

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RECOMENDAÇÕES

CONSELHO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 15 de fevereiro de 2016

sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho

(2016/C 67/01)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º, em articulação com o artigo 148.º, n.º 2,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A taxa de desemprego na União aumentou para um nível historicamente elevado na sequência da crise económica e financeira de 2008-09. Esta taxa está atualmente a descer, mas o desemprego de longa duração continua muito elevado. O desemprego de longa duração afeta cada Estado-Membro em graus diferentes, nomeadamente porque o impacto da crise tem sido desigual e a situação macroeconómica dos países, a estrutura económica e o funcionamento dos mercados de trabalho variam de um Estado-Membro para o outro.
- (2) Após anos de crescimento modesto e pouca criação de emprego, em 2014 o desemprego de longa duração, definido pelo Eurostat como o número de pessoas que estão sem trabalho e têm estado ativamente à procura de emprego há pelo menos um ano atingia mais de 12 milhões de trabalhadores, ou seja, 5 % da população ativa da União. Destes, 62 % estavam sem emprego há pelo menos dois anos consecutivos.
- (3) O desemprego de longa duração afeta as pessoas em causa, diminui o potencial de crescimento das economias da União, aumenta o risco de exclusão social, pobreza e desigualdade, e agrava os custos dos serviços sociais e as finanças públicas. O desemprego de longa duração induz a uma perda de rendimento, a uma deterioração de competências, a uma incidência acrescida de problemas de saúde e maior pobreza dos agregados familiares.
- (4) Entre os desempregados de longa duração mais vulneráveis contam-se as pessoas com poucas competências ou qualificações, os nacionais de países terceiros, as pessoas com deficiência e as minorias desfavorecidas, como os ciganos. A atividade profissional exercida anteriormente por uma pessoa desempenha também um papel importante, já que, em certos países, os aspetos setoriais e cíclicos são fundamentais para explicar a persistência do desemprego de longa duração.
- (5) Todos os anos, perto de um quinto dos desempregados de longa duração na União desanima e torna-se inativo, em resultado da falta de sucesso nos seus esforços de procura de emprego. Como as barreiras à integração no mercado de trabalho são diversas e, muitas vezes, cumulativas, a integração requer uma abordagem adaptada individualmente e a provisão coordenada de serviços.
- (6) Os desempregados de longa duração constituem metade do número total de desempregados na União, mas representam menos de um quinto dos participantes em medidas ativas do mercado de trabalho. Em consequência, é baixa (em média 24 %) a percentagem de desempregados de longa duração que beneficiam de prestações de desemprego.
- (7) Há que melhorar o investimento em capital humano e reforçar a sua eficiência, com o objetivo de dotar mais pessoas com qualificações e competências adequadas e relevantes, dar resposta à escassez de qualificações e lançar os alicerces para uma transição harmoniosa entre o sistema de ensino e a vida profissional e para uma empregabilidade contínua. A melhoria do desempenho e da relevância dos sistemas de ensino e formação ajudará a reduzir o número de novos desempregados. Para tal, há que prosseguir a modernização dos sistemas de ensino e formação, em linha com o Semestre Europeu, com as Conclusões do Conselho de 12 de maio de 2009 sobre um Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio do Ensino e da Formação (EF 2020) ⁽¹⁾ e a Recomendação 2006/962/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 119 de 28.5.2009, p. 2.

⁽²⁾ JO L 394 de 30.12.2006, p. 10.

