconiza, para a promoção do emprego, “a integração dos objetivos e metas de emprego nos Quadros Nacionais de Desenvolvimento, nas políticas económicas e nas estratégias setoriais. Esta abordagem precisa de ser apoiada por políticas de emprego coordenadas e com várias componentes adaptadas aos contextos e condições locais, e negociadas em concertação social” (OIT, (2012), p. iii). A concertação social, envolvendo uma ampla participação e o diálogo social, são elementos fundamentais para a formulação das políticas de emprego, sem os quais, dificilmente terão êxito.

A promoção do emprego é uma componente essencial da Política de Coesão da UE e as atividades direcionadas para este fim são apoiadas por todos os Fundos Estruturais. Para além dos apoios previstos no Fundo Social Europeu (FSE), criado em 1957 (Tratado de Roma), sendo o principal instrumento financeiro da UE para investir nas pessoas, com vista a permitir concretizar os objetivos estratégicos da sua política de emprego, a melhorar os níveis de educação e de qualificação dos cidadãos, os outros Fundos,

nomeadamente, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo de Coesão.

As atividades apoiadas pelos Fundos Estruturais têm vindo a ser redirecionadas à promoção do emprego, estando esta vertente presente na quase totalidade apoios a conceder, entre outros, através da introdução do critério do emprego nos processos de seleção dos projetos dos diferentes fundos.

A OCDE, tem centrado a promoção do emprego na criação de políticas macroeconómicas e estruturais que encorajem o crescimento, aspeto central para a criação de emprego. A OCDE, quer nos *Employment Outlook* anuais, quer nas recomendações que dirige aos países membros, considera a flexibilidade dos mercados, a reforma do sistema de benefícios ao desemprego, o desenvolvimento das qualificações e o reforço das políticas ativas, os principais elementos de promoção do desemprego.

As medidas de incentivo à participação no mercado de trabalho, segundo a organização, serão mais eficazes se forem abordados os obstáculos do lado da procura, daí que o ambiente macroeconómico e a diminuição da rigidez da legislação de proteção do emprego, sejam referência constante da OCDE, para a promoção do emprego.

Para o FMI, a promoção do emprego, resulta de condições macroeconómicas, que só quando alcançadas permitem a promoção do emprego. A ênfase das suas recomendações assenta na flexibilidade dos mercados, sem a qual não se regista crescimento do emprego. O enfoque, é, predominantemente, dado à redução da dívida e à liberalização dos mercados, com destaque para a liberalização do mercado de trabalho. O emprego é um resultado das políticas económicas adotadas, em particular, na UE, das políticas monetária e fiscal, e não de estímulos diretos à sua criação.

Importa ter presente que, dada a natureza horizontal das preocupações com o emprego e a grande diversidade de políticas que podem afetar a oferta e a procura de trabalho, o mercado de trabalho é influenciado para além das políticas ativas de emprego (PAE) por um conjunto mais vasto de políticas que podem ter efeitos significativos no seu desempenho, com destaque para a política monetária, orçamental, fiscal, bem como pela política social e pelas políticas direcionadas para a criação de empresas.

5.2.5.1 Políticas Ativas de Emprego

As Políticas Ativas de Emprego (PAE) são um elemento central do mercado de trabalho, tendo vindo a consolidar-se na maioria dos Estados-Membros europeus, enquanto instrumento de criação de emprego e de combate ao desemprego.

Sob a designação genérica de Políticas Ativas de Emprego, foi desenvolvida uma gama diversificada de instrumentos, tais como apoio na procura de emprego, programas de formação, reestruturação ativa, incentivos ao emprego e inserção na economia social.

As políticas ativas de emprego (PAE) podem ajudar aqueles que ficam desempregados a encontrar outro emprego antes de se desligarem do mercado de trabalho. Elas também podem impedir as pessoas de se tornarem desempregados de longa duração. Além disso,

permitem a reintegração dos desempregados de longa duração, bem como de pessoas que se encontrem fora do mercado de trabalho.

No longo prazo, as políticas ativas de emprego são uma condição essencial para uma adaptação equilibrada às transições causadas pelas mudanças tecnológicas, ambientais e sociais. Elas oferecem novas oportunidades para melhorar as competências, e contribuem para uma economia mais produtiva, competitiva e inclusiva. Finalmente, ao promoverem a mudança e o aumento do emprego, também são necessárias para alcançar o objetivo do emprego na UE.

As políticas ativas de emprego têm vindo a reforçar o seu papel, com a integração do desenvolvimento de uma estratégia coordenada para o emprego a nível da UE, no Tratado de Amesterdão (1997), que se veio a materializar a partir do Conselho Europeu do Luxemburgo (1998) (ver ponto 3.2), sob a forma de orientações para o emprego.

“As chamadas “políticas ativas do mercado de trabalho”, que, efetivamente, apoiam a procura de emprego entre os trabalhadores desempregados - podem impulsionar a participação no mercado de trabalho. Estima-se que um aumento nos gastos de apenas 0,5% do PIB com as políticas ativas de emprego aumentará o emprego entre os 0,2% e os 1,2% no médio prazo. Este resultado surge porque as políticas ativas do mercado de trabalho têm um duplo benefício: Por um lado, estimulam a procura e, por outro, melhoram a compatibilidade entre candidatos a emprego e as vagas que surgem como resultado do aumento da procura e oferta” (UGT, (2011), p.8).

Os atores e instituições envolvidos na implementação das PAE têm vindo a aumentar ao longo dos anos, tendo-se verificado, igualmente, um reforço do papel tanto das instituições europeias como dos Estados-Membros.

Segundo as definições da OCDE e do Eurostat, as Políticas Ativas de Emprego (PAE) são um subconjunto das políticas para o mercado de trabalho que (i) operam diretamente no mercado de trabalho e que (ii) são destinadas a indivíduos com problemas de emprego. Estas incluem: apoio na procura de emprego (serviços públicos de emprego), oferta de formação (programas de formação, como formação em sala de aula, formação em contexto de trabalho, experiências de trabalho), atribuição de subsídios para a criação de emprego no sector privado (como subsídios às entidades empregadoras ou incentivos financeiros destinados à criação do próprio emprego por parte dos desempregados), criação de emprego temporário no sector público. Estas intervenções podem destinar-se a pessoas já integradas num emprego que estão a adaptar-se a alterações nas condições de trabalho, ou aos desempregados, nomeadamente a grupos específicos como as mulheres, os desempregados de longa duração, os jovens, as pessoas portadoras de deficiência e pessoas que precisam de melhorar a sua empregabilidade.

As estatísticas das Políticas do Mercado de Trabalho do Eurostat, disponibilizam informação sobre as intervenções no mercado de trabalho, que são definidas como "intervenções públicas no mercado de trabalho com vista a alcançar o seu funcionamento eficiente e corrigir desequilíbrios e que podem ser distinguidos de outras intervenções de

política geral de emprego na medida em que atuam seletivamente para favorecer determinados grupos no mercado de trabalho." (CE (2010), p. 17).

O âmbito das estatísticas do Eurostat integra as intervenções públicas que são explicitamente dirigidas a grupos de pessoas com dificuldades no mercado de trabalho: os desempregados, trabalhadores assalariados, mas em risco de perda involuntária de emprego e as pessoas inativas que pretendem entrar no mercado de trabalho.

A unidade de observação é a intervenção no mercado de trabalho e os dados sobre as despesas e os participantes para cada intervenção são recolhidos anualmente a partir de fontes administrativas de cada país.

De acordo com a metodologia do Eurostat, as intervenções das políticas do Mercado de Trabalho, são agrupados em três grupos principais: Serviços de Emprego, medidas de PAE e Medidas Passivas. Estes grupos são, por sua vez, classificadas em nove categorias pormenorizadas de acordo com cada tipo de ação:

1. Os Serviços de Emprego são definidos como abrangendo todos os serviços e atividades dos Serviços Públicos de Emprego (SPE), juntamente com quaisquer outros serviços com financiamento público para candidatos a emprego.

As políticas ativas de emprego são subdivididas em seis:

1. Formação;
2. Rotação e Partilha de Emprego;
3. Incentivos ao Emprego;
4. Emprego Protegido e Reabilitação;
5. Criação Direta de Emprego;
6. Incentivos à Criação de Empresas.

As medidas passivas, por sua vez, pretendem compensar as pessoas pela perda de salário e apoiá-las durante a procura de emprego ou na reforma antecipada. A maior dimensão dos apoios das políticas do mercado de trabalho nos Estados-Membros da UE está associada às políticas passivas, embora, se tenham registado alterações importantes nesta matéria, com a Comissão Europeia e a OCDE, entre outros, a recomendarem o reforço das políticas ativas nos diferentes países.

1. Proteção no desemprego;
2. Reformas antecipadas.

No quadro das políticas do mercado de trabalho, o Eurostat publica, anualmente por país, os dados referentes a cada um dos itens atrás referidos, bem como o número de participantes em medidas ativas, o número de beneficiários das políticas passivas e o total dos desempregados inscritos nos SPE.

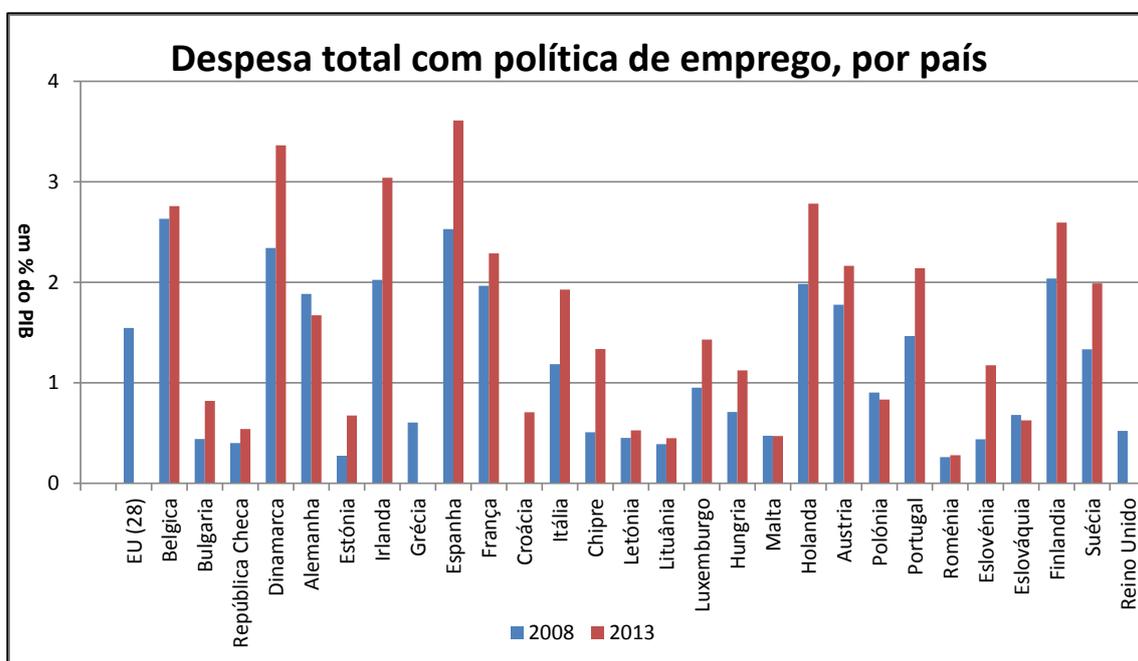
Os países europeus gastam uma parcela relativamente elevada dos recursos públicos nas Políticas do Mercado de Trabalho, mesmo tendo em consideração as grandes diferenças que se verificam na Europa. Os dados do Eurostat (2008 e 2013), permitem verificar que a despesa pública com as Políticas do Mercado de Trabalho, em percentagem do PIB,

variaram de forma significativa entre os Estados-Membros, com a média da UE 28, a situar-se em 1,5% do PIB, em 2008. A Espanha (3,6%), a Dinamarca (3,4%), a Irlanda (3,0%), a Bélgica (2,8%), a Finlândia (2,6%), são os países que em 2013, apresentam maior nível de despesa com estas políticas.

Portugal (2,1%), apresenta, em 2013, uma despesa superior à média europeia, embora abaixo dos países atrás referidos. A despesa em Portugal, com PAE regista um crescimento significativo, a partir de 2008 (1,5%), tendo alcançado o maior valor em 2013 (2,1%).

Com exceção da Alemanha, Polónia e Eslováquia, todos os países registaram acréscimo das despesas com as PAE, entre 2008 e 2013, refletindo o crescimento do desemprego na generalidade dos países, associado à crise de 2008.

Gráfico 8 | Despesa total com a Política de Emprego na UE-28, em percentagem do PIB (2008, 2013)



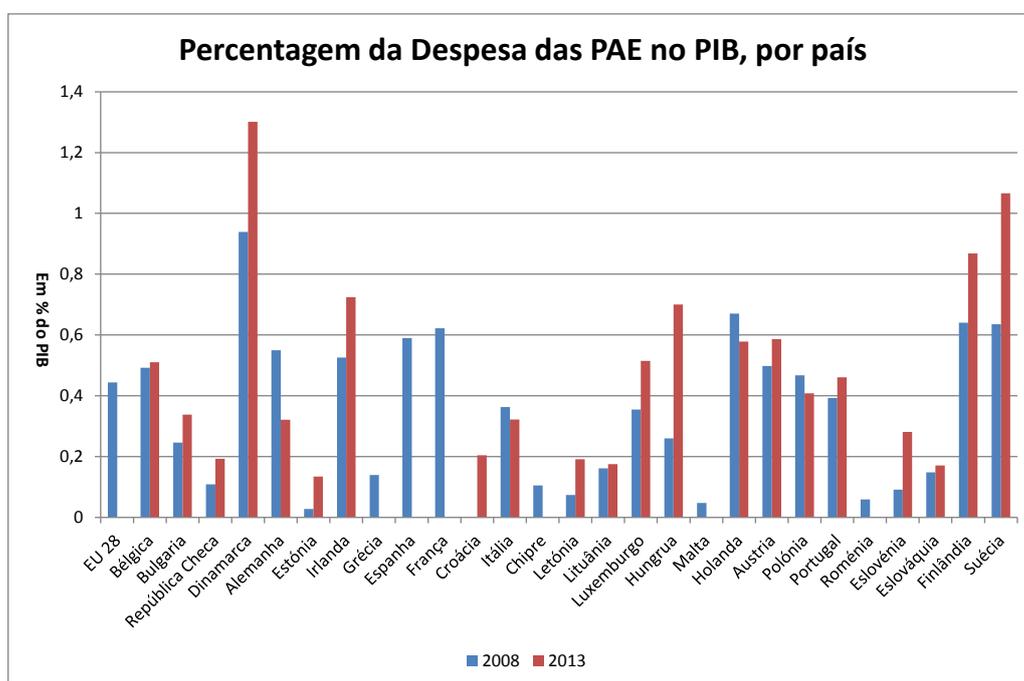
Fonte: Eurostat

Para efeitos do presente estudo, importa centrar a análise nas PAE, que correspondem, nos termos da classificação do Eurostat, às rubricas 2 a 7 da classificação definida pelo Eurostat.

