



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.11.1998

COM(1998) 641 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

***“MODERNIZAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO
PARA APOIAR A ESTRATÉGIA EUROPEIA DE EMPREGO”***

Síntese

A política de emprego constitui assunto da competência dos Estados-Membros e inclui a organização, a gestão de recursos humanos e a administração dos respectivos serviços públicos de emprego. A presente Comunicação apela a uma acção concertada de modernização dos serviços públicos de emprego como contributo para a estratégia europeia de emprego. Estas entidades constituem um instrumento fundamental para a execução dessa estratégia, envolvendo cerca de 100 000 pessoas em serviços de informação, intermediação e de ajustamento do mercado a empregadores e candidatos a emprego, em mais de 5 000 agências locais espalhadas por toda a União. Os serviços públicos de emprego contribuem para uma gestão mais eficaz do mercado de trabalho ao estabelecerem uma ligação entre este e as pessoas que a ele pretendem aceder. Este esforço de correspondência entre a oferta e a procura de trabalho continuará a desempenhar um papel de extraordinária importância nas décadas que se avizinham, tendo em conta a escassez de mão-de-obra susceptível de se produzir em resultado do declínio da população em idade activa em várias regiões da União Europeia.

Os Planos Nacionais de Acção para o Emprego de 1998 confirmam a missão crucial dos serviços públicos de emprego em todos os Estados-Membros, à luz das Directrizes para o Emprego e da estratégia preventiva segundo a qual deverá ser proporcionado um novo começo aos jovens e adultos desempregados antes de completados seis e doze meses no desemprego, respectivamente. A plena assunção destas responsabilidades exige um esforço sério dos próprios serviços públicos de emprego, assim como dos Estados Membros para desenvolver a eficácia e a eficiência dessas entidades. Conferem ainda urgência acrescida às actuais reformas em curso na maioria dos Estados-Membros que visam adaptar os serviços públicos de emprego por forma a serem capazes de operar numa nova envolvente laboral em rápida mutação.

Os Estados-Membros devem, pois, criar as condições adequadas para que os serviços públicos de emprego possam trabalhar mais eficazmente num mercado onde proliferam cada vez mais os prestadores de serviços de emprego. O objectivo consistirá em contribuir para que possam aceder a um numero suficiente de ofertas de trabalho, desenvolver procedimentos sistemáticos de gestão de casos para todos os desempregados registados à procura de um emprego e desempenhar a missão que lhes cabe na prestação coordenada de todos os serviços públicos aos candidatos existentes, visando, a sua reintegração no mundo do trabalho.

No contexto criado pelos respectivos governos, os serviços públicos de emprego deverão empreender esforços contínuos no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados a empregadores e candidatos a emprego, utilizar melhor as modernas tecnologias da informação e da comunicação e desenvolver sólidas parcerias com outros agentes do mercado de trabalho (nomeadamente: parceiros sociais, autoridades locais, administração da segurança social, organizações responsáveis pela educação e formação).

Os parceiros sociais aos níveis local, regional e nacional devem desenvolver os respectivos papéis enquanto parceiros plenos dos serviços públicos de emprego, criar uma ligação entre as políticas e actividades de recursos humanos e o trabalho por aqueles desenvolvido, de modo a melhor fazer corresponder oferta e procura de trabalho.

A Comissão Europeia incentivará o processo de modernização no contexto da estratégia europeia de emprego. Velará por que seja dada a devida atenção ao quadro institucional de execução de políticas no ciclo de formulação e actualização das Directrizes de Emprego, assim como na concepção e aplicação dos Planos Nacionais de Acção. Apoiará ainda a cooperação entre os serviços públicos de emprego em toda a Europa, a fim de facilitar o intercâmbio de informações e de boas práticas sobre questões operacionais e de empreender actividades em conjunto ao nível da UE. Trabalhará também para continuar a desenvolver a rede EURES, enquanto instrumento fundamental da mobilidade dos trabalhadores europeus.

A revisão actualmente em curso do Fundo Social Europeu permitirá canalizar recursos para a realização dos objectivos da estratégia europeia de emprego. A modernização e a eficiência melhorada dos serviços de emprego devem ser entendidas enquanto actividades elegíveis para apoio financeiro do FSE.

1. INTRODUÇÃO

A Conferência Intergovernamental de Amesterdão (Junho de 1997) consagrou a Estratégia Europeia de Emprego enquanto parte integrante das políticas da União Europeia. As primeiras directrizes comunitárias para o emprego – definidas no Conselho Europeu extraordinário dedicado ao emprego em Novembro de 1997, e oficialmente adoptadas em 15 de Dezembro – colocam a tónica na criação de emprego e na prevenção do desemprego.

Com mais de 5 000 agências locais de emprego em toda a União e cerca de 160 000 funcionários¹ (dos quais aproximadamente 100 000 são interlocutores directos dos empregadores e das pessoas que procuram emprego), os serviços públicos de emprego constituem uma componente institucional essencial desta nova abordagem da política de emprego, sendo essenciais na sua execução. Para que os Estados-Membros consigam concretizar os objectivos ambiciosos definidos nas Directrizes para 1998, é provável que venha a ser necessário reforçar a capacidade dos serviços públicos de emprego e acelerar reformas já iniciadas.

A necessidade de reforçar e modernizar estes serviços foi desde há muito reconhecida em toda a Europa. Com as profundas alterações na envolvente laboral, os serviços públicos de emprego de cada Estado-Membro da União enfrentam desafios que exigem uma redefinição do seu papel e das suas prioridades, para além de uma reformulação do respectivo quadro institucional e dos métodos de gestão. A emergência de uma estratégia ambiciosa de emprego na Europa apenas confere um carácter de urgência a essas reformas.

A optimização do contributo dos serviços públicos de emprego para a estratégia europeia de emprego dependerá, em grande medida, das acções empreendidas pelos próprios serviços. Vários estão já empenhados num processo de modernização com vista a melhorar o respectivo desempenho². Para levar ainda mais longe este processo, os principais responsáveis por esses serviços decidiram em 1997 intensificar a cooperação, prosseguir o intercâmbio de *know-how* e partilhar as experiências práticas que adquiriram, com o apoio da Comissão Europeia.

Todavia, o quadro de acção dos serviços públicos de emprego é definido em grande medida pelos governos, com a participação de outros organismos do sector público e privado, incluindo os parceiros sociais. Estes agentes terão pois uma palavra a dizer.

A presente Comunicação visa tratar a questão da modernização dos serviços públicos de emprego a partir de uma perspectiva europeia. Procura melhorar as condições institucionais para uma implementação eficaz da estratégia europeia de emprego.

¹ Sem contar com o pessoal dos serviços financeiros de gestão das prestações, sociais de desemprego

² Ver Relatório Conjunto sobre o Emprego 1997, capítulo 3.4.2.

2. OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO: UM INSTRUMENTO-CHAVE DA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE EMPREGO

Os objectivos fundamentais das Directrizes para o Emprego são o aumento do emprego e a redução do desemprego, com especial incidência no desemprego de longa duração e no desemprego dos jovens. Estes objectivos deverão ser conseguidos através de uma acção coordenada e integrada em quatro domínios: empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade e igualdade de oportunidades. Uma parte substancial das Directrizes incide na promoção de um funcionamento eficaz do mercado de trabalho. Enquanto instituições centrais do mercado laboral, os serviços públicos de emprego têm um papel decisivo a desempenhar neste contexto.