- (8) Com vista a desenvolver uma estratégia coordenada para o emprego, as orientações de 2015 para as políticas de emprego dos Estados-Membros⁽¹⁾ preconizam uma redução significativa do desemprego estrutural e de longa duração, através de estratégias globais e sinérgicas que incluam apoios ativos individualizados para favorecer o regresso ao mercado de trabalho.
- (9) Embora os Estados-Membros continuem a ter competência para escolher as medidas do mercado de trabalho mais adequadas à sua situação específica, as orientações instam os Estados-Membros a promoverem a empregabilidade através do investimento em capital humano através de sistemas de ensino e formação adequados e capazes, que aumentam o nível de competências da mão-de-obra. Mais especificamente, também apelam aos Estados-Membros para que fomentem sistemas de aprendizagem em contexto laboral, tais como a aprendizagem dual e a formação profissional atualizada. Em termos mais gerais, as orientações pedem aos Estados-Membros que tenham em conta os princípios de flexibilidade e reforcem as medidas ativas do mercado de trabalho, aumentando a sua eficácia, seletividade, cobertura e interação com a provisão de apoios ao rendimento e de serviços sociais.
- (10) As ações propostas no quadro da presente recomendação são plenamente compatíveis com as recomendações específicas por país, formuladas no contexto do Semestre Europeu, e a sua implementação deve respeitar plenamente as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (11) A Recomendação 2008/867/CE da Comissão, de 3 de outubro de 2008, sobre a inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho⁽²⁾ prevê uma estratégia global e integrada de inclusão ativa das pessoas excluídas do mercado de trabalho, que conjugue apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços de qualidade. Tem por objetivo facilitar a integração das pessoas aptas para o trabalho em empregos sustentáveis e de qualidade e fornecer a essas pessoas recursos suficientes para viver condignamente.
- (12) O Fundo Social Europeu é o principal instrumento financeiro da União para dar resposta ao problema do desemprego de longa duração. Para o período 2014-2020, os Estados-Membros afetaram fundos substanciais ao apoio da integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho. Outros fundos, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural podem também complementar as medidas financiadas pelo Fundo Social Europeu, em conformidade com as dotações destinadas às relevantes prioridades de investimento para 2014-2020, designadamente ao apoiar a criação de emprego, a modernização dos serviços públicos de emprego e o ensino profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida. Neste contexto, no âmbito dos debates relevantes que terão lugar no futuro, deverá ser ponderada a forma de reforçar a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho.
- (13) A recomendação do Conselho de 20 de dezembro de 2012 sobre a validação da aprendizagem de caráter não formal e informal⁽³⁾ apela à tomada de ação para proporcionar aos indivíduos a oportunidade de demonstrar o que aprenderam fora do contexto formal do ensino e da formação.
- (14) As Conclusões do Conselho Europeu de 14-15 de março de 2013 salientaram que o combate ao desemprego constitui o desafio social mais importante e que é crucial reduzir o desemprego de longa duração e assegurar a plena participação dos trabalhadores mais velhos.
- (15) O Parlamento Europeu apontou o desemprego de longa duração como um dos principais obstáculos ao crescimento.
- (16) Há que intensificar os esforços para integrar no mercado de trabalho as pessoas gravemente afetadas pelo desemprego de longa duração, tendo em conta as práticas nacionais. Para isso, é necessário melhorar o registo nos serviços de emprego e de outras entidades competentes, a fim de mitigar o problema da falta de cobertura das medidas de apoio. Os países com grande número de desempregados de longa duração registados podem conceder prioridade nos seus esforços àqueles que já estão registados.
- (17) Seria conveniente uma abordagem preventiva, em termos de eficiência e de eficácia. As medidas de prevenção e ativação centradas principalmente no início do período de desemprego deverão ser reforçadas e, sempre que necessário, complementadas. Deverão ser tomadas medidas específicas para os desempregados de longa duração registados, o mais tardar quando atinjam 18 meses de desemprego, momento em que num grande número de Estados-Membros se alteram os mecanismos e os serviços de apoio a este grupo.
- (18) As abordagens individualizadas de apoio aos desempregados de longa duração deverão suprimir os obstáculos conducentes ao desemprego persistente, atualizando e complementando a avaliação inicial feita por ocasião do registo. Os desempregados de longa duração serão, assim, orientados para serviços de apoio suficientemente adaptados às necessidades individuais (como o aconselhamento em matéria de endividamento, a reabilitação, os serviços de apoio social, os serviços de cuidados, a integração dos migrantes, o apoio à habitação e transportes) destinados a eliminar os obstáculos com que se defrontam e a permitir-lhes atingir os seus objetivos de reintegração profissional.

(1) Decisão (UE) 2015/1848 do Conselho, de 5 de outubro de 2015, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2015 (JO L 268 de 15.10.2015, p. 28).

(2) JO L 307 de 18.11.2008, p. 11.

(3) JO C 398 de 22.12.2012, p. 1.