Como podemos observar, a percentagem da despesa pública em PAE (rubricas 2 a 7, do Eurostat), reduz significativamente, pois o peso das políticas passivas é superior aos das ativas, em quase todos os países. Em Portugal as PAE representam, em 2013, 0,46% do PIB, em linha com a média da UE 28 (0,45%). Também no âmbito das PAE é possível verificar que os países do Norte da Europa (Dinamarca (1,3%), Suécia (1,06%), Finlândia (0,86%)), seguidos pela Hungria (0,7%), Áustria (0,58%), Holanda (0,57%) e Bélgica (0,51%) são os que mais investem nas PAE.

Mais do que o nível do desemprego, o que parece estar por na base do peso da despesa pública em PAE, nos países da UE, são estratégias orientadas para intervenções centradas no reforço da empregabilidade das pessoas, através do binómio educação-formação, priorizando a intervenção junto dos que procuram emprego através da implementação de políticas ativas, ao invés das políticas passivas. A reorientação no foco das políticas do mercado de trabalho das políticas passivas para PAE, tem sido defendido por várias organizações que analisam o comportamento do mercado de trabalho, em particular pela OCDE e pela UE. Estas organizações têm emitido recomendações aos Estados-Membros, para que reforcem o papel das PAE, centrando a sua atuação na ativação das pessoas, com responsabilidade acrescida dos desempregados na procura ativa de emprego.

Gráfico 9 | Despesa com Políticas Ativas de Emprego na UE-28, em percentagem do PIB (2008, 2013)



Fonte: Eurostat

5.2.5.2 Papel das PAE em Portugal

Em Portugal, as políticas ativas de emprego (PAE) têm vindo a consolidar-se, enquanto tal, a partir dos anos oitenta, com especial destaque para a criação efetiva do IEFP, pelo Decreto-Lei nº 247/85, de 12 de Julho, onde se define que é o organismo público a quem compete genericamente a execução das políticas de emprego e formação profissional definidas e aprovadas pelo Governo. Até então, os apoios ao emprego, para além de dispersos, centravam-se em apoios à formação profissional, no quadro da crescente industrialização que desde os anos sessenta se verificou em Portugal, conforme foi visto anteriormente.

O Decreto-Lei 247/85, refere no seu artigo 4º, que compete ao IEF, “Promover a melhoria da produtividade na generalidade das empresas mediante a realização, por si ou em colaboração com outras entidades nacionais ou estrangeiras, das ações de formação profissional, nas suas várias modalidades, que se revelem em cada momento as mais adequadas à prossecução daquele objetivo; bem como apoiar iniciativas que conduzam à criação de novos postos de trabalho, em unidades produtivas já existentes ou a criar, bem como à sua manutenção, nos domínios técnico e financeiro”.

Com a publicação do Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de Abril, no quadro das então denominadas medidas de reparação do desemprego, refere-se, no número 2, do artigo 1º, “a reparação da situação de desemprego realiza-se através de medidas gerais, passivas e ativas, bem como de medidas excecionais de causa conjuntural”, tipificando o conteúdo das medidas gerais ativas, da seguinte forma:

- a) O pagamento, por uma só vez, do montante global das prestações de desemprego com vista à criação do próprio emprego;
- b) A possibilidade de acumular o subsídio de desemprego parcial com trabalho a tempo parcial;
- c) A suspensão total ou parcial das prestações de desemprego durante a frequência de curso de formação profissional com atribuição de compensação remuneratória;
- d) A manutenção das prestações de desemprego durante o período de exercício de atividade ocupacional.

Pelo seu conteúdo, o papel, então atribuído, às políticas ativas, era, para além de reduzido, claramente complementar às medidas passivas de emprego, associadas ao pagamento do subsídio de desemprego.

A adesão à CEE, em 1985, e o reforço do papel atribuído ao emprego, no final dos anos oitenta, pela UE, vieram a aprofundar e a consolidar crescentemente as políticas ativas de emprego, enquanto suporte ao combate ao desemprego e à criação de emprego. A importância dos Fundos Comunitários, a partir dos anos 90, em particular, com destaque para o Fundo Social Europeu, veio possibilitar o alargamento do âmbito das políticas ativas de emprego, com destaque para os apoios ao emprego e para as diferentes modalidades da formação profissional.

A PAE, veio a ter novo quadro jurídico em Portugal, com a publicação do Decreto-Lei 220/2006, de 3 de Novembro, tendo sido acrescentado ao quadro às medidas ativas de emprego atrás referidas “outras medidas de política ativa de emprego não mencionadas nas alíneas anteriores desde que promovam a melhoria dos níveis de empregabilidade e a reinserção no mercado de trabalho de beneficiários das prestações de desemprego em termos a definir por legislação própria”, associando os seus apoios em concertação estreita com os apoios previstos nas políticas passivas, reforçando a ativação dos desempregados, através de um papel acrescido das PAE.

O crescimento, na última década das PAE, esteve estreitamente ligado à reinserção de desempregados, face ao aumento do desemprego que se registou em Portugal, na sequência da crise de 2008. A necessidade de um quadro legal mais ajustado à realidade

das PAE, levou à publicação do Decreto-Lei 13/2015, com vista à sistematização das medidas ativas do mercado de trabalho, bem como à sua racionalização. Este diploma define os objetivos, princípios e conceção da política de emprego.

No seu artigo 3º, são definidos os seguintes objetivos da política de emprego:

1. A política de emprego visa assegurar o direito ao trabalho, promover o pleno emprego, a qualidade do trabalho, a qualificação e a coesão social, prevenir e reduzir o desemprego e o subemprego e melhorar a empregabilidade, apoiar a competitividade da economia e estimular o empreendedorismo.
2. São objetivos específicos da política de emprego, nomeadamente:
 - a) Melhorar a organização do mercado de trabalho, contribuindo para o ajustamento quantitativo e qualitativo entre a oferta e a procura de emprego;
 - b) Promover a qualificação ou a reconversão profissional, a experiência profissional qualificante e a melhoria contínua de conhecimentos, aptidões e competências ao longo da vida, contribuindo para a competitividade das empresas e da economia;
 - c) Apoiar o empreendedorismo e a criação e manutenção de postos de trabalho;
 - d) Reduzir as assimetrias regionais do emprego e da qualificação dos trabalhadores, no contexto do desenvolvimento integrado do território nacional;
 - e) Promover a inserção na vida ativa dos jovens com níveis adequados de escolaridade e qualificação profissional;
 - f) Promover a permanência dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho;
 - g) Promover a inserção socioprofissional das pessoas com deficiência e incapacidade e de outros grupos mais desfavorecidos no mercado de trabalho, nomeadamente os afetados pela pobreza e exclusão social;
 - h) Promover a inserção de grupos mais desfavorecidos em atividades dirigidas a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado, através do mercado social de emprego e das instituições da economia social;
 - i) Atuar preventivamente sobre o desemprego, em particular evitando a passagem para o desemprego de longa duração;
 - j) Promover a adaptabilidade dos trabalhadores face às transformações organizativas, tecnológicas e de processos de trabalho das empresas e estabelecimentos;
 - k) Facilitar a mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores no território nacional, noutros Estados--Membros da União Europeia e em países terceiros;
 - l) Promover a conciliação da atividade profissional com a vida familiar;
 - m) Promover a igualdade de género no acesso e condições do mercado de trabalho;
 - n) Promover a qualidade do trabalho, nomeadamente pelo respeito da legislação e da regulamentação coletiva de trabalho;
 - o) Assegurar a eficácia da proteção social em situação de desemprego, estimulando a procura ativa de emprego.

No mesmo diploma, são ainda definidos os quatro programas que integram as diferentes medidas das PAE:

- a) Programa de apoio à contratação, destinado a promover a contratação de desempregados;
- b) Programa de apoio ao empreendedorismo, destinado a promover a criação do próprio emprego ou da própria empresa;
- c) Programa de apoio à integração, destinado a complementar e desenvolver as competências dos destinatários, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade, através de formação e experiência prática em contexto laboral;
- d) Programa de apoio à inserção, destinado a promover a empregabilidade dos destinatários, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho, e a apoiar atividades socialmente úteis que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas.

Os apoios à criação de emprego, os apoios à melhoria das competências dos desempregados, os apoios à inserção de grupos particularmente desfavorecidos, para além do aconselhamento e apoio à procura de emprego, são as principais medidas das PAE.

Para além destes quatro tipos de medidas, podem existir outras medidas, consoante a especificidade dos grupos alvos e das situações de desemprego, dirigidas a grupos particularmente afetados por situações de desemprego, como sejam, os jovens, as mulheres, os desempregados mais velhos ou as pessoas portadoras de deficiência, podendo ter âmbito territorial nacional, regional ou setorial.

As medidas que integram as PAE têm, por norma, como destinatários os desempregados inscritos no serviço público de emprego, podendo, consoante os objetivos das medidas, definir grupos-alvo específicos, para uma resposta mais circunscrita. A definição de objetivos bem delimitados para cada uma das medidas das PAE, a partir da caracterização dos desempregados inscritos nos Centros de Emprego, assume elevada importância, para a eficácia das PAE. Quanto mais precisos forem os objetivos definidos, maior será a eficácia das medidas, enquanto instrumentos da política de emprego, para os alcançar.

A execução das PAE, em Portugal, é da responsabilidade do IEF, cabendo-lhe a regulamentação, a operacionalização, a monitorização e a avaliação dos apoios concedidos. Os destinatários das PAE, são, por regra, os desempregados, podendo beneficiar de apoios diretamente, como, nas medidas de formação, ou indiretamente, através de instituições e empresas.

O número de participantes em PAE, em Portugal, tem registado um crescimento, sobretudo, a partir de 2008, na sequência da crise mundial e do crescimento do desemprego, tendo sido abrangidos em medidas ativas de emprego, de acordo com o Eurostat 166.444 pessoas em 2008 e 206.883, em 2013. O crescimento entre os quatro anos foi de 24,3%.²

² Aqui, importa considerar que a expansão de medidas modulares possa ter provocado um “aquecimento estatístico”, caso as contabilizações e as somas seja a partir da unidade módulo.

As medidas com maior número de participantes, em 2013, foram a formação (98.536), os incentivos ao emprego (64.778), onde se encontra inserida a medida dos estágios profissionais e a criação direta de emprego (27.891). A medida com maior crescimento entre os anos de 2008 e de 2013 é a formação, em resultado de alguns tipos de formação terem uma duração inferior.

No mesmo sentido, a despesa pública em PAE, em Portugal, situou-se em 702,6 M€ em 2008 e em 780,2 M€ em 2013, tendo também registado um crescimento entre estes anos de 11,0%. A formação profissional assume, de longe, o maior peso, em ambos os anos, no total das medidas, representando 58,3% e 65,9% da despesa total em PAE, reforçando o seu peso no período pós crise de 2008. Em segundo lugar, aparece a medida dos incentivos ao emprego com cerca de 20% do total da despesa das PAE. A medida de apoios à criação de emprego (6,5%) aparece, em 2013, unicamente, em terceiro lugar, ao nível da despesa, o que não será, estranho, se considerarmos que a generalidade dos empregadores recorre à isenção de TSU, quando da contratação de novos trabalhadores.

Os estudos de avaliação das PAE têm já um longo historial, tendo, diversos autores estudado os seus efeitos, em particular, os associados a medidas específicas em realidades muito diversas.

De acordo com Mónica, D. & Varejão, J. (2012), p. 5), Hackman et al. (1999), “disponibilizaram a primeira síntese alargada da moderna literatura económica sobre os efeitos das PAMT (Políticas Ativas do Mercado de Trabalho). Estes autores contabilizam 35 trabalhos de avaliação de tais efeitos na Europa (...)”.

“Mais recentemente, Kluge (2010) e Cardet al. (2010) atualizam a listagem de artigos dedicados à avaliação microeconómica de PAMT e sintetizam os principais resultados utilizando técnicas de meta-análise sobre uma amostra de 137 artigos, no primeiro caso, e 97 (24 dos quais não-europeus), no segundo” (Mónica, D. & Varejão, J. (2012), p. ”.6).

“A primeira conclusão que se retira destes estudos é que, por um lado existe uma grande heterogeneidade de resultados quanto ao sucesso estimado das medidas e que, por outro lado, tais medidas parecem ter efeitos mais claramente positivos no médio e longo prazo do que no curto-prazo” (Mónica Dias & José Varejão (2012), p. 5). Para alguns autores, nomeadamente Cardet al (2010), as medidas de formação são as que se estima produzirem maiores efeitos a médio prazo, em linha com o que acontece com a educação, enquanto, para outros autores, nomeadamente Kluge (2010), “os seus resultados indicam que, em comparação com as medidas de formação, as medidas de apoio ao emprego no setor privado e o aconselhamento e apoio à procura de emprego são mais eficazes, apresentando uma probabilidade de sucesso (isto é, um efeito positivo significativo) 30 a 50 pontos percentuais mais elevado do que o atribuído às medidas de formação”.

A avaliação das medidas das PAE apresenta elevada importância, não só para aferir da eficiência dos recursos que lhe são atribuídos, como para posicionar a escolha das medidas mais eficazes, no quadro das prioridades definidas. A articulação das PAE com as políticas macroeconómicas, em particular, com a política monetária, orçamental e fiscal, bem como

a sua adequação à situação do mercado de trabalho, apresenta-se determinante, para o seu desempenho.

Da análise efetuada, conclui-se da importância das PAE, nos diferentes países, associadas ao reforço da empregabilidade dos desempregados, em particular, através de medidas que reforcem as suas qualificações, que permitam adquirir experiência em contextos de trabalho e incentivos à criação direta de emprego.

A redução do desemprego por um lado e criação de emprego por outro, são os seus principais objetivos, sendo completadas por medidas de apoio à procura de emprego e de orientação profissional disponibilizadas pelos serviços de emprego dos diferentes países, em particular pelos SPE. As medidas das PAE têm uma relação estreita com as medidas passivas (ver ponto 5.2.7), contribuindo ambas para apoiar os desempregados, incluindo, ao apoios previstos para as políticas ativas, as pessoas que procuram entrar no mercado de trabalho pela primeira vez.

5.2.6 Os Partenariados e as Relações com as Agências Privadas de Colocação de Mão-de-Obra e Operadores Locais

A prestação de serviços por parte dos SPE tem vindo a ser alargada nos últimos anos na UE, quer em resultado do aumento do número de desempregados que se registou após a crise de 2008, quer da meta ambiciosa da Estratégia da Europa 2020 de alcançar, em 2020, uma taxa de emprego de 75% das pessoas entre os 25 e 74 anos.