2.1. As principais funções dos serviços públicos de emprego

Embora não exista um modelo uniforme relativo à forma como deveria ser constituído um serviço nacional de emprego ou à gama de responsabilidades que o mesmo deve assumir, os serviços de emprego na Europa têm tradicionalmente desempenhado três funções fundamentais.

Informação: os serviços públicos de emprego asseguram um serviço único, geralmente abrangente de todo o território nacional, enquanto fornecedores de informações sobre o mercado de trabalho. A informação que prestam comporta dados sobre ofertas de emprego e candidatos potenciais. Ajudam as pessoas a escolher uma nova carreira e apoiam aquelas que desejam recentrar as suas perspectivas de evolução profissional. Fornecem ainda informações relativas às possibilidades de formação e reconversão. Podem também prestar esclarecimentos sobre questões de recursos humanos a empregadores interessados em efectuar investimentos específicos ou operações de reestruturação. Constituem ainda uma importante fonte de informação sobre a evolução do mercado laboral para a formulação e a execução das políticas de emprego.

O registo da totalidade dos requerentes de prestações de desemprego propociona uma cobertura ampla por parte destes serviços das pessoas que procuram emprego e, especialmente, dos desempregados. É possível desta forma prestar um importante serviço aos empregadores. A cobertura das ofertas de trabalho por parte dos serviços públicos de emprego é também considerável. De acordo com as estatísticas, no início da década de noventa, 35 a 40% das ofertas de emprego existentes anualmente no mercado eram declaradas aos serviços públicos de emprego na Alemanha, na Suécia e no Reino Unido. Esta proporção é inferior noutros Estados-Membros, mas ultrapassa os 20% na maioria dos casos. Alguns Estados-Membros, como a França, aumentaram recentemente a sua quota de ofertas de emprego notificadas.

A utilização da tecnologia mais moderna por parte dos serviços públicos de emprego melhora a qualidade e o acesso a dados relativos à oferta e à procura no mercado de trabalho. Podem ser fornecidas informações, não apenas no que se refere ao mercado de trabalho a nível local e regional mas também no plano nacional e mesmo internacional, o que acresce as possibilidades de emprego e de recrutamento. Através da Internet e de outros

meios de comunicação, as informações podem ser igualmente disponibilizadas a qualquer momento, em qualquer lugar.

O amplo grau de cobertura e a liberdade de acesso à informação dos serviços públicos de emprego reforçam a transparência do mercado. Pode dizer-se que se trata de um contributo para o funcionamento do mercado de trabalho tão importante quanto o dos serviços de colocação, na medida em que se garante simultaneamente o acesso equitativo à informação relativa ao mercado de trabalho e uma qualidade e eficiência acrescidas no processo de correspondência entre a oferta e a procura de emprego.

Intermediação: constitui a principal actividade de todos os serviços públicos de emprego. Ao longo dos tempos, os serviços de intermediação desenvolveram-se de diversas formas, a fim de responder a necessidades diferenciadas dos indivíduos que procuram emprego e dos empregadores com vagas a preencher. Estes serviços vão desde a afixação pública das ofertas a uma mediação mais selectiva entre os que procuram emprego e os empregadores, passando por procedimentos rápidos de aproximação entre oferta e procura até uma assistência intensiva na busca de emprego.

A parte de mercado que os vários serviços públicos de emprego detêm em relação ao total das vagas a preencher varia consideravelmente. De acordo com dados relativos à União Europeia, os serviços públicos de emprego dos Estados-Membros intervêm em 10 a 30% do total das colocações, embora o número de desempregados que recebem alguma forma de ajuda por parte desses serviços para encontrar trabalho é sensivelmente mais elevado. O serviço nacional de emprego é frequentemente a mais importante fonte de auxílio para os candidatos a emprego que encontram mais dificuldades em tal intento. Por outro lado, os empregadores que têm dificuldades em preencher vagas recorrem geralmente aos serviços públicos de emprego como uma das possíveis fileiras existentes em matéria de procura e recrutamento de pessoal.

A vastidão e a diversidade das actividades de intermediação desenvolvidas pelos serviços públicos de emprego contribuem para garantir uma participação ampla e eficaz no mercado, um processo de aproximação oferta/procura mais eficiente e uma repartição mais justa das oportunidades do mercado.

Os estudos disponíveis em matéria de avaliação de resultados³ indicam que o apoio personalizado na procura de emprego, que constitui parte integrante das actividades de intermediação dos serviços públicos de emprego, é uma das mais eficazes medidas activas para promover a (re)integração de desempregados à procura de emprego. Quando proporcionado numa fase precoce, ajuda a reduzir a duração do período de desemprego, em especial entre os candidatos mais desfavorecidos, e induz importantes poupanças em matéria de despesas com prestações de desemprego, a um custo relativamente baixo para os orçamentos públicos.

³ Estudo realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico em 1993 e actualizado em 1995 (*OECD Employment Outlook, 1993, Ch. 2*)

Ajustamento do mercado: um aspecto distintivo dos serviços públicos de emprego é o seu envolvimento na implementação de políticas de emprego que propiciam o ajustamento das discrepâncias entre oferta e procura.

Em 1995, cerca de 185 mil milhões de ecus (3,3% do PIB da União) foram gastos em medidas de apoio ao rendimento para os desempregados e em programas activos com incidência no mercado de trabalho, que vão desde a orientação e da intermediação à formação, passando pelo emprego subvencionado. Um terço deste montante (65 mil milhões de ecus) foi atribuído a medidas activas organizadas, na maior parte dos casos, através dos serviços públicos de emprego. A quota-parte do PIB nacional que foi gasto em programas de medidas activas com incidência no mercado de trabalho situou-se entre 0,37% na Áustria e 3% na Suécia. O envolvimento dos serviços públicos de emprego no domínio da formação coloca estes serviços na primeira linha de acção dos governos para colmatar os défices de competências que perturbam o crescimento e o emprego em determinados sectores ou regiões.

Em 1995, as despesas de apoio ao rendimento para os desempregados ascenderam a cerca de 120 mil milhões de ecus, o que corresponde a quase o dobro daquilo que foi gasto com medidas activas. Os regimes de prestações de desemprego exercem uma influência importante no comportamento do mercado de trabalho. A garantia de um determinado padrão de vida facilita a aceitação por parte da mão-de-obra das mudanças estruturais e das necessidades de reconversões frequentes de competências. Ao mesmo tempo, dá aos trabalhadores em situação de desemprego o tempo necessário para procurarem uma actividade apropriada. No entanto, se as prestações de desemprego forem excessivamente generosas, podem surtir um efeito desmobilizador junto dos que procuram emprego. Ao combinar a concessão de prestações de desemprego com os esforços de procura activa de um emprego e/ou a participação em programas activos, os serviços públicos de emprego poderão atenuar estes efeitos desmobilizadores e melhorar a eficácia do mercado de trabalho. Além disso, estes serviços constituem ainda um elemento crucial na transformação dos esquemas passivos de apoio ao rendimento em medidas activas (de vários tipos) com incidência no mercado de trabalho.

O grau de participação dos serviços públicos de emprego na implementação de políticas passivas e activas varia consideravelmente de um Estado-Membro para outro. Por um lado, o *Bundesanstalt für Arbeit* alemão cobre todos os aspectos das intervenções activas e passivas no mercado de trabalho, enquanto que a *Agence Nationale Française pour l'Emploi* se ocupa essencialmente de informação e intermediação. Os outros serviços públicos de emprego situam-se a meio termo entre estes dois extremos. O *VDAB* na Bélgica ou o *FAS* na Irlanda combinam actividades de informação e de intermediação com a responsabilidade pela formação, sem estarem directamente associados à gestão das prestações. O *Employment Service* do Reino Unido conjuga a informação e a intermediação com o pagamento dos subsídios, enquanto que os programas de formação são geridos em grande parte por agências exteriores.