- (19) O envolvimento dos empregadores na integração dos desempregados de longa duração é essencial e deverá ser apoiado através da prestação de serviços específicos por parte dos serviços de emprego, acompanhados de incentivos financeiros bem direcionados e do empenho dos parceiros sociais. Um maior envolvimento dos empregadores, complementado por medidas destinadas a reforçar a criação de postos de trabalho na economia, pode aumentar ainda mais a eficácia das medidas de integração.
- (20) Certas iniciativas políticas recentes, como a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude ⁽¹⁾, apelam à constituição de parcerias enquanto novo método de implementação da política social e de emprego. É crucial assegurar a provisão coordenada de serviços, em especial nos Estados-Membros em que as responsabilidades pelo apoio aos desempregados de longa duração se dividem entre os serviços públicos de emprego, as entidades de assistência social e as autarquias.
- (21) Redigido para refletir a situação individual do desempregado de longa duração, o acordo de integração no emprego deve delinear em pormenor um pacote de medidas individualizadas disponíveis a nível nacional (como as relativas ao mercado de trabalho, ao ensino, à formação e aos serviços de apoio social) destinadas a apoiar os desempregados de longa duração e a dotá-los dos meios necessários para ultrapassarem os obstáculos específicos que se lhes colocam ao emprego. Esses acordos deverão definir objetivos, calendários, as obrigações dos desempregados de longa duração e dos prestadores de serviços ou da oferta de prestadores de serviços, e deverão indicar as medidas de integração disponíveis.
- (22) As ações propostas na presente recomendação devem ter em conta a diversidade dos Estados-Membros e as diferentes situações de partida, no que respeita ao contexto macroeconómico, ao nível de desemprego de longa duração e às suas taxas de flutuação, ao quadro institucional, às diferenças regionais e à capacidade dos vários intervenientes no mercado de trabalho. Essas ações deverão complementar e reforçar a estratégia política atualmente seguida por vários Estados-Membros, introduzindo nomeadamente componentes flexíveis, tais como medidas individualizadas, provisão coordenada de serviços e envolvimento dos empregadores.
- (23) A presente recomendação respeita, reforça e consagra devidamente os direitos fundamentais, em especial os estabelecidos no artigo 29.º e no artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,

RECOMENDA AOS ESTADOS-MEMBROS QUE:

Incentivem o registo dos candidatos a emprego junto dos serviços competentes e a aplicação de medidas de integração mais diretamente orientadas para o mercado de trabalho, nomeadamente através de uma maior ligação aos empregadores.

Forneçam uma avaliação individual aos desempregados de longa duração registados.

Proponham aos desempregados de longa duração um acordo de integração no emprego, o mais tardar quando um desempregado de longa duração completar 18 meses de desemprego. Para efeitos da presente recomendação, por «acordo de integração no emprego» entende-se um acordo escrito celebrado entre um desempregado de longa duração registado e um representante do ponto de contacto único, com o objetivo de facilitar a transição desse desempregado para o mercado de trabalho.

Para tal, devem:

Registo

- (1) Incentivar o registo dos candidatos a empregos junto dos serviços de emprego, em especial através da melhoria da divulgação de informações sobre os apoios disponíveis.

Avaliação e abordagem individual

Os serviços de emprego, juntamente com outros parceiros sociais que apoiam a integração no mercado de trabalho, prestam orientações personalizadas às pessoas em causa.

- (2) Garantir que todos os desempregados de longa duração registados sejam sujeitos a uma avaliação individual aprofundada e recebam orientações, o mais tardar ao completarem 18 meses de desemprego. A avaliação deve abranger as suas perspetivas de empregabilidade, os obstáculos à integração e os anteriores esforços de procura de emprego.
- (3) Comunicar aos desempregados de longa duração registados as ofertas de emprego e os apoios disponíveis em diferentes setores da economia, e, quando apropriado, em outras regiões e outros Estados-Membros, em especial através da rede de Serviços Públicos de Emprego (EURES).

⁽¹⁾ JO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

Acordos de integração no emprego

Propor aos desempregados de longa duração registados que não estejam abrangidos pela Garantia para a Juventude um acordo de integração no emprego, o mais tardar ao completarem 18 meses de desemprego. Este acordo deve comportar, no mínimo, uma proposta de serviço individual para a procura de emprego e a identificação de um ponto de contacto único.