Esta meta só será possível de alcançar, mesmo com crescimento económico mais significativo, se houver aumento da participação dos grupos que estão atualmente sub-representados no mercado de trabalho, onde se destacam as mulheres, os jovens, os trabalhadores mais velhos, as minorias étnicas, os trabalhadores com baixas qualificações e os migrantes. Este aumento de participação está, por sua vez, dependente da capacidade de ativação desses grupos por parte dos serviços de emprego, na termos referidos na Orientação 7 para as políticas de emprego, da Estratégia Europa 2020, “aumentar a participação das mulheres e dos homens no mercado de trabalho, reduzir o desemprego estrutural e fomentar o emprego de qualidade”.

Paralelamente, tem vindo a ser exigido aos SPE um reforço da eficiência na prestação de serviços, no quadro das reformas de modernização da Administração Pública e da limitação de recursos a que vêm estando sujeitos, no quadro restrições orçamentais em vigor na maioria dos países europeus. Estas alterações têm vindo a ter implicações nos modelos de negócio dos SPE, com os acordos de parceria e com as agências privadas a assumirem um crescente protagonismo na generalidade dos países da UE.

A primeira forma de parceria dos SPE envolveu os parceiros sociais, estando, como vimos (itens 1.3 e 2.3), envolvidos na conceção e desenvolvimento de políticas de emprego e, nalguns países envolvidos diretamente na gestão do SPE. Outra forma de parceria muito generalizada dos SPE, está associada à prestação de serviços de formação, com muitos países a contratarem a realização da formação a agências especializadas neste tipo de

serviço. Também, nalguns países da UE, as parcerias têm sido alargadas aos serviços de colocação.

Importa referir, neste último aspeto, a relevância que a OIT teve, em Julho de 1997, com a publicação da Convenção nº 182 (OIT, (1997)), sobre as agências de emprego privadas, tendo, nos termos do nº 3, do seu artigo 2º, como objetivos “permitir o funcionamento das agências privadas de emprego, assim como proteger os trabalhadores que recorram aos seus serviços, no quadro das suas disposições”.

No seu artigo 1º, é referido que:

“1 - Para os efeitos da presente Convenção, a expressão «agência de emprego privada» designa qualquer pessoa singular ou coletiva, independente das autoridades públicas, que preste um ou mais dos seguintes serviços referentes ao mercado de trabalho:

- a) Serviços que visam a aproximação entre ofertas e procuras de emprego, sem que a agência de emprego privada se torne parte nas relações de trabalho que daí possam decorrer;
- b) Serviços que consistem em empregar trabalhadores com o fim de os pôr à disposição de uma terceira pessoa, singular ou coletiva (adiante designada «empresa utilizadora»), que determina as suas tarefas e supervisiona a sua execução;
- c) Outros serviços relacionados com a procura de empregos, que sejam determinados pela autoridade competente, após consulta das organizações de empregadores e de trabalhadores, mais representativas, tais como o fornecimento de informações, sem que, no entanto, visem aproximar uma oferta e uma procura de emprego específicas.”

A publicação pela OIT, da Convenção nº 181, colocou fim ao monopólio do SPE, relativamente à colocação, que com maior ou menor incidência, tinha vigorado nos vários países, desde a criação, em 1919, da OIT.

As modalidades de parceria têm evoluído ao longo dos anos, apresentando diferenças significativas entre os vários países. A introdução da concorrência nos serviços do mercado de emprego e o alargamento dos serviços de emprego, ultrapassando, dessa forma, as limitações que os SPE vinham registando. As transferências de serviços para os prestadores externos ascendem a um terço da despesa global das políticas ativas de emprego na UE, embora exista uma diferença considerável entre países, tais como o Reino Unido e a Holanda, onde mais de dois terços da despesa vai para fornecedores externos e outros em que a parcela da despesa ainda se situa abaixo de um terço (Finn D. (2011), p. 15).

As mudanças verificadas nos mercados de trabalho, com o acréscimo do número de empregos temporários e a procura de trabalhadores com competências específicas, assim como as mudanças regulatórias que reforçaram a flexibilidade nas disposições contratuais e as mudanças na procura de trabalho, associadas ao declínio da produção em grande escala, tiveram como resultado a fragmentação da procura de mão-de-obra, ao nível da quantidade, duração, competências, formas contratuais, com a conseqüente necessidade

de reforço das políticas ativas de emprego e a necessidade e do apoio individualizado aos candidatos a emprego.

Esta nova realidade tem levado, por um lado, à mudança gradual do modelo de prestação de serviços do SPE e, por outro ao alargamento dos mecanismos de parceria, com algumas das tarefas tradicionalmente executadas pelo SPE, a serem realizadas por uma variedade de atores, quer de natureza pública quer privada. Na maior parte dos países da UE, os SPE já não agem como o único prestador de serviços de emprego, tendo o leque de prestadores de serviços sido alargado a um número crescente de atores, permitindo “satisfazer as necessidades de um número maior e variado de clientes e uma oportunidade para o SPE superar as suas restrições e limitações em termos de recursos, informações e competências” (European Commission, (2011) p. 4).

Em toda a UE, uma variedade de mudanças regulatórias têm sido introduzidas para apoiar as parcerias entre serviços de emprego. Formas de subcontratação dos prestadores públicos para os prestadores privados têm sido implementadas em todos os Estados-Membros da UE. No Reino Unido, a subcontratação iniciou-se em 1997 com os programas do New Deal, onde embora grande parte da prestação de serviços de emprego continuasse a pertencer ao SPE, alguns serviços especializados passaram a ser oferecidos por prestadores privados. Mais tarde, os programas denominados “Employment Zone” foram implementados por prestadores privados e o New Deal para as pessoas com deficiência (NDDP) foram objeto de subcontratação a parceiros, com destaque para organizações sem fins lucrativos e organizações de voluntários que trabalham em colaboração com o SPE.

O mesmo aconteceu noutros países, com destaque para a Alemanha, onde na sequência das denominadas “reformas Hartz” foi alargada a possibilidade de cooperação entre prestadores públicos e privados e introduzidos vouchers para formação de iniciativa individual que podem ser utilizados em entidades devidamente acreditadas. Também, a nível local, as reformas introduzidas na Alemanha permitem aos centros individualmente subcontratar serviços.

No mesmo sentido, o SPE italiano que é descentralizado a nível provincial recorre a prestadores privados, para serviços especializados ou intensivos. Igualmente, na França os prestadores privados têm sido cada vez mais envolvidos nas atividades do Pôle de Emploi, com particular destaque, no período pós-crise. No âmbito da UE, os serviços privados em países como a Holanda e a Dinamarca, são responsáveis por grande parte dos serviços de reintegração, suportados nos apoios ao emprego quer de nível nacional ou municipal (European Commission, (2011), p. 5).

A liberdade crescente que os SPE têm na UE para implementar parcerias a nível local também resulta da reorganização dos serviços de apoio ao emprego e das novas relações entre serviços centrais e de proximidade, que se vêm desenvolvendo na maioria dos Estados-Membros. Em muitas situações, estas parcerias encontram-se associadas à resolução de problemas específicos ou à correção de problemas organizacionais. A interação entre os níveis central e local dos governos assume, igualmente, importância na

afetação de recursos, no quadro das regras e da rede de serviços, com uma crescente flexibilidade da parte da gestão dos serviços de emprego.

O desenvolvimento de parcerias nos serviços de emprego tem sido incentivado pela UE de diversas formas. Em primeiro lugar, através do apoio do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) a iniciativas locais de criação de emprego, as quais muitas vezes são desenvolvidas com a colaboração e a parceria entre atores locais. Em segundo lugar, o FSE tem reforçado a capacidade dos governos locais para a promoção de políticas ativas de emprego em articulação com o SPE, em particular nos países com menores recursos e experiência nesta área. Em terceiro lugar, o FSE apoiou diretamente a reforma do SPE em muitos países, com particular destaque para os países da Europa de leste e para os países do Sul.

Para o desenvolvimento de parcerias também foi importante o papel desempenhado pela Iniciativa Comunitária EQUAL (2000-06), financiada pelo FSE, que cobriu 25 Estados-Membros da UE e que gerou 3480 parcerias, envolvendo mais de 20.000 organizações e atingido mais de 200 mil beneficiários (CE, (2006), DGE, citado em CE, (2011), p. 6).

Como atrás referimos, as orientações integradas da UE para a política económica e para o emprego, dão ao SPE um novo papel e mais ativo na implementação da Estratégia Europeia para o Emprego (ver ponto 3.2). Em particular, a Orientação nº 7 (Aumentar a participação das mulheres e dos homens no mercado de trabalho, reduzir o desemprego estrutural e fomentar o emprego de qualidade, destacando o papel da ativação no aumento da participação no mercado de trabalho). Aos Estados-Membros é pedido uma combinação de regimes contratuais flexíveis e fiáveis, políticas ativas do mercado de trabalho, uma aprendizagem eficaz ao longo da vida, políticas destinadas a promover a mobilidade da mão-de-obra e sistemas de segurança social adequados, no intuito de facilitar as transições no mercado de trabalho.

Para alcançar o objetivo do reforço da participação no mercado de trabalho, são necessárias metas específicas para ativação, com destaque para os jovens, os trabalhadores mais idosos, as pessoas com deficiência e os trabalhadores pouco qualificados, bem como de uma melhor integração dos migrantes legais. Importa referir, que o texto da diretiva não refere o SPE, mas os “serviços de emprego” em geral, englobando, dessa forma, os atores do setor privado e do terceiro setor.

Também a iniciativa dirigida aos jovens “Juventude em Movimento”, é defendida uma visão alargada sobre a missão dos serviços de emprego, embora, seja colocada uma importante ênfase no papel crucial dos serviços de emprego, em particular do SPE, para a ativação dos jovens. Para este efeito o texto da iniciativa, refere ser “necessário adotar medidas específicas aos níveis nacional e da UE, em cooperação com as partes interessadas, incluindo os serviços públicos de emprego (SPE), os parceiros sociais, e as ONG. Essas medidas devem basear-se em ações prioritárias, para reduzir o desemprego dos jovens e melhorar as suas perspetivas de emprego”.

Para o desenvolvimento das atividades de ativação, os “serviços de emprego também devem promover parcerias entre dois ou mais serviços (serviços do setor público, privado

e do terceiro setor), entre os profissionais da educação e formação, entre as ONG e as instituições do bem-estar” (CE, (2011), p. 7).

O papel da importância que o partenariado representa para a ampla gama de atividades que lhe estão a ser exigidas, é partilhada pelo próprio SPE, que apontou num documento de trabalho comum recente que “a rede e a subcontratação vão tornar-se rotina” e que é “importante para fortalecer a articulação e o intercâmbio entre o SPE e as outras partes interessadas nas políticas a nível nacional e europeu, incluindo uma ampla gama de atores nos domínios do emprego, da educação, da orientação profissional e dos serviços sociais, bem como dos parceiros sociais” (CE, (2011), p. 7).

Também, em 2010, na “Agenda New Skills New Jobs”, a Comissão Europeia procedeu à criação de uma plataforma para a promoção de parcerias entre os serviços de emprego, visando “Estabelecer, até ao final de 2011, uma parceria entre os serviços de emprego dos setores público, privado e do terceiro setor com vista a encorajar o diálogo estratégico ao nível das transições na UE. A parceria também visa proporcionar um financiamento em pequena escala de apoio a projetos das melhores práticas, bem como a disponibilização na internet de uma ferramenta para testar e divulgar as boas práticas”.

5.2.6.1 Formas de Parceria

De acordo com as conclusões do inquérito, de 2011, dirigido aos Chefes dos Serviços Públicos de Emprego, do PES Business Models, confirmam que a maioria dos SPE da UE coopera com fornecedores externos na prestação de serviços do mercado de trabalho e nas medidas de emprego, com a exceção da Grécia e do Luxemburgo. Outra conclusão do inquérito é que a lista dos potenciais parceiros é bastante longa, abrangendo autoridades locais, ministérios dos governos, parceiros sociais, agências privadas de emprego, organizações do terceiro setor, organismos de formação, entre outros.

Ao nível dos atores públicos, para além dos SPE, destacam-se as autoridades locais (municípios, distritos, regiões, conforme a organização territorial dos países), que em alguns países são responsáveis pela execução de medidas ativas (exemplo: Holanda, Dinamarca, Itália, etc.). Noutras situações as entidades públicas são responsáveis por grupos-alvo relevantes na sua área de intervenção (Saúde, no acompanhamento de pessoas com deficiência e com comportamentos aditivos e dependências; Justiça, com os ex-reclusos; câmaras de comércio, com os novos empresários; etc.), desempenhando, o papel específico quanto aos serviços de emprego.

No que refere aos atores privados, podemos distinguir-se dois grandes grupos, o primeiro, ao nível das organizações lucrativas, onde as agências privadas de emprego assumem um papel de grande relevo, oferecendo serviços de colocação aos candidatos a emprego e às empresas. O segundo grupo, diz respeito às organizações sem fins lucrativos, que trabalham fundamentalmente com grupos desfavorecidos bem definidos. A integração no mercado, não sendo o seu principal objetivo, é, em muitos casos, um elemento da sua atividade, associado, à proximidade e ao bom conhecimento que muitas destas organizações têm das necessidades dos grupos desfavorecidos face ao mercado de trabalho.

Outro grupo, com particular interesse para a realização de parcerias, são os parceiros sociais, estando, nalguns Estados-Membros, associados à realização de serviços de recrutamento, de formação profissional ou de apoio a candidatos a emprego.

As principais razões que são referidas para a realização de parcerias pelos SPE, são a complexidade e diversidade de alguns grupos de pessoas que compete ao SPE inserir, a limitação de recursos, com que muitos SPE se confrontam, em particular ao nível do orçamento e dos seus recursos humanos e, por último, a capacidade de relacionamento com determinado nível de competências e de perfis profissionais que o mercado de trabalho necessita.

Podem ser identificados dois grandes motivos para o estabelecimento de parcerias, o primeiro, associado à modernização da capacidade dos serviços de emprego para executar as suas tarefas atuais, quer ao nível da quantidade de serviços prestados, quer do tipo e da qualidade dos serviços prestados, e o segundo, a natureza multidimensional dos problemas (pessoas com dificuldades acrescidas de colocação, reestruturações industriais associadas à reconversão das economias, dificuldades específicas da entrada de jovens no mercado de trabalho, entre outros). A natureza multidimensional dos problemas requer, na maior parte das situações, competências extra e conhecimentos específicos, que muitas das vezes só se encontram disponíveis em organizações especializadas, como é o caso das organizações sem fins-lucrativos e complementaridades, de forma a evitar sobreposições ou duplicações de esforço.

De acordo com a classificação do Eurostat, das atividades relativas às medidas ativas do mercado de trabalho, as parcerias estão associadas a três grupos, o primeiro aos serviços de apoio do SPE, incluindo, neste grupo, os serviços do *core business* do SPE, as agências de trabalho temporário e as agências privadas de emprego, o segundo, os serviços de formação, e, em terceiro, na categoria das medidas ativas que requerem know-how de apoio à sua operacionalização.