Em nenhum país os serviços públicos de emprego tentam organizar a prestação de todos os serviços eles próprios. Ao longo da última década, é cada vez maior a tendência para se associarem, cooperando, a outros agentes responsáveis por partes específicas da prestação do serviço, por vezes na qualidade de subcontratantes do serviço nacional de emprego.

Por outro lado, mesmo nos casos em que os serviços públicos de emprego têm uma competência mais restrita (por exemplo, informação e intermediação), estes tentam contribuir para a tarefa urgente e essencial de coordenação de todos os serviços (activos e passivos) requeridos pelos candidatos a um emprego e pelos empregadores. A prestação desses serviços devia estar disponível de uma forma agregada segundo princípios e prioridades políticas claramente definidos.

As despesas em recursos humanos e equipamento dos serviços públicos de emprego dos vários Estados-Membros representam proporções díspares do PIB, de menos de 0,10% a 0,25%. Esta disparidade reflecte os gastos que os vários Estados-Membros registam, individualmente, com as políticas de emprego activas e passivas e o papel dos serviços públicos de emprego na execução dessas mesmas políticas. Sem contar com a gestão das prestações e dos programas, as despesas com os serviços públicos de emprego situam-se abaixo de 5% das despesas totais com políticas activas e passivas. Trata-se de um investimento relativamente modesto que pode produzir resultados substanciais em termos de eficiência e de economias em prestações de desemprego.

2.2. Um agente essencial da estratégia europeia de emprego

Os serviços públicos de emprego constituem uma componente institucional essencial da nova abordagem europeia da política de emprego, reflectida nas Directrizes para o Emprego 1998. Os Planos Nacionais de Acção confirmam o papel particularmente importante dos serviços públicos de emprego na concretização do primeiro pilar das directrizes, a empregabilidade, não esquecendo a profunda responsabilidade que têm relativamente ao quarto pilar, ou seja, as políticas de reforço da igualdade de oportunidades. Todavia, podem ainda contribuir, tal como foi já notificado por vários Estados-Membros, para o êxito de esforços específicos no âmbito dos dois outros pilares: espírito empresarial e adaptabilidade.

Melhoria da empregabilidade: desde a segunda metade da década de setenta, quando os mercados de trabalho começaram a caracterizar-se por um elevado nível de desemprego e uma procura global reduzida de mão-de-obra, têm vindo a ser empreendidos esforços para garantir que, mesmo quando não é possível dar resposta a curto prazo a todos os candidatos a emprego, os desempregados conservem no mínimo ou melhorem a sua aptidão para encontrar um emprego. As actividades de consultoria relativamente a técnicas de procura de emprego, os incentivos à formação ou ao emprego, um acesso melhorado à formação e à experiência profissional constituem instrumentos importantes neste contexto e são proporcionados em larga medida pelos serviços públicos de emprego, seja directamente ou através de outros agentes capazes de gerir parte destes instrumentos mais eficazmente e/ou eficientemente. Estes serviços incentivam também um número mais

significativo de pessoas a procurarem um emprego, proporcionando apoio e assistência a grupos específicos, tais como as pessoas com deficiência e as minorias étnicas.

A prioridade que as Directrizes 1998 conferem à melhoria da empregabilidade dos trabalhadores representa um importante desafio para os serviços públicos de emprego. Os Planos Nacionais de Acção para o Emprego 1998 demonstram que os Estados-Membros conferem aos respectivos serviços públicos de emprego uma posição de grande responsabilidade na concretização das duas primeiras directrizes, segundo as quais estes serviços devem “proporcionar uma nova possibilidade a todos os jovens antes de completarem seis meses de desemprego, sob a forma de formação, reconversão, experiência profissional, de emprego ou de qualquer outra medida adequada para favorecer a sua empregabilidade”, e “oferecer também uma nova oportunidade aos adultos desempregados antes de completarem doze meses de desemprego por um dos meios acima referidos ou de um modo mais geral, através de um acompanhamento individual de orientação profissional”. Os serviços públicos de emprego estão também associados à implementação da terceira directriz que define um alvo quantificado para o aumento do número de desempregados aos quais são proporcionadas oportunidades de formação ou medidas similares. Para que estes três compromissos críticos possam ser cumpridos, será necessário que muitos serviços públicos de emprego revejam o modo de operar e centrem as respectivas actividades na inovação. Além disso, para a gestão em larga escala que se impõe, devem ser proporcionados os recursos necessários e estabelecidas as ligações adequadas entre os serviços públicos de emprego, os organismos de formação e de consultoria e a comunidade empresarial.

No que se refere à transição da escola para a vida activa, as Directrizes para o Emprego 1998 sublinham a necessidade de dotar os jovens das aptidões necessárias ao ingresso no mercado de trabalho. Para favorecer essa transição, os serviços públicos de emprego de inúmeros países intervêm directamente no funcionamento de sistemas de formação por aprendizagem, mobilizando lugares de formação e intermediando na respectiva atribuição a jovens trabalhadores.

Desenvolvimento do espírito empresarial: enquanto parte das políticas concebidas para desenvolver o espírito empresarial, as Directrizes preconizam mais trabalho por conta própria e um melhor aproveitamento das fontes potenciais de emprego local em serviços sociais e actividades orientadas para necessidades não satisfeitas pelo mercado. Em vários Estados-Membros, os serviços públicos de emprego procuram promover o trabalho por conta própria, através de programas direccionados para desempregados candidatos a emprego ou trabalhadores ameaçados de despedimento em resultado de reestruturações de empresas. Entres estes contam-se apoio à formação e outras medidas e envolvem, por vezes, uma utilização mais activa das prestações de desemprego. Por outro lado, os serviços públicos de emprego são importantes para a identificação e o desenvolvimento de fontes potenciais de empregos. Ao nível local, actuam cada vez mais enquanto parceiros em cooperação com outros organismos públicos e privados, a fim de desenvolver

estratégias locais de criação de novas fileiras de emprego para dar resposta a novas necessidades de ordem social ou ambiental.

Incentivo à adaptabilidade das empresas e dos trabalhadores: embora o elevado nível de desemprego possa obrigar os serviços públicos de emprego a dar prioridade à gestão das reservas e dos fluxos de desempregados candidatos a emprego, podem ainda contribuir para gerir a mudança estrutural nas empresas e nos sectores da economia, ajudando trabalhadores e empregadores a reduzir ao mínimo os riscos de desemprego e encontrar oportunidades alternativas de trabalho. Em maior ou menor grau, a maioria dos serviços públicos de emprego dos Estados-Membros estão envolvidos em vários programas de formação, reconversão e redistribuição de trabalhadores que são obrigados a enfrentar a mudança estrutural e podem mesmo estar em risco de perder os respectivos postos de trabalho.

Um bom funcionamento do mercado de trabalho constitui condição prévia para que as empresas se adaptem sem dificuldades à mudança. Enquanto principal instituição pública associada à interacção entre empresas e o mercado de trabalho externo, os serviços públicos de emprego podem contribuir de forma importante para a concretização deste pilar das Directrizes. Por outro lado, através da cooperação activa com os parceiros sociais, os serviços públicos de emprego contribuem para atenuar eventuais tensões entre o objectivo de adaptabilidade (focalizado nos trabalhadores por conta de outrem numa empresa) e o objectivo de empregabilidade (focalizado nos trabalhadores desempregados).