- (4) Dirigir-se às necessidades específicas dos desempregados de longa duração através de um acordo de integração no emprego que combine serviços e medidas disponibilizados por diferentes entidades.
 - a) O acordo de integração no emprego deve delinear em pormenor metas explícitas, calendários e as obrigações a cumprir pelo desempregado de longa duração registado, nomeadamente procurar ativamente um emprego, aceitar ofertas adequadas de emprego e participar em ações de ensino ou formação, requalificação profissional e emprego.
 - b) O acordo de integração no emprego deve também especificar as obrigações dos prestadores de serviços ou da oferta de prestadores de serviços aos desempregados de longa duração. Em função da disponibilidade nos Estados-Membros e com base nas circunstâncias individuais dos desempregados de longa duração registados, o acordo de integração no emprego pode incluir: a assistência à procura de emprego e assistência no trabalho; a validação de aprendizagens em contextos não formais e informais, a reabilitação, o aconselhamento e a orientação; o ensino; o ensino e formação profissionais; a experiência profissional; o apoio social; as estruturas de cuidados e acolhimento de crianças de tenra idade; os serviços de saúde e cuidados prolongados; o aconselhamento em matéria de endividamento; e o apoio à habitação e transporte.
 - c) O acordo de integração de emprego deve ser regularmente controlado à luz de eventuais alterações nas situações individuais dos desempregados de longa duração que estejam inscritos e, se necessário, deve ser adaptado para melhorar a sua transição para o emprego.
- (5) Criar os mecanismos necessários para garantir a continuidade e identificar um ponto de contacto único, responsável por dar apoio ao desempregado de longa duração registado, através da oferta de um serviço coordenado que envolva os serviços disponíveis de apoio social e de emprego. Este ponto de contacto poderá ser baseado num quadro de coordenação interinstitucional e/ou ser identificado no âmbito das estruturas existentes.

Facilitar a transmissão harmoniosa e segura, entre os prestadores dos serviços relevantes, das informações pertinentes sobre o apoio anteriormente recebido pelo candidato a emprego desempregado de longa duração registado e as avaliações individuais, no respeito pela legislação relativa à proteção de dados, assegurando assim a continuidade dos serviços prestados.

Possibilitar uma melhor divulgação das informações relevantes sobre ofertas de emprego e oportunidades de formação aos prestadores de serviços envolvidos e garantir que estas informações cheguem aos desempregados de longa duração.

Uma ligação mais estreita com os empregadores

- (6) Incentivar e desenvolver parcerias entre os empregadores, os parceiros sociais, os serviços de emprego, as autoridades públicas, os serviços sociais e as entidades de ensino e formação a fim de prestar serviços que satisfaçam melhor as necessidades das empresas e dos desempregados de longa duração registados.
- (7) Desenvolver serviços destinados aos empregadores, nomeadamente a pré-seleção de ofertas de emprego, apoio à colocação, mentoria e formação no local de trabalho, e acompanhamento pós-recrutamento para facilitar a reintegração profissional dos desempregados de longa duração registados.
- (8) Orientar eventuais incentivos financeiros para ações que apoiem a integração no mercado de trabalho, tais como subsídios à contratação e redução das contribuições para a segurança social, a fim de multiplicar as oportunidades de emprego para os desempregados de longa duração registados.

RECOMENDA QUE OS ESTADOS-MEMBROS E A COMISSÃO:

Acompanhamento e avaliação

- (9) Controlem no âmbito do Comité do Emprego, em estreita cooperação com o Comité da Proteção Social e no que respeita aos serviços sociais e garantia de rendimentos, a aplicação da presente recomendação através da supervisão multilateral no quadro do Semestre Europeu e através do quadro de avaliação comum de indicadores. Este controlo deve analisar em que medida os desempregados de longa duração registados conseguiram encontrar um emprego, se a sua integração no mercado de trabalho é sustentável, e como são utilizados os acordos de integração no emprego. A Rede Europeia dos Serviços Públicos de Emprego deve contribuir para esse controlo.

- (10) Incentivem a avaliação do desempenho dos serviços públicos de emprego em relação à integração dos desempregados de longa duração registados no mercado de trabalho e à partilha de experiências no âmbito do exercício de aprendizagem pelas melhores práticas da Rede Europeia dos Serviços Públicos de Emprego, criada ao abrigo da Decisão n.º 573/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, sobre o reforço da cooperação entre os serviços públicos de emprego (SPE) ⁽¹⁾.
- (11) Cooperem para otimizar os recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, em especial o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, em conformidade com as prioridades de investimento para os programas do período 2014-2020.

RECOMENDA À COMISSÃO QUE:

- (12) Apoie e coordene iniciativas e alianças voluntárias de empresas empenhadas na integração sustentável dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho.
- (13) Apoie projetos de inovação social para integrar os desempregados de longa duração no mercado de trabalho, em especial através da vertente *Progress* do Programa da União a para o Emprego e a Inovação Social (EaSI).
- (14) Avalie, em cooperação com os Estados-Membros e após consulta das partes envolvidas, as ações empreendidas em resposta à presente recomendação, e comunique ao Conselho os resultados dessa avaliação até 15 de fevereiro de 2019.

Feito em Bruxelas, em 15 de fevereiro de 2016.

Pelo Conselho

O Presidente

M.H.P. VAN DAM

⁽¹⁾ JO L 159 de 28.5.2014, p. 32.