Numa lógica de especialização dos atores, podemos descrever algumas das principais atividades que têm, em geometria variável, entre os diferentes Estados-Membros vindo a ser desenvolvidas no quadro de parcerias, no âmbito dos serviços de emprego, de acordo com (EC, (2011), p. 10 e 11).

- ✓ A prestação de serviços de informação, orientação e aconselhamento, perfis de competências, ajustamento e colocação encontram-se abertos a uma gama de atores quer sejam públicos ou privados, que vão desde as universidades, a câmaras de comércio, a agências privadas de emprego, a empresas de trabalho temporário e a organizações do setor do voluntariado. Os serviços de emprego do terceiro setor, pelo contrário, tendem a concentrar-se nos grupos mais vulneráveis.
- ✓ A totalidade dos Estados-Membros recorre a entidades externas para a prestação de serviços de formação. Poucos SPE organizam internamente a formação, mas mesmo nesses países, a formação para grupos específicos (pessoas com deficiência e pessoas com baixas qualificações), é, geralmente, alvo de subcontratação.

- ✓ A prestação de serviços como a experiência de trabalho, a colocação em trabalho comunitário, emprego protegido, etc., é, em vários países, igualmente, desenvolvida em parceria.

As parcerias de serviços de emprego podem ser estabelecidas a diferentes níveis, consoante a estrutura organizacional de competências dos países na área do emprego. Em países, como a Holanda ou a Dinamarca, onde a responsabilidade com as medidas ativas está ao nível dos municípios, cabe a estes últimos a subcontratação dos serviços. Em outros países, como a Áustria, a Espanha, a Irlanda, a Suécia e a Hungria, o SPE mantém o controlo sobre os programas específicos, como sejam os vales e as subvenções dos custos salariais.

Outro aspeto que importa analisar é o dos modelos de parceria entre o SPE e os prestadores de serviço, podendo ser identificados dois tipos de modelos:

- ✓ Em países como a Alemanha, a Espanha e a Itália, o SPE continua a ser o principal prestador de serviços, estando a subcontratação de serviços e atividades específicas, tais como a formação, a orientação, a reabilitação profissional e a colocação no mercado de trabalho, sujeitas a mecanismos rigorosos de licenciamento;
- ✓ Noutros países, como a Áustria, a Dinamarca, a Holanda e o Reino Unido, o SPE atua fundamentalmente como regulador, subcontratando grande parte dos serviços. Na Holanda, as agências de emprego privadas estão autorizadas a competir entre si e com os serviços públicos. No Reino Unido, os prestadores de serviços privados são selecionados por concurso, estando, somente, obrigados a resultados específicos, como sejam colocações, sendo livres para oferecer os serviços.

Os resultados do inquérito aos modelos de negócio (European Commission (2011), mostram que as parcerias na maioria dos Estados-Membros são realizadas ao nível regional ou ao nível municipal/distrital. Apenas alguns SPE, entre eles a Grécia, Alemanha e Reino Unido, referem parcerias a nível nacional. Mesmo, nessa situação, na prática, muitas das parcerias ocorrem a nível regional e local. Desta forma, embora com exceções, é a nível local que a maior parte das parcerias tem lugar, privilegiando a proximidade dos decisores e, ao mesmo tempo, refletindo a importância dos métodos multidimensionais a nível local.

Podemos concluir que a situação ao nível dos atores envolvidos e dos níveis de decisão das parcerias variam consideravelmente, em função, das estruturas organizacionais de cada país. Nalguns casos, as regiões ou os estados federais assumem um papel central (Espanha, Bélgica, Áustria ou Alemanha), enquanto, na Itália, o SPE depende das Províncias. Por outro lado, os municípios são os responsáveis pela operacionalização das medidas ativas de emprego, em países como a Holanda, a Dinamarca, a Suécia e a Finlândia, com as parcerias a terem lugar a nível local.

Na França e no Reino Unido, o nível nacional representa um importante papel na definição geral da parceria e na subcontratação dos acordos, tendo, contudo, os SPE locais uma grande autonomia para desenvolver as suas próprias parcerias.

As formas de parceria dependem fundamentalmente dos atores envolvidos e da forma de interação entre eles, podendo, também as parcerias do SPE ser agrupadas de acordo com a natureza dos atores envolvidos. Quanto ao tipo de atores envolvidos, destacam-se três tipos de parcerias do SPE. O primeiro com atores privados com fins lucrativos, o segundo com atores privados sem fins lucrativos e o terceiro da cooperação entre prestadores de serviços públicos.

No âmbito das parcerias do SPE com atores privados, os principais atores são as agências privadas de colocação, as empresas de trabalho temporário, as empresas privadas de formação. A realização de parcerias com estes atores está, normalmente, associada à promoção da eficiência, de uma maior flexibilidade, de uma menor carga burocrática e de uma maior orientação para o serviço. As autoridades adjudicantes na área dos serviços de emprego são os próprios SPE ou os municípios, em países como a Dinamarca e a Holanda, onde estes últimos sejam, os responsáveis pelos programas de emprego.

No caso dos atores privados sem fins lucrativos, as parcerias do SPE têm como atores centrais, as entidades do denominado terceiro setor, com destaque, no caso português, para as Misericórdias, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, as Mutualidades e as Instituições do Voluntariado.

As parcerias centram-se, em larga medida, no apoio à inserção dos grupos com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho. A cooperação baseia-se na experiência que as organizações do terceiro setor normalmente têm para trabalhar com grupos particularmente vulneráveis. Um estudo patrocinado pela Comissão Europeia, referiu, que em 2006, as organizações sem fins lucrativos representavam cerca de 20% da prestação de serviços de emprego no Reino Unido. Também são referidas parcerias importantes noutros Estados-Membros, com destaque para a Alemanha, a Polónia, a Suécia e a República Checa.

Na cooperação entre diferentes prestadores de serviços públicos, os setores com maior envolvimento são a saúde, a educação, a formação e o apoio social, incluindo diversos níveis e estruturas, que vão desde a troca de informação à contratos-tipo para apoio a situações concretas. Outro tipo de parcerias realizadas entre o SPE e os organismos públicos, incluem a promoção e a realização de ações de formação, com organismos públicos das áreas da educação e da formação, a promoção de programas inovadores com municípios. Para além de programas inovadores, as parcerias do SPE com os municípios são particularmente importantes na área social, com repercussões na criação de emprego e, nalguns países do norte da Europa, para a promoção e execução de programas de emprego.

De acordo com o estudo encomendado pela Comissão (European Commission, (2011), p. 14), são possíveis de identificar, de forma simplificada, os diferentes tipos de parceria do SPE, em quatro modelos.

Os modelos 1 e 3 (ver página seguinte) envolvem o mesmo tipo de atores, mas com uma prevalência diferente de organizações com fins lucrativos e organizações sem fins lucrativos, em relação a objetivos diferentes. Estes dois tipos de modelos são

crescentemente utilizados na liberalização dos serviços de emprego, assumindo uma grande variedade de formas contratuais. Os modelos 2 e 4 são frequentemente organizados numa base voluntária e não dependem de uma relação de supremacia entre agentes. Pelo contrário, promovem a colaboração em rede e troca de experiências entre diferentes organismos públicos.

Tabela 12 | Modelos gerais de parcerias entre o SPE e os outros prestadores de serviços de emprego

Objetivo / Acordos	Acordos baseado em mercado	Acordos não baseados em mercado
Aumentar a capacidade dos serviços de emprego	Modelo 1 - CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE . Prevaecem atores privados com e sem fins lucrativos. . Todos os serviços (do básico ao especializado)	Modelo 2 - COOPERAÇÃO . Para atores privados . Troca de informação
Procurar resolver múltiplas tarefas	Modelo 3 - INTEGRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS . Prevaecem atores privados não lucrativos, mas também lucrativos . Serviços complexos e multidimensionais	Modelo 4- COORDENAÇÃO . Outras administrações e organizações não lucrativas . Coordenação de serviços existentes

Fonte: CE, (2011) Partnership among employment services, p. 14

Não deixa de ser curioso que, em todos os quatro modelos, os SPE perdem o monopólio no recrutamento e dos serviços do mercado de trabalho, partilhando a responsabilidade pela prestação de serviços com outros atores. No entanto, o papel e a posição do SPE variam muito entre os quatro modelos.

No modelo 1 – CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE, a construção de capacidade do SPE é complementada por outros atores, estando o seu papel dependente do desenvolvimento desses atores. O modelo 2 – COOPERAÇÃO, implica, em geral, uma cooperação entre os pares, requerendo um setor privado desenvolvido em serviços de emprego. Também aqui o SPE, partilha o mercado com outros atores. No modelo 3 – INTEGRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS, o SPE tem um papel central, sendo a interação com outros atores reduzida. O modelo 4 – COORDENAÇÃO, requer, como o próprio nome indica, uma participação equilibrada entre todos os atores envolvidos, podendo o SPE ter um papel limitado, quando o foco das parcerias não sejam as questões do emprego.

O papel do SPE é determinante, na relação com os outros atores em todos os modelos, para construir novas competências e funções, para gerir contratos e relacionamentos, assim como para o planeamento das capacidades na partilha dos caminhos da inclusão com os outros atores (EC, (2011),p. 17).

Os quatro modelos não são alternativos entre si, podendo, funcionar em simultâneo, pois respondem a diferentes necessidades e resultam em soluções diferentes.

Em Portugal, o SPE já desenvolve parcerias nalgumas medidas ativas de emprego, com destaque para formação profissional, para a integração de jovens e para a inserção de grupos com particulares dificuldades de inserção, em particular, para as pessoas com deficiência e incapacidades, através das entidades credenciadas como Centros de Recursos.

No programa de relançamento dos Centros de Emprego, publicado na Resolução de Conselho de Ministros nº 20/2012, foi prevista a colaboração regular entre os Centros de Emprego, as empresas de trabalho temporário e as agências privadas de colocação de desempregados, nomeadamente tendo como objeto informações sobre ofertas de emprego. Também, no Decreto-lei nº 13/2005, que define os objetivos e os princípios da política de emprego e que regula a conceção, a execução, o acompanhamento, a avaliação e o financiamento dos respetivos programas e medidas emprego e por serviços privados de emprego, nos termos do nº 2, do artigo 15º, foi previsto que os serviços de emprego podem ser desenvolvidos pelo serviço público de emprego e por serviços privados de emprego.

No número 3, do artigo 15º, foi definido o conceito de serviços privados de emprego, como sendo as entidades que desenvolvam a atividade económica correspondente a agência privada de colocação de candidatos a emprego.

A possibilidade de subcontratar a colocação de desempregados inscritos nos Centros de Emprego, do IEFP, chegou a ser anunciada publicamente, mas, até à data, não foi operacionalizada.

5.2.6.2 Agências Privadas de Colocação de Mão-de-Obra

No quadro das parcerias do SPE com outros atores, importa analisar, de forma individualizada, o papel das agências privadas de colocação pela importância que têm no funcionamento do mercado de trabalho. As agências privadas de colocação ao fazerem a intermediação entre a oferta e a procura de emprego, promovem a colocação de candidatos a emprego, constituindo, por essa via, um importante complemento ao SPE no ajustamento entre a oferta e a procura no mercado de trabalho.

As alterações verificadas no mercado de trabalho nas últimas décadas, com a crescente desregulamentação das contratações, permitindo ajustamentos rápidos e flexíveis à evolução registada nos mercados de bens e serviços, aumentaram o peso das novas formas de contratação de trabalhadores, em particular dos contratos a termo, do trabalho

temporário, do recurso ao *outsourcing* de trabalhadores e dos denominados “recibos verdes”.

Por outro lado, as transições entre empregos e, sobretudo, entre desemprego e emprego e emprego e desemprego, são muito elevadas em Portugal, associadas, por um lado, à grande dimensão que os contratos a termo representam nas formas de recrutamento das empresas e, por outro, à permanente adaptação das empresas ao ciclo económico ser efetuada, essencialmente, à custa de entradas e saídas de trabalhadores, no quadro da flexibilidade contratual que as empresas utilizam, enquanto respostas às mudanças nos mercados de bens e serviços.

“Em Portugal, em cada ano, mais de um milhão de empregos são criados e um número equivalente é destruído. Estes números, observados ao longo da última década, parecem ter dimensões gigantescas, mas refletem apenas a forma como as empresas se adaptam de forma constante às mudanças do meio envolvente” O resultado deste processo pode ser visto no peso que o trabalho contratualmente temporário assume no total do emprego em Portugal (21,4%, em 2014), só ultrapassado no espaço europeu pela Espanha (24%) e pela Polónia (28,4%).

As agências privadas de contratação de mão-de-obra têm por objeto, nos termos previstos no artigo 14º, do Decreto-Lei nº 260/2009, que regula a sua atividade, um ou mais dos seguintes serviços:

- a) Receção das ofertas de emprego;
- b) Inscrição de candidatos a emprego;
- c) Colocação de candidatos a emprego;
- d) Seleção, orientação ou formação profissional, desde que desenvolvida com vista à colocação de candidato a emprego.

As agências podem ainda, nos termos do mesmo diploma, promover a empregabilidade de candidatos a emprego através do apoio à procura ativa de emprego ou autoemprego.

Estas agências, a par das empresas de trabalho temporário, assumem um importante papel na colocação de trabalhadores à procura de emprego nas empresas, quer utilizando os candidatos inscritos nas próprias agências, quer, recorrendo, aos desempregados inscrito no SPE.

A maior flexibilidade deste tipo de organizações, associada à proximidade com as empresas suas clientes, tem vindo a reforçar o seu papel na colocação, em muitos países, complementando e reforçando a atuação do SPE, contudo, em Portugal, no que se refere às agências de colocação, a sua penetração tem-se revelado muito difícil.

5.2.7 SPE, Segurança Social e Políticas Passivas

O ajustamento no mercado de trabalho e o subsídio de desemprego são complementares. O equilíbrio, entre a ativação dos desempregados e a sua proteção no período de desemprego pelo subsídio de desemprego, é assegurado pela articulação entre as políticas ativas e as políticas passivas de emprego.

Ao longo dos últimos 100 anos, existiu uma estreita relação entre o SPE e o subsídio de desemprego. As prestações de desemprego são a componente passiva das políticas do mercado de trabalho, constituindo o apoio ao rendimento das pessoas desempregadas o seu principal objetivo. Desta forma, elas são diferentes das políticas ativas de emprego, que têm como objetivo central a reinserção dos desempregados no mercado de trabalho, através de programas e medidas que promovam a sua ativação. O equilíbrio entre as políticas ativas e as políticas passivas apresenta elevada importância para as estratégias de emprego, sendo elemento central para o SPE, no quadro das políticas públicas.

O objetivo das prestações de desemprego é compensar os beneficiários da falta de retribuição resultante da situação de desemprego, permitindo reduzir os custos do ajustamento económico, às pessoas desempregadas, em primeiro lugar, mas também às empresas e à comunidade, através do apoio ao rendimento aos beneficiários. O subsídio de desemprego é pago como um salário de substituição durante o tempo necessário para o trabalhador encontrar um novo emprego. Para receber o subsídio, os desempregados têm que comprovar que se encontram desempregados, que o desemprego é involuntário e que se encontram à procura de um novo emprego.