Reforço das políticas em favor da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres: tal como o demonstram claramente os Planos Nacionais de Acção para o Emprego - por exemplo, da Alemanha, Áustria, França, Portugal, Irlanda, Reino Unido, Suécia e Dinamarca - os serviços públicos de emprego terão um importante papel a desempenhar no reforço da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Significa isto um impulso à participação das mulheres no mercado laboral e a promoção de uma representação mais equitativa em sectores profissionais tradicionalmente marcados por preconceitos de género. Significa ainda ajudar homens e mulheres que pretendam reingressar na vida activa após um período de ausência. Alguns Estados-Membros procuram associar homens e mulheres às medidas activas em proporção da respectiva representatividade no desemprego.

Os serviços públicos de emprego têm igualmente importantes responsabilidades no que respeita às políticas de igualdade de oportunidades num sentido mais vasto, desempenhando um papel crucial na melhoria das oportunidades de emprego dos trabalhadores com deficiência e assumindo, por vezes, uma postura proeminente na luta contra as desigualdades entre pessoas de diferentes raças, origens étnicas ou grupos etários.

Em consequência, pese embora as diferenças entre os serviços públicos de emprego na gama de tarefas que lhes são confiadas e na respectiva organização, cada um deles ocupa, em todos os Estados-Membros, uma posição crucial na implementação da política de emprego, nomeadamente através dos Planos Nacionais de Acção no âmbito da estratégia europeia de

emprego. Contribuem para acelerar e melhorar a colocação da mão-de-obra e ajudam ainda a manter a empregabilidade da mão-de-obra, adaptando-a à evolução das estruturas do emprego e actuando para evitar situações de marginalização. Contribuem ainda para uma repartição mais equitativa das oportunidades de trabalho e de acesso à formação e a outras estruturas de apoio ao emprego. Por fim, ajudam a impulsionar a oferta de trabalho ao contribuírem para colmatar as lacunas em áreas onde a mão-de-obra é escassa. Para além de responderem a preocupações imediatas do mercado do emprego, poderão contribuir para manter a coesão social.

3. A NECESSIDADE DE MODERNIZAÇÃO

Para serem eficazes, os serviços públicos de emprego devem adaptar-se a uma envolvente que está a mudar rapidamente. Em toda a Europa, os mercados de emprego conhecem transformações, o mesmo acontecendo com a postura das autoridades públicas relativamente a esses mercados. Estas alterações exigem dos serviços públicos de emprego uma reformulação do respectivo papel institucional, dos seus métodos de trabalho e dos seus objectivos. Acresce que, à semelhança do que se verifica noutras áreas do sector público, os serviços públicos de emprego estão, na sua maioria, a ser pressionados no sentido de trabalharem num contexto de rigor orçamental.

3.1. Uma envolvente em mutação

As características dos candidatos a emprego começaram a mudar com o ingresso no mercado de trabalho de jovens com níveis de habilitações mais elevados, no contexto de uma mão-de-obra europeia que começa a envelhecer. A participação das mulheres no mercado de trabalho aumentou consideravelmente e as responsabilidades profissionais e familiares são agora mais frequentemente combinadas, uma vez que os agregados familiares dependem cada vez menos de um só salário. Verificou-se também um aumento das populações oriundas de minorias étnicas que trazem ao mercado de trabalho características de emprego que lhes são próprias.

As necessidades dos empregadores estão também a evoluir. Os tipos e o leque de competências estão a mudar à medida que a economia depende cada vez menos da indústria para assentar mais nos serviços, e que aumenta o grau de diversificação dos empregos no mercado. Perante a cadência implacável da mudança tecnológica e a necessidade de competitividade, os empregadores exigem cada vez mais trabalhadores altamente qualificados e competentes, capazes de se adaptarem à evolução constante do conteúdo do trabalho. Em mudança estão também as relações de emprego, uma vez que os horários e a duração do trabalho se tornam cada vez mais variados, que é exigida maior mobilidade nas funções e emergem novos tipos de trabalho temporário. Ulteriores desafios resultam dos elevados e persistentes níveis de desemprego, incluindo o desemprego de longa duração, desigualmente repartido em termos demográficos. Esta realidade determinou uma vontade política nova e firme para combater este tipo de desemprego. Cada vez mais, as preocupações públicas se estendem a categorias que não se enquadram na definição tradicional de mão-de-obra, com iniciativas para ajudar mais amplas camadas populacionais a (re)encontrar o vínculo ao mercado de trabalho

(beneficiários de prestações por deficiência e outras, bem como pessoas completamente exteriores ao mercado de trabalho).

Em resumo, as constantes mutações que marcam as necessidades em termos de oferta e procura e o ritmo acelerado da mudança induziram uma maior complexidade do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a gestão eficaz dos recursos humanos tornou-se um factor crucial para o êxito numa economia de mercado mais competitiva, embora a (re)integração de uma considerável parte da mão-de-obra se revele um problema de difícil resolução. A combinação destas tendências resulta numa nova realidade de mercado, marcada por uma necessidade crescente de vários tipos de serviços profissionais de intermediação conducentes a mudanças nos mecanismos de colocação :

- a) os contratos de trabalho de curta duração são cada vez mais utilizados pelos empregadores para testar a capacidade do trabalhador vir a ocupar um emprego permanente;
- b) no contexto das reestruturações, os parceiros sociais estão desde há muito associados a medidas de reconversão e de outro tipo. As últimas duas décadas viram muitos países intensificar os esforços para adaptar os trabalhadores com empregos às alterações que se anunciavam no conteúdo do trabalho, envolvendo-se cada vez mais na reintegração dos desempregados. Este processo decorreu frequentemente em parceria com os serviços públicos de emprego;
- c) o sistema educativo está hoje menos isolado do mercado de trabalho, mercê da divulgação de fórmulas duais que alguns países adoptaram (sistemas de aprendizagem e expansão da formação no âmbito do sistema de ensino) e de uma intensificação da formação (profissional) para adultos. A formação profissional tornou-se um mercado muito complexo, com uma ampla panóplia de fornecedores e de utilizadores. Ao integrar os empregadores neste mercado, a formação passou a desempenhar um papel no contexto da correspondência oferta/procura;
- d) mais informação sobre o mercado de trabalho é disponibilizada, a preços módicos, através das novas tecnologias da informação e da comunicação;
- e) o mercado de trabalho está a registar a entrada de novos fornecedores de serviços intermediários que multiplicam a quantidade da gama de serviços oferecidos, enriquecendo-a. Agências privadas organizadas numa base comercial operam ao serviço de empregadores dispostos a pagar pelos seus serviços, prestando assistência na selecção e no recrutamento de trabalhadores, bem como na reafecção de trabalhadores despedidos. Dão igualmente resposta à necessidade cada vez mais premente de empregar trabalhadores com contratos flexíveis. Em particular, têm vindo a proliferar agências de trabalho temporário em alguns Estados-Membros da União, com grande incidência no Reino Unido, nos Países Baixos, na Bélgica e na França. Várias dessas agências transformaram-se em grandes empresas multinacionais, diversificando, entretanto, os serviços prestados muito para além da actividade original de contratação de trabalhadores temporários para contratos de curta duração. Operam não apenas em

contratos com empresas individuais, mas prestam igualmente serviços no âmbito de contratos decorrentes de acordos bilaterais ao nível da empresa ou do sector. Centradas primeiramente nas necessidades dos empregadores pagadores, é claro que as agências comerciais intermediárias servem igualmente os interesses de muitos candidatos a um emprego.

Em alguns países, os sindicatos recomeçaram a organizar serviços de colocação, em especial em relação aos esquemas de prestações de desemprego que gerem (por exemplo, na Dinamarca).

Acresce que vários países têm vindo a assistir ao desenvolvimento de agências e organizações que complementam as actividades dos serviços públicos de emprego relativamente a diferentes categorias de trabalhadores não empregados necessitados de melhores oportunidades de (re)inserção no mercado de trabalho. Estes prestadores de serviços são financiados, na íntegra ou em larga medida, pelo orçamento público, quer através do serviço nacional de emprego que contrata os seus serviços, quer através de outras instituições (ministérios do trabalho, autoridades locais, administrações de segurança social, etc.). Por vezes, as agências comerciais associam-se também, desenvolvendo actividades paralelas na esfera pública.

Ao nível internacional, a nova Convenção OIT nº 181 sobre Agências de Emprego, que substitui a Convenção nº 96 de 1949, cria uma base jurídica para estes novos prestadores de serviços, ao mesmo tempo que exige aos Estados ratificadores a tomada das precauções adequadas contra possíveis formas de abuso no mercado de trabalho. Apesar da disseminação das agências comerciais no mercado, há que salientar que o seu contributo para o processo de correspondência entre os candidatos a um emprego desempregados e as vagas existentes (uma das principais tarefas dos serviços públicos de emprego) é ainda pouco significativo, mesmo nos Estados-Membros onde a sua implantação é mais considerável.

À semelhança da envolvente do mercado de trabalho dos serviços públicos de emprego, também o ambiente institucional e político está a sofrer mudanças de grande envergadura. O tradicional método de gestão do mercado de trabalho pelo Estado, assente frequentemente num rígido processo de consulta tripartida, começou a ceder o lugar a abordagens mais descentralizadas e menos regulamentadoras. Neste contexto, os serviços públicos de emprego têm vindo a adquirir uma posição mais autónoma, a alguma distância dos ministérios supervisores. Por outro lado, tem, actualmente, de prosperar no seio de um ambiente mais competitivo, tendo de prestar serviços de qualidade aos seus clientes em vez de derivarem a sua posição dos poderes ministeriais.

3.2. Os desafios do ajustamento

Para levar a bom termo a respectiva missão, os serviços públicos de emprego devem reagir a todas as mudanças em curso. Em algumas áreas, os desafios são claros. Devem desenvolver a sua posição em novos segmentos florescentes do mercado de trabalho, nomeadamente em certas áreas do sector dos serviços e em domínios onde o modelo de contrato flexível é já

corrente. Tratando-se essencialmente de instituições de serviços que operam no sector da informação, os serviços públicos de emprego devem também acompanhar as novas tecnologias da informação e da comunicação e utilizá-las no seu trabalho quotidiano.

Noutros domínios, não é tão clara a forma como reagir. Os serviços públicos de emprego lidam com forças que os propulsam para diferentes direcções. Têm de procurar encontrar novos equilíbrios entre essas forças. Os métodos adoptados no passado devem ser revistos e readaptados:

a) Ao serviço dos candidatos a emprego e dos empregadores

Os serviços públicos de emprego devem conciliar as exigências por vezes divergentes dos empregadores e dos candidatos a emprego. Os desempregados que procuram emprego, em especial os que provêm das categorias mais desfavorecidas, mobilizam muitos recursos e atenções (é sabido que o tratamento personalizado sistemático dos processos constitui um instrumento essencial do combate ao desemprego de longa duração). No entanto, conferir demasiada importância à vertente do candidato a emprego pode pôr em risco o serviço aos empregadores. A manutenção deste equilíbrio constitui já tarefa árdua no novo contexto concorrencial em que os empregadores começam a considerar os serviços públicos de emprego como um entre os vários fornecedores possíveis de serviços de emprego. Será pois conveniente concentrar-se na qualidade e no carácter global dos serviços propostos aos empregadores, bem como nas condições em que são fornecidas essas prestações.

b) Interacção com outros prestadores de serviços

Apenas um número limitado de agências de emprego comerciais competem com as actividades dos serviços públicos de emprego. Uma parte considerável está associada a segmentos de mercado muito divergentes (por exemplo, recrutamento de gestores e outro pessoal administrativo de importância fundamental). No entanto, a eliminação progressiva do monopólio do Estado sobre os serviços de emprego implica para estes últimos a necessidade de estabelecerem relações com outros agentes do mercado. Em segmentos de mercado onde os serviços públicos de emprego coexistem com outros prestadores de serviços, são várias as novas opções para a organização da participação pública nos serviços de emprego. Os serviços públicos de emprego poderão retirar-se de algumas actividades porque outras entidades as poderão desempenhar com maior eficácia. Este processo poderá ser semelhante ao da externalização, fenómeno há muito corrente no que respeita aos serviços de formação, mas está actualmente a afectar as práticas de consultoria, orientação e intermediação. Pode igualmente conduzir a uma divisão mais fundamental do trabalho, sendo disso um exemplo a estrutura organizacional separada aos níveis regional e municipal recentemente estabelecida em alguns países - Dinamarca, Irlanda e outros - para tratar os casos de candidatos a um emprego em condições muito desfavorecidas. Poderão ser também empreendidas iniciativas conjuntas em algumas áreas, como se verifica nos Países baixos. Há, no entanto, também um elemento

concorrencial, com as agências privadas a impulsionarem os serviços públicos de emprego a prestarem melhores serviços, de modo a serem capazes de manter e desenvolver a respectiva quota de mercado, requisito essencial para a concretização dos seus objectivos sociais. No contexto destas condições de mercado concorrenciais, os serviços públicos de emprego têm de considerar igualmente em que medida devem criar, também eles, alguns serviços remunerados, a fim de poderem oferecer aos trabalhadores serviços mais completos, em pé de igualdade com as suas congéneres comerciais. Em síntese, é evidente que os serviços públicos de emprego têm de definir mais claramente qual o papel que devem assumir e qual a sua mais-valia no mercado quando comparados com os prestadores de serviços comerciais e não comerciais.

Em qualquer dos casos, os governos são obrigados a obedecerem aos princípios básicos da concorrência leal no mercado para os serviços de emprego, enunciados nos artigos 85º e 86º do Tratado da União Europeia. Significa isto que um serviço nacional de emprego, quando em concorrência com outras empresas, deverá abster-se de celebrar contratos anti-concorrenciais a menos que estejam estes legitimados ao abrigo do nº 3 do artigo 85º; significa ainda que um serviço nacional de emprego, quando numa posição de agente dominante no mercado, não deverá abusar dessa posição.