Tabela 13 | Peso do Trabalho Temporário no Emprego Total

País / Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU (28 countries)	14,6	14,1	13,6	14	14	13,7	13,7	14
EU (27 countries)	14,6	14,1	13,6	14	14	13,7	13,7	14
Euro area (19 countries)	16,4	16	15,2	15,4	15,5	15	15	15,2
Euro area (18 countries)	16,5	16,1	15,3	15,5	15,7	15,1	15,1	15,3
Euro area (17 countries)	16,6	16,2	15,4	15,6	15,7	15,2	15,2	15,4
Belgium	8,6	8,3	8,2	8,1	9	8,1	8,2	8,7
Bulgária	5,2	5	4,7	4,5	4,1	4,5	5,7	5,3
Czech Republic	8,6	8	8,5	8,9	8,5	8,8	9,6	10,2
Denmark	9,1	8,5	8,7	8,4	8,8	8,5	8,8	8,5
Germany	14,6	14,7	14,5	14,7	14,5	13,7	13,3	13
Estonia	2,1	2,4	2,5	3,7	4,5	3,7	3,5	3,2
Ireland	8,5	8,6	8,8	9,6	10,2	10,2	10	9,3
Greece	11	11,6	12,3	12,6	11,8	10,2	10,1	11,7
Spain	31,6	29,1	25,2	24,7	25,1	23,4	23,1	24
France	15,1	14,9	14,3	14,9	15,2	15,1	16	15,8
Croatia	13,2	12,3	12	12,8	13,5	13,3	14,5	17
Italy	13,2	13,3	12,4	12,7	13,3	13,8	13,2	13,6
Cyprus	13,2	13,9	13,7	14	14,1	15	17,4	18,9
Latvia	4,1	3,4	4,3	7,1	6,6	4,7	4,4	3,3
Lithuania	3,8	2,4	2,3	2,4	2,7	2,6	2,7	2,8
Luxembourg	6,8	6,2	7,2	7,1	7,1	7,7	7,1	8,2
Hungary	7,3	7,9	8,5	9,8	9,1	9,5	10,9	10,8
Malta	5,1	4,3	5	5,4	6,6	6,8	7,5	7,7
Netherlands	18,1	18,2	18,2	18,5	18,3	19,4	20,5	21,5
Austria	8,8	8,9	9,1	9,4	9,5	9,3	9,2	9,1
Poland	28,2	27	26,5	27,3	26,9	26,9	26,9	28,4
Portugal	22,3	22,7	22	22,8	22	20,5	21,4	21,4
Romania	1,6	1,3	1	1	1,4	1,5	1,4	1,5
Slovenia	18,5	17,4	16,4	17,3	18,2	17,1	16,5	16,7
Slovakia	5,1	4,7	4,4	5,8	6,7	6,8	7	8,9
Finland	15,9	15	14,6	15,5	15,6	15,6	15,5	15,5
Sweden	17,5	16,1	15,3	16,4	17	16,4	16,9	17,5
United Kingdom	5,8	5,4	5,6	6,1	6,2	6,3	6,2	6,4
Iceland	12,3	9,5	9,7	12,4	12,2	13,1	14,2	13,4
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:
Norway	9,6	9,1	8,1	8,4	8	8,4	8,4	7,9
	12,9	12,2	13,3	13,1	12,9	12,9	12,9	13,1

Fonte: Eurostat

A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), priorizou, no quadro das suas orientações, o reforço das políticas ativas de emprego, enquanto instrumento do aumento da empregabilidade dos trabalhadores. O enfoque, desde o início da EEE, no papel das políticas ativas, está associado à importância de proceder à ativação dos diferentes grupos de desempregados, em particular, dos que se encontram mais afastados do mercado de trabalho.

Paralelamente, no quadro das orientações para as políticas de emprego, a referência “à redefinição do sistema de prestações de desemprego, criando incentivos para que os desempregados ou as pessoas inativas procurem e aceitem empregos, ou medidas que reforcem a sua empregabilidade (...). Além disso, é importante desenvolver, no contexto de uma política para um envelhecimento em atividade, medidas como a manutenção da capacidade de trabalho, a aprendizagem ao longo da vida, de forma a que os trabalhadores mais velhos possam também participar ativamente na vida profissional” (Conselho Europeu, (1999).

No quadro das orientações para as políticas de emprego do Conselho, bem como de recomendações de outras organizações, em particular a OCDE, ao longo dos anos, a referência à passagem das medidas passivas para as medidas ativas assume elevada importância, de forma a reduzir, por um lado, a duração do desemprego e, por outro, de aumentar a participação no mercado de trabalho.

A ativação é fundamental para aumentar a participação no mercado de trabalho, de forma a alcançar uma elevada taxa de emprego, nos termos das orientações para as políticas de emprego, da estratégia Europa 2020, bem como para reduzir o peso da despesa associado às políticas passivas com as prestações de desemprego.

O papel dos SPE nas políticas passivas não é bastante diferenciado entre os Estados-Membros da UE. O papel do SPE pode incluir, de acordo com as práticas vigentes nos diferentes países, a prestação de apoio na procura de emprego, a verificação das condições de elegibilidade e da procura ativa de emprego, e a gestão do sistema do próprio subsídio de desemprego. Os dois primeiros papéis são os mais comuns para o SPE, com a ênfase na reintegração no mercado de trabalho a ser consistente com os objetivos das outras funções do SPE (ver pontos 2.2 e 3.2).

Os métodos de apoio à procura de emprego apresentam elevada diversidade (OCDE, (1999), p. 117). O registo inicial no SPE, para os requerentes às prestações de desemprego é obrigatório, na generalidade dos países, sendo condição prévia para o recebimento do subsídio de desemprego. O registo detalhado para fins de colocação no mercado de trabalho, bem como a informação sobre os direitos e deveres das pessoas desempregadas ocorre na maioria dos países na semana do registo no SPE, podendo, desde logo, ser estabelecido um plano de ação para o desempregado, como acontece em países, como a Áustria, a Bélgica, a Finlândia, a Suíça e o Reino Unido.

A realização de sessões de informação de grupo sobre os métodos de procura de emprego, os direitos e os benefícios dos candidatos a emprego, bem como medidas de apoio ao emprego, incluindo a criação do próprio emprego, são disponibilizadas, na sequência da inscrição no SPE, entre outros, em países, como a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia, a Hungria, em Portugal, na Suíça e na Polónia. A frequência das entrevistas, varia de país para país. Nalguns países, como a Finlândia, a Holanda, a Espanha e o Reino Unido, as entrevistas são realizadas em prazos fixos durante o período de desemprego. Noutros, como a Áustria, a Dinamarca, a Alemanha e a Suécia têm uma regra fixa para o intervalo máximo entre as entrevistas. A realização de contactos de procura ativa para a continuidade do recebimento das prestações de desemprego é obrigatória na Suíça, em Espanha, em Portugal e na Hungria.

A elaboração de planos individuais de emprego para todos os desempregados, também se encontra prevista na Áustria, Finlândia, Suíça, Polónia, Hungria, Holanda, Portugal e no Reino Unido, embora, com diferenças de prazo, conteúdo e obrigatoriedade. Alguns países disponibilizam avaliação e aconselhamento, outros destacam os esforços na procura de emprego, enquanto outros priorizam a colocação numa medida ativa de emprego, quando a colocação apresenta dificuldade.

A integração obrigatória em medidas ativas de emprego, encontra-se, igualmente, prevista em vários países, como sejam a Dinamarca, a Holanda, o Luxemburgo, a Suécia, a Suíça, o Reino Unido, embora, com diferença quanto aos prazos. Noutros países, os conselheiros de orientação profissional, podem determinar a entrada obrigatória, de acordo com a situação individual dos candidatos a emprego.

As reformas levadas a cabo em diferentes países, com destaque para o Reino Unido (Job Centre Plus), a Alemanha (reforma Hartz), a Dinamarca, por exemplo, reforçaram o controlo sobre as prestações sociais, introduzindo novas exigências aos desempregados, com monitorização acrescida pelos SPE, associados ao recebimento das prestações de desemprego. A monitorização envolve obrigações dos beneficiários de prestações de desemprego, de acordo com os países, de presenças quinzenais, entrevistas individuais, atividades adicionais, após determinados prazos de desemprego. A institucionalização de contactos regulares com o SPE visa, por um lado, levar os beneficiários das prestações de desemprego a encontrar emprego mais rapidamente e, por outro, à identificação pelos serviços do SPE dos desempregados que necessitam de maior apoio e ao seu encaminhamento para as medidas que garantam maior empregabilidade. Aos desempregados com dificuldades de inserção acrescidas, são oferecidos apoios à procura de emprego de maior intensidade, nomeadamente acesso a formação profissional.

A verificação contínua das condições de elegibilidade e da procura ativa de emprego pelos beneficiários, envolve o desenvolvimento de normas e a aplicação de sanções para garantir que os beneficiários das prestações de desemprego procuram trabalho e aceitam as ofertas de trabalho adequadas. O principal objetivo desta atividade é compensar o desincentivo ao trabalho associado à disponibilidade de apoio ao rendimento, bem como assegurar que os beneficiários procuram emprego.

Ao longo das últimas duas décadas as alterações nos procedimentos de procura de emprego têm vindo a ocorrer na maior parte dos países, com a apresentação regular dos candidatos a ser obrigatória, embora, com prazos diferentes (quinzenal, mensal, etc.) consoante os países.

Do exposto resulta que, cabe ao SPE um importante papel de controlo das prestações de desemprego, decorrente da sua posição de intermediação no mercado de trabalho. “A questão fundamental é encontrar um adequado equilíbrio entre objetivos conflituais de apoio ao rendimento e de promoção da reinserção no mercado de trabalho. As estratégias incluem o reforço das regras de elegibilidade dos beneficiários, reduzindo a duração das prestações, reforçando a necessidade de procura de emprego e de melhor execução dos controlos de fraude, para além de ligação mais forte com os programas de ajustamento do mercado de trabalho por meio do *profiling* e de outras atividades com preconizado pela OCDE” (OIT, (2001), p. 108).

A importância do papel do SPE nas prestações de desemprego, tem levado que “Em muitos países europeus os SPE integram os organismos da segurança social que efetuam o pagamento das prestações de desemprego. Tal acontece nalguns países do centro da Europa (Alemanha, Áustria, Holanda e Luxemburgo) e nalguns países do sul (Espanha e Grécia), bem como no Reino Unido, e num certo número de Estados-Membros do centro e do leste da UE (Eslovénia, Hungria, Estónia, Polónia e República Checa). Os pagamentos das prestações de desemprego são tratados em balcões únicos, a nível local, tal como nos «Centros de Promoção do Emprego», na Grécia, ou nos Centros separados de benefícios, como acontece no Reino Unido, (European Commission, (2011)).

Importa realçar que em todos os países (uma exceção é representada pela Eslováquia, onde os SPE não são responsáveis pela prestação de qualquer benefício), mesmo naqueles onde políticas ativas e passivas não estão integradas (Bélgica, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Itália, Portugal, Malta, Bulgária, Lituânia e Letónia), os SPE são responsáveis pelo registo e pela verificação da continuação da elegibilidade dos beneficiários. É através do registo ou do pagamento de prestações de desemprego que os SPE entram em contacto com os desempregados.

“Bons fluxos de informação são fundamentais para o tratamento eficiente dos beneficiários das prestações de desemprego. Nas situações em que os serviços de emprego e a concessão de benefícios não estão integrados numa mesma estrutura, sistemas complexos para o intercâmbio de informações entre o SPE e os organismos de segurança social têm que existir. Os problemas de coordenação decorrentes dos fluxos de informação entre as diferentes instituições podem ser significativamente reduzidos quando a gestão das prestações está sob a responsabilidade de uma única autoridade” (EC, (2011)).

5.2.7.1 SPE e Políticas Passivas em Portugal

Também em Portugal, a articulação entre as prestações de desemprego pagas aos trabalhadores que temporariamente se encontrem em situação de desemprego e a sua ativação rápida com vista à inserção no mercado de trabalho, registou alterações, quer ao

nível do quadro legal, quer nas atribuições e responsabilidades dos organismos com competências na matéria, a Segurança Social e o SPE.

A publicação do Decreto-Lei nº 220/2006, procurou reforçar os mecanismos de ativação dos desempregados “Considerando que as medidas passivas de emprego devem ter a duração do período de tempo estritamente necessário, para que seja possível o retorno ao mercado de trabalho”, atribuindo, para o efeito, novas competências ao SPE.

Assim, no âmbito das alterações previstas no diploma legal atrás referido, “destaca-se o reforço do papel dos centros de emprego no acompanhamento personalizado dos beneficiários das prestações de desemprego, visando a sua rápida inserção no mercado de trabalho, estabelecendo orientações quanto às medidas que os beneficiários devem empreender no sentido de melhorar a sua empregabilidade, quais os esforços de procura ativa mais adequados, (...)”.

A gestão das prestações de desemprego compete, em Portugal, ao Instituto da Segurança Social, através dos seus centros distritais, competindo-lhe proceder à qualificação do desemprego como involuntário, reconhecer o direito às prestações e assegurar o acompanhamento da situação do beneficiário.

Ao SPE, através dos centros de emprego, cabe monitorizar, nos termos do Decreto-Lei nº 220/2006, a ativação das pessoas desempregadas, em particular:

- a) Proceder à avaliação da capacidade e da disponibilidade para o trabalho;
- b) Contratualizar com o beneficiário o Plano Pessoal de Emprego (PPE), o qual estabelece o percurso de inserção profissional e os deveres de procura ativa de emprego;
- c) Implementar medidas personalizadas de acompanhamento, avaliação e controlo dos trabalhadores empregados;
- d) Prestar apoio e acompanhamento personalizado ao beneficiário na aquisição de estratégias de aproximação ao mercado de trabalho ou outras intervenções promotoras da empregabilidade, nomeadamente através da orientação, formação e acompanhamento dos esforços de procura ativa e melhoria das condições de empregabilidade a desenvolver pelo beneficiário;
- e) Convocar os beneficiários das prestações de desemprego para comparência periódica no serviço público de emprego;
- f) Proceder à qualificação do emprego como conveniente e do trabalho como socialmente necessário;
- g) Avaliar a justificação das faltas de comparência do beneficiário a convocatória do serviço público de emprego e à apresentação quinzenal;
- h) Avaliar a justificação da recusa de emprego conveniente e da recusa, desistência ou exclusão de trabalho socialmente necessário ou formação profissional;
- i) Verificar o cumprimento dos deveres que estão legalmente cometidos aos beneficiários das prestações de desemprego;
- j) Aplicar advertência escrita e decidir da anulação da inscrição no centro de emprego por incumprimento dos deveres do beneficiário.