A nova situação implica também uma oportunidade para os governos de exporem os serviços públicos de emprego a um teste de mercado. Este tipo de teste acresce à competitividade pelas quotas de mercado decorrente da própria liberalização e da concorrência em relação à implementação de parte dos serviços públicos (programas específicos, parte da carga de gestão de processos, etc.) Estão já em curso algumas experiências neste sentido no Reino Unido e nos Países Baixos.

c) Colocação dos candidatos a emprego e gestão das prestações

A criação de um regime de prestações mais favorável ao emprego implica a necessidade de reforçar a ligação entre a gestão das prestações de desemprego e o fornecimento de serviços de emprego. Todavia, a lógica subjacente à gestão das prestações não é automaticamente compatível com o objectivo de colocação profissional dos interessados.

d) Veicular uma política e fornecer um serviço

Embora a principal força dos serviços públicos de emprego dependa cada vez mais da sua posição enquanto empresa de serviços que opera no mercado, não deixam os mesmos de continuar a ser um importante instrumento de actuação das políticas governamentais, o que poderá resultar numa sobrecarga dos serviços públicos de emprego com tarefas administrativas que engendram uma cultura burocrática. Periodicamente, podem ser utilizados “acordos” renováveis entre os serviços públicos de emprego e os ministérios, a fim de conciliar a necessidade de implementação das políticas com a sua autonomia operacional.

e) Estabelecer o nível adequado de delegação de competências

As autoridades públicas regionais e locais estão cada vez mais empenhadas no combate ao desemprego. É oportuno delegar poderes ao nível dos serviços públicos de emprego para que estes possam actuar enquanto parceiros da política de emprego no plano regional e local. Mas este processo deve ser conciliado com preocupações de manutenção de um sistema nacional unificado (igualdade de tratamento, unificação do regime do subsídio de desemprego e economias de escala).

f) Fornecer um serviço nacional num contexto europeu

Os mercados de trabalho nacionais terão cada vez mais de ser geridos numa perspectiva mais vasta, à escala europeia. A mobilidade internacional do trabalho constituirá nas próximas duas décadas um factor mais importante do que o que representou nos últimos 30 anos. As novas gerações de trabalhadores altamente qualificados estarão mais aptas e mais interessadas em trabalhar noutro país, encontrando novas oportunidades para o fazer em mercados laborais possivelmente mais rígidos onde escasseiam certas competências avançadas. Para ter êxito no mercado europeu, onde é vendida 90% da produção da UE, os empregadores procurarão recrutar mão-de-obra multilíngue com diferentes perfis culturais, linguísticos e profissionais. A partir da rede EURES já existente, os serviços públicos de emprego terão um importante papel a desempenhar para facilitar a livre circulação dos trabalhadores.

3.3. O processo de modernização

A modernização está em curso na maior parte dos Estados-Membros. Os serviços públicos de emprego estão a atravessar um processo de organização assente em moldes mais descentralizados e estão a ser dotados de mais margem de manobra para concentrarem os seus recursos no mercado de trabalho local. Os serviços públicos de emprego estão já descentralizados na Suécia, na Finlândia, na Dinamarca e nos Países Baixos, estando em curso progressos neste sentido na Alemanha, Áustria, Irlanda, Bélgica e França. O processo de regionalização dos serviços públicos de emprego que decorre actualmente em Itália e em Espanha visa também apoiar o processo de modernização.

O monopólio dos serviços públicos de emprego relativamente ao fornecimento de serviços de emprego foi abolido na maior parte dos Estados-Membros e, onde ainda existe, observa-se claramente a transição para condições mais liberais (em Itália e Espanha, por exemplo). Consequentemente, a maioria dos serviços públicos de emprego começou a estabelecer novas relações com o crescente número de agências privadas. Em parte relacionado com este facto, estão a ser empreendidos esforços em vários países, designadamente em França, na Áustria e na Alemanha, no sentido de reforçar a orientação para o cliente dos serviços de emprego.

Acresce que inúmeros Estados-Membros procuram agora reformular a interacção entre gestão das prestações e o fornecimento de serviços de emprego. Na Dinamarca, está actualmente a ser reforçado o intercâmbio de

informações entre os serviços de emprego e a agência responsável pelas prestações. Em França, os serviços públicos de emprego canalizam os desempregados que procuram emprego para as agências encarregadas do pagamento das prestações, logo a partir do momento em que é feito o registo. Nos Países Baixos, estão a ser elaborados processos uniformizados (dos quais constam todos os contactos com os candidatos a emprego) com a implantação de serviços únicos onde são cumpridas todas as formalidades relativas à gestão individual das prestações e à intermediação para a procura de emprego. No Reino Unido, foram estabelecidas ligações directas entre a gestão das prestações e o fornecimento de serviços de emprego com a introdução do *Jobseeker's Allowance* (subsídio de procura de emprego).

Resta, todavia, um longo caminho a percorrer para levar a bom termo o processo de reforma. Algumas iniciativas estão apenas a dar os primeiros passos, enquanto que outras progridem de forma fragmentada sem que existam laços suficientes entre as várias vertentes e sem que a elas sejam associadas todos os agentes interessados.

As soluções não serão necessariamente as mesmas para todos os Estados-Membros. As reformas dependerão, em grande parte, do contexto específico nacional dos serviços públicos de emprego que evoluíram de forma independente e foram moldados pelo sistema socioeconómico nacional. Mas, sob inúmeros aspectos, o desafio da modernização é igual em toda a parte porque toda a Europa conhece idêntico processo de mudança.

4. UM PROGRAMA CONCERTADO PARA MODERNIZAR E CAPACITAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO

A estratégia europeia de emprego emergente proporciona novo incentivo para realizar um rápido processo de modernização e reforço dos serviços públicos de emprego. Os serviços de emprego financiados através de fundos públicos e/ou impostos sobre o rendimento constituem um importante instrumento para a execução das Directrizes, e os Planos Nacionais de Acção colocam claramente os serviços públicos de emprego no centro dos sistemas nacionais de prestação desses serviços de emprego. É, pois, necessária uma acção concertada entre todas as partes interessadas, que envolva os próprios serviços públicos de emprego, os governos nacionais, as autoridades públicas locais e regionais e os parceiros sociais. A estratégia europeia de emprego fomenta um interesse comum ao nível europeu num sistema eficaz de prestação de serviços e apela ao apoio europeu para os esforços desenvolvidos a nível nacional.

4.1. Prioridades das acções concertadas

De modo a assegurar que os serviços públicos de emprego cumpram os desafios do mercado laboral moderno e sejam capazes de estar à altura dos objectivos fixados pela estratégia europeia de emprego, devem ser preenchidos os seguintes requisitos:

a) obter acesso a um elevado numero de ofertas de trabalho por parte dos serviços públicos de emprego;

b) desenvolver disposições para a gestão personalizada sistemática de todos os processos dos candidatos a emprego que estão desempregados e registados;

c) contribuir para um do fornecimento coordenado de todos os serviços públicos aos candidatos a emprego, com destaque para a respectiva reinserção; e

d) desenvolver parcerias eficazes com outros agentes que operam no mercado. Importa também promover uma abordagem mais activa da mobilidade profissional e geográfica na Europa, como forma de aumentar as oportunidades de emprego e melhorar as possibilidades de preenchimento de vagas existentes.

*** *Promoção de uma elevada taxa de penetração no mercado***

Para que tenham condições efectivas de combater o desemprego, os serviços públicos de emprego deverão esforçar se para obter acesso a um elevado numero de ofertas de trabalho. Só assim estes serviços podem fazer uso das diferentes técnicas de intermediação e de apoio à procura de emprego e construir assim plataformas de acesso ao mercado. É também necessária para se conseguir proporcionar saídas profissionais para certas categorias desfavorecidas em situação ou risco de desemprego de longa duração. Para obter essa quota de mercado, os serviços públicos de emprego devem estabelecer boas relações com as entidades empregadoras, assentes na confiança no profissionalismo dos seus serviços.

Os serviços de emprego deverão por conseguinte transformar-se progressivamente em empresas de serviços. Uma perspectiva desta natureza implica necessariamente um vasto programa de acção, com uma identificação mais correcta das necessidades dos empregadores, pacotes de serviços alargados e actualizados, o desenvolvimento de “balcões” específicos para empresas e por sector e uma acção que vise melhorar a imagem dos serviços públicos de emprego. Uma abordagem deste género, de tipo comercial, implica também uma revisão dos métodos de gestão interna e o recurso a técnicas de gestão da qualidade.

Por outro lado, seria oportuno explorar as novas tecnologias de informação e comunicação para construir sistemas completos e directamente acessíveis. Estes serviços de primeira linha destinados aos empregadores e aos candidatos a emprego deveriam ser reforçados por uma assistência mais personalizada e de fácil acesso.

*** *Garantir uma gestão sistemática dos processos***

O destaque que as Directrizes conferem à acção de prevenção do desemprego juvenil e de longa duração – em particular a referência a uma identificação precoce das necessidades individuais e o compromisso de proporcionar novas possibilidades de emprego antes de serem atingidos os seis ou doze meses de desemprego – reforça a pressão exercida sobre os serviços públicos de emprego para que os mesmos procedam a uma gestão sistemática dos processos dos desempregados. Isto implica um diagnóstico cuidadoso das necessidades individuais e um acompanhamento dos candidatos a emprego ao longo do período em que permanecem registados. Ficou claro que uma perspectiva desta natureza, assente em contactos regulares, constituía um método adequado para prevenir o desemprego de longa duração. Para aqueles que conhecem maiores dificuldades de colocação, são necessários planos de acção individuais especialmente adaptados às suas necessidades específicas.

Este método e o desenvolvimento ulterior de fórmulas de serviço personalizado tendem a solicitar intensivamente os recursos disponíveis, o que reforça a necessidade de tornar mais eficaz a utilização do pessoal e dos meios financeiros.

*** *Contribuir para a prestação coordenada de serviços aos candidatos a emprego***

A melhoria da empregabilidade das pessoas exige uma estreita interacção e coordenação entre todos os serviços prestados aos vários candidatos a emprego, nomeadamente aqueles relacionados com as prestações sociais, com a informação, consultoria e intermediação, bem como a aplicação de medidas especiais de ajustamento, tais como a formação (-ou reconversão) profissional. Os serviços públicos de emprego deveriam desempenhar plenamente o seu papel nesta prestação coordenada de todos os serviços públicos relativos ao mercado de trabalho. Não significa isto que os serviços públicos de emprego, enquanto organização distinta, devem assumir toda a responsabilidade e chamar a si a totalidade das actividades de serviços práticos. Não obstante, estão essas entidades bem colocadas e equipadas para ajudar a pôr em contacto as varias partes intervenientes no sistema de prestações a candidatos a emprego.

Nos Estados-Membros onde a integração institucional dos serviços públicos de emprego é reduzida, uma tal prestação coordenada da totalidade dos serviços públicos de emprego pode implicar uma reformulação dos procedimentos existentes em matéria de gestão dos processos. A criação de balcões únicos ao nível local para todos os serviços públicos constitui tema importante neste contexto. Nos Estados-Membros onde a integração das instituições está já muito mais avançada, é possível que venha a ser necessário resolver problemas de coordenação cada vez mais frequentes, por exemplo entre serviços públicos de emprego e autoridades municipais responsáveis pelo sistema de assistência social.

*** *Explorar as sinergias entre os serviços públicos de emprego e outros agentes relevantes***

Os serviços públicos de emprego deverão rever as suas relações com os outros agentes que operam no mercado e explorar eventuais sinergias, o que implica:

- a) a constituição de redes com as autoridades regionais/locais que participam hoje mais directamente na política de emprego por razões sociais e económicas e que tutelam importantes instrumentos de política (esquemas de assistência social, estruturas de ensino e formação, sistemas de segurança social, etc.). O êxito da cooperação poderá exigir mais poderes de decisão para as agências locais dos serviços públicos de emprego;
- b) a cooperação com os parceiros sociais que cada vez mais respondem pela definição de políticas de emprego novas e variadas numa base bilateral ao nível de sectores e ramos determinados da economia;
- c) a cooperação com as instituições no domínio do ensino profissional. Estas instituições multiplicaram-se com a crescente importância da formação e passaram a estar mais directamente ligadas ao processo de colocação da mão-de-obra e ao conjunto dos agentes que nele participam;
- d) uma coordenação melhorada com as instituições que operam no âmbito da inserção ou reinserção das pessoas sem emprego que não estão registadas no desemprego; e
- e) o desenvolvimento de boas relações com o sector privado dos serviços de emprego, que regista actualmente um período de expansão. Por outro lado, as parcerias com instituições de solidariedade para com os desempregados poderão melhorar as prestações fornecidas.

*** *Recorrer aos serviços públicos de emprego para facilitar a mobilidade internacional da mão-de-obra***

A criação da União Económica e Monetária e a definição de uma estratégia de emprego coordenada na Europa reforçam a importância da eliminação dos obstáculos à livre circulação de trabalhadores. A mobilidade geográfica facilitará por seu lado os ajustamentos do mercado de trabalho e da economia. A rede EURES, criada em 1993 pelos serviços públicos de emprego e a Comissão Europeia (que associa igualmente os parceiros sociais e os agentes locais em torno de uma série de estruturas transfronteiriças), constitui o vector ideal para facilitar e encorajar a mobilidade. Para tirar pleno partido de todo o seu potencial, é necessário que esta rede se enraíze ainda mais profundamente nos vários serviços públicos de emprego e preste aos utilizadores um serviço de elevada qualidade – sejam eles empregadores, trabalhadores ou candidatos a emprego.

4.2. A acção necessária

Os serviços públicos de emprego, os governos, os parceiros sociais e a União Europeia deverão empreender esforços concertados para conseguir progressos relativamente às prioridades definidas.

* *Serviços nacionais de emprego*

Cabe-lhes o papel estratégico de liderar o processo. Deverão oferecer um serviços profissional aos empregadores. Cabe-lhes ainda definir métodos e processos eficazes para fazer face ao fluxo de desempregados à procura de emprego. A eles compete ainda estabelecer novas relações com outros agentes do mercado de trabalho, como as agências privadas de colocação, as autoridades locais e regionais e as entidades que gerem as prestações.

Seria também oportuno que explorassem plenamente as possibilidades que a cooperação europeia proporciona. Ao proceder a um intercâmbio das melhores práticas, é possível desenvolver uma base de experiência europeia alargada, estabelecer uma rede de apoio mútuo e conceber projectos comuns que contribuirão para acelerar o processo de modernização em curso e dar-lhe a melhor orientação. A título de exemplo, cabe referir a criação de sistemas de serviços de acesso directo que utilizam modernas tecnologias de informação e de comunicação. A partilha dos custos de investigação e desenvolvimento apresenta consideráveis vantagens, tendo em conta designadamente o facto de que os sistemas deverão cada vez mais ser concebidos com base em especificações que permitam um acesso à escala europeia. Um outro exemplo neste domínio é o da criação de normas comuns, à semelhança das que dizem respeito à qualidade das prestações de serviços.

Compete aos serviços públicos de emprego apoiar a plena integração da rede EURES nos respectivos departamentos, dando assim uma dimensão mais europeia ao seu trabalho de informação, consultoria e intermediação junto dos candidatos a emprego e dos empregadores.