Resulta claro das competências do SPE, a importância conferida à ativação dos beneficiários, expressa na contratualização entre as partes de um conjunto de direitos e deveres, através dos quais se pretende a ativação rápida das pessoas desempregadas. O Plano Pessoal de Emprego (PPE), é, por excelência, um instrumento de coresponsabilização, contratualizado entre o centro de emprego e o beneficiário, onde são definidas as ações com vista à integração no mercado de trabalho. O PPE identifica o conjunto de ações previstas no processo de inserção no mercado de trabalho, incluindo as diligências a efetuar no dever de procura ativa de emprego, bem como as ações de acompanhamento, avaliação e controlo a promover pelo centro de emprego.

No quadro do reforço das medidas ativas em detrimento das medidas passivas, encontra-se definido um conjunto de deveres dos beneficiários das prestações de desemprego, que incluem a capacidade e disponibilidade para o trabalho, a procura ativa de emprego, a definição de emprego conveniente, a verificação dos prazos de garantia, a apresentação quinzenal, para além da obrigatória disponibilidade para a aceitação de outras medidas ativas, de acordo com o perfil dos beneficiários.

A inserção rápida dos beneficiários das prestações de desemprego, assume, como vimos, papel central na proteção no desemprego, através das medidas previstas para os beneficiários e para as instituições com responsabilidades na atribuição e na manutenção durante o período de desemprego do apoio, bem como na preocupação de reforçar ativação, entre outros, pelo recurso à integração em medidas ativas de emprego.

Em 2012, foram introduzidas alterações do regime jurídico de proteção no desemprego, tendo sido reduzidos o prazo de garantia do subsídio de desemprego, o prazo máximo para a concessão do subsídio, para além da redução do montante mensal do subsídio de desemprego. A preocupação da implementação das alterações com o reforço das políticas ativas de emprego, foi salientado quando da sua introdução, tendo por base um efetivo e real reforço da empregabilidade dos desempregados.

Apesar da preocupação do reforço da ativação dos beneficiários das prestações de desemprego, a evolução da despesa com o total das medidas passivas (subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego), tem registado um forte crescimento, nos últimos anos, associado ao elevado aumento de desemprego que se registou em Portugal, a partir de 2008, após a eclosão da crise financeira internacional.

Tabela 13 | Despesa com medidas passivas de emprego (2005 – 2013)
(milhões de Euros)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1.967	1.914	1.776	1.701	2.205	2.400	2.256	2.703	2.812

Fonte: OCDE

Se tivermos em conta a evolução no mesmo período das medidas ativas, verificamos que o crescimento das medidas passivas foi claramente superior, apesar das alterações efetuadas, em 2006. Numa primeira fase (2006-2007), registou-se, uma redução da despesa, com inversão da tendência a partir de 2009, acentuando-se exponencialmente o crescimento nos anos de 2012 e 2013, com o acentuar do crescimento do desemprego.

A eficiência na atribuição das prestações de desemprego está associada a trocas de informação, como atrás se viu, entre o SPE e a Segurança Social. O SPE deve comunicar à Segurança Social os dados referentes aos dados dos pedidos das prestações de desemprego, da inscrição dos beneficiários para emprego, bem como dos fatos suscetíveis de influir na manutenção ou na cessação do direito às prestações, designadamente a anulação da inscrição no centro de emprego. Por seu lado, a Segurança Social deve comunicar ao SPE as decisões de atribuição, de não atribuição, de suspensão, de reinício e de cessação das prestações.

Para o efeito, são necessários sistemas eletrónicos complexos, de forma a permitirem o intercâmbio célere da informação, entre os organismos, que permitam assegurar o regular pagamento das prestações de desemprego, por um lado e ativação dos beneficiários por outro. A utilização de ferramentas de TIC, são instrumento decisivo na redução das dificuldades associadas aos fluxos de informação, bem como permitem o acompanhamento individual e, assim, mitigam a possibilidade de abuso a atribuição e cessação dos apoios.

A articulação entre o SPE e a Segurança Social apresenta-se como elemento essencial, para o equilíbrio entre as políticas ativas e as políticas passivas, num quadro de racionalidade e exigência que deve caracterizar a intervenção de ambas as políticas. Ao SPE cabe adotar as medidas conducentes à ativação rápida dos beneficiários das prestações sociais, com vista à sua inserção no mercado de trabalho, enquanto a Segurança Social deve assegurar a manutenção de um rendimento adequado, no quadro das disposições legais, enquanto os desempregados permanecem sem trabalho.

O equilíbrio entre as políticas não se apresenta fácil, face aos elevados níveis de desemprego com que a sociedade se defronta, cabendo à gestão do SPE gerir as tensões entre as partes.

5. 2.8 Tripartismo, Financiamento e SPEs

O *tripartismo* é uma das principais formas de diálogo social. É um princípio fundador e um valor fundamental da OIT, que está no cerne do trabalho da organização.

O *tripartismo* pode ser definido como “a interação entre governos, empregadores e trabalhadores (através dos seus representantes) como parceiros iguais e independentes na busca de soluções para questões de interesse comum” (OIT, (2015), p. 13).

O *tripartismo* tem por base a cooperação entre as organizações de trabalhadores, empregadores e os governos para a promoção da justiça social. A OIT assumiu, desde a sua criação, a natureza de organização tripartida, sendo uma das suas características mais especiais a sua estrutura tripartida. É a única organização mundial em que os

representantes dos empregadores e dos trabalhadores participam na definição das políticas e dos programas em pé de igualdade com os governos (Rodgers, (2009), p. 19).

O conceito de tripartismo é baseado no artigo 3º da Constituição da OIT: “A Conferência geral dos representantes dos membros (...) será composta por quatro representantes de cada um dos membros, de entre os quais dois serão os delegados do governo e os outros dois representarão, respetivamente, por um lado os empregadores, por outro, os trabalhadores de cada um dos membros.”

O *tripartismo* também se exprime na própria estrutura da Organização, nomeadamente na composição dos seus órgãos principais. O Conselho de Administração (CA) é composto por representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores e é responsável pela tomada de decisões sobre as medidas necessárias para implementar a política da OIT, elabora o projeto do programa de trabalho e do orçamento para a respetiva apresentação à CIT, e elege o Diretor-Geral.

Numa perspetiva de governação, a Convenção nº122 (OIT, 1964), sobre a política de emprego, a Convenção n.º 144 (OIT, 1976), sobre consultas tripartidas destinadas a promover a aplicação das Normas Internacionais do Trabalho, de 1976 e a Convenção nº150 (OIT, 1978) sobre a Administração do Trabalho (papel, funções e organização), e outros instrumentos da OIT, como a resolução da OIT, relativamente ao tripartismo e ao diálogo social, (OIT, (2002)), realçam o papel fundamental que as administrações do trabalho desempenham na promoção do diálogo social e na criação de um ambiente propício ao diálogo social saudável, aos níveis bipartido e tripartido (OIT, (2013) Diálogo Social, p. 7).

A OIT promove o diálogo social e o *tripartismo*, como um método de adequar a implementação de objetivos estratégicos às necessidades e circunstâncias de cada país, além de facilitar a formação de consensos sobre políticas nacionais e internacionais para emprego e trabalho dignos. Esse modelo também pretende legislações do trabalho e instituições mais eficientes.

Diálogo social e normas internacionais do trabalho

As normas internacionais do trabalho promovem as consultas tripartidas como um mecanismo apropriado para tratar um vasto leque de assuntos, com vista a:

- ✓ Implementar e rever periodicamente políticas de promoção do pleno emprego, produtivo e livremente escolhido;
- ✓ Decidir sobre todas as matérias relacionadas com a adoção, ratificação, supervisão e denúncia das normas internacionais do trabalho;
- ✓ Reforçar os sistemas de inspeção do trabalho;
- ✓ Adotar e rever periodicamente as políticas de saúde e segurança no trabalho (SST) ao nível das empresas e do país;
- ✓ Garantir um sistema de segurança social sustentável e justo e promover estratégias de extensão da cobertura da segurança social nacional;

- ✓ Estabelecer um mecanismo de fixação do salário mínimo e garantir o pagamento efetivo dos salários; e
- ✓ Assegurar que os trabalhadores migrantes tenham voz ativa através do exercício dos seus direitos à liberdade sindical e que sejam concebidas e implementadas políticas de migração apropriadas, baseadas nos direitos, no respeito total pelos princípios de igualdade de tratamento e oportunidades.

No quadro da sua missão, o fortalecimento do *tripartismo* e do diálogo social é um dos objetivos estratégicos da OIT, assumindo elevada relevância nos textos da organização. Muitas Convenções e Recomendações da OIT contêm princípios orientadores pormenorizadas sobre a forma como os governos devem regular os direitos e práticas fundamentais para o diálogo social e desenvolver o diálogo social em áreas da política, como o emprego, a proteção social e os recursos humanos (OIT, (2013) Diálogo Social, p.7).

Com base nestes instrumentos, as consultas entre os governos e os parceiros sociais são essenciais para garantir os direitos e princípios fundamentais no trabalho, incluindo a liberdade sindical e de negociação coletiva, a igualdade de remuneração para homens e mulheres por trabalho de igual valor e igualdade de oportunidades e de tratamento em termos de emprego e profissão, assim como medidas para combater o trabalho infantil e o trabalho forçado. Estas consultas – o diálogo social – também são consideradas o melhor mecanismo para várias outras atividades na próxima caixa.

5.2.8.1 *Tripartismo e Concertação Social em Portugal e SPE*

A lógica tripartida em Portugal, ao nível do emprego, está associada à ratificação da Convenção N.º 88, da OIT, relativa à Organização do Serviço de Emprego, onde se encontra previsto no seu Artigo 4.º, que “Disposições apropriadas deverão ser tomadas por intermédio de comissões consultivas, com vista a assegurar a cooperação de representantes de patrões e trabalhadores na organização e funcionamento do serviço de emprego, assim como na planificação da política do serviço de emprego”.

Até então, a natureza corporativa do regime antes da implantação da democracia, não permitiu a organização e o funcionamento de estruturas associativas livres, impedindo, dessa forma, a concertação social tripartida, que, após a 2.ª Guerra Mundial, vigorou em diversos países europeus.

A ratificação por Portugal da Convenção n.º 88 (OIT, 1948), em 1972, só veio a ser institucionalizada na esfera jurídica, com a criação no final dos anos 70, de uma comissão com o objetivo de integrar num único organismo, no caso, o IEFP, onde foi prevista a participação, a nível consultivo, dos parceiros sociais, com a criação de um Conselho consultivo central e de Conselhos consultivos regionais. O que na prática só aconteceu em 1985, onde foi instituída a gestão tripartida no IEFP com representação dos parceiros sociais com assento efetivo no Conselho Permanente de Concertação Social, constituído em 1984, no seu conselho de administração e na sua comissão de fiscalização.

Por sua vez, o Estado Português, enquanto membro da OIT, também se encontra vinculado a um conjunto de convenções que também integram o acervo do direito do trabalho internacional. A Convenção n.º 111 (OIT 1958) relativa à discriminação em matéria de emprego e profissão, nos termos do seu artigo 2.º, obriga os Estados signatários a definir e a aplicar uma política nacional que tenha por fim promover a igualdade de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objetivo de eliminar toda a discriminação.

Também a Convenção n.º 122 (OIT, 1964), referente à política de emprego, compromete os Estados signatários a desenvolver políticas ativas destinadas a promover o pleno emprego, produtivo e livre. Prevê, ainda, o dever de os respetivos Estados, no âmbito das suas políticas económicas e sociais, tomarem as medidas necessárias para o cumprimento desse objetivo, inclusivamente através da criação de programas específicos.

Importa referir que “a concertação social em Portugal só dá os primeiros passos em Portugal em 1984, num quadro de profunda crise económica e de forte conflitualidade social e política, dois antes da adesão de Portugal à CEE” (Sousa, H. (2009), p. 108). Foi então criado o Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS), fundado “na necessidade de institucionalizar em Portugal o diálogo e a consulta entre o Governo e as principais organizações a nível confederativo de trabalhadores e de empregadores, de forma que as transformações estruturais necessárias à modernização da economia nacional possam vir a efetuar-se de forma concertada e contribuir assim para a implementação de uma dinâmica social de desenvolvimento” (Decreto-Lei n.º 74/84).

A composição do órgão previa a participação de seis membros do Governo, entre os quais o Primeiro-Ministro que preside ao Conselho, seis representantes das Confederações Sindicais (três da CGTP e três da UGT) e seis representantes das Confederações Patronais (dois da CAP, 2 da CCP e dois da CIP). No início da sua constituição, aceitaram participar da parte dos Parceiros Sociais, a UGT, a CAP, a CCP e a CIP, tendo a CGTP recusado participar, segundo referiu na altura, por discordar das políticas sociais e dos objetivos subjacentes de comprometer na sua realização o CPCS.

Apesar da criação, em 1984, do CPCS, apenas em 1986, foi celebrado o primeiro acordo sobre política de rendimentos para 1987, ano da adesão de Portugal à CEE. Na linha do que aconteceu em 1987, também em 1988, foi celebrado um novo acordo sobre política de rendimentos, tendo por base referenciais de inflação esperada, que serviam de suporte aos aumentos salariais. Este acordo veio a ser denunciado em 1989, pela UGT, face à recusa do Governo em renegociar os referenciais de inflação do acordo, muito abaixo dos valores reais da inflação.

Em 1987, a CGTP, aprovou a sua entrada no CPCS, passando a partir daí a representação do Conselho a ficar totalmente preenchida. Com a revisão constitucional de 1989, foi consagrado na Constituição a criação do Conselho Económico Social (CES), que veio formalmente a ser criado em 1991, através da Lei n.º 108/91, onde foram incorporadas as funções de concertação social, através da Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), igualmente de composição tripartida e caráter autónomo, para onde transitaram, a partir de 1992, as competências do Conselho Permanente de Concertação Social.

Após a constituição do CES, a concertação social tripartida é assumida pela Comissão Permanente da Concertação Social (CPCS), composta por quatro membros do Governo; quatro representantes das centrais sindicais, dois de cada uma; quatro representantes das confederações patronais, um da CAP, um da CCP, um da CIP e um da Confederação do Turismo de Portugal (CTP), passando esta última a integrar o órgão pela primeira vez.

Após os acordos de 1987 e 1988, a negociação tripartida foi retomada, tendo sido celebrado um Acordo Económico e Social, em 1990, subscrito pela UGT e por duas das três confederações patronais (CIP e CCP), com a oposição da CGTP. A CGTP só viria a integrar a CPCS em 1992.

Este Acordo (1990) representa um novo ciclo de acordos representativos de um esforço de macroconcertação de maior amplitude de conteúdos, “visando explicitamente a articulação com as orientações sócio-económicas da governação e com os imperativos da convergência com os países da Comunidade Europeia e de realização da estratégia de participação nacional na União Económica e Monetária” (Sousa, H. (2009), p. 112).

Este último Acordo, de maior abrangência do que os anteriormente celebrados, que se limitavam à política de rendimentos, abriu caminho a acordos específicos de natureza setorial, que vieram a ser celebrados posteriormente, na área do emprego e do trabalho, como foram o Acordo de Política de Formação Profissional (1991), Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (1991), para além de prever alterações na legislação laboral associadas à contratação coletiva, bem como valores para o salário mínimo nacional e para as pensões e prestações sociais. Em 1992, foi celebrado um novo Acordo sobre política de rendimentos, abrangendo, para além das recomendações para a contratação coletiva e da inflação, aspetos como a habitação, incentivos fiscais e saúde. Este Acordo foi subscrito pela UGT e pelas três Confederações patronais (CAP, CCP e CIP).

Importa, realçar que no âmbito do tripartismo, o Governo e os Parceiros Sociais, acordaram a criação de um observatório de emprego, de composição tripartida, que funcionaria no âmbito do IEFP, e agora incorporado no Centro de Relações Laborais, para acompanhamento da evolução do emprego, em termos quantitativos e qualitativos, tendo em conta, nomeadamente, a evolução das qualificações, por forma a avaliar o impacto sectorial e regional bem como a eficácia dos instrumentos de política de emprego e formação profissional (CPCS, (1992), pg. 6).

A crise económica, o elevado crescimento do desemprego e o descontentamento social que vigorou, nos anos de 1993 e 1994, inviabilizaram a assinatura dos acordos propostos pelo Governo e discutidos em concertação social, por parte das associações sindicais.

No quadro do início de um novo período governativo (XIII Governo Constitucional), foram assinados, no início de 1996, os Acordos de Concertação Social de Curto Prazo (ACSCP) e de Concertação Estratégica (ACE), subscritos pela UGT e pelas três Cofederações Patronais (CAP, CCP e CIP).

O Acordo de Concertação Estratégica (1996-1999), era claramente abrangente, quer quanto ao seu conteúdo, definindo metas de crescimento do PIB, do emprego, do

investimento, para os três anos, para além de estabelecer um programa para a dinamização da contratação coletiva e para a flexibilização das relações laborais.

A importância da evolução da construção europeia, com a aproximação à criação do Euro, esteve subjacente ao texto do Acordo, que visava criar as condições à entrada de Portugal, na moeda única, que se verificou em Janeiro de 2002. A estratégia de corresponsabilização dos decisores políticos e da sociedade civil organizada, visando assegurar os objetivos da adesão de Portugal à União Económica e Monetária, esteve presente neste Acordo, com a necessidade clara de articular o conjunto das políticas económicas e sociais com a orientação da legislação laboral e da contratação coletiva.

Mais tarde, em 2000, foi referido, “que a concertação social tripartida favorecera o alargamento da contratação coletiva e a redução da conflitualidade social, atribuindo-lhe também a responsabilidade positiva da elevação das remunerações dos trabalhadores nos anos em que houve acordos e de estar na origem, a partir de 1990, das principais evoluções nas políticas públicas relacionadas com o emprego, a legislação laboral, a formação profissional e a redução do tempo de trabalho” (Proença, J. (2000), pg. 409).

A partir de 2000, no âmbito do XIV Governo Constitucional, verificou-se uma mudança na natureza dos acordos de concertação social, propondo o Governo, de então, abandonar a estratégia dos acordos globais, reconhecidos como excessivamente rígidos, privilegiando acordos de médio alcance sobre matérias específicas que os parceiros sociais considerassem prioritárias. Para esse efeito, foi acordada uma nova metodologia da concertação (vide CPCS, (2000)), onde, entre outros, foi definido que os acordos não deveriam colidir com matérias da competência reservada da Assembleia da República; a concertação social devia respeitar o princípio da autonomia da negociação coletiva; o método de funcionamento deveria ser o de consenso e não de maioria, bem como os acordos deveriam ser flexíveis ou de geometria variável (Sousa, H. (2009), p. 119).

De acordo com os novos princípios, acordados no quadro da concertação tripartida, foram celebrados quatro acordos especializados e temáticos em 2001, três dos quais (sobre política de emprego e formação; higiene e segurança no trabalho; modernização da proteção social e sistema de repartição na segurança social), subscritos por todos os parceiros sociais (CGTP, UGT, CAP, CCP e CIP).

A partir da assinatura destes acordos, registou-se um interregno na celebração de novos acordos, tendo três propostas de acordo, chegado ao fim da negociação, sem acordo dos parceiros sociais. Os anos de 2002 e 2003, foram, ocupados, na Concertação Social, fundamentalmente com a discussão sobre o projeto de Código de Trabalho.

A deslocação do diálogo social e da negociação coletiva para as questões da competitividade, como fator determinante das reformas sociais e laborais, levou, não só em Portugal, mas também em vários países europeus, à redução da concertação social, em grande parte, pela fraca disponibilidade das associações sindicais para aceitarem a perda de direitos sociais conquistados anteriormente.

Os acordos de concertação social retomaram em 2005, tendo, nesse ano, sido celebrados dois acordos bilaterais – uma novidade, no contexto da concertação, em Portugal - entre as

duas Centrais sindicais e as quatro Confederações Patronais, visando dinamizar a contratação coletiva e a formação profissional.

A celebração de acordos tripartidos foi retomada em 2006, mantendo-se a orientação para acordos especializados, tendo sido celebrados três acordos, dois relativos à reforma do sistema de segurança social e um referente ao rendimento mínimo mensal garantido. Os dois primeiros, no quadro da sustentabilidade do sistema de segurança social, foram assinados pela UGT e pelas quatro Confederações Patronais, enquanto o relativo ao rendimento mínimo mensal garantido foi subscrito por todos os parceiros sociais.

As temáticas do emprego e da formação profissional continuaram a marcar a agenda da concertação social tripartida, tendo, em 2007, sido celebrado um Acordo sobre a Formação Profissional e outro em 2008, para um novo Sistema de Regulação das Relações Laborais, das Políticas de Emprego e da Proteção Social em Portugal, ambos subscritos pela UGT e pelas Confederações Patronais.

Este último Acordo foi particularmente importante, pois deu suporte à revisão do Código de Trabalho, realizada em 2007, onde aspetos como a duração e organização do tempo de trabalho, trabalho suplementar, *lay off*, motivos de despedimento e indemnizações foram objeto de alteração, no quadro da adaptação aos princípios da *flexigurança* (ver ponto 5.2.4).

Nos anos de 2009 e de 2010, não se registaram acordos em sede de concertação social. Na sequência da assinatura, em 2011, do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, foram subscritos, nesse ano, o Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego e a Declaração Conjunta sobre um Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego, e em 2012 o Acordo Tripartido Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego. Estes acordos, sobretudo no contexto em que foram realizados, permitiram a Portugal executar o Programa de Ajustamento, sem excessiva conflitualidade social, apesar das medidas gravosas levadas a cabo pelo Governo.

Em 2014, foi celebrado o Acordo relativo à Atualização da Retribuição Mínima Mensal Garantida, Competitividade e Emprego, que permitiu a atualização do salário mínimo para € 505, a partir de 1 de Outubro de 2014.

No âmbito geral dos acordos e do balanço da concertação social tripartida, e excluindo pela sua natureza distinta os dois acordos bilaterais atrás referidos, a UGT subscreveu a totalidade dos 20 acordos celebrados, enquanto a CGTP subscreveu 5. Do lado das Confederações patronais, a CCP é a única totalista, enquanto a CIP e a CAP subscreveram 17, e a CTP 8.

A tipologia dos acordos celebrados aponta para esta possível divisão por natureza: (1) acordos orientados para a política de rendimentos e a contenção salarial; (2) acordos de regulação global (como foram o Acordo Económico e Social de 1990 e os Acordos de Concertação estratégica de Curto Prazo de 1996 e os Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego e o Acordo Tripartido Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, de 2011 e de 2012); (3) acordos também chamados de

“médio alcance”, como são os acordos celebrados sobre as políticas setoriais, dominantes no período entre 2000 e 2008).

Apesar das vicissitudes do processo e do contexto em que o processo de concertação tripartida teve lugar – em grande parte associado, na primeira fase, à entrada de Portugal na UE (então CEE), posteriormente ao processo de adesão à União Económica e Monetária (UEM) e à permanência na moeda única e, por último, ao período do Programa de Ajustamento (2011-2014), a concertação tripartida trouxe enormes vantagens ao desenvolvimento do processo democrático e à afirmação de Portugal, no contexto europeu e mundial.

No período de 30 anos (1984-2015), o País realizou enormes progressos ao nível infraestrutural e de bem-estar, sendo, hoje, uma economia mais competitiva, no quadro europeu. Os efeitos da globalização e dos mercados financeiros moldaram em muito o processo de concertação tripartida em Portugal e, porque não dizer-lo na maioria dos países europeus, obrigando os parceiros sociais a um enorme esforço de negociação, nem sempre com resultados visíveis, mas com um balanço claramente positivo da prática tripartida de negociação.

No quadro do SPE, o *tripartismo* em Portugal assume enorme importância, com a participação a ser assegurada ao nível do Conselho de Administração do IEFP, bem como da gestão dos Centros Protocolares para a realização da formação profissional, conforme visto em 3.6. Para além da participação direta no Conselho de Administração do IEFP, a participação dos parceiros sociais está assegurada no Conselho Consultivo para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, órgão consultivo da Autoridade das Condições do Trabalho (ACT), no Conselho Consultivo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADE), entidade que coordena a gestão dos Fundos Comunitários, da Comissão de Acompanhamento do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE), que integra importantes apoios para as políticas ativas de emprego. Mais recentemente, os parceiros sociais integram o Centro de Relações Laborais (CRL), que tem por missão apoiar a negociação coletiva, bem como acompanhar a evolução do emprego e da formação profissional.

Também ao nível da participação na gestão das instituições com competências, nas áreas do emprego e do trabalho, a gestão tripartida está assegurada, pela participação dos parceiros sociais nos vários organismos com responsabilidades nesta importante área, no respeito pelos princípios e recomendações da OIT.

5.2.8.2 Financiamento dos SPE

A questão dos recursos do SPE, em particular a questão dos recursos financeiros apresenta especial importância, atendendo, por um lado, à natureza e diversidade das suas funções, as quais, como vimos ao longo do presente estudo, têm vindo a ser alargadas ao longo do tempo, e por outro, à dimensão e às formas que o desemprego assume, em particular a partir de 2008. O valor do orçamento do SPE tem sido alvo de discussão, em muitos países, sendo difícil estabelecer valores de referência, pois as funções do SPE e a dimensão do

desemprego são diferentes entre os diversos países, com a consequente dificuldade de estabelecer valores-padrão.

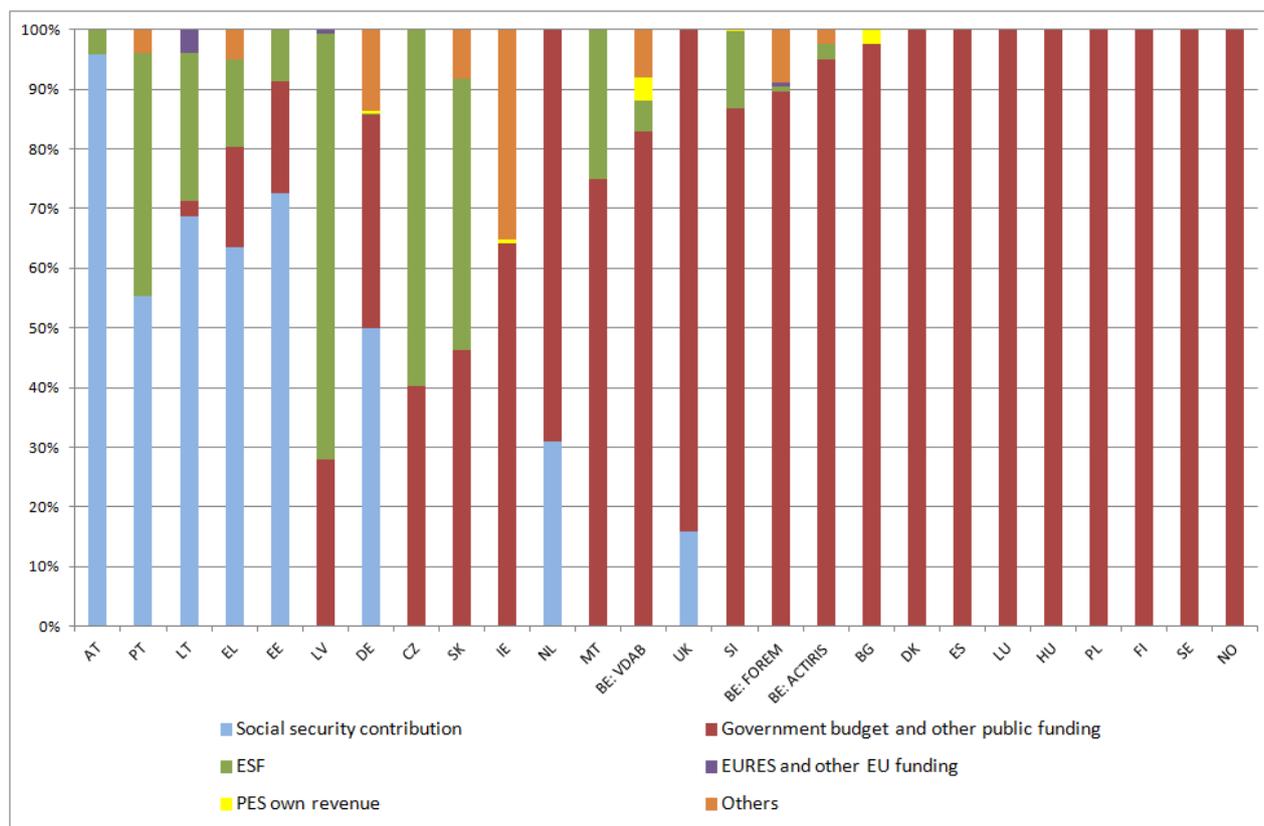
Várias organizações internacionais, entre elas a Comissão Europeia e a OCDE, têm analisado a questão da dimensão da receita do SPE, tentando associá-la a variáveis, como seja, no caso da OCDE, ao número de desempregados. Mas os resultados não permitem tirar conclusões a nível internacional entre os diferentes países, tendo a Comissão optado, no tratamento dos inquéritos efetuados aos SPE, por analisar a evolução da despesa, de forma a verificar a evolução da afetação à área do emprego, enquanto indicador da prioridade que os países estavam a atribuir dos seus orçamentos a esta importante área.

“Trabalhos futuros entre países sobre a comparação de recursos dos SPE seriam úteis, apesar das dificuldades em realizar essas comparações. A relação entre o número de desempregados e os trabalhadores afetos parece ser mais poderoso do que analisar a percentagem da receita no PIB na análise da prioridade atribuída ao SPE, embora deva ser recordado que essa análise não integra as diferenças de produtividade entre os países” (OIT, (2001, p. 32)).

As fontes de financiamento do SPE na Europa são, fundamentalmente, de três tipos: 1. Financiamento público, em grande medida através do orçamento do Estado; 2. Contribuições da Segurança Social e 3. Fundo Social Europeu, por via do financiamento dos Fundos Estruturais. As outras fontes são residuais, com exceção da Irlanda, onde representam cerca de 35% do orçamento.

Mas a não homogeneidade de atribuições do SPE a nível europeu, dificulta uma análise mais aprofundada. Além disso, quando o SPE é responsável pelo pagamento do subsídio de desemprego e de outros benefícios, a inclusão destas despesas influencia fortemente a decomposição global, pois as despesas com subsídios são quase sempre financiadas pelas contribuições da segurança social.

Gráfico 10 | Fontes de Financiamento dos SPE, 2010



Fonte: Comissão Europeia, PES Business Model Questionnaire, 2011

Tendo presentes estes pontos, as fontes mais comuns de financiamento do SPE, em ordem de prioridade, são as seguintes (as listas referem-se aos 25 SPE que forneceram uma resposta completa sobre o respetivo financiamento)” (CE, (2012), p. 8):

- ✓ Governo e outros financiamentos públicos, abrangem pelo menos 95% do financiamento, em 10 dos 25 SPE que responderam ao questionário enviado pela Comissão aos SPE dos diferentes países. São eles o ACTIRIS, da Bélgica, a Bulgária, a Dinamarca, a Espanha, a Hungria, o Luxemburgo, a Polónia, a Finlândia, a Suécia e a Noruega. Nove SPE, incluindo os outros dois SPE da Bélgica (FOREM e VDAB), a Irlanda, Malta, a Holanda, a Eslovénia, a República Checa, o Reino Unido e a Eslováquia são financiados pelo orçamento do Estado e por outras fontes de financiamento público com uma participação entre 50% e 95%, enquanto o intervalo entre 10% e 50% se aplica a quatro outros SPE, a Alemanha, a Estónia, a Grécia e a Letónia. Por outro lado, o financiamento do governo é de menor importância na Lituânia e em Portugal, onde, até à data, não se verifica financiamento direto por via do orçamento do Estado.
- ✓ As Contribuições da Segurança Social são a única, ou quase a única, fonte de financiamento para a Áustria, e a maior fonte (entre 50% e 95%) para os seguintes cinco SPE (Alemanha, Estónia, Grécia, Lituânia e Portugal). Para dois dos SPE (Holanda e Reino Unido), a participação das Contribuições da Segurança Social

situam-se entre 10% e 50%. Em relatório idêntico da CE, publicado em 2014, o financiamento através das Contribuições da Segurança Social é superior a 80% nos SPE da Irlanda, Croácia e a Roménia, é de 60% na França e de 55% na Espanha. Contudo, em muitos dos SPE, as Contribuições da Segurança Social não contribuem para o financiamento do SPE, sendo o financiamento público assegurado pelo orçamento de Estado.

- ✓ O FSE é a principal fonte de financiamento (entre 50% e 95%) para a Letónia. Representa uma fonte significativa de financiamento (entre 10% e 50% do total) para 7 SPE (Eslovénia, Lituânia, Malta, Portugal, Eslovénia, República Checa e Eslováquia) e uma pequena contribuição (inferior a 10%) para mais 6 SPE (Bélgica(ACTIRIS, FOREM e VDAB), Holanda, Estónia e Áustria).
- ✓ A categoria "outras fontes" suportam entre 10% e 50% do orçamento total do SPE na Irlanda (Fundo Nacional de Formação) e na Alemanha (Fundos de distribuição e ativos de reserva).
- ✓ As receitas próprias do SPE representam uma contribuição menor em 4 outros SPE (Bulgária, Holanda, Irlanda, Eslovénia e BE: VDAB).
- ✓ Duas outras fontes de financiamento - EURES e outros financiamentos da UE - são de menor importância em seis casos (Bélgica: FOREM, Estónia, Lituânia, Letónia, Bélgica: VDAB e República Checa).

Da análise efetuada pela Comissão não se verificam padrões regionais claros na Europa em termos de fontes de financiamento, exceto, talvez, nos países nórdicos, onde os SPE são financiados exclusivamente pelo governo e outras fontes de financiamento público. Em alguns países do Objetivo Convergência, em particular dos Estados do leste europeu, a importância do FSE é significativa.

O financiamento dos SPE na Europa é bastante diverso entre os países, dependendo das suas realidades históricas, sobre a forma de cobrança das receitas, em particular das contribuições da segurança social. Só uma análise mais aprofundada dos sistemas fiscais e contributivos dos diferentes países, permitiria destrinçar entre a contribuição pela via fiscal e pela via das contribuições para a segurança social. Daí que estes valores devem ser tratados com extrema cautela. Outra dificuldade para a análise verifica-se onde o pagamento do subsídio de desemprego e de outros benefícios são pagos pelos orçamentos do SPE, a inclusão destas despesas influencia fortemente a decomposição global (as despesas com subsídios são quase sempre derivadas das contribuições para a segurança social), o que distorce a comparação com países em que estas despesas não estão incluídas ou onde se verificaram mudanças significativas através do tempo.

De qualquer forma, pode concluir-se que o financiamento público, seja pela via do orçamento, seja através das contribuições da segurança social, representa a grande parte do financiamento dos SPE na Europa. O financiamento pela via do FSE significa, para um conjunto de SPE, entre os quais o de Portugal (mais de 40%) e alguns dos países do leste europeu, uma parte extremamente importante do financiamento dos seus orçamentos. Esta componente do financiamento está associada à elegibilidade de algumas medidas das políticas ativas de emprego (em particular estágios e algumas medidas de formação),

realizadas nas regiões de convergência. A alteração nos montantes e no tipo de apoios elegíveis nos Programas Operacionais que suportam estas medidas, têm implicações diretas, desde logo, no montante do financiamento disponível, pelo que, estruturalmente se trata de financiamento complementar à(s) restante(s) fonte(s) de financiamento, não podendo considerar-se financiamento regular.

Do exposto, podemos concluir da necessidade de aprofundar, a curto-prazo, as fontes de financiamento, do SPE, adaptando-as ao ciclo económico, estreitamente associado aos volumes de desemprego, sob pena de dificuldades a curto-prazo em assegurar uma intervenção de qualidade na ativação dos desempregados, em particular, dos que apresentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

CONCLUSÃO

Nos países da OCDE a gestão dos serviços públicos de emprego (SPE) e a execução das políticas ativas de emprego (PAE), a par das passivas, incorpora os parceiros sociais, e neles as confederação sindicais e os sindicatos.

São várias as razões para se justificar uma participação dos parceiros sociais na gestão dos SPE, a começar pelas fontes de receitas, passando pelos acréscimos de eficiência esperados, decorrentes do seu escrutínio e da sua experiência, e acabando muitas vezes como executores, nomeadamente na formação profissional e até na intermediação entre a oferta e a procura de trabalho.

O Capítulo 5, seja em 5.1, onde se definem as grandes propostas genéricas para o aperfeiçoamento do funcionamento dos SPE, e nesta melhoria o que caberia aos parceiros, seja nas restantes abordagens setoriais e específicas, inerentes a 5.2, discorre-se sobre os vários aspetos onde se poderiam refletir muitas componentes de melhorias na eficácia e na eficiência.

Este trabalho aqui finalizado, na sua elaboração, foi colocando vários aspetos à reflexão de muitos atores intervenientes no âmbito a que se propôs, e dele há o objetivo dos seus autores em proceder à devida publicação final sobre a forma de livro, de forma a ser melhor divulgado junto do público, podendo até esta publicação final ainda ter alguns ajustamentos.

BIBLIOGRAFIA

- CEDEFOP, (2008) Skill needs in Europe - Focus on 2020, Luxembourg.
- CEDEFOP, (2010), Skills supply and demand in Europe, Luxembourg.
- Centeno, M. et al., (2006), Avaliação do Impacto de um Programa de Apoio à Procura de Emprego, in Boletim Económico, Banco de Portugal.
- Centeno, M. (2013), O Trabalho, Uma Visão de Mercado, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000), Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida (Documento de Trabalho), SEC (2000) 1832, Bruxelas.
- Comissão das Comunidades Europeias (2007), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Para a definição dos princípios comuns de *flexigurança*: Mais e melhores empregos mediante flexibilidade e segurança, COM (2007) 359 final, Bruxelas.
- Comissão Europeia, (2010), Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego, COM (2010) 682 final, Bruxelas.
- Comissão Europeia, (2015), Projeto de Relatório Conjunto sobre o Emprego da Comissão e do Conselho, que acompanha a Comunicação da Comissão sobre a Análise Anual do Crescimento 2015, COM (2014) 906 final, Bruxelas
- Conselho Europeu, (1999), Resolução relativa às orientações para as políticas de emprego.
- Conselho Europeu (Maio de 2000), Conclusões relativas aos “Critérios de referência europeus” Anexo I, p. C 119/7).
- Conselho Europeu (2001), Decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros de 2001.
- Conselho Europeu (2009a), Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, Bruxelas.
- Conselho Europeu (2009b), Conclusões - Flexibilidade em Tempos de Crise, EPSCO, Luxemburgo, 8 de Junho.
- Conselho Europeu (2009c), Conclusões do Conselho de 12 de Maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e formação (“EF 2020”).
- Conselho Europeu (2009d), Conclusões sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação
- Conselho Europeu, (2010), Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

Conselho Europeu (2010), Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

“Contribuição dos serviços públicos de emprego para a estratégia 2020”, Documento sobre a estratégia SPE para 2020.

CPCS, (2000), Metodologia para a Nova Fase da Concertação Social.

Damasceno Correia, A. (2003), A Concertação Social em Portugal, Veja.

Damasceno Correia, A. (2008), As Relações Laborais em Portugal, rh editora.

Davenport, T. (2007), Trabalhador do Conhecimento, Editora Exame.

Dias, M. & Varejão, J. (2012), Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego.

Decreto-Lei nº 13/2015, Objetivos e Princípios da Política de Emprego.

DGEEP (2004), Plano Nacional de Emprego 2004.

European Commission (2005), Study of the effectiveness of ALMP's, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

European Commission (2008). New Skills for New Jobs. Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs. COM(2008) 868 final.

European Commission, (2010), Active labour market policies for the Europe 2020.

European Commission, (2011), Partnership Among Employment Services, European Mobility Laboratory.

European Commission, (2011), Small-Scale Study PES Business Models.

European Commission, (2014), EEPO 2014 Small Scale Study on PES Business Models, June 2014.

European Commission (2014), Employment and Social Developments in Europe 2013, European Union.

Finn, D. (2011), Sub-Contracting in Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Gaspar, Jorge, (2013), Tripartismo, Ética e Concertação Social, Diário de Bordo Editores.

Heads of SPE (2012), Public Employment Services, Contribution to Strategy EU2020, Output Paper.

IEFP, (2011), Referencial da Atividade de Orientação (Documento de Trabalho).

Kok, William, (2003), Jobs, Jobs, Jobs Creating more employment in Europe.

Kok, William (2004), Facing the challenging - The Lisbon strategy for growth and employment, Luxembourg.

Martinez, P. et al. (2007), Código do Trabalho (5ª edição), Almedina.

Mosley, et al. (1994), “The Reorganization of Labour Market Policy: Further Training for the Unemployed in the United Kingdom”, FS 94-205 Berlin Discussion Paper, 64 pp, Berlin.

Mosley, Hugh, (1998), The role of the social partners in the design and implementation of active measures, OIT, Employment and Training Papers.

MSST (2002), Plano Nacional de Emprego 2002 – Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego, DEPP.

MSST (2003), Plano Nacional de Emprego 2003 – Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego, DEPP.

MTS (1999), Plano Nacional de Emprego 1999 – Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego, DEPP.

MTS (2000), Plano Nacional de Emprego 2000 – Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego, DEPP.

MTS (2001), Plano Nacional de Emprego 2001 – Portugal e a Estratégia Europeia para o Emprego, DEPP.

MTSS (2005), Plano Nacional de Emprego (2005-2008) – Relatório de Acompanhamento, GEP.

MTSS (2006), Livro Verde das Relações Laborais.

MTSS (2007), Aprendizagem ao Longo da Vida, GEP.

MTSS (2010), Plano Nacional de Emprego (2008-10) Relatório de Acompanhamento, GEP.

OECD (1998), The Public Employment Service: Greece, Ireland and Portugal”, Paris: OECD.

OECD (1999), Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy, Paris.

OIT (1919), C 2 Unemployment Convention.

OIT (1948), C 88 Relativa à Organização do Serviço de Emprego, adotada por Portugal em 1972.

OIT (1958), Convenção nº 111 sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão.

OIT (1964), Convenção nº 122 sobre a Política de Emprego.

OIT (1968), Convenção n.º 168, relativa à Promoção do Emprego e Proteção contra o Desemprego.

OIT (1976), Convenção nº 144 sobre Consulta Tripartida.

OIT (1978), Convenção nº 150 relativa à Administração do Trabalho (Papel, Funções e Organização)

OIT (1997), Convenção nº 181 relativa às Agências de Emprego Privadas.

OIT (2001), The public employment service in a changing labour market, Geneve.

OIT (2004), Recomendação sobre a Valorização dos Recursos Humanos.

- OIT (2013), Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego - Departamento de Políticas de Emprego, Genebra.
- OIT (2015), Diálogo Social Nacional Tripartido, Turim.
- Pedroso, P. (2005), Acesso ao Emprego e Mercado de Trabalho, FEUC.
- Pelicano, P. (2010), Educação, Formação e Empregabilidade como requisitos da Flexigurança, Tese de Mestrado em Sociologia Económica e das Organizações, ISEG.
- Proença, J. (2000) “Diálogo, Negociação e Concertação em Portugal: Comentário in Presidência da República (ed), A Reforma do Pacto Social, Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, p. 407-412.
- Quatenaire (2007), Os Intermediários das Políticas de Emprego e Formação e os Contextos Locais de Atuação, POEFDS.
- Quatenaire, (2014), Diagnóstico do Impacto da Legislação Laboral na Qualificação dos Ativos Empregados e na Prossecução de uma estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida.
- RCM (2012) n.º 20 – Programa de Relançamento dos Centros de Emprego.
- Ramos, R. (2015), Tratado da União Europeia e Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, Coimbra Editora.
- Rodrigues, N. (2003), A inevitabilidade do diálogo social, Almedina.
- Steendam, I. et al. (2010), Active labour market policies for the Europe 2020 strategy, Flemish Department of Work and Social Economy.
- Sousa, H., (2009), Há Futuro para a Concertação Social? – Os sindicatos e a experiência neocorporativa em Portugal, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, FCSH, UNL.
- UGT (2011), Síntese do Relatório OIT, Construir Mercados que Produzam Empregos.
- Weishaupt, J. & Katja L. (2011), The European Employment Strategy: Assessing the Status Quo, German Policy Studies, Vol. 7. Nº 1, pp. 9-44.
- Weishaupt, J. (2011a) Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe, OIT, Working Document nº 17 – May 2011.
- Weishaupt, J. T. (2011b), From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.