* *Estados-Membros*

No âmbito da sua acção em prol da estratégia europeia de emprego, os Estados-Membros deverão apoiar plenamente a modernização dos serviços públicos de emprego e dar a atenção necessária ao seu desenvolvimento. Um apoio deste tipo, quando correctamente concebido, poderá ser produtivo e rentável em termos sociais e financeiros.

No contexto de uma reestruturação global das despesas, uma reformulação adequada dos recursos dos serviços públicos de emprego, em especial em termos de dimensão e qualidade dos efectivos, constitui uma condição prévia fundamental para o êxito final. Os desafios que as Directrizes para o Emprego colocam impõem uma revisão dos recursos.

Os governos deveriam também procurar criar uma envolvente institucional adequada para os serviços públicos de emprego. Trata-se, em particular, de criar um equilíbrio justo entre as orientações políticas emanadas a nível

central e um grau suficiente de autonomia de funcionamento. Os acordos anuais ou plurianuais que já vigoram em vários Estados-Membros poderão contribuir para este processo. Por outro lado, é necessário garantir uma gestão descentralizada para permitir que os serviços públicos de emprego se adaptem às diferentes necessidades dos mercados de trabalho locais e regionais. Em terceiro lugar, a propagação de outras agências de intermediação num mercado mais liberalizado de serviços de emprego poderá ser adequadamente explorada no sentido de reforçar a eficácia e eficiência da prestação dos serviços públicos. Por fim, os Estados-Membros deverão garantir a transparência da repartição das responsabilidades entre os agentes que operam ao nível da prestação de serviços de emprego activos e passivos.

Além do mais, os governos deverão criar e manter níveis e estruturas adequadas de formação, experiência profissional e outros meios de ajustamento do mercado. Os serviços públicos de emprego apenas poderão desempenhar satisfatoriamente as respectivas funções se forem proporcionadas estas estruturas e criadas novas oportunidades para os candidatos a emprego cujas necessidades de assistência estão para além da simples oferta de um pacote de informações e serviços de aconselhamento, orientação e intermediação.

A Comissão convida os Estados-Membros a atenderem, na implementação dos seus Planos Nacionais de Acção, às medidas necessárias para preparar os serviços públicos de emprego para o papel instrumental que lhes caberá desempenhar na execução das Directrizes para o Emprego. Conviria igualmente prever medidas para modernizar e reforçar o papel dos serviços públicos de emprego, enquanto prestadores de serviços públicos.

* *Parceiros sociais*

O objectivo duplo de adaptar os trabalhadores à evolução económica e tecnológica, mantendo simultaneamente a empregabilidade dos desempregados, exige um esforço concertado das autoridades públicas e dos parceiros sociais. Os parceiros sociais, estão desde há vários anos, associados, a diferentes níveis, à gestão dos serviços públicos de emprego na maior parte dos Estados-Membros. As Directrizes para o Emprego, para além de sublinharem o papel dos parceiros sociais na melhoria da adaptabilidade das empresas e dos respectivos trabalhadores, preconizam também a sua participação nas políticas de empregabilidade, através da celebração precoce de acordos para aumentar as possibilidades dos desempregados que procuram emprego. Em muitos casos isso conduziu a uma cooperação prática com os serviços públicos de emprego.

* *União Europeia*

No contexto da Estratégia de Emprego, a Comissão utilizará todos os instrumentos disponíveis para apoiar o processo em curso:

Apoia a cooperação entre os serviços públicos de emprego na Europa para facilitar o intercâmbio de informações e de boas práticas sobre questões operacionais de interesse comum e para desenvolver actividades conjuntas ao nível da União Europeia. Uma cooperação deste tipo foi já lançada em 1997.

Implica um programa de trabalho explícito e reuniões semestrais dos principais responsáveis dos serviços públicos de emprego. Foram criados grupos de trabalho ad hoc que integram peritos dos serviços públicos de emprego e que deverão realizar um programa de trabalho em conjunto com a Comissão.

A principal acção conjunta que associa todos os serviços públicos de emprego dos Estados-Membros (bem como os da Noruega e da Islândia) está actualmente consubstanciada na rede EURES. A responsabilidade desta rede ao nível da Comissão Europeia foi recentemente transferida para a Direcção-Geral responsável pela política de emprego, o que revela uma vontade clara de explorar a fundo o contributo da rede EURES para a estratégia de emprego. Trata-se de um instrumento essencial para permitir que os trabalhadores europeus tirem pleno partido da liberdade de circulação e que os empregadores tenham acesso a uma mão-de-obra à escala europeia. Constitui também um instrumento para melhorar o funcionamento global do mercado de trabalho na Europa. Além da necessidade de disponibilizar estruturas de ajustamento do mercado (como formação e educação) a uma escala e densidade adequadas, uma maior mobilidade geográfica dos trabalhadores ajudará a reduzir o défice de competências na Comunidade, a melhorar a capacidade de inserção profissional dos trabalhadores e a facilitar uma integração mais estreita dos mercados de trabalho.

A Comissão apoiará a investigação a realizar para melhorar os conhecimentos e apreender com maior rigor as necessidades dos serviços públicos de emprego, divulgando posteriormente os resultados desses trabalhos. A Decisão do Conselho de 23 de Fevereiro de 1998⁴ sobre investigação, análise e cooperação no domínio do emprego e do mercado de trabalho abre novas oportunidades. Acresce que a Comissão irá estudar a possibilidade de dar apoio a projectos-piloto no âmbito da nova rubrica orçamental “medidas de incentivo no domínio do emprego”.

Os serviços públicos de emprego sempre constituíram um importante mecanismo para a implementação dos programas apoiados pelo Fundo Social Europeu, agindo directamente ou através de outras instituições. A melhoria dos serviços de emprego consta dos objectivos regionais do Fundo. A iniciativa da Comissão relativamente aos Pactos Territoriais de Emprego exorta os parceiros regionais e locais, nos quais se incluem os serviços públicos de emprego, a participar activamente na criação de emprego.

A revisão actualmente em curso do regulamento do Fundo Social Europeu permitirá uma utilização mais eficaz dos recursos para medidas de co-financiamento dos programas dos vários Estados-Membros, a fim de ir ao encontro dos objectivos da estratégia de emprego. O desenvolvimento de estruturas e sistemas de implementação de políticas figurará explicitamente entre as actividades elegíveis para apoio do Fundo. A Comissão incluirá neste âmbito a modernização e a melhoria da eficácia dos serviços de emprego.

⁴ JO L 63 de 04.03.98, p. 26.

A Comissão aproveitará o papel que lhe cabe no diálogo social para, juntamente com os parceiros sociais, estudar áreas existentes e potenciais para parcerias bem sucedidas com os serviços públicos de emprego ao nível empresarial ou sectorial.

Considerando o papel crucial dos serviços públicos de emprego na estratégia de emprego e no contexto mais vasto do mercado de trabalho, a Comissão terá em devida conta os serviços públicos de emprego quando se tratar de estabelecer parcerias com os países da Europa Central e Oriental e outros países candidatos à adesão. Será dado apoio às iniciativas dos serviços públicos de emprego vocacionadas para reforçar o papel destas enquanto entidades prestadoras de serviços no mercado de trabalho e instrumentos de aplicação das políticas de emprego.

ISSN 0257-9553

COM(98) 641 final

DOCUMENTOS

PT

04 01 13 05

N.º de catálogo : CB-CO-98-634-PT-C

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo